

Como citar este artículo: Fernández Caetano, C. La política pública de vivienda en Uruguay en los últimos treinta años. Del enfoque residual a la vocación universalista. *Fronteras* 15 (2): 112-124, agosto-diciembre 2020.

# La política pública de vivienda en Uruguay en los últimos treinta años. Del enfoque residual a la vocación universalista

## Public housing policy in Uruguay the last thirty years. From the residual approach to the universalist vocation

Claudio Fernández Caetano<sup>1</sup>

### Resumen

El presente trabajo compara los dos esquemas de política pública de vivienda implementados en Uruguay en los últimos treinta años.

Los gobiernos de los partidos tradicionales afianzaron una política focalizada propia del paradigma residual, donde primaron las soluciones precarias y estratificadas. Se acentuó la precariedad urbana por los problemas de la localización de los programas, desde el punto de vista socio-económico y de la extensión de la ciudad en áreas sin servicios; socavando así las posibilidades distributivas que implican los cambios en la localización de la vivienda.

La política de vivienda del Frente Amplio configuró una mejora en términos de calidad y cobertura. La vivienda financiada con recursos públicos dejó de ser un producto estratificado según la situación económico-social de la población, a través del denominado subsidio a la permanencia. A su vez, se contempló la localización de los proyectos en áreas equipadas y servidas, en zonas socialmente heterogéneas vinculado a la recomposición del tejido social y la redistribución de la riqueza.

**Palabras clave:** vivienda, distribución del ingreso, universalismo, segregación territorial

### Abstract

This paper compares the two schemes of public policy of housing implemented in Uruguay in the last thirty years.

The governments of the traditional parties consolidated a focused policy typical of the residual paradigm, where precarious and stratified solutions prevailed. Furthermore, urban precariousness was accentuated due to the problems the location of the programs generated, both from the socio-economic standpoint and the extension of the city in areas without services, undermining the distributive possibilities implied by the changes in the location of the house in the territory.

---

<sup>1</sup> Licenciado en Economía. Facultad de Ciencias Económicas y Administración. Universidad de la República. Diploma de especialización en Políticas Sociales. Departamento de Trabajo Social. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de la República. Correo electrónico: claudiofcaetano@gmail.com

The Frente Amplio's housing policy configured an improvement in terms of quality and coverage. Housing financed with public resources became unstratified product according to the economic and social situation of the population, through the permanence subsidy. In addition, it was considered the location of the projects in equipped, served, and socially heterogeneous areas related to the recomposition of the social fabric and the redistribution of wealth.

**Keywords:** Housing, Distribution of income, Universalism, Territorial segregation

## Introducción

La construcción del hábitat supone responsabilidades colectivas, donde el papel del Estado se torna central, ya que si bien desde el paradigma neoclásico se afirma que la asignación de recursos por parte del mercado resuelve las inequidades que resultan del intercambio, no existe evidencia que compruebe tal concepción. Por tanto, la vivienda y el hábitat no pueden quedar libradas a decisiones individuales, siendo responsabilidad del Estado la respuesta a las necesidades habitacionales de la población teniendo como horizonte la reconstrucción del tejido social y la redistribución de la riqueza.

Con la llegada del Frente Amplio (FA) al gobierno en 2005 se dieron una serie de reformas tanto a nivel institucional como en el contenido de las políticas públicas aplicadas que merecen no solo un repaso al finalizar los tres períodos de gobierno, sino una puesta en valor de las mismas.

Esa valorización de las políticas llevadas por la izquierda uruguaya en el gobierno puede suponer hacerlo en términos comparativos respecto a lo que llevaron adelante los gobiernos de signo ideológico contrario, y que nuevamente vuelven al gobierno. Este trabajo compara los esquemas de política pública de vivienda aplicados por el FA, en relación a los quince años de gobierno que lo antecedieron.

La comparación parte de categorizaciones y premisas que encuadran las políticas de vivienda sin visualizar el tema como un resultado cuantita-

tivo de un producto aislado. Por el contrario, comparar esquemas de vivienda supone recordar que estamos insertos en el modo de producción capitalista, repasando así los conceptos intrínsecos a su funcionamiento. Es así, como lo que puede resultar deseable encuentra sus propios límites en el modo de producción.

La lógica de los programas públicos aplicados por la izquierda cambió el eje de la política de vivienda universalizando el acceso a través del subsidio a la permanencia. Si bien se establecieron toques altos de ingresos para la postulación a los programas, se contemplaron las distintas conformaciones de las familias, el nivel de ingresos y la localización en el territorio, siempre resultando en productos de una misma calidad. Se abandonó lo que se podrían denominarse *soluciones pobres para pobres*, es decir, en localizaciones que contribuyen a la segregación territorial y en construcciones de bajo metraje en relación a la integración de las familias. De esa manera, con productos no estratificados por nivel de ingreso sumado al énfasis en la localización en de las soluciones, se configuró una política de vivienda que contribuyó dentro del marco del capitalismo a la redistribución de la riqueza y a la integración social. Además, como resultado de la implantación de los programas en el territorio, aprovechando la inversión social que suponen las obras de infraestructura y servicios sociales, se puede sostener que al menos la política del FA no contribuyó a la segregación territorial desde sus intervenciones.

## 1. Políticas sociales y políticas públicas de vivienda

Las intervenciones públicas pueden encuadrarse en las caracterizaciones de tipologías o Estados de Bienestar. Según las opciones escogidas, las políticas de vivienda pueden enfocarse más hacia modelos residuales, donde las necesidades son atendidas fundamentalmente por la vía del mercado o hacia modelos de performance industrial de la política social donde las instituciones proveedoras se vinculan al mercado de trabajo en relación al mérito, al desempeño laboral y la

productividad. También pueden relacionarse a modelos redistributivos, donde el rol del Estado es esencial brindando y distribuyendo bienestar, guiado por el principio de igualdad en el tratamiento de los riesgos sociales (Antía & Midaglia, 2016, p. 32).

