

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

**Políticas de vivienda social en Chile y Uruguay:
2000-2009**

María Pía Pirelli
Tutor: Tabaré Fernández

2011

Índice

	Lista de Abreviaciones	
	Introducción	1
Capítulo 1	Las políticas de vivienda social como problema sociológico	2
1.1	Problema de Investigación	2
1.2	Justificación	3
1.3	Objetivos	4
1.4	Antecedentes	5
1.5	Marco Conceptual	6
	1.5.1 Regímenes de bienestar social: modelos y períodos en Chile y Uruguay	6
	1.5.2 Vivienda social	8
1.6	Hipótesis	9
Capítulo 2	Metodología	11
2.1	Diseño de investigación	11
2.2	Selección de los casos y unidad de análisis	11
2.3	Operacionalización de los conceptos teóricos	12
2.4	Técnica: análisis de documentos	13
2.5	Análisis	13
2.6	Validez	14
Capítulo 3	Chile	15
	Introducción	15
3.1	Marco histórico	15
	3.1.1 El problema de la vivienda y las soluciones en las décadas del 50 y 60	15
	3.1.2 La matriz de bienestar y la vivienda social de Chile entre 1973 y 1989	17
	3.1.3 Cambio de régimen político, continuidad de la matriz de bienestar: las políticas sociales y de vivienda de los gobiernos de la Concertación en los 90	19
3.2	La “nueva política de vivienda” (2001- 2006) y su perfeccionamiento (2006- 2010)	21
	3.2.1 Fondo Solidario de Viviendas	23
	3.2.2 Proyectos de Integración Social	25
	3.2.3 Viviendas de Acción SERVIU	25
	3.2.4 Consideraciones finales	26
3.3	Conclusiones	27
Capítulo 4	Uruguay	28
	Introducción	28
4.1	Marco histórico	29
	4.1.1 El problema de la vivienda y las soluciones en las décadas del 50 y 60.	29
	4.1.2 La matriz de bienestar y la vivienda social de Uruguay entre 1973 y 1990. Dictadura y transición a la democracia.	30
	4.1.3 La reforma liberal de la política de vivienda (1990-1994)	32
	4.1.4 Ajustes de la política de vivienda orientadas a la oferta (1995-1999)	33
4.2	Vivienda social entre el 2000 y el 2009	34
	4.2.1 SIAV	36
	4.2.2 Cooperativas	38
	4.2.3 MEVIR	40
	4.2.4 Otros programas	41
	4.2.5 Consideraciones finales	41
4.3	Conclusiones	42
Conclusiones		44

Bibliografía

Anexo 1	Indicadores sociales y económicos de Chile y Uruguay
Anexo 2	Programas de vivienda social en Chile, 2000-2009
Anexo 3	Programas de vivienda social en Uruguay, 2000-2009

46

i

vi

ix

Fotos.

Todas las fotos son de autoría de Ma. Pía Pirrelli

Tapa – Asentamiento Malvin Norte, Montevideo – Uruguay | agosto 2009

Introducción - Asentamiento irregular "Maracanã Sur", Montevideo – Uruguay | Setiembre 2010

Capítulo 1 – Cooperativa de Vivienda por Ayuda Mutua "30 de setiembre" en el Cerro de Montevideo – Uruguay | setiembre de 2007

Capítulo 2 – Asentamiento "Lo Errazuriz", El Monte, Región Metropolitana – Chile | Octubre 2010

Capítulo 3 – Condominio FSVI, Comuna Pudahuel, Santiago – Chile | Noviembre 2009

Capítulo 4 – Asentamiento irregular "Simón del Pino", Casavalle, Montevideo – Uruguay | Abril 2009

Conclusiones - Condominio FSVI, Comuna Pudahuel, Santiago – Chile | Noviembre 2009

Lista de abreviaciones

Chile

CAS: ficha de Caracterización Socioeconómica de hogares
CASEN: encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional
FOSIS: Fondo de Solidaridad e Inversión Social
FPS: Ficha de Protección Social
FSV: Fondo Solidario de Vivienda
EGIS: Entidad de Gestión Inmobiliaria Social
MIDEPLAN: Ministerio de Planificación
MINVU: Ministerio de Vivienda y Urbanismo
PSAT: Prestador de Servicios de Asistencia Técnica
SEREMI: Secretarías Regionales Ministeriales
SERVIU: Servicio de Vivienda y Urbanización
UF: Unidad de Fomento
VDsD: Vivienda Dinámica sin Deuda

Uruguay

ANV: Agencia Nacional de Vivienda
BHU: Banco Hipotecario del Uruguay
CIVIS: Cartera de Inmuebles para Vivienda de Interés Social
DINAVI: Dirección Nacional de Vivienda
ECH: Encuesta Continua de Hogares
FECOVI: Federación de las Cooperativas de Vivienda
FUCVAM: Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua
COVIPRO-CH: Plenario de Cooperativas de Propietarios de Vivienda y Conjuntos Habitacionales
FNV: Fondo Nacional de Vivienda
IAT: Institutos de Asistencia Técnica
INVE: Instituto Nacional de Viviendas Económicas
MEVIR: Movimiento de Erradicación de la Vivienda Insalubre Rural
MIDES: Ministerio de Desarrollo
MVOTMA: Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente
NBE: Núcleos Básicos Evolutivos
PPT: Proyecto-Precio-Terreno
SIAV: Sistema Integrado de Acceso a la Vivienda
UR: Unidad Reajutable



Introducción

La presente investigación se centra en la *vivienda social*, diferenciándola de la vivienda de mercado. La vivienda de mercado, es aquella en la que el precio, y las condiciones son acordados entre el oferente y el demandante, sin otra intermediación pública que la del marco legal, tanto se trate de un arrendamiento, usufructo o compra-venta. Por el contrario, la vivienda social está destinada a hogares que no pueden acceder a la misma en el mercado libre, tomando el Estado acciones para que puedan ejercer su derecho. Sin importar el tipo de tenencia promovida, o la agencia ejecutora (pública o privada), en cualquiera de los casos existen criterios de asignación de las mismas, y se trata de viviendas económicas o costeables¹, enmarcadas en el derecho público.

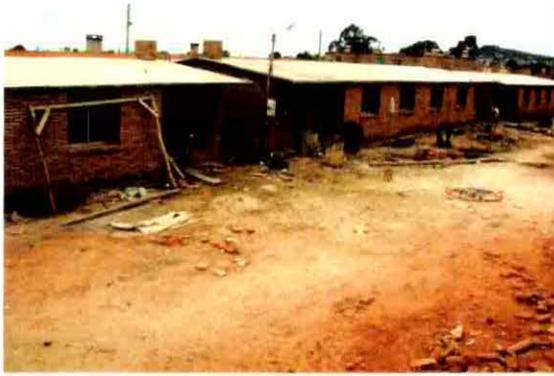
El concepto de vivienda social surge en Europa a mediados del siglo XIX, en respuesta a las precarias condiciones de vida en las grandes ciudades industriales en que se veían obligadas a vivir las personas que migraban del campo a la ciudad en busca de trabajo, caracterizadas por malas condiciones sanitarias y hacinamiento. En ese momento ésta respuesta no implicaba al Estado, sino que quedaba en manos de organizaciones de caridad y algunas compañías que construían viviendas para sus trabajadores. Una segunda fase para Europa fue la reconstrucción tras las dos guerras mundiales, lo cual sí fue asumido en las agendas de políticas estatales. El énfasis estuvo puesto en el número de viviendas, y una focalización en la provisión de viviendas a la clase trabajadora y a la clase media. A partir de 1970, el rol del Estado en esta materia cambia, reduciéndose el gasto público en vivienda e incrementándose la orientación hacia el mercado. Pero desde fines de los 80 el Estado comenzó a hacerse cargo de los “grupos vulnerables” de la sociedad, y gradualmente fue optando por un subsidio a la demanda en detrimento de los subsidios a la oferta (CECODHAS, 2007: 8).

En Latinoamérica desde mediados de los noventa, comenzaron a ensayarse nuevas políticas sociales para afrontar los persistentes problemas de la pobreza. Los diversos escenarios de crisis económica surgidos a finales de dicha década y principios de los 2000, como la crisis asiática, y la crisis que afectó a la Argentina y el Uruguay, dieron impulso a la reformulación de la política social en general y a la política de combate a la pobreza en particular (CEPAL, 2010: 3). Así también, el gasto social entre 1990-1991 y 2007-2008 creció en un 5,9%² del PBI, pero este crecimiento ha sido dispar por sectores: mientras la seguridad y la asistencia social crecieron un 2,9%, la vivienda y los servicios relacionados, solamente aumentaron un 0,5% del PBI (CEPAL, 2010: 9). En la década de los noventa los programas de vivienda aplicados en Latinoamérica se caracterizaron por su baja focalización, constituyendo junto con la previsión social, el sector menos progresivo en términos de distribución de su gasto por quintiles de ingreso. Cuando los programas de vivienda lograron atender efectivamente a los sectores pobres, no acostumbraron ir acompañados de programas que abordaran la reducción de la pobreza económica, por lo que terminaron concentrando la pobreza urbana en zonas sub equipadas en lo concerniente a infraestructura, servicios de salud y educación (Arriagada, 2000: 39).

Es en este contexto que el presente trabajo busca establecer una comparación entre las políticas de vivienda social desarrolladas por Chile y Uruguay entre 2000 y 2009, en el marco de los regímenes de bienestar social. Generalmente los estudios que abordan los regímenes de bienestar social, están centrados en las variables de educación, salud y seguridad social, categorías con mayor participación en el gasto público social, omitiendo el tema de la vivienda que está interrelacionado y es condición necesaria para alcanzar niveles de calidad de vida mínimos.

¹ El concepto de vivienda social y su diferenciación con la de mercado será ampliado en la sección del marco conceptual.

² Promedio de 21 naciones de América Latina



Capítulo 1 | Las políticas de vivienda social como problema sociológico

1.1 | Problema de investigación

En un mundo de gran concentración poblacional en zonas urbanas, donde las ciudades han dejado hace largo tiempo de ser importadoras de pobreza de las zonas rurales, para ser productoras, la pobreza genera cuatro formas de habitar la ciudad. En todos los casos comparten el rasgo común de la menor participación de los bienes y servicios de la ciudad. Estas formas son:

1. Conventillos y terrenos baldíos en las zonas centrales de la ciudad
2. Asentamientos irregulares en la periferia, producto de ocupaciones (invasiones) ilegales de terrenos, caracterizados por la carencia de servicios básicos.
3. Arreglos residenciales propios de la pobreza. Es decir la formación de hogares extensos, que implican la cohabitación de hogares y familias en el domicilio de algún pariente dentro del hábitat formal, bajo un sistema legal de tenencia (Arriagada, 2000: 24-25).
4. Carecer de cualquier tipo de hogar, (“sin techo”) vivir en la calle, alternar con refugios.

Invadir, ocupar o tomar la tierra, ha sido la “solución” habitacional que han encontrado miles de familias en Latinoamérica, y no solo por sus propios medios, sino que, en muchos casos, solución que le han dado los gobiernos locales de turno o caudillos políticos. Los asentamientos irregulares son una de las caras más visible de la pobreza urbana. Pero ocultos, quedan los niveles de pobreza que se encuentran en el tejido formal, en condiciones de hacinamiento y de deterioro de las viviendas, muchas de ellas en conjuntos habitacionales de políticas de vivienda social pasadas, que expulsaron, concentraron y marginaron a amplios sectores de la sociedad.

En este estudio no se analizarán los programas de mejoramiento de barrios³, que suelen tener como foco a los asentamientos irregulares, y han sido impulsados fundamentalmente por organismos multilaterales. Estos programas, centrados en colocar conexiones a servicios en el sitio donde los hogares están establecidos y hacer mejoras de infraestructura, en Latinoamérica han mostrado mayor énfasis en incorporar a los habitantes de asentamientos irregulares a la legalidad que constituir soluciones a los problemas de vivienda y pobreza, dada la incapacidad de los países de construir suficientes viviendas convencionales (Arriagada, 2000: 38, 41-42).

El foco de atención está puesto en el sector de la sociedad que vive en una situación de segregación residencial socioeconómica, y que no cuenta con los ingresos suficientes para ejercer en el mercado privado su derecho a la vivienda.

El déficit habitacional al inicio del período de estudio se estima para Chile (2002) en 633.000 viviendas (FSP, 2005: 159- 160), lo que representa según los datos del Censo 2002, un déficit del 12,3%⁴ de viviendas para cubrir la necesidad habitacional.

Mientras, en Uruguay el Ministerio de Vivienda en el 2000 realizó un cálculo del déficit que rondaba las 62.868 viviendas, existiendo también 49.889 viviendas construidas con materiales de desecho, las cuales no está claro si fueron incluidas dentro del primer número. Por otra parte, un estudio realizado en el marco de la Comisión Social Consultiva de la Universidad de la República - Facultad de Arquitectura realizó una

³ Chile: Chile Barrio (1998); Uruguay: Programa de Integración de Asentamientos Irregulares (PIAI), (1999)

⁴ Cálculo propio: cantidad de viviendas deficitarias (633.000), sobre la suma de las viviendas existentes (4.500.000) más las deficitarias, que representarían la necesidad total habitacional.

estimación del déficit cuantitativo utilizando datos de la Fase 1 del Censo 2004, estableció que el déficit se incrementó a alrededor de 82.066 viviendas (MVOTMA, 2000 y 2005). Un déficit del 7,7%⁵ de viviendas es los que puede calcularse en base al número total de hogares del país (2004).

Frente a este déficit, la pregunta de fondo es, **¿Cuales han sido las políticas de vivienda social que han buscado dar respuesta al déficit de vivienda de los sectores de bajos ingresos en Chile y en Uruguay entre 2000 y 2009?**

Es decir, *¿qué programas de vivienda social se desarrollaron e implementaron en Chile y Uruguay entre el 2000 y el 2009?, ¿qué relación existe entre los programas de VS y los regímenes de bienestar social teóricamente definidos para Chile y Uruguay? y ¿qué actores e instituciones han estado presentes al momento de formular e implementar los programas?*

1.2| Justificación

La vivienda es un derecho⁶ instrumental que brinda a los hogares desde abrigo hasta privacidad, seguridad, resguardo, intimidad e independencia. Dichos usos se adquieren comprándola, alquilándola u ocupándola sin pagar. Para el caso en que se compra, la vivienda pasa a ser un activo que podría brindar un retorno futuro si su precio se incrementa (Casacuberta, 2006: 1). A su vez la vivienda debe tener una calidad adecuada, lo que implica un nivel de costos que no la hacen accesible a los sectores de menores ingresos de la sociedad, en el corto o mediano plazo, y por lo tanto requieren de un apoyo externo importante, constituyéndose en la población objetivo de la política habitacional. (Villavicencio & Hernández, 2001: 441)

Así, el tema de las políticas de vivienda social tiene que ver con solucionar de manera oportuna y concreta el problema del techo para las familias, Van der Rest señala que:

“Una política no entrega calidad solo con casas mejor construidas a unas familias pobres si con el mayor costo dejan a otras esperando en chozas insalubres a de allegados⁷ hasta que les toque. El tiempo importa: vivir de allegado dos o tres años más puede significar que la familia se disuelve; para un joven o un niño, vivir en un campamento [asentamiento irregular] por muchos años puede condenarlo a permanecer en la pobreza.” (Van der Rest, 2006)

Es decir que al sentido de necesidad, hay que agregarle el carácter de urgencia, de una realidad que condiciona el desarrollo de la sociedad al estar estrechamente relacionado con la salud, el trabajo y la educación.

Ahora bien, en el marco de diferentes regímenes de bienestar social el nivel de implicación del estado, el mercado y la sociedad o familias varía considerablemente.

Para los casos de Chile y Uruguay los detonadores del llamamiento a la intervención pública son diversos, como se verá a continuación. Chile y Uruguay presentan a lo largo del siglo XX diferentes dinámicas demográficas, lo que imprime un sello distintivo, que no puede desconocerse, a los procesos sociales y políticos vividos, que sin embargo en el comienzo del nuevo siglo convergen. Tanto el crecimiento como los

⁵ Número de hogares: 1.061.719; déficit de viviendas: 82.066.

⁶ El derecho a la vivienda ha sido consagrado en diversas convenciones internacionales sobre derechos humanos, como aparece en el artículo 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966), artículo 11, y en el artículo 27.3 de la Convención de los Derechos del Niño (1990). Uruguay incluye este derecho en su Constitución de 1934 de Uruguay. Por su parte en Chile el derecho a la vivienda adecuada fue reconocido primariamente en fuentes jurídicas de orden internacional, pero se incorpora al derecho interno por la adopción en 1966 y ratificación en febrero de 1972, siendo promulgado en noviembre de 1976 y publicado en mayo de 1989 del PIDESC que realizó el Estado de Chile (Figueroa, 2007: 24).

⁷ Familias allegadas/ Allegamiento: término utilizado para hacer referencia a familias que comparten la misma parcela o vivienda. En la mayoría de los casos una de ellas es la propietaria de la vivienda y acoge a otras familias con las que, en general, mantiene una relación de parentesco.

movimientos poblacionales, y las diferentes estructuras etáreas configuran de manera particular la demanda de vivienda.

Al 2005 Chile tenía cinco veces más población que Uruguay⁸, lo que si bien guarda relación con el territorio de las naciones, oculta que entre 1975 y 2005 la población chilena creció en un 57%, mientras que la uruguaya solamente lo hizo en un 18%. A esto se le agrega que aunque ahora ambos países comparten un nivel de población urbana cercano al 90%, esto no era así en 1960 donde mientras en Chile era del 68%, Uruguay mostraba a un 80% de su población viviendo en ciudades⁹. Ya para 1975 Chile presentaba una población urbana del 78,5% mientras que en Uruguay era del 83%. Esto evidencia el ritmo diferencial de las dinámicas migratorias campo- ciudad, lo que obliga a pensar y planificar la ciudad más allá de la vivienda. Todo ello sin duda es un fuerte componente argumental para entender por qué el Estado chileno se ha sentido presionado, y ha tomado siempre como prioritario contrarrestar el déficit habitacional.

En otro sentido, ambos países han alcanzado en el último tiempo resultados en los indicadores sociales similares que los ubican en el grupo de países con un Índice de Desarrollo Humano (IDH) Alto, en posiciones cercanas, junto con Argentina y Costa Rica (*Ver Anexo 1*). Sin embargo la diferencia fundamental se da en los indicadores de desigualdad social, donde Uruguay presenta un índice de Gini de 0,45 para 2005, comparable a Hong Kong, mientras que en Chile es de 0,55, señalando una diferencia de 0,10 puntos, y ubicándolo como de las sociedades más desiguales del grupo de países con IDH Alto del mundo¹⁰, junto con Panamá y Brasil.

Es evidente que establecer comparaciones entre países, ya sea por proximidad física o por compartir características similares, no puede ocultar los caminos diferentes que transitaron en el siglo XX en su relación entre estado, mercado y sociedad. Se destaca el camino especialmente divergente que se produce a partir de la década del 70 en los estados del cono sur, y que moldearon los regímenes de bienestar social que llegan hasta hoy día. Esto será ampliado en la sección del Marco Teórico, y en los capítulos específicos de cada país. Lo mismo sucede con las trayectorias en políticas de vivienda enmarcadas en los respectivos regímenes de bienestar social, la misma será desarrollada en los capítulos de este trabajo referentes a cada uno de los países.

1.3 | Objetivos

La presente investigación busca describir las políticas de vivienda social desarrolladas por los gobiernos de Chile y Uruguay y que afectan especialmente a los sectores de la sociedad de menores ingresos, en el periodo comprendido entre 2000 y 2009, y en el marco de los respectivos regímenes de bienestar social. De esta forma abarcará la última década que involucró dos periodos de gobierno en cada uno de los países. Para ello se analizarán los programas para sectores de bajos ingresos impulsados por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo de Chile, y por el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente de Uruguay. Pero como indicara Filgueira, en el campo de las políticas sociales especialmente para América Latina, es necesario considerar, además de la normativa legal, la cobertura real de dichas acciones, ya que suele existir una distancia considerable entre lo escrito y la aplicación de la norma o la población que queda por fuera (Filgueira, 1998: 8). Como se pregunta Martínez, es responder al cuestionamiento de ¿para quiénes hace una diferencia vivir bajo un régimen de bienestar u otro? (Martínez, 2007: 55), es decir ¿para que sectores de la sociedad les hace la diferencia al momento de ejercer su derecho a la vivienda vivir bajo el régimen de bienestar chileno o uruguayo?

Los objetivos específicos son tres:

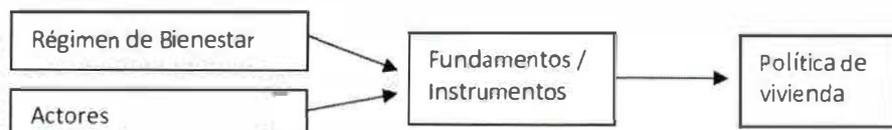
1. Identificar y caracterizar los programas que conformaron las políticas de vivienda social para sectores de bajos ingresos en Chile y Uruguay entre 2000 y 2009.

⁸ Chile: 16,3 millones de habitantes, y Uruguay: 3,3 millones de habitantes

⁹ Fuente: Naciones Unidas "Estimates and projections of urban, rural and city populations, 1950- 2025: the 1982 Assessment", New York, 1985.

¹⁰ Los países del grupo IDH Alto que muestran un menor índice de Gini de aproximadamente 25, son Suecia, Dinamarca y Japón.

2. Explorar relaciones entre los programas y los regímenes de bienestar social de Chile y Uruguay.
3. Reconocer los actores que influyeron o intervinieron en la formulación y/o ejecución de las políticas y programas.



1.4 | Antecedentes

El estudio de los regímenes de bienestar social tiene una trayectoria de más de 40 años, sin embargo el trabajo de Esping-Andersen de 1990, *The three worlds of welfare capitalism*, implicó un alejamiento respecto a las visiones centradas en las políticas y las prácticas gubernamentales e incorporó un carácter societal dirigido a investigar cómo las sociedades encuentran diferentes arreglos para producir bienestar. Propuso una tipología de regímenes, que no implicaban estadios de desarrollo que llevaban a una única forma de régimen. Sino su base eran diferentes arreglos entre el Estado, el mercado y la familia, mediados por actores sociales (partidos, sindicatos y cámaras empresariales), para asegurar mínimos de bienestar a los ciudadanos. Su clasificación estaba basada en los países desarrollados.

Para Latinoamérica, ha habido varios intentos de clasificar los regímenes de bienestar en base a determinadas variables. Entre ellos se encuentra Mesa-Lago (1989) quien dividió a los países según los sistemas de seguridad social, analizando los primeros programas de pensiones y de seguro de enfermedad/maternidad. Filgueira (1998) en base a vincular el desarrollo de los sistemas de prestaciones sociales al modelo de industrialización sustitutiva de importaciones, estableció una clasificación para 1930-1970/80, Barba (2003) también realizó otra en base a los paradigmas de seguridad social. Huber y Stephens (2005) destacaron la importancia de considerar la cobertura del sistema de seguridad social, el de salud y las políticas educativas, junto con la extensión del gasto sobre esas áreas, pero la tipología que establecieron para el periodo 1970-2001, tomaba en cuenta como variables la cobertura de gasto y la asignación de la inversión social. Martínez (2007), por su parte consideró como variables relevantes para armar su clasificación el acceso al mercado laboral y a los ingresos, la participación relativa de las familias, las políticas públicas y el mercado en la prestación de salud y educación, los desempeños de los regímenes, y las condiciones sociodemográficas y socioeconómicas. Sin embargo el acceso a la vivienda no se ha considerado como variable en estos estudios que buscaban conformar un marco más amplio de interpretación de los procesos latinoamericanos.

El tema de las políticas de vivienda social ha sido investigado extensamente en Chile, dado el fuerte impulso político y las consecuencias sociales que las mismas han tenido. Existiendo un enorme número de informes y publicaciones desarrollados por el MINVU, universidades y organizaciones de la sociedad civil sobre el problema de la vivienda social. Como ejemplo basta mencionar el libro *“Cien años de política habitacional en Chile 1906-2006”*, compilado por Castillo e Hidalgo (2007), así como la publicación del MINVU (2004), *“Chile: Un siglo de políticas en vivienda y barrio”*, los cuales reúnen diversas investigaciones y sistematizaciones sobre los esfuerzos gubernamentales por atender la demanda de vivienda. Sin embargo en ellos existe una escasa vinculación del análisis de las políticas con los regímenes de bienestar social, ya que el foco ha estado principalmente puesto en los problemas de la calidad de la vivienda social, la segregación socioresidencial, la integración social y su vinculación como política de atención a la pobreza a otros programas. Además en el último tiempo se ha sumado la problemática de los “con techo”, es decir de las familias que habitan en viviendas sociales construidas en los últimos treinta años (ver Rodríguez & Sugranyes, 2005).

Para el caso uruguayo se destacan una serie de trabajos relevantes para el periodo de políticas analizado en la presente investigación. Aristondo (2005), analiza la legislación de la vivienda popular en el Uruguay del siglo XX, de forma exhaustiva, concluyendo que la misma ha estimulado fuertemente la propiedad privada. Evidencias muestran la mala gestión estatal y el escaso impacto de las medidas tomadas en pro del derecho

a la vivienda digna. Magri (2002) destaca el fracaso de las políticas del primer lustro del Ministerio de Vivienda, periodo en que las instituciones comenzaron a asignar recursos de acuerdo a una visión estratificada de la sociedad, medida por la capacidad de ingreso familiar, lo que modificó la demanda y la oferta de vivienda, configurando nuevos grupos de presión y debilitando otros. Los Núcleos Básicos Evolutivos, política destinada a los sectores de menores ingresos, fueron cuestionados por el nivel de hacinamiento que no resolvían y por su ubicación en terrenos sin servicios esenciales. También Traversa (2004) realiza un análisis de los resultados de la nueva red política que surgió a partir de la creación del MVOTMA en 1990, concluyendo que el desarrollo exitoso de nuevas formas de gestión depende de la planificación de las políticas, y el control de la actividad de los agentes privados que participan en la ejecución de las mismas. Pero esto sólo es posible si la administración pública asegura la competencia técnica y la neutralidad política de los funcionarios públicos. Por último Calce y Paulo (2004) analizan la política de vivienda de Uruguay, con énfasis en las acciones dirigidas a sectores de menores recursos, basado en la descentralización, co-participación, focalización, co-financiación, y subsidio a la demanda. Las autoras verifican equidad horizontal y equidad vertical así como el carácter progresivo de la estructura de subsidio. Pero resaltan que la dimensión social presentó efectos negativos como la fragmentación y vulnerabilidad social, que quebrantaban la tradición de integración del Uruguay.

1.5| Marco conceptual

Para este trabajo se ha conformado una matriz conceptual que integra los regímenes de bienestar social de los estados, con conceptos relacionados a la problemática de la vivienda, que dan cuenta de las políticas públicas necesarias para restablecer un cierto equilibrio social.

1.5.1 | Regímenes de bienestar social: modelos y períodos en Chile y Uruguay

El *bienestar social*, entendido como la provisión de recursos, bienes y servicios capaces de satisfacer las necesidades básicas humanas (alimentación, salud, educación, vivienda y seguridad social), fue objeto de fuerte preocupación por parte de los estados a partir de la Depresión de 1929 y tras los efectos de las guerras mundiales, si bien con anterioridad muchos estados habían desarrollado algunas políticas sociales. Es allí donde emerge el concepto de Estado de Bienestar centrado en la idea de que debía existir un compromiso público entendido como un derecho social y no como una obra de caridad pública (Messina, 2010: 2933-2934).

Es Titmuss quien establece primariamente la noción de régimen de bienestar, pero esta cobra notoriedad con el trabajo de Esping-Andersen (1990), quien entiende por *régimen* a la estructura persistente y perdurable de producción y asignación del bienestar por parte del Estado, el mercado y la familia. Cada organización particular de las relaciones entre estas tres instancias, está asociada con una lógica particular de la política social. Por ello cuando se diseñan políticas hay que preguntarse: ¿puede la familia, el mercado o, alternativamente, el Estado absorber realísimamente esas responsabilidades y si es así, es esa la opción más *deseable*? (Esping-Andersen en Martínez, 2007: 1, 8).

Este sociólogo danés definió tres agrupaciones de regímenes de bienestar bajo las cuales pueden clasificarse la mayoría de los Estados de Bienestar de los países desarrollados: *el liberal o residual, el conservador o corporativo* y *el institucional o socialdemócrata* (Esping-Andersen, 1990). Otros autores (Castles, 1993; Ferrera, 1997; Flaquer, 2000) han agregado una categoría más para describir de forma más adecuada a los países sureuropeos o mediterráneos.

La construcción de dicha tipología está basada en tres conceptos: *desmercantilización, desfamiliarización y estratificación social*. El primero no refiere a erradicar por completo el trabajo como mercancía, sino al grado en que las personas o familias pueden mantener estándares de vida socialmente aceptables, independientemente de su participación en el mercado, a través de la extensión de los derechos sociales (Esping- Andersen, 1990: 3, 37). La “desfamiliarización” es el aumento de la capacidad de control del individuo de recursos económicos, independientemente de las reciprocidades familiares o conyugales. Por otra parte, los Estados de bienestar determinan la articulación de la solidaridad social, la división de clases y

la diferenciación de estatus, estableciéndose como verdaderos sistemas de estratificación social (Esping-Andersen, 1990: 55). Los intereses y la movilización política de las clases sociales fueron el origen y constituyen el principal soporte del Estado de Bienestar (Messina, 2010: 2936).

El modelo de desarrollo social implementado en América Latina entre 1930 y 1970/80 estuvo caracterizado por una política "keynesiana" que articuló el modelo de industrialización por sustitución de importaciones (ISI) con el paradigma teórico Cepalino y los aportes de Prebisch, y donde el Estado asumió un rol central en el proceso de desarrollo económico y social. Para este período y siguiendo la línea de Esping-Andersen, Filgueira estableció una clasificación de tres tipos de estructuras de bienestar: *universalismo estratificado*, *regímenes duales* y *excluyentes* (Filgueira, 1998). Argentina, Chile y Uruguay se ubicaron en el primero, contando con sistemas extendidos de protección social en la atención de riesgos, y una fuerte presencia del Estado en la provisión y administración de servicios sociales, con una amplia cobertura. Los niveles de estratificación de beneficios y de acceso a los bienes públicos, se dieron principalmente en las prestaciones sociales vinculadas al mercado formal de empleo. En todos los casos el estar asociado a alguna categoría laboral, y el manejo corporativo que hacían las mismas, otorgaba ciertos beneficios, por ello este modelo es el que más se asemeja al *conservador-corporativo* (Filgueira, 1998; Midaglia, 2010: 8-9).

