

Historia política de la vivienda social en el Uruguay

Altair Jesica Magri*

* Doctora en Ciencias Sociales, docente e investigadora del Instituto de Ciencia Política-Facultad de Ciencias Sociales-UdelaR. Investigadora activa del Sistema Nacional de Investigadores de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación.

1. La evolución del concepto “vivienda social” entre 1900 y 1985

El concepto de vivienda social aparece en el cuerpo jurídico en Uruguay en la Ley de Vivienda N°13.728 de 1968 (artículo 26°, que define la vivienda de *interés social*). Sin embargo, con distintas fundamentaciones y nombres, puede ser rastreado en el proceso institucional desde la década de 1900.

En el Uruguay, como en el resto de los países latinoamericanos, las élites comenzaron tempranamente el debate de ideas acerca de la provisión de soluciones mínimas de subsistencia, dando paso a un proceso que se instaló formalmente en las constituciones nacionales

promediando el siglo XX, cuestión que no quita relevancia a la impronta que la matriz antecedente de leyes y planes legó al imaginario social y a las agendas partidarias.

A continuación repasaremos sintéticamente algunos mojones del itinerario del concepto vivienda social, la institucionalidad creada para su implementación y la evolución del concepto por el Estado, porque es importante conocer la historia de las ideas en el tema y cómo se construyó la arquitectura institucional a lo largo de poco más de un siglo, donde intervinieron también los grupos sociales, la academia y la industria.

El empuje inicial

Las élites políticas e intelectuales latinoamericanas se nutrieron de las ideas positivistas predominantes en Europa entre los siglos XIX y XX, y cabe destacar en ello dos aspectos importantes. Uno, se debatía el lugar que el Estado ocupaba en la provisión de bienes a las llamadas “clases populares”, y dos: hizo carne la idea de que las familias obreras tenían el derecho civil de entrar en la posesión de la vivienda, incorporándose por primera vez la noción del derecho a la propiedad privada de las clases populares.

En nuestro país, en la presidencia de Claudio Williman (1907-1911, Partido Colorado-sector Batllismo), surge a iniciativa de un empresario lo-

TEMA DE TAPA

pora como un derecho de ciudadanía. Pero además porque cambia el lenguaje utilizado para referirse a las clases trabajadoras sobre las cuales es necesario legislar, asegurar por la norma sus derechos. No es más “lo popular al cual dar”, sino lo proletario y cuerpo social, reconociendo el estatus del trabajo y el derecho al bienestar de los individuos.

Pero también comienzan a introducirse otros tipos de relacionamiento. El concepto de derecho social a la vivienda iba acompañado de otros factores de utilidad de tipo económico y cultural. En lo económico, se relacionaba al empleo, a la producción industrial y la modernización que necesariamente se debía asumir en el marco del impulso del modelo de acumulación capitalista. En lo cultural, la provisión de bienes materiales con contrapartidas de ahorro y cuidado a las buenas costumbres, impulsarían a las familias a cambiar “malos hábitos” por una civilización a la europea que debía sustentar al sistema de acumulación que se afincaba en la dinámica del país.

No obstante estos clivajes, la carta orgánica del BHU argumenta en primer lugar la cuestión social en sus principios fundadores, dando paso a cuatro décadas de expansión institucional, traducida en garantías de tipo universal en materia del acceso al bien vivienda. La reforma constitucional de 1934 incorpora al Estado como proveedor de soluciones: “La ley propenderá al alojamiento higiénico y económico del obrero, favoreciendo la construcción de viviendas y barrios que reúnan estas condiciones.” (Constitución de la República, 1934, 1942, 1952, art. 44 y 45).