Esos modelos se relacionan con los sistemas de bienestar planteados por Esping-Andersen (1993) que constituyen una tipología de referencia. El modelo residual se corresponde con el liberal, donde el Estado incentiva la búsqueda de alternativas en el mercado para cubrir los riesgos sociales y no produce impactos sobre la estratificación, requiere comprobación de medios económicos de los/las beneficiarios/as y atiende problemáticas que no son tolerables políticamente. “En un grupo, encontramos el Estado del bienestar «liberal», en el que predominan la ayuda a los que se comprueba que no tienen medios, las transferencias universales modestas o los planes modestos de seguros sociales. Los subsidios favorecen principalmente a una clientela con bajos ingresos, generalmente de la clase obrera, dependientes del Estado” (Esping-Andersen, 1993, p. 47).

Por su parte, el modelo conservador-corporativo, que coincide con el modelo industrial de políticas sociales, es la expresión institucional de la opción universal. La desmercantilización depende del status laboral (de las categorías y sectores productivos) como eje articulador de los beneficios sociales. Respecto a la estratificación social, su aplicación reproduce la existente en el mercado de trabajo (Antía & Midaglia, 2016, p. 33).

Finalmente, se define el sistema de bienestar denominado socialdemócrata, el cual supone un esquema distributivo similar al anterior, reafirmando la orientación *beveridgeana* de las intervenciones sociales. “La diferencia que tiene esta opción con la versión liberal radica en que los parámetros de atención pública universal tienen estándares elevados de calidad y de cobertura de los riesgos, correspondiéndose con las expectativas de los sectores medios y medios altos” (Antía & Midaglia, 2016, p. 33). Así opera una desmercantilización alta y la estratificación social

es modificada desde sus niveles iniciales, habilitando la movilidad social y el crecimiento de los sectores de ingresos medios. El tipo socialdemócrata implica “que los servicios y prestaciones se elevaran hasta unos niveles equiparables incluso con los gustos más particularizados de la nueva clase media; y en segundo lugar, que la igualdad se proporcionaría garantizando a los obreros la completa participación en la calidad de los derechos disfrutados por los más pudientes” (Esping-Andersen, 1993, p. 48-49).

Esping-Andersen (2000) también define a la política social como la gestión pública de los riesgos sociales. “En toda la civilización moderna, la gente se ha enfrentado a la pobreza, la falta de techo, las discapacidades, la violencia y la muerte súbita, pero no siempre al desempleo o la radiación nuclear. Algunos riesgos, como los achaques de la vejez, son «democráticos» debido a que nos afectarán a todos; otros, como el desempleo y la pobreza, se hallan estratificados socialmente; y aún otros son específicos de las diversas fases de la vida, como, por ejemplo, la pérdida de ingresos en la vejez” (Esping-Andersen, 1993, p. 55). En relación a la gestión por parte del Estado de las intervenciones dirigidas a atender los riesgos, ya sean en forma residual o maximalista quedarán definidas las políticas sociales.

“Es así que a las clásicas arenas de políticas sociales, fundamentalmente las relacionadas con el sector trabajo y empleo, se agregan otras, también sectoriales, como las políticas educativas, de salud pública, de vivienda, entre las más destacadas, cuyo funcionamiento y consolidación depende de los formatos de provisión social imperante” (Antía & Midaglia, 2016, p. 23-24). Entonces, si bien la política de vivienda no se incluye en los marcos clásicos de análisis de las políticas sociales como lo son los vinculados al mercado de trabajo como la seguridad social y la salud, aparece como una política subsidiaria del resto de las políticas sociales, fundamentalmente en lo que hace a su componente redistributivo.

En relación a la formulación de las políticas y su impacto en la redistribución de la riqueza, debe tenerse presente cuáles son los mecanis-

mos a través de los cuales se generan las desigualdades. Harvey (2007) siguiendo a Titmuss sostiene que los cambios en el ingreso no sólo se dan por lo que podemos denominar el aumento del ingreso corriente, sino por la acumulación de derechos de propiedad entre el inicio y el final del período que se analice. Esa concepción lleva a evaluar cómo se producen los cambios en los derechos de propiedad en función de los beneficios supletorios que son creados por los cambios en el sistema urbano y distribuidos desigualmente entre la población. “El derecho a utilizar ese bien común debe reconocerse sin duda a todos los que han participado en su producción y esta es, evidentemente, la base para la reivindicación del derecho a la ciudad por parte de los colectivos que la han creado” (Harvey, 2013, p. 123).

La accesibilidad al trabajo, a los servicios sociales y a los recursos, se obtiene pagando un precio y son rasgos que definen a un sistema urbano. Ese precio, generalmente se relaciona al menos con la distancia de la vivienda a esos espacios. Por tanto, los cambios en la localización de la vivienda tienen efectos distributivos en torno al precio que paga o deja de pagar por las condiciones de proximidad (Harvey, 2013). La localización de la vivienda en el territorio se relaciona entonces con la posibilidad de acceso a los bienes públicos. “Una vez producidos, los bienes públicos impuros son libres, pero no equitativamente accesibles (en términos de cantidad o calidad) para todos los individuos de un sistema urbano. Muchos bienes son de este tipo. En particular, todos los bienes y servicios que son de libre acceso, pero suministrados a través de algún mecanismo de localización, entran dentro de esta categoría, y de ahí el interés que tienen las decisiones sobre la forma espacial dentro del marco urbano” (Harvey, 2007, p. 83). Harvey considera como un impacto directo en la distribución de la riqueza el cambio en la disponibilidad y precio de los recursos en un sistema urbano.