Sin embargo, Chile y Uruguay se distinguen en el proceso histórico de conquista de los derechos sociales. En el siglo XX siguió en Chile un camino de movilización de campesinos y obreros, a través de fuertes sindicatos, mientras que en Uruguay se siguió un camino de clientelismos electoral entre los sectores sociales medios y bajos, lo que les otorgó una particular inserción en el Estado (Alegre, 2007).

La década de los setenta, a partir de la crisis del modelo de la ISI y de la quiebra de las instituciones democráticas, inicia una trayectoria divergente en materia de reforma social en estos países, hasta el presente (Midaglia, 2010: 9). La crisis de la deuda de los 80 abrió el camino para profundas reformas económicas neoliberales en Latinoamérica: apertura de la economía, des-regulación del mercado de capitales, desmantelamiento del sistema de protección comercial (subsidios, aranceles), flexibilización del mercado laboral y, estimulación a la radicación de inversión privada garantizando los derechos de propiedad. En el ámbito de las políticas sociales predominó un enfoque centrado en la privatización, focalización y descentralización de los servicios públicos (educación, salud, seguridad social) (Huber, 2002: 462; Alegre, 2007). Para los casos de estudio, se destaca que Chile, además de adelantarse y comenzar el período de reformas en los setenta, implementó entre cinco y seis de estas, mientras que Uruguay solamente entre dos y tres (Barba, 2009: 67). Son Costa Rica y Uruguay las principales excepciones en el continente, mostrando que los diseños de las políticas sociales son una cuestión profundamente política y no técnica. El nivel y enfoque sobre la reforma de la política social de los gobiernos de los distintos países guarda relación con la visión de relaciones entre Estado, mercado y sociedad que se tenía. Aquellos que abrazaron totalmente el neoliberalismo económico, adoptaron una lógica residualista en lo social: una creciente participación de la seguridad social privada, proveedores privados de servicios, y una restricción del rol del Estado al cuidado solamente de los más pobres dentro de los pobres. Chile, bajo el gobierno de Pinochet, fue el más extremo en esta dirección, mientras que Uruguay, en contraste, ha mantenido un enfoque más universalista con una fuerte confianza en el Estado, combinando fondos públicos y privados en el sistema de pensiones (Huber, 2002: 462-463).

Analizando el período post-reformas, 1980-2000, Filgueira (2001) concluye que desde la década de los 80, incluso aquellos países con una vocación más universalista en sus programas sociales (Argentina, Chile y Uruguay) han reorientado su matriz de bienestar, aunque de forma diferenciada: liberal en el caso chileno; corporativo "a la continental" en el caso uruguayo; y con mixturas híbridas en el caso argentino (Del Valle, 2009: 8)

A partir de los 90 donde emergen importantes políticas destinadas a la reducción de la pobreza extrema, ya que el bienestar del resto de la sociedad se suponía dado por el "efecto derrame" de la distribución de la riqueza a partir del crecimiento económico. Sin embargo, el fracaso de tales medidas hace que al inicio de este siglo se produzca un viraje hacia la importancia de la equidad y la redistribución, fortaleciendo el rol del Estado (Martínez, 2007: 4).

Para Martínez, actualmente, los regímenes de bienestar en Latinoamérica son de tres tipos, según el papel del Estado y el grado de familiarización del manejo del riesgo: *estatal-productivista* (Chile), *estatal-proteccionista* (Uruguay), y *familiarista* (Martínez, 2007: xi)¹¹. En el primero conglomerado de países las políticas públicas se enfocan principalmente en la formación de capital humano, sobretodo para que la fuerza laboral participe del mercado laboral y así acceda a servicios privados de educación y salud. Por ello su orientación productivista. Entonces “*el Estado interviene en aquellas áreas en que el mercado no resuelve o para aquello parte de la población poro la cual el intercambio mercantil no es suficiente*”, es decir, un estado subsidiario del mercado. En el segundo conglomerado, las políticas públicas enfatizan la protección social a partir de contribuciones asociadas a las ocupaciones, en particular en sectores formales de la economía. “*El Estado en este caso interviene aún en áreas que podrían ser de predominio del mercado (como lo seguridad social) y poro población que no necesariamente se encuentro en condiciones de pobreza*” (Martínez, 2007: 24).

Igualmente todos los regimenes latinoamericanos tienen zonas de informalidad, ya que siempre una parte de la población no puede lidiar con sus riesgos sociales ni a través de la participación en el mercado ni de los servicios públicos (Martínez, 2007: 23-24). El hecho de que si los países alcancen bajos niveles de pobreza y desigualdad, y altos niveles de capital humano, debería relacionarse con la efectividad de los regimenes de políticas sociales si se evidencia la contribución de la forma que toma el gasto social, como porcentaje de PBI, y la asignación progresiva del mismo (Huber & Bogliaccini, 2010: 648-649). Pero en Latinoamérica el gasto social es comparativamente bajo: para la última década solamente Cuba, Argentina, Brasil y Uruguay superaban un 18% del PBI destinado al gasto social (ver anexo 1) (CEPAL, 2010: 5).

Por último, Gough y Wood construyeron otra tipología analítica con tres meta regimenes de bienestar: regimenes de *estado de bienestar*, regimenes de *seguridad informal* y regimenes *inseguros*. Mientras el primero se caracteriza por Estados sólidos, legitimados y relativamente autónomos, con mercados laborales formales extendidos y con sistemas de protección que incluyen la gran mayoría de la población, los otros dos reconocen que la seguridad de la población pobre depende fuertemente de las familias, las comunidades y las relaciones clientelares (Messina, 2010: 2943; Gough, 2007: 2). Este esquema les es útil para analizar a los países de Latinoamérica, Asia y África.

1.5.2 | Vivienda Social

Para este estudio es importante distinguir dos tipos de viviendas, dependiendo del proceso por el cual se accede a su uso, bien sea arrendamiento, usufructo o propiedad: la **vivienda de mercado** y la **vivienda social**.

La vivienda de mercado, es aquella que se obtiene a través de una transacción privada entre oferente y demandante, sin otra intervención pública que la del marco legal regulatorio previsto para los arrendamientos o compra-venta de inmuebles. El precio, los plazos y la calidad de la vivienda son acordados entre las partes. Puede suceder que el demandante de la vivienda deba presentar instrumentos de garantía para minimizar el riesgo de no cumplimiento del pago del alquiler, compra o préstamo hipotecario. Estos instrumentos suponen la intervención de un tercero, que incluso puede ser un agente estatal, pero en todos los casos obrando en el marco del derecho privado.

En cambio, la vivienda social utiliza el marco del derecho público para atender a las familias que no pueden acceder a ella en el mercado liberado. La razón de interés público que mueve al Estado a tomar acciones en este campo se fundan en dos pilares jurídico o económico. El derecho a la vivienda ha sido reconocido en las convenciones internacionales así como las constituciones de los países desde la segunda década del siglo XX. Por otra parte, la obtención de una vivienda por parte de ciertos grupos sociales tiene una

¹¹ *Estatal-productivista*: Argentina y Chile; *estatal-proteccionista*: Brasil, Costa Rica, México, Panamá y Uruguay; *familiarista*: conglomerado 3: Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Perú, República Dominicana y Venezuela, y conglomerado 4: Bolivia, Honduras, Nicaragua y Paraguay (Martínez, 2007: 15).

externalidad positiva que beneficia a la sociedad toda y que justifica la intervención estatal en el mercado. Hay una rentabilidad social en esta acción que excede a la rentabilidad privada y que justifica que la sociedad se haga cargo de una parte o el total de los costos de la vivienda.

Es central en la conceptualización de la vivienda social, que el acceso a la misma está mediado por un proceso burocrático para su asignación, en el que se evalúa al demandante según los criterios legales y reglamentarios establecidos.

La política de vivienda social puede variar también en cuanto a quienes son los agentes implementadores (financieros, constructores o cualificadoras). Puede tratarse de una agencia del gobierno central o municipal, una entidad crediticia, u organizaciones de la sociedad civil. Ésta diversidad será un elemento muy importante del análisis a realizar, porque se entenderá que estas decisiones están conectadas intrínsecamente con el régimen más general de distribución del bienestar de una sociedad.

En cualquier caso la vivienda social es una vivienda económica o costeable, que pueden tomar la forma de:

- Vivienda Social Acabada, es decir que la solución habitacional se encuentra completa, al momento de la entrega al destinatario.
- Vivienda Social Progresiva de Crecimiento Interior: son las llamadas “viviendas cáscaras”, donde se entrega la estructura exterior completa, y la subdivisión al interior de la vivienda corresponde al destinatario, generalmente en lo que respecta a dormitorios.
- Vivienda Social Progresiva de Crecimiento Exterior: vivienda mínima que supone la posterior ampliación por parte del destinatario, generalmente en lo que respecta a dormitorios, para lo cual se prevé un tamaño de lote adecuado.

La intervención política en vivienda social puede variar en grados e instrumentos. En lo que respecta al financiamiento, el Estado o Municipio puede operar con un:

- subsidio a la oferta: el Estado sustituye al oferente, produciendo y asignando viviendas, o arrendando viviendas públicas, siempre a menores costes que los de mercado. El mecanismo más común es que empresas constructoras privadas realicen conjuntos de vivienda pública, las cuales luego son asignadas por el gobierno, bajo diferentes criterios de elegibilidad de los ocupantes, a un precio subsidiado. Bajo esta forma son comunes las políticas de “llave en mano” y los parques públicos de alquiler social.
- subsidio a la demanda: Estos subsidios permiten a sus beneficiarios concurrir al mercado a elegir sus viviendas, sujetos a determinados estándares, precios y disponibilidades. Se transfiere al beneficiario la posibilidad de la adquisición de una vivienda, en el caso de la compra, mediante subvenciones en los valores de compra o subvencionando tasas de interés en créditos hipotecarios con ese fin. También pueden utilizarse cupones de vivienda, que ayudan a los hogares a pagar el alquiler de viviendas que son propiedad de agentes privados. En esta categoría entrarían políticas que otorguen garantías de alquiler, subsidio a la compra de vivienda usada, así como las cooperativas de vivienda que representarían a la demanda organizada.

Se trate de un subsidio a la oferta o a la demanda es usual que parte de los costos de la vivienda sean asumidos por el beneficiario, tanto para la compra como para el alquiler, por ejemplo mediante el ahorro o como mano de obra. Los objetivos que persigue el *cofinanciamiento* son, por un lado comprometer al beneficiario (generar sentimiento de compromiso) con el programa, y por otro sumar recursos o reducir costos.

1.6| Hipótesis

Se ha dicho que la vivienda es el pilar más débil de los Estados de bienestar, dado que la tendencia principal ha sido que la misma sea provista por el sector privado (Torgersen, 1987 en Stephens & Fitzpatrick, 2007: 205), ya sea a través del mercado o la familia. Así mismo, la vivienda no es un sector usualmente analizado al establecer tipologías de Estados y regímenes de bienestar social. Por esto, el sistema de hipótesis que se pone a prueba en este trabajo se basa en la premisa que las políticas de vivienda social pueden develar con mayor nitidez las premisas de los regímenes de bienestar de cada uno de los países. Sin embargo, *los efectos de estratificación generados por los regímenes pueden tener resultados paradójicos si se comparan*

los mismos grupos sociales en Chile y Uruguay, en este caso los sectores pobres de cada uno de los países (Hipótesis 1).

La forma que toman los programas de vivienda social, se corresponderían con la forma en que los respectivos regímenes de bienestar tienden a determinar los destinatarios de los servicios sociales (Hipótesis 2). La matriz del tipo de régimen de bienestar chileno, siendo estatal-productivista distribuiría vivienda a los más pobres, dado su nivel de focalización. Pero los no pobres dependerían principalmente del mercado, dejando vulnerables a un amplio conjunto de la población, que no entra dentro de los programas de superación de la pobreza, y que posee un escaso poder adquisitivo. Por su parte el régimen uruguayo, estatal- proteccionista, alcanzaría a los no pobres pero de manera estratificada en función de la inserción formal o informal en el mundo del trabajo (Martínez, 2007: 29). A lo que podría agregarse una demanda de vivienda organizada para ejercer presión sobre el Estado, lo que, en un marco de escasez de recursos, reduciría el “universalismo” a los sectores que pueden hacer oír su voz, y tomar medidas coactivas.

Para Stephens & Fitzpatrick tanto los sistemas de seguridad social y los principales impuestos tienen la potencialidad de reducir las inequidades generadas por el mercado de trabajo, lo cual varía de un régimen de bienestar social a otro, y esto puede reflejarse en el “consumo” de viviendas. Sin embargo los instrumentos de una política de vivienda social alteran el poder adquisitivo de las familias en relación a la vivienda en el sentido de ir contra la distribución resultante del mercado o por el contrario, reforzándola (Stephens & Fitzpatrick, 2007: 206).

La intervención de actores en la ejecución de la política de vivienda social estaría condicionada por el régimen de bienestar, *por lo que mientras en Chile se esperaría una gestión privada y descentralizada de los programas, es decir involucrando instancias de gobierno descentralizadas y empresas proveedoras de los servicios, en Uruguay habría un centralismo y la participación de corporaciones sociales asociadas al mundo del trabajo o los partidos políticos (Hipótesis 3).*



Capítulo 2 | Metodología

La búsqueda de respuestas a la pregunta que guía la presente investigación, llevan a establecer un estudio comparado de políticas, básicamente descriptivo y cualitativo. Procurándose dar cuenta de los programas de vivienda social en el marco de los regímenes de bienestar social de Chile y Uruguay.

2.1 | Diseño de investigación

El *diseño* de investigación es la lógica que une la información que debe ser recolectada con la pregunta de investigación. Para este estudio se optó por un diseño de caso múltiple, que si bien requiere más tiempo y recursos que un estudio de caso simple, hace más fuerte la investigación (Yin, 1989: 27, 52, 53). Los estudios de casos múltiples son para Yin lo mismo que habitualmente se conocen como estudios comparativos de la ciencia política (Yin, 1989: 52)

Los estudios de casos no buscan necesariamente descubrir relaciones causales universales entre variables sino determinar cómo un grupo de factores opera dentro de algunos casos individuales, y en algunas ocasiones realizar generalizaciones (Collier, Mahoney & Seawright, 2004, en Lodola, 2009: 13). Además los estudios de caso son de gran utilidad para el desarrollo de conceptos y el refinamiento de mediciones precisamente porque se basan en el análisis cercano y el conocimiento detallado de los casos (Adcock y Collier 2001; Bowman, Lehoucq, y Mahoney 2005; Mahoney 2007, en Lodola, 2009: 15). Se podrá obtener una “generalización analítica”, distinta a la estadística, en base a la teoría de los regímenes de bienestar desarrollada en el marco teórico (Yin, 1989: 38).

Un estudio de caso múltiple permite realizar un estudio comparativo, cuya función distintiva es su utilidad para calibrar las percepciones que del mundo se tienen (Pérez Liñán, 2008: 5). El comparar cumple importantes funciones cuando se trata de *describir* la realidad, mientras que en el contexto de descubrimiento, ayuda a formar nuevos conceptos, en el contexto de justificación, resulta necesario para ejercer cualquier forma de inferencia descriptiva. También cuando se trata de *explicar* la vida política, donde en el contexto de descubrimiento, sirve para la formulación de hipótesis, y en el de justificación resulta útil, pero a menudo demasiado débil, para ejercer la inferencia causal (Pérez Liñán, 2008: 4).

Este o es un estudio de caso holístico, sino integrado (*embedded*), ya que se analizan las subunidades (programas) que componen la política de vivienda, conllevando el riesgo de focalizarse en los programas y fallar en el retorno al nivel de la política. Es decir que el tema de interés de la investigación termine convirtiéndose en el contexto y no en el objetivo original (Yin, 1989: 50).

2.2 | Selección de los casos y unidad de análisis

La selección de cada caso debe realizarse bajo alguno de estos criterios: a) Predice resultados similares (una replicación literal), ó b) produce los resultados contrarios pero por razones predichas (replicación teórica). En esta investigación se utiliza el segundo criterio, aunque para Yin debiera considerar más casos (Yin, 1989: 53), si bien es un problema, por razones de tiempo y de extensión de este trabajo no fue posible. La replicación teórica requiere del desarrollo de un fuerte marco teórico, que especifique las condiciones bajo las que se espera hallar determinados resultados (Yin, 1989: 54).

Los dos casos de estudio son Chile y Uruguay, los cuales serán estudiados a partir de programas de vivienda (unidad de análisis) para la población de menores recursos económicos. Se excluyen los programas para la

tercera edad, y otros casos particulares, así como los que responden directamente al mercado de los préstamos hipotecarios.

Una de las principales debilidades del análisis de pocos casos es que puede impedir eliminar explicaciones alternativas que compiten con la hipótesis principal, ya que la presencia de estos factores coincide con el comportamiento de la variable explicativa (Lijphart, 1971 en Pérez Liñán, 2008: 4).

Los programas de vivienda social son la variable dependiente, y como independientes se considerarán los regímenes de bienestar y los actores sociales que juegan en la configuración de dichas políticas. De todas formas, estas dos últimas variables son interdependientes.

Cuadro 1 | Clasificación de los regímenes de bienestar de Chile y Uruguay

		1930 ~ 1970/80*		
1980 – 2000**	1990 en adelante ***	“universalismo estratificado”	“regímenes duales”	“excluyentes”
Liberal	Estatal- productivista	Chile		
Corporativo continental	Estatal – proteccionista	Uruguay		
	Familiarista			

Fuente: Elaboración propia en base a * Filgueira (1998); **Filgueira (2001); ***Martinez

En esta investigación se parte de un desconocimiento de los valores y características de la variable dependiente: los programas de vivienda social, intuyéndose una varianza entre los países en la misma, debido a la variable independiente: los regímenes de bienestar social. King, Keohane y Verba argumentaron que los “diseños sin varianza” en la variable dependiente impiden realizar inferencias causales ciertas (King, Keohane y Verba, 1994 en Pérez Liñán, 2007: 9).

2.3 | Operacionalización de conceptos teóricos.

Esta investigación prioriza la validez de *constructo*, es decir, la que establece una correcta operacionalización de los conceptos estudiados (Yin, 1989: 40). Los conceptos centrales en las hipótesis, que nos permiten relacionar a las políticas de vivienda social con los regímenes de bienestar social son: orientación de la política, desmercantilización y actores.

Cuadro 2 | Operacionalización de los conceptos

Conceptos	Valores esperables	Indicadores	Fuente
Orientación de la política	- Focalizada - Estratificada - Universalista	- Destinatarios de los programas - Mecanismo de asignación	Textos de los programas de vivienda oficiales y evaluaciones investigaciones posteriores sobre la distribución efectiva de los beneficios
Desmercantilización	Grados que varían entre una desmercantiliación total, donde el Estado brindaría la vivienda sin contraparte de las familias, a la mercantilización total donde la familia debe buscar en el mercado la satisfacción de su derecho a la vivienda.	- Componentes del financiamiento del acceso a la vivienda - Postulación (requisitos para la...)	Textos de los programas oficiales
Actores	- Estado: centralizados/ descentralizados - Mercado: empresas - Familia - Sociedad: sindicatos, juntas de vecinos, ONGs		Textos de los programas de vivienda oficiales y evaluaciones investigaciones posteriores sobre la distribución efectiva de los beneficios

Para aumentar la validez de *constructo* una de las estrategias es contar con varias fuentes de información, pero para este estudio se contó únicamente con información de tipo secundaria, por una parte los documentos oficiales de los Ministerios de Vivienda, y por otra, con las evaluaciones a posteriori hechas por los organismos oficiales, por la academia y por organizaciones de la sociedad civil, pero todas ellas con metodologías, calidad y profundidad distintos.

2.4 | Técnica: análisis de documentos

La *técnica* a utilizar fue el análisis de documentos, es decir que en todo caso son fuentes de datos secundarias, cuantitativas y cualitativas. Las fuentes de información que se utilizaron fueron la legislación y documentos oficiales de las entidades relacionadas a la vivienda, y evaluaciones hechas en los propios países sobre sus programas de vivienda. No pudiéndose contar con evaluaciones/informes realizados por organismos internacionales sobre el tema para el período estudiado.

Esta técnica tiene como ventajas el bajo costo, la no reactividad, es decir que el material es producido sin la presencia e interacción del investigador, y la historicidad, ya que el archivo de documentos permite el acceso al pasado.

Sin embargo varias fueron las dificultades halladas. Por una parte la *selectividad* que de la producción, registro y archivo de los documentos realizan los organismos oficiales. El acceso a información de los gobiernos de la última década no fue fácil, sobre todo para el primer período de gobierno. Para el caso chileno, se encontraron muy pocos documentos que expliquen la política de vivienda, y se tuvo que acceder a la información a través de fuentes indirectas. La información suele estar disponible en la página web del MINVU, que al irse actualizando con el transcurso del tiempo, no guarda registro histórico accesible al público. A su vez para el segundo período de ambos países fue más difícil hallar evaluaciones de las políticas o programas por encontrarse muy cercanos en el tiempo a la realización de este trabajo.

Por otra parte la *limitación* misma de la naturaleza secundaria del material documental, ya era información producida con propósitos diferentes a los que se le dio uso. Por lo tanto presentan limitaciones y rigideces de partida que dificultan su uso. Se encuentra que la mayor dificultad ha sido hacer “dialogar” distintas fuentes de información que provienen de distintos ámbitos, porque los gobiernos son distintos, y la academia ha tratado el tema bajo distintos marcos y énfasis: estudios urbanos, arquitectónicos, segregación social y ciencia política.

Por último, las evaluaciones gubernamentales cuentan con el *sesgo* de la orientación política de quien evalúa el período, quienes seguramente oculten o difundan información según les sea conveniente. Para el caso chileno, ambos gobiernos analizados son de la Concertación, y las evaluaciones fueron hechas bajo su mandato, mientras que en Uruguay los gobiernos fueron del Partido Colorado y del Frente Amplio, pero las evaluaciones corresponden todas a este segundo.

2.5 | Análisis

El plan de análisis que se estableció y siguió fue el siguiente:

- 1) Establecer un marco histórico, social y político, de la segunda mitad del siglo XX, sobre el desarrollo de las políticas de vivienda significativas de ambos países.
- 2) Describir los programas de vivienda social de la última década, con énfasis en las continuidades y interrupciones.
- 3) Señalar y analizar el papel de instituciones y actores (agencia) en las políticas de vivienda.
- 4) Relacionar la política de vivienda con los regímenes de bienestar teorizados.

Para cada uno de los casos seleccionados, se realizó un análisis vertical descriptivo de las características de cada programa en las dimensiones conceptuales más importantes: orientación de la política (destinatarios), desmercantilización y actores. No teniéndose como línea de análisis el ahondar en la composición y

variación temporal de la demanda, sino que el centró es el déficit, y la respuesta que frente a este asume el Estado en el marco de unos determinados regímenes de bienestar.

2.6| Validez

En el punto 2.3 se analizó la validez de *constructo*, pero queda pendiente analizar la validez *interna* y *externa* de esta investigación.

Si bien este estudio es descriptivo, busca inferir ciertas relaciones entre los regímenes de bienestar y las políticas de vivienda social, por lo que es importante la validez interna, es decir aquella que establece relaciones de causalidad entre las variables. Ahora bien, en este estudio se presupone una relación de condicionamiento de la política de vivienda por parte del régimen de bienestar. El régimen es teóricamente anterior, ya que las teorías sobre los mismos no han considerado nunca como variable constitutiva a las políticas de vivienda. Pero, puede darse que el estudio de las políticas de vivienda reforme la teoría sobre los mismos que actualmente se sostiene.

Para sostener la validez interna hay que vigilar el orden temporal de las variables, la covariación entre ambas, y la no posibilidad de una teoría rival (Shadish, Cook y Campbell, 2002: 53). En este caso la teoría rival sería que el poder de la agencia en el ámbito de la vivienda fuese mayor al de la estructura del régimen de bienestar social, por lo que arrojaría resultados distintos a los esperables. O que los regímenes han sido imperfectamente caracterizados, por lo que muestran un comportamiento anómalo.

Para los estudios de caso la validez externa está dada por la posibilidad de generalización analítica, diferente a la estadística, es decir vincular el conjunto de resultados a una teoría más amplia, en este caso la de los regímenes de bienestar social (Yin, 1990: 43, 44). Pero la generalización no es automática y requeriría replicaciones de la investigación. En este caso se ha realizado el estudio para dos países, lo que hace las veces de una réplica, pero sin duda sería necesario ampliar el estudio para sostener una teoría sobre los regímenes latinoamericanos del tipo de Chile y Uruguay.



Capítulo 3 | Chile

Introducción

La Ley de Habitaciones Obreras de 1906 inauguró más de un siglo de políticas de vivienda social en Chile, que a través de sucesivas experiencias ampliaron cuantitativamente el stock de viviendas para los sectores más pobres, especialmente entre 1950 y 2000. Esta dinámica ha estado interrelacionada con la presión ejercida por un crecimiento demográfico del 57% entre 1975 y 2005, y un nivel de población urbana que pasó de ser del 68% en 1960, al 90 % para el 2005.

El Censo de Población y de Vivienda 2002 reveló que el parque habitacional del país era de 4,5 millones de viviendas, de las cuales, según el Banco Central de Chile (2001), 1.912.521 se habían construido entre 1980 y 2000, lo que representa el 43% del parque total (Rodríguez & Sugranyes, 2005: 59).

Sobre la base del mismo censo, el MINVU estableció un requerimiento total por reposición, allegamiento y hacinamiento de 633.000 viviendas, donde la proporción mayor refería a los dos primeros quintiles de ingreso. A estos se les restaron los núcleos dependientes, es decir, aquellos que por su condición no podían acceder a una vivienda nueva, los datos del MINVU concluyeron que el requerimiento de construcción de viviendas nuevas, ascendía a 543.542 unidades, de las cuales 375.000, corresponderían a los dos primeros quintiles. Por otra parte, hubo que considerar también las viviendas a construir cada año, para responder a las nuevas necesidades derivadas de la constitución de nuevos hogares y de la reposición por obsolescencia del parque habitacional. La estimación de la Fundación para la Superación de la Pobreza (1999) indicó que por estas causas se requerían aproximadamente 74.000 nuevas unidades anuales (FSP, 2005: 159- 160).

Así mismo dicho Censo indicaba que un 17,4% del stock (677.556 viviendas) requería mejoras, pero solo algunas podrían ser atendidas por programas existentes que referían al saneamiento, mientras quedarían casi 500.000 unidades que requerirían mejorar su materialidad (FSP, 2005: 161).

Igualmente el déficit habitacional que arrojó el Censo 2002, es menor a los manejados en estudios previos: el Mideplan, en un informe impacto política habitacional de los años noventa, calculó en 1998 un déficit de 1.000.881 viviendas, y la CEPAL estimó en 1999, 1.045.194 viviendas (Sugranyes, 2005: 41).

A través de un recorrido histórico por los programas de vivienda en los distintos periodos de gobierno, con especial énfasis en la década de estudio, el siguiente desarrollo busca interrelacionar las políticas en esta materia con las matrices de bienestar social, que para el caso chileno muestra un momento de quiebre con la dictadura, pasando de un universalismo estratificado, en las tipologías de Filgueira, a una matriz estatal-productivista, según Martínez. Y más lejanamente de un régimen corporativista a uno liberal/residual, dadas la definición de Esping-Andersen para los países desarrollados.

3.1 | Marco histórico

3.1.1 | El problema de la vivienda y las soluciones en las décadas del 50 y 60

Distintas formas institucionales fueron haciéndose cargo de la demanda de vivienda en el marco del Estado, desde la Ley de Habitaciones Obreras de 1906 pasando por varias leyes e instituciones, hasta llegar en 1936 a la Caja de la Habitación Popular. Esta centralizaba la administración y recursos, y construía viviendas para obreros, así como facilitaba préstamos y subsidios para la construcción de viviendas económicas. De

acuerdo a la matriz de bienestar, se vieron beneficiados los obreros, a través de sus organizaciones o patronales. Concordante con ello en 1943 la Caja pasó a depender del Ministerio de Trabajo (MINVU, 2004: 57, 80).

Para 1944 se legisló a través de la Ordenanza Especial de Urbanización y Construcciones Económicas, la primera definición de la vivienda económica aludiendo a sus estándares constructivos y no sólo a su posible precio de renta mensual o dividendos, como había sido hasta ese momento, el cual no podía exceder “el 30% de dos y media veces el sueldo vital”. La misma ordenanza habilitaba la tolerancia a las viviendas provisorias y de emergencia (relacionadas a las reconstrucciones tras los sismos). Los programas de erradicación de las poblaciones callampas comenzaron con la presidencia de Gabriel González Videla (1946–1952) y continuaron con los gobiernos de Ibáñez (1952–1958) y Alessandri (1958–1964) (MINVU, 2004: 81, 84).

En 1953 se fusionó la Caja de la Habitación con la Corporación de Reconstrucción y Auxilio, dando lugar a la Corporación de la Vivienda (CORVI), dependiente del Ministerio de Obras Públicas. A la CORVI se le sumaron la Corporación Nacional de Inversiones de Previsión, y el Banco del Estado de Chile, que realizaba operaciones hipotecarias (MINVU, 2004: 84). Además es en el gobierno de Ibáñez donde se formuló por primera vez un “Plan de Vivienda”, cuyas metas no llegaron a cumplirse.

Los años que van desde 1950 hasta principios de los 70, estuvieron marcados por el predominio de la ocupación ilegal de terrenos, como cara del problema habitacional que anteriormente era representado por los conventillos, habitaciones alquiladas, y los arriendos de sitios, es decir, pequeños lotes de terreno en la periferia rural de las ciudades (MINVU, 2004: 46). Las ocupaciones originadas por los primeros “movimientos poblacionales” productos de las migraciones campo-ciudad, “tomaban” ilegalmente terrenos baldíos o propiedades agrícolas en desuso, y armaban tiendas de campaña o construcciones livianas con maderas y chapas de zinc, agregándoles banderas chilenas, elemento que hasta hoy día presentes a diferencia de otros países. En estos años proliferaron los asentamientos irregulares, conocidos como *poblaciones callampas* (sinónimo de hongos, setas), por la rapidez con que se reproducían, de la noche a la mañana entre los años 60 y 70, o *campamentos*, ya que durante el gobierno de la Unidad Popular muchas de las ocupaciones “ilegales” de terreno fueron lideradas por grupos políticos que intentaron implantar en ellas una organización de carácter paramilitar, y por tanto recibieron dicho nombre (Hidalgo, 2004: 224).

