

UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
DEPARTAMENTO DE TRABAJO SOCIAL

Tesis Licenciatura en Trabajo Social

Tenencia de la vivienda en propiedad
¿Una forma de acceso a la vivienda para todos?

Lucas García Pedrín
Tutora: Adriana Berdía

2015

Tabla de Contenidos:

Resumen.....	3
Introducción.....	4
El neoliberalismo y su incidencia en el acceso a la vivienda.....	13
Estado neoliberal, Estado desarrollista.....	18
La ciudad neoliberal y la propiedad del suelo.....	23
La propiedad privada y el derecho al acceso a una vivienda.....	28
El Estado y la política social de acceso a la vivienda.....	36
Reflexiones finales.....	44
Bibliografía.....	53

Resumen

El trabajo monográfico establece una serie de componentes identificados como estructurales a los efectos de elaborar un análisis que permita visualizar las restricciones y posibilidades del actual sistema de acceso a la vivienda.

Partimos de la idea de que, el acceso a la vivienda no es un problema individual sino que es un problema estructural y como tal debe ser analizado desde una teoría que permita establecer métodos de estudio acordes al problema planteado. En este sentido se ha de emplear en el trabajo monográfico la teoría marxista y su método dialéctico.

Palabras claves

Política habitacional, Vivienda, Mercancía, Valor de Uso y Valor, Propiedad privada, Neoliberalismo.

Introducción

La presente monografía de compilación conceptual se centrará en el estudio del acceso a la vivienda. La selección del tema en estudio surge de dos motivaciones, por un lado es un área laboral en la que el estudiante se desempeña como pasante; y por otro lado, se fundamenta en la trascendencia que ha tenido el tema al colocarse como parte de la agenda pública en el período de gobierno 2010-2014 de nuestro país, reconociéndose el acceso a la vivienda como un problema social¹.

Históricamente en el país la intervención respecto al acceso a la vivienda no se ha ajustado a las necesidades habitacionales existentes. Las principales formas de adquirir soluciones habitacionales se han centrado en el mercado habilitando sólo a los sectores de mayores recursos socio-económicos, utilizando para ello como herramienta la financiación bancaria. Haciendo un breve repaso a las intervenciones estatales destinadas a facilitar el acceso a la vivienda, encontramos: la creación del Banco Hipotecario del Uruguay en el año 1892, la primera ley de vivienda en el año 1921, la creación del Instituto Nacional de Vivienda Económica en el año 1937, la creación del Movimiento pro-Eradicación de la Vivienda Rural Insalubre en el año 1967, segunda Ley de vivienda del año 1968. Con la crisis económica de los ´60 y el quiebre democrático de los ´70² las políticas

¹ La elección última del tema fue inspirada por el libro “Escrito sobre los sin tierra urbanos. Causas, propuestas y luchas populares” de Gustavo González y Benjamín Nahoum quienes proponen el estudio la vivienda como un derecho humano contrapuesto a las necesidades del capital que se expresan en el derecho de propiedad: “[...] ahora que la vivienda se dice que es el buque insignia; que preocupa la fragmentación socio-urbana, y que parece comprenderse que todos los problemas sociales no se arreglan sólo a través de la vivienda, pero tampoco si no se soluciona ésta, sentimos que era necesario volver a plantear algunas cosas que la experiencia nos ha enseñado. La primera y fundamental es que no se puede hablar de vivienda digna y derecho a la ciudad, sin acceso al suelo para todos, como derecho humano básico. Y que satisfacer ese derecho va a colidir con el ejercicio irrestricto de otro, el de propiedad privada, porque no se puede al mismo tiempo amparar el acceso a la tierra para vivir y al suelo urbanizado para hacer buenos negocios.” (2011; 9-10)

² En el año 1974 se aprueba la Ley de Alquileres N° 14.219, la cual pese a sus posteriores modificaciones no varió las bases de libre contratación que sustentan la ley y que responsabiliza al mercado de la regulación de los alquileres.

de viviendas fueron escasas e ineficientes. Restaurado el régimen democrático en el país, en la década de los ´90 se creó el Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, años en los que también se implementaron los cuestionados Núcleos Básicos Evolutivos. En el año 2002 se aprobaría el hoy derogado decreto 100/002 que reglamentó el Fondo de Garantía de Alquiler. La posterior crisis económica a la que se enfrentó el país dejó en evidencia las carencias del modelo liberal e instaló la necesidad de la re-estructuración del sistema económico, social y político. Más recientemente se han generado cambios sustanciales en materia de vivienda. La Ley N° 18.795 de Acceso a la Vivienda de Interés Social de 2011 y la Ley N° 18.829 de Emergencia Socio Habitacional Plan Juntos del mismo año serían hasta el momento, las dos últimas iniciativas del Ejecutivo en un esfuerzo por resolver el problema del acceso a la vivienda, centrando su foco de acción sobre los sectores de la población socio-económicamente menos favorecidos.

Estudiando “la legislación de la vivienda popular en el Uruguay del Siglo XX” la economista Laura Aristondo dirá: “El estudio de la legislación sobre vivienda en Uruguay permite afirmar que la misma ha estimulado fuertemente la propiedad privada. Ya sea a través de construcciones realizadas por el propio Estado que luego fue concedida en propiedad a los habitantes de la misma, como acciones legislativas que estimulan al sector a construir viviendas que eran vendidas a través de préstamos hipotecarios.” (2005; 1)

Los procesos político-económicos desarrollados en el ámbito local se acompasaron a los sucesos globales de fines del siglo XX y comienzos del siglo XXI. En la década del ´70 se inicia en Norte América y Europa Occidental un cambio de magnitudes considerables en la política de vivienda, extendiéndose luego al resto del mundo. El cambio implicó la atribución de un nuevo rol al Estado como “facilitador” en el acceso a la

vivienda. Éste nuevo rol del Estado significó transferir al mercado la responsabilidad en la generación de soluciones habitacionales, abandonando progresivamente la atención de la demanda para centrarse en la oferta. La preferencia por soluciones habitacionales que privilegia la forma de tenencia en propiedad ha tenido como contrapartida, el olvido casi que por completo, de la posibilidad de brindar soluciones que fomentan otra forma de tenencia, como lo es, por ejemplo, la vivienda en alquiler³. Ésta preferencia por soluciones habitacionales que incentivan la tenencia en propiedad de la vivienda son producto de la transformación del rol del Estado como administrador y gestor de la política asignándole al mercado la responsabilidad de proporcionar viviendas. (Naciones Unidas: 2013)

Este “fanatismo” por soluciones habitacionales que privilegian la propiedad privada individual, ha generado una serie de problemas entre los cuales se destaca, la dificultad en el acceso a terrenos de la trama urbana especialmente de aquellos provistos de los servicios⁴.

Como parte de los sucesos globales acaecidos en las últimas décadas del siglo pasado se destaca la crisis del fordismo y la instauración de un nuevo modelo económico, el pos-fordismo, con el cual se vio incrementada la flexibilización laboral, retrotraimiento de las responsabilidades estatales, predominio del mercado en la provisión de servicios y bienes, etc. En lo concerniente a la vivienda, hábitat y territorio el mercado se convertiría en un elemento más que determinante en la

³ La vivienda de alquiler es identificada como una opción propicia para las familias de menores ingresos asegurando a éstas no sólo el acceso y seguridad en la tenencia de la vivienda, sino que también proveer a éstas familias ventajas en lo que se refiere a la ubicación, movilidad y flexibilidad. “El alquiler permite a los hogares de bajos ingresos evitar el riesgo del precio de la vivienda, la deuda y la exposición a la baja de los valores de capital, y tiene menores costos de transacción que la propiedad de la vivienda.” (Naciones Unidas: 2013; 11)

⁴ Respecto a la afirmación que se hace en este punto debe decirse que, el centralismo de soluciones que configuran la tenencia de la propiedad privada individual no ha de ser comprendida como la única causa que determina negativamente el acceso al suelo urbano formal, como se afirmará más adelante, es el sistema de producción vigente quien configura la trama urbana y por tanto, de ella se desprende las fuentes que inciden en el acceso al suelo urbano formal.

producción del entramado urbano. “Este predominio del mercado como mecanismo de coordinación de las decisiones de uso del suelo constituye un rasgo característico de la ciudad neoliberal, en contraste con el período del fordismo urbano, cuando el papel del mercado en la producción de materialidades estaba fuertemente mediado por el estado a través de la definición tanto de las reglas de uso del suelo como las características de tales materialidades.” (Abramo: 2012)

Si bien la carta magna de nuestro país establece como un derecho inherente a todo ciudadano el acceso a la vivienda⁵, no obstante, por la vía de los hechos, al dejar a criterio del mercado la determinación de la oferta habitacional se está privilegiando el derecho a la propiedad privada por sobre un derecho social, el acceso a la vivienda. En este contexto “(...) el mercado no es más que la subordinación de la vida humana a la lógica inhumana de la valorización del capital.” (Moreno: 2011; 146)

Pasando revista a los datos estadísticos más recientes para nuestro país en materia de vivienda, según el reporte social del año 2013 elaborado por el Ministerio de Desarrollo Social, en el año 2011 habría 1:390.000 viviendas en Uruguay, de las cuales el 99.6 por ciento serían empleadas como hogares particulares. Si se toma como año base 1996, el stock habitacional en 2011 habría crecido un 24 por ciento. El análisis realizado en el reporte social incorpora una variable más en el estudio de la situación habitacional del país, esa variable es, el hogar. La tendencia de los últimos años denota que, se ha reducido la composición de las familias que conviven en un hogar, aumentando considerablemente el número de hogares en el país sin reflejar ello un crecimiento poblacional. En el año 2011 habría un 80 por ciento más de viviendas desocupadas que en 1996

⁵ La Constitución de la República Oriental del Uruguay en su artículo 45 dice: “Todo habitante de la República tiene derecho a gozar de una vivienda decorosa. La ley propenderá a asegurar la vivienda higiénica y económica, facilitando su adquisición y estimulando la inversión de capitales privados a ese fin.” (1997)

(unas 112.000 viviendas), en su mayoría viviendas de uso temporal. Por su parte, en el censo 2011 unas 43.000 viviendas no pudieron ser determinadas por los encuestadores cuál es el destino o uso que tienen dichas viviendas.

El reporte social 2013 del MIDES haciendo uso de los datos de la Dirección Nacional de Vivienda, establece el déficit habitacional cuantitativo para Uruguay el cual alcanzaría las 50.000 viviendas, según la DINAVI con esas soluciones habitacionales faltantes cada hogar del Uruguay haría uso de una vivienda⁶.

Estos datos presentados lleva a formularnos una serie de preguntas: ¿Cómo se explica que no aumente considerablemente la población del país y que continúe existiendo necesidad manifiesta de acceso a la vivienda si la producción de viviendas se ha fortalecido en los últimos años? ¿Cómo inciden las modificaciones suscitadas en los modos de producción en la institución familia y en el acceso a la vivienda por parte de ésta? ¿Hay déficit de vivienda en Uruguay? Si es que existe ese déficit de vivienda ¿Qué expresa? ¿El problema del acceso a la vivienda es sólo un fenómeno que se reduce al ciclo vital de las personas? Es decir, ¿es sólo un fenómeno que se reduce a las variaciones demográficas en un lugar y momento dado? ¿Es sólo por la reducción en el tamaño de la composición de los hogares que la demanda de vivienda se mantiene constante a lo largo de

⁶ Al consultar la página del Instituto Nacional de Estadística en busca de los datos estadísticos obtenidos a partir del Censo realizado para el país en el año 2011 nos encontramos con que: la población total del país es 3.286.314 de habitantes concentrándose el 94,66 % del total en zonas urbanas. Por su parte, hay construidas 1.389.740 viviendas en el total país de las cuales el 82% se encuentran ocupadas; del 18% de viviendas desocupadas, el 53% corresponde a viviendas de temporada y un 15% está para alquilar y vender. Con respecto a la tenencia de los hogares sobre la vivienda, el censo informa que el 58% de los hogares son propietarios de su vivienda y un 18% de los hogares son usufructuarios. Ahondando en la composición de los hogares los datos más relevantes indican que: el 12% de la población vive en hogares unipersonales, otro 12% forman hogares nucleares sin hijos, 44% forman hogares nucleares con hijos y un 11% de la población conforman hogares nucleares monoparentales. Los datos fueron extraídos de <http://www.ine.gub.uy/censos2011/resultadosfinales/breves.html>

los años? Y si ello es así ¿qué expresa? ¿Acaso las variaciones en la composición de los hogares no son también la expresión de las modificaciones suscitadas en los modos de producción vigentes?