Por su parte, Castells (2017) sostiene que la vivienda es un bien diferenciado del resto en cuanto que conlleva un conjunto de características que hacen a su calidad y se relacionan tanto al tipo

de construcción como a su confort. Afirma que el problema de la vivienda es fundamentalmente el de su calidad. “El problema de la vivienda es ante todo el de su penuria. Falta de confort y de equipamientos, superpoblamiento (a pesar de que en algunas viviendas exista despoblamiento), vetustez, insalubridad, hacen de este problema una experiencia vivida por una gran parte de la población” (Castells, 2017, p. 177). Es así como ubica al problema no como resultado del proceso de urbanización, sino por las propias condiciones sociales de producción, donde la vivienda regida por la oferta y la demanda en la circulación capitalista termina dependiendo de las relaciones que rigen el mercado. “De ahí la importancia del tema de la especulación y la dependencia que tiene el problema de la vivienda de las leyes económicas que regularizan el mercado. No se debe desprender de esto que la penuria de la vivienda es meramente coyuntural y una simple cuestión de equilibrio entre la oferta y la demanda. Se trata de un necesario desfasaje entre las necesidades, socialmente definidas, de la habitación y la producción de viviendas y equipamientos residenciales” (Castells, 2017, p. 179).

La traducción de las necesidades en derechos genera otra perspectiva respecto a la vivienda, dado que el acceso desigual como resultado de la distribución del ingreso y la riqueza llevan a la necesidad de intervención por parte del Estado hacia la generación de condiciones que al menos mitiguen los problemas generados por el funcionamiento de los mercados. Esas intervenciones pueden no solo mitigar el propio problema de la vivienda en relación a su calidad, sino también generar las condiciones para el consumo colectivo de la mayoría de la población.

Ahora bien, siguiendo a Martínez y Sánchez (2013) en sus consideraciones acerca de la construcción del universalismo, es posible afirmar sintéticamente que el mismo se basa en dos condiciones. La primera es la cobertura de la política; afirmando que inicialmente podría no ser masiva y con el pasar del tiempo ir incluyendo a una mayor cantidad de población con las mismas condiciones de elegibilidad, comenzando por cubrir a los de menores ingresos. La

segunda se refiere al acceso por igual a servicios de la misma calidad por poblaciones con ingresos distintos. Es decir, el universalismo así definido requiere que las soluciones no sean segmentadas por niveles de ingreso; un elemento acorde con las características del tipo de sistema de bienestar de los países socialdemócratas. “La combinación de estos dos aspectos, es decir, servicios abarcativos y de excelencia, tiende a limitar la operativa del mercado como proveedor de bienestar. Este nuevo enfoque recurre a otras mediaciones conceptuales, que permiten identificar diversos trayectos e instrumentos para alcanzar los componentes esenciales que consagran una orientación universal de las iniciativas públicas (cobertura y calidad)” (Antía & Midaglia, 2016, p. 4).

La descripción de los esquemas de política de vivienda aplicados en los períodos seleccionados se vinculará a las características que conforman la vocación universal de las políticas sociales. Por tanto, la comparación será principalmente mediante la cobertura y calidad de las políticas desarrolladas. Sobre la cobertura, se asume que se relaciona con el acceso de distintos conjuntos poblacionales según nivel de ingresos y su vínculo con los subsidios aplicados. Respecto a la calidad, se evalúa en función de las características definidas en la Ley Nacional de Vivienda (LNV) N° 13.728 de 1968, tanto en lo referido a la superficie de las viviendas como a su localización.

## 2. Política de vivienda entre 1990 y 2004

Los Planes Quinquenales de Vivienda entre 1990 y 2004 compartieron su prioridad en la atención a los sectores de bajos ingresos. “Las ideas reformistas que no cuajaron en otros campos sociales tuvieron en el de vivienda un cambio profundo, poco debatido y escasamente conocido que modificó la conceptualización, la orientación, la institucionalidad y las políticas públicas en la materia, así como modificó la demanda en cuanto a la categorización que finalmente y basado en

la ley de 1968, el propio Estado elaboró sobre un modelo de acceso estratificado por el ingreso de las familias” (Magri, 2015, p. 101-102).

En relación a ese acceso estratificado por ingresos, puede mostrarse como caso típico la financiación por parte del Fondo Nacional de Vivienda y Urbanismo (FONAVIyU) hacia las cooperativas de vivienda. El valor máximo de ingresos determinado para acceder al programa se fijó en 60 unidades reajustables (UR<sup>2</sup>), bajo las modalidades de ayuda mutua o ahorro previo, que deberían además componer como parte del esfuerzo propio el 15% del valor de tasación de la vivienda. Los subsidios aplicados fueron al capital por un monto fijo de 374 URs por vivienda desvinculados de los ingresos de las familias y sus necesidades. La estratificación se manifestaba entonces en los montos de los préstamos que sí se relacionaban con los ingresos de los núcleos familiares. Sintéticamente, a menores ingresos, menor préstamo, pero no mayores subsidios.

La Reglamentación 1994 del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) para la construcción de cooperativas ejemplificaba las situaciones, donde la asistencia de las 374 URs se desvinculaba de los ingresos y del aporte propio de las familias. La aplicación de esa Reglamentación resultó que en cualquier situación el monto prestado de capital significaba aproximadamente 29 veces del ingreso familiar; como se deriva del Cuadro 1. Por tanto, se desligaban las soluciones de posibles cambios redistributivos en atención a las familias de menores ingresos.

2 La Unidad Reajutable es una unidad de medida que se ajusta según los salarios nominales medidos por el IMS (Índice Medio de Salarios). Como referencia, en octubre de 2020 su valor fue de \$1287,86 pesos uruguayos, equivalentes a 29,44 dólares americanos.



**Cuadro 1: Condiciones de cooperativas de vivienda en la Reglamentación 1994.** (Valores en Unidades Reajustables).

Ingresos mínimos del núcleo familiar	20,9	28,3	35,6	43,0	50,4	57,7
Valor de Tasación	1150	1400	1650	1900	2150	2400
Subsidio	374	374	374	374	374	374
Aporte propio en UR en %	172,5	210,0	247,5	285,0	322,5	360,0
Préstamo	603,5	816,0	1028,5	1241,0	1453,5	1666,0
Cuota resultante	4,18	5,66	7,13	8,60	10,07	11,55

Fuente: MVOTMA, 1994, p. 4.

