

UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGÍA
Tesis Licenciatura en Sociología

**Las políticas municipales de vivienda en Montevideo
entre los años 1985-1995**

Inés Giudice

**Tutores: José Miguel Busquets
Francisco Pucci**

2009

INDICE

1.	Introducción	3
2.	Capítulo Primero: Objeto y objetivos	5
3.	Capítulo Segundo: Marco teórico-metodológico	7
4.	Capítulo Tercero: Las políticas municipales de vivienda de los gobiernos departamentales post – dictadura (1985-1995)	21
5.	Capítulo Cuarto: Comparación entre las políticas y programas municipales de vivienda en Montevideo de acuerdo a las dimensiones de cambio de las políticas sociales (1985-1995)	38
6.	Capítulo Quinto: Análisis comparativo en los procesos de cambio en las políticas municipales de vivienda en Montevideo (1985-1995)	47
7.	Capítulo Sexto : Esbozo de hipótesis explicativas sobre los procesos de cambio	55
8.	Bibliografía consultada	58

1. Introducción.

El presente trabajo pretende inscribirse en el conjunto estudios y reflexiones sobre las políticas públicas de vivienda en el Uruguay en la segunda mitad del Siglo XX. en especial la vinculación entre política de vivienda, pobreza y exclusión socio- territorial.

La implementación de esta política pública con programas dirigidos hacia los sectores en situación de pobreza, ha sido una constante en las áreas urbanas y rurales en nuestro país en los últimos 40 años. Los programas desarrollados estuvieron alineados a los objetivos de “mejorar la calidad de vida” de los destinatarios/as, atender “la emergencia habitacional” o más explícitamente “reducir la pobreza”.

Sin embargo, constatamos la ausencia de estudios que refieran especialmente tanto a la cuantificación de este conjunto disperso de políticas y programas públicos y privados,¹ como a la evaluación de las políticas de vivienda en el crecimiento, disminución o estancamiento de la pobreza de ingresos y su relación a los fenómenos de segmentación social y segregación residencial.² La visualización de estos fenómenos en el mapa de las ciudades y pueblos es un dato relevante. Los programas de vivienda aparecen como “marcas” en una zona de baja densidad poblacional y con el tiempo se va poblando y precarizando, por lo general, rodeando de asentamientos precarios y confundiendo con los mismos. Las “marcas” de programas públicos hacia sectores de pobreza en el territorio, – en Montevideo y otras ciudades del país -, dan cuenta de tales procesos, en especial la producción pública de las viviendas de emergencia, construidas en las distintas etapas posteriores a la aprobación de la Ley Nacional de Vivienda (Ley 13.728 de 1968). Por orden cronológico, destacamos en Montevideo, los programas de mayor relevancia: los programas de vivienda construidos por INVE y los construidos en ocasión de las inundaciones de 1959, los Conjuntos Habitacionales de Emergencia construidos por el Ministerio de Vivienda y Promoción Social en los años 70, el “Plan 40 semanas” construido por la Intendencia de Montevideo durante la etapa final de la dictadura militar, en los años 1982-1984, el “Plan Aquiles Lanza” que corresponde al primer gobierno democrático a partir de 1985 y, finalmente, la construcción de Conjuntos de Núcleos Básicos Evolutivos Mejorados (NBEM)³ luego de la creación en 1990-1992 del Ministerio de Vivienda , Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA), en tres períodos consecutivos. Con relación a estos tres periodos, la inversión en vivienda para los sectores con ingresos menores a 30 Unidades Reajustables (UR) resultó

¹ Entre los primeros Decretos presidenciales que reglamentan la Ley Nacional de Vivienda N° 13.728 de 1968, se encuentra el Decreto N° 545/970 que define como objetivo: “Se declara de interés general la realización de programas experimentales para la erradicación de agrupamientos habitacionales marginales urbanos y se dan disposiciones acordes” (BHU,1979).

² La lista de estudios que analizan esta problemática, surge tanto desde los arquitectos que visualizaron esta problemática, como desde los sociólogos y trabajadores sociales con estudios de sociología urbana. Nos interesa destacar, dos trabajos de jóvenes investigadores. Por un lado, la tesis de maestría del Lic., Pablo Cruz : “Estado y Segregación Residencial. El Suelo urbano y la localización de las acciones habitacionales en Montevideo (1984-2004)”, da cuenta de cómo la localización de los programas habitacionales públicos ha sido un factor de segregación residencial. Por otro lado, si bien numerosos trabajos han cuantificado y analizado la situación de los asentamientos precarios, los trabajos de la Lic. Ma. José Álvarez , dan cuenta de la vinculación entre la formación de los asentamientos y los fenómenos de exclusión socio-territorial.

³ Se trata de un vivienda “mínima” de 32 m2 de acuerdo a la definición de la Ley de vivienda de un solo dormitorio, pero en tanto es evolutiva se construye con la cimentación para la ampliación hasta dos dormitorios más. El término mejorado remite a la construcción de a cimentación para la ampliación.

un porcentaje muy importante del Fondo Nacional de Vivienda y Urbanización. (FNVyU). En 1997 el surgimiento del Programa de Integración de Asentamientos Irregulares (PIAI) como respuesta al crecimiento de los asentamientos precarios en los años 90', ensaya una nueva forma de abordaje de la pobreza urbana, siendo también sus resultados ambiguos en cuanto a la reducción de la pobreza y la exclusión socio-territorial.

De modo intuitivo, podríamos afirmar que el acceso a una solución habitacional es un factor determinante para mejorar la calidad de vida de las familias pobres. Sin embargo, tal afirmación puede relativizarse en tanto la solución habitacional no sea la adecuada a las necesidades y posibilidades materiales y simbólicas de las familias. Es posible, por tanto, que se constituya en un elemento instrumental de su estrategia de sobrevivencia y no potencie su salida de la condición de pobreza. En nuestra percepción, los resultados o efectos de las políticas de vivienda dirigidas a los sectores de nivel socio-económico bajo, resultan ambiguos u opacos con relación a los objetivos buscados, sean éstos de combate a la pobreza o de integración social.

La enumeración que antecede referida al conjunto de políticas y programas habitacionales dirigidos a los sectores de pobreza, en la segunda mitad del Siglo XX, nos remite a un objeto de estudio de gran extensión y múltiples derivaciones. En consecuencia, el presente trabajo realiza la opción de centrarse en el análisis de dos periodos consecutivos de políticas municipales de vivienda en Montevideo, los correspondientes a los años 1985-1990 y 1990-1995. La elección se fundamenta en que las mencionadas políticas, están explícitamente dirigidas a los sectores de menores ingresos. El presente trabajo desarrollará un **primer capítulo** para definir su objeto y objetivo de estudio. El **segundo capítulo** se referirá al marco teórico-metodológico. Se propondrá una breve síntesis del enfoque del Dr. Wanderley Guilherme Dos Santos⁴, en particular su enfoque sobre políticas públicas de su libro "Cidadania e Justiça" (1979), en tanto sustrato que atraviesa todo nuestro trabajo. Además, se buscará caracterizar en forma esquemática los modelos de políticas habitacionales en América Latina y en el Uruguay, de acuerdo a la perspectiva del Arq. Raúl Fernández Wagner⁵. Se explicitan las dimensiones previstas para un primer análisis de las políticas, de acuerdo a la propuesta del Dr. Hugo Fernández Faingold y el Dr. Miguel Busquets en "Políticas públicas sociales: un examen no exhaustivo de algunas opciones de debate." (1992). El segundo momento de análisis retomará el modelo de análisis de Wanderley Guilherme Dos Santos y Olavo Brasil de Lima Junior y el "método de las diferencias" del filósofo inglés John Stuart Mill del Siglo XIX. En el **tercer capítulo** se describen cada una de las políticas municipales de vivienda en los dos periodos: 1985-1990 y 1990-1995. El **cuarto capítulo**, se propone comparar ambas políticas de acuerdo a las dimensiones señaladas en el capítulo segundo, lo que da lugar a un primer cuadro síntesis. El **quinto capítulo** realiza una aproximación a las variables que podrían tener incidencia en los cambios producidos en las políticas municipales de vivienda de un periodo a su subsiguiente, desde nuestra lectura del marco teórico reseñado en el capítulo segundo. Esto nos permite elaborar un segundo cuadro síntesis comparativo de acuerdo a la valoración de las variables seleccionadas. El **capítulo sexto** esboza algunas hipótesis sobre los procesos de cambio utilizando como herramienta el "Método de la diferencia" de John Stuart Mill aplicando la caracterización que realiza del mismo, el Dr. José Miguel Busquets.

⁴ Wanderley Guilherme Dos Santos es Doctor en Ciencia Política de la Universidad de Stanford y Profesor del Instituto Universitario de Río de Janeiro-IUPERJ y de la Universidad Federal Fluminense.

⁵ Raúl Fernández Wagner es Arquitecto, Director y Profesor de la Maestría en Hábitat y Vivienda de la Universidad Nacional de Rosario, Facultad de de Arquitectura, Planeamiento y Diseño, Argentina.

2. Capítulo Primero: Objeto y objetivos.

En la introducción hacíamos referencia a un universo de políticas y programas habitacionales dirigidos a los sectores de pobreza, en el Montevideo de la segunda mitad del Siglo XX, un conjunto de varios casos diferentes. Por consiguiente, es necesario, ir paso a paso, y direccionar nuestro trabajo hacia “acciones habitacionales” o “programas de vivienda” que se hayan ejecutado, ni demasiado lejos en el tiempo, ni sean, excesivamente recientes. Por estas determinaciones de oportunidad y posibilidades, definimos al objeto de estudio en los siguientes términos:

Los procesos de cambio de los programas habitacionales municipales en Montevideo de fines de la década del 80' y principios de la década del 90', sus coincidencias y diferencias.

En función de estas consideraciones, el objetivo del estudio se define como la descripción y comparación entre políticas y programas municipales del primer gobierno departamental de Montevideo en la post- dictadura (1985-1990) y las correspondientes a la segunda administración departamental de Montevideo post-dictadura (1990-1995).

En el primer caso, se trata de políticas y programas del gobierno departamental a cargo del Partido Colorado⁶, en el marco de una administración del Partido Colorado a nivel nacional que triunfa tanto a nivel nacional como departamental y; en el segundo caso, corresponden al primer gobierno departamental del Frente Amplio⁷, en el marco de una administración del Partido Nacional o Blanco en el gobierno central.⁸

Las políticas que vamos a comparar se desarrollan en contextos políticos diferentes, el primer periodo está signado por un el triunfo del Partido Colorado en lo nacional y lo departamental, que conduce la llamada “transición a la democracia” y el segundo, por el triunfo del Partido Nacional o Blanco en lo nacional, y en lo departamental, el Frente Amplio, siendo entonces por primera vez en la historia del país, el gobierno nacional y el departamental de Montevideo, de signos políticos diferentes.

En el conjunto del periodo (1985 a 1995), la descentralización,-en sus variadas acepciones-, va promoviéndose como parte sustantiva de la reforma del estado. Se inicia un proceso de delegación a los gobiernos locales, de nuevas acciones y competencias. En tanto organismos cercanos a la población, los mismos llevaron adelante un papel protagónico en la generación

⁶ El Partido Colorado es un partido político definido como fundacional o histórico, en tanto su origen está ligado al surgimiento de la “nación” o estado nacional, al igual que el Partido Nacional o Blanco.

⁷ El Frente Amplio es definido como coalición de partidos de diferentes ideologías y movimientos fundado en 1971.

⁸ A los efectos de encontrar algunas definiciones orientadores del sistema de partidos de nuestro país, nos basamos en el estudio de Luis Eduardo González “Estructuras políticas y democracia en Uruguay”. El estudio muestra que si bien los partidos tradicionales abarcan una amplia gama de posiciones ideológicas (“catch all”), la escala derecha - izquierda (representada por un continuo de valores que van de 10 a 1), es aceptada para la autoidentificación de las élites y los votantes. El mapa que sistematiza las opiniones de parlamentarios y votantes de los tres partidos (partidos tradicionales y Frente Amplio), considerando las diferencias y promedios, puede sintetizarse como sigue:

“Además de la ya familiar configuración de los colorados a la derecha, los frentistas a la izquierda y los blancos en el medio, los cuadros confirman que la distancia entre colorados y blancos es mucho más corta que la distancia que separa a éstos de los frentistas”(González, 1993, Pág. 135).

de respuestas al empobrecimiento de las décadas del 80' y el 90'. La reconceptualización de las políticas sociales en la llamada "reforma social", coloca en la descentralización política y la desconcentración de funciones y tareas, desde un órgano central hacia los gobiernos locales, como una de sus dimensiones fundamentales.

Las intendencias en el Uruguay y, en especial la de Montevideo, han sido ejecutoras de programas habitacionales de acuerdo a lo que establece la Ley de Vivienda y las atribuciones emanadas de la Ley Orgánica Municipal. Más allá del debate, – acerca de sus competencias en materia de vivienda- , los gobiernos departamentales han realizado programas habitacionales en convenio con otras instituciones, Banco Hipotecario del Uruguay (BHU) y MVOTMA, en todo el país en los últimos 40 años.

Los objetivos de nuestro trabajo son:

- I. Describir la política municipal de vivienda en Montevideo del periodo 1985-1990, sus objetivos, el origen de los recursos, los programas y su caracterización.
- II. Describir la política de vivienda de la Intendencia Municipal de Montevideo en el periodo 1990-1995, sus objetivos, el origen de los recursos, los programas y su caracterización.
- III. Realizar un análisis comparativo de los cambios producidos en las políticas municipales de vivienda referidas en (I) y (II) a partir de su descripción y formular hipótesis acerca de algunas de las variables explicativas.

3. Capítulo segundo: Marco teórico-metodológico.

Este capítulo pretende dar cuenta de un marco teórico-metodológico básico que posibilite abordar nuestro objeto de estudio y acercarnos al cumplimiento de los objetivos. En primer lugar, reseñamos la perspectiva epistemológica de Wanderley G. Dos Santos pues su “escepticismo moderado” nos permite posicionarnos desde un enfoque pertinente de la producción de conocimiento sobre políticas públicas. En segundo lugar, esbozamos el significado de algunos de los términos claves que forman parte del hilo conductor del presente trabajo. En tercer lugar, intentamos dar cuenta del proceso histórico de las políticas habitacionales en América Latina y en el Uruguay desde la perspectiva del Arq. Fernández Wagner. Luego, proponemos una lista de dimensiones del cambio en las políticas sociales de acuerdo al trabajo de Dr. Hugo Fernández Faingold y el Dr. José Miguel Busquets en “Políticas públicas sociales: un examen no exhaustivo de algunas opciones de debate.” (1992). Finalmente, presentamos el “modelo de análisis” de Wanderley Guilherme Dos Santos y Olavo de Lima Jr. y el “Método de las diferencias” del filósofo John Stuart Mill.

3.1 Aspectos epistemológicos.

El punto de vista epistemológico de Wanderley Guilherme Dos Santos se presenta como fundamento de su “modelo de análisis” o de evaluación de las políticas públicas.

Desde un punto de vista crítico hacia lo que el llama el “*naturalismo científico*” en ciencias sociales, el autor opta por un “*un escepticismo moderado*” y admite, en principio, que es imposible producir una evaluación completa y objetiva de cualquier política pública.

Según Dos Santos el “*naturalismo científico*” se basa en dos hipótesis centrales, la hipótesis de que “*el orden social*” es objetivo en el sentido de estar regulado por un sistema cerrado y relativamente estable de causalidades y, la hipótesis de que es posible aprehenderlo y representarlo, bajo la forma de proposiciones lógicamente conectadas, esto es, despojadas de mediaciones subjetivas, el orden presumido en la primera hipótesis. “*Usando uma linguagem arcaica, porém precisa eu naturalismo científico sustenta que aquilo é. é y pode ser conhecido*” (Dos Santos, 1987, pág.10)

En contraposición desde el “*escepticismo moderado*”, Dos Santos define “*el orden social*” también regulado por un sistema relativamente estable de causalidades, pero abierto a variaciones producidas por fuentes autónomas y comprometido con la hipótesis de que la lógica de la aprehensión de ese sistema está, necesariamente contaminada por la subjetividad contenida en la definición de los conceptos básicos que organizan la representación del mundo. La suposición que el orden social es un sistema abierto se basa en dos consideraciones centrales. La primera supone el reconocimiento de que algunos de los procesos capaces de producir variaciones en un sistema de causalidades, no son, ellos mismos, susceptibles, de explicaciones o reducciones causales, sistemáticas. La segunda propone que aún en el supuesto que un sistema de asociaciones empíricas que permanece invariante o estable durante un largo periodo de tiempo (*ceteris paribus*), el orden social sería igual abierto por la simple razón que siendo éste constituido por repetidas interacciones sociales donde el comportamiento de un agente está mediatizado por la subjetividad de otro, nada impide que a un mismo estímulo (comportamiento dado de un agente social) corresponda, en cierto momento una respuesta (comportamiento del otro agente social) diferente de la rutinaria. Los agentes sociales, –individuos, grupos, organizaciones–

absorben y procesan experiencias y, frecuentemente sorprenden a los demás con respuestas nuevas frente a situaciones relativamente idénticas a las anteriores. Casi por definición las invenciones, y particularmente las invenciones sociales, son imprevisibles, no se dejan atrapar por ningún sistema apriorístico de causalidades. El orden social resulta del conflicto entre actores sociales que comparten, diversas visiones, de lo que el orden social debe ser. Del desarrollo de ese incesante conflicto, de intensidad variable, surgen las invenciones sociales desestabilizadoras del sistema “objetivo” de causalidades.

Dos Santos nos dice que este enfoque, se opone a la posición corriente de los analistas de políticas públicas y a todo sistema cerrado de creencias que ofrezca, en nombre de la objetividad, una explicación científica del orden social o, que, alternativamente, proponga con garantías científicas una explicación de los determinantes “objetivos” de esas políticas. En realidad, para este autor, el análisis de las políticas públicas no es más que un nuevo rótulo de un vetusto ejercicio de investigación y formulación de teorías sociales. El análisis de las políticas públicas trata, precisamente de la temática clásica de la teoría social- la distribución y redistribución del poder-, el papel del conflicto, los procesos de decisión, el reparto de costos y beneficios sociales. Las relaciones de poder y el conflicto, las ganancias y las pérdidas sociales, las estabildades e inestabilidades del orden social no ocurren, ni se resuelven en el círculo enrarecido de los elegantes sistemas conceptuales, sino en la efectiva disputa de políticas específicas. Del mismo modo, un moderado entendimiento de cómo se constituye la objetividad de una política requiere la captación de procesos rutinarios algunos, innovadores otros, que se producen y se garantizan temporalmente.⁹ *“Usando, outra vez, uma linguagem antiga para um cético moderado, a ordem social não e, produz-se, e produz – se, como resultado permanentemente em suspenso do conflito sobre aquilo que os diversos atores supõem que ela deva ser. (Dos Santos, 1987,op.cit. Pág. 11).*

Con relación al presente estudio, la definición del “orden social” como un “sistema abierto” y lo que esto implica, es muy importante. Es decir, entender que el “orden social” se puede explicar por un conjunto interconectado de variables que mantienen cierta estabilidad en el tiempo, pero que, simultáneamente, se pueden incluir variables de “fuentes autónomas” para dar cuenta de los cambios, en especial los cambios en las políticas, explicita claramente el punto de partida epistemológico sobre el cual se construyen las demás afirmaciones.

Por último, el “escepticismo moderado” del autor, parece - a nuestro entender - conectarse también con sus afirmaciones sobre la inaccesibilidad de “la equidad” y “la justicia social” en las sociedades conocidas: *“é verdade que não se conhecem exemplos históricos de sociedades não estratificadas, o que equivale a dizer que em todas as comunidades humanas, os bens y valores disponíveis são diferencialmente repartidos entre seus membros. Se o objetivo da completa e definitiva igualdade social, por tanto, parece estar fora do alcance de engenho humano, em um futuro previsível, não desaparece por isso, a urgência de que agudos e remediáveis desequilíbrios sejam reparados de maneira eficiente. Todas as comunidades, é certo, contêm desigualdades, mas ainda assim, variam entre si, quanto a esforço que realizam no sentido de reduzi-las, o que torna legítima a tentativa de “evaluar” el esforço governamental, em términos monetários, em comparassem com outros países. (Dos Santos, 1987, op. cit.)*

⁹ El texto precedente es una traducción de la autora del texto original del portugués de “Cidadania e Justiça” de Wanderley Dos Santos. Capítulo.1 Pág.10, 11 y 12.

3.2 Aspectos terminológicos.-

Nuestras preguntas y la proposición de objetivos refieren a “**las políticas municipales de vivienda**”, por lo que intentaremos explicitar el concepto a que remite este conjunto de términos.

En primer lugar, con respecto al término “**política**” José M. Busquets - en su trabajo “Las políticas públicas áreas de estudio y modelos de análisis” (Busquets, 1996) - distingue tres dimensiones:

- a) *“La política: la actividad en vistas a influir, conquistar o utilizar, cierto tipo de poder o más precisamente de autoridad – que a nuestra altura histórica se denomina regularmente estado.*
- b) *Las políticas: acciones que se cumplen desde esa estructura de autoridad y que posee como peculiaridad el pretender cierto nivel de continuidad, homogeneidad y coherencia.*
- c) *Lo político: la realidad interhumana, social, creada y modificada por la acción política.”*
(Busquets, 1996 op. cit.)

A partir de esta distinción, especificamos que las políticas municipales de vivienda se incluyen en la acepción “b” del término, en tanto son planificadas y ejecutadas por “las intendencias” o “gobiernos departamentales” (estructura de autoridad). Se trata de políticas públicas aunque no sean instrumentadas por del “estado central”. En el Uruguay se diferencian las competencias entre “el estado central” integrado por el poder ejecutivo (presidencia y ministerios) y el poder legislativo (parlamento) por un lado, y, las entidades de gobierno local (ejecutivo y legislativos departamentales), por otro, teniendo éstos últimos temáticas de su propia y autónoma competencia.