Por otra parte, el sector privado creó en 1951 la Cámara Chilena de la Construcción¹², que reunía a las empresas dedicadas a la industria de la construcción, a las inmobiliarias y a los propietarios de tierras urbanas, lo que les daba un poder importante de presión sobre el Estado (Rubio, 2006: 199- 200). Esto podría explicar el poco apoyo a la *autoconstrucción* y a las *cooperativas* que se tuvo en Chile, y la resistencia de la Cámara a las *viviendas progresivas* a partir de unidades básicas (viviendas incompletas).

La Ley del Plan Habitacional de 1959 del gobierno de Alessandri, se caracterizó por la incorporación del sector privado, la intención de focalizar los esfuerzos en los sectores más necesitados y por un alto grado de planificación. Dada la escasez de recursos, la autoconstrucción por parte de las familias en las operaciones de erradicación fue lo que completó las viviendas parcialmente construidas y la urbanización mínima entregada por el estado. Por otra parte, para atender a la clase media se creó el Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo (SINAP), mientras la CORVI atendía a los más pobres (MINVU, 2004: 89-90). También en los 60 se contaba con cooperativas de vivienda, que eran reguladas por el estado, y desde el sector privado sin fines de lucro se destacaban INVICA y el Instituto de Vivienda Popular de Chile.

El programa del gobierno de Frei Montalva (1964- 1970), influenciado por las corrientes teóricas impulsadas desde DESAL con la noción de *marginalidad*, pasó a centrarse, no ya en la reactivación

¹² La Cámara Chilena de la Construcción (CChC) fue creada en 1951, y se constituyó como un grupo de presión institucionalizado, capaz de incidir de forma directa en el desarrollo y consolidación del sistema de ahorro y préstamo, del bancario y del hipotecario, así como en la creación del MINVU, del sistema legal y normativo para la consolidación del sector de la construcción y en las bases de un marco ideológico vigente en Chile hasta hoy (Sugranyes, 2005: 28).

económica, sino en la redistribución de recursos y la incorporación a la sociedad de los sectores “marginados”, a través de su movilización y organización por medio del fomento de las organizaciones de base y la ley de Juntas de Vecinos, por lo cual este sector de la sociedad quedaba convocado a participar como actor en la política de vivienda. Esta política de carácter populista, afianzó canales clientelares en la distribución de la asistencia del Estado (MINVU, 2004: 128, 129). En 1965 se creó el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU), para coordinar a las instituciones gubernamentales (corporaciones)¹³ que actuaban sobre el problema de la vivienda.

Hay que destacar que la premisa inicial de este período fue construir “viviendas dignas” adaptadas a la capacidad de pago de los asignatarios, por lo que la construcción promedio se redujo a 50 m². Pero en 1967 se desmoronaron los presupuestos financieros y sociales del modelo: la presión inflacionaria hizo recortar el gasto público, la movilización social no fue ordenada, y mostró una creciente demanda. En este escenario y sobre la marcha se fueron cambiando las “soluciones” entregadas por el gobierno, pasándose de la casa CORVI de 60m² hasta el punto de solo entregar el terreno sin servicios, todo enmarcado en el Plan de Ahorro Popular (MINVU, 2004: 134- 135).

Luego de 1967, comenzaron a acelerarse las ocupaciones de los terrenos, y a pasar de ser un movimiento social que reivindicaba la vivienda, a una fuerte arma de lucha de sectores que buscaba cambiar el sistema establecido, transformándose en movimiento político; tal fue el grado de intensificación, que en 1971 hubo en promedio una ocupación ilegal de terreno diaria en Santiago de Chile (Sepúlveda, 1998).

El gobierno de Allende (1970- 1973), de la Unidad Popular, definió que “la vivienda es un derecho irrenunciable y es obligación del Estado proporcionar vivienda a su pueblo y ella no puede ser objeto de lucro”. Para ello planteó un ambicioso programa de construcción de viviendas que no se correspondía a la capacidad real de la industria de la construcción en Chile. La propuesta fue conferir viviendas definitivas (no evolutivas ni de emergencia), suprimiendo la autoconstrucción, por considerar que constituía una explotación para el trabajador por tener una doble ocupación (y por tanto doble jornada laboral), que encarecía la obra y reducía la calidad de la misma, al no tratarse de mano de obra especializada, y por último, porque no impactaba en el nivel de desempleo. Igualmente, frente a un déficit habitacional que se estimaba en 600.000 unidades, debieron sumarse planes de emergencia (MINVU, 2004: 138- 141).

Si bien al principio era más evidente la relación de la obtención de la vivienda con la adscripción a alguna categoría laboral, la misma se fue desdibujando frente a la fuerte y desbordante demanda de los sectores más pobres, la cual no pudo ser absorbida. El breve gobierno de la Unión Popular, puso sin embargo sobre el tapete el tema de la vivienda como parte del proyecto político de cambio social, desde una concepción de que la misma no debía tener estándares diferenciales por ingresos, acercándose más a una lógica universalista de distribución del bienestar. Si se plantea la hipótesis de que Chile representó hasta 1970 un régimen de tipo *universalismo estratificado*, a la luz de las políticas de viviendas, se observa que a pesar de los diversas modalidades que tomaron con cada cambio de gobierno, siempre implicaron una fuerte presencia estatal en la producción de viviendas, sobretodo para los sectores obreros y marginales, manteniendo un cofinanciamiento para el resto de la sociedad.

3.1.2 | La matriz de bienestar y la vivienda social de Chile entre 1973 y 1989

La matriz de bienestar actual de Chile es la resultante de la combinación de las reformas introducidas por el régimen autoritario de Pinochet que gobernó el país entre 1973 y 1990, y las correcciones introducidas por los subsiguientes cuatro gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia, de orientación centro-izquierda.

Las reformas pro mercado introducidas al modelo de desarrollo pudieron ser hechas porque la competencia política fue virtualmente eliminada, los sectores populares fueron desmovilizados y las

¹³ Corporación de la Vivienda (CORVI), Corporación de Mejoramiento Urbano (CORMU), Corporación de Servicios Habitacionales (CORHABIT), Corporación de Obras Urbanas (COU)

coaliciones inter-clases que apoyaban el modelo de industrialización por sustitución de importaciones fueron desarmadas (Alegre, 2007).

Durante la dictadura se privatizaron la seguridad social, la salud y la educación, con una especial *focalización* del gasto público en los sectores más pobres de la sociedad. A esto se le sumó una reducción del gasto público, descentralización y la inclusión de mecanismos de mercado e incentivos económicos en el funcionamiento de los servicios (subsidios a la demanda, *vouchers* en educación, facturación por atención prestada en salud).

La focalización y acciones compensatorias estuvieron acompañadas de la “tecnificación” de la política, a través de la encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN), que se ha aplicado cada 2 o 3 años desde 1985, y la ficha de Caracterización Socioeconómica de hogares (CAS), instrumento que arroja un puntaje que sirve para determinar quien tiene y quien no tiene acceso a la red de protección social¹⁴ (Raczynski, 2009: 4). En lo que respecta a la vivienda social, a partir del Decreto Supremo nº62 de 1984, se determinó que la selección de los postulantes a las mismas debía realizarse en base a un puntaje obtenido por la ponderación del ahorro, el índice CAS, el tamaño del grupo familiar y la antigüedad de la postulación. En los noventa se reformó la ficha CAS, dando lugar a la CAS II, para lo que fue necesario re encuestar a 350.000 familias que estaban postulando a la vivienda social. En el último periodo de gobierno (2006-10), la ficha CAS II fue sustituida por la Ficha de Protección Social (FPS).

Central en las reformas introducidas la ha sido la desconcentración territorial de las funciones ministeriales desde 1974, mediante las Secretarías Regionales Ministeriales (SEREMI), responsables de ejecutar las políticas regionales y coordinar la labor de los servicios de su sector de acuerdo a las instrucciones del Intendente Regional y con las normas técnicas de los respectivos Ministerios. Los Servicios Regionales de Vivienda y Urbanización (SERVIU), creados en 1976, implicaron la fusión de las cuatro corporaciones (CORHABIT, CORVI, CORMU y COU).

A partir del golpe de Estado de 1973, la invasión de terrenos fue violentamente reprimida, conllevando a una densificación del stock de viviendas existentes, por parte de los nuevos habitantes, es decir multiplicando las familias al interior de una misma vivienda: a este fenómeno se le llamó *allegamiento* (Rebolledo, s/f: 20).

La política de vivienda tardó en reformarse, siendo que hasta 1976, continuó operando la estructura del SINAP para los sectores de ingresos altos y medios, y el Ministerio para los sectores de bajos ingresos, hasta que el SINAP quebró. Allí el Estado se retiró de la función de financiamiento y construcción de viviendas permanentes, para concentrarse en el subsidio habitacional y las viviendas sociales (MINVU, 2004: 184).

Hacia 1978 el MINVU estableció el *subsidio habitacional* como instrumento que ha garantizado la producción masiva y sostenida hasta la fecha de viviendas sociales seriadas, y de bajo estándar. Este instrumento ha tenido como objetivo reducir el déficit habitacional, acentuado el rol subsidiario del Estado en una economía neoliberal (Sugranyes, 2005: 26).

El *subsidio* se concibió como un incentivo a la participación de empresas constructoras en la producción del parque habitacional para los sectores más pobres. El mismo se complementaba con el ahorro de las familias, y posteriormente se introdujo al mercado financiero a través del crédito. El supuesto del subsidio a la demanda, es que es la familia la responsable de hallarse una solución habitacional en el mercado, y el Estado solo completa el monto requerido para las familias de bajos ingresos. La vivienda dejó de considerarse un derecho, para reconocerse como un bien.

¹⁴ Además de la ficha CAS y la Encuesta de Caracterización Nacional (CASEN); se elaboró el primer Mapa de Pobreza del país en base a los datos censales de 1970, se instauró el Banco de Proyectos en la Oficina de Planificación Nacional (hoy Ministerio de Planificación) y elaboró una metodología de evaluación social (ex – ante) de proyectos.

Definida en 1979, la política habitacional empezó a ser aplicada de forma masiva cuatro años más tarde. Ya en la primera mitad de la década de los ochenta el subsidio se aplicó únicamente en los *programas de erradicación de "campamentos"* ubicados en las zonas de mayores ingresos. El objetivo era borrar las distorsiones que los campamentos provocaban sobre el mercado de suelos. Las soluciones habitacionales que otorgaban las erradicaciones podían ser ampliadas en función de las necesidades y oportunidades de sus habitantes, a pesar de que eran casas "terminadas", ya que las mismas se ubicaban en lotes individuales con superficies útiles superiores a los 100 m². Dentro de la política habitacional se incluyó también la liberalización de suelo, para abaratar sus costos, y subsidios únicamente para la construcción de viviendas nuevas (MINVU, 2004: 184).

En los hechos el gobierno debió asumir un papel más activo que el que tenía previsto ya que las empresas constructoras y los bancos no se interesaban en edificar y financiar viviendas económicas. Abandonó el objetivo de transferirle al mercado la total responsabilidad de financiamiento de hipotecas, y pasó a contratar directamente con empresas privadas la construcción de viviendas de bajo costo, para distribuirlas entre los beneficiarios inscriptos en una lista nacional (Rojas, 1999: 3).

Los programas que utilizaron el subsidio entregado en forma de *voucher* o certificado de subsidio para adquirir una vivienda fueron: el *Programa de Subsidio Habitacional* (1978), el *Subsidio Rural* (1986), el *Programa Especial para Trabajadores (PET)* (1985), y el *Subsidio General Unificado* (1984). En 1984 se crea el *Programa de Vivienda Básica* a través de la promulgación del D.S. N.62 de 1984, destinado a atender la marginalidad habitacional, donde el SERVIU construía directamente las viviendas.

En definitiva, se está ante el cambio abrupto matriz de bienestar, lo que se hace evidente en el caso de la vivienda, con una definición explícita de políticas subsidiarias a la acción de mercado, con la fe puesta en éste como garante del bienestar social.

3.1.3 | Cambio de régimen político, continuidad de la matriz de bienestar: las políticas sociales y de vivienda de los gobiernos de la Concertación en los 90

A decir de Huber, Chile transitó por una vía rápida y radical de liberalización, privatización y desregulación de las políticas sociales y económicas, para una tardía, muy parcial y limitada recuperación de la intervención estatal en la política económica, y una fuerte recuperación de las políticas para la reducción de la pobreza (Huber, 2002: 443).

Un estado liberal/residual y la persistencia de pocos actores del modelo de desarrollo anterior, fue el resultado de 16 años de dictadura, en un contexto marcado por un crecimiento económico constante desde 1986, y una fuerte deuda social, que colocó al 40% de la población en situación de pobreza. Por lo que los gobiernos subsiguientes han intentado la formula de crecimiento y equidad. La transición democrática a principios de los 90 implicó que la Concertación de Partidos para la Democracia mantuviese ciertos acuerdos transversales con el resto de las fuerzas políticas, para dar prioridad a la atención a la pobreza como eje de intervención de las políticas (Raczynski, 2009: 4- 5). La pretensión del Estado no estuvo puesta en garantizar el bienestar de las personas, sino en maximizar las oportunidades para que los individuos alcancen su bienestar sea cual sea la visión individual de bienestar que tengan (Olmos & Silva, 2010).

Los cambios se han dado con el sentido de desmercantilizar en algún grado áreas clave de la política pública como educación, salud y pensiones, incorporando componentes solidarios. Pero estos cambios han sido graduales y no estructurales, por lo que no se puede considerar a la par del cambio de régimen político un cambio de matriz de bienestar, ya que los gobiernos democráticos han buscado amortiguar algunos de los efectos más regresivos e inequitativos de las reformas de los ochenta (Martínez, 2007: 35-37, 52; Midaglia, 2010: 9- 10).

Las políticas de este período lograron reducir la pobreza, pero mantuvieron la herencia de la alta desigualdad social, resultado principalmente de una desigual distribución del ingreso asociada a un

mercado laboral que continuaba mostrando un alto nivel de desempleo e inestabilidad para el trabajo asalariado, especialmente en los niveles educativo más bajos (Raczynski, 2006, en Martínez, 2007: 36). Pero también la desigualdad muestra el efecto estratificador de las políticas sociales que distingue, entre quienes pueden y deben mercantilizar el manejo de sus riesgos, y quienes acceden a los servicios estatales (Martínez, 2007: 36). Esping- Andersen plantea claramente que los estados de bienestar son en sí mismos sistemas de estratificación, ya que son fuerzas activas en el ordenamiento de las relaciones sociales (Esping- Andersen, 1990: 23).

La descentralización y la privatización, también debilitaron las posibilidades de acceso a servicios universales. La salud y la previsión social quedaron atadas a la inserción en el mundo del trabajo, que como ya se mencionó para ciertos sectores de la sociedad seguía siendo problemático (Martínez, 2007: 36). Igualmente en el marco de una vuelta fuerte del Estado en la provisión del bienestar, pero de manera residual, es decir con preeminencia en los sectores pobres, se aumentó la inversión en educación y salud, como orientación hacia el desarrollo del capital humano.

En lo que respecta a la política habitacional, la misma tuvo que responder a la demanda contenida del "allegamiento", y se reformuló reconociendo el valor de la organización social al incorporar la postulación grupal. También se creó un sistema de acceso a la información para los postulantes y se modificaron los indicadores de necesidad habitacional y su ponderación (ficha CAS II) (FSP, 2005: 150). Al organizarse la demanda para tener acceso colectivo al beneficio estatal, hubo una mayor posibilidad de que los usuarios de las viviendas logran apropiarse de ellas y de sus entornos (Sugranyes, 2005: 46).

En los noventa, se mantuvieron los programas de vivienda con subsidio para sectores pobres y medios mencionados en la sección anterior, a los cuales se sumó en 1990 el de *Vivienda Progresiva (PVP)*. En todos los casos siempre se ha considerado únicamente como modalidad de acceso a la vivienda, las unidades nuevas en propiedad. La vivienda básica SERVIU, en esta década estuvo orientada a las familias allegadas o arrendatarias, con ingresos mensuales de entre 3 y 8 UF¹⁵, y con capacidad para el ahorro inicial y para pagar el crédito posterior. La postulación a la misma era individual o grupal, y se accedía a una vivienda nueva sin terminaciones, compuesta de baño, cocina, estar-comedor y dos dormitorios. Las viviendas podían estar pareadas en 1 o 2 pisos o en blocks de apartamentos de 3 pisos y su superficie edificada variaba entre 38 y 42 m². Estas viviendas forman parte de un conjunto habitacional urbanizado y equipado con juegos infantiles, sede social y arborización (MINVU, 2004: 256).

En 1997 se formuló el *Programa Chile Barrio*, como una macropolítica intersectorial, que realizaba una intervención coordinada entre las áreas de salud, educación, acceso al empleo y vivienda, desde un protagonismo local, a través de los gobiernos regionales y los municipios.

El pasaje a la democracia incrementó significativamente la actividad constructora, siendo que ya en 1991, con el apoyo de un marcado incremento en la producción habitacional netamente privada, se comenzó a revertir la histórica tendencia incremental del déficit habitacional. La reducción del déficit, pasó a ser una característica de la política habitacional chilena, excepcional en Latinoamérica y en países de desarrollo equivalente (FSP, 2005: 150).

En resumen la política habitacional desarrollada en Chile durante los años ochenta y noventa fue un éxito numéricamente, ya que con la construcción de 500 mil viviendas públicas se ha logrado reducir el déficit habitacional, y superar el crecimiento vegetativo de la población y de la formación de nuevos hogares. Todo esto fundado en un crecimiento extraordinario de la economía, y en una institucionalidad centralizada y consolidada por encima de cambios en la realidad política. "A partir de un enlace financiero entre el Estado, los usuarios y el mercado financiero, esta política ha estabilizado y rentabilizado la

¹⁵ Unidad de Fomento (UF), es una unidad monetaria ajustada diariamente por la tasa estimada de inflación. Al 31 de diciembre de 2010 su valor era US\$ 43,8.

construcción del porque residencial, por encima de los altibajos de la coyuntura económica” (Sugranyes, 2005: 56).

Sin embargo, varios problemas se han detectado en la implementación de los diversos programas: (i) la desfocalización social con respecto a los dos primeros quintiles de la distribución del ingreso a nivel nacional; (ii) la mayor diversidad y complejidad de los programas no fueron acompañados de una modernización institucional, por lo que hubieron problemas de fiscalización en los contratos de construcción; (iii) al aumento del costo del suelo hizo que se aumentara la proporción del gasto (inversión) en él, en detrimento de la calidad de la vivienda. Todo esto hizo crisis en 1997, con las llamadas “casas de nylon”¹⁶, lo que provocó la promulgación de la Ley de Calidad de Vivienda. Por último (iv) una baja correlación entre la localización de la demanda de vivienda social y la oferta, lo que provocó la movilización de la población “beneficiaria” a zonas periféricas, que muchas veces no poseían la capacidad de infraestructura para recibir ese aumento poblacional, y terminó concentrándose la pobreza (FSP, 2005: 152). La política de vivienda ha contribuido de esta forma a profundizar la ya existente situación de segregación socio-espacial de las ciudades chilenas.

3.2 | La “nueva política de vivienda” (2001- 2006) y su perfeccionamiento (2006- 2010)

La primera década de gobierno democrático de la Concertación, imprimió perfeccionamientos de tipo técnico pero no políticos a los programas de vivienda social. En 2000, el presidente Ricardo Lagos sostuvo que en Chile aun persistía la deuda de ser un país más igualitario, más solidario, con mayor igualdad de oportunidades y con redes más eficaces de protección social. Esto último tuvo como respuesta el pasar a considerar al plan Chile Solidario como el inicio de un Sistema Nacional de Protección Social. Cabe agregar que, en general, en este período se pudieron visualizar mayores componentes solidarios y un enfoque de derechos en las políticas sociales.

En el tercer gobierno de la Concertación (2000- 2006), el MINVU propuso una “nueva política habitacional” (2001), manteniendo el mismo mecanismo de financiamiento, y las líneas generales de las políticas anteriores. La innovación fue la eliminación del crédito hipotecario únicamente para los sectores más pobres, pasando a ser una fórmula de ahorro de la familia y subsidio del gobierno, a los que podían sumarse capitales de terceros. En 2002, el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) de Chile suspendió los créditos hipotecarios y cesó la construcción directa de viviendas. En 2004, el 96% de los recursos fue destinado a los programas de subsidio y sólo el 4% a programas de construcción (Jha, 2007: 2).

Dos ejes principales dieron forma a la nueva política: una mayor focalización de los recursos estatales hacia los sectores más pobres, y la consolidación de la gestión privada del subsidio habitacional, es decir de la organización de la demanda, retirándose el estado del rol de productor de viviendas y otorgador de créditos. Dos son los instrumentos creados para atender al 20% más pobre de Chile: el *Programa de Vivienda Social Dinámica sin Deuda* (VSDsD) y el *Fondo Concursable para Proyectos Habitacionales Solidarios*, también llamado Fondo Solidario de Vivienda (FSV), que se sumaron a las ofertas tradicionales de gestión delegada (FSP, 2005: 153).

El programa *Chile Barrio* en este período fue complementado con el programa del MINVU *Un Barrio para mi familia*. En 2003, el MINVU cerró el programa de Vivienda Básica SERVIU, que desde su creación en 1984 concentraba la principal inversión habitacional del MINVU, sustituyéndolo por el Subsidio Habitacional Título 1 (D.S. 40), que en los hechos cubrió a sectores de ingresos más altos que los que atendía la vivienda básica.

¹⁶ En el invierno de 1997 numerosas viviendas recién entregadas a sus propietarios se vieron seriamente afectadas por las inclemencias de la lluvia que se dejó caer en la zona central de Chile y que repercutió con especial vigor en la ciudad de Santiago, en la cual se vieron dañadas casi 9.000 viviendas. Se le llamó las “casas de nylon”, por las largas cortinas de plástico que colgaban en las fachadas como medida de emergencia.

En el gobierno de la presidenta Michelle Bachelet (2006- 2010) se hizo énfasis en la inclusión y participación social, atendiendo distintas vulnerabilidades que no tenían necesariamente que ver con la pobreza, aumentando el componente de solidaridad en salud, previsión social, educación y vivienda, y promoviendo la formulación de propuestas alternativas a las políticas por parte de la ciudadanía a través de Consejos. Se destacó en este período la reforma de la previsión social, la reforma de la educación pública, la expansión del Plan AUGE (Acceso Universal y Garantías Explícitas de Salud), y la nueva política de vivienda. El Sistema Nacional de Protección Social pasó a seguir el ciclo de vida de las personas y las familias, y se establece el programa Chile Crece Contigo para la atención a la infancia, no solo pobre (Raczynski, 2009). Hay un reconocimiento de que la política habitacional ha sido “exitosa” en su componente financiero, pero que requiere profundos cambios en tres ejes: cantidad, calidad e integralidad con componentes redistributivos.

Mientras que en el gobierno de Lagos se habían entregado 581.596 subsidios habitacionales, los cuales se correspondieron en un 96% a la adquisición de una vivienda nueva o usada, en el período 2006-2009 se otorgaron 715.086 subsidios habitacionales, es decir más de un tercio de los subsidios otorgados en el período 1990-2009. El 62% de los mismos fueron destinados a la adquisición de una vivienda nueva o usada, mientras que el restante 38% fueron para el mejoramiento y reparación de viviendas existentes (MINVU, 2010a: 23). Para este último gobierno la inversión financiera se distribuyó en un 13% al mejoramiento y reparación de viviendas y un 87% para la adquisición de viviendas (MINVU, 2010a: 24).

En el período estudiado (2000- 2009) el mapa institucional estuvo compuesto por organismos estatales, organizaciones de la sociedad civil y el empresariado de la construcción, que llevaron en conjunto la política habitacional en el caso de la vivienda sociales asociadas al Fondo Solidario de Vivienda y la Vivienda Dinámica sin Deuda.

Las **Secretarías Ministeriales de Vivienda y Urbanismo (SEREMI)** han tenido como funciones y ámbitos de acción la concreción de la política nacional de vivienda, urbanismo y equipamiento; la colaboración directa con los respectivos Intendentes en lo relativo a urbanismo y equipamiento; la programación de la inversión regional, promoción y difusión de las políticas de equipamiento comunitario; la preparación del programa de adquisición de terrenos para los planes y realización de las evaluaciones correspondientes, teniendo en cuenta las posibilidades de crecimiento de las áreas urbanas; la realización de los estudios de la vialidad urbana y elaboración de los planes de conservación de pavimentos.

Por su parte los **Servicios de Vivienda y Urbanización (SERVIU)** son entes descentralizados, encargados de la *ejecución* de la política de vivienda. Sus funciones son realizar los estudios para la adquisición de los terrenos para los programas, y si corresponde remodelarlos y subdividirlos; ejecutar las obras de urbanización o equipamiento comunitario en las poblaciones que construye o ya construidas.

Sin embargo, junto con la externalización de los planes de vivienda, muchas de las funciones de intervención de estos organismos han caído en desuso; particularmente se han convertido en organismos pasivos respecto de la planificación interna y desenvolvimiento de la urbe. Las SEREMIS se han concentrado en su labor de contraparte técnica frente a los planes reguladores en cada región, desligándose de temas tales como el límite y la expansión urbana, y los SERVIU, se han dedicado al FSV (FSP, 2010: 90- 91).

La institucionalidad del sector vivienda también ha acumulado una serie de activos a favor: información territorial y observatorios; experiencia en crear y administrar programas urbanos, *know how* de normativa urbana y política urbana local, recursos humanos profesionales en el gobierno central y en universidades de alta calificación, flexibilidad para crear y financiar nuevos programas, y experiencia de diálogo con sectores diversos de la ciudadanía (FSP, 2010: 91).

En la historia habitacional chilena ha de destacarse también el papel de organizaciones sociales no gubernamentales para atender el problema de la vivienda, una de ellas ha sido la Fundación de viviendas del Hogar de Cristo, que entre 1958 y 2006 había (creado y) entregado más de 400.000 viviendas de emergencia (“*mediaguas*”), a familias que vivían en asentamientos irregulares o de allegadas.

En el ámbito universitario, se han destacado como actores relevantes la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de Chile, y principalmente el Instituto de la Vivienda (INVI), y la Facultad de Arquitectura de la Pontificia Universidad Católica de Chile, que impulsó el concurso Elemental. Este fue un concurso, lanzado en 2003 de manera internacional, que buscó involucrar a estudiantes y arquitectos en la elaboración para la posterior construcción de 7 proyectos de Vivienda Dinámica sin Deuda, bajo el desafío de buen diseño y calidad a bajo costo.

3.2.1 | Fondo Solidario de Vivienda

En 2001 se creó el Fondo Concursable para Proyectos Habitacionales Solidarios para gestionar la VSDsD a partir del DS 155, que se ha dado en llamar Fondo Solidario de Vivienda (FSV). El mecanismo de funcionamiento ha sido la adjudicación de subsidios habitacionales mediante la selección de proyectos generados por instituciones intermedias como municipios, fundaciones, ONGs y corporaciones, quienes también se encargaban de organizar la demanda.

En 2005 a través del DS 174 se reformó el Reglamento del Fondo Solidario de Vivienda (FSV). El fin fue mejorar la calidad de las viviendas del programa con énfasis en la integración de las familias más pobres, para lo cual se buscó trabajar en tres líneas:

- Disminuir el déficit habitacional focalizando en las familias que viven en situación de pobreza.
- Garantizar la calidad de las viviendas mejorando su estándar en los procesos de diseño y construcción.
- Promover la integración social procurando que las viviendas se encuentren insertas en barrios y ciudades consolidadas (mejor localización, servicios y redes), que respondan a las necesidades de las familias y acojan su participación.

Para ello se dispuso de más fondos, se hizo énfasis en los Planes de Habilitación Social (PHS), y se aumentaron las exigencias técnicas. Por otra parte la ficha CAS II fue sustituida por la Ficha de Protección Social (FPS).

Este programa se ha ido consolidando en el correr de la década, constituyéndose como la alternativa predominante para los sectores de menores ingresos, y remplazando al programa de Vivienda Básica SERVIU. En los siguientes párrafos se expondrán las continuidades y interrupciones de este programa a lo largo de la década.

Destinatarios. Este programa estuvo originalmente destinado a dar solución habitacional a familias que se encontraban bajo la línea de pobreza (puntaje CAS II igual o inferior a 543 puntos), que integraban grupos previamente organizados con personería jurídica, que no hubieran obtenido anteriormente un subsidio habitacional, y que se encontraran inscritos en el Registro Único de Inscritos del SERVIU.

Para el primer periodo, se observa que la focalización, hecha en base al puntaje CAS, fue adecuada si se analizan los beneficiarios según decil de ingreso, pero no es tan evidente cuando éstos se clasifican de manera más confiable según la línea de pobreza, donde se observa una desfocalización aún significativa, con un 22% de beneficiarios por sobre la línea, constituyendo población no pobre (FSP, 2005: 156, 157).

A partir de 2005, la población objetivo original pasó a acogerse bajo el FSV I, mientras que se creó el FSV II para aquellas que no califican bajo la línea de pobreza, pero debido a su fragilidad económica o inestabilidad laboral tienen dificultades para obtener un crédito hipotecario. El puntaje que da la FPS es ajustado con las condiciones en que habita la familia (hacinamiento, allegamiento, etc.), dando el de Carencia Habitacional, que es el puntaje definitivo para postular a un subsidio del FSV (MINVU, 2008).

El FSV otorga un subsidio habitacional para compra o construcción de una vivienda. Mientras que la compra de vivienda es la única opción para quienes utilizan el FSV II, el FSV I permite: *a)* construir un conjunto de viviendas en un terreno nuevo, para comités de entre 10 y 300 familias; *b)* construir una vivienda en un terreno propio (sitio residente), o *c)* en el que se vive de allegado (densificación predial), siendo que para la

construcción de esta segunda vivienda se debe contar con un terreno de al menos 100m²; d) compra, reciclaje y subdivisión de edificaciones antiguas, que den lugar a al menos 2 viviendas; e) o comprar una vivienda ya construida, nueva o usada.

Acceso y financiamiento. La eliminación del préstamo hipotecario para los más pobres es el hecho que en esta década destaca de la política de vivienda social, manteniéndose el cofinanciamiento a través de la combinación del ahorro familiar (10 UF) con el subsidio habitacional del MINVU. Únicamente el FSV II mantiene un componente de crédito hipotecario, que es gestionado frente a un banco o entidad privada. También existe la posibilidad de sumar aportes adicionales de otras instituciones o de privados, los cuales deben ser gestionados por el Comité de Vivienda.