Si bien hubo distintos programas, lo característico del período fue la respuesta generada en soluciones habitacionales de espacios mínimos, concretamente los denominados Núcleos Básicos Evolutivos (NBE). Éstos se caracterizaron por una superficie de 30 m<sup>2</sup> sin relación con la integración de las familias, ni tomando en cuenta la importancia de la localización socioespacial. “Debe destacarse que en la modificación hecha en 1992 no se alteraron los mínimos habitacionales que establecían que la vivienda debía tener como mínimo un área habitable de 32 metros cuadrados, lo que en realidad generó que posibles viviendas que fueran concebidas bajo la categoría NBE pudieran no cumplir con estos mínimos” (Failache & González, 2018, p. 34).

Por tanto, la construcción de ese producto mínimo y su posterior evolución quedó librada a las condiciones tanto materiales como sociales de las familias, donde el resultado dependía únicamente de sus posibilidades, pronosticando así el alcance limitado dadas las condiciones económicas. Siguiendo a Carlos Barba (2005) en sus determinaciones de paradigmas de bienestar social, el predominante en aquel momento encuadra en el denominado “paradigma residual o marginal”, donde la concepción sobre la pobreza era una concepción individualista: la génesis de la misma estaba en razones individuales y no en problemas sistémicos; por tanto, la salida de la misma radicaba en el propio mercado (Barba, 2005, p. 43).

Para los propulsores a de los NBE la vivienda debía evolucionar en calidad conforme lo hiciera

la situación de las familias, idea que contrastaba con la propia LNV. Como argumentos favorables a las soluciones a través de los NBE se sostuvo que: su bajo precio permitiría un mayor número de soluciones con bajos recursos, su rápida construcción cumpliría con las urgencias de la población; la construcción de una solución inicial, aunque no cumplía con el metraje mínimo legal sería posible de evolucionar, valorándose también la participación de los/las usuarios/as en su evolución posterior. En cambio, por otro lado, se sostuvo que el precio por metro cuadrado era el más alto de todas las soluciones financiadas con recursos públicos; ya que influyen también los costos de infraestructura, del terreno, de los servicios, sumado a que no se redujeron los márgenes de ganancia de las empresas. Además, la construcción no era tan rápida como se pretendía, ya que lo que se reducía en esa solución mínima eran los metros cuadrados más fáciles de construir; y que el no cumplimiento del metraje mínimo requerido generaban situaciones de habitación promiscua, con consecuencias en la salud física y moral de sus habitantes, acentuado por la numerosa composición de las familias destinatarias. Adicionalmente, se argumentó que las posibilidades de evolución de la vivienda fueron sólo teóricas ya que no existía ningún tipo de financiamiento ni de asistencia técnica para futuras ampliaciones (Vivienda Popular, 1997, p. 20).

Además, fueron desatendidos los problemas de implantación en el espacio que tenían los pro-

gramas; concentrando la precariedad urbana y desatendiendo los problemas que la ubicación en el territorio podía ocasionarle a la población destinataria desde el punto de vista de la inserción socioeconómica y cultural; y adicionalmente repercutiendo en la extensión de la ciudad en localizaciones sin servicios. Esa política reforzaba la segregación territorial, acentuando los problemas de integración social que derivan de la misma. Así pues, se buscaron soluciones en cantidad sin importar su localización, aunque la Dirección de Ordenamiento Territorial tuviese relevamientos de cuáles eran las tierras con servicios. “[...] las soluciones llevadas adelante hasta ahora se han ubicado en conjuntos de NBE en zonas periféricas, para poder emplear terrenos de menor costo, aunque ello en realidad signifique mayores gastos para la sociedad, por la necesidad de ampliar servicios, y para los destinatarios individuales por lo que significa en gastos de transporte, tiempos de traslado, carencia de servicios sociales, etc.” (Vivienda Popular, 1997, p. 20).

El sociólogo Jean Lojkin (1986) sostiene que en la medida en que las políticas urbanas permitan un distanciamiento espacial de los grupos sociales en la ciudad, se acentuará la segregación. Ese distanciamiento también se vincula a los equipamientos sociales de las distintas zonas y así se refuerzan las dificultades de consumo colectivo de la fuerza de trabajo. “La segregación social opera mediante un acceso desigual a los equipamientos e infraestructuras públicas de parte de las diferentes clases y estratos sociales asentados en las ciudades. Acceso que beneficia a los grupos dominantes y desfavorece a otras capas sociales” (Lojkin, 1986, p. 215).

Al vincularse los cambios en la riqueza con la localización la vivienda, la implantación en el territorio de los programas es probable que impacten en la estratificación social, y por tanto su relación con los esquemas de bienestar. “La accesibilidad a las oportunidades de trabajo, a los recursos y a los servicios sociales sólo puede ser obtenida pagando un precio, y este precio es comparado, en general, al costo de la distancia que hay que salvar, al tiempo utilizado en ello, etc. (...) al cambiar la forma espacial de una ciudad (cam-

biando la localización de las viviendas, las rutas de transporte, las oportunidades de trabajo, las fuentes de polución, etc.), cambiamos también la accesibilidad y el costo de proximidad para cualquier familia. El balance de estos cambios posee, evidentemente, la fuerza suficiente como para aportar cambios muy sustanciales en la distribución del ingreso” (Harvey, 2007, p. 53-54).

La acción del Estado en el marco del neoliberalismo fue desde un punto de vista minimalista, con políticas focalizadas en la población más sumergida dentro de la más pobre, siguiendo las orientaciones de las recomendaciones de los organismos multilaterales de crédito. Con esa orientación, la política de vivienda tuvo resultados apenas compensatorios de los efectos que la propia política económica (siguiendo el decálogo del Consenso de Washington) ocasionaron en los sectores más vulnerables de la sociedad. Se puede sostener que, de ese rol apenas compensatorio, formaron parte las soluciones brindadas a través de los NBE. “[...] ni derecho ni necesidad sino esencialmente mercancía se dejó a cargo del mercado, la intervención pública sólo apuntaló para compensar a aquellos sectores que aparecían como muy pobres, dejando a múltiples sectores de la población sin posibilidades de acceso. La idea de la vivienda mínima, sin relación con los requerimientos de las personas y crecientemente disociada de la potencialidad o autonomía relativa que otorga el salario, representó la propuesta” (Berdía & Terra, 2006, p. 88). Por tanto, la solución planteada a través de los NBE no lograba satisfacer las necesidades de las familias destinatarias dando cuenta del grado de focalización de la política que se presentaba.