Si bien las políticas públicas corresponden a las políticas gubernamentales (gobierno central o local), no se reducen a las acciones u omisiones que se desarrollan desde estos ámbitos. Es necesario considerar tanto el proceso de detección de problemas, análisis de alternativas y toma de decisión, como los impactos en la producción de bienes y servicios. La política de vivienda integra el universo de las políticas públicas-sociales en tanto se orienta a satisfacer una demanda de bienes y servicios habitacionales de los hogares de una zona (urbana o rural)/ pueblo / ciudad/ departamento o país, en tanto éstos no pueden satisfacer esa necesidad por sus propios medios en el mercado. El desarrollo institucional vinculado a las acciones en vivienda da cuenta de su carácter de política pública, existiendo desde 1990 una secretaría de estado con competencias claramente delimitadas en la materia¹⁰.

Las intendencias van hacer ejecutoras de múltiples programas del gobierno central, especialmente por la vía de la firma de convenios donde cada uno define sus aportes para la ejecución de programas habitacionales.

En función de lo que antecede, definimos las políticas de vivienda municipales como políticas públicas que se implementan por gobiernos municipales (departamentales) en su

¹⁰ El recorrido institucional de la temática a nivel estatal, comienza con la nacionalización del Banco Hipotecario (BHU) en 1912, luego la creación del Instituto Nacional de la Vivienda Económica (INVE) en 1937, el punto de inflexión con la ley 13.728 de 1968 por la cual se crea la Dirección Nacional de Vivienda (DINAVI) en la órbita del Ministerio de Transporte, más tarde la corta vida del Ministerio de Vivienda y Promoción Social entre los años 1974-1976, posteriormente el pasaje de INVE y DINAVI a la órbita del BHU y finalmente, la creación del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, a partir de la Ley 16.112 de mayo 1990.

propio territorio, pudiendo ser o no, concordantes con las desarrolladas por el gobierno central.

El presente trabajo pone énfasis en la dimensión social de las políticas habitacionales porque entiende que su objetivo central debe ser el garantizar el ejercicio del derecho humano a la “vivienda adecuada” o al “lugar propio” para el conjunto de los hogares de una sociedad dada. Más allá de los efectos económicos que producen las políticas de viviendas con relación a la industria de la construcción, este trabajo tiene como punto de partida la conceptualización de la política de vivienda, como “**política social**”. Sin embargo, es necesario admitir que no resulta sencillo delimitar en forma precisa qué políticas públicas, son sociales y cuáles no. Tal como propone Wanderley G. Dos Santos, la política social, aparece como “agregado” de componentes (previsión social, salud, educación, y eventualmente, nutrición y vivienda). Requiere que sus objetivos puedan resumirse en la expresión “equidad” o “justicia social”. O, más bien den cuenta de un diseño que mitigue la distribución de las inequidades y las injusticias sociales. Desde su concepción, esto sólo puede determinarse en el estudio de las políticas concretas con relación al cuadro general de carencias existentes y al proceso de acumulación de una sociedad en particular. La política social resultaría de la ecuación, -en cada “orden social”-, entre el crecimiento de la riqueza y su distribución, si es que esta ecuación a nivel teórico y empírico da cuenta de objetivos de equidad y justicia social (Dos Santos, Wanderley G., 1987. op.cit.).

El autor clasifica tres conjuntos diferentes dentro de lo que denominaríamos políticas sociales: las políticas preventivas, compensatorias y sociales en sentido estricto. Las políticas preventivas serían aquellas que deberían producir el mínimo de desigualdad social. Las políticas compensatorias son entendidas aquellas medidas destinadas a remediar desequilibrios producidos por los procesos de acumulación. Políticas sociales estrictu sensu son aquellas definitivamente orientadas, al menos en la intención, para la redistribución de la renta y de los beneficios sociales.

3.3 Etapas en la generación de políticas habitacionales en América Latina y en el Uruguay.

Para comprender la secuencia de programas que pueden leerse como indicadores de políticas que se corresponden con los objetivos de atención a la emergencia habitacional y, más tarde, como “combate a la pobreza”, es necesario repasar las etapas y los enfoques por las que atraviesan las políticas de vivienda en el contexto de Latinoamérica y en el Uruguay en particular.

En esta introducción retomaremos la síntesis elaborada por el Arq. Raúl Fernández Wagner” con relación a las etapas históricas de las política habitacionales. Este autor plantea que la “escasez de vivienda” y la “vivienda” como tema político aparecen en América Latina en los años 50, con el crecimiento explosivo de las ciudades, durante el proceso de incipiente industrialización y en el marco del debate sobre las teorías del desarrollo. Para Fernández Wagner la transición urbana constituye una de las grandes transformaciones de la segunda mitad del SXX en América Latina: la “urbanización de la pobreza” es en consecuencia, el fenómeno más impactante. Esta dinámica histórica presenta como contratara la necesidad de intervención del estado a través de “la vivienda de interés social”. (Fernández Wagner, 2002)

La construcción de “Conjuntos Habitacionales” dirigidos a erradicar los asentamientos de población pobre por parte del estado, es visualizada como la solución más adecuada.

“los asentamientos populares (favelas, villas miserias, barriadas, cantegriles, o como e llamaran en los diferentes países) eran considerados males que había que evitar. Una aproximación por el emergente visual y físico-espacial a la urbanización de la pobreza, lo constituía la visión que estos tumores malignos que había que evitar que se extendieran por la trama urbana. La única solución posible era demolerlos (literalmente pasar la topadora) y reemplazarlos por “conjuntos habitacionales” ordenados y modernos.” (Fernández Wagner .2002 op.cit.).

Siendo la vivienda un bien caro, los estados no contaban con los recursos para dar respuesta a ese crecimiento poblacional, por lo que los sectores populares continúan dando satisfacción a sus necesidades habitacionales a través de la ocupación de tierras vacantes, la autoconstrucción y la generación de estrategias para el acceso a servicios urbanos básicos.

Para Rodríguez Wagner es posible distinguir tres etapas de generación de políticas:

➤ **Primera generación de políticas** (décadas del 60' y 70'):

Políticas de construcción de vivienda “Llave en mano”.

Características:

Tipo de intervención -- erradicación de asentamientos irregulares

Tipo de producto----- construcción de conjunto habitacional sobre terreno libre

Financiamiento----- fondos públicos, con muy bajo o sin recupero.

Decisión y planificación ----la realiza el estado en forma centralizada.

Construcción -----grandes empresas por licitación pública.

Asignación social-----listado de handicapología de la población destinataria

Usuario-----receptor pasivo, no participa en la toma de decisiones.

➤ **Segunda generación de políticas.** (décadas del 70' y 80')

Políticas alternativas

Características :

Tipo de intervención ---radicación de los asentamientos irregulares

Tipo de producto-----Construcción de baja y media complejidad

Financiamiento-----fondos públicos u otras fuentes, con recupero parcial o total de la inversión.

Decisión y planificación ---centralizada con distintos grados de participación de la población.

Asistencia técnica -----brindada por ONG y/o municipios para la construcción

Construcción -----pequeñas empresas locales, cooperativas o los usuarios organizados.

Asignación social-----pre-acordado / proyecto gestado en respuesta a una demanda específica.

Usuario-----receptor activo, con diferentes grados de implicación en el proceso.

(Fernández Wagner, 2002, op.cit. pág. 109 y 110)

Sobre la tercera generación de políticas, el autor realiza una serie de afirmaciones y preguntas, por lo que en su opinión, estaríamos transitando hacia la construcción de un nuevo paradigma.

La secuencia iniciada en los 70': crisis del modelo de desarrollo, endeudamiento externo de los países latinoamericanos (dictaduras en el cono sur), ajuste estructural y reforma del estado, desmontaje del estado de Bienestar, políticas sociales compensatorias que se expresan en programas focalizados hacia los más pobres prioritariamente con financiamiento de los organismos internacionales, se traduce en los 80' en una palabra clave "facilitación". Con relación a las políticas de vivienda, el estado desestima toda intervención directa (que implique construcción o regulación del mercado) para asumir un rol "facilitador" del funcionamiento del mercado habitacional. Fernández Wagner plantea que esta "facilitación" no se consuma plenamente:

"En realidad lo que ocurre en los 90' en la mayoría de los países - excepto en el caso chileno que podría considerarse que es un sistema más integral el de Chile¹¹ - es la superposición de acciones de las tres generaciones de políticas. En muchos países co-existen un conjunto de programas "híbridos" (ya no universales sino focalizados, pero siguiendo las viejas prácticas clientelares, en un contexto de grandes vacíos (de atención a nuevos problemas), de privatización de los servicios habitacionales de infraestructura y de una progresiva imposibilidad de alcanzar a los sectores más pobres."(Fernández Wagner, 2002 op.cit.)

En el contexto de la globalización y de la búsqueda de posicionamiento de las ciudades y sus gobiernos locales, junto al descaecimiento de los estados nacionales, el autor se pregunta si "**la gobernabilidad urbana y la lucha contra la pobreza**" son componentes de un nuevo paradigma a partir del cual se elaboran las políticas de vivienda. Los denominados programas de "Mejoramiento barrial"¹² aparecen como las instancias más indicativas del nuevo paradigma. En la búsqueda de la eficiencia y la gobernabilidad de las ciudades, la lucha contra la pobreza se concentra en su "emergente visible": los asentamientos irregulares. Estas intervenciones redundan a la vez en una mejora de los espacios públicos. El autor sostiene que ha habido un proceso importante de transformación del formato de la intervención de estos programas. Primero, se centraron en la construcción de infraestructuras, para luego y con la intervención de los gobiernos locales, avanzar hacia propuestas más integrales que buscan recalificar social y espacialmente los asentamientos e integrarlos a la ciudad formal. Tal como sostiene el autor, el programa "favela-barrios" de la prefectura de Río de Janeiro resulta el más "emblemático" de los diferentes modelos implementados. Asimismo se cuestiona la sustentabilidad y efectividad de estas intervenciones en la medida que una vez que el programa se retira, no está claro que las mejoras sociales y económicas logradas se sustenten en el tiempo.

Finalmente Fernández Wagner se hace la sugerente pregunta: "**¿Es el fin de las políticas de vivienda?**". En su respuesta, el autor retoma el impacto de la globalización en el mercado urbano de los servicios habitacionales, por lo que las políticas habitacionales se transformarían en "*políticas sociales y urbanas*" en lugar de políticas de vivienda en sentido estricto. La fundamentación se basa en el cambio de paradigma: "*lo que en esencia ocurre, es que asistimos al fin del viejo paradigma, donde la resolución del problema habitacional importaba para integrar la población al sistema de la propiedad y al mercado interno*". En el modelo anterior, la política de vivienda tenía relación con el desarrollo del mercado interno, con el alojamiento de la fuerza de trabajo, con la generación de empleo, en suma con el desarrollo económico de los países. En el actual contexto, "*se trata de una más avanzada mercantilización del acceso a los servicios habitacionales*" (Fernández Wagner, 2002. op.cit), por lo que las políticas habitacionales están más asociadas a la reducción de la pobreza, ya sea

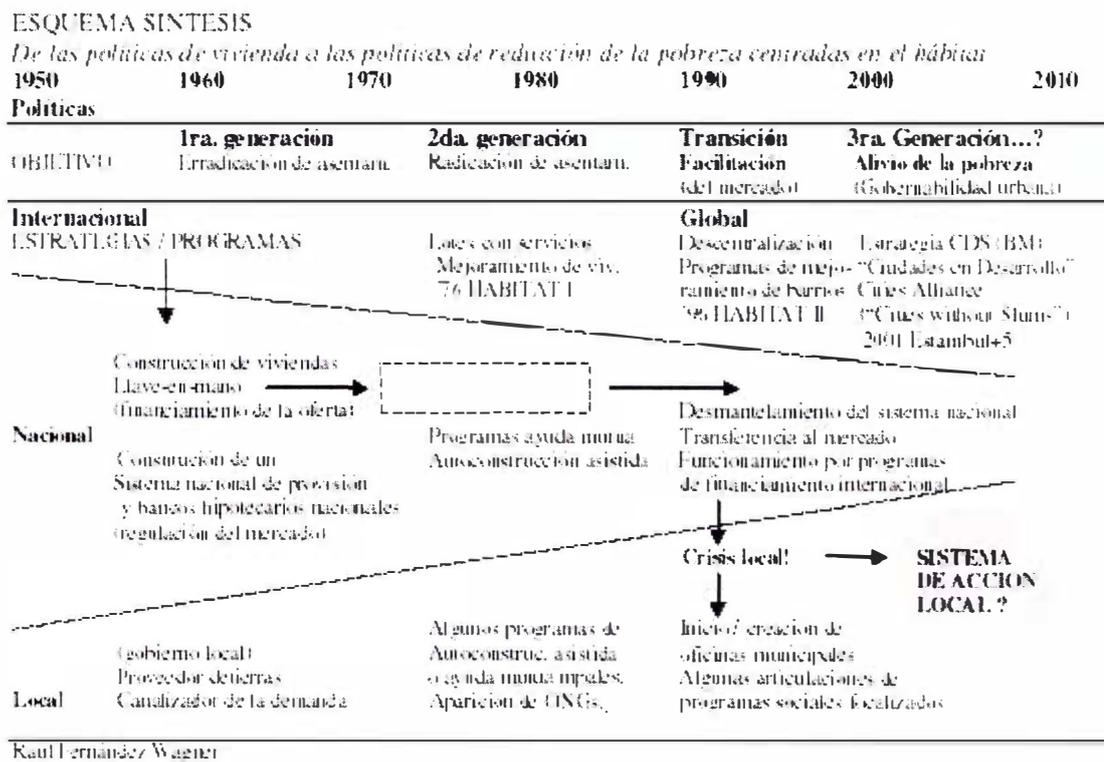
¹¹ Nos surge la pregunta si la misma excepción puede proponerse para "el caso uruguayo", por la implementación del Programa Servicio Integral de la Vivienda de Interés Social (SIIV).

¹² El PIAI es la versión uruguayo de Programa "Mejoramiento de barrios" financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo en muchos países de Latinoamérica.

por la mejora de un asentamiento pobre o la rehabilitación de un barrio degradado, de modo que se disminuya el conflicto en las ciudades. Se busca mejorar el funcionamiento del mercado de servicios habitacionales, con lo cual, se crean condiciones favorables al funcionamiento del sistema financiero global que no encuentra obstáculos, para la rotación acelerada de capitales, en ciudades administradas con eficiencia.

La puesta en práctica más o menos explícita que este modelo lleva a ciudades y sociedades más injustas y fragmentadas, para lo que el autor propone como alternativa **“la Gestión local del hábitat”**. Ella se define en un sistema de articulación local de políticas urbanas, sociales y de vivienda. Mediante la articulación de las tres esferas es posible definir acciones que involucren actores institucionales y sociales de diferentes ámbitos (población individual, organizaciones comunitarias, ONGs, empresas locales, organismos de gobierno local, organismos del gobierno nacional, etc) y recursos locales (tierra urbana vacante, edificios ociosos, viviendas desocupadas o subocupados, etc.) que puedan combinarse con recursos de nivel nacional.

El siguiente Esquema Síntesis de Fernández Wagner ilustra las diferentes etapas de construcción de políticas públicas habitacionales desde 1950, hacia el horizonte temporal del 2010.



El fin de las políticas de vivienda?

Es evidente que la cuestión de la vivienda, se diluye en una dimensión más fragmentada y amplia, como es la nueva forma que adquiere la cuestión urbana en el nuevo siglo que se inicia. La forma más evidente en que los procesos asociados a la globalización están afectando a las políticas habitacionales, es que éstas ya no son “políticas de vivienda”, sino son políticas sociales y políticas urbanas, es decir políticas que demandan un abordaje definitivamente más centrado en lo local.

(Fernández Wagner, 2002 op.cit)

El caso uruguayo.

El Uruguay – si bien sigue cierta pauta general común - parece colocarse frente al crecimiento de su ciudad capital y la urbanización de la pobreza (cuantitativamente menos significativo que el conjunto de Latinoamérica, pero cualitativamente intolerable para las pautas culturales de la sociedad uruguaya), con instrumentos originales para abordar la problemática de la “escasez de vivienda” para los sectores populares y al mismo tiempo atender a los sectores de la llamada “la marginalidad”.

Por un lado, el fuerte énfasis en la protección de los inquilinos, mediante leyes de prórrogas de lanzamiento y un sistema de control de los precios de los arrendamientos, y por otro, la existencia de oferta de predios a plazos en las “áreas suburbanas” de las ciudades, combinado con los estímulos a la autoconstrucción o créditos a bajos intereses (para empleados u obreros del sector público), constituyeron hasta los años 60’ la forma de paliar la demanda habitacional y extender las ciudades, especialmente Montevideo.

El agotamiento de los instrumentos parciales y fragmentarios que permitieron el acceso a la vivienda a sectores de trabajadores formales y sectores medios hasta los años 60’, así como la presencia irritante de los primeros “cantegriles” y la visibilidad del rancharío rural “insalubre”, ponen de manifiesto una “crisis” habitacional (Terra y Camou, 1983 ; Piotti, Diosma ,1994)¹³ que está – en nuestra opinión- atada a la crisis del modelo de desarrollo y a la inviabilidad del estado de Bienestar construido hasta esa década.

Al final de dicha década, son dos los instrumentos jurídicos,- en cierta forma complementarios -, que permiten iniciar un conjunto de respuestas globales a la crisis habitacional con un horizonte de mediano plazo. El modelo asumido se asimila a la “**segunda generación de políticas de vivienda**”, según el “Esquema Síntesis” que reproducimos del Arq. Fernández Wagner en las páginas precedentes.

Por orden cronológico, destacamos la creación de M.E.V.I.R (Movimiento de erradicación de la vivienda insalubre rural) en el año 1967, en la ley de presupuesto N° 13.640 del 26 de diciembre de 1967 en el Art. 473 establece:

“ Fondo para la erradicación de la Vivienda Rural, Insalubre, administrado por una Comisión Honoraria que será persona pública, tendrá su domicilio en Montevideo y se integrará por once miembros que designará el Poder Ejecutivo entre personas de notoria versación en problemas sociales”... “tendrá por cometido la construcción de viviendas higiénicas que sustituyan las habitaciones insalubres existentes en el medio rural y aledaños de las poblaciones urbanas del interior, que no estén comprendidas en la zona suburbana y urbana de dicha población” (Boronat y Risso , 1992 , Pág. 181).

Esta iniciativa nace para “erradicar el rancharío rural” enmarcada en una concepción de desarrollo rural e incorpora en los procesos de construcción de conjuntos habitacionales la “ayuda mutua” de los destinatarios”. M.E.V.I.R es concebido como un agente equilibrador de población, como una forma de prevenir la emigración campo-ciudad, en especial la de la familia rural pobre, dado el histórico proceso de expulsión de población vinculado a las estructuras agrarias de producción. (MEVIR, 2002).

¹³ La definición de la crisis habitacional de la década del 60 según estos autores tiene varios componentes. la crisis de la industria de la construcción , la crisis del BHU debido a la inflación y los datos del diagnóstico de la situación que realiza la Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (C.I.D.E) entre los años 1963-1965.

En segundo lugar, -y precisamente un año después-, se aprueba por el Parlamento Nacional y se promulga la Ley N° 13.728 de diciembre de 1968. Esta ley conocida como “La Ley de Vivienda”, es - en nuestra opinión- , el hito de mayor relevancia –en tanto marco legal- por su impacto en las políticas públicas de vivienda de la segunda mitad del Siglo XX. Sus consecuencias prefiguraron, –con oscilaciones y matices-, las políticas habitacionales hasta nuestros días.

Así lo sostiene el Arq. Mario Lombardi en su libro “La reivindicación del techo”:

“El tema de la Vivienda aparece tardíamente como tema “político” con la creación de la Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (CIDE) en 1963, bajo el auspicio del Programa Alianza para el Progreso” y la influencia del pensamiento “estructuralista” de la CEPAL. (Lombardi, Mario 1985. Pag. 85 op.cit)

“...precisamente a inicios de la década del 60 quedaron establecidos: los temas centrales de la cuestión vivienda como problema político; los modelos teóricos, los sistemas de ideas e incluso los diseños de investigación y los principales indicadores que van a dominar su abordaje durante las dos décadas subsiguientes”. (Lombardi, Mario 1985. Pag. 87op.cit.)

Esta ley de enfoque “cepalino” nace en el contexto de crisis socio-económica, política y de modelo de desarrollo de los 60’ y busca dar respuesta a la problemática vivienda desde una visión sistémica. Esa perspectiva entiende los problemas, las soluciones y los desafíos desde la confianza en su resolución en el mediano plazo. El aporte de este marco jurídico es multifacético : la conceptualización del déficit habitacional , el aterrizaje del “derecho a la vivienda” en la lógica del “estado social”, la categorización de niveles socio-económicos de los hogares y la categorización de los tipos de vivienda según niveles de confort, la obligatoriedad para el poder ejecutivo de elaborar un Plan Quinquenal de Vivienda y Urbanización con metas e inversiones acordes a las necesidades de la población y a las posibilidades de desarrollo del país, la creación de un Fondo específico (Fondo Nacional de Vivienda y Urbanización)y una moneda la Unidad Reajutable (UR) para mantener la sustentabilidad del sistema frente a la inflación y los desfinanciamientos del BHU, el reconocimiento del papel de las industria de la construcción por su impacto en el crecimiento de la economía, la construcción de los instrumentos jurídicos para la implementación de programas cooperativos de vivienda incorporando el ahorro familiar o el aporte en autoconstrucción o ayuda mutua, entre otros.

Se trata de un enfoque heterodoxo en las formas de intervención del estado, las empresas y las familias organizadas, tanto en cooperativas, como en fondos sociales a los efectos de satisfacer las necesidades de vivienda. Se crea el marco jurídico para una serie de mecanismos que en el devenir histórico tendrán mayor o menor desarrollo. Se concibe la provisión de viviendas del “Estado Benefactor” en la lógica de construcción de conjuntos habitacionales “llave en mano” con la participación de empresas constructoras, así como la “autogestión” en la producción de vivienda por el sistema cooperativo. Éste último, resulta un programa innovador y de impactante dinamismo en la etapa inmediatamente posterior a la aprobación de la Ley ya mencionada. Se incorpora la participación de los destinatarios en la definición de las características de la vivienda, en la gestión del proceso de construcción, en el aporte de mano de obra y el asesoramiento por parte de equipos técnicos interdisciplinarios que sustentan estos procesos, llamados “ Institutos de Asistencia Técnica” (IAT).