A partir de 2005 al financiamiento de las soluciones habitacionales enmarcadas en el FSV I, se le agrega la posibilidad de obtener subsidios complementarios¹⁷ para equipamiento o compra de terrenos. El subsidio que más se destaca es el *Subsidio a la localización* para la construcción en nuevos terrenos y densificación predial. Con el mismo se buscó asegurar que las viviendas sociales no se construyesen exclusivamente en la periferia de las ciudades. A través del mismo se habilitaron terrenos “baratos” bien localizados, pero que requerían del mejoramiento del suelo (tratamiento de pendientes, drenajes y sistemas de evacuación de aguas de lluvias, rellenos, conexión a la red de saneamiento o eléctrica, demoliciones o despejes). Para su acceso los conjuntos de viviendas no podían superar las 150 unidades.

Actores. El MINVU ha sido el responsable de planificar, coordinar y establecer las normas de funcionamiento del FSV, y los SERVIU regionales los encargados de la coordinación regional entre el ministerio, los beneficiarios y las entidades privadas y públicas que participan en el programa, además de revisar los proyectos y solicitudes, pagar los servicios de las EGIS y asignar los subsidios. Los municipios han sido los responsables de aplicar la FPS, dar información sobre viviendas, terrenos y permisos, (MINVU, 2008: 9).

Cuadro 3 | Actores de la política de vivienda social en Chile (2001 - 2009)

	Nacional	Regional	Local
Públicos	MINVU	SEREMI y SERVIU	Municipios
Privados	EGIS	EGIS	Comité de Vivienda

Fuente: Elaboración propia

El FSV introdujo como figura encargada de la gestión del subsidio, tanto para el caso de la postulación individual o grupal de la familia, a las *Entidades Organizadoras* de la demanda, con o sin fines de lucro, las cuales podían ser Municipios, Corporaciones, Cooperativas, Fundaciones, o Entidades Prestadoras de Asistencia Técnica inscritas en el Registro de Consultores del MINVU y del SERVIU de la región respectiva. Las mismas han estado encargadas de apoyar la organización de grupos, preparar los proyectos, gestionar los correspondientes permisos y aprobaciones, además de presentar los grupos y sus correspondientes proyectos a los concursos regionales y controlar el plan de ahorro comprometido, así como firmar el convenio con la SEREMI de Vivienda de la región donde operan (MINVU, 2004:311; MINVU, 2008). Esta descentralización de la gestión habitacional por parte del Estado, permite vislumbrar de manera más clara el “subsidio a la demanda”, ya que el MINVU en vez de licitar la oferta de subsidios a empresas constructoras, llama a la presentación de proyectos elaborados desde la especificidad de cada contexto local. Junto al subsidio, se otorga asistencia técnica a los proyectos seleccionados para la contratación y ejecución de las obras, y el Plan de Habilitación Social, el cual reúne una serie de actividades para que la familia tome decisiones sobre las características y calidad de su vivienda, se responsabilice de su manutención y cuidado, y se integre a su red social para alcanzar una mejor calidad de vida en su nueva vivienda (MINVU, 2008). A partir del 2005 las Entidades Organizadoras pasaron a ser *Entidades de Gestión Inmobiliaria Social (EGIS)*.

¹⁷ Ver subsidios complementarios en Anexo 2

La EGIS además, debe brindar un listado con las instituciones que prestan servicios a familias vulnerables en la zona donde se encuentre la vivienda (centros educativos y de atención de salud, transporte públicos, lugares de pago de agua, electricidad y otros servicios). En los casos en que correspondiera, también debe diseñar el proyecto de loteo, de arquitectura y estructura, y de urbanización del conjunto habitacional para presentarlo al SERVIU, previa aprobación de las familias, así como ayudarlas a buscar el terreno (MINVU, 2008: 9).

En 2005 ya era posible advertir que la organización de la demanda había carecido de una regularización clara. En los hechos, entidades asociadas a empresas constructoras habían comenzado a jugar un papel creciente como organizadores de demanda, lo que se tradujo en numerosos proyectos en los que no existía una real contraparte, que sea profesional y técnicamente independiente frente a los constructores, con lo que se introduce una seria distorsión a un aspecto esencial del programa (FSP, 2005: 154- 156).

Sagredo señala que, para los años 2007 a 2009, la mayoría de las EGIS de la Región Metropolitana eran de tipo privada con fines de lucro (78%), y a su vez la mayoría de las familias optaban por ser asesoradas por este tipo de EGIS, lo que condujo a que fueran quienes gestionaron mayores montos de subsidios (Sagredo, 2010: 2). Se siguió dando el caso de la presencia encubierta de empresas constructoras como EGIS, a través de filiales, lo que provoca el efecto perverso de anular la contraparte de la oferta y la organización de la demanda. Se produce así un desbalance de fuerzas en detrimento de la capacidad negociadora de los grupos de bajos ingresos (FSP, 2010: 105-106). Entre 2006 y el primer semestre de 2009 las EGIS con mayor número de familias beneficiadas a nivel nacional fueron la Corporación Habitacional de la Cámara Chilena de la Construcción, cinco empresas inmobiliarias, y la ONG Fundación Un Techo para Chile (MINVU, 2009).

Desde la primera etapa, el FSV buscó trabajar con familias organizadas en un Comité de Vivienda, de un mínimo de 10 familias cuando se trataba de construcción de vivienda nueva, pudiendo ser menos para los casos de adquisición y rehabilitación de *cités*¹⁸, y de adquisición, rehabilitación y subdivisión de edificios antiguos. El Comité de Vivienda que representa a las familias frente a las otras organizaciones que participan del proceso del subsidio habitacional, posee una directiva cuando se trata de construcción de vivienda. La postulación para la compra de vivienda ya existente (FSV I o FSV II) es individual.

3.2.2 | Proyectos de Integración Social

Con el fin de favorecer la integración social, se aprobó la presentación de proyectos que incluyesen hogares beneficiarios del FSV I y/o FSV II y del Subsidio Habitacional General regulado por el Decreto Supremo n° 40¹⁹, destinado a sectores sociales de ingresos medios. Las personas que aplican su Subsidio Habitacional del DS 40 en estos proyectos obtienen un bono adicional de 100 UF. Estos proyectos podían ser tanto para construcción como compra de vivienda de hasta 150 unidades. Su composición tenía que ser de un mínimo de 30% para los hogares del FSV y otro 30% para los del DS 40, el restante 40% es de libre disponibilidad

3.2.3 | Viviendas de Acción SERVIU

Si bien la “nueva política habitacional” se enfocó en tercerizar la gestión del subsidio, los SERVIU igual tuvieron que ejecutar directamente la VSDsD. El MINVU contrataba la construcción de estas viviendas en aquellos lugares donde no se generaron proyectos mediante el FSV. En definitiva este ha sido un programa residual, que fue declinando en el correr del período estudiado.

Destinatarios. Este programa estuvo destinado a dar acceso a la vivienda preferentemente a los hogares del primer quintil de la población, y que por tanto no podían obtener créditos en entidades financieras. Se incorporó el concepto de “Postulantes en Condición Extrema” para definir la población objetivo de este

¹⁸ Tipo de construcción colectiva, de principio del siglo XX, compuesta de agrupaciones de casas pequeñas parecidas, en torno a un pasaje sin salida, que es acceso común, para todas las viviendas de igual diseño, las que pueden estar planteadas en uno o dos niveles.

¹⁹ DS 40 es del año 2004

programa (MINVU, 2004: 307). El puntaje CAS II debía corresponderse con el puntaje de corte de la línea de pobreza elaborado por el MIDEPLAN sobre la base de la Encuesta CASEN 2000.

Acceso y financiamiento. A los hogares se les exigía un ahorro mínimo de 10 UF, a los cuales se les sumaba un subsidio directo máximo de 280 UF, del cual como máximo 180 UF podían ser destinados a la construcción, y 120 UF para el terreno y la urbanización (MINVU, 2004: 315). Se exigía como requisitos para la postulación que los interesados se encontraran inscritos en los Registros del SERVIU, no poseyeran vivienda, no hubieran sido beneficiados anteriormente con vivienda o subsidio habitacional proporcionado por el Estado o las Municipalidades, y contaran con la encuesta CAS vigente (MINVU, 2004: 315).

Actores. Como se mencionó, este programa fue gestionado directamente por el SERVIU, y el gobierno, a través de su instancia ejecutora de programas sociales, FOSIS (Fondo de Solidaridad e Inversión Social), prestaba asistencia técnica en la fase de instalación de los usuarios en las nuevas viviendas sociales dinámicas (Sugranyes, 2005: 54).

3.2.4 | Consideraciones finales

Cabe hacer ciertas observaciones sobre este último período de la política de vivienda social chilena, principalmente sobre el FSV. Por una parte, para 2005, aún la flexibilidad constructiva propuesta por el mismo, no se había traducido en una diversidad de tipologías de proyectos. A su vez, a pesar del traspaso de la responsabilidad de completar la vivienda a los hogares, el programa no ha proveído a las familias de herramientas de apoyo efectivas para lograr la ampliación de esta vivienda progresiva (Castillo e Hidalgo, 2007: 153).

Tampoco para esa fecha se había abordado el tema de la gestión del suelo y localización de la vivienda social. En la nueva periferia se siguió concentrando la pobreza en alta densidad y con una extremada fragmentación del suelo por sus lotes de 50 m² (Sugranyes, 2005: 53-54). Se ha observado que en las principales ciudades de Chile (Santiago, Valparaíso, Concepción) sigue habiendo un grave problema de segregación, y una limitada oferta de vivienda nueva. La oferta de vivienda social no ha estado orientada por la demanda, sino por la oferta de suelo de bajo costo. Si antes había comunas que concentraban este tipo de viviendas, principalmente en las periferias, hoy hay una tendencia a la concentración fuera de la urbe²⁰, en poblados más alejados o creados *ad hoc*, en el medio del campo. El hecho de que el *subsidio de localización* no impide este desplazamiento se debe a que el MINVU extendió su aplicación a localidades de más de 5.000 habitantes. Si bien hay EGIS que desarrollaron proyectos muy bien ubicados gracias al poder adquisitivo que da el subsidio, este dejó de ser un estímulo para encontrar buenas ubicaciones al interior de las ciudades (FSP, 2010: 105-106).

También se ha consolidado una tendencia al abandono de la gestión habitacional por parte de los SERVIU. Si bien se han incorporado en la última década otros actores que en algunos casos juegan un papel innovador en la gestión inmobiliaria social, ello no tendría por que liberar a los SERVIU de gestionar integralmente la política habitacional de interés social, generando proyectos, y con una preocupación por la integración social, especialmente en lo que refiere al tema del suelo (FSP, 2010:107).

Por otra parte hay que destacar los avances de este período de política habitacional, aunque aún no existan evaluaciones importantes sobre los programas. Se destaca el mejoramiento de los estándares de calidad de las viviendas sociales, tanto en la reglamentación térmica, como en el establecimiento de dimensiones mínimas de cada recinto de la casa. El tamaño de la vivienda social ha tenido una evolución positiva: desde 36,6 m² promedio de superficie, en las viviendas básicas construidas en 1990 hasta cerca de 45 m² en las construidas en el marco del Fondo Solidario de Vivienda (FSP, 2010: 109).

²⁰ Para el caso de Santiago, las viviendas sociales solían concentrarse en las comunas de La Pintana, Cerro Navia y Puente Alto, y actualmente lo hacen en las localidades de Buín, Paine, Isla de Maipo y El Monte.

Por último hay que resaltar la diversificación de los programas, que antes estaban orientados casi exclusivamente a la producción de nuevas viviendas, y que hoy llegan a asumir modalidades más complejas porque atienden también intervenciones individuales. Los *proyectos de integración social*, han sido una innovación que además de avanzar hacia una mayor integración a la interna del grupo de familias mezcladas, habilita una mejor localización al sumar mayor número de subsidios (FSP, 2010: 107).

3.3 | Conclusiones

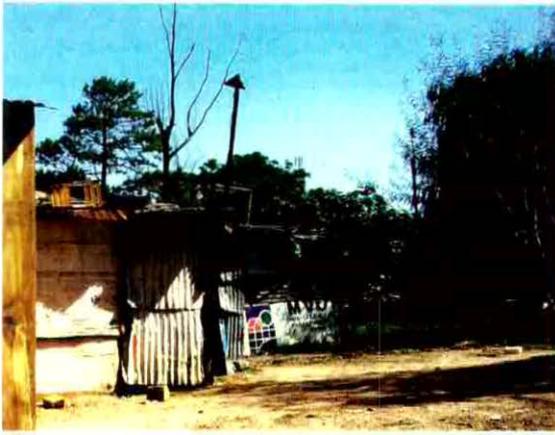
Los sucesivos gobiernos chilenos desarrollaron durante todo el siglo XX diversas políticas para dar acceso a la vivienda a los sectores populares, ensayando distintas formulas, siendo la establecida durante la dictadura, la de los subsidios a la demanda, la cual se ha consolidado como única opción. Así, los enormes esfuerzos realizados en materia de vivienda por la Concertación, no han apuntado a cambiar las reglas de juego de un régimen de bienestar social que, bajo Pinochet, abrazó por completo las ideas y prácticas del neoliberalismo, apoyado fuertemente en el mercado como proveedor legítimo de bienestar (Huber, 2002). Los cambios políticos han permitido dar continuidad al modelo, catalogado como "exitoso" y ejemplo para el resto de Latinoamérica. En este marco se ha desarrollado una política habitacional que se destaca porque ha logrado un camino de absorción del déficit cuantitativo de viviendas.

Sin duda existe una fuerte presencia estatal en materia de vivienda, con una escala de accesos y beneficios estratificados de acuerdo a la posición en el mercado de las familias, atendiendo prioritariamente a los sectores de ingresos bajos y medios. Bajo este régimen, recibir beneficios estatales ha estado relacionado con demostrar las necesidades por medio de algún tipo de evaluación, que en este caso es la ficha CAS o la FPS. Si bien desde el punto de vista técnico se destaca la estabilidad de estas herramientas, cabe el riesgo de que los puntajes además funcionen como estigmatizadores. De hecho la existencia de atención a la carencia de vivienda de los sectores más pobres, no necesariamente lleva a una desmercantilización de este derecho social, si no logra emancipar realmente a los individuos de la dependencia del mercado para ejercerlo. Bajo estrictas reglas para el otorgamiento de beneficios el Estado estimula al mercado subsidiando esquemas de bienestar privados, que minimizan así la desmercantilización, y establece un orden de estratificación donde están los receptores de las políticas de bienestar, y el resto que accede al bienestar social vía mercado. Es decir, que por esta vía lo que se termina haciendo es fortaleciendo al mercado, porque toda la población, aún quienes "fallan" en el mercado, son animados a contratar servicios de bienestar en el sector privado (Esping- Andersen, 1990:22, 26- 27).

En orden de desmercantilizar el acceso a la vivienda, es que el Estado chileno en esta década eliminó el componente del crédito para atender a las familias más pobres, costo que es asumido por el gobierno a través de un aumento en los montos del subsidio. Sin embargo, el subsidio sigue siendo comido por el precio del suelo, en detrimento de la calidad de la vivienda.

Por otra parte se pasó a delegar la gestión de la política en el sector privado y en los gobiernos regionales, pero aún sin una capacidad para controlar y evaluar la labor de las EGIS, de modo que se vayan generando antecedentes para los futuros usuarios.

La gran acumulación en conocimientos e implementación de diversos programas de vivienda podrían generar la base para ahondar en cambios cualitativos de las políticas de vivienda, entendiéndola como parte de la cuestión del bienestar, que va más allá del enfoque anti-pobreza.



Capítulo 4 | Uruguay

Introducción

El problema de la vivienda en Uruguay, a diferencia de la mayoría de los países latinoamericanos no se inscribe en un marco de crecimiento de la población. El país se anticipó en realizar su primera transición demográfica en al menos treinta años al resto de los países del continente, los que en su gran mayoría iniciaron este proceso en el correr de las décadas del cincuenta y sesenta. Es así que hacia fines del siglo XX, Uruguay inicia su “segunda transición demográfica” temprana (Pellegrino, A; et al., 2008). Se puede señalar, también, que la tasa de formación de hogar urbano (1,9% en el período 1996-2003), ha sido mayor que la tasa de crecimiento poblacional urbano (1.3 %), debido a la reducción gradual del tamaño del hogar de 3.2 (1996) a 3.1 (2003) (MVOTMA, 2005: 85).

Montevideo, capital del Uruguay, ha mostrado una reducción de su población en el periodo intercensal 1996 (1.344.839) a 2004 (1.325.968), pero un crecimiento estimado del 10% anual de la población en los asentamientos informales que extienden la mancha urbana de la ciudad. Es así que se infiere el abandono del mercado formal de la vivienda como estrategia de sobrevivencia. En paralelo se produjo un vaciamiento de las áreas centrales urbanas: 35 barrios del área central perdieron 50.000 habitantes en el periodo intercensal 1985-1996, casi el 10 % de la población (MVOTMA, 2005: 80, 82).

El MVOTMA estimó que el déficit cuantitativo en vivienda en el año 2000, era de 62.868 unidades, basándose en los últimos censos de población (1985 y 1996) y la Encuesta Continua de Hogares (ECH). Pero el análisis del déficit cualitativo mostraba que han aumentado un 150% los hogares en situación de hacinamiento, creció el número de viviendas no conectadas a sistemas de evacuación de saneamiento, y aumentaron de 27.000 en 1985 a 49.889 en 1996 el número de viviendas construidas con materiales de desecho o livianos, no admisibles dentro de los estándares mínimos habitacionales (MVOTMA, 2000: 43-56, en Traversa, 2004: 57). Un estudio realizado en el marco de la Comisión Social Consultiva de la Universidad de la República - Facultad de Arquitectura estimó el déficit cuantitativo en 60.000 viviendas, de acuerdo a datos del Censo de 1996, y al actualizarlo por los datos del censo Fase 1 de 2004, éste se habría incrementado a 80.000 viviendas (MVOTMA, 2005: 87).

Otro estudio de 2006, hecho en base a los Censos poblacionales y la Encuesta Nacional de Hogares Ampliada (ENHA), mostraría como entre 1996 y 2004, período entre dos censos, el déficit se transformó en superávit, comparando número de viviendas ocupadas con el crecimiento del número de hogares. Para 2004 se observó un incremento en 50.000 viviendas ocupadas (5,4%), pero no puede compararse con precisión con el número de hogares, por el uso de distintas metodologías en ambas mediciones (Casacuberta, 2006).

En las siguientes secciones de este capítulo se hará una presentación de las distintas políticas de vivienda social a partir de la segunda mitad de siglo, lo que en Uruguay se traduce a acciones de importancia recién a fines de los sesenta, a la luz de las configuraciones del régimen de bienestar social. En términos generales en todo el siglo XX se estimuló la propiedad privada de la vivienda (Aristondo, 2005).

4.1 | Marco histórico

4.1.1 | El problema de la vivienda y las soluciones en las décadas del 50 y 60

Entre fines del siglo XIX y principios del XX se ensayaron distintas leyes y programas que buscaron propender mejores condiciones habitacionales y de acceso a la vivienda a los sectores obreros. En 1892 fue creado el Banco Hipotecario del Uruguay (BHU), el cual si bien surge en la órbita privada, pasan sus acciones totalmente al Estado (Ley 4005) en 1912, convirtiéndose en un actor clave en las políticas de vivienda del país hasta el año 2002. En la constitución de 1934, se establece la responsabilidad del Estado en brindar viviendas para los obreros. Como hecho significativo, en 1937 se crea el Instituto Nacional de Viviendas Económicas (INVE), dependiente del Ministerio de Obras Públicas.

El análisis de la producción de vivienda por parte de organismos públicos entre 1940 y 1962, evidencia que no tuvieron peso en la producción habitacional del país, por más que absorbieron muchas veces la atención de la opinión pública y de los gobernantes, *“han sido tan desproporcionadamente reducidos en relación con el problema habitacional, que deben ser considerados más como manifestaciones simbólicas del deseo de hacer algo, que intervenciones capaces de alterar la situación habitacional”* (Terra, 1971: 8). En los hechos en dicho período el sector público construyó 1 vivienda cada 25 que hicieron los privados, y se destacó, también el mayor impacto en la situación habitacional, el volumen de construcciones beneficiados por la política estatal de créditos al sector privado (Terra, 1971: 9). A su vez, para 1963 la proporción de familias propietarias (46%) y la de inquilinas (48%) eran casi igual, preponderando en ambas colas de la distribución del ingreso la propiedad de la vivienda (Terra, 1971: 32-33).

En base al Censo de Población y Vivienda de 1963, se estimó el déficit habitacional en 85.000 unidades a nivel nacional, siendo que 37.000 correspondían al medio rural disperso, generalmente a trabajadores rurales que lejos estaban de cualquier tipo de cobertura social. Es así que a impulsos de Alberto Gallinal, se aprobó en 1967 la Ley 13.640 que creaba recursos para el Movimiento para la Erradicación de la Vivienda Insalubre Rural (MEVIR), el cual combina recursos financieros propios con organizaciones de obra en base a la ayuda mutua y la autoconstrucción.

El contexto de los sesenta, a nivel político y económico, era de una creciente inflación, gran déficit fiscal, y recesión, donde la industria de la construcción se hallaba paralizada. El INVE tenía un convenio con el BID, para construir 1000 viviendas económicas por año, pero al carecer de la contraparte financiera nacional, era inejecutable. La forma de trabajo del INVE, hasta la Ley de Vivienda de 1968, no refería a ninguna planificación, sino a la disponibilidad de presupuesto. Por su parte el BHU, debido a la devaluación de la moneda, tenía retornos que no lograban la regeneración de la actividad, y su accionar estuvo muy limitada a ciertas intervenciones puntuales correspondientes a amiguismos políticos (Cecilio, 2008: 21-22).

Sustentado en la ideología de la teoría de planificación del desarrollo sostenida por la CEPAL y los modelos desarrollistas que comienzan a gestarse en América en el marco de la Alianza para el Progreso, es que la Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (CIDE) realizó un estudio de la problemática a nivel nacional, a partir del cual en 1965 se produce el primer Plan Nacional de Vivienda. Este Plan reconocía a la vivienda como un derecho de toda familia, y como inseparable del desarrollo económico del país, a su vez incluyó una planificación a 10 años, y otro a 2 años (Boronat & Risso, 1992: 9-10).

En este marco y dentro de estos lineamientos se sanciona en 1968 la Ley Nacional de Vivienda (13.728) que considera la construcción de viviendas como parte esencial del esfuerzo económico nacional. La estructura institucional definida para llevar adelante los planes fue: la Dirección Nacional de Vivienda (DINAVI), el BHU como organismo exclusivamente financiero que formalizaría el financiamiento y el INVE como órgano central de la producción de viviendas por el sistema público. A su vez, en el texto de la misma se especificó

técnicamente el tipo de vivienda que debía ser construida (“vivienda adecuada”²¹), así como se clasificaron los préstamos según los beneficiarios, siempre en UR²², ya que se exigía la devolución total de los préstamos en su valor actualizado. En su redacción no definía las prioridades de los préstamos ni de los subsidios (Aristondo, 2005), así como no contenía ningún programa de acción, sino que solo delimitaba el campo de juego del Estado con respecto a la vivienda.

El principal recurso fiscal que estableció, fue el Fondo Nacional de Vivienda (FNV), proveniente de los aportes de los trabajadores. La política de vivienda, entonces, se sostenía en un contexto social donde el centro era el trabajo asalariado, suponiendo una población trabajadora y con ingresos bajos pero estables y con capacidad de pago (MVOTMA, 2005: 63).

En la ley se destaca el estímulo a la acción de las cooperativas de vivienda por el sistema de ayuda mutua, por medio de beneficios en los costos de construcción, en los préstamos otorgados a bajos intereses, y de la exoneración de aportes a los organismos de la seguridad social; reglamentándose la actividad de los Institutos de Asistencia Técnica que proporcionan la asistencia necesaria a las cooperativas en los campos jurídico, financiero, económico-social, arquitectónico y educación cooperativa (Aristondo, 2003, 2005).

Si observamos en conjunto estas acciones con el régimen de bienestar de la época, se observa una correlación en tanto que las acciones estaban asociadas al mundo del trabajo y a la categoría de obrero, ya sea urbano o rural. El supuesto del *universalismo*, de que debe haber pleno empleo para poder afrontar los costos de las intervenciones, está en la base del FNV.

La trayectoria histórica del Uruguay en materia de políticas sociales estableció una noción de ciudadanía integral, y tuvo un sentido de integración con la extensión de los derechos políticos y sociales, con un rol protagónico de los partidos políticos en la toma de decisiones y en la canalización de la “cuestión social” (Castellano, 1996). La disputa por la distribución de los beneficios sociales, o bien fueron anticipadas o bien se posibilitaron estructuras participativas de negociación entre clientelas partidarias y organizaciones de interés (sindicatos, gremiales empresariales, entre otras) (Midaglia & Antía, 2006: 133). Por lo que puede señalarse una matriz partidocéntrica o corporativista (Moreira, 2008: 369).

Según Midaglia *“La centralidad del Estado en la provisión de bienes sociales limitó tanto la presencia de instituciones de protección privadas y/ o filantrópicas, como el diseño de intervenciones focalizadas dirigidas a grupos específicos de población”* (Midaglia & Antía, 2006: 132).

En general las políticas de vivienda estuvieron orientadas a la clase media a través de préstamos del BHU, y se estimuló desde el estado la propiedad privada de la vivienda. La DINAVI entre 1969 y 1974 buscó hacer accesible el crédito a los estratos más bajos a partir de dos líneas, de las cuales no había experiencia previa en Uruguay: la construcción de conjuntos habitacionales de grandes dimensiones, y el sistema cooperativo (Boronat & Risso, 1992: 28-29).

4.1.2 | La matriz de bienestar y la vivienda social de Uruguay entre 1973 y 1990. Dictadura y transición a la democracia.

Al contrario de lo que sucedió en Chile, el gobierno militar en Uruguay (1973-1984) no cambió radicalmente el sistema de bienestar del país, manteniéndose la orientación universalista, pero se redujo el gasto público social, con un claro desbalance hacia el gasto militar, por lo que se vieron afectadas en su calidad la salud, la seguridad social, y la educación (Midaglia & Antía, 2006: 134).

²¹ Los mínimos habitacionales definidos por la ley, en sus artículos 17 y 18, establecen que la vivienda de 1 dormitorio debe tener una superficie habitable de 32m², y por cada dormitorio adicional se deben sumar 12m². Además de baño debe incluir ambientes adecuados a las funciones de cocina, comedor y estar.

²² Unidades Reajustables (UR): creada a partir de la Ley de Vivienda de 1968, cuyo valor inicial se ajusta anualmente de acuerdo a la variación registrada en el índice medio de salario elaborado por el Poder Ejecutivo. A Diciembre de 2010 el valor de la UR era U\$S 23,7.

Según datos del Censo de 1975, el déficit habitacional había aumentado a 95.180 viviendas, número que se elevaría hasta llegar a 117.023 en 1982 según estimaciones de la DINAVI (Boronat & Riso, 1992: 24). Hasta 1974 en el marco del Plan Nacional de Vivienda se destacó en materia de vivienda social para los sectores de bajos ingresos la producción de las cooperativas, impulsadas por la Ley de Vivienda, y la producción de viviendas por parte del INVE. También se destacaron los programas de Erradicación de Agrupamientos Marginales, que llevaba el INVE en convenio con las Intendencias Municipales, y los Fondos Sociales utilizados por distintas gremiales de trabajadores (Boronat & Riso, 1992: 28).

En 1974 se dicta la Ley 14.219 que introduce el *principio de la libre contratación de los arrendamientos*, pero que actualizaba los valores de alquiler a través de las UR, lo que tuvo como consecuencia un aumento del porcentaje del ingreso familiar destinado al alquiler de la vivienda, un crecimiento de inscriptos en el Registro de Aspirantes a Viviendas de Emergencia (RAVE), y un aumento en la demanda de adquisición de vivienda, siendo esto último relacionado con sectores de ingresos medios-altos y altos (Boronat & Riso, 1992: 28-29). Estar inscripto en el RAVE suponía que el Estado adjudicaría una vivienda a la familia, y se utilizaba como instrumento para quienes estaban esperando la asignación de la misma, el congelamiento de la cuota de alquiler, es decir que no se reajustaban, y la prohibición del desalojo. En los hechos aún a fin de 2010 se esperaba la culminación de la gestión de los inscriptos en el RAVE.

También en 1974 se crea el Ministerio de Vivienda y Promoción Social (ley 14.218), que conjugaba funciones relacionadas con la vivienda, así como sobre el bienestar de la población en general. Bajo su órbita pasaron a estar el BHU, el INVE y la administración de las Obras Sanitarias del Estado (OSE). La preocupación por los grupos marginados se volcó en pretender asignar una vivienda mínima mediante un sistema de subsidios, para poder aumentar la cantidad de familias atendidas. Pero en 1977 se cancelan los préstamos a las cooperativas dada la crítica situación en que se encontraba el FNV, a la vez que se suprime el novel Ministerio (ley 14.656) (Boronat & Riso, 1992: 30-31).

La ley 14.666 trajo importantes modificaciones institucionales: se suprimieron la DINAVI y el INVE, y se derivaron al Ministerio de Economía y Finanzas los aspectos económicos que originan el problema de la vivienda, mientras que las tareas de planificación son asumidas por la Secretaría de Planeamiento, Coordinación y Difusión (SE.PLA.CO.DI). Las restantes tareas pasan al BHU, por lo que los programas habitacionales para los sectores más pobres quedaron en su órbita (Boronat & Riso, 1992: 31), quien ya venía promoviendo la construcción privada especialmente para sectores medios y medios altos.

En 1979 se tomaron medidas que habilitaron de nuevo el accionar de las cooperativas, mediante la conversión de las Cooperativas de Ahorro y Préstamo en Sociedades Civiles de Propiedad Horizontal para poder acceder a los préstamos del BHU, y un aumento de la tasa de interés y del ahorro previo para las cooperativas de Ayuda Mutua, lo que hizo muy difícil que efectivamente pudieran operar (Boronat & Riso, 1992: 31).