En síntesis, el esquema de política de vivienda desde 1990 a 2004 no tuvo desde su concepción las características deseables de amplia cobertura y servicios de calidad. Por el contrario, la cobertura focalizada en la población más pobre determinó la característica de baja cobertura de la política; y, adicionalmente la afirmación de los NBE como solución mínima en áreas que no contaban con servicios, reforzó los procesos de segregación territorial que llevaron a incumplir con estándares de calidad deseables.

### 3. Política de vivienda entre 2005 y 2019

La política de vivienda definida en los gobiernos del FA a partir del año 2005 tuvo su génesis en la LNV, aplicando sus principios elementales basados en la trilogía: aporte o esfuerzo propio (ya sea mediante el trabajo de las familias en la obra de construcción o el ahorro monetario), el préstamo y el subsidio a las familias financiados por el FONAVIyU. A ese esquema se le incorporó el énfasis en la heterogeneidad social de los programas y los enclaves territoriales. En su definición se configuró una distancia con las políticas aplicadas hasta ese momento: “Se establecían diferencias importantes en la concepción de la política de vivienda, en particular, con un enfoque más universalista que buscaba incluir no solamente a los hogares en pobreza extrema, sino también a la clase trabajadora en su conjunto. Adicionalmente, había una reafirmación explícita y enfática respecto a la vivienda como derecho imprescindible y al rol del Estado en ese ámbito” (Failache & González, 2018, p. 64).

El cambio fue condición necesaria para garantizar el derecho a la vivienda entendido como un derecho ciudadano, declarando su orientación hacia la universalización como el horizonte del acceso a la vivienda. En ese sentido se visualiza que las intervenciones públicas a través de los distintos programas convergen a la atención a población con características heterogéneas pero que comparte su incapacidad de acceder a la vivienda únicamente mediante los mecanismos del mercado.

La política habitacional aplicada por el FA no se definió únicamente como un mero estímulo al sector de la construcción y su incidencia en el crecimiento económico con la generación de nuevas unidades de vivienda como su único fin; sino que se entendió que el eje en la población pone al factor humano en un papel preponderante en consonancia con el desarrollo económico. “(...) el acceso a la vivienda y a un hábitat socialmente sustentable, en tanto derechos impostergables, no pueden quedar librados exclusivamente a las capacidades de los ciudadanos individualmente considerados y es responsabilidad

del Estado garantizar los mismos.” (MVOTMA, 2015, p. 5).

Definida sobre un esquema de integración socio-territorial de las familias, la política de vivienda avanzó respecto a los períodos de gobierno anteriores, dignificándose las soluciones habitacionales, superando así las respuestas mínimas generadas a través de los NBE. “Los programas de vivienda deben contemplar la heterogeneidad de los hogares destinatarios, buscando la integración y la inclusión de los distintos sectores de población. Ello implica que la vivienda financiada con recursos públicos no puede ser un producto estratificado según condición socioeconómica de los destinatarios, una prestación «pobre» que solo sea aceptada por aquellos que nada tienen, sino un bien de calidad de acuerdo a estándares contemporáneos y un bien «deseado» por un amplio espectro de sectores de población”. (MVOTMA, 2015, p. 9). Esa visión, en contraposición con lo que se afirmó con la política de los noventa, se conjuga con el sistema de bienestar de tipo socialdemócrata definido por Esping-Andersen (1993).

Otro elemento central fue la implantación de los programas en el territorio. La localización de los proyectos implantados en áreas de la ciudad servidas y equipadas, priorizando lugares socialmente heterogéneos tiene un efecto sobre el conjunto de la sociedad, ya que contribuye a la recomposición de la fragmentación social, y también supone el aprovechamiento de la inversión acumulada a lo largo del tiempo, ya sea en infraestructura como calles, redes de agua potable, de saneamiento, electrificación, alumbrado público; como también en servicios comunitarios como centros educativos, de salud, recreativos y comerciales o el transporte público. Así se configura el aspecto redistributivo que implica la localización definido por Harvey (2007).

Sobre esa base conceptual, el MVOTMA definió formalmente las características que tendrán las viviendas relacionadas a los programas públicos, determinando las mismas en el denominado Reglamento de Producto. El mismo se compone tanto de las condiciones técnicas vinculadas con la calidad de las viviendas a producirse, como de



las condiciones de localización: “Las soluciones habitacionales se concretarán a través de programas que deberán contemplar de forma integral: 1) La satisfacción de las necesidades individuales, familiares y/o grupales de los destinatarios, 2) su integración social y física con el entorno donde se implante, 3) el mejor aprovechamiento de las infraestructuras y servicios habitacionales existentes” (MVOTMA, 2008). Se integraron así la satisfacción del bienestar individual y el colectivo, apoyados en la gestión social de los proyectos y su inserción en el territorio.

Los programas incorporaron modificaciones sobre el resultado físico de la vivienda, atendiendo la calidad, confort y áreas, determinando estándares en base en los establecidos en el artículo 18 de la LNV (aislación térmica, acústica, niveles de asoleamiento, conexiones de red de agua potable, entre otras especificaciones) actualizados en 2017 con la aprobación de la Ley N°19581. Ese aspecto es clave: el resultado material de un producto de calidad de acuerdo a estándares contemporáneos que se contraponen con los productos estratificados por niveles de ingresos de las familias destinatarias de los programas como ocurrió en las formulaciones anteriores al 2005. El foco en la calidad del producto vivienda y su énfasis en localizaciones que no contribuyan a la segregación territorial manifiesta la importancia en la definición de la calidad de los servicios. “Los programas de vivienda deben tender a insertarse en áreas de la ciudad, adecuadamente servidas y equipadas, prioritariamente en zonas socialmente heterogéneas contribuyendo así a recomponer el tejido social fragmentado” (MVOTMA, 2015, p. 9).