Teniendo como base la breve introducción precedente se establece como objetivo de ésta monografía de grado, reflexionar desde la dialéctica⁷ de la teoría crítica⁸ entorno a las relaciones entre el Estado (y sus políticas habitacionales), el neoliberalismo⁹ como modo de acumulación vigente (conjuntamente con el mercado¹⁰ y la propiedad privada funcional a éste) y el acceso a la vivienda por parte de los sectores de la población que no pueden resolver sus necesidades de vivienda por sus propios medios en el mercado. Se pondrá en cuestión la actual política habitacional del país, orientada a la tenencia de la vivienda en propiedad como forma de acceso a la vivienda de los sectores socio-económicamente más vulnerables. Como punto de inicio de la discusión se establece la pregunta problema:

⁷ Entablar el estudio de un fenómeno desde la óptica de la dialéctica implica considerar dicho fenómeno como un todo articulado y único en el que cada parte se encuentra vinculada condicionándose mutuamente. Para el método dialéctico no es viable estudiar un fenómeno sin tener presente las consideraciones que lo rodean, el contexto. El fenómeno así considerado no es sólo un todo único y articulado con sus partes, está también en movimiento y cambio constante. Stalin al referirse al método dialéctico dirá: “(...) el método dialéctico estudia los fenómenos (...) como un proceso en el que se pasa de los cambios cuantitativos insignificantes y ocultos a los cambios manifiestos (...) a los cambios cualitativos; en que éstos se producen, no de modo gradual, sino repentina y súbitamente, en forma de saltos de un estado de cosas a otro, y no de un modo casual sino con arreglo a leyes (...)” (1938; 3) El método dialéctico por tanto, esboza un proceso de desarrollo del fenómeno que va de lo simple a lo complejo. “Por oposición a la metafísica, la dialéctica parte del criterio de que los objetos y los fenómenos de la naturaleza llevan siempre contradicciones internas, pues todos ellos tienen su lado positivo y su lado negativo (...)” (Stalin: 1938; 4)

⁸ “Del mismo modo que la producción se racionaliza crecientemente, la conciencia de los hombres es cada vez más tributaria de un mundo dividido en una infinidad de parcelas con una opaca conexión entre ellas. De manera que la misión privilegiada de la conciencia crítica (...) es la restitución del proceso que cristaliza en la cosa, es decir, la tarea de atravesar el campo de la mera apreciación.” (Cortés: 2011; 114)

⁹ En el presente trabajo monográfico compartimos la definición dada por Alejandro Moreno sobre el Neoliberalismo: “El neoliberalismo es una cosmovisión: un discurso económico y político, una ontología de la condición humana y del individuo contemporáneo, y una cultura, un sistema de valores, conductas y comportamientos, imaginarios y construcciones simbólicas.” (2011; 139)

¹⁰ Según Alejandro Moreno: “La categoría de mercado ha sido siempre central en el discurso liberal de la modernidad, no únicamente en el terreno económico sino en el político y en el cultural simbólico. La categoría de “intercambio de equivalentes” gobierna el sentido de la justicia y la igualdad en las relaciones humanas (...)” (2011; 151)

¿Cómo determina el derecho a la propiedad privada la función social de la vivienda y el acceso a ésta¹¹?

Seguido a esa pregunta nos cuestionamos: ¿Es el acceso a la vivienda sólo una cuestión de derecho? ¿Existe contradicción entre el acceso a la vivienda como derecho social y la propiedad privada individual del bien?

Con la formulación de ésta pregunta problema nos proponemos los siguientes objetivos de estudio¹²:

-Identificar y analizar los mecanismos estructurales que operan en el déficit de vivienda y acceso al bien. (Cuando hablo de estructura voy a recurrir a Marx para emplear el término y básicamente me refiero al estado y a los medios de producción gobernados por la burguesía. Aquí se ha de incorporar análisis sobre el estado, el mercado y la familia en el acceso a la vivienda)

-Analizar la incidencia que tiene el mercado del suelo formal urbano en el acceso a la vivienda.

¹¹ Esta pregunta problema sólo puede funcionar como disparador para el ejercicio crítico-reflexivo del estudiante, pues, por su generalidad no puede ser contestada en un trabajo monográfico de grado. La discusión sobre la propiedad privada derivaría en una serie de preguntas, siendo un ejemplo: ¿es actualmente el momento de cuestionar la propiedad privada individual? El proyecto de ley presentado en la actual administración hace pensar que en los próximos años se generarán espacios para esa discusión. La propiedad privada en la presente monografía será tomada como un elemento funcional al mercado y, por tanto, al modo de producción vigente.

¹² “Los objetivos, por su parte, constituyen una construcción del investigador para abordar un tema o problema de la realidad a partir del marco teórico seleccionado (...) estos deben representar preguntas relevantes para comprender el mundo real, lo cual permitirá conocer más acerca de uno o varios aspectos de la realidad [y] (...) una contribución al conocimiento acumulado en un área (...) los objetivos de investigación; deben ser susceptibles de ser contestados. Esto no implica que conozcamos la respuesta de ante mano, sino que en el estado actual del conocimiento sea posible alcanzar al menos tentativamente. (...) Los objetivos son formulados como preposiciones que contienen los conceptos teóricos fundamentales en las que el investigador postula una intención, generalmente explicitada por medio de un verbo (analizar, explicar, comprender, describir, explorar, etc.), de abordar un sector de la realidad en un espacio y tiempo determinado. (Sautu: 2005; 23)

En cuanto a las hipótesis¹³ que guiarán la búsqueda bibliográfica, análisis y reflexión de nuestros objetivos planteados, son:

-Bajo el modelo económico neoliberal es el mercado quien determina el acceso al suelo urbano formal y por tanto al acceso a la vivienda.

-Es en las ciudades donde se materializa el funcionamiento del mercado, consolidándose el entramado urbano por la convergencia de lo formal e informal.

-El Estado ha sido absorbido y dominado por los intereses político-económicos de los empresarios replegándose de sus responsabilidades, dando paso al sector privado que se encargue de la provisión de bienes y servicios, entre ellos la vivienda.

-Las ciudades se configuran de acuerdo al desigual acceso al suelo urbano. En este sentido la exclusión y la segregación más que una hipótesis es un dato de la realidad de la cual se parte.

-Los tres mecanismos públicos clásicos de acceso a la vivienda, es decir, el ahorro previo, subsidio a la oferta y el préstamo han sido ineficaces en el acceso de los ciudadanos a una vivienda incentivando la propiedad privada.

-Si bien el Estado no enfatiza como única opción el acceso la vivienda en propiedad privada individual, por la vía de los hechos, su rol de administrador de las soluciones habitacionales orientado hacia la oferta, ha

¹³ Nuestras hipótesis de trabajo contienen los elementos esenciales que han de guiar el análisis del tema en estudio. Es preciso tener en cuenta que la hipótesis de trabajo son una herramienta provisional, las cuales se encuentran sujetas a comprobación y por tanto, pueden ser aceptadas o rechazadas en el proceso de investigación.

implicado la centralidad de ésta forma de tenencia al momento del acceso a la vivienda por parte de los ciudadanos.

El cuerpo de la presente monografía se compondrá por:

- Un análisis retrospectivo del modelo económico global vigente y su interpretación marxista.

- El estudio de las acciones del Estado y el rol de las políticas sociales en materia de vivienda.

- Un análisis de la propiedad privada y su vinculación con el acceso a la vivienda.

- Para finalizar el trabajo monográfico de grado se esbozaran algunas conclusiones respecto al tema en estudio y reflexiones personales.

El Neoliberalismo y su incidencia sobre el acceso a la vivienda.

El esbozo del capitalismo y su forma actual el neoliberalismo permiten establecer un marco donde situar el problema estudiado en tanto que permite vincular dicho problema con la cuestión social¹⁴.

Las transformaciones acaecidas en la organización y la dinámica económica del sistema capitalista en las últimas décadas del Siglo XIX repercutió directamente en la estructura social y política de la época, iniciándose la fase monopólica (o también denominado por Lenin como fase imperialista) de aquél sistema de producción. El objetivo del capitalismo monopolista es incrementar su lucro a través del control de los mercados. Las contradicciones “(...) entre la socialización de la producción y la apropiación privada: internacionalizada la producción, grupos de monopolios la controlan por encima de los pueblos y Estado. Y en el ámbito enmarcado por el monopolio, la dialéctica fuerzas productivas/ relaciones de producción es tensionada adicionalmente por las contradicciones específicas que el orden monopolista impone especialmente al desarrollo e innovación tecnológica.” (Netto: 1992; 12-13)

Según David Harvey (2005) recientemente, la fase imperialista habría adoptado nuevas estrategias para maximizar sus ganancias, basando su sistema de acumulación por desposesión. En la línea argumentativa de éste teórico el capitalismo tiende a producir crisis de sobreacumulación, pero, ¿sobreacumulación de qué? Básicamente la crisis

¹⁴ “Por ‘cuestión social’, en el sentido universal del término, queremos significar el conjunto de problemas políticos, sociales y económicos que el surgimiento de la clase obrera impuso en la constitución de la sociedad capitalista. Así, la ‘cuestión social’ está fundamentalmente vinculada al conflicto entre el capital y el trabajo.” (Cerqueira Filho, 1982: 21). O, en palabras de un profesional del Servicio Social: “La cuestión social no es otra cosa que las expresiones del proceso de formación y desarrollo de la clase obrera y de su ingreso al escenario político de la sociedad, exigiendo su reconocimiento como clase por parte del empresariado y del Estado. Es la manipulación, en el cotidiano de la vida social, de la contradicción entre el proletariado y la burguesía [...]” (Iamamoto y Carvalho, 1983: 77)” (Netto; 1992: 5)

se fundamenta en los excedentes de capital y de fuerza de trabajo. Debido a que las crisis son parte de las contradicciones internas del sistema de producción capitalista¹⁵, se hacen necesarios permanentes “ajustes espacio-temporales”. Las pérdidas económicas generadas por la sobreabundancia de capital y de fuerza de trabajo pueden minimizarse, postergando en el tiempo su ingreso al mercado y, por lo tanto, la circulación de esos excedentes (ajuste temporal); o también, generando nuevos mercados donde comercializar los excedentes (ajuste espacial). David Harvey habla de una tercera forma de reducir el impacto de la crisis de sobreacumulación que implica la combinación del ajuste espacial y temporal.

En el “El Capital” (tomo 1) Karl Marx esboza “La ley general de la acumulación capitalista” (Capítulo XXIII pp. 345), allí describe la acumulación como un proceso. Al analizar los aportes de Marx, David Harvey dirá: “Estos [procesos] incluyen la mercantilización y privatización de la tierra y la expulsión forzosa de las poblaciones campesinas; la conversión de diversas formas de derecho de propiedad -común, colectiva, estatal, etc.- en derechos de propiedad exclusivos; la supresión de los derechos a los bienes comunes; la transformación de la fuerza de trabajo en mercancía y la supresión de formas de producción y consumo alternativas; los procesos coloniales e imperiales de apropiación de activos, incluyendo los recursos naturales; la monetarización de los intercambios y la recaudación de impuestos, particularmente de la tierra; el tráfico de esclavos; y la usura, la deuda pública y, finalmente, el sistema de crédito.

¹⁵ A la hora de estudiar el capitalismo Marx desarrollo la “Ley de la baja tendencial de la tasa de ganancia” (El Capital, Tomo III, 1984, pp. 269), en ella, Marx formulaba la hipótesis de que el capital contiene en su base un fallo crucial del cual no puede rehuir. El mecanismo que emplea el capitalismo para cumplir su objetivo, es decir, ampliar la acumulación, es la maximización de la tasa de ganancia. El fallo del sistema capitalista reside en la misma acumulación, pues, el desarrollo exacerbado de la acumulación, según Marx, dificulta a los capitalistas la obtención de tasas de ganancia crecientes con su consecuente retroceso en el proceso de acumulación.