La década “infame” con el advenimiento de las dictaduras en el cono sur, supone en el “caso uruguayo” una especie de repliegue y congelamiento de los avances del “Estado de Bienestar”, en particular de los avances en la implementación de la Ley de Vivienda.

vinculados al crecimiento espectacular del cooperativismo. La aprobación de la Ley N° 14.192 de arrendamientos urbanos de libre contratación en 1974, contradice la larga tradición de protección de los inquilinos y da cuenta de los primeros pasos de la incidencia de la libertad de mercado para la provisión de bienes y servicios sociales.

El B.H.U. conduce la política de vivienda favoreciendo los proyectos de “Promotores Privados” que atienden la demanda de los sectores medios y medios altos, alineando su accionar en la lógica de mercado. Sin embargo, hacia el final del periodo dictatorial se deberá atender parte de la demanda no-solvente: los desalojados inscriptos en el “Registro de Aspirantes a Viviendas de Emergencia” (R.A.V.E). En esta política de enfoque “neoliberal”, el estado asume el atender a este sector de población (desalojados) mientras se ajusta el andamiaje de “libre mercado” de oferta de viviendas en venta y alquiler.

Posteriormente, la transición democrática va a suponer un desafío de reformulación en las políticas sociales en general, y, en la política de vivienda en particular. Patricio Rodé caracteriza este momento histórico como una oportunidad para repensar en profundidad el conjunto de políticas sociales, en tanto es necesario sustituir “*la política social excluyente y represiva*” de la dictadura, para lo que considera inadecuados los viejos paradigmas. El nuevo cuadro de demandas no puede ser atendido por un “*Estado benefactor paternalista y clientelar*”. En esta etapa se va a poner en cuestión la relación entre política social, política económica, participación o movilización social y legitimidad democrática, al punto de hablar del “*estallido del viejo paradigma*”. (Rodé, 1985).

Tal como lo define Fernández Wagner los 80’ se caracterizan por una etapa de transición con las contradicciones y la superposición de programas de diferente tipo, donde se combinan los programas de la segunda generación de políticas, con las acciones del llamado “*estado facilitador*” para el acceso a los servicios habitacionales.

El “ajuste estructural” de las economías requiere tanto la reducción del gasto social, como su tan mentada “eficiencia”. En tanto las familias invierten en la solución de su vivienda, debe ser “el mercado” el que regule su acceso. La ayuda del estado debe dirigirse, exclusivamente a las situaciones extremas (las familias en condición de indigencia o aquellas que se visibilizan en las catástrofes). La “focalización” de programas y políticas hacia una población de extrema pobreza, deja en este periodo múltiples sectores sociales sin el soporte estatal. Esto ha sido de fuerte gravitación para los sectores medios y medios –bajos que contaban, con posibilidades de acceso a bienes y servicios, en el marco del tradicional Estado de Bienestar. En consecuencia, en las décadas del 80’ y 90’ las sociedades aumentan sus desigualdades, se producen los procesos de segmentación social y segregación residencial. Las políticas públicas de vivienda fueron reformadas desde la lógica de la focalización, a partir del surgimiento del Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente en 1992 (Magri, 2002). Si bien la política se concibe como un Sistema Integrado de Acceso a la Vivienda, sus programas de construcción de Conjuntos Habitacionales de Núcleos Básicos Evolutivos Mejorados (NBEM) en zonas periféricas contribuyeron, en Montevideo a generar territorios de exclusión social. (MVOTMA, 2005). El surgimiento del Programa de Integración de Asentamientos Irregulares (PIAI), 1997 se alinea en el enfoque de la focalización, promoviendo la consolidación de un proceso social de crecimiento de la ciudad informal que se percibe, como imposible de evitar o prevenir.

En el caso uruguayo, vale la pena preguntarse si a fines de la década del 80’ y a comienzos de los 90’, en el contexto de la postdictadura, se sustituyeron las políticas de vivienda en sentido estricto, por políticas dirigidas a la reducción de la pobreza donde lo habitacional se

subsumía en lo urbano y lo social tal como sostiene Fernández Wagner. Además es necesario indagar sobre el papel de los gobiernos locales en las políticas habitacionales, dado que este periodo les otorgó un rol relevante. Ellos aparecieron en escena, recogiendo las demandas de la sociedad civil organizada e intentaron ser red de contención de las consecuencias del ajuste estructural, iniciando procesos de descentralización y participación ciudadana en lo local.

3.4 Debates y perfiles de cambio sobre políticas públicas sociales en los 90'.

El artículo de Hugo Fernández Faingold y José Miguel Busquets: “Políticas públicas sociales: un examen no exhaustivo de algunas opciones en el debate”, escrito en 1992 aporta los ejes de debate y de cambio que se producían en las políticas públicas en el contexto del ajuste económico de los 90', contexto coincidente con el del presente trabajo (Fernández Faingold y Busquets, 1992). El Documento de Trabajo “Análisis comparado de dos casos de reforma social en el Uruguay” de José Miguel Busquets, da cuenta de similares dimensiones del debate contemporáneo y regional de la política social. (Busquets, 1996)

Repasamos los ejes del debate planteados pues ellos estarán presentes entre los criterios para describir las políticas municipales de vivienda objetivo de este trabajo:

➤ *“Universalidad, selectividad y focalización.*

La dimensión de cambio más importante de las políticas públicas está definida por la tensión entre universalidad y selectividad.

La universalidad es el criterio por el cual el acceso a un determinado servicio o beneficio se extiende con independencia del ingreso o a la base de activos de los potenciales beneficiarios.

La selectividad por el contrario, supone acceso al servicio o a ciertos beneficios de un segmento determinado de la población (que se entiende focalizado), tratándose de focalizar al segmento más carenciado entre los de menores ingresos y con la base de activos más reducida. El concepto de selectividad contiene el de focalización.

Mientras que el criterio de universalidad ha sido característico de las formas institucionales del Estado de Bien-estar, la selectividad está asociada a las nuevas formas liberales del Bienestar.

En los 80', la focalización aparece como sinónimo de selectividad, que supone programas orientados a los sectores de extrema pobreza. Así la selectividad ha estado asociada a un modelo de bienestar de tipo residual, para lo cual los beneficiarios serían los más pobres. Esta modalidad estaría a un menor gasto público, que disminuye el riesgo de regresividad en la medida que quienes más lo necesitan se asegurarían el acceso a los servicios.

➤ *Clases medias y pobres.*

El dilema anterior puede perfectamente relacionarse: con al rotación que traería aparejada de las clases medias como beneficiarios privilegiados (como han supuesto y en algún caso demostrado algunos estudios), el énfasis pasaría ahora a los pobres. En otra visión, llegar a los sectores de extrema pobreza, sería marginar al sector asalariado. Lo que ha llamado la atención de los analistas es que la crisis ha aumentado la vulnerabilidad económica de muchos hogares urbanos no – pobres, como consecuencia de los cambios en los ingresos.

Estos habrían aumentado la concentración de hogares en torno a la línea de pobreza y harían fluida- en el tiempo- la posición relativa frente a ésta.

➤ *Eficiencia: Dilema Sector Público - Sector Privado.*

Se asocia fundamentalmente a la idea que el sector privado puede funcionar en forma más eficiente, es decir cumpliendo los mismos objetivos con menos costos, se ha estimulado el crecimiento de oferta privada, sea mediante la atención de nuevas necesidades o bien por el desplazamiento del sector público al privado.

Si la eficacia ocupó un lugar importante en la formulación de las políticas públicas, ese lugar ha sido parcialmente ocupado por la eficiencia. El alcance de los objetivos que se proponen los distintos programas dentro de las políticas debe estar seguido de que ellas sean realizadas en el menor costo posible. Cabe agregar asimismo, que la necesidad del ajuste económico en un contexto de dificultades fiscales ha aumentado la importancia del concepto de eficiencia en plazos inusualmente cortos.

➤ *Centralización - Descentralización - Participación.*

Esta dimensión ha tenido importancia debido a la transformación de las relaciones entre estado y sociedad civil, la que estaría caracterizada por dos procesos inversos uno centralista a nivel de grandes centros de toma de decisiones a nivel político y económico, otro descentralizador y desconcentrador al interior de los estados. La desconcentración es cuando hay un mínimo de traspaso de poder de poderes de administración de un órgano jerarca a otro subordinado, con un intenso contralor. En la descentralización ese contralor se diluye existiendo mayor redistribución de poder. Esta dimensión en el extremo descentralizador está asociada a la idea de mayor participación.

La participación se ha visto como un resorte para que los beneficiarios ganen autonomía frente a la dependencia estrictamente asistencial del estado; se afirma que las políticas sociales no pueden tener el efecto que se desea de ellas en un contexto que no sea participativo. En este plano no debe confundirse el concepto de participación con el de movilización o de disciplinamiento. La participación se ha planteado en distintas instancias del proceso de las políticas públicas. De allí que pueda referirse a tipos (por ejemplo de participación de potenciales beneficiarios, o bien de algunas organizaciones de la sociedad civil, del sector privado, de instancias descentralizadas, de gobiernos locales, etc.)

➤ *Coordinación - sectorialidad - intersectorialidad.*

La historia de nuestras políticas públicas muestra que se han construido sectorialmente, buscando atender una necesidad de una población determinada, sin pretender entender el conjunto de necesidades de una misma población. La coordinación interinstitucional e intersectorial tiene como cometido alcanzar cierta integralidad de la política: en la medida en que los sujetos de las necesidades -y de las políticas- son los mismos, las prestaciones múltiples a partir de sistemas institucionales coordinados constituyen formas más eficientes y eficaces para la concepción y ejecución. Más allá de su formulación, su concreción ha sido esquiva.

Las dimensiones de cambio anteriores han llevado a formular la necesidad de políticas que desde su formulación rompan con la sectorialidad, con el objetivo de mejorar el impacto de las prestaciones. Las inercias institucionales, sumadas a la debilidad e incompetencias de

las elites políticas han postergado la afirmación de este perfil de cambio. (Fernández Faingold, Hugo y Busquets, José M., op.cit, 1992.)

Desde el punto de vista de nuestro objeto de estudio, todas las dimensiones aportan para la descripción y comparación de las políticas municipales de vivienda del periodo (1985-1995). En ambos casos su diseño supuso opciones entre las alternativas propuestas, aunque no se trate de una enumeración exhaustiva. Las políticas en estudio corresponden al tiempo histórico donde se inicia el debate descripto y las “nuevas ideas” aparecen con mayor primacía: selectividad/focalización, descentralización, participación de la sociedad civil, privatización e intersectorialidad.

3.5 Sobre “modelos de análisis” de políticas públicas sociales.

La descripción y comparación de las políticas según las dimensiones reseñadas, requerirá de un modelo de análisis y una selección de variables que refleje el marco teórico seleccionado. En “Las Políticas Públicas: Área de Estudio y Modelos de Análisis”, José M. Busquets, luego de reseñar enfoques externalistas e internalistas, desarrolla un modelo “síntesis”, el “*modelo combinado*” formulado por Wanderley G. Dos Santos y Olavo Brasil de Lima Junior (Busquets, José M., 1996).

La propuesta se resume en el siguiente diagrama:

<i>Procesos</i>			<i>Cambios en el conocimiento social especializado</i>	
	<i>Divisiones social del trabajo; crecimiento poblacional, urbanización.</i>	<i>Complejización social Proceso (diferenciación +organización)</i>	<i>Cambios en la percepción y comportamiento de la elite política</i>	<i>Cambios en el contenido y volumen de las decisiones políticas.</i>
<i>Estructura de escasez</i>				



“En este esquema, los procesos naturales son caracterizados como procesos no controlables por las políticas gubernamentales, constituyendo, así, fuentes autónomas de cambio. Estos procesos actúan sobre dos variables: 1) la estructura de escasez o sea la relación entre el volumen de demandas y el número de recursos disponibles para satisfacerlas y 2) el nivel de diferenciación y organización social. En una situación de permanente escasez (ya que el volumen de demanda es siempre mayor que la disponibilidad de recursos, el grado de complejidad social funcionará como una variable interviniente entre tal situación y las percepciones y los comportamientos de las elites, moldeando el formato de la conducción de las demandas de la clientela hasta la elite política. La percepción de la elite está también afectada por cambios en el conocimiento social especializado, esto es por la manera de pensar y administrar bienes públicos, originada por la difusión del conocimiento científico y tecnológico. No basta con que la elite política haya cambiado sus opiniones y comportamiento ya sea por la presión de organizaciones, como por los nuevos desarrollos del conocimiento social. Es necesario también tomar en cuenta al estado y a su aparato burocrático, visto como una organización que puede volverse un obstáculo, o una fuente generadora de cambios. Las elites políticas no conducen la máquina estatal de acuerdo a su voluntad y su rotatividad no asegura cambios en las políticas. Los cambios en las políticas, si partimos de la base que el aparato de estado no es neutro, depende de la combinación de autonomía del aparato del estado, de la alta o baja renovación de la elite, de los que resultan cuatro escenarios posibles”... “Finalmente, cabe destacar que las políticas producidas no son apenas variables dependientes, afectando tanto el nivel de diferenciación y organización social, como la propia estructura de escasez”. (Busquets, José M., 1996)

Esta primera opción metodológica, nos determina una segunda opción con el objetivo de operativizar el modelo de análisis y esbozar hipótesis acerca de **los cambios en las políticas**. La herramienta que evaluamos como pertinente entre otras posibles, la constituye el “Método de la diferencia” de John Stuart Mill. Este filósofo inglés del Siglo XIX, elabora un método comparativo para el análisis de “casos” que - en nuestro trabajo - son las políticas municipales de vivienda de los periodos ya mencionados. Cabe aclarar, que el método no define las variables, sino que ellas se derivarán del marco teórico. Las variables cuyos valores difieren en los casos analizados serán las que guiarán la construcción de hipótesis sobre los cambios producidos. J.M. Busquets resume el “Método de la diferencia” en la siguiente forma: *“En el método de la diferencia, los valores de la variable dependiente no son los mismos para todos los casos, y el método asume que si los resultados son diferentes, es posible encontrar una diferencia crucial entre los casos (valores diferentes para la misma variable independiente, esto es una causa) que explique la diferencia en el resultado”... “En el método del acuerdo, al contrario, cuando se encuentran resultados idénticos entre los casos estudiados (los mismos valores para la variable dependiente), se busca la identificación de regularidades, o una semejanza crucial entre los casos.* (Busquets, op.cit. 2005).

4. Capítulo Tercero: La política municipal de vivienda de los gobiernos departamentales de Montevideo postdictadura (1985- 1995).

4.1 Política municipal de vivienda postdictadura en Montevideo (1985-1990)

En vivienda, como en otros asuntos de la agenda pública, el advenimiento de la democracia generaba fuertes expectativas. Podría afirmarse que la decisión de mayor trascendencia política en esta temática, fue la de mantener al BHU como conductor de la política habitacional, postergando para el futuro, la creación de un ministerio o un organismo de jerarquía ministerial. Tal decisión era cuestionada por parte de los participantes de “la Concertación Nacional Programática” (CO.NA.PRO)¹⁴.

Los desafíos en la construcción de la nueva política estaban directamente vinculados al pesado “legado” de la dictadura, la crisis socio-económica e institucional. La dictadura había dejado huellas de catástrofe en la sociedad, por lo que para atender la situación debía realizarse un “plan de emergencia” que abordara las necesidades básicas de la población con situaciones deficitarias: especialmente salario, salud, alimentación y vivienda. Al mismo tiempo, el gobierno electo debía tomar definición sobre el relacionamiento con los “grupos de presión” que- en el área vivienda - habían formado parte del amplio movimiento social de oposición la Federación Unificadora de Vivienda por Ayuda Mutua (FUCVAM), el Movimiento Pro-vida decorosa (MO.VI.DE) y la Coordinadora de Vivienda Popular (COVIP) que reunía a las organizaciones y técnicos vinculados a la vivienda popular mantenían sus propias reivindicaciones.(COVIP, 1985, Giudice y otros, 1986)

El Partido Colorado ganó las elecciones a nivel nacional y departamental recuperando su tradición de partido de las concentraciones urbanas. El gobierno dio especial relevancia a la política habitacional y el intendente electo, en Montevideo - el Dr. Aquiles Lanza – inició un proceso de nuevas actuaciones en políticas sociales. Se elabora un Plan Quinquenal de Vivienda y un Plan Habitacional de Emergencia para los años 1985/ 1986. La población objetivo es el sector social de bajos ingresos en el interior y en Montevideo. Esto dio lugar a convenios con intendencias, y al relanzamiento de MEVIR. Este organismo, si bien había funcionado durante la dictadura, había tenido una acción muy limitada. El Plan quinquenal proponía construir 5.000 viviendas a través de MEVIR para erradicar el rancherío rural, 5.000 viviendas en Montevideo para erradicar “cantegriles”, así como se gestionar (por concordancia con lo anterior) un préstamo en el Banco Interamericano de Desarrollo (B.I.D) por 5.000 soluciones más, en la modalidad de “Lotes con Servicios.” Se trataba de un plan de desarrollo urbano y vivienda y se consideraba que la inversión en vivienda constituía un elemento clave para el crecimiento económico, la mejora del salario real y el abatimiento de la desocupación. Al mismo tiempo y distanciándose de la política desarrollada por la dictadura, se priorizaban las familias con ingresos inferiores a tres Salarios Mínimos Nacionales (SMN). Los estudios realizados presentaban un déficit habitacional que se concentraba en los sectores de menores ingresos (IPRU, 1984). Se mantendría el aporte anual de rentas generales por impuesto sobre los sueldos, lo que ascendía a un monto de 25 millones de dólares anuales. El BHU proyectaba financiar 65.300 soluciones habitacionales

¹⁴ La Concertación Nacional Programática (CO.NA.PRO) consistió en un espacio de “concertación programático” donde los sectores políticos y sociales que se oponían al gobierno dictatorial, debatieron y elaboraron lineamientos programáticos en diferentes áreas. El Grupo de Vivienda, promovió un número importante de documentos que fueron aprobados por la mesa ejecutiva de la Concertación (CONAPRO, 1985)

que incluían la terminación de obras ya iniciadas y se esperaba niveles recuperación de inversión del sector privado, lo que se estimaba en una 54.191 viviendas (Piotti, Diosma 1994). (BHU, Plan Nacional de Vivienda 1985-1990).

Dada la opción por mantener las estructuras institucionales vigentes, se abrió la posibilidad de la delegación de programas y acciones innovadoras hacia los gobiernos locales. En la dirección de dar respuestas a las demandas de la sociedad civil organizada y considerando los datos proporcionados por investigaciones desarrolladas en el ámbito privado, el gobierno definió en Montevideo “El Plan Habitacional de Emergencia”, para los años 1985/1986 con los siguientes objetivos generales de acuerdo al folleto divulgado como “Lineamientos básicos del Programa Habitacional de Emergencia 1985-1986” del Arq. Luís B. Vicario:

“El Programa Habitacional de Emergencia impulsado por la Intendencia Municipal de Montevideo”:

- 1.1 *Comenzar un proceso de atención de las necesidades más prioritarias que en materia habitacional padecen los **sectores de menores recursos** del departamento de Montevideo.*
- 1.2 *Concretar un cambio radical en materia de política habitacional utilizando parte de los recursos del **Fondo Nacional de Vivienda** para los fines antedichos, de manera de contemplar los principios de la Ley N°13.728 y plasmar en los hechos la orientación concurrente del Ejecutivo Comunal y del Banco Hipotecario del Uruguay.*
- 1.3 *Desarrollar una serie de proyectos habitacionales que contemplen las diferentes situaciones existentes, tales como los **Asentamientos Precarios (cantegriles)**, las de **familias desalojadas de fincas ruinosas**, de **ocupantes de hogares municipales**, las de **familias de reducida o nula capacidad de ahorro**, la rehabilitación y remodelación de las viviendas existentes, muchas de ellas en franco deterioro en áreas de la ciudad bien dotadas de servicios, así como la **regularización de múltiples situaciones que permanecen sin solucionarse desde mucho tiempo atrás**.*
- 1.4 *Concretar la acción conjunta interinstitucional que permita atacar el problema habitacional en forma coordinada y eficiente, manteniendo un estrecho contacto con todas las entidades estatales que desarrollan acciones en la materia.*
- 1.5 *Realizar un programa operativo de corto plazo, compuesto de aproximadamente 1.500 nuevas viviendas, para una población de 6000 habitantes, **a través de un seleccionado grupo de proyectos, cuya ejecución permita capitalizar experiencia** como paso previo al desarrollo de un plan quinquenal de vivienda, destinado a atender las necesidades de otros barrios y sectores de la población montevideana.*
- 1.6 *Desarrollar a través de estos **Convenios**, una acción definida en materia de **asistencia técnica y social** a los destinatarios de las viviendas y en los proyectos y obras de construcción de las mismas.” (IMM, 1985)*

Los términos resaltados en “**negrita**” nos son parte del texto original transcrito en el párrafo anterior, ellos buscan resaltar los aspectos más relevantes del Plan, la centralidad del problema de los asentamientos, todavía nombrándolos como cantegriles, pero también del problema de los ocupantes de fincas ruinosas, de los ocupantes de hogares municipales realojados allí por la intendencia de la dictadura, de los sectores de nula o escasa capacidad y de las situaciones de irregularidad dominial que se pretendía regularizar. El texto describe la amplia gama de situaciones de la pobreza urbana que se visualiza en la sociedad montevideana de la época. Además señalamos el posicionamiento de la IMM en un proceso de aprendizaje que alimentara la elaboración de planes y programas de más largo plazo. Se incorpora para el diseño de los programas la asistencia técnica y social como parte indispensable del proceso a desarrollar con los destinatarios.