Para alcanzar soluciones de calidad, se tuvo en cuenta otro componente de la LNV: los préstamos financiados a través del FONAVIyU con la finalidad de construir, reformar, ampliar o adquirir una vivienda. Fue así como en los préstamos se establecieron las condiciones para la construcción o la compra en el mercado, siempre atendiendo las condiciones materiales de las viviendas y las necesidades de las familias. “La vivienda constituye un bien duradero, quizá el más importante activo físico de la mayoría de las

unidades familiares, cuyo precio suele ser varias veces superior a los ingresos de los potenciales demandantes. Por esta razón, la adquisición de vivienda, en los más de los casos, sólo se torna viable mediante la disponibilidad de un crédito a largo plazo, que permita diferir en el tiempo la presión que dicho precio ejerce sobre el ingreso familiar y, por lo tanto, haga posible la compra de tal bien” (Gonzales Arrieta, 1997, p. 15).

Respecto al aporte o esfuerzo propio de la población destinataria como requisito, su configuración varía según los distintos programas. Se expresa como ahorro monetario o también como trabajo en la obra en el caso de cooperativas de ayuda mutua o la autoconstrucción ya sea en terreno propio o público “[...] la propia experiencia práctica lo señala, el esfuerzo de las familias que desean acceder al subsidio habitacional directo no necesariamente puede expresarse en términos de ahorros monetarios. También puede ser útil, sobre todo para los estratos de más bajos ingresos, aportes propios expresados en especies, como terrenos, materiales o mano de obra. Lo más importante es rescatar la idea de que el subsidio habitacional directo premia el esfuerzo de las familias y no es simplemente una dádiva” (Gonzales Arrieta, 1997, p. 16).

El otro elemento que completa el esquema, determinado también en la LNV es el subsidio a la cuota de amortización de los préstamos a la población que no le es posible con sus ingresos cubrirla totalmente. “Desde su creación, el esquema de subsidios utilizado por el MVOTMA, fue en base a subsidios de capital o a subsidios a la tasa de interés. En el primer caso destinaba una cantidad importante de los recursos públicos a reducir el valor de compraventa de las viviendas. En el segundo caso reducía la tasa de interés de los préstamos a largo plazo a valores que implican una importante depreciación en su recuperación. En ambos casos se aplicaba el beneficio sin considerar las características socio-económicas de las familias destinatarias, por lo que hay familias que pueden obtener más subsidio que el que requieren, y otras que aún con el subsidio otorgado no pueden acceder a una vivienda” (Ley N° 19588, 2018).

Los subsidios al capital o a la tasa de interés como tipos de subsidios indirectos aplicados en el período anterior, resultaron en el tratamiento por igual a desiguales, disminuyendo los valores de las cuotas desde el otorgamiento del préstamo hasta el final del período amortizante, y por ende se deslindaba del ciclo vital de las familias. Ejemplo de ello son las 374 URs por unidad de vivienda en los préstamos destinados a cooperativas que operó a partir de la Reglamentación de 1994.

Al contrario, el subsidio a la permanencia como una forma de subsidio directo (en cualquiera de los programas, ya sea construcción de cooperativas, compra de vivienda nueva, de vivienda usada, préstamos de autoconstrucción, entre otros) se torna un instrumento de equidad. Su aplicación contempla las características de las familias tanto en su integración (número de componentes del núcleo familiar) como sus niveles de ingreso.

En relación a ello, en 2017 el MVOTMA modificó los umbrales de ingreso por debajo de los cuales las familias pueden aspirar a postularse en sus programas, modificando el tope vigente de 60 URs por núcleo familiar independientemente de su conformación, estableciendo así una nueva escala más, amplia en función de la composición de los hogares:

**Cuadro 2:** Ingresos máximos por núcleo familiar

Cantidad de integrantes	Ingreso máximo del hogar en UR
1	40
2	60
3	72
4	84
5 o más	92

Fuente: (MVOTMA, 2017)

En relación a los préstamos, su financiación resulta en distintos valores de cuota de amortización. Y así el subsidio representa la diferencia entre el monto de dicha cuota y el porcentaje de los ingresos que representa la cuota a pagar por parte de las familias, calculado en función de su número de integrantes y del nivel de ingresos variables según lo haga la CBA (canasta básica de alimentos) calculada por el Instituto Nacional de Estadística. Los porcentajes de afectación de los ingresos van desde 0% (subsidio total) al 25%. Con ese esquema las familias podrán pagar los préstamos en función de su ingreso y composición, teniendo subsidiada el resto de la cuota de amortización. El siguiente Cuadro presenta el esquema para su aplicación:

**Cuadro 3:** Porcentaje de afectación de los ingresos en los programas públicos de vivienda

% máximo de Afectación de los ingresos del núcleo familiar	Ingresos per cápita según número de integrantes del núcleo familiar		
	1 integrante	2 integrantes	3 o más integrantes
0%	0 a 3,0 CBA	0 a 1,5 CBA	0 a 1,0 CBA
10%	3,1 a 5,0 CBA	1,5 a 3,0 CBA	1,1 a 2,5 CBA
14%	5,1 a 7,0 CBA	3,1 a 4,5 CBA	2,6 a 3,5 CBA
18%	7,1 a 9,0 CBA	4,6 a 6,0 CBA	3,6 a 4,5 CBA
21%	9,1 a 11,0 CBA	6,1 a 7,5 CBA	4,6 a 5,5 CBA
25%	Más de 11,0 CBA	Más de 7,5 CBA	Más de 5,5 CBA

Nota: para considerar los ingresos per cápita de los hogares con más de tres integrantes, se computará 0,6 por cada integrante adicional

Fuente: (MVOTMA, Ley N° 19588, 2018)

Otro componente relevante del subsidio es su carácter dinámico. El mismo es revisable por plazos bianuales, lo cual implica que si la situación económica de una familia mejora, se reducirá la porción subsidiada de la cuota; y, por el contrario, si los ingresos disminuyen es posible solicitar montos mayores de subsidio y no interrumpir la regularidad de los pagos. De ese modo se acompañaba el ciclo de vida de las familias garantizando la permanencia de las mismas en la vivienda. Desde el 2008 el subsidio a la cuota aplica a los programas del MVOTMA y en 2018 fue reafirmado mediante su aprobación legislativa en la Ley N° 19588.