El estado con su monopolio de violencia y sus definiciones de legalidad, juega un rol crucial al respaldar y promover estos procesos.” (2005; 113)

Desde sus inicios el neoliberalismo ha implicado prácticas político-económicas orientadas desde la teoría a la búsqueda del bienestar humano a través de libertades empresariales, seguridad sobre el derecho de propiedad privada y el libre comercio. Los pilares sobre los que se erige el pensamiento neoliberal son la dignidad y la libertad individual, ésta última garantizada por la libertad de mercado y de comercio. (Harvey: 2007)

¿Cuáles son las verdaderas libertades que se pretenden desde el Estado neoliberal? Algo está claro y es que no es la libertad del desarrollo humano la que se garantiza. El proyecto neoliberal no habla de libertad en toda su dimensión, sólo refiere a la libertad de la propiedad privada, a la libertad de las empresas de disponer a gusto de los recursos humanos y naturales, la libertad de capital financiero, etc.

Vale recordar cómo surgió en la década de los ´70 lo que se denominó como: Estado neoliberal; éste, se orientó a la desregulación, la privatización y el retrotraimiento del Estado en la provisión de seguridad social. El pensamiento neoliberal, hoy convertido en una “forma de vida”, fue impuesto en algunos países por la fuerza a través de los gobiernos de facto.

En la década del ´70, Uruguay se encontraba económicamente en declive al igual que la economía mundial, el modelo de sustitución de importaciones no era viable. A nivel mundial las grandes economías percibían una atmósfera de recesión similar a la surgida en las primeras décadas del siglo. El patrón económico debía cambiar y Latinoamérica

sería el lugar de ensayo¹⁶. Los golpes de estado sirvieron para cambiar las políticas económicas de los países, instaurando, cual si fueran recetas, las indicaciones y recomendaciones (impuestas) por los economistas neoliberales de la época.

El FMI y el Banco Mundial fueron las instituciones encargadas de diseñar y ejecutar programas económicos basados en el libre mercado, flexibilización laboral, recorte del gasto social y privatización de las funciones públicas. Los ajustes realizados por las financieras internacionales fueron estructurales.

Según David Harvey (2007) la finalidad del neoliberalismo fue imponer un proyecto político que permitiera establecer las condiciones adecuadas para la acumulación de capital y reubicar en el poder a las elites económicas.

Para los impulsores del neoliberalismo se convirtió en necesidad contar con el consentimiento popular para legitimar el movimiento. El andamiaje ideológico-institucional integrante de la superestructura de la sociedad, jugó un rol fundamental a través de los medios masivos de comunicación. “La neoliberalización requería tanto política como económicamente, la construcción populista neoliberal basada en un mercado de consumismo diferenciado y en el liberalismo individual.”

¹⁶ “(...) el primer experimento de formación de un Estado neoliberal se produjo en Chile tras el golpe de Pinochet el <<11 de setiembre menor>> de 1973 [en Uruguay el golpe de estado y quiebre democrático tendría lugar tan sólo unos meses después en 1974 y, aunque no estuvo marcado por los mismos grados de violencia, al igual que en Chile, sentaron las bases del Estado neoliberal] (...). El golpe contra el gobierno democráticamente elegido de Salvador Allende fue promovido por las élites económicas que se sentían amenazadas por el rumbo hacia el socialismo de su presidente. Contó con el respaldo de compañías estadounidenses, de la CIA, y del secretario de Estado estadounidense Henry Kissinger.” (Harvey: 2007; 14)

(Harvey: 2007; 49) El nuevo proyecto neoliberal necesitaba una sociedad dócil y consumidora y eso fue lo que logro¹⁷.

El Estado capturado por el capital sería el actor encargado de establecer las condiciones precisas para facilitar el desarrollo del neoliberalismo. Por medio del monopolio del ejercicio de la violencia el Estado velaría por el derecho de la propiedad privada, el respeto de las leyes por él sancionadas y el libre mercado y comercio.

“Mientras la libertad personal e individual en el mercado se encuentre garantizada, cada individuo es responsable y debe responder por sus propias acciones y de su bienestar. Este principio se extiende a la esfera del sistema de protección social (...). El éxito o el fracaso personal son interpretados en términos de virtudes empresariales o fallos personales (...) en lugar de ser atribuidos a ningún tipo de cualidad sistémica (como las exclusiones de clase normalmente atribuidas al capitalismo).” (Harvey: 2007; 73)

Cuando estudiamos el acceso a la vivienda y lo visualizamos como problema, debido a los contingentes de población marginados al acceso del bien, lo que se está observando es la contradicción entre las fuerzas productivas materiales de la sociedad y las relaciones de producción, o su expresión jurídica, la propiedad privada.

¹⁷ “La figura del hombre como consumidor define las relaciones del hombre con el mundo: espectador, hinch, fan, elector.” (Moreno: 2011; 149)

Estado neoliberal, Estado desarrollista.

Restaurada la democracia en Uruguay, mediando la década de los ´80, se desarrolló una vertiente ideológica en el gobierno del país afectando la trayectoria política, económica y social.

Los gobiernos de corte neoliberal fueron una constante en toda Latinoamérica en la década de los ´90, adquiriendo diversos matices de acuerdo al país. En Uruguay los sucesivos gobiernos de derecha tuvieron la clara intención de buscar el equilibrio macro económico, reducción y ajuste del gasto público, apertura económica y liberación del mercado interno. (Narbondo: 2012)

El punto de inflexión lo marcó la crisis del 2002, desvistió las carencias de un sistema político y sentó las bases para el acceso al gobierno de las fuerzas políticas de “izquierda” en el país. El hecho sin precedentes tuvo lugar en el año 2004, la “izquierda” uruguaya se haría cargo del gobierno por primera vez en el país. Su programa de gobierno representaba una alternativa al desbarajuste provocado por el anterior modelo económico y Estado neoliberal.

En el orden internacional el fortalecimiento de la mercantilización¹⁸ del desarrollo urbano que devino con la modernización capitalista tuvo su punto de partida en la crisis del fordismo. La expresión más sobresaliente que marcó el fracaso del taylorismo-fordismo fue la crisis del Welfare State y las políticas de corte keynesiano.

¹⁸ “Por mercantilización, siguiendo a Esping Anderson (1990) [44], puede entenderse la situación del individuo que depende por completo del mercado de trabajo para su subsistencia (...). [En contrapartida] La idea de desmercantilización implica la cobertura de las necesidades vitales del individuo externamente al mercado laboral, por lo que se hace necesaria la definición de un marco jurídico promotor de la desmercantiliación que atribuya los derechos sociales pertinentes.” (Mirza: 2014; 18-19)

La creciente globalización y el modelo postfordista establecieron la matriz mundial pautaada por la movilización de capitales y la deslocalización de la producción.

La globalización financiera procesada en las últimas décadas del pasado siglo se vio incrementada por las nuevas tecnologías de la información y la comunicación así como también por el establecimiento de políticas encauzadas a la liberación económica, desregulación y apertura externa. (De Mattos: 2007)

“Esto no elimina, pero sí cambia y complejiza las posibilidades de los Estados de controlar, con instrumentos legales y coactivos, el espacio económico nacional. Al mismo tiempo, las transformaciones sociales, económicas, y culturales producen nuevas y diferentes demandas y expectativas de la ciudadanía y de la sociedad con respecto al rol del sector público. También cambian las correlaciones de fuerza, internas y externas al estado, ligadas a las transformaciones tecnológicas, productivas (...)” (Narbondo: 2012; 305)

Éstas correlaciones de fuerza demarcan la impronta de cada país, no obstante, hay lugar para algunos puntos de encuentro entre países. Al decir de P. Narbondo (2012) los Estados de tipo democrático actúan procurando la “eficiencia sistemática de la economía nacional.” Este concepto de “eficiencia sistemática nacional del Estado” introducido por Narbondo, describe la intención de los gobiernos por alcanzar sus objetivos propuestos en beneficio de la ciudadanía. Este interés de los gobiernos por beneficiar sus ciudadanos es apreciable a través del gasto público ejecutado en comparación al Producto Bruto Interno del país. Esta relación entre gasto público y PBI permitiría observar si los gobiernos alcanzan el objetivo de satisfacer las necesidades a la mayoría de los ciudadanos.

Esta búsqueda por parte de los Estados del mayor beneficio de sus ciudadanos e incremento de su competitividad en el marco del postfordismo y una economía globalizada ha conformado Estados híbridos.

“En un mismo estado nación concreto existen sectores y ámbitos con lógica de acción de tipo neoliberal, y también sectores y ámbitos con lógica de acción de tipo desarrollista de bienestar universalista. Pero aunque siempre mixtos o híbridos en cada Estado nación se dan en un proceso cambiante según correlaciones de fuerza, -pero también con equilibrios estructurales tendenciales-, predominios de una u otra lógica de intervención estatal económica y social.” (Narbondo: 2012; 307)

El efecto inmediato buscado es ampliar el margen de ganancias del sector privado bajo la libre competencia en el mercado. Eso es una condición previa para que los Estados puedan atraer inversores y competir exitosamente. Este tipo de Estados no solo garantizan y fomentan la mercantilización de bienes y servicios “es también un Estado de bienestar, pero de tipo liberal-residual, con derechos y políticas sociales focalizadas en los sectores estrictamente insolventes.” (Narbondo: 2012; 308) Es decir, las acciones del Estado tendientes a generar un clima propicio para el libre mercado, guarda un cierto margen para intervenir sobre aquellas familias que no logran acceder al mercado para dar respuesta a sus necesidades. El esmero del Estado por reducir el gasto público y generar las condiciones propicias para el desarrollo del mercado, el Estado deberá intervenir para corregir los desequilibrios del mercado¹⁹.

El Estado neoliberal no es el único tipo de Estado en el actual postfordismo y economía globalizada. En las últimas décadas América

¹⁹ El subsidio al inversor en la producción de bienes y servicios en los que no interviene en el mercado por carecer de rentabilidad, como históricamente lo hizo el MVOTMA con la política de vivienda en Uruguay, también evidencia la lógica de un Estado neoliberal.

Latina ha sido testigo de sucesivas victorias electorales de partidos de izquierda, cada uno de ellos con determinadas lógicas de intervención estatal en las que se puede apreciar puntos de desencuentro y encuentros entre estos. Sus intervenciones se ciñen a la lógica desmercantilizada con el objetivo claro de extender la cobertura de derechos a sus ciudadanos. Las políticas sociales dispensadas por éste no se circunscriben a condiciones económicas de los ciudadanos, determinando el subsidio pertinente de acuerdo a nivel de ingresos como en el caso neoliberal. Esta lógica universalista no es incompatible con la focalización, pero sí es común que prevalezca la primera sobre la segunda.

En lo que respecta a Uruguay, más precisamente al primer gobierno del Frente Amplio en el país, su propuesta, articula políticas focalizadas y universales donde las primeras sólo sean un complemento de las segundas.

Pedro Narbondo dirá: “En términos de políticas sociales, el programa 2004 del FA plantea impulsar un sistema de bienestar de tipo universalista por creación, ampliación y extensión de derechos sociales universales con prestaciones de calidad igual para todos. La única salvedad en esta perspectiva es la seguridad social donde no se planeaba cambiar el sistema mixto creado en los años noventa que combina un pilar de capitalización y un pilar solidario.” (2012; 312) Conserva de los precedentes gobiernos neoliberales el interés por mantener el equilibrio macro económico agregando su preocupación por redistribuir los ingresos en forma equitativa.

Los postulados programáticos de la coalición de izquierda centró sus objetivos en construir un régimen igualitario y equitativo, convirtiéndose así el Estado, en un actor de gran relevancia al incidir en la estructura de

oportunidades de sus ciudadanos al regular el mercado y la sociedad.
(Mirza: 2014)

La ciudad neoliberal y la propiedad del suelo

El mercado de tierras es el principal determinante al establecer el lugar ocupado por los sujetos en la ciudad, muchas veces negando a los más vulnerables el acceso al suelo formal replegándolo a zonas inhábiles²⁰.

Visto como una mercancía, el suelo urbano formal es uno de los bienes generadores de mayor fragmentación social y fuente de inequidad, los espacios provistos de todas las prestaciones de servicios son reservados a aquellos sujetos quienes pueden pagar y quienes no, son desplazados a la periferias de las ciudades, a las tierras sin valor de cambio, no mercantilizables por ser zonas inundables, contaminadas, etc. (Nahoum: 2012)

Para Joakim Olsson (2012) este derecho negado por el mercado de acceso al suelo genera segregación alterando profundamente la fisonomía de las ciudades.