PROGRAMA HABITACIONAL DE EMERGENCIA

Departamento de Montevideo



IMM - BHU



ASENTAMIENTOS PRECARIOS (CANTEGRILES) APC

- | | |
|----------------------|----|
| 1. MALVIN NORTE | MN |
| 2. SAN FERNANDO | SF |
| 3. 17m. V CAMPAMENTO | 17 |
| 4. NATAL | Na |
| 5. LAVALLEJA | La |
| 6. EMANCIPACION | Em |
| 7. 19 DE ABRIL | 19 |
| 8. LAS HIGUERITAS | LH |

LOTES Y SERVICIOS LYS

- | | |
|---------------------|----|
| 1. CACERES | Ca |
| 2. 7 DE ABRIL | 7A |
| 3. MOLINOS DE RAFFO | MR |
| 4. EL INDIJO | EI |
| 5. ARTIGAS | Ar |
| 6. LA FAROLA | LF |

CONJUNTO HABITACIONAL CH

- | | |
|-----------------|----|
| 1. UNIDAD BUCED | UB |
|-----------------|----|

RECICLAJE VIVIENDAS RV

- | | |
|--------------------|----|
| 1. BARRIO REUS SUR | RS |
|--------------------|----|

CONDOMINIOS CON

- | | |
|-------------------------|--|
| 1. SARANDI | |
| 2. BOISO LANZA | |
| 3. TASISTRO | |
| 4. ANTARES | |
| 6. | |
| 7. FLOR DE MAROGAS | |
| 8. FENIX | |
| 9. | |
| 10. | |
| 11. | |
| 14. | |
| 17. TOLEDO CHICO | |
| 19. NUEVO | |
| 20. | |
| 22. | |
| 23. PASO DE LA ESPAÑOLA | |
| 24. CELIASTER | |

En los siguientes capítulos del referido folleto: “Objetivos particulares”/ Características Técnicas / Aportes y Conclusiones queda delineado con claridad el diseño de la política y sus programas. Los siguientes cuadros-resúmenes se elaboraron respetando los contenidos de la mencionada publicación.

OBJETIVOS PARTICULARES	PROGRAMAS	PROYECTOS	CARACTERÍSTICAS
<p>Asentamientos precarios. (acciones para concretar proyectos de construcción de viviendas para mejorar la situación habitacional, ambiental y la recuperación humana y familiar)</p>	<p>“Erradicación de asentamientos precarios”</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. “Malvín Norte” 2. “San Fernando” 3. “17 metros y Campamento” 4. “Natal” 5. “Lavalleja” 6. Emancipación. 7. “19 de Abril” 8. “Las Higuieritas”¹⁵ 	<ul style="list-style-type: none"> - predio del mismo asentamiento - vivienda mínima (según Ley de vivienda) y centro de barrio. - aporte de ayuda mutua o autoconstrucción - reglamento de trabajo y convivencia. - Adjudicación de viviendas en comodato y posterior escrituración. - Asistencia técnica de la IMM - Financiamiento aportado por BHU
<p>Lotes con Servicios (acciones para familias de hogares municipales o población cercana al predio)</p>	<p>“Lotes con Servicios”</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Cáceres 2. 7 de abril 3. Molinos de Raffo 4. El Indio 5. Artigas 6. La farola 	<ul style="list-style-type: none"> - predio municipal libre. - vivienda mínima (según Ley de vivienda) con todos los servicios y centro de barrio. - aporte de ayuda mutua o autoconstrucción - reglamento de trabajo y convivencia. - Adjudicación de viviendas en comodato y posterior escrituración. - Asistencia técnica de la IMM - Financiamiento aportado por BHU

¹⁵ Todos los proyectos corresponden a asentamientos existentes en ese momento.

OBJETIVOS PARTICULARES	PROGRAMAS	PROYECTOS	CARACTERÍSTICAS
Conjuntos Habitacionales (construcción de conjuntos habitacionales para familias de bajos ingresos)	“Conjuntos Habitacionales”	“Unidad Buceo”	- predio municipal con todos los servicios. - vivienda categoría 2 A del BHU - licitación empresa constructora y proyecto llave en mano. - adjudicación en arrendamiento con opción a compra o compra-venta.
Reciclaje Barrio Reus Sur (vivienda nueva y reciclaje para residentes de la zona)	“Rehabilitación urbana”	Concurso de anteproyecto para predio y construcciones de Reus Sur	
Alojamientos de emergencia. (destinados a familias afectadas por siniestros o sin techo)	Alojamiento de emergencia	Alojamiento transitorio para 200 personas	Utilización de edificios existentes o de viviendas desmontables en predios municipales para alojamiento transitorio.
Hogares municipales	Hogares municipales	Mantener los 4 hogares ya existentes de 170 habitaciones (El más conocido era el Hogar Uruguayana) y se propone uno nuevo con 100 habitaciones más.	Nuevo edificio municipal remodelado para tal fin.
Regularización dominial.	Regularización Habitacional de Condominios y de fincas municipales ocupadas.	Condominios (2500 hogares): 1. Sarandí. 2. Boiso Lanza 3. Tasistro 4. Antares 5. Flor de Maroñas 6. Fénix 7. Toledo Chico 8. Nuevo 9. Paso de la Española. 10. Celiaster 2300 Fincas municipales cuya regularización se propone finalizar.	Condominios , predios fraccionados en forma ilegal que pasaron a la órbita pública mediante expropiación y que deben fraccionarse en forma legal y adjudicarse a las familias con derechos adquiridos sobre las parcelas. Fincas adjudicadas cuya situación requiere adecuaciones para su enajenación a ocupantes.

A nuestro entender los componentes de mayor relevancia del “Plan Habitacional de Emergencia” fueron los Programas de “Erradicación de cantegriles” y de “Lotes con Servicios”, dado que la rehabilitación urbana se redujo a un llamado a concurso, la construcción de la Unidad Buceo fue un llamado a empresa y, tanto los Hogares Municipales como la regularización de Condominios, eran programas heredados de la anterior administración a los que se buscaba concluir con rapidez. En el primer caso, se construían las viviendas en los predios de los asentamientos existentes, de allí el término “erradicar” (en el mismo sentido que MEVIR) las viviendas insalubres y sustituirlas por viviendas definidas por la ley de vivienda. En el otro caso, se trata de predios libres de propiedad del BHU o municipales y de un conjunto de familias que habían demandado una solución habitacional o eventualmente la posibilidad de un llamado público a familias de residencia cercana y reunieran determinados requisitos de situación socio-económica y habitacional.

El **marco legal** de estos dos componentes del “Plan habitacional de emergencia” se sintetiza en dos Convenios Generales entre el BHU y la IMM firmados el 17 /07/1985 de los que derivan cuatro convenios particulares de construcción y asistencia firmados por ambas instituciones. El Decreto de la Junta Departamental N° 22.331 del 15/08/1985, promulgado por Resolución N° 4757/85 del 9/12/85 que aprueba el reglamento de Trabajo, Adjudicación y Convivencia; las Resoluciones N° 11.178 / 87 del 24/11/87 y Resolución N° 13.877 del 9/12 /86; las Resoluciones N° 827/90 y 828/90 del 12/02 /90 que reglamentan la administración , Uso y Conservación de los bienes existentes de los barrios del Plan y amplía el reglamento de Trabajo.

Con fecha 15 de agosto de 1985, mediante el Decreto N° 22.331 la Junta Departamental de Montevideo: *“autoriza a la IMM a celebrar cuatro convenios de Construcción, Asistencia Social, Técnica y Financiera en un Plan Habitacional de Emergencia, desarrollado por el BHU y la Intendencia, y los respectivos Convenios y Contratos de Préstamo para cada programa, según lo establecido en los artículos N° 119 y N° 120 de ley 13.728 y concordantes de la ley N° 14.666 del 9 de julio de 1977....”*

Interesa destacar que el Convenio que se firma entre el BHU y la IMM para el componente “erradicación de asentamientos”, el BHU pone a disposición de la IMM la suma de 540. 675 UR, recursos procedentes del FNV y U que se destinarán a financiar la construcción de 801 viviendas. Los asentamientos propuestos son los siguientes que fueron :

1. “San Fernando” ubicado en Osvaldo Cruz y Belloni (52 viviendas) predio propiedad de BHU. (Maroñas)
2. “19 de abril” ubicado en Luis Batlle Berres, Cno. de las Tropas y Carlos de la Vega (150 viviendas), predio propiedad del BHU.(Nuevo Paris)
3. “Emancipación” ubicado en Emancipación y Aldao (112 viviendas), predio propiedad IMM. (Nuevo Paris).
4. “Las Higueritas” ubicado en Cno. de la Tropas, Avda Ideario Artiguista (de 40 metros) y calle 4 (70 viviendas) , predio propiedad IMM.(Los Bulevares).
5. “17 metros y Campamento” (32 viviendas) predio propiedad privada. IMM debería expropiar. (Piedras Blancas).
6. San Isidro ubicado en Enrique Castro y Guarapirú (45 viviendas) propiedad del Banco Central (Casavalle).
7. “Malvín Norte” ubicado en Flamarión e Hipólito Irigoyen (80 viviendas).

8. “Natal” ubicado en Avda. Gral San Martín, Domingo Arena y Chicago (120 viviendas) predio propiedad de la IMM (Gruta de Lourdes).
9. “Lavalleja”, ubicado en Costanera del Arroyo Miguelete, Máximo Santos y Pedro Fuentes, propiedad BHU.

En total, se menciona a nueve asentamientos, todos ocupantes de tierras públicas, a excepción de “17 metros” para el cual se define la expropiación por parte de la IMM. No se explicitan los criterios de selección de los asentamientos. Cabe aclarar que algunos de estos asentamientos integraban el Movimiento pro-vida decorosa (MOVIDE), y otros no estaban vinculados a este movimiento.¹⁶

A los asentamientos que mencionaba el folleto de la IMM, se agrega “San Isidro”, cuyo nombre fuera propuesto en homenaje al Presbítero Isidro Alonso, conocido como “Padre Cacho”.¹⁷

El segundo Convenio General de Construcción, Asistencia Social, Técnica y Financiera, firmado también el 17 de julio de 1985, refiere al componente de Lotes con Servicios. En esta caso se propone el financiamiento de 213 viviendas, una inversión de 159.750 UR en los siguientes predios libres de ocupantes y propiedad de la IMM.

1. Barrio Artigas – construcción de 83 viviendas ubicadas en Santín Carlos Rossi y la Paloma (Cerro).
2. Barrio La Farola –construcción de 24 viviendas ubicadas en Holanda, Bulgaria y Gibraltar (Falda del Cerro)
3. Barrio 7 de abril – construcción de 23 viviendas ubicadas en Gustavo Adolfo Bécquer y Moro. (Sayago).
4. Barrio Molinos de Raffo – construcción de 15 viviendas ubicadas en las calles Molinos de Raffo y Croacia. (Sayago)
5. Barrio Cáceres –construcción de 30 viviendas ubicadas en a calle Ramón de Cáceres, Av. Islas Canarias y Alberto Susviela Guarch.
6. Barrio el Indio, 38 viviendas ubicadas en el Cid, Cayetano Rivas y Fraternidad.

En este caso los destinatarios surgirán de *“un llamado público a la población del departamento de Montevideo, dando preferencia alas personas cuya fuente de trabajo diste un km y medio del terreno en cuestión y a las familias numerosas y regularmente constituidas cuyos ingresos comprobados no superen los tres salarios mínimos nacionales, así como también los desalojados de fincas ruinosas. En el caso del barrio Artigas será condición imprescindible ser a la fecha adjudicatario de uno de los predios del referido barrio y estar en posesión de la IMM toda la documentación requerida del grupo familiar. En el caso de “la Farola” las viviendas serán adjudicadas a los vecinos que las solicitaron oportunamente ante el Departamento de Planeamiento Urbano de a IMM, quienes tendrán preferencia frente a cualquier otro solicitante. En el caso del Barrio “7 de abril” será condición imprescindible pertenecer a la cooperativa del mismo nombre.”* (Convenio General BHU-IMM; 1985).

¹⁶ El MOVIDE se constituyó en un movimiento social en la salida de la Dictadura que conjugó la actuación de organizaciones sociales surgidas de los asentamientos, organismo técnicos y representantes organizaciones religiosas.

¹⁷ El MOVIDE se constituyó en un movimiento social en la salida de la Dictadura que conjugó la actuación de organizaciones sociales surgidas de los asentamientos, organismo técnicos y representantes organizaciones religiosas.

El origen de estos grupos fue territorial. La “Cooperativa 7 de abril”, surgió entre algunos habitantes del “Hogar Uruguayana” también conocido como “Hogar Martínez Reina” con el apoyo de técnicos y el presbítero de la Parroquia de Paso Molino de ese momento.

En ambos casos (erradicación de asentamientos y lotes con servicios) el convenio, explicita los montos a invertir por asentamiento o barrio y a la vez, define el aporte de los destinatarios que surgirán del censo que realice la IMM en cada uno de los barrios. Sobre el “aporte” de los beneficiarios los convenios expresan que *“las viviendas se construirán con el máximo aporte de posible de los destinatarios quienes contribuirán con su mano de obra en forma de esfuerzo propio u organizados en labores de ayuda mutua la que no será menor al 15% del costo de construcción de dichas unidades”* (Convenio General BHU e IMM, 1985)

Los componentes descriptos del Plan Habitacional, según la clasificación de Rodríguez Wagner, corresponden a “la segunda generación de políticas de vivienda”. El programa se diferenciaba de la solución aportada para los “cantegriles” durante la gestión del Ministerio de Vivienda y Promoción Social (1974 -1976) que se identificaría como “primera generación de políticas” donde literalmente se pasó la topadora sobre los ranchos o se demolió el conventillo y se entregaba “llave en mano” una vivienda de emergencia (transitoria) en la periferia de la ciudad. Esta imagen pública negativa la compartían el Complejo “Cerro Norte” y “Casavalle” (llamados según la expresión popular “Los Palomares”), estaban en la lista de las experiencias a no repetir.

La modalidad asumida para la implementación del Plan se diferencia tanto de MEVIR, como del sistema cooperativo previsto por la ley 13.728.¹⁸ La diferencia con MEVIR, es que no se crea una persona pública no-estatal, un organismo especializado, para atender la vivienda insalubre de Montevideo. El esquema de actuación no reproduce el modelo de MEVIR, sino que el plan se apoya en la estructura municipal. MEVIR cuenta con sus propios equipos técnicos como personal estable de la institución. De acuerdo a la demanda pre-existente, el equipo social de MEVIR inscribe para el proyecto concreto en cada localidad seleccionada y es apoyado por actores locales, para la selección de las familias.

En el caso del Plan de Emergencia, se trata de acción directa de la IMM a través de la creación de una Unidad Ejecutora. La idea predominante era que la estructura burocrática municipal generada clientelaramente y cristalizada durante la dictadura, no constituía un terreno apto para los cambios propuestos, era necesaria una estructura semi- paralela a la municipal con personal especializado que facilitara el cumplimiento de las metas y cuyos mecanismos fueran los más ágiles en la gestión estatal. Los técnicos del Plan fueron contratados-mediante concurso, bajo la modalidad de empresas unipersonales (Arquitectos, Ayudantes de arquitecto, encargados de obra, encargados de obra, Asistentes Sociales, Abogados, etc.) además de personal técnico que ya trabajaba en el BHU o en la IMM. Los destinatarios eran definidos por su condición de pobreza, ya sea por vivir en un asentamiento, es decir, la mera localización de la familia y en, los planes de lotes con servicio, la definición de pobreza era medida por el ingreso (contar con un ingreso familiar menor a tres SMN). La participación de los destinatarios quedó circunscrita al trabajo de construcción por esfuerzo propio o ayuda mutua. Los reglamentos aprobados para el programa refieren a un esquema organizativo (asamblea, comisión directiva, comisión de obra), lo que indica la generación de espacios de participación en aspectos de la gestión.

¹⁸ Se aprobó nueva ley de cooperativas que incorpora los capítulos referidos a cooperativas y deroga esos mismos capítulos de ley 13728.

Asimismo, esta modalidad, se diferencia de la cooperativa de vivienda, pues no se promueve la formación de una empresa autogestionaria con personería jurídica: que recibe y administra un préstamo para la construcción de las viviendas de sus socios y que cuenta con el asesoramiento de un Instituto de Asistencia Técnica (IAT) de conformación interdisciplinaria. Tal como se describen en los artículos 114 al 152 del Texto Ordenado de la Ley de Vivienda (T.O.L.VI. 1998) y se reglamenta por el Decreto N° 633/69 (BHU, 1979)¹⁹. Exclusivamente, un proyecto se desarrolla como parte de plan lo hace en esta modalidad, es la “Cooperativa 7 de abril” con participantes del “Hogar Uruguayana”.

La ayuda mutua o el esfuerzo propio de los destinatarios es el elemento en común de estas tres modalidades que pueden considerarse en debate, dentro del mismo paradigma (“Segunda generación de políticas de vivienda”). Este elemento en común contiene como idea de base que el “trabajo de ayuda mutua” es educativo, en tanto exige una disciplina, una presencia regular en obra, que es medida de acuerdo a un compromiso de horas mensuales. La ayuda mutua es percibida por los técnicos, como la forma más apropiada para que los destinatarios valoren la vivienda que obtienen y desarrollen pautas vinculadas a la cultura del trabajo. El BHU es el organismo financiador y de control, la IMM es el organismo responsable de la ejecución. El aporte de mano de obra de los destinatarios es parte del pago de la vivienda. Se define que las mismas serían entregadas en comodato por 5 años y luego de ese plazo, se escriturarían, con un alto porcentaje de subsidio. Las familias que no cumplieran los reglamentos de trabajo y convivencia serían expulsadas no solamente del programa, sino del asentamiento donde tenían su vivienda, sin recibir retribución alguna por la mano de obra aportada. Las viviendas estaban definidas de acuerdo a lo establecido en la Ley de Vivienda como “vivienda mínima” y el número de dormitorios se asignaba según las especificaciones de dicha ley, en correspondencia con la integración del núcleo familiar adjudicatario.

El programa, luego del fallecimiento del intendente a menos de un año de iniciada la gestión municipal, se dejará de llamar “Plan Habitacional de Emergencia” tomando el nombre de “Plan Dr. Aquiles Lanza”, así como el asentamiento Natal, pasará a llamarse “Barrio Aquiles Lanza”, en homenaje a su especial dedicación al Plan y al barrio.²⁰

¹⁹ El Decreto N° 633/69 establece las normas de formación y funcionamiento de las cooperativas de vivienda y de los Institutos de Asistencia Técnica. Tanto los artículos del TOLVI, como el mencionado Decreto han sido derogados luego de la aprobación de la nueva ley de cooperativismo aprobada por el Parlamento Nacional en el última legislatura.

²⁰ La muerte del Dr. Aquiles Lanza puede evaluarse como una pérdida muy significativa para el Plan y para el conjunto de los montevideanos, pues el cargo correspondió a Juan Elizalde cuya gestión fue cuestionada no sólo por la oposición, sino por la propia interna del Partido Colorado, tal situación culminó con su renuncia y con la asunción del último suplente el Cdor. Julio Iglesias. En la elaboración de hipótesis consideraremos la implicancia de cambio con relación a la variable “rotación de elite”.

El siguiente cuadro da cuenta de los barrios efectivamente construidos y como se verá hay asentamientos y grupos que estaban en el convenio inicial y que no se construyen, así como aparecen otros nuevos.

Cuadro 37 : Plan Aquiles Lanza .Nº de viviendas y monto unitario según convenios, y, su relación con las construidas y avance de obra a 1992 ²¹					
	Nombre	Ubicación	Nº de viviendas a construir /convenio	Inversión prevista	Avance de obra
1	Lavalleja Sur	Cno. Santos y Rambla Costanera del Miguelete (CCZ Nº13)	158	675,25	44,94
2	San Fernando	Osvaldo Cruz y Besares (CCZ Nº 9)	70	675,25	75,71
3	Malvín Norte	(CCZ Nº7)	113	675,25	15,04
4	Emancipación	Emancipación y Aldao	107	675,25	51,40
5	San Isidro, Los Paraísos	Bvar Aparicio Saravia y Girapirú	47	675,25	70,21
6	Artigas	CCZ Nº17	83	750,14	57,83
7	La Farola	Holanda y Gibraltar (CCZ Nº 17)	24	750,14	100,00
8	Natal/Aquiles Lanza	Domingo Arena, Natal, San Martí y Bariloche CCZ Nº11)	111	675,14	92,86
9	Conjunto Buceo	Av. Rivera y José Batlle y Ordóñez (CCZ Nº 5)	300	1800	90,33

(Fuente Gerencia General del BHU) Piotti, 1994

Es importante contrastar los planes con las realizaciones, en especial con lo referido al Plan Habitacional de Emergencia, ya que sus metas no se cumplen y menos aún las definidas en el Plan Quinquenal para los sectores de menores recursos.

Las obras previstas en el Plan Lanza no se culminaron en el plazo previsto y tampoco durante el periodo de gobierno. Ellas debieron ser retomadas por la intendencia frenteamplista y las nuevas autoridades del BHU. La excepción la constituyen “La Farola” y “Natal /Aquiles Lanza” en tanto allí se avanzó prácticamente a nivel de su finalización, sin considerar los aspectos jurídicos aún pendientes. En un caso, se trata de un asentamiento “erradicado” y en el otro, de un proyecto de lotes con servicios. Con respecto a la Unidad Buceo, interesa destacar que el proyecto se culminó y correspondía a 300 viviendas nuevas de un total de 600, debiendo ser las restantes construidas por empresas contratadas por el BHU. La intención de este proyecto era captar una clientela que no accedía a los préstamos del BHU, ni tampoco vivía en asentamientos o se encontraba próxima a esa frontera.

²¹ Los datos referentes al CCZ correspondiente no aparecen en el cuadro original, así como no se reproduce el cuadro en su totalidad.