Sin embargo, finalizando la década de los años treinta, el rendimiento social del Banco es cuestionado por los partidos, surgiendo paralelamente y por primera vez lo que hoy llamaríamos una política focalizada en los grupos de menores ingresos. El Instituto Nacional de Viviendas Económicas (INVE), que operaba en la órbita del Ministerio de Obras Públicas, creado en 1937 por la Ley N° 9.723 para la construcción de viviendas para compra o alquiler, es una respuesta política a la baja eficacia de los programas sociales del BHU que comenzaron a proveer a una incipiente clase media, además de ir transformándose rápidamente en coto de poder político y burocrático⁶.

La provisión de vivienda económica observaba condiciones y contrapartidas para el acceso: también se requería inserción laboral estable, buena moral y familia constituida y ser afiliado al INVE. La vivienda económica estuvo topeada en el precio y el acceso significaba el 10% de los ingresos totales de las familias y exoneración de contribución inmobiliaria en los primeros años. Asimismo, la mujer se convirtió en sujeto de derecho civil y social por herencia indivisible en viudez y sujeto de consentimiento en las transacciones sobre el bien.

Otro factor social de importancia fue la construcción no sólo de viviendas sino de hábitat, ya que se crearon en los entornos de los complejos: economatos de consumo, escuelas, liceos y policlínicas, plazas de deportes y promoción a organizaciones civiles de deporte y recreación. INVE construyó 1.510 viviendas entre 1937 y 1942, llegando a la década del sesenta

¹ La actual ley de promoción a la inversión privada en Vivienda de Interés Social (“LIVIS”) también fue propuesta por el sector privado.

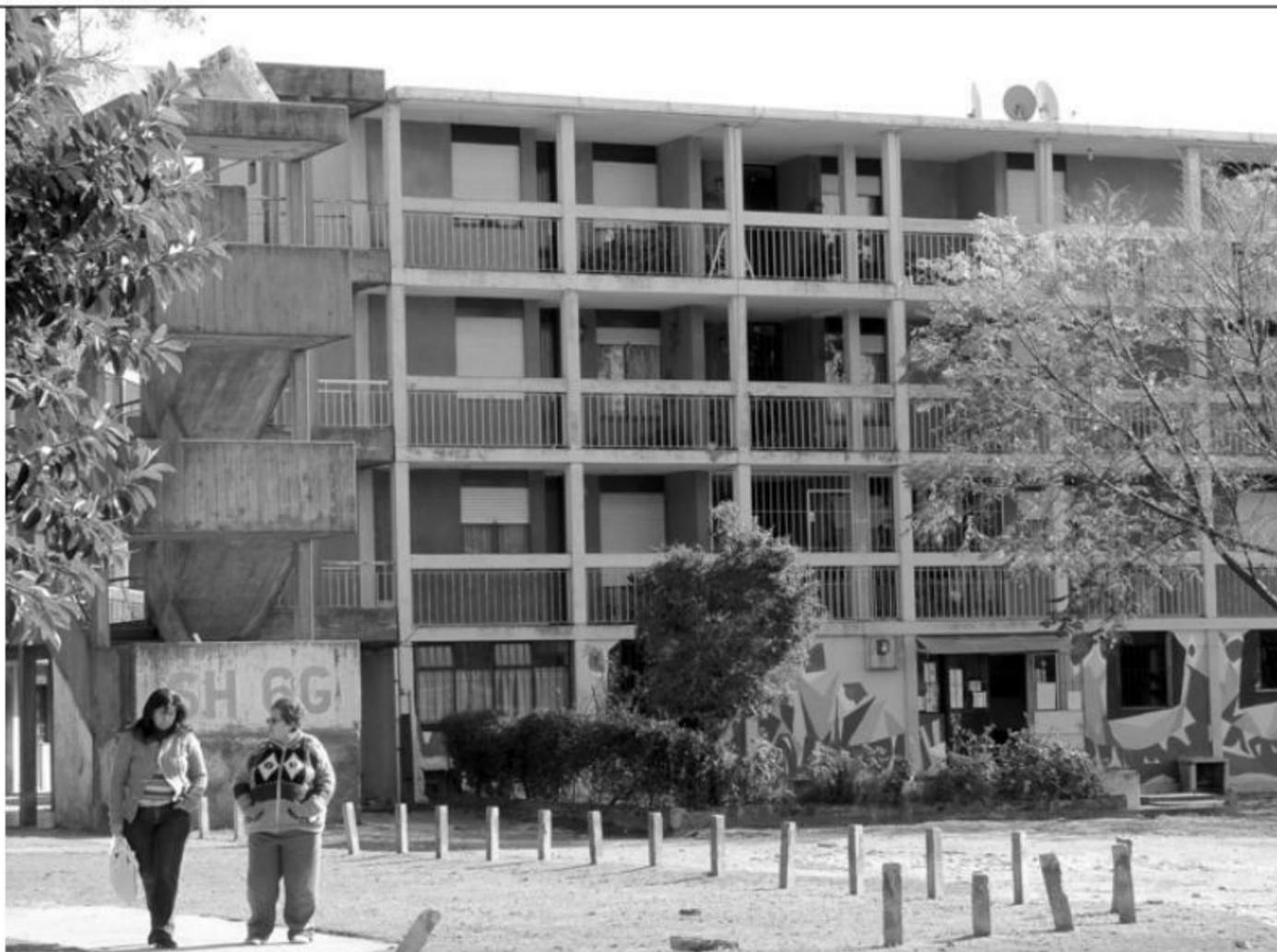
² Mensaje del Poder Ejecutivo del 16 de diciembre de 1907. Actas legislativas del 26 de setiembre de 1907, 4° sesión extraordinaria, Tomo 192, pág. 311.