Este subsidio se puede entender como un instrumento de redistribución de la riqueza; ya que permite que las familias acceden al activo fijo de mayor valor al que pueden aspirar en esta sociedad. “En una sociedad económicamente fragmentada, y por sus características de mercancía, la vivienda debe ser considerada en su dimensión de agente de redistribución de la riqueza. Ello es así para los sectores de población de mayores recursos, por lo que negar esa posibilidad a los de menores recursos solo puede aumentar la brecha entre ambos” (MVOTMA, 2015, p. 20). En la medida en que el acceso al crédito a largo plazo con costos bajos para las familias es una restricción, el instrumento del subsidio que permite acceder a un producto de calidad se torna fundamental para ir avanzando hacia la universalización del derecho a la vivienda, incorporando tanto el componente redistributivo como la calidad en las soluciones.

Con una cuota subsidiada, ya sea tanto desde el inicio del proceso amortizante o atendiendo a una disminución coyuntural de los ingresos del núcleo familiar, queda expresado el reconocimiento de un derecho, ya que la permanencia en la vivienda no se limita a las posibilidades económicas de las familias ni está condicionada a algún tipo de contrapartida, a excepción del cuidado y mantenimiento de la misma. En relación a ello, y siguiendo a Esping-Andersen en su clasificación de los Estados de Bienestar en base a tres funciones (desfamiliarizar, desmercantilizar y redistribuir), de manera clara el subsidio

funciona como desmercantilizador, ya que “La desmercantilización ocurre cuando un servicio se presta como una cuestión de derecho, y cuando una persona puede ganarse la vida sin depender del mercado” (Esping-Andersen, 1993, p. 41).

### Consideraciones finales

La descripción de los esquemas de política de vivienda aplicados en Uruguay en los últimos treinta años puede vincularse a las características que conforman la vocación universal de las políticas sociales. En ese sentido, y siguiendo a Martínez y Sánchez (2013) en relación a las condiciones del universalismo, se plantearon básicamente dos condiciones. La primera se refiere a la cobertura de la política, que en este análisis se evaluó mediante la cantidad de población cubierta en función de los préstamos públicos y de los subsidios otorgados; es decir, se relaciona con el acceso de la población según distintos niveles ingreso. La segunda trata de la calidad, y en esa dirección se representó por la superficie de las viviendas en función de lo legislado en la LNV y por la localización de los programas públicos. Como elemento definitorio del universalismo, con esas condiciones, se requiere que las soluciones alcanzadas no sean segmentadas por niveles de ingreso; elemento en sintonía con las características de los sistemas de bienestar en los países socialdemócratas.

En los gobiernos de los partidos tradicionales a partir de 1990 se afirmaron las políticas focalizadas propias del paradigma residual donde no existían soluciones integradoras y primaban las soluciones precarias. Por tanto, la política de vivienda en esa etapa tuvo efectos apenas compensatorios de los resultados que la propia política económica ocasionó en la población más vulnerable al seguir el decálogo del Consenso de Washington. Así fue que se acentuó la precariedad urbana, desatendiendo los problemas que la localización de los programas en el territorio podía generarle a la población destinataria, tanto desde el punto de vista socioeconómico como de la extensión de la ciudad en áreas sin servicios. A su vez, claramente quedaban de lado las posibilidades distributivas que implican los cambios

en la localización de la vivienda en el territorio. Aquella política de vivienda tuvo un claro sesgo de estratificación por ingresos de las soluciones propuestas. Ello se expresaba, por ejemplo, con el financiamiento hacia las cooperativas donde el nivel de ingresos determinaba los montos prestados con recursos públicos. A su vez, los subsidios indirectos tanto al capital como a la tasa de interés, desligados de la conformación de los hogares y sus ingresos, reforzaban mecanismos que no contemplaban una cobertura amplia.

Respecto a la calidad, medida tanto por la superficie de las viviendas como por su localización, en ese período la solución principal fueron los denominados NBE de 30 m<sup>2</sup> que no cumplían con la calidad deseable en un paradigma universalista, incluyendo, además, problemas de su implantación en el territorio.

La política de vivienda aplicada por el FA en el gobierno se diferenció en su alcance y cobertura de la formulación existente en los gobiernos con orientaciones neoliberales, donde el resultado habían sido soluciones pobres y mínimas en superficie para las familias en situación de pobreza.

En lo relacionado a la cobertura, el cambio central en las políticas a partir del 2005 fue la aplicación del subsidio a la permanencia que implica la atención a la población con dificultades de acceso a través de mecanismos de mercado. El mismo, como subsidio directo concibe a las soluciones de vivienda como productos no estratificados, integrando en soluciones idénticas en calidad a familias independientemente de su nivel de ingresos por debajo de cierto umbral que podría considerarse alto en relación a los niveles promedio de ingresos de la población.

Si bien el subsidio contribuye al acceso no segmentado por nivel de ingresos; pero existe una clara restricción presupuestal que socava las posibilidades de una política de vivienda en Uruguay de amplia cobertura. En ese sentido, el avance en soluciones que incluyen a más conjuntos de población confirma la vocación universalista de la política de vivienda a partir de 2005. Con el límite por ingresos en 92 URs, la población no alcanzada por los programas es la del quintil de

más altos ingresos. Esto reafirma una confrontación entre la vocación universalista y las posibilidades de acceso del resto de los quintiles de población que son sujetos de aplicación de la política que, dada la restricción presupuestal, queda impedida en la realización del derecho a la vivienda y a la ciudad como objetivo de corto plazo.