4.2 Las políticas municipales de vivienda del gobierno frenteamplista de Montevideo (1990- 1995).

El comienzo de esta década es escenario -por primera vez en la historia del país - de un Ejecutivo del Gobierno Nacional y un Ejecutivo del Gobierno Departamental de Montevideo con profundas diferencias de signo político. Se inicia una serie consecutiva de tres periodos entre los años 1990 y 2004, donde el Gobierno Nacional es obtenido por los Partidos tradicionales (el Partido Nacional primero y dos periodos de gobierno del Partido Colorado) y el gobierno departamental es obtenido por el Frente Amplio. En términos generales, podríamos decir que el gobierno nacional estuvo conducido por un elenco político de derecha y centro-derecha y el gobierno departamental por un elenco político de izquierda y centro-izquierda.²²

El marco general de las políticas al comienzo del periodo es definido por el Ing. Benjamín Nahoum²³ en los siguientes términos:

“ La política habitacional del Gobierno Departamental de Montevideo para el quinquenio 1990-1995 se concibe articulada en un Plan Multimodal, que procurará aplicar una multiplicidad de instrumentos ejecutivos y normativos; este Plan, a su vez, deberá coordinarse con los esfuerzos de los organismos nacionales con competencia en la materia (fundamentalmente el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, y el Banco Hipotecario del Uruguay, de los que se espera recibir el aporte correspondiente, de los que se espera recibir el aporte correspondiente, de acuerdo a lo establecido en el Art. 121 de la ley 13.728 (“Plan Nacional de Vivienda”) Se prioriza fuertemente a las familias de menores recursos y con carencias más importantes en materia habitacional, entendiéndose que es a ellas a quienes debe dirigirse en primer lugar la acción del Estado. En ese sentido se plantean cinco grandes líneas de trabajo, implementadas en el presupuesto Quinquenal 1991-1995 y en la propuesta de Plan Quinquenal de Vivienda para el Departamento de Montevideo a elevarse al Ministerio correspondiente. (Nahoum: Mimeo, 1990).

Las líneas de trabajo definidas en esa propuesta son las siguientes:

*a) La construcción y reciclaje de **doce mil viviendas** en el Departamento, dentro del Plan Nacional de Vivienda 1991-1995, por convenio con el BHU –MVOTMA, para lo cual la IMM aportará a su costo terrenos urbanizados, proyectos y asesoramiento técnico, estas viviendas se construirán por medio de diferentes sistemas (Obras por Convenio, Cooperativas , Reciclajes colectivos) y obedecerán a distintas tipologías , con grados diversos de desarrollo, desde los núcleos básicos evolutivos hasta viviendas completas.*

*b) La creación de una “**Cartera Municipal de Tierras para Vivienda**”, aprobada por la Junta Departamental de Montevideo por Decreto N° 24.654/1990, cuya finalidad es facilitar el acceso a la tierra urbanizada a los sectores de escasos recursos y conducir y orientar, al mismo tiempo, el desarrollo de las zonas de la ciudad utilizadas para vivienda.*

²² Se ha definido como un escenario político de cohabitación, el cual se reservan áreas de temáticas de conflicto y áreas o temáticas de cooperación. La cohabitación Lacalle-Vázquez se caracterizó por una fuerte diferenciación ideológica pero con amplios campos de cooperación interinstitucional (Schelotto, 2004).

²³ El Ing. Benjamín Nahoum quien tiene una larga trayectoria en el área de la vivienda de interés social, integra durante la etapa inicial el elenco de gobierno departamental como asesor del Director del Departamento de Planeamiento Urbano, Arq. Salvador Schelotto.

c) La **creación de un Banco de Materiales** aprobada por la Junta Departamental de Montevideo por Decreto N° 24. 630/1990, cuyo objetivo es permitir a familias que necesitan realizar reparaciones, mejoras o ampliaciones esenciales de sus viviendas, el acceso al mercado de materiales y equipos de construcción, mercado del que hoy estarán fuera – y seguirán estando en tanto sus ingresos y sus condiciones laborales no se modifiquen sustancialmente.

d) El programa de **mejoramiento de barrios carenciados**, que apunta a atender carencias habitacionales básicas de tipo colectivo, como por ejemplo necesidad de locales para actividades de carácter comunitario, recursos para equipamiento de los mismos, obras de infraestructura física, servicios, etc.

e) un programa de **emergencia** para la atención de familias con lanzamientos inminentes o ya decretados, que permita su alojamiento provisorio en condiciones mínimamente adecuadas, en tanto se arbitran soluciones de mediano plazo. (Nahoum, op.cit, 1990.)

El mismo documento avanza en la determinación de la inversión necesaria y progresiva de la IMM en su Plan Quinquenal municipal de construcción y reciclaje de vivienda (PQMCRV) y la correspondiente al FNVyU para cumplir la meta de las 12.000 viviendas. Este punto de partida, en el que la IMM se compromete a poner tierras e infraestructuras y apuesta a obtener el financiamiento del FNVyU, supone una inversión muy alta para el gobierno departamental de Montevideo, sobre bases de incertidumbre política. “Se trataba del mayor esfuerzo realizado por los gobiernos departamentales para atacar el problema de la vivienda en Montevideo.”(Nahoum, 1998). El Plan Lanza no había podido culminar las 5000 viviendas en el periodo anterior, estando muchas de ellas aún inconclusas y bajo la responsabilidad compartida de la IMM y el BHU. La apuesta suponía que el novel Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (administrador del FNVyU) iba a aplicar el Art. 121²⁴ de la Ley Nacional de Vivienda N° 13.728 de 1968 y por lo tanto, conceder recursos a la IMM para sus planes y programas.

En simultáneo se elabora el primer Plan Nacional de Vivienda del MVOTMA, que se autodefine como un “cambio radical” en las políticas de vivienda desarrolladas hasta el momento. El punto de partida es la recreación del “Fondo Nacional de Vivienda y Urbanización” para redirigirlo a la atención de la demanda “no solvente”, al mismo tiempo reestructurar el sistema financiero de la vivienda, para dinamizar el mercado de la demanda “solvente”.(Plan Nacional de Vivienda 1991-1995)²⁵.

La descentralización y la competencia son dos principios rectores de la novel MVOTMA, y en ese marco se produce la firma de un Convenio IMM-MVOTMA para la construcción de

²⁴ Art. 121 : “los gobiernos departamentales podrán reclamar una participación de hasta un 50% de las metas departamentales del plan del sector público ...siempre que en las fechas que se estipulen presenten programas y proyectos adecuados, aportando a su costo las tierras necesarias, urbanizadas y dotadas de servicios de agua, alcantarillado, alumbrado público, pavimento y energía domiciliaria y demostrando su capacidad de realización”

²⁵ La “exitosa” reforma de la política de vivienda se gesta para Altair Magri, en este periodo: “En el periodo 1990-1995, se registran grandes cambios en la orientación de las políticas de vivienda, reconfigurándose el diseño de producción e implementación en una línea acorde con el marco teórico y operativo de la reforma estatal en curso. El cambio se registra durante el periodo de gobierno de Luis Alberto Lacalle (1990-1995), orientado a desmonopolizar al Estado en múltiples dimensiones de intervención. En cuanto a la distribución de políticas de vivienda, fue creando por un lado, un Ministerio con criterios de asistencialismo y por otro rediseñando el mercado de vivienda para franjas de demanda solvente, incorporando al mercado privado a la arena de competencia e introduciendo en ésta al Banco Hipotecario de Uruguay (BHU) con competencias de banco financiero. ... La política de vivienda implica ahora la reconceptualización del rol regulador y productor del Estado frente a una política social, del rol de los privados en la sociedad y del tema de la ciudadanía como fuente de derechos a la prestación de bienes públicos, se tiende a remercantilizar el tema... Ligado a lo anterior, el Estado re-enfoca el criterio de subsidios de vivienda, el subsidio directo queda en manos del MVOTMA y se destina para la población con ingresos de 0 a 30 UR. El subsidio parcial se otorga para ingresos de 30 a 60 UR complementado con el crédito y el ahorro previo. El BHU operará en adelante con el sistema de crédito con o sin ahorro previo.” Magri, 2002.

los primeros 400 Núcleos Básicos Evolutivos Mejorados en Montevideo. Se trata de un nuevo plan de emergencia. Ya no es la erradicación de asentamientos con ayuda mutua, sino las viviendas construidas por empresa, llave en mano, con las áreas mínimas (estar-cocina, baño y un dormitorio) que habiliten la construcción posterior de dos dormitorios. La vivienda evolutiva para los sectores de más bajos recursos constituye la marca o emblema del cambio del MVOTMA, mientras que para el elenco municipal significa una claudicación de los principios que orientaron la Ley Nacional de Vivienda de 1968. Allí se regula el número de dormitorios según la integración del hogar. La segunda claudicación era tener que aceptar que las empresas producían en forma más rápida y más eficiente que las cooperativas, cuando se consideraba éste último como el modelo de respuesta habitacional más adecuado en todas las dimensiones (social, jurídica y arquitectónica), para un amplio espectro de sectores populares.

En adelante, el MVOTMA diseña e implementa el Sistema Integral de Acceso a la Vivienda. (S.I.A.V.) a partir del año 1992 y por otro, la IMM comienza a desplegar un abanico de programas referidos a la líneas de acción antes descriptas.

No sucedió lo que aspiraba la IMM, sino lo previsible con relación a dos gobiernos de signos políticos diversos que no conjugarían su accionar en los términos que apostó la primera administración frenteamplista de Montevideo. La IMM había reservado los fondos correspondientes a las contrapartidas en algo más de cuatro millones de dólares de 1990 (lo que exigía a la vez el aporte del Gobierno. La IMM había reservado los fondos correspondientes a las contrapartidas en algo más de cuatro millones de dólares de 1990 (lo que exigía a la vez el aporte del Gobierno Nacional del orden de los veintitrés millones de dólares.) En previsión de que el aporte no fuera realizado, la Junta Departamental dispuso una cláusula especial del presupuesto para que los recursos destinados al “plan de construcción y reciclaje de 12 mil viviendas” se destinaran a reforzar otros programa y al desarrollo de experiencias piloto con nuevos materiales, sistemas constructivos y formas de producción. Esto dio lugar a fortalecer los recursos de la Cartera de Tierras y a la puesta en marcha de un conjunto de “experiencias piloto” (Nahoum, 1998, op.cit).

Cinco fueron las experiencias piloto con sistemas constructivos no tradicionales del periodo 90-95, que detallamos en el cuadro siguiente:

<i>Nombre</i>	<i>Nº de viviendas</i>	<i>Sistema constructivo</i>	<i>Tipo de organización de los destinatarios</i>
<i>COVIGOES MATRIZ”, Cooperativa con familias de Goes (Mercado Modelo)</i>	<i>20</i>	<i>“Construcción de viviendas en cuatro niveles con bloques autoportantes a junta seca...”</i>	<i>Cooperativa de vivienda por ayuda mutua modalidad usuarios</i>
<i>COVIFOEB (cooperativa del gremio de la Bebida)</i>	<i>100</i>	<i>Sistema FC²⁶ del Centro Experimental de la Vivienda económica de Córdoba (CEVE)en duplex</i>	<i>Cooperativa de vivienda por ayuda mutua modalidad usuarios</i>
<i>COVIMP</i>	<i>20</i>	<i>Sistema FC del Centro</i>	<i>Cooperativa de vivienda</i>

²⁶ El Sistema FC “consiste en la utilización de paneles prefabricado confeccionados por polietileno expandido, malla electrosoldado de alambre de alta resistencia y mortero proyectado.

(Coop. de vivienda de Impedidos)		Experimental de la Vivienda económica de Córdoba (CEVE) en una planta	por ayuda mutua modalidad usuarios
COVICIM Coop. de vivi. de vecinos de Villa Teresa	20	Sistema Beno ²⁷ del CEVE de Córdoba	Cooperativa de vivienda por ayuda mutua modalidad usuarios
COVITRIVIC	44	"Sistema Australiano" ²⁸ con asesoramiento de técnicos de la Comunidad Victoria de Australia.	Cooperativa de vivienda por ayuda mutua modalidad usuarios

Cinco son las experiencias piloto de reciclaje con cooperativas de ayuda mutua en áreas centrales turgurizadas.

Nombre	Origen	Característica de la experiencia	Tipo de organización
COVIAM (CCZ N°2)	Corralón municipal ocupado en la calle Ana Monterroso de Lavalleja.	La experiencia se va desarrollando con las familias residentes por etapas, ya que permanecen en el lugar mientras reciclan y construyen.	Cooperativa de vivienda por ayuda mutua modalidad usuarios
COVICIVI I (CCZ N° 1)	Construcciones calle Ituzaingó y Veinticinco de Agosto (las Bóvedas)	Experiencia de reciclaje y vivienda nueva en Ciudad Vieja	Cooperativa de vivienda por ayuda mutua modalidad usuarios
MUJEFA	Propuesta de movimiento de mujeres	Experiencia dirigida a mujeres jefas de hogar. Primera experiencia con enfoque de género	Cooperativa de vivienda por ayuda mutua modalidad usuarios
PRETYL (CCZ N°2)	Propuesta de vecinos organizados	Experiencia de tipo barrial (Palermo recicla, trabaja y lucha.)	Asociación Civil
COVIGOES (CCZ N°3)	Propuesta de intervención en el mercado modelo	Reciclaje de área turgurizada	Cooperativa de vivienda por ayuda mutua modalidad usuarios

"Todas las inversiones fueron realizadas con inversiones iguales o ligeramente superiores a las llave en mano del NBE"(Nahoum, 1998 op.cit).

Todas las experiencias pilotos además de experimentar diversos sistemas constructivos y materiales fueron todas cooperativas de vivienda por el sistema de ayuda mutua y de la modalidad de usuarios. Interesan especialmente las experiencias de reciclaje en áreas turgurizadas en las que se busca que las familias ocupantes permanezcan en su barrio, mejorando sustancialmente sus condiciones habitacionales. El desempeño municipal tuvo por objetivo mostrar que el sistema cooperativo era más eficiente que la construcción por empresa, con los mismos recursos económicos un sistema debía tener mejores resultados y

²⁷ Sistema Beno : en base al empleo en muros y cubiertas de losetas de cerámica armada confeccionada a pie de obra.

²⁸ Sistema consistente en una estructura independiente de madera que se cierra con diferentes tipos de materiales.

²⁹ Recibió financiamiento de la Junta de Andalucía.

mayores externalidades que el otro. El componente organizativo social era considerado una de esas externalidades del sistema.

A diferencia de esta primera línea de acción (a) que debe reformularse al no encontrar la contrapartida prevista del MVOTMA y BHU. La segunda (b) y la tercera (c) dependen exclusivamente del financiamiento y la acción municipal y serán las que toman mayor relevancia.

El Decreto N° 24.654 de agosto de 1990 define en su artículo 1° la creación de la Cartera Municipal de Tierras para Vivienda y su finalidad:

“Créase la Cartera Municipal de Tierras para Vivienda, la que será administrada por el Director General del Departamento de Planeamiento Urbano, en un todo de acuerdo con las disposiciones del presente Decreto. La finalidad de dicha cartera será obtener predios aptos para la construcción de viviendas, a efectos de: a) utilizarlos en la ejecución de programas habitacionales promovidos por la Intendencia Municipal de Montevideo, b) venderlos u otorgarlos, en condiciones que se establecen en el presente Decreto, a personas o grupos que lo requieran, para solucionar satisfactoriamente su situación habitacional. (Decreto 24.654, Junta Departamental de Montevideo, 1990)

El artículo 2° define la creación del organismo que tendrá por cometido la implementación de la Cartera:

“Créase el Sector Tierras para Vivienda en adelante llamado Sector Tierras, que funcionará dentro del Departamento de Planeamiento Urbano, al frente del cual un jefe de sector designado por el Intendente Municipal de Montevideo. El Sector Tierras tendrá a su cargo la administración de la Cartera Municipal de Tierras para Vivienda. El Sector actuará en estrecha colaboración con las restantes dependencias municipales que tengan intervención en la administración del patrimonio predial municipal y/o la fijación de políticas con relación al suelo urbano y la planificación de su uso y , en especial con los servicios territoriales y regulación territorial y la Comisión Asesora del Plan Director.” (Decreto 24.654, Junta Departamental de Montevideo, 1990)

En la capital del país, se definió una actuación sistemática sobre el patrimonio predial municipal y su posible ampliación (mediante expropiación, compra, canje, etc.) dirigida a la vivienda de interés social, proponiendo al mismo tiempo los criterios e instrumentos para su adjudicación a familias o grupos con diferentes niveles de organización. Esto resultó una acción estratégica de largo alcance. Posicionó a la IMM en un lugar insustituible para el desarrollo de programas de construcción de vivienda nueva en el departamento.

Este sistema favoreció a grupos organizados o semi-organizados, pero muy especialmente a FUCVAM que será el principal “cliente”, es decir destinatario de la Cartera en esta etapa:

“..El Gobierno departamental de Montevideo ha brindado desde 1990 un decidido apoyo al crecimiento y consolidación del movimiento cooperativo de vivienda, en el que cree firmemente” (Nahoum, 1998)

En el mismo sentido, la Dirección Nacional de la Federación publicó en su revista social un artículo destacando la importancia de la firma del Convenio FUCVAM-IMM para la adjudicación de tierras : *“Cambiaron las autoridades municipales y la Intendencia de Tabaré Vázquez anuncia (...) tierras para FUCVAM(...) queremos destacar la importancia que reviste para el movimiento cooperativo tener por primera vez un convenio que en principio compromete diez terrenos y que puede ser renovado(...) Diez terrenos que le han dado oxígeno al cooperativismo por ayuda mutua, ejemplo a nivel mundial, pero trancado y agredido a nivel nacional.” Midaglia, 1992.*

El Decreto N° 24.630 aprobado por la Junta Departamental el 27 de julio de 1990 define de

acuerdo su Art. 1º : “ *créase la Sección de Materiales para vivienda, la que funcionará dentro del departamento de Planeamiento Urbano.* ” y el Artículo 2º : “ *La sección de materiales para Vivienda tendrá por finalidad la adquisición , suministro , préstamo y eventualmente producción de materiales , equipos y partes de construcción , con destino a apoyar proyectos de construcción , mantenimiento , mejoras y ampliaciones esenciales de viviendas de quienes padezcan graves carencias habitacionales y que empleen para ello ayuda mutua, autoconstrucción y/o mano de obra benévola.* ”

La Sección de Materiales o más conocido como Banco de Materiales, buscó hacer accesible préstamos de materiales a familias con ingresos menores a tres SMN, para ampliaciones o refacciones. Los aportes de materiales tienen como clientes a familias fundamentalmente en la periferia, que los destinan a la autoconstrucción para mitigar situaciones de precariedad habitacional. Este programa se reformulará más adelante y dará lugar al “Fondo Solidario de Materiales” que buscará mejorar las dificultades de instrumentación de esta primera formulación y dependerá del Dpto. de Descentralización.

Las líneas d) y e) completan una concepción de política de vivienda de segunda generación según lo definido por Rodríguez Wagner. Por un lado, la línea (d) enuncia la complementación de los programas habitacionales con servicios comunitarios como salones comunales u otros equipamientos que favorezcan la asociatividad y la interacción de los sectores populares y su acceso a servicios sociales y culturales de los están excluidos. La línea (e) de atención a la emergencia habitacional enuncia la necesidad de construcción de soluciones transitorias de alojamiento como paliativo a las insuficiencia de políticas habitacionales de amplia cobertura. Se percibe como consistente atender la emergencia habitacional porque al mismo tiempo se aspira a construir 12.000 viviendas en Montevideo. La “emergencia habitacional” estará siempre unida a procesos de empobrecimiento y exclusión social. Su atención a través de programas de alojamiento transitorio tiene una larga tradición de dificultades y cronificación de situaciones en sus diversas versiones (hogares colectivos, alquiler de piezas de pensión, refugios nocturnos, etc.).

Dos líneas que no aparecen mencionadas pero van a comenzar en esta administración municipal para perdurar y consolidarse : por un lado, la regularización de asentamientos precarios (prevista también por el Decreto de Cartera de Tierras) que posibilitará a familias ocupantes de tierras municipales lograr la seguridad jurídica del predio que habitan y por otro, los programas de rehabilitación urbana en zonas céntricas, con préstamos y subsidios para mejorar el stock habitacional en zonas de valor patrimonial o residencial. La mayor concreción de estos programas se producirá a partir de 1998.

Al mismo tiempo es importante remarcar que, además de las nuevas líneas que se diseñan, se heredan los proyectos que se venían realizando por lo que se continúa con la regularización de los condominios culminando algunos procesos, con la gestión de los Hogares municipales y las fincas municipales ocupadas, las acciones vinculadas al Plan Aquiles Lanza que se continuarán realizando desde la nuevo servicio creado.

El proyecto de realojo de las familias del Hogar Uruguayana y el cierre del mismo se procesará en este periodo. Es decir, cuando el cambio de administración, en especial cuando cambia el elenco político, se proponen nuevas acciones y a la vez se carga con el legado de los proyectos incompletos de la anterior administración, los que parcialmente van quedando olvidados o gestionados por el sector de funcionarios que intervino directamente en ellos.

Finalmente, destacamos una coincidencia entre el MVOTMA y la IMM en que definen como prioridad a los grupos de menores recursos considerando que es allí donde se concentra la mayor demanda habitacional, pero además se comparten los criterios en cuanto a la forma de

medición o definición de los hogares de “menores recursos” y problemática habitacional.

En el caso del MVOTMA:

“El costo de la canasta de consumo de los hogares está estimada en cuatro salarios mínimos nacionales, con la incidencia de rubro vivienda del 17%, según el Instituto de Ciencias Económicas y de Administración que lleva los cálculos de la canasta. Por lo tanto un corte en tres SMN (75% de esa canasta), para la determinación de la población con imposibilidad crítica de cubrir los costos de la vivienda. En las familias con ingresos familiares menores a tres SMN para cubrir el rubro vivienda a costo de mercado se sacrifican otros gastos vitales necesarios. Para 1990, segundo semestre, el valor de 30UR como límite superior del estrato de menores ingresos involucra a 27% de la población de todo el país, a 18, 6 % de la población de Montevideo y a 35, 5 % de la población del interior. .(Plan Nacional de Vivienda 1991-1995, Pág. 9) . Se define además un segundo tramo de 30 a 45% y un tercer tramo de 45 a 60 UR, disminuyendo en forma inversamente proporcional los subsidios.