³ *Déjà vu* en materia de políticas de vivienda, actualmente son similares argumentos que, a diferencia de 1907 no fueron advertidos o tomados en cuenta por los legisladores. (Magri: 2015. Art. en revisión)

⁴ A su vez creado en 1892 sobre la base de la sección hipotecaria del Banco Nacional, entidad de capitales extranjeros fundada cinco años antes por el español Emilio Reus y que quebrara en aquel año.

⁵ José Serrato, ministro de Batlle y Ordoñez y primer presidente del estatizado BHU.

⁶ Hay que recordar que el BHU gozó desde sus inicios de un estatus de autonomía respetable, por su calidad de servicio descentralizado de la administración central.



Conjunto "José Pedro Varela", programa intercooperativo de ayuda mutua, década del '70. Archivo SMA-FArq.

con 5.500 soluciones habitacionales en todo el país (viviendas y otras soluciones).

En épocas del segundo batllismo (1946) el BHU realineó su oferta lanzando líneas de crédito para vivienda económica. Otras leyes acompañaron rebajando alquileres (1946); congelándolos (1952); otorgando préstamos corporativos para empleados públicos y privados con garantía de las instituciones participantes, con préstamos de hasta el 90% del precio, tasas de interés bajas y préstamos a treinta años. El desborde sin planificación llevó sin embargo al otorgamiento de préstamos para segundas viviendas en balnearios para familias de ingresos medios (1945).

Las décadas entre 1920 y 1950 fueron quizá una etapa donde el concepto de bienestar social y en especial en el sector vivienda con carácter social tuvo mayor expansión y profundización, contabilizándose treinta y dos leyes con destino directo a préstamos, barrios obreros y congelamientos de alquileres. Fue una época donde el concepto social era más abarcativo que lo que hoy significa: social en mitad del siglo veinte definía a la clase baja, media baja y media, mientras que en nuestros días ese concepto está más relacionado al subsidio por pobreza, ingresos insuficientes o vulnerabilidad, indicadores del paquete de atención focalizada.

La necesaria planificación y su legalización

A principios de los sesenta el diagnóstico de la Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (CIDE: 1965) dejó a la vista los bajos rendimientos del sector estatal en el campo de la vivienda social para grupos de bajos ingresos. "Toda familia debe tener posibilidades reales de satisfacer su necesidad de vivienda adecuada. La solución a los problemas de vivienda debe estar orientada además a estimular el desarrollo de la vida en comunidad a través de servicios comunales apropiados que estimulen la convivencia y den base al sentido de pertenencia de los ciudadanos a una sociedad en desarrollo" (Iglesias, 1966:91).