“El derecho de habitar -derecho a estar- cada individuo en su planeta y en su nación sin presión ni permiso, es el mínimo de derecho humano; -derecho que no ha sido reconocido ni bien establecido a causa principalmente de que tanto los que definen como los que combaten el orden actual, no distinguen bien el aspecto de la tierra como medio de habitación de su aspecto como medio de producción.” (Vaz Ferreira: 1953; 3)

²⁰ “El mercado de tierras y suelo es de los más especulativos, y los mecanismos implacables de ese mercado manda al pobre a construir donde puede comprar, y eso siempre va a ser siempre lejos, vulnerable, apartado de la sociedad, escondido (...)” (Olsson: 2012; 7)

La tierra urbana, entendida esta como modo de producción, no es usada por los empresarios hasta conseguir la rentabilidad esperada especulando con sus ganancias y las necesidades de los otros. Si bien muchos países de la región han esbozado su interés por legislar y reglamentar el deber de uso en detrimento de los capitales especuladores del suelo, no se han obtenido mayores resultados. La propiedad privada se presenta al hombre como un sagrado inviolable sobre el cual hay poco margen de acción. “También muchas de nuestras constituciones y leyes, y el Pacto de San José de Costa Rica, que casi todos los países hemos suscrito, dicen que la propiedad no es un derecho absoluto, sino que está condicionado al cumplimiento de una función social. Sin embargo, nuestras ciudades siguen teniendo (...) terrenos y edificios abandonados, en lugares que cuentan con todos los servicios, mientras decenas y cientos de miles de familias deben ocupar los baldíos inhóspitos en la periferia, porque no tienen dónde vivir. << Casas sin gente y gente sin casas>>, dicen algunos graffitis, planteando en siete palabras una contradicción tan injusta.” (Nahoum: 2012; 16)

¿Es el planteamiento del problema del acceso a la vivienda un reclamo a la necesidad de establecer una ciudad más justa? ¿La ciudad es un derecho para todos los ciudadanos? El derecho a la ciudad no solo implica el acceso a ésta, también involucra el derecho de todo ciudadano a crear su entorno, su espacio. La ciudad no es un concepto acabado, por el contrario la ciudad es producto del hombre y, como tal, al igual que él, se encuentra en constante cambio. La ciudad se produce y reproduce por el hombre aunque éste no siempre tenga conciencia de ello. “Pero podemos y debemos contextualizarlas. Todos los ideales en materia de derechos presuponen una cierta concepción de los procesos sociales. Y a la inversa: todo proceso social incorpora alguna concepción de los derechos.” (Harvey:

2008²¹) ¿Es posible una ciudad socialmente justa? Cada época histórica es portadora de un determinado cumulo de leyes que la rigen. La estructura general de estas leyes gobiernan las condiciones en que funciona la sociedad, regula las relaciones sociales entre los hombres.

Nuestra sociedad es una sociedad capitalista y las relaciones sociales que en ella se dan, son determinadas por las leyes del sistema capitalista. “Vivimos en una sociedad en la que los derechos inalienables a la propiedad privada y a las ganancias se imponen sobre cualquier otra concepción de derechos inalienables que se pueda tener. Esto es así porque nuestra sociedad está dominada por la acumulación de capital en el marco de un mercado de intercambios. Este proceso social depende de una determinada construcción jurídica de los derechos individuales. Sus defensores mantienen que esto estimula “virtudes burguesas” como la responsabilidad individual, la independencia de la interferencia estatal o la igualdad de oportunidades en el mercado y ante la ley; la recompensa de la propia iniciativa y un mercado abierto que asegure libertades para elegir.” (Harvey: 2008²²)

El origen del problema de la propiedad privada de la tierra no es contemporáneo, remontándose para nuestro país a tiempos coloniales en que el acceso al suelo ya se enfrentaba entre modo de producción y habitación, mucho menos, puede decirse, que se origina en nuestro país, es un problema de escala mundial que se remonta a tiempos de antaño.

La creciente urbanización agrava aquél problema aumentando la demanda de suelo urbanizado con destino de habitación (y también de producción) frente a un recurso por demás limitado. B. Nahoum dirá: “Existe una tensión dialéctica entre la posibilidad de satisfacer el derecho de

²¹ Extraído de: <http://www.sinpermiso.info/textos/index.php?id=2092>

²² Ibid.

acceso al suelo de manera universal y el hecho que el suelo con que se satisface ese derecho sea privado, y por consiguiente inaccesible a menos que se pague por él un precio. Y esa tensión actualmente se resuelve, en casi todos los países, en perjuicio de los más débiles, que son los que no tienen la tierra sino quienes la necesitan.” (2012; 11)

Cuando se habla de una mercancía, su valor lo determina en primer lugar el trabajo y en segundo lugar el propio elemento natural empleado para su elaboración. Esto no es así en el caso de la propiedad de la tierra, pues, la excesiva demanda del bien convierte al suelo en un recurso limitado, llegándose a una instancia en que la apropiación privada del bien entra en contradicción con la posibilidad de ejercer igual derecho para un número indeterminado de personas²³.

La propiedad privada fue la expresión de la necesidad del sistema capitalista, su medio para aumentar su riqueza ayer y hoy. La propiedad privada del suelo -era y es- el sustento material sobre el cual se erigen los mecanismos de acumulación.

Según C. Topalov (1979) la propiedad del suelo es establecida por una relación jurídica que comprende un entramado de “relaciones socioeconómicas concretas”. Ésta relación jurídica se sustenta en los principios jurídicos del código napoleónico el cual establece el “derecho de usar y abusar” del bien en propiedad²⁴.

²³ Desde la concepción marxiana de la historia el valor de las mercancías se establece en base al tiempo de trabajo reconocido socialmente para producir un bien. La mercancía no adopta un valor determinado hasta en tanto no ingrese al proceso de circulación, concretamente, en el momento del intercambio de la mercancía cuando adquiera valor de uso. Es una contradicción de la mercancía el que ésta adquiera valor y el reconocimiento de su carácter social en el proceso de circulación. (Topalov: 1979)

²⁴ “(...) como es el caso siempre en materia de derecho, éste indica y esconde a la vez las relaciones sociales: define como formalmente idénticas relaciones sociales fundamentalmente diferentes. Por ejemplo, el vendedor y el comprador son iguales en su relación contractual.” (Topalov: 1979; 126)

Las ciudades deben ser entendidas como el resultado de los modos de producción vigentes, “(...) la urbanización capitalista es, ante todo, una multitud de procesos privados de apropiación del espacio.” (Topalov: 1979; 9)

Los inicios de las ciudades se pueden rastrear hasta el momento en que el humano deja de ser nómada para comenzar a desarrollar la agricultura y el sedentarismo. La célula de la ciudad capitalista actual la podemos ubicar a finales del Siglo XVIII con el surgimiento de la Revolución Industrial. Se produjeron grandes migraciones de trabajadores agrícolas del campo a la ciudad asentándose en los alrededores de las fábricas para convertirse en obreros industriales. (Nahoum: 2012)

“La ciudad constituye una forma de socialización capitalista de las fuerzas productivas. Ella misma es el resultado de la división social del trabajo y es una forma desarrollada de la cooperación entre las unidades de producción. En otros términos, para el capital el valor de uso de la ciudad reside en el hecho de que es una fuerza productiva, porque concentra las condiciones generales de la producción y de la circulación del capital, y de la producción de la fuerza de trabajo. Son además, el resultado del sistema especial de los procesos de producción, de circulación, de consumo; procesos que cuentan con soportes físicos, es decir, objetos materiales incorporados al suelo (los inmobiliarios).” (Topalov: 1979; 9)

Bajo esta concepción la ciudad se forma de acuerdo a las necesidades de la industria, sólo se va a encontrar en la ciudad lo que es útil al modo de producción vigente. Aquello que no da ganancias no sirve. El capital se reserva para sí, el derecho de excluir del entramado urbano lo que no es rentable y necesario para la producción. (Topalov: 1979)

La propiedad privada y el derecho al acceso a una vivienda

La vivienda es un concepto amplio y como tal, complejo, que puede ser abordado desde múltiples enfoques. La vivienda puede ser un bien, una mercancía o también puede ser concebida como un derecho. La vivienda como un derecho de todo ciudadano involucra una serie de aspectos necesarios que proporcionan al sujeto más que un bien, asignan a este una determinada calidad de vida.

“El derecho a la vivienda hoy se presenta como asociado a otros derechos reconocidos que son necesarios para cierta calidad de vida que se entiende como un mínimo de confort necesario y así se habla de un “derecho a la ciudad” por los servicios y posibilidades que la ciudad acuerda haciendo posible el ejercicio de los derechos: a la educación, a la salud (...)” (Yglesias: sin más datos²⁵)

Al involucrar en la definición del bien toda otra serie de derechos, la vivienda adquiere cierta complejidad trascendiendo el simple bien material. La vivienda deja de ser un techo para ser la base sobre la que se erigen otra serie de derechos.

El artículo 45 de nuestra Constitución²⁶ no sólo determina como derecho del ciudadano el acceso a la vivienda, también enfatiza la necesaria inversión privada en la producción de viviendas²⁷. Esta forma

²⁵ Extraído de: http://www.ccdt.udelar.edu.uy/wp-content/themes/corpo/adjuntos/359_academicas_academicaarchivo.pdf

²⁶ La Constitución de la República no refiere a cualquier tipo de vivienda, sino a la vivienda decorosa, higiénica y económica.

²⁷ “La vivienda, en Uruguay, constituye un derecho social, pero poco respetado. Su condición de mercancía, con una producción privada mayor que la pública, la coloca en una contradicción importante.” (...) El acceso a la vivienda, garantizado por la construcción, se enfrenta a fuertes intereses privados que privilegian el lucro y la especulación en el mercado habitacional y por otro lado a un Estado que se desresponsabiliza de dar respuesta a los problemas sociales, garantizando el Derecho de propiedad, pero no a la vivienda.” (Machado: 2001; 35)

abstracta y general de definir el derecho a la vivienda no versa sobre la titularidad y forma de tenencia alguna, no obstante, al respecto, los artículos 7 y 32 refieren al derecho de propiedad y de sus posibles limitaciones fundadas en el interés social.

Cuando se habla sobre la forma de tenencia de una vivienda se suele asimilar injustificadamente la propiedad con un tipo particular de tenencia, a saber, la privada. Esto es erróneo. (Yglesias: sin más datos²⁸)

Arturo Yglesias dirá: “(...) la propiedad privada, tal como la regulan los códigos decimonónicos satisface fundamentalmente la actividad comercial y financiera pues se sigue la idea de que “todos los bienes están en el comercio de los hombres” demostrando todos aquellos institutos que en el Antiguo régimen obstaculizaban su comercialización y se consagra la regla de que “los bienes del deudor son la garantía común de sus acreedores” originada en la vieja regla romana que sustituyó la responsabilidad del sujeto por la de su patrimonio, poniendo los acreedores en pie de igualdad.” (Sin más datos²⁹)

Pero ¿qué es la propiedad privada individual y qué es el derecho a la propiedad privada?

En su versión clásica el derecho de propiedad privada es el que tiene un individuo o un conjunto de individuos sobre una “cosa”, sea ésta, material o inmaterial. Dicho derecho permite a su propietario disponer de “la cosa” a su voluntad, haciendo valer ese derecho contra todos, incluido el Estado³⁰.

²⁸ Extraído de: <http://www.ccdt.udelar.edu.uy/wp-content/themes/corpo/adjuntos/359_academicas_academicaarchivo.pdf>

²⁹ Ibid.