En el caso de la IMM:

Tanto el Banco de Materiales como, la Cartera de Tierras definen en tres SMN los ingresos familiares del primer tramo de hogares, priorizado por ambos programas. La forma de adjudicación de la tierra para familias o grupos de ese nivel de ingresos no es la propiedad sino la tenencia o uso de la tierra por el plazo de 20 años renovable sucesivamente. La compra de la tierra se define para grupos o cooperativas de vivienda cuyos integrantes posean ingresos totales entre tres y cinco SMN, se trata de grupos que necesitan la propiedad de la tierra para acceder a un préstamo con garantía hipotecaria.

Si bien visualizamos coincidencias y complementariedad, hemos mostrado diferencias sustanciales y competencia entre la política municipal y la orientación de la reforma de la política de vivienda en curso liderada por el MVOTMA. El primer gobierno departamental de Tabaré Vázquez prefigura el desempeño y la relevancia de la acción municipal en política de vivienda en los siguientes periodos de administración frenteamplista. Ellos tendrán en común las líneas que hemos reseñado: impulso del cooperativismo de vivienda, de las formas asociativas de acceso a la tierra en propiedad o en mera tenencia, la autoconstrucción con apoyo de materiales, la regularización de asentamientos, la rehabilitación urbana y los primeros proyectos de vivienda con perspectiva de género y atención a la discapacidad.

5. Capítulo Cuarto: Comparación entre las políticas y programas municipales de vivienda en Montevideo de acuerdo a las dimensiones de cambio de las políticas sociales (1985-1995).

Las siguientes dimensiones corresponden a los ejes de debate desarrolladas en el capítulo segundo retomando el artículo de Hugo Fernández Faingold y José Miguel Busquets: “Políticas públicas sociales: un examen no exhaustivo de algunas opciones en el debate” (Fernández Faingold y Busquets, 1992). Las mismas guían un primer ensayo comparativo como paso previo a la selección de variables y a su análisis según el método de las diferencias de J. Stuart Mill.

➤ Criterios de acceso

Universalidad-----focalización-selectividad

Cobertura

Clases medias

Trabajadores -----pobres.

La política municipal (1985-1990), fue focalizada hacia los sectores de pobreza que vivían en asentamientos precarios de propiedad pública y hacia familias de sectores pauperizados con demanda de vivienda en barrios periféricos o centrales tugurizados, a excepción de la construcción de la “Unidad Buceo”. Los destinatarios estaban definidos por su nivel de ingresos y por el lugar o espacio que ocupaban en la ciudad, asentamientos y tugurios. El gobierno postdictadura define una serie de programas, entre ellos el plan de emergencia habitacional que busca dar respuesta al crecimiento de la pobreza y de los asentamientos. La línea de construcción de Conjuntos Habitacionales que se realiza en coordinación con el BHU, define también como población meta las familias de menores recursos, pero introduce, a la vez, la capacidad de pago y / o ahorro como condición necesaria para viabilizar su acceso. En Montevideo, la atención a la pobreza desde el punto de vista habitacional se delega en la IMM, el BHU destina fondos de FNVyU para este fin.

La política municipal (1990-1995) se caracterizó por la puesta en práctica de un menú de nuevos programas que mostrarán los elementos diferenciales de la nueva administración, y la distanciarán de la imagen negativa que había producido el “Plan Lanza”. Los programas de mayor relieve son dos, la creación y puesta en funcionamiento de la Cartera de Tierras para Vivienda y el financiamiento y supervisión de proyectos piloto, con organización cooperativa. Este esquema no configura estrictamente, una política focalizada en los sectores de pobreza, da cuenta de programas que están prioritariamente dirigidos a los sectores de menores ingresos y otros programas cuyos destinatarios son familias de sectores asalariados de ingresos medios bajos.

En suma, la política municipal de vivienda dirigida por el Partido Colorado focalizó en los sectores de menores ingresos que vivían en asentamiento o percibían ingresos inferiores a tres SMN, a excepción del programa Conjuntos Habitacionales. mientras que la política dirigida por el Frente Amplio priorizó a los sectores de menores ingresos determinados también por un tope de tres SMN, pero en la adjudicación de terrenos para cooperativas de vivienda y en las experiencias piloto de carácter autogestionario el tope de ingresos era de cinco SMN, en la medida que ellas estaban destinadas a sectores asalariados y sectores de nivel socio-económico medio-bajo.

➤ Tipo de organización.

Público –estatal-----mixta-----privada s/fines de lucro
Privada c/fines de lucro.

La organización dentro de la IMM que llevó adelante el “Plan Habitacional de Emergencia” puede definirse como de carácter mixto, donde existe un Unidad municipal responsable y un conjunto de contratos a empresas unipersonales que realizan la labor técnica de asesoramiento y acompañamiento a los diferentes barrios y grupos. El organismo que se creó fue la “Unidad Ejecutora del Plan Habitacional de Emergencia”. Una Unidad Ejecutora se crea para un determinado objetivo y culmina su existencia cuando ese objetivo se cumple. La contratación de técnicos como empresas unipersonales para el desarrollo del programa, da cuenta de la incorporación de formas de contratación propias de sector privado. Esta opción resulta en una estructura cuasi- paralela a la estructura funcionarial permanente. De hecho algunas de las acciones municipales del área vivienda que habían perdurado durante la dictadura, continúan dispersas en diferentes sectores municipales³⁰.

El gobierno frenteamplista hace una opción diferente sustituye la Unidad Ejecutora por Sectores y Servicios encargados de los temas de vivienda y tierras dentro de la estructura municipal, dependiendo esta nueva estructura del Departamento de Planeamiento Urbano. Se tiende a un proceso de unificación de todos los sectores que abordan los temas de vivienda, tierras y asentamientos. Se llama a concurso para la provisión de cargos en lugar de continuar los contratos con empresas unipersonales, posteriormente esos cargos serán presupuestados. La propuesta pone énfasis en el fortalecimiento de la organización estatal-municipal, mediante el ingreso de nuevos funcionarios/as por concurso. Asimismo, se abre a los actores de la sociedad civil mediante llamados a Equipos Técnicos Multidisciplinarios y a Institutos de Asistencia Técnica, para la regularización de asentamientos y el desarrollo de programas autogestionarios de vivienda respectivamente.

En suma, los tipos de organización son diferentes en cada plan, en tanto responden a objetivos diferentes. La creación de una Unidad Ejecutora es el instrumento adecuado para dar una respuesta rápida y eficaz a la “emergencia habitacional” en Montevideo en el contexto de salida de la dictadura. La creación de un Servicio de Tierras y Viviendas y un Sector Tierras en la estructura municipal, pretende instalar una política de vivienda de “interés social” para el largo plazo. .³¹

³⁰Se trata el caso del trámite para permiso y plano de “vivienda popular” con mano de obra benévola que desarrolla la IMM desde la década del 40, la regularización de Condominios que procede de los años 70 o las acciones vinculadas a Hogares Colectivos para familias realojadas por la IMM, como el “Hogar Uruguayana” o “Hogar Martínez Reina” y el “Plan 40 semanas” de la última administración de la dictadura, entre otras.

³¹ Carmen Midaglia en su análisis de caso del Programa de Inversión Social “PRIS”, durante el segundo gobierno post-dictadura, coloca una perspectiva peculiar con relación a los procesos de cambio de políticas públicas. Su estudio concluye que se da “bajo rendimiento” para un proceso de reforma, la utilización de mecanismos tipo “by pass”(atajos institucionales, menosprecio de acuerdos de cúpula, actuaciones en paralelo a los programas tradicionales de la esfera pública social, financiamiento internacional, etc.): “...el PRIS persistió en actuar por canales semi-paralelos de tipo “by pass” que iban a contramano, no sólo de la dinámica política, sino del marco institucional que la contornaba.” (Midaglia, 1997). Este punto de vista destaca en qué medida la transformación del Estado de Bienestar centralista, sectorializado y clientelar, construido en la articulación de partidos políticos, burocracia y programas sociales, no puede prosperar apoyado casi exclusivamente en la legitimidad del conocimiento especializado y por instancias paralelas a la estructura de poder ya establecida. El camino corto y los procedimientos más flexibles pueden dar resultados para lanzar los cambios, pero no parecen aptos para asegurar su sostenibilidad en el tiempo. Ninguno de los tipos de organización implementados en as

➤ Distribución del poder.

Centralizado-----desconcentrado-----descentralizado

El “Plan Lanza” puede definirse como un plan “descentralizado” pues el diseño del programa y su implementación, se desarrollan en la órbita municipal, mientras que los fondos y controles del uso de los mismos, los realiza el BHU. El Banco cumple el papel de poder central, en tanto es el administrador del F.N.Vy U. y el rector de la política habitacional en esa etapa³². El mecanismo de Convenio entre las Intendencias y el BHU, para realizar programas habitacionales ha sido un mecanismo reiterado en la segunda mitad del Siglo XX. Sin embargo, esto puede leerse como avance en la descentralización de la política habitacional, en tanto cuenta con un modelo novedoso de programa habitacional que incorpora la ayuda mutua y la “erradicación de asentamientos”, lo que lo aproxima a los programas desarrollados por MEVIR.

Interesa en este punto poner el foco en la cuestión de la participación de los destinatarios en el programa, es decir sus niveles de autonomía e incidencia en la toma de decisiones. La frase de un vecino de uno de los barrios del Plan, da cuenta de la realidad participativa del programa y los actores intervinientes: *“se da entre ambos una situación de pareja. El BHU es el hombre, el que pone la plata, la IMM la mujer la que administra, la que organiza, la que manda, y los vecinos y los hijos, los menores a quienes sólo se les exige, se les ordena y se les pone en penitencia tomándolos de rehenes.”* (Acosta, B. Decia, Ma., Dornell, T. Oholegui, C. Rovira, Velásquez, E., 1993)

La incorporación de la ayuda mutua en el programa no supuso per sé mayor grado de participación de los destinatarios, pues ella no estuvo vinculada a procesos de autogestión con niveles mayores de autonomía e instancias de toma de decisiones por parte de los destinatarios. Entendemos que la “ayuda mutua” cumplía fundamentalmente un papel “disciplinador” en tanto aporte de trabajo de construcción, - medido en horas de presencia en obra- ,para sectores de población que mayoritariamente no contaban con la “cultura” del trabajo formal.

En el caso de los programas de la IMM en el periodo frenteamplista, (Cartera de Tierras, Banco de Materiales, y Programas Piloto) su desarrollo es claramente descentralizado en tanto su diseño, implementación y financiamiento son autónomos con respecto a los lineamientos y fondos del gobierno central. Los programas piloto tienen carácter demostrativo, en tanto experimentan con tecnologías y materiales de construcción y ponen énfasis en la organización cooperativa. En cambio, en los programas en Convenio con el MVOTMA, la IMM es meramente ejecutora de un programa diseñado por esa secretaría de estado. No tiene posibilidades de influir en el diseño y en los requisitos a cumplir por los destinatarios (Programa SIAV). Estaríamos en el caso de la desconcentración. Sin embargo, el MVOTMA otorga a la IMM la potestad de definir los adjudicatarios en este Plan de

políticas analizadas en este trabajo, y - aunque la propuesta de la Unidad Ejecutora del Plan Habitacional de Emergencia se aproxime más -, pueden identificarse con el extremo analizado por Midaglia para el “caso” del PRIS.

³² La creación del MVOTMA por parte del siguiente gobierno supone quitarle al BHU la administración del FO.NA.VyU. lo que puede considerarse entre los factores que dan origen a su crisis financiera que tiene su desenlace más crítico en el 2002.

emergencia (Construcción de los primeros 400 NBE³³) lo que se realiza por un sistema de puntajes y priorizando la demanda organizada. La utilización de FNVyU o la utilización de fondos propios es el límite que define los márgenes de autonomía en la política y por tanto los niveles de descentralización.

Paralelamente, a la gestión de su Plan Habitacional, la IMM instrumenta el proceso de descentralización y participación en Montevideo: *“En 1990 da inicio en Montevideo un proceso de participación social, verdaderamente desconocido en toda la historia de la ciudad y su municipio. Tal cual se señalaba, la descentralización participativa compuso un eje vertebral del compromiso programático de la nueva administración por lo cual constituyó una prioridad inocultable.”* (IDES, 2001). Tal como se expresa, la dimensión de la participación de vecinos, ciudadanos y destinatarios de programas concretos es un elemento central, del programa del primer gobierno frenteamplista de Montevideo. La priorización del cooperativismo de vivienda y de los “grupos organizados” frente a la demanda individual, calza con esta concepción programática. Se incorpora además un actor colectivo como FUCVAM en quien se delega la facultad de adjudicar tierras a cooperativas afiliadas, lo que legitima la participación de organizaciones de segundo grado. Se prioriza la demanda colectiva a la individual. Se reitera aquí la contradicción en cuanto a procesos participativos que implican las adjudicaciones de Conjuntos Habitacionales “llave en mano”, donde la participación de la comunidad está pensada en el proceso de postobra. (Programa Postobra SIAV).

En suma, las dos políticas van en la dirección de la descentralización en tanto el diseño y la gestión de los programas son de autoría del propio elenco técnico-político de la intendencia. Sus diferencias se presentan en el tipo de concepción de la participación social de los destinatarios en los programas y en la forma de relacionamiento con la sociedad civil organizada. (FUCVAM, IATS, ONGs, Grupos organizados de los asentamientos, comisiones vecinales, etc.)

➤ **Grado de coordinación**

Intersectorial

Sectorialidad-----intersectorialidad.

El Plan Lanza está concebido como un programa de vivienda en términos de componente de vivienda para los sectores en condición de pobreza de Montevideo. La coordinación con programas de alimentación y salud, que dependían de otros organismos o contaban con servicios descentralizados parece haberse concebido entre los objetivos del programa. Sin embargo, la tradicional fragmentación y sectorialización de las políticas sociales habría actuado de fuerte contrapeso.

Tal como hemos señalado la interinstitucionalidad y la intersectorialidad tienen por cometido alcanzar cierta integralidad de la política. En este sentido, resulta de particular importancia la consideración del enfoque de los técnicos intervinientes en el programa, pues ella es reveladora de las posibilidades de poner en práctica tal cometido. Según el Informe del Equipo de la Escuela Universitaria de Trabajo Social: *“los profesionales actuantes, no reflexionaron, ni consensuaron acuerdos para la actividad sobre prioridades programáticas que permitieran una movilización autogestionaria del colectivo, tanto intra como*

³³ Estos primeros 400 NBE incluyen los siguientes Conjuntos Habitacionales: “Cibils y San Fuentes”(113 viviendas) (CCZ 17). “Manga Chico”(113 viviendas) (CCZ 9). “Gioia”(50viviendas) (CCZ 12). “ Molinos de Raffo”(16 viviendas) (CCZ13). Itapé (21 viviendas) . Lecoq. (38 viviendas) CCZ 13). (IMM, 1994)

*multidisciplinariamente”... “Los ejecutores iniciales del Plan, partieron de graves prejuicios sobre la población usuaria, lo cual actuó como un inhibidor más para el establecimiento del vínculo”.*³⁴ (Acosta , B. y otras, op. cit. 1993)

Una apreciación similar realiza Daniel García Trovero al analizar los fracasos de los planes de erradicación de cantegriles: *“la falta de conocimiento de la realidad sociocultural de la población destinataria por parte de los funcionarios y técnicos encargados de diseñar los programas, que se sustituye por el mantenimiento de los prejuicios sociales muy arraigados en relación a los habitantes de cantegriles y tugurios.”* (García Trovero, 1990). Esta idea es profundizada por el autor al referirse a los técnicos que diseñan las políticas para los más pobres: *“la apreciación del “problema de la vivienda popular” generalmente refleja las pautas de vida y las representaciones de los sectores medios de la sociedad- en el seno de los cuales surgen los técnicos encargados de definir las políticas – y no necesariamente las profundas y urgentes necesidades de los más pobres. Esta disociación está generalmente en la base del frecuente fracaso de los programas de viviendas destinados a los sectores de menores ingresos de la población. Los programas fracasan porque no dan una respuesta adecuada a las situaciones vitales de los pretendidos destinatarios”* (García Trovero, 1990).

En cuanto a la coordinación BHU- IMM, distintos informes revelan desentendimiento entre ambos actores con respecto a la gestión del Plan y al uso de los fondos (Piotti, 1994). El Plan Lanza fue objeto de polémica y enfrentamiento político en la Junta Departamental de Montevideo, por su enfoque “paternalista”, sus atrasos y las denuncias de irregularidades con la entrega de materiales.

La política municipal de vivienda 1990-1995 fue concebida como una política sectorial, de cuño “viviendista”. Da la impresión que el esfuerzo por poner en marcha una serie de nuevos programas dificultó las articulaciones con el resto de programas sociales que empezaban a desarrollarse en el ámbito municipal. El ingreso de nuevos funcionarios, reclutados del ámbito de la ONGs y los Institutos de Asistencia Técnica, permitió contribuir a reformular rutinas de trabajo instaladas en el ámbito burocrático, muy esquivas a la interinstitucionalidad y la intersectorialidad. De todas formas es de presumir que transformaciones de ese tipo, que involucran prácticas de profesionales de distintas disciplinas no se transforman fácilmente. Las dificultades de coordinación en el propio ámbito municipal fueron importantes, en tanto se adicionaba una actuación en vivienda y tierras que impactaba en los servicios de saneamiento, alumbrado, recolección de residuos, transporte, vialidad, vías de acceso, etc. La promoción del cooperativismo da cierta ventaja en este aspecto, en tanto éste incluye el trabajo interdisciplinario de los técnicos intervinientes y la participación de los destinatarios de las diferentes etapas del programa. Se busca de ese modo concretar la autogestión prevista por la Ley Nacional de Vivienda para el sistema cooperativo (T.O.L.VI., 1998).

En suma, en cuanto al Plan Lanza, es posible conjeturar que fue concebido desde un enfoque interinstitucional e intersectorial, pero la puesta en práctica de la integralidad “fue esquiva” en tanto los técnicos y políticos intervinientes partían de cierto sesgo de prejuicios con relación a las potencialidades de los sujetos del Plan. En cuanto, a la política municipal de vivienda frenteamplista, la fuerte sectorialidad planteada al inicio del periodo, se condice con su impronta de recuperar el legado histórico de la ley de vivienda y su primer periodo de

³⁴ Las citas se refiere en primer término los/las profesionales de Trabajo Social, y también al resto de los profesionales actuantes abogados/as, arquitectos/as etc. Los que fueron contratados individualmente como empresas unipersonales y no como equipos técnicos ya conformados.

implementación, aunque al mismo tiempo se incorporara el trabajo interdisciplinario de los técnicos que apunta a lograr aproximaciones a una mayor integralidad de la política.

➤ **Financiamiento**

a) Fuente

Público -----mixto.

Público - con financiamiento internacional.

En el Plan Lanza, el financiamiento fue exclusivamente público del FONAVI y U. administrado por BHU y municipal de acuerdo a los convenios suscritos. Un programa de Lotes con Servicios presentado al Banco Interamericano de Desarrollo (BID) fue finalmente rechazado por éste. (García Trovero, 1990)

En el caso del gobierno departamental de Montevideo de los años 1990-1995, contó con financiamiento propio, financiamiento en convenio con el MVOTMA (FNVyU) y con financiamiento de la cooperación internacional, fundamentalmente de la Junta de Andalucía.

b) Modalidad

Subsidios indirectos-----subsidios directos
(generalizados) (transparentes)

El Plan Lanza se consideró como un programa subsidiado como tal, en tanto los participantes vivían en condiciones de precariedad habitacional, lo que era indicador claro de su condición de pobreza. No llegó a definirse el monto del pago de los destinatarios, pues una vez culminada la obra y entregadas las viviendas, las familias firmaban un comodato por 5 años que no suponía pago. El aporte de mano de obra benévola era considerado parte del pago de la vivienda. Estaríamos frente a un caso de subsidio generalizado o indirecto.

En la política municipal de tierras y en los proyectos piloto, los subsidios buscaron estar relacionados con el nivel de ingreso de la familia, así como las formas de tenencia definidas. Para las familias con ingresos menores a tres SMN la forma de adjudicación en terrenos municipales de acuerdo al Decreto 24.654/1990 era “la tenencia” renovable cada 20 años en forma indefinida, siempre y cuando se mantuvieran las condiciones socio-económicas que dieron lugar a la adjudicación. El mismo sistema regía para los asentamientos que se regularizaban de acuerdo al Art. 6 del mismo Decreto. Además, se definía para las cooperativas un ingreso familiar de cada socio/a, entre 3 y 5 SMN de modo que los terrenos iban a ser vendidos sin subsidio a la cooperativa, en tanto ésta recibía un préstamo que incorporaría el costo del terreno³⁵. En los programas en Convenio con el MVOTMA, los criterios fueron los del Programa SIAY, subsidios “directos” a la familia, pero en la práctica quedaban vinculados al “bien” vivienda y ésta debía pagar en un lapso de 5 años, 120 URs para acceder al título de propiedad.

³⁵ Posteriormente las cooperativas adjudicatarias de terrenos solicitaron y obtuvieron subsidios generalizados para la compra de los predios que disminuían parcialmente el precio fijado por Catastro Nacional.

En suma, en el Plan Lanza puede considerarse un programa de subsidio indirecto, pues era subsidiado el plan como tal. Las familias que eran expulsadas del plan, no recuperaban su aporte en mano de obra benévola, ni en dinero, ni de ninguna otra forma. En los programas desarrollados por la IMM también predominó el subsidio indirecto a los programas, aunque los mismos estuvieran referidos familias que correspondían al mismo nivel de ingresos.