Este informe multisectorial tiene impacto en el sector vivienda, donde se presentan iniciativas parlamentarias para aprobar una nueva ley que plantea diversos cambios dirigidos a la planificación, sobre la base de la cualificación y cuantificación de la demanda. Dos aspectos muy importantes de ella son, por un lado, la clasificación de la demanda por el ingreso y composición de la familia, determinando el tipo de solución adecuada, y por otro, la incorporación de actores alternativos, como el cooperativismo, en especial de autoconstrucción y ayuda mutua, al cual se suma la visión técnica de la Facultad de Arquitectura de la Universidad de la República.

Este impulso, concretado en la Ley N° 13.728 de diciembre de 1968, trataba de ordenar el marco institucional ya desbordado por el clientelismo particularista y por la elaboración irracional de leyes a medida, sin planificación ni

TEMA DE TAPA

cálculo, así como recalibrar el rol del Estado en la provisión de vivienda y *aggiornar* la oferta a las necesidades de una sociedad que había registrado cambios sustantivos a lo largo del siglo. La ley ratifica la función social de la esfera pública sin perder de vista el rol que juegan estas acciones en el funcionamiento sistémico del Estado, en la producción, el empleo y los equilibrios financieros.

El sistema establecido por la nueva ley otorga espacios participativos al cooperativismo, al mercado a través de la financiación y el control públicos (sistema de préstamos a promotores privados) y fiscaliza de manera universal esta función social al proponer el impuesto Fondo Nacional de Vivienda (FONAVI) con aportes salariales patronales y obreros. La producción de viviendas entre 1968 y 1974 se repartiría básicamente en: un 19.8% sector público; 22.6% sector privado; 20.2% cooperativas de ayuda mutua y 34.7% de préstamos al ahorro (Piotti, 1992:185).

Casi del mismo momento es la creación del Movimiento pro Erradicación de la Vivienda Insalubre Rural (MEVIR, ley N° 13.640 de 1967), a impulsos del político y hacendado Alberto Gallinal Heber, que procuraba atender la problemática de los rancheríos rurales y que luego ha extendido considerablemente su acción.

En la década de los setenta, la dictadura militar manejó el sector entre disputas de ideas y mecanismos de transacción de tipo populista o de ajustes ortodoxos. El surgimiento y desaparición de un ministerio de vivienda en un corto



Conjunto "Parque Posadas", Promoción Privada, primeros años de la década del '70.
Foto de Verónica Solana, 2006. Archivo SMA-FARq

plazo es un indicador de las distintas miradas sobre el tema en la cúpula cívico-militar. Los resultados dejan a la vista que las dos corrientes, tanto la que promovía un reforzamiento del equipamiento social como la de la liberalización, convivieron.

En el cónclave de San Miguel en 1973, se planificó la construcción de 7.000 viviendas económicas y medias por año, propuesta que se tradujo en cifras bastante menores. Por otra parte, se fortaleció al BHU en combinación con operadores de mercado de la construcción y empresas que actuaban bajo la etiqueta de cooperativas de ahorristas, desinflando progresivamente el factor social de las propuestas.

La vivienda de arrendamiento, a su vez, sufrió un golpe mortal en 1974 con la liberalización de alquileres (Decreto-Ley 14.219), siendo junto a la liberalización de las condiciones de empleo, factores principales en la formación de cinturones de vivienda precaria en los suburbios de la capital y parte del área metropolitana de Montevideo.