³⁰ Si bien esta definición simplificada de propiedad privada se aplica a cualquier objeto sea o no material, desde una óptica marxista no es lo mismo analizar la propiedad privada de los medios de producción o de otros objetos de consumo cualquiera sea éste. “La cuestión de la propiedad

La propiedad privada individual³¹ es la libre disposición del bien, orientada a obtener el mayor provecho posible por parte del propietario. La propiedad privada individual se ha convertido hoy en el sustento de la estructura que ordena el mundo en el que vivimos. (González: 2014) Éste hecho no surge sino del proceso civilizatorio del que formamos parte. Las culturas prehispánicas en las que hundimos nuestras raíces raciales no conocían ésta forma de propiedad individual, fue con la conquista española y la evangelización de la Iglesia Católica que se impuso por la fuerza. Las formas de vida y maneras de ver el mundo pre-existentes fueron remplazadas, entre los cambios impuestos se estableció la propiedad privada individual. (Trundle: 2014)

Previo al ingreso de los españoles al continente americano, la tenencia de la tierra era común a todos sus habitantes sin distinción. Pero los europeos impusieron no sólo su cultura, su economía, su religión, su orden social y político en forma violenta y excluyente, también se encargaron de perpetrar el dominio de las tierras ineternum. Impusieron la tenencia de las tierras en propiedad privada individual. Estos no estaban más que replicando un modelo de producción y reproducción eurocéntrico. Nos impusieron una forma de asentarnos en ciudades que se asemejaba a las adoptadas en otros países europeos; países que se habían formado bajo la impronta del capital naciente y que correspondían a un estado de producción determinado.

privada en general y de la propiedad privada, en particular, no sólo constituye el problema clave de la teoría marxista y la historia humana, sino del funcionamiento de la sociedad. No se trata de una cuestión meramente jurídica ni “superestructural”, es el motor y, a la vez, el efecto de la dominación. (...) Sin embargo su problemática no es sometida a crítica en el conjunto de las ciencias sociales actuales, situación que no parece incoherente en relación a la ideología dominante.” (Logiudice: Sin más datos extraído de <http://www.herramienta.com.ar/herramienta-web-9/el-marxismo-y-la-propiedad-privada-hay-una-nueva-propiedad-privada>)

³¹ “La propiedad individual o familiar del suelo es un concepto tardío en la historia de la humanidad. Hasta bien avanzada la Edad Media en Europa y la instauración de la colonia en América, se reconocen varios modos de apropiaciones colectivas (...) utilizados sin que existiera la idea de <<derecho>>, poseyéndose individualmente apenas las armas, los instrumentos de labranza y utensilios.” (Aréalo y Bazoberry: 2012; 115)

La propiedad privada individual que hoy entendemos como natural al establecer la tenencia de un bien, no siempre fue comprendido de la misma forma. “Debemos tener claro, que la propiedad privada es una construcción social impuesta y no un hecho derivado de la lógica natural de la historia.” (González: 2014; 231) En tanto construcción social, se encuentra sujeta a las modificaciones en los modos de producción suscitados en el transcurso de la historia. El devenir de la propiedad privada no fue lineal, por el contrario estuvo repleta de contradicciones. Es en el marco del capitalismo que se da este proceso de idas y vueltas bajo el “ala” protectora del derecho, que beneficiaba por intermedio de las normas y leyes los intereses de la clase dominante. La propiedad privada que tenemos hoy, no es sino, un reflejo de las necesidades del actual modo de producción. Este argumento es el que justifica el análisis del actual sistema de propiedad. Al encarar el tema desde una postura marxista es necesario tener como punto de partida los aportes teóricos de “La Ideología Alemana”. Edgardo Logiudice (sin más datos) al analizar “La Ideología Alemana” va a decir: “(...) la propiedad privada pura es la que corresponde al capitalismo industrial, pero la propiedad mobiliaria y la del capital manufacturero también es propiedad privada, sólo que su desarrollo está influido aun por el Estado, no el Estado moderno sino el Estado estamental.”³²

Respecto al Estado, en “La Ideología Alemana” se hace referencia a que éste es una forma de organización usada por los propietarios capitalistas para garantizar sus intereses. (Marx y Engels: 1974)

El derecho de propiedad privada concebido como una idea, desde la óptica marxiana, no es más que una falsa conciencia. Se nos presenta como la posibilidad de hacer con el bien en propiedad lo que la voluntad dictamine y, en relación real ello no es así, pues, sólo hay propiedad en el

³² Extraído de: <http://www.herramienta.com.ar/herramienta-web-9/el-marxismo-y-la-propiedad-privada-hay-una-nueva-propiedad-privada>

comercio, en donde se establece una relación entre partes desiguales manejadas por intereses de clase.

Cabría preguntarse ¿es la solución al problema de la vivienda el establecimiento legal de otra forma de tenencia de ésta?³³ No. No es el Estado el que oferta vivienda, es el mercado como lo ha hecho hasta ahora siendo la propiedad privada funcional a éste por tanto cambiar los mecanismos judiciales de tenencia de la vivienda no se van a realizar por interés del propio capital, pero, además, tampoco sería la solución un encare unilateral o unidimensional. Incluso el Estado desde la triada subsidio-ahorro-préstamo en su larga trayectoria no ha podido incidir en los procesos del capital, procesos que tienen que ver con la segregación residencial e incremento de la desigualdad en otras dimensiones de la vida cotidiana de los sujetos. Insistimos, el problema es estructural e involucra al todo. Pese a la exposición de estos argumentos, entendemos que es importante generar debates en torno a la propiedad privada³⁴, lo que

³³ Al elaborar la monografía resultó difícil mantener en planos divergentes el acceso a la vivienda y la seguridad jurídica en la tenencia. Esta dificultad (como se ha dicho anteriormente) deriva de la funcionalidad que cumple la propiedad privada individual a través del mercado para los modos de producción vigentes. En momentos en que el rol principal en la organización de los bienes y servicios lo tiene el mercado, la propiedad privada es quien maneja los hilos invisibles que maniatan el acceso a la vivienda. En la inmensidad del concepto/ tema acceso a la vivienda, la seguridad jurídica en la tenencia de ésta sólo se visualiza como un atributo más a la hora de garantizar un derecho, el derecho a la vivienda. No se aprecia como un instrumento funcional a un modo de producción que concentra riquezas en pocas manos. “De los distintos atributos que garantizan el derecho a una vivienda adecuada -seguridad jurídica de la tenencia; disponibilidad de servicios, materiales e infraestructura; gastos de vivienda soportables; vivienda habitable y asequible, y localización, además de los componentes de la información y participación y de no discriminación- resulta especialmente preocupante el hecho de que, a pesar del dogma imperante de la propiedad privada, la seguridad de tenencia de la vivienda social aparece ahora en jaque.” (Aravena, Morales, Sugrabyes, A.: 2014; 31)

³⁴ Como pasante nos llegan diariamente a la oficina situaciones de compra-venta que se dan en cooperativas de vivienda en que el régimen de tenencia es de usuarios o copropietarios, en la mayoría de las soluciones habitacionales financiadas por el Ministerio, en tanto no se termine de pagar el empréstito la familia no puede alquilar, vender o ceder el bien. Estas compra-ventas son ilegales si no son previamente autorizadas por la institución que financia y subsidia, pero se expresan y son una realidad porque responden al sistema de producción vigente en el que prima el bien como mercancía y no como bien de uso, además de evidenciar otros efectos también provocados por el mundo del trabajo como por ejemplo los flujos migratorios internos.

permitirá arrojar luz sobre si existen actualmente los instrumentos suficientes para superar el actual modo de producción.

No hay derecho a la vivienda sin tenencia segura, la seguridad respecto a la protección contra desalojos injustificados u otras formas que impliquen el abandono de la vivienda por parte de sus usuarios/ ocupantes. Para que el derecho al acceso a la vivienda se realice debe evitarse que el bien ingrese al mercado y se convierta en un negocio.

“Pero, ¿es realmente que la propiedad privada individual es la forma más eficiente de asignarles bienes sociales, y en particular las viviendas? Visto desde el punto de vista del Mercado, indudablemente sí, porque entonces los bienes se transarán en el mercado, y habrá ganancias, y habrá comisiones y otros derrames varios. Y si mañana a usted no le sirve la vivienda a la que pudo llegar, porque se fue a otra provincia, o porque su familia creció, o por cualquier otra causa, tendrá que recorrer otra vez el vía crucis, para vender su vivienda y comprar otra, multiplicando costos aquí y allá en cada derrame, hacia los múltiples agentes que intervienen.” (Nahoum: 2014; 14)

La propiedad privada se ha convertido en una máxima que al igual que un eslogan publicitario se promociona a sí misma como el camino a la felicidad. Por la propiedad privada ¿es la felicidad en sí? ¿Es aquella forma de tenencia del bien que brinda mayor seguridad? Pues, no, la propiedad privada puede ser afectada por los vaivenes de la economía como cualquier otro bien, recuérdese por ejemplo los desbarajustes inmobiliarios acaecidos décadas atrás en EEUU y España producto de la fluctuaciones económicas.

Raúl E. Fernández Wagner afirma que la propiedad privada “(...) es una construcción social dada en la historia reciente de la humanidad. En

efecto, frente a las inmemoriales formas sociales de uso y derechos sobre la tierra, es recién en los últimos doscientos cincuenta años cuando se ha consolidado la prevalencia de la propiedad privada. Esa consolidación parte del cercado de las tierras y avanza con su consagración jurídica, en coincidencia con el desarrollo del estado liberal, y más recientemente se extiende a todo el planeta, mediante la expansión global de las formas capitalistas de producción y consumo. Este hecho ha alterado paulatinamente la relación del hombre con la tierra, y sus diversas formas de uso y apropiación, donde en el pasado predominaban en gran parte los usos, las servidumbres y las responsabilidades colectivas.

Partimos entonces, de considerar que la propiedad privada constituye un mundo de relacionamiento social.” (2014; 39)

Hoy día se está lejos de cuestionar el derecho sobre la vivienda o suelo habitación, lo que está en cuestión y debe debatirse es el mecanismo empleado para el acceso y satisfacción de la necesidad de vivienda. El debate que se plantea es si debe seguir siendo el mercado el proveedor de bienes y servicios imprescindibles para la vida de todo ser humano y, en este sentido, va de la mano, la forma de tenencia del satisfactor; para el mercado la propiedad privada individual continúa siendo la forma por excelencia de cumplir con la meta del sistema de acumulación económica vigente, es impensado separar el mercado de la propiedad privada³⁵.

“En opinión de Marx, la reducción del concepto de necesidad a la necesidad económica constituye una expresión de la alienación (capitalista) de las necesidades, en una sociedad en la cual el fin de la

³⁵ En el sistema de producción actual el trabajo genera valores de cambio que se intercambian en el mercado, existiendo valor de uso respecto a ese bien en el acto de intercambio, momento en el que satisface la necesidad humana de un sujeto. La lógica de los dueños de los modos de producción es ampliar sus plusvalías, obtener ganancias de una inversión, sin tener como fin directo la satisfacción de necesidades. Para ello produce valores de uso convirtiendo las necesidades humanas en mercancías. Son los valores de usos quienes satisfacen las necesidades humanas.

producción no es la satisfacción de necesidades, sino la valorización del capital, en la que el sistema de necesidades está basado en la división del trabajo y la necesidad sólo aparece en el mercado, bajo la forma de demanda solvente.” (Heller: 1978; 25)

Teniendo en cuenta lo anterior, debemos preguntarnos ¿cómo satisface las necesidades humanas un sistema que no se orienta hacia tal fin? ¿Cómo reconocer un valor de uso efectivo en un sistema que se orienta a la necesidad de poseer? El individuo satisface sus necesidades en el mercado adquiriendo los medios para su subsistencia, los cuales se le presentan como valores de cambio sobre los que no puede generar ninguna incidencia en tanto no tome conciencia.

“Además, la necesidad social que aparece en el mercado no es idéntica a la necesidad real, sino a la <<necesidad social solvente>>. Las diferentes demandas condicionan el poder de compra de los individuos y, por consiguiente, también <<las relaciones mutuas de las diferentes clases sociales y sus posiciones económicas relativas>>. (...) Marx resume esta situación cuando afirma: <<la necesidad de bienes en el mercado, la demanda, difiere cuantitativamente de la necesidad social efectiva>>.” (Marcuse, Herbert: 2010; 295)

Nahum dirá: no es posible resolver el problema de la vivienda si primero no se resuelve el acceso al suelo urbano formal, pero, sin embargo, no hay reglamentación que determine el acceso al suelo con servicios como un derecho de “todo habitante”. “Está claro asimismo que el derecho al suelo, a la vivienda, a la ciudad, no son sinónimos de propiedad, y menos aún de propiedad individual y exclusiva. El disfrute de los bienes y servicios habitacionales puede darse de otras formas, algunas mejores y otras incluso más segura que la propiedad (...).” (2012; 18)

El Estado y la política social de acceso a la vivienda

El acceso a la vivienda se ha convertido en un tema de relevancia en la coyuntura actual.