CUADRO N°1

SÍNTESIS DE DIMENSIONES

	DIMENSIONES	Políticas Municipales de Vivienda del P. Colorado	Políticas Municipales de Vivienda del Frente Amplio
1	ACCESO	Focalizado hasta 3 SMN	Focalizado hasta 5 SMN
2	COBERTURA	Habitantes de asentamientos y pobres	Pobres, asalariados y sectores medio- bajos
3	TIPO DE ORGANIZACIÓN	Mixta: estructura municipal y contratos de empresas unipersonales	Estatal: estructura municipal , creación de Servicio y Sector , contratación y presupuestación de funcionarios
4	DISTRIBUCIÓN DEL PODER	Descentralizado	Descentralizado
5	PARTICIPACIÓN	Ayuda mutua ³⁶	Autogestión cooperativa Autoconstrucción familiar.
6	GRADO DE COORDINACIÓN	Intersectorialidad	Sectorialidad
7	FINANCIAMIENTO	Municipal y F.N.Vy U	Municipal FNVyU Internacional (Junta de Andalucía)
		Subsidios indirectos	Subsidios directos e indirectos

³⁶ Por ayuda mutua se entiende el aporte de horas de trabajo en obra que cada familia debía aportar para permanecer en el Plan y tener derecho a una vivienda. Si la familia era excluida del plan con independencia del motivo, las horas eran trasladadas a quien lo sustituyera pero no eran retribuidas a quien las había aportado.

035267



Las dimensiones consideradas en el ítem 4 y 8 no tienen diferencias, mientras que en el ítem 6 se da una nítida oposición. Desde nuestro punto de vista, ninguno de los dos extremos resulta significativo. En cambio, las diferencias de matices que se dan en los cinco ítems restantes resultan claves a la hora de evaluar el cambio de política y, más claramente su orientación.

En los ítems 1 y 2 (acceso y cobertura de la política), sin bien son ambas focalizadas, la selectividad de la administración del Frente Amplio no es exclusiva para los “pobres”, sino que alcanza a los sectores destinatarios de la vivienda de “interés social” (asalariados y sectores medio- bajos). Importa aclarar, en cuanto a la “Unidad Buceo”, que si bien se define también el tope de 3MN de ingreso por hogar (IMM, 1985). No tenemos constancia que esto se haya aplicado a los adjudicatarios. En su concepción el Conjunto Habitacional estuvo pensado para el sector medio-bajo y/o con cierta capacidad de ahorro.

En la forma de concebir la participación de los destinatarios, la distancia que separa la “ayuda mutua” (tal como fue concebida por el Plan Lanza) de la “autogestión cooperativa” (entendida desde la tradición del movimiento de cooperativas de vivienda y por los Institutos de Asistencia Técnica que acompañaron ese movimiento), hay una diferencia sustantiva vinculada a la forma de comprender el papel de los sujetos en la política social. La diferencia radica en la capacidad de toma de decisiones que está muy claramente definida en el sistema cooperativo y la reducción de la participación de los destinatarios al aporte de horas de ayuda mutua y formas de organización barrial en el Plan Lanza.³⁷

La autogestión cooperativa en la etapa de obra, funciona como empresa constructora e implica la administración de ingentes recursos económicos, sobre los que la cooperativa con el asesoramiento del IAT toma decisiones, dentro del marco establecido por la normativa vigente y los controles previstos por el organismo financiador.

En cuanto al “tipo de organización” por la que cada administración optó está mostrando diferencias con relación a la situación de partida, donde en un caso se recibe una plantilla de funcionarios sometidos durante 12 años a la lógica de la dictadura y en el segundo caso existe ya, obviamente, el ejercicio de la función pública municipal en democracia. De todas formas, a diferencia en el tipo de organización además de las condicionantes coyunturales, estas opciones pueden insinuar diferencias con relación a la eficiencia y eficacia de la gestión. En un caso, la unidad ejecutora y la contratación de profesionales especializados con contratos de empresas unipersonales puede leerse como una forma de no ampliar la plantilla de funcionarios y en el otro caso, la contratación de funcionarios técnicos puede interpretarse como la apuesta a generar burocracia municipal con especialización para el diseño y gestión de las políticas habitacionales.

³⁷ La identificación de esta diferencia no implica hacer una valoración sobre la superioridad o pertinencia de la organización cooperativa de vivienda para los destinatarios de programas sean cuales sean sus condiciones socio-económicas o culturales, ni tampoco descartar el aporte de ayuda mutua o autoconstrucción como componente en programas con poblaciones de alta vulnerabilidad aunque no estén asociados a la organización cooperativa.

6. Capítulo Quinto: Análisis comparativo según variables en los procesos de cambio en las políticas municipales de vivienda en Montevideo (1985-1995).

A partir de la descripción de nuestro objeto de estudio (CUADRO N° 1) y a los efectos de realizar un análisis comparativo, consideraremos un conjunto de variables cuya evaluación nos permitirá reconocer coincidencias y diferencias entre los dos casos de políticas municipales de vivienda descriptas.

La selección de las variables independientes busca ser consistente con el marco teórico que planteamos en el capítulo segundo, ellas serán elegidas en cuanto influyan en nuestra variable dependiente. De acuerdo a este enfoque, la variable dependiente la constituye el conjunto de decisiones que dan lugar a los cambios de política. En nuestro “objeto de estudio” la variable dependiente (VD) la constituye **“el contenido y volumen de las decisiones políticas”** que dieron lugar al cambio de la política habitacional municipal entre el periodo de gobierno de 1985-1990, y el periodo siguiente, entre 1990-1995.

En el capítulo segundo reseñamos el enfoque teórico y metodológico Wanderley G. Dos Santos y Olavo Brasil de Lima Junior como parte del marco teórico, consecuentemente se confirma esa misma opción -, entre otras posibles,- al momento de seleccionar las variables. En sintonía con ese enfoque, se retoman algunas de las variables que J.M. Busquets utiliza para comparar la reforma de la política alimentaria (1985-1989) y la reforma de la política de vivienda (1990-1995) “Análisis comparado de dos casos de reforma social en Uruguay” (Busquets, 1996, op.cit.).

Según nuestra propia aproximación a los referidos enfoques, algunas de las variables independientes (VI) que podrían contribuir a la elaboración de hipótesis sobre los cambios de políticas y programas municipales de vivienda entre los años 1985-1995 son las siguientes:

- **Influencia de los organismos internacionales y las relaciones internacionales.**

En el primer periodo, se destaca el hecho de la posibilidad de financiamiento del BID para el programa de “lotes con servicios”, aunque ésta no se concreta. De todas formas “El Plan Habitacional de Emergencia” incorpora la modalidad “lotes con servicios” y le da un formato en el diseño que no se diferencia del programa de “erradicación de cantegriles” (convenios, reglamentos, operativa, etc.). más que porque el programa se realiza sobre terreno libre de ocupantes y con selección de los adjudicatarios por llamado público. La inclusión de esta modalidad de programa revela cierto poder de incidencia de los organismos internacionales en el formato de los programas de vivienda en ese periodo.

En el segundo periodo, se desarrollan dos líneas que son diferentes de vinculación con los organismos internacionales, por un lado la reforma que inicia el MVOTMA con relación a la política habitacional, se desarrolla con un préstamo BID lo que da cuenta de formas de influencia a través de la aprobación del financiamiento que se manifiesta en los Convenios MVOTMA-IMM para la construcción de Conjunto de NBEM³⁸. Por otro, lo que Salvador Schelotto llama *“un planteamiento y una práctica innovadoras en materia de relaciones*

³⁸ La IMM realiza convenios con el MVOTMA para la construcción de 400 NBEM, en el también llamado “Plan de emergencia” del 90’ primero y luego para la construcción de 400 NBEM. en la licitación del predio de Teniente Rinaldi.

ingreso/ocupación.” (Mazzei, 1990).

Por su parte el Plan Quinquenal de Vivienda 1991-1995, plantea que el punto de partida del Plan y de la Política habitacional son los ingresos de la población : “ *El costo de la canasta de consumo en los hogares de menores ingresos está estimada en torno a los 4 salarios mínimos nacionales con una incidencia del rubro vivienda que se sitúa en el 17 % (a marzo 1991, según el Instituto de Estadística de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración quien lleva los cálculos de esa canasta)*.

Por lo tanto, un corte en los 3 SMN (75% de esa canasta), para la determinación de la población con imposibilidad de acceso a la vivienda, se justifica por la imposibilidad de cubrir con su ingreso, los costos de la vivienda. En las familias con ingresos familiares menores a 3 SMN , para cubrir a costo de mercado se sacrifican otros gastos vitales necesarios. Para 1990, segundo semestre, el valor de 30 UR / cómo limite superior del estrato de menores ingresos , involucra:

Al 27% de la población total del país

Al 18:6% de la población de Montevideo.

Al 35,5de la población del Interior....

De acuerdo a las estimaciones realizadas y que dan fundamento al Plan Quinquenal 1991-1995....Más de los 2/3 de la población del Uruguay no tuvo vías de acceso regulares al mercado de la vivienda nueva en los últimos 15 años” (MVOTMA,1991).

La diferencia que intentamos hacer notar en la comparación de los datos entre un contexto y otro, refiere a la peculiaridad de la salida de la dictadura como un momento de muchas expectativas y demandas donde la problemática de asentamientos y tugurios era una prioridad política indiscutible en Montevideo. Tal contexto explica la definición de un Plan Habitacional de Emergencia para el año 1985-1986. Sin embargo, los resultados del Plan Quinquenal de Vivienda (1985-1989) se distancian de las metas propuestas en el mismo. El Plan de erradicación de cantegriles alcanzó apenas el 10% de lo previsto, el plan de lotes y servicio no obtuvo el financiamiento BID, el sistema público entregó 4.751 viviendas y las cooperativas por el conflicto FUCVAM-BHU no logran escriturar préstamos, salvo algunas al final del periodo (García Trovero, 1990). Estos resultados son evaluados como altamente negativos, afectando no solamente a los más pobres, sino también a amplios sectores que permanecen al margen del sistema público de acceso a la vivienda. Por lo que la problemática heredada de la dictadura, tiende a consolidarse y ampliarse. La ciudad informal, la ocupación de tierras públicas o privadas en la periferia de la ciudad, es la válvula de escape de sectores sociales que se diferencian de la marginalidad tradicional.

En el periodo siguiente, el fuerte énfasis del Gobierno Nacional y Departamental en la política de vivienda se explica en parte, por las insuficientes respuestas de los gobiernos del Partido Colorado en lo nacional y lo departamental a la problemática habitacional.

El Partido Nacional y el Frente Amplio coinciden en la crítica, lo que no implicará una coincidencia en la propuesta alternativa. El gobierno departamental del Frente Amplio desarrolla un programa multimodal con un menú de alternativas y crea una estructura que permanecerá en el tiempo. Desde el apoyo al cooperativismo, resiste “la reforma exitosa” de la política de vivienda (Magri, 2002) que inicia el recién creado Ministerio.³⁹

³⁹ En el balance de los 15 años de gestión del Frente Amplio en el gobierno departamental de Montevideo S. Schelotto destaca tres componentes en la transformación de la ciudad : “la intensidad en el uso y equipamiento de espacios públicos de muy diversa escala, como ámbitos de encuentro e interacción, la mejora, extensión y complementación de las redes y dispositivos de saneamiento con la consecuente mejora ambiental, y el **otorgamiento de terrenos para la construcción de cooperativas de vivienda en sus diferentes modalidades y otros grupos habitacionales, como los fondos sociales a través de la llamada “cartera de tierras”**.” (Schelotto, 2004)

- **Organización de usuarios, sindicatos/org. empresariales**

El primer periodo post dictadura se caracteriza por la pervivencia de actores sociales que se habían organizado en torno a reivindicaciones de necesidades básicas, como vivienda, alimentación, salud, empleo, etc. y también de las organizaciones que reivindican “cuestiones estratégicas”, la lucha por verdad y justicia con relación a las violaciones de los derechos humanos en la dictadura, la lucha por los derechos de las mujeres, las luchas por “la vida digna” de los sectores de pobreza, las luchas por la autogestión cooperativa, etc. Sin embargo, hacia el final del periodo, la multiplicidad de expresiones sociales que se conjugó en la salida de la dictadura se va desdibujando y permanecen los actores tradicionales de la democracia (partidos y sindicatos), y con menor protagonismo aquellos que reivindican cuestiones estratégicas. El MOVIDE y la COVIP tienen una corta sobrevida, mientras FUCVAM permanece en un duro conflicto con el BHU que lo aísla del resto de las organizaciones sociales.⁴⁰

La IMM en el periodo 1985-1989, concibe la participación social como la participación de los ciudadanos en su acción individual o través de la acción de comisiones de fomento barriales. No recepciona planteos corporativos o sectoriales. El elenco municipal logra acuerdos con el sindicato de los municipales (ADEOM) a final del periodo, atravesando por fuertes conflictos. El segundo periodo de análisis, se trata de un contexto donde se procesa la primera etapa del modelo de descentralización del gobierno departamental de Montevideo. Se parte de una apuesta explícita acerca de la participación social y en sus dilemas en el proceso de desconcentración de servicios y descentralización de funciones y competencias. (CIESU, CIEDUR, ICP, 1992). Sin embargo, se constata un descaecimiento de las organizaciones sociales del ámbito de la vivienda. Estas organizaciones que formaban la COVIP, fueron convocadas para una Comisión Asesora Municipal en política de vivienda y tierras; la que funciona por un corto periodo. Existe una diferencia entre la modalidad de participación prevista en la descentralización municipal y la planteada para las organizaciones sociales del sector vivienda, en tanto esta última se dirige al análisis de una problemática específica. Es importante, reiterar en este punto como el cooperativismo de vivienda por ayuda mutua nucleado en FUCVAM, recibe un fuerte impulso a través de la adjudicación de tierras para nuevas cooperativas. Esto le aporta a la Federación una herramienta para su crecimiento como movimiento social y contribuye a la reivindicación del programa Cooperativas en el MVOTMA, dado que en la focalización hacia los sectores de pobres, las cooperativas no iban a ser priorizadas.⁴¹

- **Cambios en el conocimiento social especializado.**

Este conocimiento especializado influye fuertemente en ambas elites, aunque los énfasis son

⁴⁰ Sobre este asunto García Trovero sostiene: “ El balance del primer periodo democrático luego del régimen de facto es de absoluto bloqueo, en lo que se refiere a las políticas de vivienda, entre los distintos organismos del estado y las organizaciones de la sociedad civil”(García Trovero, 1990, op. cit)

⁴¹ La cuestión o debate de si el cooperativismo de vivienda tal como fue definido por la Ley de Vivienda es o no adecuado o sustentable para los sectores de pobreza está aún pendiente. Diferentes experiencias piloto se han desarrollado desde la etapa de la dictadura con éxitos relativos. El gobierno municipal frenteamplista desarrolla dos experiencias COVITU y COVIHON I, que culminaron las obras. De todas formas, otras experiencias quedaron sin concluirse, la cooperativa como empresa autogestionaria emprendida por familias homogéneamente pobres supone un apoyo de tipo integral que no se desarrolla en el sistema cooperativo en general. Los llamados SIAV- GRUPOS creados durante las administraciones del MVOTMA del 1995-2004 no se constituyeron en una alternativa a esta problemática y por el contrario, produjeron mayores dificultades y distorsiones con relación al cooperativismo.

diversos, en el caso de la elite del Partido Colorado, parecen coexistir las formas tradicionales de la acción social y política, con nuevas concepciones que desde las ciencias sociales incorporan nuevos temas y conocimientos a la acción municipal. Es posible en la distancia advertir que se trataba de conocimientos aportados por instituciones de la esfera privada, a costado del poder, al margen de la lógica del estado central y municipal.⁴² Por su parte, en el elenco técnico-político del gobierno frenteamplista, el conocimiento especializado está vinculado a las producciones teórico-prácticas de las ONGS e IATS⁴³ y fuertemente influenciado por el legado histórico de la Ley de Vivienda (en su versión original de 1968). Esto se traduce en el reclamo de parte del FNVyU para el financiamiento de programas en Montevideo, en la priorización del cooperativismo de ayuda mutua, en la creación de una cartera de tierras, en las formas de abordaje de los sectores de pobreza urbana, y en la promoción de formas participativas y asociativas de acceso a la tierra y a la vivienda.⁴⁴

- **Cambios en la percepción y comportamiento de la elite política.**

El Plan Habitacional de Emergencia surge con un fuerte entusiasmo y apoyo de la elite política del Partido Colorado e incluso con apoyo de los sectores políticos de la oposición. Sin embargo, y con posterioridad a la muerte del Intendente Dr. Aquiles Lanza, el Plan (de homónimo nombre), pierde relevancia para del nuevo intendente Elizalde. La presencia de un nuevo actor político refuerza las tendencias más conservadoras de la elite política del Partido Colorado, la que consideraba que la IMM no debía incursionar en proyectos y programas que no correspondieran a sus competencias tradicionales. Este viraje afectó la conducción del Plan y presumimos que debilitó al elenco más directamente involucrado, para enfrentar las dificultades concretas de la implementación. Al final del periodo con la salida de Elizalde, el Cdor. Julio Iglesias retoma una conducción con perfil más innovador, pero se trata de un periodo muy breve. Además surgen críticas fundamentalmente desde el BHU, que era el organismo financiador. La frase de Abella Trias, Director del BHU en la época, revela la confrontación existente: *“El costo de la vivienda varió pues la intención del BHU había sido prestar un promedio de 675UR y 750UR en los respectivos convenios, que con las ampliaciones se subió a 1986 y 2171UR respectivamente. Lo mismo sucedió con los metrajes, no adecuándose a las de categoría I. Al decir del Arq. Abella Trias, la diferencia entre costos promedios se debían a la creencia por parte de la Intendencia de que erradicar cantegriles, significaría construir*

⁴² Nos referimos a Instituciones como CIESU y CIEDUR que produjeron conocimiento especializado en ciencias sociales en la etapa de dictadura

⁴³ Entre los que podemos mencionar como IATS, el Centro Cooperativista Uruguayo (C.C.U.), CEDAS, HACERDESUR, entre otras.

⁴⁴ En “El Proceso de la Vivienda de 1963 a 1980” cuyos autores son Juan Pablo Terra y Juan E. Camou se presenta la ley de vivienda en los siguientes términos : *“ En el campo de la vivienda ello (el Plan de Desarrollo de la C.I.D.E) se concretó en la ley 13.728 , llamada ley de vivienda. . Su gestión parlamentaria abarcó los años 67 y 68, constituyéndose sin lugar a dudas la primera vez que se disponía de un instrumento legal concebido con una visión de conjunto, centrada en el propósito de lograr una acción ambiciosa que posibilitará a todos los estratos sociales el efectivo acceso a una vivienda adecuada. El instrumento fundamental de acción debía estar constituido por el Plan Quinquenal de Vivienda para cada periodo de gobierno, el cual estaría integrado por: diagnóstico de la situación, determinación de las necesidades por categorías de ingreso, tipos de vivienda y localización geográfica y las inversiones, requerimientos en préstamos y subsidios previsión de recursos.(Terra, 1983)*

Sobre la Puesta en marcha de la Ley de Vivienda (1969 - junio 1974) el mismo texto define : *“ Las políticas de este periodo se caracterizaron por la prosecución de tres objetivos fundamentales: 1. Movilizar la industria de la construcción en ese momento en plena crisis, concediendo créditos para su reequipamiento y reconstitución de su capital de giro. 2 .Paralelamente, lanzamiento de los primeros programas de conjuntos habitacionales a cargo del sector público y de los promotores privados.3. Rápido desarrollo del sistema cooperativo, constituido en el mayor receptor de préstamos con recursos del Fondo Nacional de Vivienda, con fuerte respaldo a nivel reglamentario, de asesoramiento y de política de tierras. Este desenvolvimiento del sistema cooperativo por su intensidad e introducción de modalidades nuevas en el país, en los aspectos de organización, arquitectónicos y de promoción social, constituye sin duda el punto culminante de la labor desarrollada en el periodo”*(Terra, 1983. op.cit.)

chalets. "(Piotti,1994, op.cit.).

La diferencia de base es que la conducción de la IMM es la misma en todo el periodo, y para Vázquez su ejercicio como intendente lo proyecta a la escena nacional. Pero el elenco político del Frente Amplio que asume los cargos vinculados a la política habitacional al inicio de la gestión, no es el mismo que la finaliza, lo que revela también diferencias y tensiones.⁴⁵ Es posible visualizar la tensión entre asumir nuevas competencias en el área de las políticas sociales o mejorar la gestión de los servicios municipales tradicionales. El texto de Fernando Nopitsch, Director de Espacios Públicos y Edificaciones, es indicativo del enfoque: "*Los programas y acciones llevadas a cabo en el presente quinquenio en materia de tierras, vivienda y rehabilitación urbana por la IMM, se encuentran insertas en el contexto de una redefinición y revalorización de la acción de los municipios como gobiernos locales...El rol del municipio, en este nuevo marco, se circunscribe en un contexto en el cual se jerarquizan los distintos actores como lo son las organizaciones sociales y las intermedias (organizaciones no gubernamentales, ONG).*"(IMM, 1994 op.cit). Más adelante el mismo texto explicita: "*que ante las dificultades e insuficiencias de la Administración central para llevar a cabo políticas de contenido social, los municipios debieron asumir nuevos roles, más allá de sus roles tradicionales y elaborar respuestas en las áreas de salud, vivienda, educación, alimentación, etc. Estas nuevas funciones se asumieron sin las correspondientes transferencias financieras.*"(IMM, 1994 op.cit). Ambas citas ilustran la visión de la elite política que considera positivo que los municipios asuman nuevas funciones, pero al mismo tiempo se afirma que ellas son una respuesta a las insuficiencias de la administración central y reclaman el financiamiento necesario para llevarlas a cabo.

- **Autonomía del aparato del Estado como organización**

En el primer caso la autonomía es alta y se busca organizar un aparato casi- paralelo para el desarrollo de las políticas sociales, dado que el contexto de salida de la dictadura militar hacía necesaria la búsqueda de capacidades que, en la burocracia municipal de la época, no existían. Se concebían temas nuevos que requerían ensayar nuevas formas de gestión. En el segundo caso, la autonomía es baja y se apunta al crecimiento, renovación y especialización de los funcionarios municipales en la temática de las políticas de vivienda.

- **Articulación político-técnica.**

Esta variable corresponde a la evaluación de la forma de articulación entre las orientaciones políticas y los mandatos técnicos, metodológicos y éticos de los diversos colectivos profesionales indispensables para la gestión de la política habitacional. En general se trata de profesionales del área social, arquitectónica, ingeniería y jurídica.