La ausencia de promoción social y de fomento de la vivienda social, así como la reestructura institucional y la escasez de fondos públicos, llevaron al auge de la promoción privada destinada a los sectores medios-altos y altos de la sociedad, los cuales representaban entre el 15 y el 20% de la población, y un 50% aproximado de la construcción total de las viviendas (Boronat & Riso, 1992: 32). En este periodo el sistema público generó algunos programas de gran escala en la periferia de Montevideo, como los complejos de blocks habitacionales "Euskal Erría" y "América", para la población de menores recursos, con 3000 y 1150 viviendas respectivamente. En setiembre de 1980 a través del decreto-ley 15.056 de 1980 se sustituyen parte de los artículos de la ley 14219, que desregulariza el mercado de los alquileres, los cuales pasan a negociarse directamente entre las partes.

El retorno a la democracia, en 1985 con el primer gobierno de Sanguinetti, enmarcó el fin de las intervenciones habitacionales a gran escala, pero mantuvo la institucionalidad en materia de vivienda del gobierno *de facto*. Del primer periodo de gobierno (1985-1989), se destaca en 1987 la ley 15.900, por la cual el Banco de Previsión Social descuenta a los jubilados y pensionistas un 1% de sus haberes, para la

construcción de vivienda para los pasivos más pobres, de este modo se da comienzo a uno de los programas que perdura hasta la actualidad.

4.1.3 | La reforma liberal de la política de vivienda (1990-1994)

Al retorno a la democracia la estructura de actores corporativistas²³, que encarnaban las luchas distributivas del país previo a 1973, se habían mantenido, pese a la importancia de la dictadura en operar cambios sociales y económicos. La necesaria articulación y necesidad de consenso con dichos actores, por parte del gobierno para poder aplicar reformas a la matriz de bienestar, explican en parte la diferencia de caminos recorridos entre Chile y Uruguay en la fase de reformas estructurales que afectaron a América Latina en los 80 y 90. A ello se le suma en Uruguay la matriz política que la caracterizó en el siglo XX: un sistema de partidos perdurable e institucionalizado, y una cultura de construcción de consensos (Katzman, Filgueira & Furtado, 2000: 93). Consensos siempre mediatizados por los sólidos partidos políticos, principalmente como respuesta a las presiones corporativas y a las clientelas partidarias.

La fase de reformas en las políticas social tuvo lugar en los noventa, siendo las mismas graduales, ya que en parte estaban en juego los apoyos electorales. Ejemplo de ello son la semiprivatización de la seguridad social, la tercerización de algunos servicios públicos, y prestaciones que implicaban una coparticipación público-privada, con empresas privadas y el tercer sector (Midaglia, 2010: 10).

La reforma de las políticas de vivienda se dio a partir de 1990. En ese año se crea el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA). Sus planes de vivienda adoptaron un enfoque diferente, concentrando recursos en los sectores más pobres de la población, y promoviendo la participación del sector privado y la sociedad civil en la gestión de las políticas públicas, coincidiendo con las recomendaciones que en esos años realizaron organismos internacionales (BM, BID, PNUD). Hay un cambio hacia una visión estratificada de la sociedad de acuerdo al nivel de ingresos de las familias, cambiando la visión de bienestar universalista clásica del Uruguay, a una lógica de mercantilización del acceso a la vivienda.

A partir del “Primer Plan Quinquenal” (1991-1994), el rol del estado deja de ser productor de viviendas, para operar incidiendo en la demanda. Para identificar a la demanda no solvente, se adoptó del modelo chileno el instrumento de la Ficha Socioeconómica Única (similar a la ficha CAS). De esta manera los **destinatarios** de las políticas del MVOTMA fueron los núcleos familiares con ingresos menores a 60 UR, financiadas por el FNV. Según las franjas de ingreso familiar se tuvieron respuestas distintas:

a) las familias que percibían de 0 a 30 UR, sin capacidad ni de ahorro ni de recurrir al mercado, eran atendidas directamente por el Ministerio y accedían a los Núcleos Básicos Evolutivos (NBE), viviendas progresivas, por medio de un subsidio;

b) las familias entre 30 y 60 UR, a partir de 1993, pudieron optar por participar en el Sistema Integrado de Acceso a la Vivienda (SIAV), que constaba de un sistema de subsidios directos a los beneficiarios, entregados para la adquisición tanto de vivienda nueva como usada en el mercado, o por acogerse al “Programa de Transición”, que financió la actividad de Cooperativas de Vivienda, la construcción de viviendas en coordinación con algunas Intendencias, de pasivos, y sustentó en parte la actividad de MEVIR. La franja que iba de los 30 a 45 UR de ingresos se financiaba con subsidio, ahorro previo y préstamo, mientras que la de 30 a 45 UR combinaba el ahorro y el préstamo.

Por otra parte el BHU, en el marco de estas reformas institucionales y en condiciones de competencia de mercado, pasó a atender únicamente a la demanda solvente (familias con ingresos superiores a 80 UR) en el financiamiento de su vivienda, y fomentando la intervención privada a través de líneas de crédito a las empresas constructoras. Para ello utilizó sus propios fondos y los del FNV, que administraba. Sin embargo, un sector medio (con ingresos entre 60 y 80 UR), que involucraba a aproximadamente un 15% de la población total del Uruguay, quedó sin cobertura de parte del Estado para acceder a la vivienda (MVOTMA, 2005: 59).

²³ Los sindicatos, la industria protegida, los funcionarios públicos, y los jubilados y pensionistas en un sistema de previsión público.

En 1993 se inició la implementación del programa de créditos para la compra de materiales de construcción denominado CREDIMAT (MVOTMA, 2005: 8). En 1996 se evaluó, y redefinió su misión de ser “un sistema de créditos auto sostenible capaz de otorgar eficientemente a nivel nacional préstamos para mejoramiento de viviendas a familias pobres”, con un tope de 100 UR de ingreso familiar. Funciona como organismo de segundo orden, siendo que la gestión de los créditos directa con los beneficiarios es delegada a manos de las intendencias, ONGs, y cooperativas de ahorro y crédito (MVOTMA, 2007: 7, 15, 22).

Es importante señalar que el SIAV contó además del financiamiento del BID, con la incorporación de técnicos de dicha institución para el diseño de las políticas, así como el PNUD tuvo a su cargo la evaluación de los programas (Magri, 2002: 22).

El tipo de vivienda para los más pobres fueron los NBE para ello se modifica la ley 13.728. El área mínima era de 32 m² con un ambiente, que dependiendo de la tipología podía encontrarse dividido en dos, baño, y mesada, sin considerar la composición del hogar, suponiendo la posterior ampliación por parte de la familia. Se construyeron con materiales livianos, en predios de mínimo 120 m², y la ampliación programada, para las que se dejaba preparada la fundación, era de al menos 12m², para un dormitorio más.

Las características de esta vivienda progresiva tiene el problema de que el público objetivo no cuenta con ingresos que le permitan “evolucionar” (ampliar) la vivienda, y los inhabilita a solicitar otro subsidio para vivienda. Esta política no tuvo en cuenta los problemas de construir grandes conjuntos habitacionales ubicados en áreas periféricas, que han impactado y agravado la precarización de los territorios donde se implantaron por las externalidades que generan (MVOTMA, 2005: 59, 64-65). Es en esas mismas zonas donde se ha producido el aumento de los asentamientos irregulares, por lo que la periferia de las ciudades, especialmente Montevideo, ven aumentada su homogeneidad intrabarrial, dando lugar a un fenómeno de segmentación territorial y segregación social (Calce & Paulo, 2004: 3).

En el período 1991-1995, el MVOTMA, llegó a cubrir el 31% de la demanda auto registrada de población con ingresos entre 0 a 30 UR, y el 20% de la demanda auto registrada de 30 a 60 UR (MVOTMA, 1995).

4.1.4 | Ajustes de la política de vivienda orientadas a la oferta (1995-1999)

La implantación del segundo Plan Quinquenal de Vivienda (1995-1999) supuso un cambio importante, pues si bien se continuó financiando directamente a los núcleos familiares para la compra de vivienda, se priorizó fundamentalmente la construcción de vivienda nueva, asignando a las familias una vivienda básica construida por promotores privados y solventada con recursos del FNV (Traversa, 2004: 45). El punto es que las políticas de vivienda pueden pensarse con la doble función de proveer soluciones habitacionales y dinamizar la economía, si bien el BID, por el contrario, ha tendido a promover el subsidio a la demanda de viviendas (*voucher*), más que la construcción directa. Con el segundo gobierno de Sanguinetti el enfoque cambia hacia la construcción de vivienda nueva (NBE), o sea un enfoque de subsidio a la oferta, con un impacto favorable en la opinión pública, y la evidente presión de la Cámara de la Construcción para eliminar los préstamos para la compra de vivienda usada. Se pasó a licitar a empresas privadas la construcción de los NBE y de las viviendas categoría I, II y III. Como resultado se tuvo una fuerte política de “*llave en mano*” (Magri, 2002: 12, 25; Traversa, 2004: 46, 47).

En este período la acción se concentró en las franjas más pobres a través de los NBE y los NBEM (mejorados), y en los sectores medios organizados en cooperativas, quedando sin respuesta la clase media y media baja. Otras líneas de acción fueron MEVIR, viviendas para pasivos, el reciclaje de zonas urbanas con servicios, y la regularización de asentamientos (Magri, 2002: 13, 27).

La ejecución del presupuesto de la cartera fue parcial, no asegurando a la ciudadanía un acceso equitativo a la vivienda. Es cuestionable la distribución geográfica de las soluciones habitacionales hechas por cualquiera de los programas del MVOTMA, ya que no respondían a criterios técnicos que tuviesen en

cuenta las carencias relativas de viviendas de los distintos departamentos, sino políticos. Fueron las Intendencias del interior del país quienes proporcionalmente recibieron mayores inversiones, en comparación con la de Montevideo. A esto se le suman fallas en la planificación, irregularidades en el accionar de las organizaciones participantes, y la falta de criterios y capacidad de supervisión y control de las mismas por parte del ministerio (Traversa, 2004: 46, 52, 58, 59, 61).

En sus inicios el SIAV tuvo éxito en el número de inscripciones de posibles usuarios, pero hacia la segunda mitad de la década la aceptación había disminuido progresivamente, y retirado gran parte del ahorro depositado por los postulantes, por la pérdida de confianza pública por el no cumplimiento de las políticas previstas. Entonces, no es que desapareciera la demanda, sino que fueron a buscar otros medios, como la autoconstrucción informal, para poder tener una vivienda (Magri, 2002: 14). Sin embargo este sistema de ahorro previo para vivienda mostró cierta capacidad de generación de ahorro en los estratos de ingreso más bajos, revelando que la posibilidad efectiva de acceso a la vivienda constituye un motivo fundamental para la disposición a ahorrar (Lorenzo & Osimani, 2002: 24).

En resumen las innovaciones introducidas en las políticas de vivienda social durante la década de los noventa fueron:

- la ejecución *descentralizada* de los programas a través de las Intendencias Municipales
- la *tercerización* de la producción de viviendas al sector privado
- la *focalización* de la política a través de la demanda efectiva²⁴ inscrita en el Registro Nacional de Postulantes, (Calce & Paulo, 2004: 7- 8)
- la *estratificación* de las soluciones habitacionales.

Lo paradójico de la década de los noventa, fue que mientras se focalizó la política habitacional en las familias más pobres, se produjo un gran crecimiento de los asentamientos irregulares en todo el periodo, como estrategia de las familias. Fue necesario incorporar nuevos programas, como la Comisión para la Normalización de Asentamientos Irregulares, el Programa de Regularización de Asentamientos de la Intendencia Municipal de Montevideo y luego el Programa de Integración de Asentamientos Irregulares (PIAI) en 1999 (Calce & Paulo, 2004: 12). Además las reformas tuvieron escasa oposición política, ya que, dividiendo a la demanda, se satisfago a los grupos organizados, como las cooperativas, y estas no presionaron al partido opositor (Frente Amplio). Por fuera del campo de presiones políticas quedaron los grupos más vulnerables con baja capacidad de organización y de generar opinión pública (Magri, 2002: 32, 33).

4.2 | Vivienda social entre 2000 y 2009

A continuación se pasará a analizar los distintos programas de vivienda social desarrollados en el periodo 2000- 2009 en relación a los conceptos definidos en el marco teórico. Dos hitos relevantes se destacan en el contexto social del país: la crisis financiera del 2002, y el cambio de gobierno en 2005, que implicó la llegada de la izquierda al gobierno por primera vez en la historia del país.

Si embargo, la institucionalidad de las políticas de vivienda en Uruguay, han mostrado una fuerte centralidad del Estado, y la permanencia de ciertos actores no estatales, pero con legitimidad otorgada por la ley, como lo son MEVIR y las cooperativas.

A partir de 1990, con la creación del **Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente**, quien incluyó a su interna a la DINAVI, se sumó un actor más y de mayor peso institucional a las políticas de vivienda, especialmente a las de interés social, ya que el BHU siguió atendiendo a la "demanda solvente" (familias con un ingreso superior a los 80 UR) a través de préstamos hipotecarios. En los noventa el Ministerio desempeñó un rol de articulador y orientador en la gestión de las políticas de vivienda, donde

²⁴ Esto implicó descartar pensar la oferta en función del déficit habitacional y el crecimiento poblacional.

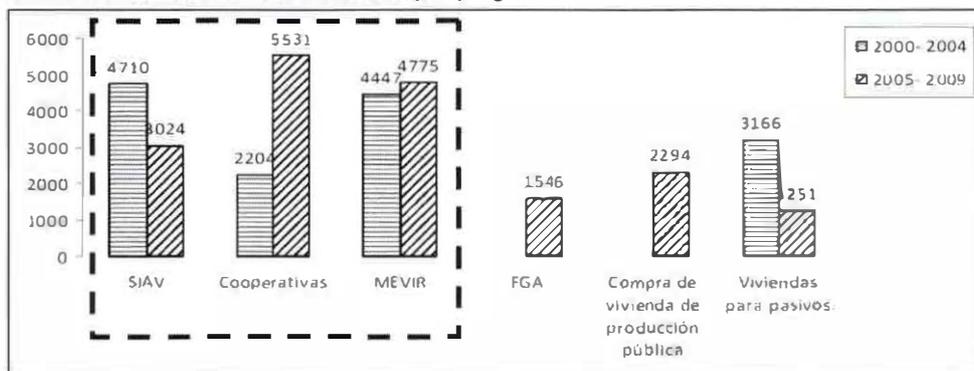
otras organizaciones públicas y privadas jugaron un rol importante (Traversa, 2004: 44-46). La misma institucionalidad se mantuvo en el periodo de gobierno 2000-2004.

En el primer gobierno del Frente Amplio, el MVOTMA se reestructuró institucionalmente, quedando la DINAVI como organismo central en definición, diseño, monitoreo y evaluación de las políticas, y manejo de los recursos del FNV. A su vez se creó en 2007 la **Agencia Nacional de Vivienda** (Ley 18.125), diseñada a partir de un programa del PNUD, para “modernizar” la gestión. Este servicio descentralizado, es responsable de la cartera social heredada del BHU, del diseño de instrumentos financieros que estimulen el mercado hipotecario y la inversión privada en vivienda social, y, principalmente, de la ejecución de las políticas. El sistema es completado con el BHU, que se reestructuró y volvió a operar en el mercado en 2008, MEVIR y PIAI (MVOTMA, 2010b: 9, 11). Cabe agregar un Programa de Rehabilitación Urbano-habitacional (PRUH) dirigido al tejido residencial formal y complementario a las acciones del PIAI. Por otra parte los gobiernos municipales han sido otros agentes relevantes al momento de ejecutar recursos del FNV para la construcción de soluciones habitacionales, transfiriéndole el MVOTMA capacidades y recursos a los mismos, a través de sus oficinas locales.

En términos generales, el tercer Plan Quinquenal (2000-2004), con el cual se inaugura el siglo XXI, no mostró variaciones significativas en torno al diseño de los programas de vivienda. Sino que por el contrario, una continuidad, esperable ya que se mantuvo el Partido Colorado en el gobierno. Al inicio del período ya estaba comprometido, con las distintas organizaciones que forman parte de los programas, el 55,6% del presupuesto para el quinquenio. Esto significaba que no existían márgenes para cambios importantes, ni para el ingreso de nuevos actores de presión potentes. A su vez, el Poder Ejecutivo decretó en 2000 una planificación para la reducción del gasto, por lo que se difirió parte de la inversión de ese año para el 2001 (Traversa, 2004: 49, 50). La caída de ingresos del Estado, por menor recaudación y endeudamiento, afectaron las inversiones del MVOTMA reduciéndose un 40% entre 1999 y 2004 (MVOTMA, 2005: 77). En los hechos a partir de 2002, como efecto de la crisis financiera, tanto el MVOTMA como el BHU virtualmente paralizaron sus inversiones en viviendas y el PIAI, no sólo redujo su cartera de préstamo sino que aumentó el peso de la contraparte local (De León, 2004: 23).

Se ejecutaron el 52,4% del total de las 66.286 soluciones habitacionales previstas (MVOTMA, 2005: 48). La oferta generada para los niveles I, II y III de ingreso y subsidio, en el periodo representó el 40% del total de las soluciones terminadas de activos, siendo en su mayoría (90%) correspondiente al programa de Cooperativas, que representó un 36% del total de las soluciones para activos para todos los niveles de ingreso y subsidio. Pero teniendo en cuenta que las acciones de las cooperativas son independientes del RNP, es evidente la falta de soluciones para la demanda registrada de los niveles de ingresos I, II y III del programa SIAV (MVOTMA, 2005: 26). Los resultados al final del período que resaltan con mayor impacto en la producción y acceso a la vivienda social fueron los programas de NBE, las cooperativas, MEVIR y viviendas para pasivos, además del programa CREDIMAT. En porcentajes, el 31% de las soluciones terminadas fueran ejecutadas por MEVIR, un 23% por el BPS, un 18% por el programa de Cooperativas y un 28% por las distintas modalidades o líneas de acción que integran el programa SIAV (MVOTMA, 2005:24).

Gráfico 1 | Cantidad de soluciones habitacionales por programa



Fuente: Elaboración propia en base al Plan Quinquenal 2005-2009 y 2010-2014 del MVOTMA.

La llegada al gobierno del Frente Amplio en 2005, hacía esperar un fuerte énfasis en las políticas sociales con funciones distributivas del bienestar, es así que dentro de las medidas se contó con la restitución de los Consejos de Salarios, la creación del Ministerio de Desarrollo Social, un Plan de Atención a la Emergencia Social (PANES), la reforma del sistema de salud y la reforma tributaria, entre otras.

En el ámbito de las políticas de vivienda se buscó la universalización mediante programas que atendieran al conjunto de la población, sin desatender a los sectores de menores ingresos y/o emergencia social, facilitando procesos de integración social. Ni el mercado ni la condición de trabajador deberían ser las vías de hacer efectivos los derechos sociales de los ciudadanos. Es así que se quitó la conexión entre producto entregado y estructura de franjas de ingresos, con el objetivo de lograr heterogeneidad social (MVOTMA, 2005: 97- 98, 104). Sin embargo, la política de vivienda no fue definida como prioridad en este período de gobierno, de ahí el bajo impacto de las reformas implementadas recién a partir de 2008²⁵, sin claras medidas para los sectores en situación de pobreza e indigencia (Magri, 2008: 1; MVOTMA, 2010b: 14, 30). El sustento financiero de los programas siguió siendo el FNV, pero se desvinculó de los aportes de los trabajadores formales y jubilados, pasando a financiarse directamente de Rentas Generales, es decir de los aportes de los impuestos de toda la sociedad en su conjunto, pudiendo asegurar los montos de inversión. Se tomaron medidas para reducir la morosidad en las devoluciones de los préstamos al FNV (MVOTMA, 2010a: 36- 37).

En este período la inversión en programas de construcción de viviendas fue de un 40% para las cooperativas, un 39% para licitaciones de construcción de vivienda acorde al tamaño del hogar y en conjuntos habitacionales de menor tamaño, un 17% para MEVIR y sólo un 4% para los NBE que se abandonaron como programa. Por otra parte todos los hogares beneficiarios de los programas de vivienda nueva y usada debían tener al menos un menor de 18 años a cargo (MVOTMA, 2010a: 40- 41). La DINAVI estimó que los beneficiarios de los programas se correspondieron un 54% a construcción de vivienda nueva, un 35% a la refacción y mejora de vivienda, un 7% a vivienda en alquiler, y un 4% de compra de vivienda usada (MVOTMA, 2010a: 53).

4.2.1 | Sistema Integrado de Acceso a la Vivienda (SIAV)

El SIAV fue uno de los ejes sobre los que se vertebró la política del MVOTMA entre 1993 y 2004, para los hogares con ingresos de hasta 60 UR, pero que siguió funcionando hasta 2007 cuando se determinó su cierre (R.M. 70/2007), estableciéndose que los grupos inscriptos sin resolución ministerial de adjudicación ni contrato de suministro no obtendrían Subsidio Habitacional bajo esta modalidad. Con los grupos que se encontraban en etapas avanzadas, se trabajó en el esclarecimiento de las situaciones particulares de cada uno (MVOTMA, 2010b: 19).

El SIAV era un sistema que constaba de varios programas²⁶, los principales:

- *Certificado de Subsidio Habitacional Directo (CSHD)*: donde el Ministerio emitía certificados de subsidio para adquirir viviendas en el mercado nuevas o usadas.
- *Llamados a licitación* a empresas constructoras para el suministro de soluciones habitacionales nuevas, en su mayoría Núcleo Básico Evolutivo o Núcleo Evolutivo Mejorado, para los inscriptos en el Registro Nacional de Postulantes (RNP) con ingresos familiares de hasta 30 UR.
- *Registro de Proveedores*: construcción en terreno propio a los poseedores del CSHD. Para ello el MVOTMA elaboró un Registro de Proveedores en el que las empresas constructoras debían registrarse y ser habilitadas, y era la familia quien contrataba a la empresa.
- *Grupos SIAV*: Estaban dirigidos a los grupos de ingresos menores a 30 UR para la construcción de vivienda nueva por ayuda mutua, adaptando así el procedimiento de las cooperativas al Programa SIAV, gestionados por un IAT o por una empresa (MVOTMA, 1999: 1).

²⁵ Fecha en la que se cambian las jerarquías del Ministerio, para acelerar las reformas, el Arq. M. Arana deja su lugar al ministro Ing. C. Colacce.

²⁶ Ver Anexo 3

A ellas hay que agregarles el *Programa de Post Obra (PPO)* como apoyo social a los beneficiarios en la etapa de la post ocupación de los NBE.

Destinatarios. El SIAV estuvo dirigido a los núcleos familiares con ingresos iguales e inferiores a 60 UR, los cuales debían registrarse en el Registro Nacional de Postulantes (RNP) de acuerdo al nivel de ingresos mensuales en cuatro estratos, con montos máximos respectivamente de 30, 44, 54 y 60 UR. Así el programa estableció cuatro niveles de subsidios, que permitían acceder a soluciones habitacionales de distinto valor (MVOTMA, 2005: 9). Lo que evidencia una estratificación a la interna del programa, que se suma a la que ya de por sí se estableció como política de vivienda de entre 1990 y 2004.

Al igual de cómo ocurre en Chile, en Uruguay se procuró tener un instrumento capaz de identificar a los demandantes de vivienda provenientes de sectores de bajos ingresos para acceder a los programas del SIAV. Durante los noventa, y hasta 2005 se utilizó Ficha Socio-económica Única (FSU), que medía las carencias de las familias entregando un puntaje, utilizando como modelo la CAS de Chile, lo cual se combinaba con el puntaje que brindaba el nivel de ahorro previo de las familias (Magri, 2002; Lorenzo & Osimani, 2002). La política se centró en atender a la demanda efectiva, inscrita en el RNP, por tanto no toda la demanda real de vivienda. Una vez que un núcleo familiar que integraba el RNP accedía a una solución habitacional, pasaba a formar parte del Registro Nacional de Adjudicatarios (RNA). Entre 2000 y 2004 las obras terminadas y en ejecución tuvieron una cobertura del 50% de la demanda registrada (MVOTMA, 2005: 23).

Acceso y financiamiento. La financiación de las soluciones habitacionales combinaban para todos los casos el ahorro de la familia, el subsidio del gobierno y, con excepción de las familias con ingresos menores a 30 UR, un préstamo reembolsable en un plazo y montos de cuotas mensuales en UR preestablecidas.

Para el caso de la demanda individual, ya fuese para acceder a vivienda nueva o usada, el puntaje de la postulación era determinado por la ponderación del ahorro, antigüedad del ahorro y cantidad de dependientes del jefe de hogar menores de 14 años (MVOTMA, 2005:10)

Actores. Los principales actores implicados en este sistema fueron el MVOTMA, las empresas constructoras, las Instituciones Financieras Intermedias (IFI), los IAT y las Organizaciones No Gubernamentales (ONG). Es decir que a través de este sistema, se configuró una red que amplió el número de actores clásicos de la política social uruguaya. A pesar de ello el MVOTMA centralizó la coordinación y la toma de decisiones, muchas veces con falta de directivas claras, como ocurrió con el Programa Post Obra.

El PPO, en su inicio fue gestionado por la División Social de la DINAVI, quien coordinaba con las divisiones de arquitectura y contable, pero en el 2002 como intento de mejorar la integración entre áreas, pasó a depender directamente de la DINAVI (MVOTMA, 2005: 44). Su funcionamiento se basaba en la firma de convenios entre el MVOTMA y ONG, las cuales brindaban asistencia técnica social al desarrollo del barrio y cobraban la cuota mensual. Así el MVOTMA delegaba en las ONGs la administración y asistencia técnica de los Conjuntos Habitacionales por un periodo de 5 años (plazo de cobro). Los fondos recaudados se destinaban en partes iguales a los honorarios de la ONG y a un Fondo de Mejoras (FOROME) para el barrio. El MVOTMA realizaba llamados a postulaciones de ONGs, previamente registradas, para asignarle el PPO de un conjunto habitacional. Para ello las organizaciones debían presentar un proyecto a ser evaluado, con un diagnóstico, planificación anual, y reglamento de convivencia (MVOTMA, 2005: 44).

Si bien se vio como positivo la generación de un sistema de ONGs gestoras, y la participación de los adjudicatarios en la elaboración y definición de los proyectos comunitarios financiados con el FOROME, el programa presentó varias dificultades, como las demoras y falta de respuesta frente a reclamos por fallas constructivas, por dificultades legales para exigir la responsabilidad decenal y porque el MVOTMA no tenía un sistema implementado de respuestas. A su vez la no existencia de un trabajo previo de pre-obra con los beneficiarios dificultaba exigir la autogestión y participación en el PPO. Por último se observaban grandes dificultades para la readjudicación de las viviendas libres, los intrusos, y la alta morosidad de los

beneficiarios en los pagos de las cuotas que sustentaban el pago de los honorarios de las ONGs (MVOTMA, 2005: 45, 47-48).

Por otra parte estaban las empresas constructoras inscriptas en el Registro de Proveedores, encargadas de la construcción de los complejos de NBE y NME. También los IAT han sido actores importantes sobre los cuales las políticas de vivienda han delegado parte de la gestión e implementación de los programas SIAV y cooperativas. Los mismos son equipos interdisciplinarios de profesionales cuyo fin es el asesoramiento técnico a los demandantes de vivienda.

Finalmente, se buscó atender a la demanda organizada (Grupos SIAV), “compitiendo” con el programa de cooperativas. Supuso para los niveles más bajos de ingresos y subsidios, la capacidad de organización y reconocimiento legal, de acuerdo con el IAT para realizar el anteproyecto²⁷ y con la IFI, cuando correspondía un préstamo.

4.2.2 | Cooperativas

Este programa que se desarrolla en el país desde la segunda mitad de los sesenta, ha sido siempre bien visto porque conjuga un mejor trabajo social, compromiso con el proyecto y apropiación por parte del beneficiario, especialmente cuando se trata de autoconstrucción por ayuda mutua. El fuerte y a la vez la dificultad es la organización social.

Destinatarios. Desde 1992 los destinatarios fueron los núcleos familiares con ingresos mensuales de entre 30 y 60 UR, como lo estableció la ley 16.237. Las cooperativas se dividieron en franjas de ingresos, que iban del 1 al 6 (MVOTMA, 1994), por lo que distintas combinaciones de subsidio, ahorro y préstamo, otorgaban distintas calidades de vivienda. A partir de 2008, se eliminó el mínimo de ingresos, así como se discontinuó el sistema de franjas, a partir de un nuevo reglamento que estableció un único estándar de vivienda, similar a los de los otros programas del MVOTMA, admitiéndose socios con distintos ingresos en una misma cooperativa, promoviendo así la heterogeneidad social (MVOTMA, 2010a: 32-33).

Para acceder a este programa, las familias debían organizarse previamente, conformando un grupo de entre 10 y 200, con personería jurídica. El número máximo se redujo a 50, tras la nueva reglamentación de 2008. A su vez cada cooperativa debía establecer un convenio con un IAT, previamente a inscribirse en el MVOTMA y presentar su proyecto.

Si bien durante 2000 y 2004 fue el programa más importante para la población activa de ingresos entre 30 y 60 UR, ya que el 84% (2.204) de las viviendas construidas para esta franja de ingresos correspondieron a esta modalidad, las adjudicaciones por parte del MVOTMA se dieron sin un criterio de prioridad social, utilizándose como criterio el orden de inscripción y de finalización del trámite (MVOTMA, 2005: 49, 152). En 2004 el valor promedio del préstamo sumado al subsidio de las soluciones fue de 1981 UR (MVOTMA, 2005: 152), cuando en la franja 1 era aproximadamente de 978 UR y en la 6 de 2040 UR (FECovi, s/f: 4), lo que muestra una mayor conformación y actividad de cooperativas de las franjas de ingresos más altas, ya que el valor promedio se ubicaba entre la franja 5 (1828 UR) y la 6. Lo que lleva a concluir que los prerequisites para acceder al programa no eran acordes a los sectores de menores ingresos. Si recién en 2008 se modifica el sistema de franjas, se observa que en la década analizada el mismo tendió a reproducir la estratificación social, y a su vez favoreció a las franjas más altas, no mostrándose como un sistema capaz de atender a los sectores más pobres de la sociedad uruguaya.

En setiembre de 2000 la Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua (FUCVAM) denunció la situación discriminatoria en materia de adjudicación de subsidios que sufrían las cooperativas integradas por familias de bajos recursos frente a la línea de producción y entrega de vivienda llave en

²⁷ El Anteproyecto debía establecer el inmueble a adquirir (terreno o edificación a reciclar), la tipología arquitectónica, la infraestructura y el sistema de construcción.

mano de los Grupos SIAV. En 2002 el MVOTMA reajustó los préstamos para las franjas 1 y 2, pero al 2004 dichos reajustes no habían sido aplicados (Vivienda Popular, 2004: 45).