El rol que desempeñan los Estados en el diseño y ejecución de las políticas sociales es insustituible e impostergable, a fin de habilitar el pleno ejercicio de los derechos ciudadanos. La relevancia del rol del Estado viene dada por su posibilidad de incidir como mediador entre el mercado y la sociedad, alterando la estructura de oportunidades de los sujetos. (Mirza: 2014)

Desde una concepción marxista P. Netto (1992) dirá que la política social bajo la configuración de un capitalismo monopolista no puede ser entendida como un hecho que devino naturalmente, sino que son el resultado de la lucha de clases.

Por lo tanto, no podemos entender el problema del acceso a la vivienda como una cuestión individual, por el contrario, es un problema estructural³⁶.

“Las dificultades en el acceso a la vivienda, está cruzado por dos procesos complejos y concomitantes, el retiro del Estado como responsable de garantizar el Derecho a la Vivienda a los ciudadanos, con una acción reducida y focalizada y por otro lado procesos de complejización y heterogenización de la cuestión social (...).” (Machado: 2001; 24)

³⁶ P. Netto (1992) afirma que el ethos capitalista transfigura los problemas sociales en problemas individuales. Responsabiliza al sujeto de su suerte ya sea en el éxito o en el fracaso.

De acuerdo a lo expuesto en los párrafos anteriores nos preguntamos ¿Por qué hoy en día el problema del acceso a la vivienda no se observa como una temática presente en la lucha de clases por parte de los trabajadores? Porque el capitalista ávido de sus intereses desplaza el foco de la antigua lucha de clases, en las que se reivindicaban las formas de trabajo en el ámbito de la empresa. Hoy día se sitúa al trabajador no como parte del proceso de producción, es decir, como fuerza de trabajo, sino en el plano del mercado, como consumidores. La lucha de clases se desplaza y se convierte en un aparente problema de consumo, en este caso, de acceso a la vivienda. (Topalov: 1979)

Como el acto de consumo es un acto individual, privado de por sí, el trabajador al demandar una vivienda, no demanda un valor de uso de por sí sino que demanda la adquisición de un producto, de una mercancía, de una propiedad privada individual. Recordemos que el valor de uso sólo se consagra en el acto de intercambio, de comercialización, ya que previo al acto es propiedad del productor, de alguien que no tiene la necesidad de adquirir un bien de esas características, pero, que tiene los medios adecuados para producir una necesidad socialmente reconocida como tal.

“Primero, son las situaciones concretas de los trabajadores en el proceso capitalista de trabajo, las que determinan las exigencias objetivas de consumo de vivienda. Segundo, la inadecuación de esas exigencias de las condiciones de vivienda, y más ampliamente las condiciones urbanas, agrava los efectos de la explotación capitalista. Es por eso que la posición de los trabajadores como usuarios de la vivienda, es decir, en su relación con el capital inmobiliario, no puede analizarse independientemente de la relación con el capital que explota.” (Topalov: 1979; 70)

La propiedad privada es actualmente la principal forma de acceso a la vivienda. Para comprender el sistema de producción de viviendas: por

una parte, debe analizarse la vivienda como mercancía, es decir, disgregar la etapa del proceso de producción del bien, de la de su consumo; por otra parte, hacer lo propio entre el capital y la propiedad del suelo para poder analizar el suelo como mercancía. (Topalov: 1979)

La producción de viviendas con miras a obtener plusvalías y ganancias hacen notar con mayor nitidez que la tierra (sobre todo aquella destinada a su uso habitación) es un bien irreproducible; esto sucede por el hecho que sobre el suelo-habitación es que se erigen los emprendimientos lucrativos y, una vez terminados los proyectos constructivos, con su voracidad insaciables, los empresarios de la vivienda buscan un nuevo suelo-habitación que permita realizar un nuevo proyecto.

Para Marx el incremento de los medios de producción tiene como condición el aumento de la inversión para su adquisición, lo mismo sucede con la fuerza de trabajo. El incremento de los medios de producción también tiene como contrapartida el aumento de la inversión en fuerza de trabajo. No obstante, según Marx, el crecimiento del “capital constante” es más acelerado que el crecimiento del “capital variable”. Esta relación entre “capital constante” y “capital variable” Marx la denomina “composición orgánica del capital”, sobre ella se funda la acumulación del capital y sobre ella recae su propia inconsistencia del sistema. (Chris, Harman: 2008)

Pero ¿qué sucede en el caso de la vivienda donde la adquisición de los medios de producción (entre ellos la tierra) se encarecen en forma exponencial? ¿En estos casos es el trabajo quién determina en última instancia el valor de la mercancía? Lo cierto es que la vivienda no es ajena a lo que sucede con el resto de las mercancías. Al aumentar la inversión del capitalista en los costos fijos de producción, también aumenta, aunque en menor medida, los costos variables de producción y es en ese momento

donde el productor aumenta los niveles de producción innovando en los medios empleados para dicha producción.

La innovación en materia de producción de viviendas en nuestro país es reciente y en algunos programas habitacionales impulsados desde la órbita pública con la participación privada, resiste susodicha innovación en los medios de producción empleados.

Si bien la producción masiva de una mercancía provoca la reducción del tiempo socialmente necesario para su producción y, por consiguiente, la disminución del precio al que está dispuesto a pagar un individuo por la mercancía, esto no sucede de la misma forma en el caso particular de la vivienda. La tierra es un bien natural irreproducible, una materia prima escasa y como tal inelástica. Los costos de inversión que tienen productores de vivienda en la adquisición de materia prima también se transfieren directamente al precio final de la mercancía.

Los productores inmobiliarios aumentan sus inversiones en medios de producción movilizados por la demanda de vivienda, esto es aprovechado en parte por los ostentadores de la propiedad de la tierra urbana quienes especulan en el mercado buscando obtener mayor rédito económico en beneficio propio. En este juego de libertades necesarias (y funcional) para el desarrollo del capitalismo, gran parte de la sociedad queda excluido de la posibilidad de satisfacer la necesidad de vivienda.

“El problema del acceso al suelo, como componente inicial y fundamentalmente del acceso a la vivienda digna, es el primero a resolver. Pero el mismo no tiene ni siquiera principio de solución sin un vigoroso esfuerzo de la sociedad, y en particular del Estado, y ese esfuerzo no tiene otra manera de traducirse que a través de recursos.” (Nahoum: 2012; 20-21)

Este hecho que pasa desapercibido y, que a los ojos del Estado es una necesidad para incrementar las inversiones, aumento de las fuentes de trabajo; entra en contradicción con otras formas de producción colectivas de vivienda que tienen por fin privilegiar el valor de uso del bien por sobre su valor de cambio. Si bien hay algunos decretos y normativas destinadas a favorecer estos emprendimientos cooperativos de vivienda en la adquisición de terrenos, ello no se da en la práctica donde el valor del dinero-mercancía privilegia la maximización de las ganancias por sobre la satisfacción de las necesidades.

En ese sentido ¿exigir una solución únicamente de parte del Estado no es socializar las pérdidas y privatizar las ganancias? Somos socios no lucrativos en la producción de vivienda desde el Estado, generando la atmósfera precisa para el beneficio de los empresarios privados, pero ¿tenemos verdaderas políticas de acceso al suelo que garanticen en un segundo momento el acceso a la vivienda? Ya Vaz Ferreira (1953) a principios del siglo pasado se preocupaba por el tema y promulgaba el interés por generar el derecho de habitar.

“En Uruguay, la acción y omisión del Estado en materia habitacional ha producido soluciones y problemas que conviven a un tiempo y cuyo déficit deben rastrearse a partir de sus particularidades socioeconómicas, territoriales y demográficas.” (Franco y Vallés: 2012; 66)

En gran parte de lo que fue el Siglo XX se impuso un modo de protección en el que el Estado adquiriría un rol protagónico y dinámico en materia social. Las políticas sociales de entonces se sustentaban en el mundo del trabajo, la inserción del sujeto en el mercado de trabajo era condición necesaria para que estos se encontraran bajo la protección de la seguridad social.

“A través de la política social, el Estado burgués en el capitalismo monopolista procura administrar las expresiones de la ‘cuestión social’, de forma tal que atienda las demandas del orden monopolista, conformando así, por la adhesión que recibe de categorías y sectores cuyas demandas incorpora, sistema de consenso variable, pero operantes.” (Netto: 1992; 20)

El Estado es permeable a las demandas, siendo las políticas sociales la derivación de las movilizaciones y organizaciones de la clase obrera. (Netto: 1992)³⁷

Las intervenciones de la política pública en materia de vivienda generan modificaciones sustanciales en los patrones de consumo de los ciudadanos. “Ante todo, transforma el valor de uso de la vivienda de los trabajadores: sus características concretas como producto, y su localización en el espacio urbano. En seguida, actúa sobre el costo de consumo de la vivienda para su ocupante: el nivel de alquiler o el del costo de acceso a la propiedad.” (Topalov: 1979; 61)

En el marco de una sociedad hiperintegrada, el sueño de la vivienda propia que se generó en el imaginario social a raíz de las intervenciones de un Estado protector, reforzando “(...) la idea de que “lo que el Estado da no

³⁷ El Estado ha sido absorbido y dominado por los capitales e intereses político-económicos (con algunos momentos favorables a instancias de los estados benefactores que serían un discurrir de bonanza económica a nivel mundial que tan pronto descubrieron que era una forma de repartir la acumulación creciente en pocas manos fue dejado en desuso) replegándose de sus responsabilidades, dando paso al sector privado que se encargue de la provisión de bienes y servicios. En una esfera paralela se desarrollaron las organizaciones de ciudadanos que solo bajo su lucha y presión conquistaron logros importantes, que no hubieran partido de la iniciativa del propio Estado. Estudiar el acceso al suelo en Sudamérica, sobre todo el acceso al suelo por parte de aquellos individuos socio-económicamente más vulnerables, es estudiar la lucha entre estratos sociales, entre el capital y el pueblo. La tierra tiene inmersa la historia de lucha y conquista, y la sigue teniendo. El estudiar el acceso al suelo en particular y el acceso a la vivienda en general como la historia de lucha de clases, es estudiar el problema desde la óptica marxista, un argumento más para comprender que el problema del que se trata en la monografía es de carácter estructural y, como tal, debe ser analizado desde esa misma órbita.

lo quita”, y generando diversos efectos: gasto sin control, normativas de acceso de cuño corporativo, deudas incobrables, acceso desmercantilizado a grupos altos, fortalecimiento de burocracias prebendarias y clientelismos partidarios. En los sesenta, el sistema de sustentación de importaciones comenzó su declive, acotando los recursos del Estado. Las sociedades iniciaron un cambio en su estructura, en la cual la pirámide social formada sobre sólidas clases medias comenzó a aplanarse alimentada con el pasaje de los grupos medios hacia los grupos pobres. El sistema de cobertura de bienestar por el empleo comenzó a decaer, producto principalmente de dos factores: el desempleo que excluía del sistema y la simultánea retracción de las instituciones proveedoras de bienes sociales.” (Magri: 2013; 135)

En la década del ´90 las políticas sociales estuvieron marcadas por una fuerte concepción financiera y una perspectiva residual. La inserción laboral dejaría de ser condición determinante para el acceso de los ciudadanos a las políticas sociales, los criterios de focalización y selección de los beneficiarios de las políticas públicas sería determinado por el nivel de ingresos de las familias. (Magri: 2013)

En materia de vivienda históricamente la política social de Uruguay ha sido residual, en los inicios de las intervenciones públicas de vivienda la cobertura de éstas se orientó hacia la universalidad, en tanto que, se privilegiaba la tenencia del bien en propiedad individual. “Los programas denominados de vivienda social fueron instrumentados a través de arreglos corporativos, en los cuales los entes, empresas y organismos públicos y privados establecían convenios con el Banco Hipotecario del Uruguay para la compra de casas a sus funcionarios y empleados (...). A fines de los años sesenta, el impulso cooperativista de vivienda por ayuda mutua se constituyó en un paradigma de organización social (...). De este modo, la vivienda social no fue un estigma entre 1921 y 1960, sino que respondió a arreglos en los cuales primaba la pertenencia política —sindicatos y

gremios— o social —cooperativas de ayuda mutua—, dando cuenta de un estado de demanda organizada con capacidad de generar arreglos entre Estado, mercado y sociedad corporativizada.” (Magri: 2013; 138-139)

En el último quinquenio la vivienda de interés social se ha reposicionado en un lugar privilegiado tras el impulso del segundo gobierno de “izquierda” del país. En este sentido, la Ley N° 18.795 de Acceso a la Vivienda de Interés social y la Ley N° 18.829 Plan Nacional de Integración Socio-Habitacional Juntos³⁸ fueron los bastiones del reposicionamiento de la vivienda social.