De acuerdo a la información recabada, la articulación político-técnica con relación a los programas y proyectos de vivienda y tierras fue compleja en ambos periodos considerados, tal como es frecuente por las características del sistema político y los colectivos profesionales involucrados. En el primer periodo puede reconocerse mayores dificultades que en el segundo⁴⁶, pues en el periodo frenteamplista se produce una mayor aproximación entre el elenco político y los nuevos técnicos contratados, dado que se procesa la incorporación de

⁴⁵ El Arq. Luis Vicario es sucedido por el Arq. Graiño en la Dirección del Departamento de Arquitectura y Urbanismo y el Arq. Salvador Schelotto fue sustituido por Fernando Nopitsch en la Dirección de Espacios Públicos y Edificaciones.

Entre estos cambios el Ing. Benjamín Nahoum también deja de participar del elenco.

⁴⁶ En entrevista a informante del elenco político- técnico del primer periodo se reconoce "*una escasa "madurez" de la clase política para compatibilizar su propia sensibilidad por lo social y su concepción de ver las cosas desde lo político con las propuestas y visiones de los técnicos sociales.*"

nuevas miradas en un estructura resistente al cambio.

- **Competencia por la orientación normativa de la política**

Esta variable considera las concepciones en pugna al interior de cada elenco político. En nuestro objeto de estudio ambos elencos presentan matices y diferencias que hemos expuesto en el punto de cambios en la percepción y comportamiento de la elite política. Por lo que en ambos elencos hay competencia interna, pues en ambos elencos unos apuntan a transformaciones más radicales en función de sus concepciones y otros, a la permanencia de las formas tradicionales de actuación en política social y en política habitacional. Sin duda, la continuidad del Frente Amplio en el gobierno Departamental de Montevideo consolidó la continuidad de ciertos ejes de política que no son posibles de evaluar en el Partido Colorado, a excepción de lo que podría considerarse en otras Intendencias del país como la de Rivera, donde subsisten aún hoy, programas similares al Plan Aquiles Lanza.

- **Rotación de élite**

El cambio de partido de gobierno municipal, en este caso el Frente Amplio por haber ganado las elecciones municipales de Montevideo, sustituye al Partido Colorado en este Departamento. Esto determina un cambio en la élite política municipal gobernante que de un elenco de “centro derecha” es sustituido por uno de “centro izquierda”. Por otro lado, tal como hemos destacado en el capítulo cuarto, en la Intendencia dirigida por el Partido Colorado, la sucesión de tres intendentes diferentes en el mismo periodo se diferencia de la permanencia de un único intendente en el periodo de gobierno frenteamplista. Esto tiene implicancias en la gestión de todas las políticas. Por otra parte, se produce la rotación de los jerarcas de ambos elencos gobernantes con relación a la política de vivienda.

Comparación de las variables en el análisis de los cambios		
	Política municipal de vivienda (1985-1990) CASO "A"	Política municipal de vivienda (1990 - 1995) CASO "B"
Influencia de los organismos internacionales.	Bajo	Bajo
Complejización social (diferenciación+organización)	Alto	Alto
Organización de usuarios, sindicatos/org. empresariales	Bajo	Alto
Cambios en el conocimiento social especializado	Medio	Alto
Cambios en la percepción y comportamiento de la elite política	Alto	Alto
Autonomía del aparato del Estado como organización	Alta	Baja
Articulación político-técnica.	Baja	Media
Competencia partidaria por la orientación normativa de la política.	Alta	Alta
Rotación de las elites	Alta	Alta
Cambios en el contenido y volumen de las decisiones políticas.	Alta	Alta

7. Capítulo Sexto: Esbozo de hipótesis explicativas sobre los procesos de cambios en las políticas.

A modo de conclusión, esbozaremos algunas conjeturas posibles en la búsqueda de explicaciones acerca de los cambios producidos en las políticas municipales de vivienda entre los años 1985-1995: lo que habíamos definido como nuestra variable dependiente.

Estas hipótesis surgen de la reconstrucción del trayecto recorrido, en la intersección entre el marco teórico elegido y la evidencia recogida. En este punto, es de orden aclarar, que el camino elegido nos lleva a esbozar algunas explicaciones, ni todas, ni las únicas posibles. No existe una explicación única para un mismo fenómeno. (Busquets, 2005).

En primer lugar, señalamos que los contenidos de la variable definida como “la rotación de élite” parecen aportar un punto de partida explicativo para nuestra variable dependiente. Un gobierno municipal dirigido por el Partido Colorado difiere en su enfoque, de un gobierno del Frente Amplio. Esta diferencia es importante por dos motivos. El primero, con relación al Partido Colorado, el fallecimiento del Intendente Lanza produjo una pérdida de liderazgo en la gestión que no fue resuelta por sus sucesores. Y en segundo lugar, se inaugura el primer gobierno departamental - en la historia del país -, de la coalición de centro izquierda Frente Amplio. Tal novedad se da en un contexto de cohabitación con el Partido Nacional y por tanto, en un escenario de doble cambio a nivel nacional y departamental de Montevideo. La **rotación de élite** es clave para dar cuenta del cambio de políticas en general, pero no es suficiente, para aproximarnos a una explicación de por qué cambió la política municipal de vivienda. Una afirmación contrafáctica podría mostrarnos la insuficiencia de reducirnos a la **rotación de élite** como la variable más relevante para la definición de los cambios en política habitacional. Si esta fuera la principal hipótesis, no tendríamos argumento para explicar por qué no se continuó exclusivamente con el Plan Lanza, con la concreción de Reus Sur y con licitaciones para construir conjuntos habitacionales como el Conjunto Buceo, mejorando su gestión, mostrando mayor eficiencia en la administración de los recursos y promoviendo mayor calidad en la participación de los destinatarios⁴⁷. La explicación de las diferencias en política habitacional municipal y por lo tanto, de los cambios, no se remiten exclusivamente a un mero cambio de los elencos gobernantes pertenecientes a partidos de diverso origen e ideología. En consecuencia, nos disponemos a analizar el comportamiento de otras variables independientes de modo de encontrar pistas para la construcción de nuevas hipótesis. Tal como hemos explicitado en el capítulo segundo, utilizaremos “el método de las diferencias” de J. Stuart Mill para comparar los dos casos presentados: el CASO “A” (políticas municipales de vivienda del periodo 1985-1990) y el CASO “B” (políticas municipales de vivienda del periodo 1990-1995). De acuerdo a dicho “método”, son las variables cuyos valores difieren en los casos analizados, las que nos permitirán construir las hipótesis que refieran más directamente a nuestro objeto de estudio.

El **CUADRO N° 2** del presente trabajo, indica cuatro variables que difieren en valor entre el CASO “A” y el CASO “B” en cuanto a su influencia en la variable dependiente:

- **Organización de usuarios/ sindicatos/ organizaciones empresariales.**
- **Cambios en el papel del conocimiento especializado.**
- **La autonomía de estado como organización.**

⁴⁷ La administración frenteamplista continuó el Plan Lanza por un tiempo, no logrando acuerdos con el BHU y retirándose de su participación.

➤ La articulación técnico-política.

En cuanto a la influencia de la sociedad civil organizada y la apertura a sus demandas, es baja en el CASO “A” y alta para el CASO “B”. Si bien la estrategia de un relacionamiento con la sociedad civil organizada fue - en cierto sentido- compartida por sectores de ambos elencos político-técnicos, se llevó a la práctica de manera diversa.

En la política habitacional del Frente Amplio la influencia de FUCVAM y de los IATs. fue destacable. Lo ejemplifica la firma de convenios de adjudicación de tierras entre la IMM y FUCVAM para que esta organización las traslade a las cooperativas afiliadas. Esto consolida su papel como actor social para dar continuidad al sistema y gestionar y/o reivindicar préstamos ante MVOTMA⁴⁸. En nuestra interpretación se intenta retomar – desde el municipio de Montevideo - un hilo de la historia que había sido roto en la dictadura. la continuidad de la implementación de la Ley Nacional de Vivienda. N° 13.728 de 1968 (en su versión original),, en especial para el cooperativismo de vivienda. En la primera etapa de implantación de la Ley, la Cartera de Tierras de la vieja DINAVI, los predios otorgados fueron un aspecto clave para el desarrollo del cooperativismo, lo mismo ocurre durante el primer gobierno municipal del Frente Amplio. Ninguna organización de la sociedad civil tiene esta influencia en la gestión del gobierno del Partido Colorado. Tampoco se promueve una **sola cooperativa**. La confrontación BHU-FUCVAM en el primer periodo. aunque no fuera directamente con la IMM , sino con un organismo del ejecutivo del mismo signo político, se distancia claramente de la alianza FUCVAM – IMM en el segundo periodo.⁴⁹

En cuanto al papel de los cambios en el **conocimiento especializado**, que tuvo relevancia para los dos casos considerados. La diferencia radica en el diseño de la política contaba con menor legitimación y desarrollo, en espacial de las ciencias sociales en el primer periodo. que en el segundo. Tal como ya hemos argumentado, la salida de la dictadura se nutrió de los aportes producidos en el ámbito de la ONGs y el segundo ya se cuenta con aportes del ámbito universitario.

La variable **autonomía del estado como organización** nos remite a las diferencias que anotábamos en el CUADRO N° 1. con relación al tipo de organización elegido por el CASO “A” y el CASO “B” para la implementación de sus políticas habitacionales. Se requirió la creación de una “Unidad Ejecutora” para la implementación del “Plan Habitacional de Emergencia” en el primer caso. En el otro, se institucionalizó un “Sector Tierras” (Decreto 24.654) y un “Servicio de Tierras y Vivienda”.

El elenco del Partido Colorado debió lidiar con una estructura heredada de la dictadura y una burocracia fosilizada, por lo que careció de opciones por la urgencia de gestionar programas innovativos y por lo tanto, operó con alta autonomía del aparato estatal

En cambio, la menor autonomía del aparato del estado por parte de la elite del gobierno frenteamplista puede considerarse parte de sus objetivos políticos de fortalecimiento institucional. En nuestra interpretación esto se tradujo en el esfuerzo por construir una burocracia municipal especializada en vivienda, cuya la función sería la de competir por recursos para programas de vivienda de la IMM, en el escenario de la cohabitación política.

⁴⁸ Importa remarcar que el programa “Cooperativas” es considerado un programa de transición y que nunca fue incorporado al Programa SIAV.

⁴⁹ En este sentido, podría comprenderse como “una política feedback” en tanto los grupos de interés crean la política, las políticas también forman los grupos de interés. Las políticas proveen incentivos y recursos que pueden facilitar o inhibir la formación o expansión de los grupos de interés.(Busquets, 2005).

La diferencia que valoramos con relación a la variable **articulación político –técnica** está vinculada a las sintonías o distancias entre técnicos y políticos. En este punto, la existencia de reformadores y conservadores en los elencos del CASO “A” y el CASO “B”, vuelve compleja la evaluación. Sin embargo, en tanto el elenco del Frente Amplio y los técnicos contratados procedían de la misma matriz de pensamiento forjada en la experiencia cooperativa pre-dictadura o en las ONGS de promoción social que actuaron durante el periodo dictatorial, la complementariedad de visiones fluyó con menor dificultad.

En suma, la elite política municipal del Partido Colorado concentró sus esfuerzos en un programa dirigido a los sectores de pobreza urbana para lo que se valió del conocimiento especializado y la autonomía del aparato del estado para realizar programas públicos de vivienda fundamentalmente inscriptos en la “segunda generación de políticas” (descentralizados y con aporte de ayuda mutua de los destinatarios), enfrentando este desafío casi exclusivamente desde el ámbito político-técnico, sin respaldo de actores sociales colectivos. La elite política municipal del Frente Amplio se apoyó en la sintonía con las organizaciones sociales para generar programas cooperativos con el formato y la metodología de la matriz producida por la Ley de Vivienda en su versión original de 1968 y su implementación entre los años 1968-1974. La elite político-técnica del gobierno frenteamplista con relación a la política habitacional procedía de los IATS y de FUCVAM, quienes habían sido los constructores –entre otros- del periodo de gran impacto del cooperativismo. La elite política del Frente Amplio reclutó con mayor facilidad técnicos que habían llevado adelante estas experiencias cooperativas lo que cierra el círculo de su propuesta. Su gestión se basa en la restauración y recreación de un modelo que ya estaba diseñado, que correspondía también a “la segunda generación” de políticas, pero que contaba con las peculiaridades y aciertos del “caso uruguayo.” Es así, que la experiencia uruguaya de cooperativismo de vivienda fue también, el principal aporte de la IMM en su intercambio de cooperación con la Junta de Andalucía.(AECI, 1999).

8. Bibliografía Consultada.

ACOSTA, B., DECÍA Ma., DORNELL, T., OHOLEGUI, C., ROVIRA, C., VELÁSQUEZ, E. "Evaluación del Plan Aquiles Lanza". (1993). Cuadernos de Investigación en Trabajo Social N° 1. Serie Documentos de Trabajo N° 2 Escuela Universitaria de trabajo Social. FCS. UDELAR;

AECI (Agencia Española de Cooperación), Junta de Andalucía e IMM. (1999). "Las cooperativas de vivienda por ayuda mutua uruguayas. Una historia de mil protagonistas." Compilador NAHOUM, B. Sevilla-Montevideo.

ÁLVAREZ RIBADULLA, Ma. J. (2000): "Asentamientos irregulares montevidianos : una desafiliación resistida. Monografía de grado. Licenciatura de Trabajo Social. FCS. UDELAR.

----- (2006) "Urbanización desde abajo: ocupando tierras en Montevideo" Ponencia preparada para el Seminario Latinoamericano "Teoría y política sobre asentamientos informales," Buenos Aires, 8 y 9 de noviembre de 2006

AROCENA, J., GARCIA TROVERO, D., MAZZEI, E., MIERES MURO, J. Ma., MOREIRA, Aelita. (1990): "El Territorio, los Hogares, la Vivienda". Instituto Nacional del Libro. "Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Proyecto Regional RLA/86/004. "Superación de la Pobreza. Proyecto Políticas Públicas y Desarrollo Social" MTSS.

BUSQUETS, J. M. (1996) "Las política pública: área de estudio y modelos de análisis" Dpto. de Ciencia Política. Facultad de Ciencias Sociales Documento de Trabajo N° 5.

----- (1996): "Análisis comparado de dos casos de Reforma Social en el Uruguay". Departamento de Ciencia Política. Facultad de Ciencias Sociales. Documento de Trabajo N° 8.,

----- (2005). "Análisis comparado de las reformas de seguridad social en el Cono Sur y Bolivia (1981-1995). Ed. Lapzus.

BRAKARZ, José, GREENE, Margarita ROJAS, Eduardo. (2002). "Ciudades para todos". La experiencia reciente de mejoramiento de barrios. Banco Interamericano de Desarrollo.

CAETANO, G. y RILLA, J. (1994). "Historia Contemporánea del Uruguay. De la Colonia al MERCOSUR" Ed. Fin de Siglo. Uruguay.

CEPAL- NACIONES UNIDAS (1985) "Evolución de la Sociedad y de las Políticas Sociales en el Uruguay".

CIDC (Centro de Investigaciones y Desarrollo Cultural) (1986). "Aportes para un trabajo con sectores de extrema explotación", Alvez, A., Giudice I., Ibarra. L., O'Brien M., Oheleguy, C., Rebellato J.L., Salvia B. Revista "Notas sobre Cultura y Sociedad" N° 3.

CIESU, CIEDUR, ICP, FESUR (1993) "Participación ciudadana y relaciones de gobierno." De Sierra, G. Charbonier, B., Aguirre, R., Iens, I., Bruera, S. Midaglia, C., Díaz, M., Vaggione, J., Moreira, C. Ed. Trilce.

CONTIDE QUEIRUGA, N. (1986). "La vivienda de interés social en el Uruguay". Universidad de la República. Instituto de Historia de la Arquitectura. Cátedra de Historia de la Arquitectura Nacional. Montevideo.

CONCERTACIÓN NACIONAL PROGRAMÁTICA. Resoluciones Mesa Ejecutiva de la Concertación Nacional Programática. Grupo: Vivienda, 28 de enero y 12 de febrero 1985. Mimeo, 1985.

COVIP (1985). "Propuesta de Plan Nacional de Vivienda 1986-1990". Mimeo, 1985.

CRUZ, FOSTIK, P. : "Estado y Segregación Residencial. El Suelo urbano y la localización de las acciones habitacionales en Montevideo (1984-2004)" Tesis de Maestría. Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales. Colegio de México, México. D.F. 2005.

DI PAULA, J. "Reseña de la evolución histórica de las políticas habitacionales en el Uruguay . Mimeo, Montevideo, marzo 1998.

DOS SANTOS, Wanderley Guilherme (1987): "Ciudadanía e Justiça A Política Social na ordem brasileira" 2ª Edición, Editor Campus Ltda.

FERNÁNDEZ FAINGOLD, H. y BUSQUETS, J. M., (1992): "Política públicas sociales: un examen no exhaustivo de algunas opciones en el debate". Cuadernos del CLAHE N° 62, Montevideo 2ª serie, Año 17.

FERNÁNDEZ WAGNER, Raúl (2002) : "Teorías en Hábitat y Vivienda" Universidad Nacional de Mar del plata. Facultad de Arquitectura Urbanismo y Diseño. Secretaría de Investigación y Postgrado/Facultada Nacional de Rosario. Facultad de Arquitectura Planeamiento y Diseño. Secretaría de Postgrado. Mimeo.Argentina.

GARCÉS, A. (2002):"Ideas y competencia política en Uruguay (1960-1973)". Ed. Trilce.

GONZÁLEZ, L. E. "Estructuras Políticas y Democracia en el Uruguay.". Ed. Fundación de Cultura Universitaria. (1993)

GUERRINI, Aldo (1988).: "Nuevos Movimientos sociales en la transición, el papel de FUCVAM en relación al sistema político" en " Ensayos sobre el Uruguay de los 80 . Actores, situaciones e intereses".- Ediciones de la Banda Oriental.-

IDES (Instituto de Investigación y Desarrollo) (2001). Área de Desarrollo Territorial y Ambiental: "Diez años de descentralización participativa en Montevideo: una mirada hacia adelante. Programa de análisis, evaluación y diseño de escenarios de gestión en el sistema descentralizado de la Intendencia de Montevideo. " Mimeo, Montevideo.

IMM, Servicio de Tierras y Vivienda .Documentos del "Plan Habitacional de Emergencia" (Convenios y Decretos)

-----, Servicio de Publicación y Prensa (1985) : "LINEAMIENTOS BÁSICOS DEL PROGRAMA HABITACIONAL DE EMERGENCIA 1985-86", Arqto. Luis Vicario

-----, Dpto. de Obras y Servicios a la Comunidad, División Espacios Públicos y Edificaciones. (1994) "Acciones Municipales en materia de Vivienda Quinquenio (1990-1995)". Coordinación y textos Arq. Rosario Fossati

IPRU (Instituto de promoción y Asistencia Económico Social del Uruguay) (1984). "La vivienda de Interés Social en Uruguay. 1968-1983).

JUNTA DEPARTAMENTAL DE MONTEVIDEO: Decreto 24.654 sancionado el 6/9/1990. -----Decreto N° 24. 630 de 1990.

LOMBARDI, M. (1985) : "La reivindicación del techo" . CIESU – Ed. Banda Oriental. Montevideo.

MAGRI DÍAZ, A. (2002) "Una reforma `exitosa': la política de vivienda en el Uruguay entre 1990 y 2000". Departamento de Ciencia Política. Facultad de Ciencias Sociales. Documento de Trabajo. Montevideo. Uruguay.

MEVIR. (2002). "35 AÑOS 1967-2002." Publicación institucional,

MIDAGLIA, Carmen (1992). "Las formas de la acción colectiva en Uruguay" CIESU - ----- (1997-98) "El rendimiento de los "By-Pass" como instrumento de reforma social: el caso PRIS. Revista de Ciencia Política N°. 10 / 1997-98-ICP – Montevideo.

MVOTMA. (1991). Plan Nacional de Vivienda 1991-1995.

----- (2005). Plan Quinquenal de Vivienda y Hábitat. 2005-2009.

NAHOUM, B. /FREGA, A./ MARONNA, M./ TROCHÓN, I.. "El fin del Uruguay Liberal" (1969-1973). Historia Uruguaya Tomo 8 .Ediciones de la Banda Oriental. Montevideo- 1997.

NAHOUM, B. (1990): "La política habitacional del Gobierno Departamental de Montevideo y el Plan Quinquenal Municipal de Construcción y Reciclaje de Viviendas 1991-1995)." Documento resumen que refiere a las líneas políticas trazadas entre marzo y diciembre 1990.

----- (1991) "La política habitacional del Gobierno Departamental de Montevideo". Ponencia presentada en el Congreso de la Sociedad de Arquitectos de Uruguay.

----- (1999) : “Los programas de vivienda de la Intendencia Municipal de Montevideo en el periodo 1990-1999 “Una apuesta por las cooperativas”, Mimeo.

PIOTTI, D.(1994) “100 años de historia del Banco Hipotecario del Uruguay” Primer premio del Concurso de Monografías para público en general del Banco Hipotecario del Uruguay 1892-1992. Montevideo.

RISSO, Marta y BORONAT, Yolanda (1992)“ La vivienda de interés social en el Uruguay : 1970-1983.” Fundación de Cultura Universitaria.-.

SCHELOTTO, S. (2004) “Luces y sombras...” “La izquierda...” Compilador Jorge Lanzaro.

TERRA, J. P. y. CAMOU, J. E. (1983). “El proceso de la vivienda de 1963 a 1980.” CLAHE.-Mdeo.

T.O.L.VI. (1998) (Texto Ordenado de la Ley N° 13.728 con Leyes modificativas y complementarias vigentes.) Aprobado por Decreto N°76/998.

RODÉ, P. (1985) “Las políticas sociales en tiempos de redemocratización”. Cuadernos del Clahe N°35. Revista Uruguaya de Ciencias Sociales. Editada por CLAEH -2da serie. Año 10. Montevideo.