Cuadro 3 | Comparación entre características del programa SIAV Grupos y las cooperativas franja 1 y 2

	SIAV Grupos	Cooperativas Franja 1	Cooperativas Franja 2
Ingresos/mes	< 30 UR	20,9 UR	28,3 UR
Valor tasación	1150 UR	1150 UR	1400 UR
Subsidio	1145 UR	374 UR	374 UR
Aporte en trabajo (ayuda mutua) u Ahorro previo	5 UR	172,5 UR	210 UR
Préstamo	0	603,5 UR	816 UR
Plazo de pago	5 años	25 años (tasa del 2%)	25 años (tasa del 2%)
Cuota mensual	2 UR	2,56 UR	3,46 UR

Fuente: Elaboración propia en base a Vivienda Popular, 2004, y FECOVI, s/f.

Acceso y financiamiento. Las cooperativas de vivienda, sin importar la franja, eran beneficiarias de un *subsidio* fijo para cada núcleo familiar (374 UR), siendo este el único componente del financiamiento desvinculado de la posición de los individuos frente al mercado de trabajo. Los otros componentes del financiamiento, el ahorro y el préstamo, eran proporcionales a los ingresos, por lo cual reproducían la estratificación del mercado, lo que repercutía en la calidad de la vivienda y en la localización de los terrenos costeados. La nueva Reglamentación introdujo la modalidad de subsidio a la cuota de amortización de acuerdo al ingreso de cada familia, a diferencia del subsidio al capital (374 UR por familia) como establecía la reglamentación anterior; estableciendo los montos de préstamo de acuerdo a la cantidad de viviendas de 2, 3 y 4 dormitorios en cada cooperativa con relación al padrón social.

Al momento de firmar el préstamo la cooperativa debía contar con el 50% del *ahorro*, en dinero o en forma de acopio de materiales, el restante 50% podía ser integrado directamente en las obras. Además, en todos los casos la cooperativa debía aportar entre el 15 y el 20% del valor de tasación del proyecto, que incluía el costo del terreno, el costo de la construcción (materiales, mano de obra, aportes sociales e impuestos), los honorarios de la asistencia técnica, así como incluía las obras de infraestructura y el salón comunal, si había. El financiamiento era completado con un préstamo hipotecario que debía de ser reintegrado por la cooperativa en un plazo de 25 años, a una tasa del 7% anual, afectando como máximo un 20% del ingreso familiar (MVOTMA, 1994: 2-3).

Otro de los importantes inconvenientes que remitieron las cooperativas fue el trámite en el MVOTMA, el cual constaba de 30 etapas desde la inscripción a la adjudicación final de la vivienda, mostrando plazos excesivos de años, que para muchas familias eran insostenibles.

Actores. Las *cooperativas de vivienda*, fueron definidas por la Ley de Vivienda de 1968 como “aquellas sociedades que, regidas por los principios del cooperativismo, tiene por objeto principal proveer de alojamiento adecuado y estable a sus asociados, mediante la construcción de viviendas por esfuerzo propio, ayuda mutua, administración directa o contratos con terceros y proporcionar servicios complementarios a la vivienda”. Los procesos cooperativos para la construcción de vivienda social en Uruguay estuvieron enmarcados en lo que fue el movimiento cooperativo internacional de la segunda mitad del siglo XX (Aristondo, 2003).

Las cooperativas de vivienda pueden ser de Régimen de Propietarios o de Usuarios. En las primeras las unidades cooperativas atribuyen la propiedad exclusiva e individual de la propiedad horizontal, sobre las respectivas viviendas, pero con facultades de disponibilidad y uso limitadas. En el segundo caso las unidades cooperativas de usuarios atribuyen a los socios el derecho de uso y goce sobre las viviendas sin limitación de tiempo, en tanto el derecho de propiedad pertenece a la cooperativa. A su vez, las cooperativas suelen pertenecer a asociaciones mayores de cooperativas, como FUCVAM, FECOVI y COVIPRO-CH. Sobre todo FUCVAM, que reúne a las cooperativas de ayuda mutua, ha trascendido su papel como organización de segundo grado, convirtiéndose en un fuerte movimiento social.

Las cooperativas de vivienda pueden utilizar el trabajo de sus socios en la construcción de las viviendas, bajo la modalidad de ayuda mutua y autoconstrucción o el aporte de los socios bajo la modalidad de ahorro previo. Por autoconstrucción se entiende el trabajo puesto por el futuro propietario o usuario y sus familiares, en la construcción de las viviendas, mientras que por ayuda mutua, al trabajo comunitario adoptado por los socios para la construcción de los conjuntos colectivos y bajo la dirección técnica del técnico del IAT y la autogestión cooperativa. En las cooperativas de vivienda de ahorro previo el factor articulador es el ahorro colectivo que realizan los asociados (DINAVI, 2010).

En la nueva institucionalidad de la política de vivienda, la ANV tiene bajo su responsabilidad la evaluación de los proyectos cooperativos desde el punto de vista social, jurídico y arquitectónico y el seguimiento de las obras (MVOTMA 2010b: 18-19).

Por otra parte, los IAT son sociedades con personería jurídica, debidamente registradas en la DINAVI, quienes en conjunto con la cooperativa arman la propuesta técnico-arquitectónica, el plan de obras y el plan de financiamiento. La falta de controles, por parte del MVOTMA, sobre los IAT ha derivado en denuncias por no pago de aportes a la seguridad social, la entrega de viviendas sin terminar, errores constructivos, o el haber conseguido la aprobación de terrenos para la construcción inapropiados (Traversa, 2004: 53).

En el año de 2007 se firmó un convenio entre el BHU, el Ministerio de Economía y Finanzas y el MVOTMA, para el tratamiento del endeudamiento del sistema cooperativo, y garantizar la permanencia en la vivienda de sus asociados, mediante dos mecanismos: el Subsidio a la Permanencia y el Subsidio a los Colgamentos. Sin embargo del primero recién en enero de 2010 comenzaron a recibirse solicitudes (MVOTMA, 2010b: 19)

4.2.3 | Movimiento para la Erradicación de la Vivienda Insalubre Rural (MEVIR)

En líneas generales MEVIR se configuró como el programa más antiguo, y en esta década continuó operando como lo hacía, con pequeñas modificaciones.

Destinatarios. El foco de este programa ha estado puesto en la población rural y la población de las localidades de hasta 5.000 habitantes, con ingresos de 0 a 60 UR, que no posean terreno ni vivienda propia. En 2009 pasó a incluirse en el programa el área rural del departamento de Montevideo.

A partir de 1990, además de construir viviendas, MEVIR empezó a dar asistencia a pequeños productores rurales (las Unidades Productivas), y desde 2003 mediante convenios con la DINAVI y con las Intendencias Municipales, se han desarrollado programas de lotes con servicio y canasta de materiales para el realojo de familias habitantes de asentamientos irregulares en ciudades del interior del país como Florida, Durazno, Minas, Maldonado y Bella Unión.

Acceso y financiamiento. Entre 2000 y 2004 se mantuvo el financiamiento a través del aporte del MVOTMA de 1050 UR por vivienda nucleada y 1150 UR por unidad productiva, mientras que las familias aportaban 1700 horas de trabajo en la construcción de los programas nucleados y 1000 en las unidades productivas. Entre 2005 y 2010 la cuota final a pagar por el participante pasó a depender del tipo de intervención y del subsidio otorgado, manteniéndose el trabajo efectivo en la obra a través de la autoconstrucción y la ayuda mutua. El subsidio otorgado variaba entre el 20% y el 70% del costo total de la intervención, y se establecía en base a lo que arroja la visita y estudio socioeconómico que incluye ingresos, situación familiar, capital (terreno, maquinaria, ganado) a través del cual se aprueba o no la incorporación de la familia al programa (MEVIR, 2007: 16).

Actores. Como ya se mencionó, uno de los actores más tradicionales de la política de vivienda ha sido el MEVIR, fundado en 1967 con el objetivo de dar solución al problema de la vivienda insalubre del sector rural, y controlar la migración campo-ciudad. MEVIR es una empresa pública no estatal sin fines de lucro, y su administración está a cargo de una Comisión Honoraria constituida como persona pública. Los recursos para su financiamiento provienen de transferencias del MVOTMA, cobranza de cuotas de los préstamos, e

impuestos (MVOTMA, 2005: 154). La ejecución de los programas habitacionales se realizan por ayuda mutua y autoconstrucción apoyados por el equipo técnico de MEVIR, integrado por asistentes sociales, arquitectos, agrónomos, capataces, oficiales y otros profesionales. MEVIR también lleva a cabo programas de desarrollo local, conectando distintas organizaciones y micro emprendimientos, así como programas de capacitación en convenios con otros organismos.

En el quinquenio 2005- 2009, MEVIR modificó su misión y visión, enmarcándolas en las líneas del gobierno, y pasando de definirse como “hacedor de viviendas” a “actor y promotor del desarrollo rural sustentable”. Hay que afirmar que la institución ha llevado adelante una acción eficiente con relación a sus metas y objetivos. Los resultados en materia de construcción del MEVIR para el período 2000-2004 son de 4447, y para marzo 2005 a julio 2009, son la entrega de 4775 unidades²⁸, es decir que no son sustantivamente distintos (MVOTMA, 2005: 49, MVOTMA, 2010b: 56). Sin embargo en el segundo quinquenio se firmó un convenio con el Instituto Nacional del Empleo y Formación Profesional (INEFOP), a través del cual se trabajó el fortalecimiento del desempeño laboral con 3.937 personas asalariados rurales y pequeños productores familiares (MINVU, 2010a: 58), y convenio también con el Instituto del Niño y el Adolescente del Uruguay (INAU) para realizar Centros de Atención a la Infancia y Familia (CAIF), que atiendan a los niños de entre 0 y 3 años de edad (MINVU, 2010a: 60).

Finalmente, hay que mencionar que los grupos de familias, habitualmente se han formado tras la convocatoria pública de la apertura de un nuevo programa de construcciones, por lo que no ha habido una verdadera integración social, y esto ha repercutido posteriormente en la dificultad para realizar acciones colectivas para el uso del salón comunal, el mejoramiento de los servicios o el cuidado de espacios verdes (López Gallero, et al, 1998:11)

4.2.4 | Otros programas

Durante el quinquenio 2005-2009 se implementaron dos nuevos programas de vivienda social, que buscaron atender a la población con capacidad de pago, pero que aún así se les dificultaba acceder al mercado a través del mercado.

Fondo de Garantías de Alquileres (FGA). En el marco de un mercado de alquileres liberalizado, al cual puede accederse utilizando una garantía real o personal, surge este programa para facilitar el arrendamiento con fines habitacionales a familias que no son aceptadas en el mercado inmobiliario por carecer de ellas (MVOTMA, 2008: 2). El MVOTMA luego de analizar la postulación de la familia y ser aprobada, entrega un Certificado de Garantía que asegura al arrendador el cobro mensual del alquiler. La administración de las propiedades siguió estando a cargo del propietario (MVOTMA, 2008: 3-4). Los destinatarios en un inicio fueron las familias con ingresos líquidos de entre 30 y 100 UR, pero en enero de 2009 se bajó a 15 UR el límite inferior. A julio de 2009 fueron entregadas 1546 garantías de alquiler, pero no se cuenta con información disponible para saber como se distribuyeron las garantías con respecto a los ingresos de las familias.

Compra de vivienda nueva de producción pública. Las licitaciones a compra de vivienda nueva de producción pública tuvieron como público objetivo a hogares con ingresos que rondaran las 60 UR, y tuviesen al menos un menor de 18 años a cargo, y el criterio de asignación fue el sorteo. La familia debía contar con un ahorro previo de entre el 8 y 10% del valor de la vivienda al momento de la inscripción, y luego continuar pagando como un préstamo hipotecario.

4.2.5 | Consideraciones finales

²⁸ Desde la fundación de MEVIR hasta el 30 de julio de 2009 se han entregado 24317 unidades (cálculo propio hecho en base a MVOTMA 2010a, 2010b)

Para finalizar se pondrán en consideración algunos puntos más sobre los programas y políticas de vivienda social de la última década en Uruguay, que se vieron modificados, en diferentes grados, por el cambio de gobierno.

En lo que respecta a los programas SIAV cuya solución incluía a los NEB y a los NEM, además de los problemas que este tipo de vivienda progresiva encuentra en sectores de bajos recursos, como ya se señaló, tuvieron una relación costo total solución/costo tierra baja, lo que determinó ubicaciones periféricas en las ciudades donde los terrenos eran más baratos, y desprovistos de servicios sociales (salud, educación, trabajo). Además los sistemas constructivos alternativos que se promovían, que permitían construir más, a mayor velocidad, y a menor costo, se mostraron con precios iguales o superiores a los del sistema tradicional, evidenciando que no hubo exigencias en este sentido (MVOTMA, 2005: 145).

A partir del 2008, los nuevos proyectos habitacionales DINAVI- PPTs, Cooperativas o nuevos convenios con Intendencias, tuvieron como prerequisite excluyente la adecuada localización, para evitar seguir extendiendo la ciudad, y así densificarla. Algunos proyectos que se estaban culminando aún responden a una lógica desterritorializada (MVOTMA, 2010b: 16).

En el primer quinquenio siguieron operando una multiplicidad de registros de la demanda, uno por programa, por lo que el RNP solo estuvo compuesto por la demanda inscrita para soluciones del SIAV. En el caso de Grupos SIAV, no se respetó el procedimiento previsto originalmente de postulación grupal y se adjudicaron CSHD a beneficiarios por fuera del RNP (MVOTMA, 2005: 147). En la segunda mitad de la década tampoco se creó un registro único, sino que cada programa ha tenido formas particulares de establecer sus futuros beneficiarios.

Por otra parte, en la medida en que las variables de ahorro e ingresos han sido determinantes en el momento de la inscripción para todos los programas del primer periodo, se ha marginado del sistema a los núcleos familiares con ingresos mínimos, que no podían cumplir con el requisito de ahorro para su inscripción, quedando fuera del programa SIAV un sector importante de la población a la cual estaba originalmente dirigido (MVOTMA, 2005: 21-22). El subsidio a la cuota del préstamo hipotecario es la herramienta que se introdujo en el segundo periodo para que los ajustes no implicaran varianzas en la calidad y ubicación de las viviendas, sino solamente en los distintos financiamientos para obtener un mismo producto. De este modo el destinatario pagaría una cuota acorde a sus ingresos, pero esto tuvo como público objetivo a los sectores de ingresos medios (MVOTMA, 2010b: 15; Magri, 2008: 1).

El nuevo reglamento de subsidios y préstamos del FNV, indicaba que los montos de los mismos se debían corresponder con lo que estableciera el Plan Quinquenal, pero el correspondiente a 2005-2009 no especificaba en ningún momento la población beneficiaria de sus programas, solamente se ponía como límite inferior de las cooperativas ingresos de 0 UR. A su vez al eliminarse las franjas de ingreso para la generalidad de los programas se hace más difícil estimar la progresividad o regresividad de la inversión del MVOTMA en vivienda social con los datos existentes. Sin embargo se hace evidente que hay un sector social urbano, con ingresos menores a 15 UR, y sin capacidad de ahorro, que al desaparecer el SIAV, quedó sin cobertura, a menos que se acogiera bajo el régimen cooperativo.

En todos los casos sigue observándose que han existido organizaciones que administraron directamente fondos públicos (MEVIR, cooperativas, empresas constructoras privadas), sin que necesariamente representaran los intereses de la mayoría de los contribuyentes del FNV (Traversa, 2004: 50-52). Estas mismas organizaciones han continuado siendo protagonistas, más allá del cambio de base fiscal del FNV, dejando escasos espacios para que entren en la arena de la política de vivienda social nuevos actores.

4.3 | Conclusiones

La matriz de bienestar social en Uruguay, como se ha visto, ha estado ligada al imaginario del universalismo, que no debe dejar de llevar el adjetivo de estratificado cuando se hace realidad en las diversas políticas impulsadas por el Estado. La cobertura del bienestar social por parte del Estado ha

tendido a atender a los grupos sociales adscriptos generalmente a alguna categoría laboral, aunque también se han extendido prestaciones de forma universal.

Un análisis de los programas sociales vigentes en 2008 muestra que el 60,5% tenían un carácter universal, un 36,5% estaban focalizados y un 16,5% estaban restringidos a ciertos grupos de funcionarios públicos ("programas corporativos públicos") (Pérez & Rius, 2010: 6).

Si se observa lo que ha sucedido con la política de vivienda social, en primera instancia, en los 15 primeros años del MVOTMA, el comportamiento ha respondido a una matriz de tipo liberal, subsidiaria de las acciones del mercado. Los objetivos de los programas SIAV estuvieron focalizados en una demanda no solvente y por tanto incapaz de acceder a la vivienda por medio del mercado. Quienes accedían al sistema cooperativo, tenían que reunir además de la capacidad de ahorro previo, la capacidad de pago del crédito, y la disponibilidad (o no urgencia) para sostener los prolongados tiempos que pasaban entre la conformación de la cooperativa y la finalización de las obras. El resto de la sociedad podía optar por créditos hipotecarios, ya sean estatales o de bancos privados.

En la segunda mitad del último quinquenio sin embargo, se buscó dar un viraje en la concepción de la política del Ministerio, pero manteniendo a grandes rasgos la mayoría de los programas, y suprimiendo los que estaban focalizadas en los sectores más pobres. El componente de heterogeneidad e integración social, buscó incluirse a la interna de los programas, pero las reformas introducidas fueron tardías y tuvieron como población objetivo a la clase media.

Magri señala que frente a las medidas de subsidio a la cuota para sectores de clase media, introducidos recién en 2008, y los otros cambios realizados a partir de 2007, la inactividad estatal en materia de vivienda del Frente Amplio, que históricamente incluyó la vivienda como parte del paquete de políticas sociales básicas, se debe principalmente al desperfilamiento de la política de vivienda como política social básica. Es así que el Estado se responsabiliza únicamente por la introducción del individuo en el mercado, luego el compromiso de esta relación se diluye (Magri, 2008: 2).

Así es que el fin de década coloca al Uruguay con una enorme deuda pendiente y una incapacidad de atender el déficit de viviendas sociales, el cual es absorbido no por el mercado únicamente, sino por las familias (*familiarización*).

Si era esperable el aumento de la importancia del único programa de vivienda que está correlacionado con un sector social organizado (cooperativas), en detrimento de los que atendían a demanda no organizada y con poca capacidad de voz, como lo son los sectores de bajos ingresos. Este perfilamiento es concordante con la llegada al poder del Frente Amplio lo que habilita la permeabilidad hacia el Estado de las demandas sociales de grupos de presión alineados.

En síntesis la política de vivienda social ha mostrado la cara liberal y corporativa del régimen de bienestar uruguayo, así como baja capacidad de atención a la demanda, especialmente a los sectores de menores ingresos.



Conclusiones

El punto de partida de este estudio fue el desconocimiento de las políticas de vivienda social para Chile y Uruguay, y aún mayor la relación entre estas y los regímenes de bienestar social. Así que la siguiente síntesis de hallazgos busca ser un punto de partida para ahondar en esta línea de investigación.

Barlow y Duncan (1994) siguiendo el uso de la tipología de Esping- Andersen, habían establecido nexos entre las orientaciones sociopolíticas de los regímenes de bienestar y los regímenes de tenencia de las viviendas. En este esquema, únicamente el *liberal* tenía como objetivo conseguir que la propiedad sea el sector dominante y la intervención del Estado en vivienda se focalice únicamente en la población residual que no es capaz de acceder al mercado adecuadamente (Trilla, 2002: 69).

Más allá de las diferencias en el régimen de bienestar hay que notar que la tendencia en ambos países ha sido la de construir viviendas progresivas, llamadas evolutivas o dinámicas, que implican una menor inversión inicial de parte del Estado y suponen posteriores mejoras en manos de las familias beneficiarias. Este ha sido el caso de la Vivienda Dinámica sin Deuda y del SIAV. Únicamente para los programas de MEVIR y Cooperativas de Uruguay se ha entregado una vivienda acabada. Pero en el caso de estas últimas, sucede que cuando los costos finales de las obras son superiores a los planificados se suelen dejar incompletas las viviendas o modificar el proyecto inicial. El resultado de la política liberal de vivienda ha sido vivienda de peor calidad y en peor ubicación para los sectores más pobres, ya que el precio del suelo, en ambos países, ha estado incluido en la tasación total de los proyectos.

Dos aspectos del modelo de bienestar han sido claramente diferenciados. Primero, el costo. En Chile la política de vivienda social se ha construido desde finales de los setenta en base al subsidio a la demanda, aunque hay quienes han señalado que en realidad se trata de un subsidio a la oferta encubierto, ya que el valor efectivo es pagado a la empresa que construye la casa del beneficiario del subsidio (Sugranyes, 2005: 27). Mientras que en Uruguay el gobierno ha combinado el subsidio a la oferta con el de la demanda. Bajo el primero se hallan los programas SIAV de llave en mano, así como las viviendas de producción pública del último gobierno, y el MEVIR. Sin embargo, el subsidio a la demanda ha sido utilizado a través de las cooperativas, y las garantías de alquiler. Segundo, la focalización, en su correlato la estratificación del acceso. En ambos países el acceso a la vivienda social, ha tenido un criterio de asignación focalizado a través del puntaje de corte de la ficha CAS/FPS en Chile, basado en la línea de pobreza y luego en un índice de carencia habitacional, y un tope de ingresos por hogar en Uruguay.

En líneas generales el acceso ha sido estratificado, porque los montos de subsidio y el valor final de la vivienda han estado atados a la posición en el mercado, indicada por el nivel de ingresos, la capacidad de ahorro y la posibilidad de ser sujetos de crédito frente a instituciones financieras.

Estos dos aspectos conllevaron diferentes grados de desmercantilización de la vivienda social. En Chile el régimen liberal debido a su focalización cubrió importantes porcentajes de los estratos pobres, debido a que eliminó el factor crédito en el financiamiento de la misma, aunque mantiene la necesidad de un ahorro mínimo inicial.

En cambio los programas de vivienda social en Uruguay han mantenido una fuerte dependencia de los ingresos de las familias en el mercado, ya que siempre suponen una capacidad de ahorro previa, y por tanto paralela al alquiler provisorio de una vivienda, y una capacidad de endeudamiento. A su vez como se señaló en el capítulo correspondiente, se ha tendido a beneficiar a los sectores sociales que más se acercan a la clase media que a los más pobres, porque de esa forma se correspondía un mayor aporte familiar en relación a un menor aporte el Estado. La estratificación producto de la posición de las familias en el mercado laboral no ha sido modificada por los programas de vivienda. Entre 2007 y 2008 con los cambios producidos se intentó comenzar a revertir la "tradicción" que proviene de las reformas liberales de los

noventa. La excepción en todo este tiempo ha sido MEVIR, que si bien se focaliza en un sector de la población rural, no establece productos diferenciados por ingresos.

Una especie de *focalización estratificada*, que muestra ciertas tendencias inversas en la segunda mitad de la década, donde en Chile se suma el FSV II (2005) y el DS40 (2004) que amplía hacia sectores medios, la posibilidad de obtener un subsidio, mientras que en Uruguay se corta la línea de trabajo con los sectores más pobres (2007).

El tercer aspecto estudiado ha sido la agencia. En lo que respecta a la agencia en las políticas de vivienda social, la gestión privada del subsidio habitacional, ha sido uno de los ejes del FSV en Chile, lo que ha hecho entrar en juego a además de las clásicas empresas constructoras, a las EGIS, que como ya se mencionó en el capítulo correspondiente, han sido en gran proporción organizaciones asociadas a empresas con fines de lucro. Entes gubernamentales descentralizados, SEREMI y SERVIU, así como los municipios han sido piezas claves en la cadena de manejo de los subsidios y ejecución de los programas.

En Uruguay se ha constatado una gestión centralizada desde el Ministerio de Vivienda, y la novel ANV, pero contando con cierta participación de los municipios. Pero la ejecución ha involucrado a empresas en el caso de construcción directa como el SIAV, y a los IAT como organizaciones no gubernamentales. Sin embargo la gestión de la demanda fue organizada por el Estado a través de registros de postulantes o llamados a sorteos. La organización desde la demanda se ha organizado únicamente a través de las unidades cooperativas y cooperativas matrices, en muchos casos asociadas a sindicatos y apoyadas en sus reclamos por sectores políticos. En el corto plazo en que han estado operando las reformas en el reglamento de cooperativas no han habilitado una modificación real de la conformación del sector cooperativo que hasta ahora no ha representado a los sectores más pobres.

El contrapeso que existiría con organizaciones de la demanda de las familias que no pueden acceder a la vivienda de los sectores de más bajos ingresos no ha existido como actor relevante para ninguno de los países, así como cabe señalar las fallas en el control por parte de los Estados del cumplimiento de los privados.

Por su parte el MEVIR ha demostrado una cierta autonomía con respecto a los cambios de las políticas manteniéndose como actor independiente en su gestión, y focalizado en la población rural.

En síntesis la política de vivienda social en Chile ha guardado una estrecha relación con el régimen de bienestar social estatal-productivista o liberal, donde hay una fuerte atención a los más pobres de manera subsidiaria al mercado, una delegación en privados de la gestión del principal programa para los sectores de menores ingresos, y la descentralización de la toma de decisiones en los SERVIU. La absorción paulatina del déficit habitacional, ha colocado sobre la mesa del debate político cuestiones que tienen que ver con la integración socioresidencial, lo que requiere una real apuesta a decisiones políticas por sobre el aceitado y ajustado sistema técnico de provisión de la vivienda.

En Uruguay las políticas de la última década muestran que aún se está lejos de un acceso universal al derecho a la vivienda. La combinación de programas de corte liberal, con instituciones y actores tradicionales, así como la baja inversión, prioridad política, y acompasamiento al ritmo de crecimiento de los hogares en situación de informalidad habitacional, hace que la posibilidad de una vivienda digna termine descansando en el tercer componente del régimen de bienestar: la familia. La forma de régimen de bienestar estatal-proteccionista o corporativo, si presuponia que los sectores más pobres, al no estar asociado a categorías laborales formales podían no acceder a los beneficios sociales.

Será interesante ahondar y ampliar para otros países estudios que relacionen las políticas de vivienda social con los regímenes de bienestar, de forma que arrojen más luz sobre la real arquitectura de bienestar que existe en los países latinoamericanos.

Bibliografía

ALEGRE, PABLO (2007): "Matrices sociopolíticas y patrones de reforma en el cono sur: entre la ruta populista y autoritaria. El caso uruguayo en perspectiva comparada." En *Revista de Ciencia Política*, volumen 27, N° 2. Pontificia Universidad Católica de Chile. Santiago de Chile.

<http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=32427205>

ARISTONDO, GRACIELA (2003): "Cooperativismo, autoayuda y autogestión: Una alternativa uruguaya para la vivienda de interés social". En *Scripta Nova*, Revista electrónica de geografía y ciencias sociales. vol. VII, núm. 146(099). Universidad de Barcelona. Barcelona, España. <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-146-099.htm>

ARISTONDO, GRACIELA (2005): "La legislación de la vivienda popular en el Uruguay del siglo XX". En *Scripta Nova*, Revista electrónica de geografía y ciencias sociales. vol. IX, núm. 194 (29). Universidad de Barcelona. Barcelona, España. <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-194-29.htm>

ARMIJO, LORENA (2008): Las políticas de bienestar en Chile y sus limitaciones para la construcción de una ciudadanía plena. Ponencia del PreALAS. Programa Grupo Temático Ciudadanía y Democracia Participativa. Universidad de Chile. Chile. http://www.facso.cl/prealas/PDF/ponencias/ciudadania/L_Armijo.pdf

ARRIAGADA, CAMILO (2000): *Pobreza en América Latina: Nuevo escenarios y desafíos de políticas para el hábitat humano*. Serie Medio Ambiente y Desarrollo N° 27. CEPAL – ECLAC – ONU.

BARBA, CARLOS (2009): "Reforma social y ciudadanía social en América Latina durante los años noventa: una perspectiva comparada" En Barba, C. (coord). *Retos para a superación de la pobreza y la integración económica y social de América Latina*. CLACSO. Buenos Aires. Argentina

BARLOW, J.; DUNCAN, S. (1994): *Success and Failure in Housing Provision: European Systems Compared*. Pergamon. Oxford.

BORONAT, YOLANDA; RISSO, MARTA (1992): *La vivienda de interés social en el Uruguay: 1970- 1983*. Instituto de Historia de la Arquitectura. Facultad de Arquitectura. Universidad de la República. Ed. Fundación de Cultura Universitaria. Uruguay.

CALCE, CARLA & PAULO, LAURA (2004): *Los impactos restrictivos de la ciudadanía en una política de vivienda basada en criterios de equidad*. Uruguay. <http://www.rau.edu.uy/fcs/dts/laurapaulo/impactosrestrictivos.pdf>

CARBONERO, MARÍA (1996): "Familia, Estado y reproducción social: la operacionalización del concepto de desmercantilización". En *Taula, quaderns de pensament* n°25-26. España.

CASACUBERTA, CARLOS (2006): *Situación de la Vivienda en Uruguay. Informe de divulgación*. Encuesta Nacional de Hogares Ampliada. Instituto Nacional de Estadística. Uruguay.

CASTELLANO, E. (1996): "Uruguay: un caso de "bienestar de partidos"". En *Revista Uruguaya de Ciencia Política*. n°9. Instituto de Ciencia Política. Universidad de la República. Montevideo, Uruguay.

CASTILLO, M. J.; HIDALGO, R. (2007): *1906/2006. Cien Años de Política de Vivienda en Chile*. Ediciones Universidad Andrés Bello. Serie Arquitectura Nr. 1. Santiago, Chile.

CECILIO, MIGUEL (2008): "La Ley Nacional de Vivienda del 68. Planificación y equidad social. Un remanso en el caos". En *El Uruguay de la integración social en el territorio a 40 años de la Ley Nacional de Vivienda*. MVOTMA. Uruguay

CECODHAS (2007): *Housing Europe 2007. Review of social, co-operative and public housing in the 27 EU member states*. Building and Social Housing Foundation

CEPAL (2010): "Capítulo III. El gasto público social en América Latina: tendencias generales e inversión en el desarrollo de capacidades de las nuevas generaciones". En *Panorama social de América Latina 2010 – versión preliminar*.

DE LEÓN, EDUARDO (2004): *Aportes para un balance de las políticas sociales del Uruguay desde la recuperación de la democracia*. Documento de trabajo. IDES. FESUR.