³⁸ “En tanto acción política con pretensión distributiva, el pj se sitúa como una solución híbrida entre el asistencialismo tradicional y la filantropía finiseculares, y nuevas tendencias de atención a la vulnerabilidad social en perspectiva política de cuño progresista del siglo xxi, porque, por un lado, subsidia el total de la solución habitacional exigiendo contrapartidas (concepto liberal) de construcción; y por otro lado, se apoya en criterios de lo que llamamos anteriormente tercera etapa del bienestar: promueve la organización social, la ayuda mutua y el conocimiento de los derechos de ciudadanía con eje en la posesión de la vivienda y el uso del hábitat. Sin embargo, aun tomando la segunda interpretación, esta intención integradora continúa siendo funcional a la segregación y segmentación social, porque acota el desarrollo social y ciudadano a territorios periféricos de las ciudades, espacios segregados del movimiento urbano y social de la ciudad consolidada.” (Magri: 2013; 147-148)

Reflexiones finales

Lejos de cuestionar el derecho sobre la vivienda o suelo habitación, lo que está en cuestión y debe debatirse es el mecanismo empleado para el acceso y satisfacción de la necesidad de vivienda. El debate que se plantea es si debe seguir siendo el mercado el proveedor de bienes y servicios imprescindibles para la vida de todo ser humano y, en este sentido, va de la mano, la forma de tenencia del satisfactor; para el mercado la propiedad privada individual continúa siendo la forma por excelencia de cumplir con la meta del sistema de acumulación económica vigente, es impensado separar el mercado de la propiedad privada. La propiedad privada se presenta al hombre como un sagrado inviolable sobre el cual tiene poco margen de acción.

La vivienda debe ser entendida desde su complejidad, hoy día representa un derecho que alberga una serie de aspectos necesarios que proporcionan al sujeto más que un mero bien, asigna a éste una determinada calidad de vida. La vivienda como derecho social entra en contradicción con otro derecho, el de propiedad privada, éste privilegia el lucro y la especulación sobre las necesidades de los sujetos.

La propiedad privada individual es la libre disposición del bien, orientada a la obtención del mayor provecho posible por parte del propietario. Ésta debe ser comprendida como una construcción social la cual se encuentra sujeta a las modificaciones suscitadas en los modos de producción a lo largo de la historia. La propiedad privada se ha convertido en un elemento estructurante del mundo en el que vivimos.

En un mundo dominado por las mercancías, los hombres se encuentran alienados de su ser, la condición económica es la negación de la humanidad al atentar contra las formas de producción y reproducción

empleado por los hombres. Como bien dice H. Marcuse “la alienación ha tomado su forma más universal en la institución de la propiedad privada; el remedio a la alienación sería, pues, la abolición de la propiedad privada.” (2010; 277)

El trabajo es quien determina la existencia humana dando la forma a la estructura social; es el proceso de producción quien condiciona la vida humana.

¿Cómo satisfacer las necesidades humanas en un sistema de acumulación de capital que no se orienta a tal fin? ¿Se puede reconocer efectivamente hoy día un valor de uso sobre las mercancías? ¿Qué lugar ocupa el consumo de mercancías en nuestras vidas?

Hoy día se sitúa al trabajador no como parte del proceso de producción, es decir, como fuerza de trabajo, sino en el plano del mercado, como consumidores. La lucha de clases se desplaza y se convierte en un aparente problema de consumo, en este caso, de acceso a la vivienda.

El individuo satisface sus necesidades en el mercado adquiriendo los medios para su subsistencia, las cuales se le presentan como valores de cambio sobre los cuales no puede generar ninguna incidencia. En sentido opuesto a las necesidades del hombre se encuentra el objetivo central del capitalismo, quien tiene por fin incrementar su lucro a través del control de los mercados y el manejo del consumo de los sujetos. El resultado del enfrentamiento de las partes es la lucha de clases.

La familia es la unidad que expresa la demanda de vivienda. La situación habitacional tiene efectos significativos tanto en la conducta personal como en la dinámica familiar. Como en la mayoría de los fenómenos sociales, los cambios suscitados en la institución familia son

graduales y a la vez que se ven influenciados por el contexto, también son fuente de cambio en el devenir histórico. Las formas de organización de las familias, más bien, responde a las distintas estrategias de funcionamiento y adaptación.

Como un tercer actor, surge el Estado quien en su búsqueda de equilibrios macroeconómicos legitima (y promueve) procesos de acumulación de capital. El Estado capturado por el capital sería el actor encargado de establecer las condiciones precisas para facilitar el desarrollo del neoliberalismo. Por medio del monopolio del ejercicio de la violencia el Estado velaría por el derecho a la propiedad privada, el respeto de las leyes por él sancionadas y el libre mercado y comercio.

Desde sus inicios el neoliberalismo ha implicado prácticas político-económicas orientadas desde la teoría a la búsqueda del bienestar humano a través de libertades empresariales, seguridad sobre el derecho de propiedad privada y el libre comercio. Estados desarrollistas como los que tienen lugar en nuestro país, intervienen desde una lógica desmercantilizadora con el objetivo claro de extender la cobertura de los derechos a sus ciudadanos. Las políticas sociales diseñadas e implementadas desde este tipo de Estado desarrollista no se reducen a circunstancias económicas de los ciudadanos a la hora de establecer su población meta. Esta lógica universalista no es incompatible con la focalización, pero sí es común que prevalezca la primera sobre la segunda.

¿Cuáles son las verdaderas libertades que se pretenden desde el Estado neoliberal? Algo está claro y es que no es la libertad del desarrollo humano la que se garantiza. El proyecto neoliberal no habla de libertad en toda su dimensión, sólo refiere a la libertad de la propiedad privada.

Cuando estudiamos el acceso a la vivienda y lo visualizamos como problema, debido a los contingentes de población marginados al acceso del bien, lo que se está observando es la contradicción entre las fuerzas productivas materiales de la sociedad y las relaciones de producción, o su expresión jurídica, la propiedad privada.

En el actual modo de producción el suelo urbano se ha transformado en una mercancía y debido a su inelasticidad se convierte en uno de los bienes de mayor fragmentación social y fuente de inequidad, los espacios provistos de todas las prestaciones de servicios son reservados a aquellos quienes pueden pagar y quienes no, son desplazados a las periferias de las ciudades.

El problema del acceso a la tierra dirigida a desarrollar los medios de vida de las fuerzas productivas, es decir, la tierra como medio de producción y la tierra como medio habitación. El analizar el problema del acceso a la vivienda, desde una lógica marxista que permita entender el problema como estructural, nos encamina inevitablemente a reflexionar sobre la tierra como medio de producción y como medio habitación. La tierra urbana, entendida esta como modo de producción, no es usada por los empresarios hasta conseguir la rentabilidad esperada en sus ganancias y las necesidades de los otros. Si bien muchos países de la región han demostrado interés por legislar y reglamentar el deber de uso en detrimento de los capitales especuladores del suelo, no se han obtenido mayores resultados.

Los porcentajes de urbanización se encuentran en niveles históricos, para nuestro país, la cantidad de personas asentadas en centros urbanos ronda el 95% de la población total del país. Por tanto, la creciente urbanización agrava aquel problema aumentando la demanda del suelo

urbanizado con destino habitación (y también de producción) frente a un recurso por demás limitado.

Las ciudades deben ser entendidas como el resultado de los modos de producción al darle forma de acuerdo a las necesidades de la industria, sólo se va a encontrar en la ciudad aquello que resulta necesario y útil al desarrollo del modo de producción vigente. Aquello que no puede ser convertido en mercancía y, por tanto, no da ganancias, no sirve.

La vivienda es esencial desde el punto de vista de los derechos humanos para una calidad de vida digna para las personas. El problema de que el mercado se convierta en el proveedor de viviendas (convirtiendo a la vivienda en una mera mercancía, exenta de un enfoque de derecho), en momentos en que se internacionalizan las economías (se globalizan las finanzas) es que, las familias se convierten en más vulnerables al momento de enfrentar las oscilaciones económicas. Como se dijo anteriormente, las crisis económicas son inevitables en el actual sistema de acumulación.

La mercantilización del acceso a la vivienda no significa la desaparición total del Estado en ésta materia, pues, a pesar de que el proceso de circulación del bien queda a cargo del mercado y, son los empresarios los que obtienen las plusvalías, es el Estado quien surge como co-financiador y garante de las familias. El Estado se convirtió en socio no lucrativo en la producción de vivienda, generando condiciones precisas para que los inversores inmobiliarios obtengan las mayores ganancias posibles.

En las últimas décadas, se ha instaurado como tendencia a nivel mundial un modelo en el que el Estado se encarga de subsidiar al mercado en la construcción de viviendas como forma de facilitar el acceso a ésta. En la década de los 90 las políticas sociales estuvieron marcadas por una

fuerte concepción financiera y una perspectiva residual. La inserción laboral dejaría de ser condición determinante para el acceso de los ciudadanos a las políticas sociales, los criterios de focalización y selección de los beneficiarios de las políticas públicas sería determinado por el nivel de ingresos. En este sentido, se destacan los esfuerzos por revertir la situación de parte de la gestión del segundo gobierno de "izquierda" del país. Nuevos programas habitacionales con enfoque de derecho, los cuales privilegian el aspecto social del bien son señal de la intención por revertir la situación. Las nuevas políticas de vivienda como el subsidio a la permanencia son un indicio de que actualmente no sólo se subsidia a la oferta, sino que también, se subsidia a la demanda de vivienda.

El subsidio en materia habitacional surge como un instrumento dirigido a facilitar el acceso "universal" y permanencia en la vivienda de interés social. La diferencia entre los distintos tipos de subsidio radica en dónde pone el acento la "ayuda" económica estatal, si en la demanda habitacional o en la oferta de vivienda.

El subsidio puede definirse como un apoyo estatal que se adecua a la situación socioeconómica de la familia y que tiene por fin ampliar los niveles de equidad entre los distintos estratos sociales (clases). El subsidio viabiliza la permanencia de la familia en la vivienda al contemplar los cambios en la situación familiar a lo largo de los ciclos de vida por los que ésta atraviesa.

El subsidio a la demanda puede ser considerado como una innovación del plan quinquenal 2005-2009 respecto a los tres instrumentos clásicos (préstamo, ahorro y subsidio) de acceso a la vivienda diagramados por la Ley de Vivienda de 1968.

En tanto instrumento para el acceso y permanencia en la vivienda, el subsidio abarca toda la política habitacional del país, encontramos el subsidio a la cuota, el subsidio a la permanencia, el subsidio directo, etc. El subsidio a la cuota aplica en situaciones en que las familias no pueden pagar la totalidad de la cuota que le fue asignada al momento de recibir un crédito hipotecario. En este caso se tiene en cuenta la situación socio-económica de la familia al momento de obtener un préstamo hipotecario, mientras que el subsidio a la permanencia tiene en cuenta el ciclo vital de la familia durante el tiempo que ésta paga el empréstito hipotecario. Por su parte, el subsidio directo, aplica en situaciones familiares vulnerables en las que los individuos no tienen la posibilidad de acceder a una vivienda, un ejemplo de ello son los plan SIAV, las acciones de mitigación, los realojos ejecutados por el PIAI, los subsidios de alquiler.

En el último quinquenio la vivienda de interés social se ha re-posicionado en un lugar privilegiado tras el impulso del segundo gobierno de “izquierda” del país. En este sentido, la Ley N° 18.795 de Acceso a la Vivienda de Interés Social y la Ley N° 18.829 Plan Nacional de Integración Socio-Habitacional Juntos fueron los bastiones del re-posicionamiento de la vivienda social.