Respecto a la calidad, en relación a las superficies se respetaron las establecidas en la LNV (ampliadas en 2017) y en los propios Reglamentos del MVOTMA poniendo además el acento en la calidad física de las viviendas. Al contrario de su precedente, la política de vivienda desarrollada por el FA presentó interés en la localización de los programas en áreas equipadas y servidas en un marco de política que contemplaba la localización de los proyectos, en zonas socialmente heterogéneas se vincula con el propósito de la recomposición del tejido social y la redistribución de la riqueza. Tomó en cuenta tanto el propio efecto distributivo como del aprovechamiento de la inversión social que supone los servicios en el territorio y el acceso al consumo colectivo para la reproducción de la fuerza de trabajo.

En ese sentido, también se puede afirmar (en los términos que señala Lojkine) que el cambio en la política supuso al menos el no reforzamiento de los procesos de segregación territorial que pueden acentuarse con la aplicación de las propias políticas públicas de vivienda.

El componente redistributivo se relaciona con los tipos de sistemas de bienestar socialdemócratas y el paradigma universalista donde el eje del mismo es la asunción de que la pobreza y la desigualdad no surgen de las limitaciones individuales, sino del propio funcionamiento del mercado que es el que afecta a algunos grupos sociales, y por ende debe asumirse como un problema de naturaleza social (Barba, 2005, p. 47). Por tanto, este paradigma, en oposición al residual o marginal, fija en la agenda el cambio de esta situación intentando atenuar las desigualdades a través de las políticas redistributivas.

En síntesis, en los gobiernos del FA se configuró una mejora en el esquema de política de vivienda

social que supuso la ampliación de la cobertura y la calidad de la propuesta habitacional. Considerando lo definitorio de ambos esquemas de política de vivienda aplicados entre 1990 al 2019 y su comparación, puede afirmarse que en cada uno de los componentes de las condiciones del universalismo en relación a la política de vivienda, hubo una clara mejora a partir del 2005 con los gobiernos del FA.

## Bibliografía

- Antía, F., & Midaglia, C. (Junio de 2015). *Revisando los procesos de universalización de las políticas sociales en América Latina. Análisis del caso uruguayo*. Obtenido de Facultad de Ciencias Sociales: <http://cienciassociales.edu.uy/institutodecienciapolitica/wp-content/uploads/sites/4/2015/06/Dol-car-men1.pdf>
- Antía, F., & Midaglia, C. (2016). *Bienestar y Protección Social en América Latina. Abordajes conceptuales y metodológicos para el Mercosur*. Asunción: Instituto social del Mercosur.
- Barba, C. (2005). *Paradigmas y regímenes de bienestar*. Costa Rica: Flacso.
- Berdía, A., & Terra, C. (Marzo de 2006). *Anotaciones para una política que atienda a la segmentación social y la segregación residencial*. Obtenido de Consulta técnica sobre Reforma Social: [https://www.bps.gub.uy/bps/file/4729/1/0953\\_reforma-social---documentos-tecnicos.pdf](https://www.bps.gub.uy/bps/file/4729/1/0953_reforma-social---documentos-tecnicos.pdf)
- Castells, M. (2017). *La cuestión urbana*. México DF: Siglo XXI Editores.
- Esping-Andersen, G. (1993). *Los tres mundos del Estado de Bienestar*. Valencia: Edicions Alfons el Magnànim.
- Esping-Andersen, G. (2000). *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*. Barcelona: Ariel.
- Failache, E., & Gonzalez, F. (2018). Ley de Vivienda 13728: situación de la vivienda, políticas y privaciones habitacionales en la población uruguaya. En I. H. Terra, *Aportes del Concurso de Investigación, 2da. Edición*. Montevideo: Instituto Humanista Cristiano Juan Pablo Terra.
- Gonzales Arrieta, G. (1997). *Acceso a la vivienda y subsidios directos a la demanda: experiencias latinoamericanas*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Harvey, D. (2007). *Urbanismo y desigualdad social*. Madrid: Siglo XXI.
- Harvey, D. (2013). *Ciudades Rebeldes. Del derecho de la ciudad a la revolución urbana*. Madrid: Akal.
- Ley N° 19588, .. (2018). *Sistema de subsidios a la demanda habitacional. Exposición de motivos*. Obtenido de [https://parlamento.gub.uy/documentosleyes/ficha-asunto/135962/ficha\\_completa](https://parlamento.gub.uy/documentosleyes/ficha-asunto/135962/ficha_completa)
- Lojkin, J. (1986). *El marxismo, el estado y la cuestión urbana*. México: Siglo XXI.
- Magri, A. (2015). *De José Batlle y Ordoñez a Jose Mujica. Ideas, debates y políticas de vivienda en Uruguay entre 1900 y 2012*. Montevideo: Universidad de la República.
- MVOTMA. (Junio de 1994). Información sobre cooperativas de vivienda. Montevideo.
- MVOTMA. (2008). Reglamento de Producto. Obtenido de <http://mvotma.gub.uy/portal/ciudadania/item/10007787-reglamentos-de-subsidio-prestamo-y-producto.html>.
- MVOTMA. (2015). Plan Quinquenal de Vivienda. Obtenido de <http://mvotma.gub.uy/portal/el-ministerio/transparencia/plan-quinquenal-de-vivienda-2015-2019.htm>
- MVOTMA. (2017). Resolución ministerial No.1537. Obtenido de <http://www.mvotma.gub.uy/institucional/normativa-asociada/resoluciones/item/10012405-resolucion-ministerial-1573-2017>.
- Vivienda Popular. (1997). Los núcleos básicos evolutivos: ¿solución de vivienda? *Vivienda Popular*, 16-21.