DEL VALLE, ALEJANDRO (2009): "Los estudios sobre regímenes de bienestar en América Latina." En Revista A-merika. Volumen 2. Nº 3. www.revistaamerika.deusto.es

DÍAZ-FERNÁNDEZ, JUAN CRISTÓBAL (2008): *Radicación de Campamentos y Segregación Residencial en el Gran Santiago. Observando desde la Vulnerabilidad*. Centro de Investigación Social de Un Techo para Chile – Departamento de Sociología, Universidad de Chile. Santiago, Chile.

DUCCI, MARÍA ELENA (2007): "La política habitacional como instrumento de desintegración social. Efectos de una política de vivienda exitosa." En *1906/2006. Cien años de política de vivienda en Chile*. Castillo e Hidalgo (editores). Ediciones Universidad Andrés Bello. Serie Arquitectura Nr. 1. Santiago, Chile.

ESPING- ANDERSEN, GÖSTA (1990): *The three worlds of welfare capitalism*. Princeton University Press. Princeton, New Jersey, United States.

FECOVI (s/f): *Presentación de FECOVI*

FIGUEROA, CONSTANZA (2007): *El Derecho a la Vivienda Adecuada en nuestra Realidad Jurídica*. Tesis para optar al título de Licenciada en Ciencias Jurídicas y Sociales. Universidad Alberto Hurtado. Santiago, Chile

FILGUEIRA, FERNANDO (1998): "El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina. Eficiencia, residualismo y ciudadanía estratificada". En *Ciudadanía y político social*, editado por Brian Roberts. San José: FLACSO/SSRC.

FUNDACIÓN PARA LA SUPERACIÓN DE LA POBREZA (FSP) (2005): *Umbrales Sociales 2006. Propuesta para lo Futura Política Social*. Chile. www.fundacionpobreza.cl

FUNDACIÓN PARA LA SUPERACIÓN DE LA POBREZA (FSP) (2010): *Umbrales Sociales para Chile. Hacia una futura político social*. Chile. www.superacionpobreza.cl

GOUGH, IAN (2007): *Wellbeing and welfare regimes in four countries*. Provisional paper produced for WeD conference, University of Bath, 28-30 June 2007.

HIDALGO, RODRIGO (2004): "La vivienda social en Santiago de Chile en la segunda mitad del siglo XX: Actores relevantes y tendencias espaciales". En DE MATTOS, DUCCI, RODRÍGUEZ, YAÑEZ (editores): *Santiago en la globalización ¿una nueva ciudad?* Ediciones SUR. Santiago de Chile. <http://www.sitiosur.cl/r.php?id=288>.

HUBER, EVELYNE (2002): "Conclusions: Actors, Institutions, and Policies". En *Models of capitalism: Lessons for Latin America*, Evelyn Huber (editora). Pen State Press. Estados Unidos.

HUBER, EVELYNE; BOGLIACCINI, JUAN (2010): "Development and Reforms of Latin American Welfare States". En Leibfried, Obinger, Pierson, Castles & Lewis (editores) *The Oxford Handbook of Comparative Welfare States*. OUP.

JHA, ABHAS (2007): *La Vivienda Popular en América Latino y el Caribe*. En Breve, nº 101, enero de 2007. Banco Mundial. <http://www.worldbank.org/lac>

JIRÓN, PAOLA; CORTÉS, ALEJANDRA (2004): *Análisis de la política habitacional chilena y sus futuras orientaciones*. Documento de Trabajo nº 4. INVI, Instituto de la Vivienda, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad de Chile. Santiago, Chile.

KAZTMAN, RUBEN; FILGUEIRA, FERNANDO & FURTADO, MAGDALENA (2000): "Nuevos desafíos para la equidad en Uruguay". En Revista de la CEPAL nº 72. diciembre de 2000. Santiago, Chile.

KAZTMAN, RUBEN (2001): "Seducidos y abandonados: el aislamiento social de los pobres urbanos". En Revista de la CEPAL nº 75, diciembre de 2001. Santiago, Chile.

LENTINI, MERCEDES (2005): "Política habitacional de Argentina y Chile durante los noventa. Un estudio de política comparada." En *Revista INVI*, noviembre, año/vol. 20, n° 055. Universidad de Chile, Santiago, Chile.

LÓPEZ GALLERO, A. (coord.); HERNÁNDEZ, S.; EGAÑA, A.; SCHOU, I.; SPERANZA, N.; TISCORNIA, M. (1998): "MEVIR, territorio, viviendas y comunidad". En *Revista Vivienda Popular*, n°4, diciembre de 1998. Facultad de Arquitectura, Universidad de la República. Uruguay.

LORENZO, FERNANDO; OSIMANI, ROSA (2002): *Alternativas de políticas para fortalecer el ahorro de los hogares de menores ingresos: el caso de Uruguay*. CINVE. La Paz, Bolivia.

MAGRI, ALTAIR (2002): *Una reforma "exitosa": La política de vivienda en el Uruguay entre 1990 y 2000*. Proyecto CSIC. Departamento de Ciencia Política. Facultad de Ciencias Sociales. DT n° 30, enero 2002. Universidad de la República. Uruguay

MAGRI, ALTAIR (2008): *Cambia de naturaleza en la política de vivienda: ¿el ocaso de una política del bienestar?* Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de la República. Uruguay.

MARTÍNEZ, JULIANA (2007): *Regímenes del bienestar en América Latina*. Documento de Trabajo n° 11. Fundación Carolina - CeALCI. www.fundacioncarolina.es

MESSINA, GIUSEPPE MANUEL (2010): "El debate sobre los regímenes de bienestar de Europa a América Latina. Algunas sugerencias para el análisis del caso argentino". En *XIV Encuentro de Latinoamericanistas Españoles- Congreso Internacional 1810-2010: 200 años de Iberoamérica*. España.
http://halshs.archives-ouvertes.fr/docs/00/53/27/82/PDF/AT20_Messina.pdf

MEVIR (2007): *Revista El Hornero* n°3, diciembre 2007. Uruguay.

MIDAGLIA, CARMEN; ANTÍA, FLORENCIA (2007): "La izquierda en el gobierno: ¿cambio o continuidad en las políticas de bienestar social?". En *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, n° 16. Instituto de Ciencia Política. Universidad de la República. Uruguay.

MIDAGLIA, CARMEN (coord); ALDABA, J.; CASTILLO, M.; FUENTES, G. (2010): *El significado político de los Ministerios Sociales en Argentina, Chile y Uruguay*.

MINVU (2004): *Chile: Un siglo de políticas en vivienda y barrio*. División Técnica de Estudios y Fomento Habitacional (DITEC), MINVU. Pehuén Editores. Santiago de Chile.

MINVU (2007): *Informe de Dinámica Habitacional 2007, Balance 2007*. Observatorio Habitacional MINVU. Ministerio de Vivienda y Urbanismo. Chile.

MINVU (2008): *Fondo Solidario de Vivienda. Manual para dirigentes y familias*. Santiago de Chile. www.fsv.cl

MINVU (2009): *Fondo Solidario de Vivienda I Construcción. Situación por EGIS a 1er semestre de 2009*. Observatorio Habitacional MINVU.

MINVU (2010a): *Informe Urbano- Habitacional período 2006-2009*. Comisión Asesora de Estudios Habitacionales y Urbanos. Ministerio de Vivienda y Urbanismo. Chile.

MINVU (2010b): página web consultada en junio de 2010 www.minvu.cl

MOREIRA, CARLOS (2008): "Problematizando la historia de Uruguay: un análisis de las relaciones entre el Estado, la política y sus protagonistas". En *Luchas contrahegemónicas y cambios políticos recientes de América Latina*. CLACSO. Buenos Aires, Argentina.

MURIE, ALAN ({}): *The dynamics of social exclusion and neighbourhood decline: housing, welfare regimes and the underclass*. Centre of Urban and Regional Studies. University of Birmingham. Reino Unido.

MVOTMA – DINAVI (1994): *Información sobre cooperativas de vivienda*. División Social. Sección Cooperativas. Montevideo, Uruguay. www.mvotma.gub.uy/dinavi

- MVOTMA– DINA VI (1999): *Reglamento de Grupo SIAV*. Uruguay. www.mvotma.gub.uy/dinavi
- MVOTMA – DINA VI (2005): *Plan quinquenal 2005-2009*. DINA VI. Uruguay. www.mvotma.gub.uy/dinavi
- MVOTMA – DINA VI (2007): *10 años de CREDIMAT. Lecciones aprendidas y nuevas perspectivas. Febrero 1996-Diciembre 2006*. Uruguay. MVOTMA y KfW-Entwicklungsbank. www.mvotma.gub.uy/dinavi
- MVOTMA – DINA VI (2008): *Fondo de Garantías de Alquileres*. DINA VI. Uruguay. www.mvotma.gub.uy/dinavi
- MVOTMA – DINA VI (2010a): *Gestión del MVOTMA 2005- 2009*. MVOTMA. Uruguay.
- MVOTMA – DINA VI (2010b): *Mi lugar, entre todos. Plan Quinquenal 2010 – 2014*. DINA VI .Uruguay
- MVOTMA – DINA VI (s/f): *Reglamento de subsidio a la demanda habitacional*.
- MVOTMA – DINA VI (s/f): *Reglamento de préstamos y subsidios a la cuota aplicado a programas de construcción de vivienda nueva, de producción cooperativo, con recursos administrados por el MVOTMA*.
- NAHOUM, BENJAMIN (compilador) (2008): *Una historia con quince mil protagonistas: las cooperativas de vivienda por ayuda mutua uruguayas*. Intendencia Municipal de Montevideo – Junta de Andalucía. Uruguay.
- OLMOS, CLAUDIO & SILVA, RODRIGO (2010): “El Rol del Estado Chileno en el Desarrollo de las Políticas de Bienestar”. En Revista Masiva (electrónica). Chile. <http://www.revistamasiva.com/2010/09/el-rol-del-estado-chileno-en-el-desarrollo-de-las-politicas-de-bienestar/>
- PARLAMENTO DEL URUGUAY: Leyes varias consultadas en 2010. www.parlamento.gub.uy
- PELLEGRINO, A; WANDA, C.; PAREDES, M; POLLERO, R.; VARELA, C. (2008): *De una transición a otra: la dinámica demográfica del Uruguay en el siglo XX*. Programa de Población - Facultad de Ciencias Sociales - Universidad de la República. Montevideo, Uruguay.
- PÉREZ LIÑÁN, ANIBAL (2007): *El Método Comparativo: Fundamentos y Desarrollos Recientes*. Departamento de Ciencia Política. Universidad de Pittsburgh.
- PÉREZ LIÑÁN, ANIBAL (2008): “Cuatro razones para comparar”. En Boletín de Política Comparada. Nº1. Junio de 2008. Argentina. www.politicacomparada.com.ar
- PÉREZ, JULIA; RIUS, CAROLINA (2010): *Apuntes sobre focalización en el Uruguay desde el retorno a la democracia (1985-2008)*. Trabajo presentado en las IX Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. Setiembre 2010. Montevideo, Uruguay.
- RACZYNSKI, DAGMAR (2009): *El Sistema Chile Solidario en la trayectoria de la política social de alivio y superación de la pobreza de Chile en las dos últimas décadas*. Asesorías para el Desarrollo. Seminario MIDEPLAN, 27 de agosto de 2009. Santiago, Chile.
- REBOLLEDO, MARCELA (s/f): *Política habitacional chilena. Una revisión necesario*. Chile. <http://www.mag-politicassociales.cl/documentos/vivienda.pdf>
- ROJAS, EDUARDO (1999): *El largo camino hacia la reforma del sector vivienda. Lecciones de la experiencia chilena*. Banco Interamericano del Desarrollo. Departamento de Desarrollo Sostenible. Washington D.C.
- RODRÍGUEZ, A.; SUGRANYES, A. (2005): “El problema de vivienda de los “con techo””. En RODRÍGUEZ, A.; SUGRANYES, A. (Ed.) (2005): *Los con techo. Un desafío para la política de vivienda social*. Ediciones SUR. Santiago, Chile.
- RUBIO, R. (2006): “Lecciones de la política de vivienda en Chile”. En Revista Bitácora urbano/territorial nº 10(1).
- SABATINI, F.; CÁCERES, G.; CERDA, J. (2001): *Segregación residencial en las principales ciudades chilenas: Tendencias de las tres últimas décadas y posibles cursos de acción*.

SAGREDO, MARÍA PAZ (2010): "Panorama de las EGIS en la Región Metropolitana". Documento de Trabajo nº8. Marzo 2010. Centro de Investigación Social- Un Techo para Chile. Sociología PUC. Chile.

SEPÚLVEDA SWATSON, DANIELA (1998): "De tomas de terreno a campamentos: movimiento social y político de los pobladores sin casa, durante las décadas del 60 y 70 en la periferia urbana de Santiago de Chile" en Boletín INVI N°35, Chile Noviembre de 1998, Volumen 13 pág. 103 a 115

SHADISH, WILLIAM; COOK, THOMAS & CAMPBELL, DONALD (2002): *Experimental and quasi-experimental designs for generalized causal inference*. Houghton Mifflin Company, Boston MA.

STEPHENS, MARK; FITZPATRICK, SUSAN (2007): "Welfare Regimes, Housing Systems and Homelessness: How are they linked?" En *European Journal of Homelessness* . Volume 1, December 2007.

SUGRANYES, ANA (2005): "La política habitacional en Chile, 1980-2000: un éxito liberal para dar techo a los pobres". En RODRÍGUEZ, A.; SUGRANYES, A. (Ed.) (2005): *Los con techo. Un desafío para lo político de vivienda social*. Ediciones SUR. Santiago, Chile.

TERRA, JUAN PABLO (1971): *La vivienda*. Editorial Nuestra Tierra nº 38. Montevideo, Uruguay.

TRAVERSA, FEDERICO (2004): "El papel del Estado en los *policy networks*: la gestión del Ministerio de Vivienda en el Uruguay". En *Revista Uruguaya de Ciencia Política*. Nº 14. Instituto de Ciencia Política. Universidad de la República. Uruguay.

TRILLA, CARMÉ (2002): *La política de vivienda en una perspectiva europea comparada*. Colección de Estudios Sociales. Nº 9. Fundación "La Caixa". Barcelona, España.

VAN DER REST, JOSSE (2006): *Calidad, pobreza y segregación*. Tema de discusión en la sección de foros de la XV Bienal de Arquitectura de Chile. www.bienaldearquitectura.cl

VILLAVICENCIO, J.; HERNÁNDEZ, P. (2001): "Vivienda social y sectores de bajos ingresos en la ciudad de México: un encuentro imposible". En *Pobreza, desigualdad social y ciudadanía. Los límites de las políticas sociales en América Latina*. Alicia Ziccardi. CLACSO, Buenos Aires, Argentina.
<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/pobreza/villavicencio.pdf>

VIVIENDA POPULAR (2004): "Cooperativas y SIAV, iguales pero no tanto". En *Revista Vivienda Popular*, nº14, octubre de 2004. Facultad de Arquitectura. Universidad de la República. Uruguay.

YIN, R. (1989): *Case study research. Design and Methods*. Applied social research methods series. Volume 5. Ed. Sage Publications, Inc. California, Estados Unidos.

(Sin datos) *Análisis de documentos como fuente de datos de investigación social*.
<http://www.rau.edu.uy/fcs/dts/Metinv5/analisis.pdf>

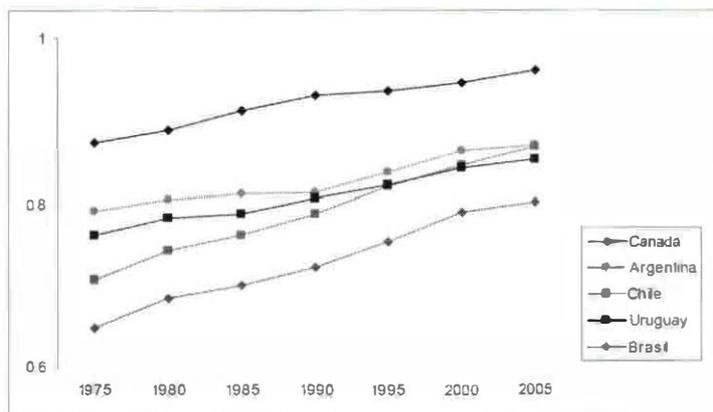
Anexo 1 | Indicadores sociales y económicos de Chile y Uruguay

Cuadro 1. Índice de Desarrollo Humano - subgrupo Alto | 2005

País	Clasificación según el IDH	Valor del IDH 2005	Esperanza de vida al nacer (años) 2005	Tasa de alfabetización de adultos (% de personas de 15 años y mayores) 1995-2005	Tasa bruta combinada de matriculación en primaria, secundaria y terciaria (%) 2005	PIB per cápita (PPA en US\$) 2005
Canadá ¹	4	0,961	80,3	99	99,2	33.375
Argentina ²	38	0,869	74,8	97,2	89,7	14.280
Chile	40	0,867	78,3	95,7	82,9	12.027
Uruguay	46	0,852	75,9	96,8	88,9	9.962
Brasil ³	70	0,800	71,7	88,6	87,5	8.402

Fuente: Informe sobre Desarrollo Humano 2007-2008. PNUD. ONU

Gráfico 1. Tendencias del IDH



Fuente: Informe sobre Desarrollo Humano 2007-2008. PNUD- ONU

¹ País de América que tiene el nivel de IDH más alto. 2005

² País de Sudamérica que tiene el nivel de IDH más alto. 2005

³ País con el nivel de IDH más bajo del grupo de Países con IDH Alto. 2005

Cuadro 2. Tendencias demográficas - subgrupo IDH Alto | 2005

País	Población total (millones)			Población Urbana (% del total)			Población menor de 15 años (% del total)		Población de 65 años y mayor (% del total)		Tasa de fecundidad total (nacidos por mujer)	
	1975	2005	2015 ⁴	1975	2005	2015	2005	2015	2005	2015	1970-1975	2000-2005
Canadá	23,1	32,3	35,2	75,6	80,1	81,4	17,6	15,6	13,1	16,1	2,0	1,5
Argentina	26,0	38,7	42,7	81,0	90,1	91,6	26,4	23,9	10,2	11,1	3,1	2,4
Chile	10,4	16,3	17,9	78,4	87,6	90,1	24,9	20,9	8,1	10,5	3,6	2,0
Uruguay	2,8	3,3	3,5	83,4	92,0	93,1	23,8	21,4	13,5	14,4	3,0	2,2
Brasil	108,1	186,8	210,0	61,7	84,2	88,2	27,8	25,4	6,1	7,7	4,7	2,3

Fuente: Informe sobre Desarrollo Humano 2007-2008. PNUD- ONU

Cuadro 3. Desigualdad de ingresos⁵ - subgrupo IDH Alto | 2005

Año de la encuesta	Distribución del ingreso o gasto (%)				Medidas de la desigualdad			
	10% más pobre	20% más pobre	20% más rico	10% más rico	10% más rico respecto al 10% más pobre	20% más rico respecto al 20% más pobre	Coefficiente de Gini ⁶	
Canadá	2000	2,6	7,2	39,9	24,8	9,4	5,5	32,6
Argentina	2004	0,9	3,1	55,4	38,2	40,9	17,8	51,3
Chile	2003	1,4	3,8	60,0	45,0	33,0	15,7	54,9
Uruguay	2003	1,9	5,0	50,5	34,0	17,9	10,2	44,9
Brasil	2004	0,9	2,8	61,1	44,8	51,3	21,8	57,0

Fuente: Informe sobre Desarrollo Humano 2007-2008. PNUD- ONU

Cuadro 4. Prioridades del gasto público - subgrupo IDH Alto | 2005

	Gasto público en salud (% del PBI)	Gasto público en educación (% del PBI)		Gasto militar (% del PBI)		Total servicio de la deuda (% del PBI)	
	2004	1991	2002-2005	1990	2005	1990	2005
Canadá	6,8	6,5	5,2	2,0	1,1
Argentina	4,3	3,3	3,8	1,2	1,0	4,4	5,8
Chile	2,9	2,4	3,5	4,3	3,8	8,8	6,7
Uruguay	3,6	2,5	2,6	3,1	1,3	10,6	13,3
Brasil	4,8	...	4,4	2,4	1,6	1,8	7,9

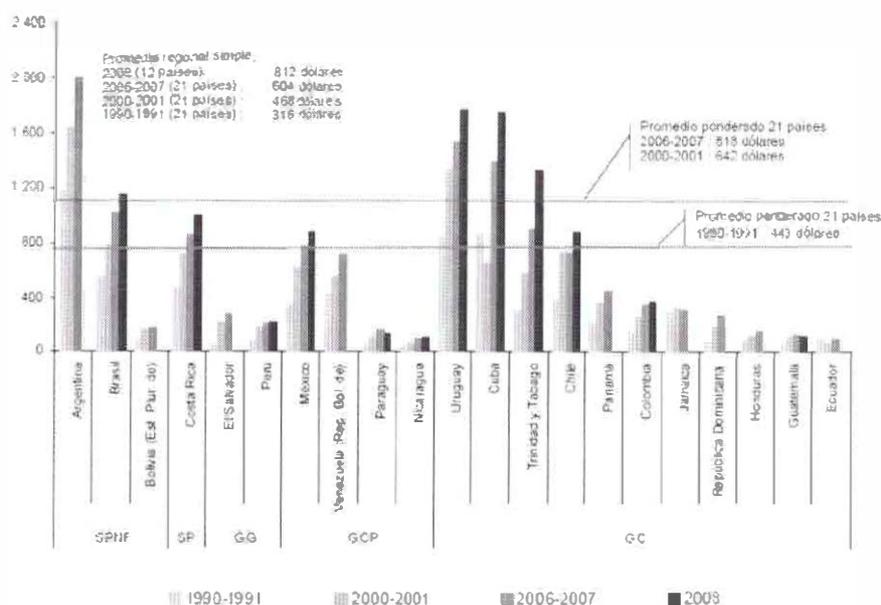
Fuente: Informe sobre Desarrollo Humano 2007-2008. PNUD- ONU

⁴ Para todos los cálculos con respecto al 2015 refieren a proyecciones de la variante media.

⁵ Dado que las encuestas por hogares subyacentes difieren en los métodos utilizados y el tipo de datos recopilados, los datos sobre la distribución en rigor no son comparables entre un país y otro.

⁶ Un valor de 0 representa la igualdad perfecta y un valor de 100, la desigualdad perfecta

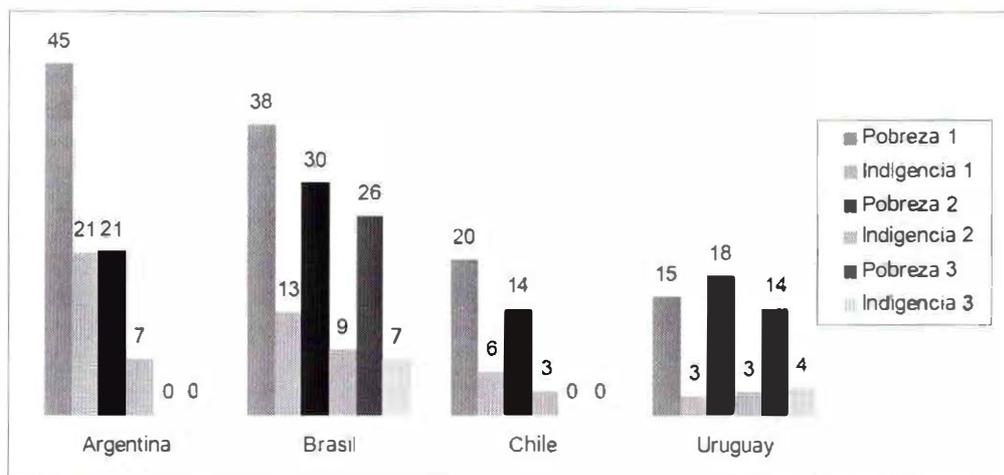
Gráfico 2. América Latina y el Caribe (21 países): Gasto público social per cápita, 1990-1991 y 2008



Fuente: Panorama Social de América Latina 2009, CEPAL

Nota: SPNF: sector público no financiero; SP: sector público (total); GG: gobierno general; GCP: gobierno central presupuestario; GC: gobierno central.

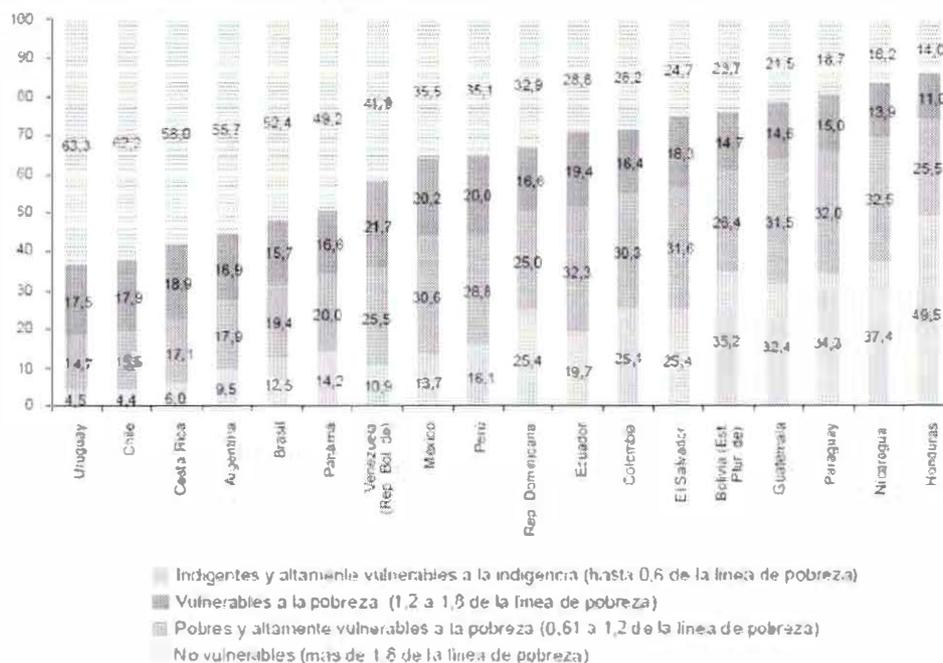
Gráfico 3. Personas en situación de pobreza e indigencia, alrededor de 2002, 2007 y 2008 (en porcentajes)



Fuente: Panorama Social de América Latina 2009, CEPAL

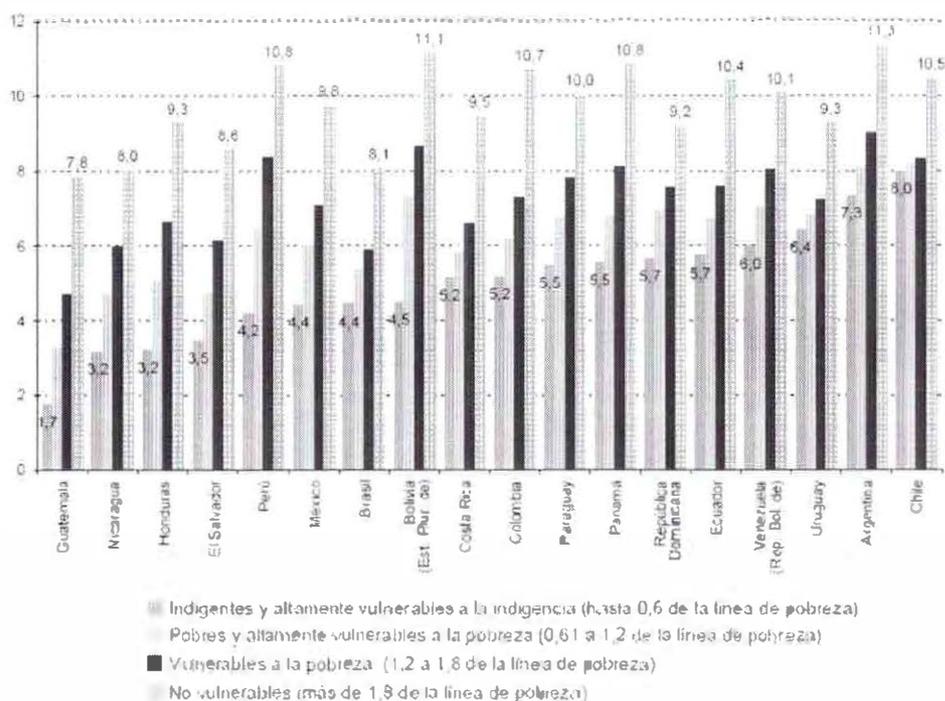
Nota: Pobreza 1 e Indigencia 1 refieren a datos de 2000 para Chile, 2001 para Brasil y 2002 para Argentina y Uruguay. Pobreza 2 e Indigencia refieren a datos de 2006 para Argentina y Chile, y 2007 para Brasil y Uruguay. Pobreza 3 e Indigencia 3 refieren a datos de 2008 únicamente disponibles para Brasil y Uruguay.