Las sucesivas políticas de viviendas desarrolladas en el país han tenido como base la Ley de Vivienda del año 1968, ésta se ha convertido en la matriz de los Planes Quinquenales de vivienda. El establecimiento del MVOTMA fue el marco institucional necesario para una ley que regía y rige toda la política de vivienda del país. Todos los Planes Quinquenales, en mayor o menor medida, apuntan su mirada bajo la forma de tenencia de la vivienda en propiedad. Sólo han modificado en su formulación los

lineamientos de los programas habitacionales y la asignación del gasto público destinado a tales fines³⁹.

El MVOTMA no surgió con el objetivo claro de construir viviendas, sino como subsidiario de ese rol y, tras más de 20 años de ejecución éste no ha podido establecer un sistema público de acceso a la vivienda eficiente.

Históricamente se ha priorizado la construcción de nuevas viviendas, sobre todo, incentivando al mercado privado en la generación de stock de viviendas. Pero ¿se puede solucionar el problema del acceso a la vivienda solamente generando stock de viviendas? ¿Es el mercado el medio propicio para solventar la demanda de vivienda? ¿De esta manera se puede cambiar la matriz de acceso a la vivienda?

El derecho a la propiedad no se condice directamente con el derecho humano que representa el acceso a la vivienda y, como bien se dijo en el trabajo monográfico, el acceso a la vivienda es insostenible sin tenencia segura del bien. La propiedad privada no es garantía ni sinónimo de seguridad en la tenencia de la vivienda, por el contrario, muchas veces atenta contra el propio derecho de la persona de acceder a una vivienda. En este sentido, el acceso cooperativo a la vivienda estaría revestido de mayores garantías en la tenencia segura del bien. Ésta forma cooperativa de acceso a la vivienda, si bien no elimina por completo la mercantilización del bien, pues, éste continúa siendo el mayor activo de inversión de las familias, sí puede decirse que ésta no contiene en idéntica proporción los vicios del mercado. Entre los beneficios del acceso cooperativo a la vivienda resalta el “cobijo” que ésta brinda a las familias en momentos de

³⁹ Ver anexos.

oscilación económica, dando más certezas que el propio mercado respecto a la tenencia segura del bien.

Para que el derecho al acceso a la vivienda se efectivice debe evitarse que el bien ingrese al mercado para convertirse en un negocio. Hoy día es una utopía que esto suceda, pues, la lógica de consumo que prevalece entre los individuos lo hace inviable.

Como se afirmó en el cuerpo de la monografía, el problema actual del acceso a la vivienda es producto y consecuencia del sistema actual de acumulación de capital, pero, en tanto que éste no desaparezca es necesario dar cobijo a las familias y es el Trabajo Social quien puede encontrar en ese aspecto un espacio de inserción laboral, tratando de resguardar los derechos humanos de los individuos.

La desmercantilización es el aspecto central del problema de acceso a la vivienda, ello es el problema principal al darle tratamiento al tema desde un enfoque de derechos humanos.

Bibliografía

Arévalo, Martha y Bazoberry, Guillermo (2012) “¿Suelo o territorio?” En “Derecho al suelo y la ciudad en América Latina. La realidad y los caminos posibles.” Montevideo, Uruguay: Editorial Trilce.

Arévalo, Martha; Bazoberry, Guillermo y Landaeta, Graciela (2014) “El suelo y la vivienda entre la propiedad estatal, comunitaria, social cooperativa y privada.” En “La vivienda, entre el derecho y la mercancía. Las formas de propiedad en América Latina.” Montevideo, Uruguay: Editorial Trilce.

Aristondo, Laura (2005) “La legislación de la vivienda popular en el Uruguay del Siglo XX.” En Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales. Vol1. IX, núm. 149. Universidad de Barcelona. Disponible en: <<http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-194-29.htm>> [acceso 11/11/2014]

Cafaro, Laura y Espasandín, Cecilia (2011) “Aportes teórico-metodológicos para repasar la categoría familia.” En Revista de Trabajo Social: “Derechos ciudadanos y políticas sociales.” Mayo-Agosto, N°52, pp. 40-51.

Correa do Lago, Luciana y Silveira Belato, Clara (2014) “Propiedad y derecho de uso del suelo urbano en Brasil: contribuciones para un debate urgente.” En “La vivienda, entre el derecho y la mercancía. Las formas de propiedad en América Latina.” Montevideo, Uruguay: Editorial Trilce.

Cortés, Martín (2011) “Un marxismo cálido para A. Latina (apuntes para una investigación)” En “Nuestra América y el pensamiento crítico. Fragmentos del pensamiento crítico de Latinoamérica y el Caribe.” Bs. As., Argentina: Editorial Clasco.

De Mattos, Carlos A. (2007) "Globalización, negocios inmobiliarios y transformación urbana." En Revista Nueva Sociedad N° 212 "Gobernar la ciudad." Disponible en: <www.nuso.org/upload/articulos/3481_1.pdf> [acceso 20/11/2014]

Fernández Hasan, Alma (2007) "Las Políticas Sociales como estribo de las familias latinoamericanas." En Revista de Trabajo Social: "Intervención profesional en programas sociales (2)." Mayo-Agosto, N°40, pp. 68-71.

Fernández Wagne, Raúl E. (2014) "La construcción social de la propiedad privada en la evolución histórica reciente del país y la región." En "La vivienda, entre el derecho y la mercancía. Las formas de propiedad en América Latina." Montevideo, Uruguay: Editorial Trilce.

Florian, Alejandro (2014) "Asentamientos y propiedad colectiva, ¿sujetos en el camino posible?" En "La vivienda, entre el derecho y la mercancía. Las formas de propiedad en América Latina." Montevideo, Uruguay: Editorial Trilce.

Franco, Jorge y Vallés, Raúl (2012) "El acceso al suelo como parte de una política integral del hábitat urbano." En "Derecho al suelo y la ciudad en América Latina. La realidad y los caminos posibles." Montevideo, Uruguay: Editorial Trilce.

Engels, Friedrich (1887) "Contribución al problema de la vivienda." Disponible en: <<http://www.marxists.org/espanol/m-e/1870s/vivienda/>> [acceso 30/9/2014]

Harman, Chris (2008) "La tasa de ganancia y el mundo actual." Disponible en: <https://www.marxists.org/espanol/harman/2007/001/index.htm> [acceso 14/02/2015]

Harvey, David (2007) "Breve historia del neoliberalismo." Madrid, España: Editoril Akal. Disponible en: http://www.extension.edu.uy/sites/extension.edu.uy/files/breve_historia_d_el_neoliberalismo_harvey.pdf [acceso 10/10/2014] (sin más datos)

Harvey, David (2008) "El derecho a la ciudad." Disponible en: <http://www.sinpermiso.info/textos/index.php?id=2092> [acceso 10/04/2015] (sin más datos)

Harvey, David (2005) "El "nuevo" imperialismo: acumulación por desposesión." Bs. As., Argentina: Editorial CLACSO.

Heller, Agnes (1978) "Teoría de las necesidades en Marx." Barcelona, España: Ediciones Península.

Iracheta, Alfonso (2012) "La mejor política social es la política económica." En "Derecho al suelo y la ciudad en América Latina. La realidad y los caminos posibles." Montevideo, Uruguay: Editorial Trilce.

Jaramillo, Samuel (1999) "El papel del mercado del suelo en la configuración de algunos rasgos socio espaciales de las ciudades latinoamericanas" En Revista Territorios, número 2. Universidad de Rosario. Colombia.

Logiudice, Edgardo () "El marxismo y la propiedad privada. ¿Hay una nueva propiedad privada?" Disponible en:

<<http://www.herramienta.com.ar/herramienta-web-9/el-marxismo-y-la-propiedad-privada-hay-una-nueva-propiedad-privada>> [acceso 16/12/2014]

Magri, Altair Jesica (2013) "El Plan Juntos de emergencia habitacional en Uruguay respuestas gubernamentales cuando el Estado no alcanza sus metas." Revista de Ciencias Sociales, DS-FCS, vol. 26, n.º 32, pp. 133-150.

Magri, Altair Jesica (2013) "La reforma gerencial en el área de la vivienda en Uruguay." Revista uruguaya de Ciencias Políticas, Vol. 22, n.º 1, pp. 59-80.

Machado, Gustavo (2001) "Pobreza urbana, políticas públicas de vivienda y participación social." En Revista de Trabajo Social: "Políticas públicas y participación ciudadana." Revista N° 21, pp. 23-37.

Marx, Carlos (1998) "El capital. Tomo III. Libro tercero. El proceso de producción capitalista." Madrid, España: Ediciones Siglo XXI.

Marx, Carlos; Engels, Federico (1974) "La Ideología Alemana." Montevideo, Uruguay: Ediciones Pueblos Unidos.

Marcuse, Herbert (2010) "Razón y revolución". Madrid, España: Editorial Alianza.

Mirza, Christian (2014) "(Re)construcción de las matrices de bienestar en América Latina: los dilemas de las izquierdas latinoamericanas" Bs. As., Argentina: Editorial Clasco.

Moreno, Alejandro (2011) "Neoliberalismo, cultural y sociedad" en "Nuestra América y el pensamiento crítico. Fragmentos del pensamiento crítico de Latinoamérica y el Caribe." Bs. As., Argentina: Editorial Clasco.

Nahoum, Benjamín (2014) "Una, dos, muchas formas de tenencia segura." En "La vivienda, entre el derecho y la mercancía. Las formas de propiedad en América Latina." Montevideo, Uruguay: Editorial Trilce.

Nahoum, Benjamín y González, Gustavo (2011) "Escritos sobre los sin tierra urbanos. Causas, propuestas y luchas populares." Montevideo, Uruguay: Editorial Trilce.

Narbondo, Pedro (2012) "¿Estado desarrollista de bienestar o construcción de la izquierda del Estado neoliberal? Los Gobiernos del Frente Amplio de Uruguay" en "El Estado en América Latina: continuidades y rupturas". Bs. As., Argentina: Editorial Clasco.

Netto, José Paulo (1992) "Capitalismo monopolista y servicio social." Brasil: Editorial Cortez.

Olsson, Joakim (2012) "Para derribar este otro apartheid." En "Derecho al suelo y la ciudad en América Latina. La realidad y los caminos posibles." Montevideo, Uruguay: Editorial Trilce.

Sautu, Ruth et al. (2005) "Manual de metodología. Construcción del marco teórico, formulación de los objetivos y elección de la metodología." Bs. As, Argentina: CLACSO, Colección Campus Virtual.

Sugranyes, Ana y Morales, Raúl (2012) "Resistencia y propuestas hacia el derecho al suelo." En "Derecho al suelo y la ciudad en América

Latina. La realidad y los caminos posibles.” Montevideo, Uruguay: Editorial Trilce.

Sugranyes, Ana; Morales, Raúl y Aravena, Susana (2014) “Buscando alternativas colectivas en un escenario neoliberal.” En “La vivienda, entre el derecho y la mercancía. Las formas de propiedad en América Latina.” Montevideo, Uruguay: Editorial Trilce.

Stalin, Joseph (1938) “Sobre el materialismo dialéctico y el materialismo histórico.” (Sin más datos)

Topalov, Christian (1979) “La urbanización capitalista: algunos elementos para su análisis.” México: Editorial Edicol.

Trundle, Luis Enrique (2014) “Propiedad colectiva del suelo y la vivienda. Pasado, presente y futuro.” En “La vivienda, entre el derecho y la mercancía. Las formas de propiedad en América Latina.” Montevideo, Uruguay: Editorial Trilce.

Vaz Ferreira, Carlos (1953) “Sobre la propiedad de la tierra”. Colección Clásicos del Uruguay vol. 6. (Sin más datos)

Yglesias, Arturo () “El hábitat la vivienda y su titularidad en el Uruguay. La vivienda en el territorio y la titularidad de la vivienda popular en Uruguay.” Disponible en: <http://www.ccdt.udelar.edu.uy/wp-content/themes/corpo/adjuntos/359_academicas__academicaarchivo.pdf> [acceso 16/08/2014]

Páginas de la que se obtuvo información

Naciones Unidas (2013) “Derecho a una vivienda adecuada.”
<http://direitoamoradia.org/wp-content/uploads/2013/10/AG_68_ES.pdf>
[acceso 15/092014].