Gráfico 4. América Latina (18 países): Población vulnerable a la pobreza, por país, 2008. (en porcentajes)



Fuente: Panorama Social de América Latina 2009, CEPAL

Gráfico 5. América Latina (18 países): Promedio de años de educación de los integrantes de 25 años y más de los hogares, por categoría de vulnerabilidad, alrededor de 2007. (En número de años)

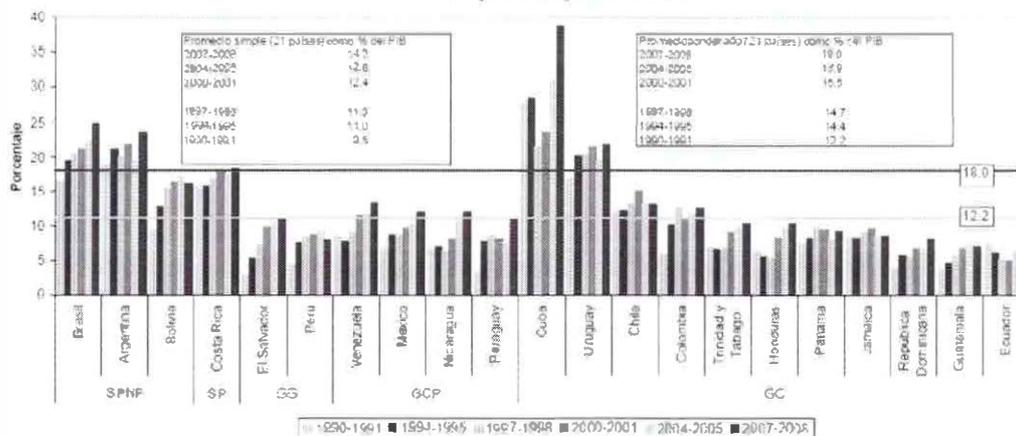


Fuente: Panorama Social de América Latina 2009, CEPAL

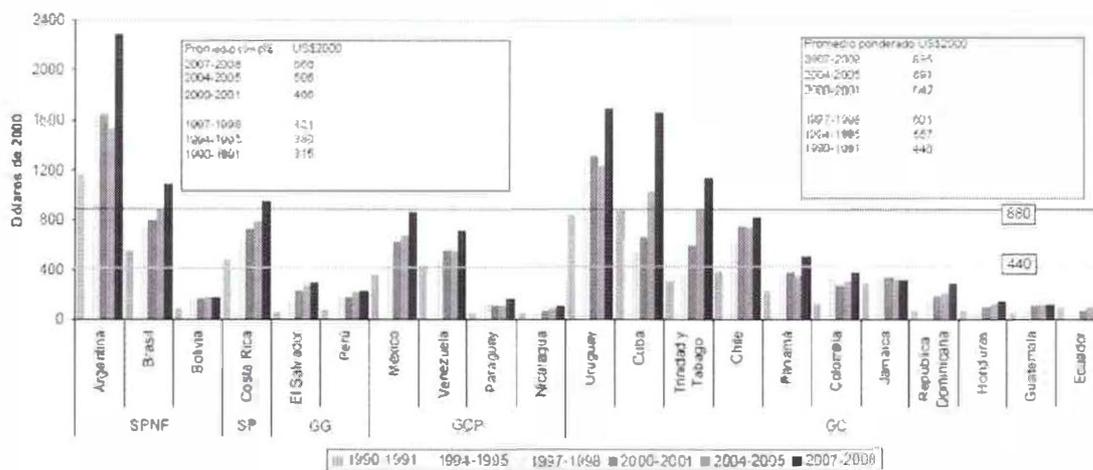
Nota: Los datos del Perú corresponden al año 2003; los de El Salvador a 2004; los de Colombia y Nicaragua a 2005, y los de la Argentina, Chile, Guatemala y México a 2006.

AMÉRICA LATINA (21 PAÍSES): EVOLUCIÓN DEL GASTO SOCIAL EN RELACIÓN CON EL PIB Y DEL GASTO SOCIAL PER CÁPITA

A. Gasto social (En porcentajes del PIB)



B. Gasto social por habitante (En dólares de 2000)



Anexo 2 | Programas de vivienda social en Chile, 2000-2009

FONDO SOLIDARIO DE VIVIENDA (FSV)	
Destinatarios	<p>Este programa estuvo originalmente destinado a dar solución habitacional a familias que se encontraban bajo la línea de pobreza (puntaje CAS II igual o inferior a 543 puntos), que integraban grupos previamente organizados con personería jurídica, que no hubieran obtenido anteriormente un subsidio habitacional, y que se encontraran inscritos en el Registro Único de Inscritos del SERVIU.</p> <p>A partir de 2005, la población objetivo original pasó a acogerse bajo el FSV I, mientras que se creó el FSV II para aquellas que no califican bajo la línea de pobreza, pero debido a su fragilidad económica o inestabilidad laboral tienen dificultades para obtener un crédito hipotecario. El puntaje que da la FPS es ajustado con las condiciones en que habita la familia (hacinamiento, allegamiento, etc.), dando el de Carencia Habitacional, que es el puntaje definitivo para postular a un subsidio del FSV (MINVU, 2008).</p>
Financiamiento	<p>El ahorro promedio del grupo debe ser de 10 UF por familia y el plan de ahorro deberá estar iniciado al momento de postular e indicar el plazo en que se cumplirá. El monto del subsidio que obtendrá cada familia integrante del grupo, podrá alcanzar hasta el monto máximo, que varía entre 280 UF y 420 UF, dependiendo de la comuna de emplazamiento del proyecto (MINVU, 2004: 310).</p> <p>El financiamiento de las soluciones habitacionales enmarcadas en el FSV I, se realiza sumando el ahorro familiar de 10 UF, con un subsidio del Estado entregado por el MINVU, con subsidios complementarios para equipamiento o compra de terrenos, y con aportes adicionales de otras instituciones o de privados, los cuales deben ser gestionados por el Comité de Vivienda.</p> <p>El FSV II permite comprar una casa sin deuda, nueva o usada (existente), con un subsidio del MINVU de 300 UF y un ahorro mínimo de 30 UF. A ello debe sumársele los aportes adicionales de otras instituciones o de privados, y un crédito hipotecario que la familia solicita a un banco o entidad privada.</p>
Tipo de vivienda	<p>Una característica relevante del Fondo Solidario es que financia diversos tipos de solución habitacional y no sólo viviendas nuevas en nuevos terrenos. En efecto, también permite la adquisición de viviendas usadas, densificación predial (construcción de otra vivienda en el mismo sitio en que las familias beneficiarias residen) y construcción en sitio residente (FSP, 2005: 154, 155). Así como la adquisición y rehabilitación de viviendas en <i>cités</i>, y la adquisición, reciclaje y subdivisión de edificios antiguos para convertirlos en viviendas.</p> <p>Una solución de vivienda en este programa debe considerarse como mínimo estar-comedor, cocina, baño y un dormitorio. Cuando se trata de viviendas de uno o dos pisos, se debe contemplar su futura ampliación hasta alcanzar una superficie edificada de a lo menos 50 m². A su vez, las soluciones son completadas con proyectos de áreas verdes y equipamiento comunitario que permitan mejorar las condiciones del barrio. (MINVU, 2002 en Jirón & Cortés, 2004: 27, 28)</p> <p>Mientras que la compra de vivienda es la única opción para quienes utilizan el FSV II, el FSV I permite:</p> <ol style="list-style-type: none"> construir un conjunto de viviendas en un terreno nuevo, para comités de entre 10 y 300 familias; construir una vivienda en un terreno propio (sitio residente), o c) en el que se vive de allegado (densificación predial), siendo que para la construcción de esta segunda vivienda se debe contar con un terreno de al menos 100m²; compra, reciclaje y subdivisión de edificaciones antiguas, que den lugar a al menos 2 viviendas; o comprar una vivienda ya construida, nueva o usada. <p>Siempre que se construya con el FSV, las viviendas deben reunir las siguientes características:</p> <ul style="list-style-type: none"> - tener una zona de estar-comedor-cocina, 2 dormitorios, 1 baño y áreas de circulación (pasillos y escaleras). Todos los recintos deben contar con ventilación y luz natural. - poder ampliarse hasta alcanzar como mínimo los 55m², incorporando un tercer dormitorio, y con derechos municipales pagados. En los proyectos de Densificación predial y Sitio residente, si la superficie inicial de la vivienda es de 45m² o más, no es necesaria la presentación de un proyecto de ampliación. El proyecto habitacional de grupos en nuevos

	terrenos, debe contemplar áreas verdes y equipamiento comunitario, para lo cual hay un subsidio adicional.
Postulación/Asignación.	<p>Este programa está dirigido a familias organizadas en grupos de un mínimo de 10 si se trata de construcción de vivienda nueva, pudiendo ser menos para los casos de adquisición y rehabilitación de <i>cités</i>⁷, y de adquisición, rehabilitación y subdivisión de edificios antiguos. El ahorro promedio de las familias debe ser como mínimo de 10 UF. Una Entidad Organizadora tiene que asistirles para obtener un proyecto habitacional aprobado por la Dirección de Obras Municipales o con certificación de que será acogido a la Ley de Copropiedad Inmobiliaria.</p> <p>En caso que los proyectos requieran de suelo, debe acreditarse la propiedad del terreno, ya sea éste a nombre de los postulantes individualmente, del grupo o de la entidad organizadora</p> <p>El puntaje que entrega la FPS se ajusta con las condiciones en que habita la familia (hacinamiento, allegamiento, etc.), dando el de Carencia Habitacional, que es el puntaje definitivo para postular a un subsidio del Fondo Solidario de Vivienda. Para ambos casos los postulantes deben contar con el asesoramiento de una Entidad de Gestión Inmobiliaria Social (EGIS) (MINVU, 2008).</p> <p>Para el FSV I si se opta por la construcción de viviendas, se debe postular como parte de un Comité de Vivienda. Si se va a comprar una vivienda ya existente (FSV I o FSV II) la postulación es individual.</p>
Subsidios complementarios	<p>El subsidio del FSV, en sus dos modalidades se puede complementar con otros subsidios del MINVU que permitirán mejorar diferentes aspectos de su proyecto, postulándose a ellos dentro del proyecto de construcción.</p> <p>El <i>Subsidio para equipamiento</i> financia obras de equipamiento comunitario y mejoramiento del entorno, el <i>Fondo de Iniciativas</i> persigue el mismo objetivo, pero requiere el aporte de media UF adicional en el ahorro familiar. Por otra parte existe un <i>subsidio adicional para personas que presenten discapacidad</i>, para realizar obras en la vivienda que contribuyan a superar limitaciones que puedan afectar a las personas con discapacidad. Existe también un <i>subsidio a la edificación en altura</i>, que permite aprovechar mejor los terrenos en el marco de la copropiedad.</p> <p>Pero sin duda, el subsidio que más se destaca es el <i>Subsidio a la localización</i> para la construcción en nuevos terrenos y densificación predial. Con el mismo se busca asegurar que las viviendas sociales no se construyan exclusivamente en la periferia de las ciudades. A través del mismo se habilitan terrenos “baratos” bien localizados, pero que requieren de mejoramiento del suelo (tratamiento de pendientes, drenajes y sistemas de evacuación de aguas de lluvias, rellenos, conexión a la red de saneamiento o eléctrica, demoliciones o despejes). Para su acceso los conjuntos de viviendas no podrán superar las 150 unidades.</p>

VIVIENDA DE ACCIÓN SERVIU – VIVIENDA SOCIAL DINÁMICA SIN DEUDA (VDsD)	
Destinatarios	<p>Este programa está destinado a dar acceso a la vivienda preferentemente a los hogares del primer quintil de la población, y que por tanto no pueden obtener créditos en entidades financieras. Se incorpora el concepto de “Postulantes en Condición Extrema” para definir la población objetivo de este programa (MINVU, 2004: 307).</p> <p>El puntaje CAS tiene que ser igual o menor a 543 puntos, o el promedio regional, que corresponde al puntaje de corte de la línea de pobreza elaborado por el MIDEPLAN sobre la base de la Encuesta Casen 2000. En caso de postulación colectiva, este límite corresponde al puntaje CAS promedio del grupo.</p>
Financiamiento	<p>Como se mencionó, a los hogares se les exige un ahorro mínimo de 10 UF, a los cuales se les suma un subsidio directo máximo de 280 UF, del cual como máximo 180 UF pueden ser destinados a la construcción, y 120 UF para el terreno y la urbanización (MINVU, 2004: 315). Este programa es muy similar al Programa de Vivienda Progresiva (1991-1994), ya que combina ahorro y subsidio, sin recurrir al crédito.</p>
Tipo de vivienda	La solución es de menor tamaño que otros programas de vivienda SERVIU tradicionales, ya

⁷ Tipo de construcción colectiva, de principio del siglo XX, compuesta de agrupaciones de casas pequeñas parecidas, en torno a un pasaje sin salida, que es acceso común, para todas las viviendas de igual diseño, las que pueden estar planteadas en uno o dos niveles.

	que es de 25 m2 pero incorpora las posibilidad de crecimiento mínimo de 50 m2, que debe ser ampliada por la propia familia beneficiaria con la ayuda de un diseño flexible, dinámico y modular. Ha sido común en todos los casos la prefabricación, las modalidades de crecimiento interior con intervención del usuario para la habilitación de segundos pisos. La vivienda dinámica está agrupada en conjuntos habitacionales de hasta 300 unidades, conformadas por subconjuntos de máximo 60 viviendas cada uno, con equipamiento comunitario (MINVU, 2004: 301, 307, 315).
Postulación/ Asignación.	Se exige como requisitos para la postulación que los interesados se encuentren inscritos en los Registros del SERVIU, no posean vivienda, no hayan sido beneficiados anteriormente con vivienda o subsidio habitacional proporcionado por el Estado o las Municipalidades, cuenten con la encuesta CAS vigente y cumplan con el ahorro mínimo de 10 UF (MINVU, 2004: 315).

Proyectos de Integración Social

Con el fin de favorecer la integración social, se aprobó la presentación de proyectos que incluyan hogares beneficiarios del FSV I y/o FSV II y del Subsidio Habitacional General regulado por el Decreto Supremo nº 40 (DS 40⁸), destinado a sectores sociales de ingresos medios. Las personas que apliquen su Subsidio Habitacional del D.S. N° 40 en estos proyectos obtendrán un bono adicional de 100 UF.

Estos proyectos pueden ser tanto para construcción como compra de vivienda de hasta 150 unidades. Su composición tiene que ser de un mínimo de 30% para los hogares del FSV y otro 30% para los del DS 40, el restante 40% es de libre disponibilidad.

⁸ DS 40 es del año 2004

Anexo 3 | Programas de vivienda social en Uruguay, 2000-2009

SIAV																																																											
Destinatarios	El SIAV estaba dirigido a los núcleos familiares con ingresos iguales e inferiores a 60 UR, los cuales debían registrarse en el Registro Nacional de Postulantes (RNP) de acuerdo al nivel de ingresos mensuales en cuatro estratos, con montos máximos respectivamente de 30, 44, 54 y 60 UR. Así el programa estableció cuatro niveles de subsidios, que permitían acceder a soluciones habitacionales de distinto valor (MVOTMA, 2005:9).																																																										
Financiamiento	<p>La financiación de las soluciones habitacionales combinaban para todos los casos el ahorro de la familia, el subsidio del gobierno y, con excepción de las familias con ingresos menores a 30 UR, un préstamo reembolsable en un plazo y montos de cuotas mensuales en UR preestablecidas.</p> <p><i>Estructura del financiamiento según ingresos mensuales de las familias</i></p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Ingreso mensual del núcleo familiar en UR</th> <th>Tipo de Vivienda</th> <th>Costo máximo de la vivienda en UR</th> <th>Ahorro mínimo previo</th> <th>Monto del subsidio</th> <th>Monto del préstamo</th> <th>Plazo de pago</th> <th>Monto de cuota mensual en UR</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>0 – 30</td> <td>NBE</td> <td>1.150</td> <td>5</td> <td>1.150</td> <td>0</td> <td>5 años</td> <td>2</td> </tr> <tr> <td rowspan="2">31 – 44</td> <td rowspan="2">Subsidio I</td> <td>1.850</td> <td>65</td> <td>853</td> <td>932</td> <td>25 años</td> <td>6</td> </tr> <tr> <td>2.190</td> <td>65</td> <td>853</td> <td>1.272</td> <td>25 años</td> <td>8,10</td> </tr> <tr> <td rowspan="2">45 – 54</td> <td rowspan="2">Subsidio II</td> <td>2.210</td> <td>165</td> <td>725</td> <td>1.320</td> <td>25 años</td> <td>8,50</td> </tr> <tr> <td>2.450</td> <td>165</td> <td>725</td> <td>1.560</td> <td>25 años</td> <td>10,05</td> </tr> <tr> <td rowspan="2">55 – 60</td> <td rowspan="2">Subsidio III</td> <td>2.550</td> <td>372</td> <td>548</td> <td>1.630</td> <td>25 años</td> <td>10,50</td> </tr> <tr> <td>2.700</td> <td>372</td> <td>548</td> <td>1.780</td> <td>25 años</td> <td>11,46</td> </tr> </tbody> </table> <p>Fuente: Plan quinquenal 2005-2009, MVOTMA, 2005: 9</p>	Ingreso mensual del núcleo familiar en UR	Tipo de Vivienda	Costo máximo de la vivienda en UR	Ahorro mínimo previo	Monto del subsidio	Monto del préstamo	Plazo de pago	Monto de cuota mensual en UR	0 – 30	NBE	1.150	5	1.150	0	5 años	2	31 – 44	Subsidio I	1.850	65	853	932	25 años	6	2.190	65	853	1.272	25 años	8,10	45 – 54	Subsidio II	2.210	165	725	1.320	25 años	8,50	2.450	165	725	1.560	25 años	10,05	55 – 60	Subsidio III	2.550	372	548	1.630	25 años	10,50	2.700	372	548	1.780	25 años	11,46
Ingreso mensual del núcleo familiar en UR	Tipo de Vivienda	Costo máximo de la vivienda en UR	Ahorro mínimo previo	Monto del subsidio	Monto del préstamo	Plazo de pago	Monto de cuota mensual en UR																																																				
0 – 30	NBE	1.150	5	1.150	0	5 años	2																																																				
31 – 44	Subsidio I	1.850	65	853	932	25 años	6																																																				
		2.190	65	853	1.272	25 años	8,10																																																				
45 – 54	Subsidio II	2.210	165	725	1.320	25 años	8,50																																																				
		2.450	165	725	1.560	25 años	10,05																																																				
55 – 60	Subsidio III	2.550	372	548	1.630	25 años	10,50																																																				
		2.700	372	548	1.780	25 años	11,46																																																				
	<p><u>Demanda individual en el RNP (licitaciones)</u></p> <p>Para satisfacer en grandes cantidades la demanda de familias con ingresos mensuales menores a 30 UR, inscrita en el Registro Nacional de Postulantes, el MVOTMA llamaba a licitación a empresas privadas para la construcción de NBE y NME.</p>																																																										
Tipo de vivienda	<p>Los dos tipos de viviendas construidos por el SIAV fueron:</p> <ul style="list-style-type: none"> Núcleo Básico Evolutivo (NBE), vivienda mínima para evolucionar de 30 m2 con muros exteriores de 15cm. Núcleo Evolutivo Mejorado (NEM), vivienda mínima para evolucionar de 32 m2 con ampliación prevista de cimentación para construcción de 2 dormitorios adicionales. 																																																										
Postulación/Asignación.	Los requisitos para postular eran estar inscripto en el RNP, y tener el ahorro mínimo previo para el tipo de solución que le corresponde. En la postulación se determina un puntaje para cada postulante según la ponderación de las siguientes variables: ahorro, antigüedad del ahorro y cantidad de dependientes del jefe de hogar menores de 14 años (MVOTMA, 2005:10)																																																										
	<p><u>Grupos SIAV</u></p> <p>Buscaba atender la demanda de grupos de ingresos menores a 30 UR para la construcción de vivienda nueva por ayuda mutua, adaptando así el procedimiento de las cooperativas al Programa SIAV. Comprende dos modalidades: a) gestión directa con asesoría, en la cual los beneficiarios agrupados y un IAT acuerdan el suministro de las soluciones habitacionales, y b) gestión por empresa, en la cual los beneficiarios acuerdan con una empresa el suministro de las viviendas (MVOTMA, 1999:1).</p>																																																										
Tipo de vivienda	Los tipos de viviendas variaron por los niveles de subsidio, los NBE y los NEM.																																																										

Postulación/ Asignación.	<p>Se llama grupo SIAV a los agrupamientos de familias que buscan adquirir una solución habitacional o poseen un CSHD, de nivel básico a nivel III. Para postular, el grupo de familias debía constituirse en alguna de las siguientes formas asociativas: Cooperativas, Asociaciones Civiles sin fines de Lucro, u Sociedades Civiles.</p> <p>Cada familia integrante del grupo debía inscribirse en el SIAV de forma individual para completar la Ficha de Evaluación Socioeconómica. Por otra parte el grupo se inscribía en el Registro de Grupos SIAV, presentando la modalidad asociativa elegida y los nombres de sus integrantes, así como un borrador de contrato de servicios con el IAT, y un anteproyecto de la propuesta (MVOTMA, 1999: 5). El Anteproyecto debía establecer el inmueble a adquirir (terreno o edificación a reciclar), y la tipología arquitectónica, la infraestructura y el sistema de construcción.</p> <p>Por otra parte el crédito, para los casos de subsidios nivel I, II, y III, debía ser gestionado por el grupo frente a una Institución Financiera Intermedia (IFI).</p>
	<p><u>Vivienda usada</u></p> <p>Este programa buscó aprovechar el stock edilicio, insertando a las familias dentro de la ciudad consolidada, previniendo la expulsión hacia la periferia.</p>
Tipo de vivienda.	<p>Para el caso de quienes accedían a un CSHD, para optar por una vivienda usada en el mercado, ésta podía ser de 1, 2 o más dormitorios, habitables, recuperadas o a mejorar, en zonas urbanizadas de distintas localidades. Todo dependía del nivel de subsidio al que accedieran.</p>
Postulación/ Asignación.	<p>Además de la obligada inscripción en el RNP, y poseer el ahorro, las familias debían mostrar interés en postular a la adjudicación de un CSHD, para adquirir una solución en el mercado o una vivienda nueva en un Conjunto Habitacional determinado. En la postulación se determina un puntaje para cada postulante según la ponderación de las siguientes variables: ahorro, antigüedad del ahorro y cantidad de dependientes del jefe de hogar menores de 14 años (MVOTMA, 2005:10).</p>
	<p><u>Registro de proveedores</u></p> <p>Se trató de una propuesta alternativa para los poseedores del CSHD, consistente en la construcción en terreno propio. Para ello el MVOTMA elaboró un Registro de Proveedores en el que las empresas constructoras debían registrarse y ser habilitadas.</p>
Tipo de vivienda.	<p>Los tipos de viviendas construidos fueron los NBE y los NEM.</p>
Postulación/ Asignación	<p>El CSHD se obtenía de la misma manera que fue descrita anteriormente, y la familia contrataba a la empresa por medio del CSHD.</p>
	<p><u>Programa Post Obra (PPO).</u></p> <p>Estuvo focalizado en las modalidades de producción de vivienda para la población con ingresos menores a 30 UR, y buscó ser un apoyo social a las familias en la etapa posterior a recibir y ocupar la vivienda.</p>

Cooperativas	
Destinatarios	<p>Este programa estaba destinado a núcleos familiares con ingresos mensuales de entre 30 y 60 UR, como lo establecía la ley 16.237. A partir de 2008, el ingreso mínimo para acceder a este programa es 0 UR.</p>

Financiamiento	<p>Las cooperativas hasta 2008 se dividieron en franjas de ingresos, que iban del 1 al 6. El <i>subsidio</i> fue fijo para cada núcleo familiar (374 UR) sin importar la franja, por otra parte al momento de firmar el préstamo la cooperativa debía contar con el 50% del <i>ahorro</i>, en dinero o en forma de acopio de materiales, el restante 50% podía ser integrado directamente en las obras. En todo caso la cooperativa debía aportar entre el 15 y el 20% del valor de tasación del proyecto. El <i>Valor de Tasación</i> del proyecto incluía el costo del terreno, el costo de la construcción (materiales, mano de obra, aportes sociales e impuestos), los honorarios de la asistencia técnica, así como incluía las obras de infraestructura y el salón comunal, si había. El financiamiento era completado con un préstamo hipotecario que debía de ser reintegrado por la cooperativa en un plazo de 25 años, a una tasa del 7% anual, afectando como máximo un 20% del ingreso familiar (MVOTMA, 1994: 2-3).</p> <p>El valor de tasación para una cooperativa franja 1 se ubicaba en promedio en 1150 UR, mientras que la franja 6 era de 2400 UR (FECovi, s/f:4).</p> <p>La nueva Reglamentación del Programa Cooperativas introdujo la modalidad de subsidio a la cuota de amortización de acuerdo al ingreso de cada familia, a diferencia del subsidio al capital (374 UR por familia) como establecía la reglamentación anterior; estableciendo los montos de préstamo de acuerdo a la cantidad de viviendas de 2, 3 y 4 dormitorios en cada cooperativa con relación al padrón social.</p>
Tipo de vivienda	Vivienda terminada de 2, 3 y 4 dormitorios en conjuntos habitacionales que no pueden superar las 50 viviendas. Una vez obtenida la vivienda, la propiedad o usufructo de la misma no puede ser cedida antes de los 10 años.
Postulación/Asignación.	<p>Para postular a este programa un grupo social tiene que organizarse en cooperativa con personería jurídica, pudiendo ser cooperativas de ayuda mutua o ahorro, con un número de integrantes de entre 10 y 200, bajándose luego el número a un máximo de 50.</p> <p>Cada cooperativa debe haber establecido un convenio con un Instituto de Asistencia Técnica (IAT), previo a inscribirse en el MVOTMA y presentar su proyecto. Cumplidos los procedimientos el MVOTMA dicta una Resolución adjudicando el Subsidio y Préstamo, visado el proyecto ejecutivo se escritura el préstamo con la Cooperativa. Una vez otorgados, la Cooperativa es quien administra los fondos. En el caso de ser de ayuda mutua además de la administración, la cooperativa realiza parte de las tareas de construcción. En el caso de las Cooperativas de ahorro previo o de propietarios en general la misma administra la obra, y realiza una licitación para la construcción, auxiliada por el IAT (MVOTMA, 2005:12).</p> <p>A partir de 2008 se estableció como mecanismo de asignación del préstamo el sorteo para la adjudicación, apuntando básicamente a la reducción de los plazos de gestión y la fijación de un flujo de financiamiento para esta modalidad mediante dos sorteos anuales (MVOTMA, 2010b: 18).</p>

MEVIR	
Destinatarios	<p>La población rural y la población de las localidades de hasta 5.000 habitantes, con ingresos de 0 a 60 UR, que no poseyeran terreno ni vivienda propia, son quienes accedieron al programa. El área rural del departamento de Montevideo quedaba excluida.</p> <p>Por otra parte, a partir del 2003 mediante convenios con la DINAVI y con las Intendencias Municipales, se desarrollaron programas de lotes con servicio y canasta de materiales para el realojo de familias habitantes de asentamientos irregulares en ciudades del interior del país como Florida, Durazno, Minas, Maldonado y Bella Unión.</p> <p>En 2009 se sumó el área rural de Montevideo.</p>
Financiamiento	<p>El MVOTMA aporta 1050 UR por vivienda nucleada y 1150 UR por unidad productiva según. Los núcleos familiares aportan 1.700 horas de trabajo en la construcción de los programas nucleados y 1.000 en las unidades productivas</p> <p>La cuota final a pagar por el participante depende del tipo de intervención y del subsidio otorgado, a lo que se suma el trabajo efectivo en la obra a través de la auto construcción y la ayuda mutua.</p>
Tipo de vivienda	<ul style="list-style-type: none"> • Viviendas nucleadas: Viviendas de 2, 3 y 4 dormitorios según 3 tipologías, y nucleadas, es decir formando conjuntos habitacionales, con servicios básicos, calles, arbolado, plazas y salón comunal. La modalidad de construcción es por ayuda mutua. • Viviendas urbanas en terreno propio: para las familias de escasos recursos que tienen vivienda insalubre en su propio terreno o tienen un terreno en el pueblo.

	<p>Este tipo de intervención se realiza únicamente con un plan de viviendas nucleadas, y es de las mismas características, como también se construye por ayuda mutua.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Viviendas dispersas: es para familias asalariadas radicadas en el medio rural, de escasos recursos, con dificultad de vivienda, electricidad o agua, que tienen predio propio y lo explotan para consumo familiar. Se construye vivienda nueva o refacciona la existente, se provee de servicios básicos, caminería interna, etc. El sistema es la autoconstrucción. • Unidades Productivas: están destinados a familias que viven principalmente de la producción de su predio, necesitan vivienda y/o construcciones para la producción y tienen predio propio. La intervención puede incluir vivienda nueva o refacción de la existente, construcciones productivas (galpones, salas de ordeño, etc.), así como caminería o servicios básicos. La modalidad es de autoconstrucción asistida.
Postulación/Asignación.	<p>El estudio de la demanda la realiza MEVIR y es quién determina la construcción de los programas habitacionales para atenderla, coordinando con los gobiernos departamentales. MEVIR tiene su propio registro de beneficiarios, el Registro Único de Beneficiarios (RUB) (MVOTMA, 2005: 14-15).</p> <p>Para definir las zonas de intervención pueden tomarse diversos criterios, como atender demandas organizadas que llegan a la Institución desde diferentes puntos del país, o analizar las zonas con mayores necesidades, que a su vez cuenten con cierto potencial de desarrollo, de manera de acompañar los procesos productivos y migratorios que se desencadenan en el territorio (Aniotz, 2010:16).</p> <p>Cuando se elige la localidad en la que se va a construir, se coordina la realización de una reunión informativa de los programas de la institución en un lugar de fácil acceso para la población y se inscribe a las familias interesadas, que tienen que llevar la documentación requerida. Luego se realiza una visita y posteriormente un estudio socioeconómico que incluye ingresos, situación familiar, capital (terreno, maquinaria, ganado) a través del cual se aprueba o no la incorporación de la familia al programa y, en caso de aprobarse, se establece el subsidio a otorgar (entre el 20% y el 70% del costo total de la intervención) (MEVIR, 2007: 16).</p>

Fondo de Garantías de Alquileres (FGA)

En el marco de un mercado de alquileres liberalizado, al cual puede accederse generalmente utilizando una garantía real o personal, surge este programa para facilitar el arrendamiento con fines habitacionales a familias que no son aceptadas en el mercado inmobiliario por carecer de ellas (MVOTMA, 2008: 2).

El MVOTMA luego de analizar la postulación de la familia y ser aprobada, entrega un Certificado de Garantía que asegura al arrendador el cobro mensual del alquiler. La administración de las propiedades siguió estando a cargo del propietario (MVOTMA, 2008: 3-4). El monto máximo del alquiler es de 21 UR en un período de 24 meses, no pudiendo superar el 50% del ingreso del núcleo familiar. Los **destinatarios** en un inicio fueron las familias con ingresos líquidos de entre 30 y 100 UR, pero en enero de 2009 se bajó a 15 UR el límite inferior. A julio de 2009 fueron entregadas 1546 garantías de alquiler.

Compra de vivienda nueva de producción pública

Destinatarios	<p>Las licitaciones a compra de vivienda nueva de producción pública tuvieron como público objetivo a hogares con ingresos que rondaran las 60 UR, y el criterio de asignación fue el sorteo.</p> <p>Familias con al menos un menor de 18 años a cargo, e ingresos en el entorno de los 60 UR.</p>
Financiamiento	<p>La familia debe contar con un ahorro previo de entre el 8 y 10% del valor de la vivienda al momento de la inscripción, y luego se continúa pagando como préstamo hipotecario.</p>
Tipo de vivienda	<p>Viviendas terminadas de 2, 3 o 4 dormitorios ubicadas en zonas consolidadas de las ciudades.</p>
Postulación/Asignación.	<p>Se realiza una convocatoria pública a inscribirse, y las viviendas se asignan por sorteo.</p>