Por su parte, las cooperativas de ayuda mutua agrupadas en FUCVAM fueron condicionadas con desestímulos administrativos y legales como el no otorgamiento de personerías jurídicas y la suspensión de préstamos (1975) y la obligatoriedad de pasar a propiedad privada individual (Decreto-Ley N° 15.501 de 1983), bloqueando los principios fundantes del cooperati-

vismo y dificultando su operativa. Se pretendió además sustituir las cooperativas por “Sociedades Civiles de propiedad horizontal” (Decreto-Ley N° 14.804 de 1978), las que terminaron en grandes estafas promovidas por especuladores, como los casos de “Jardines de Donde-ro” y “Pilares”. El saldo del período muestra el afianzamiento de las ideas neoliberales que se impondrían en las décadas siguientes.

2. La historia reciente: el triunfo del liberalismo en su concepción de lo social

En los noventa, el empuje liberal cambió las coordenadas clásicas del sector público. La reforma se apoyó en dos aspectos cruciales: uno fue que la atención a la demanda fue institucionalmente diferenciada por nivel de ingresos⁷. En más fue atendida por distintas instituciones que asumieron funciones diferenciadas de mercantilización (BHU) y focalización (el nuevo Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, MVOTMA⁸). El otro aspecto fue la entrada del mercado a ambas formas de atención, como financista y como contratista del Estado para la construcción de vivienda declaradamente denominada “para pobres”. El MVOTMA fue en adelante la institución encargada de la atención focalizada para familias con ingresos menores a sesenta unidades reajustables (UR)⁹.

Así como en otras políticas sociales, en la vivienda el concepto “social” pasó definitivamente a estar vinculado a situaciones de pobreza y/o vulnerabilidad, perdiendo universo y perspectiva. Una vez encasillada la vivienda como

social, no se piensa en calidad y bienestar, sino en una solución rápida, básica y en lo posible barata.

Además, la focalización y los planes de cuasi mercado dejaron fuera a los grupos medios, que no podían afrontar el ahorro exigido en unos planes, mientras que como estaban por arriba del umbral de pobreza quedaban fuera de los otros. En el año 2011, esta situación fue percibida por empresarios y gobierno sancionándose la ley de Vivienda de Interés Social (ley N° 18.795, llamada “VIS” o “LIVIS”).

UY 2010/2015: vivienda social y vivienda de interés social: parecido no es lo mismo

Como observamos antes, ya en 1907 se planteaban los problemas de provisión cuasi-mercantilizada de vivienda por parte del mercado interno de la construcción y las finanzas. En el año 2011, la ley de VIS, fue implementada como un híbrido que cubriera las necesidades de los grupos que podían aceptar algunos grados de mercantilización en la transacción. Los riesgos ya vistos en 1907 no fueron percibidos con tanta claridad en 2011. Los topes de precios no funcionaron, sólo una cuarta parte de lo construido tiene el precio topeado (MVOTMA: 2014), fundamentando los mismos factores avizorados antaño: suba de costos, precio de la tierra, agregándose un factor nuevo: los ajustes salariales.

La VIS toma en Uruguay otro cariz que en el resto de Latinoamérica. En nuestro caso, estos planes van dirigidos a grupos de ingresos bajos, medio-bajos y medios (Ley 18.795, art.

3°, B), en contrario de otros países que definen esta línea para grupos carenciados. La VIS es igualmente una política con matices sociales, más no necesariamente hereda la antigua conceptualización de lo social que se fundó hace casi un siglo, ya que aún con los Fondos de Garantía de Crédito Hipotecario (FGCH) que reducen el porcentaje de entrega previa o ahorro que deben aportar las familias, el rol del Estado es bastante más reducido, vinculándose estrictamente a ese primer escalón de accesibilidad. El proceso posterior de la transacción (a través de privados o público) deja al comprador sujeto a las reglas del mercado en cuanto a cobro de cuotas y ejecución de deudas.

Por otro lado, paralelamente continúa la provisión de vivienda focalizada a cargo del MVO-TMA con planes subsidiados y administrados por el Estado. Tenemos entonces un doble rol estatal donde se aplican dos líneas: por un lado la “social”, que presenta condiciones de desmercantilización por subsidios o préstamos blandos, y por otro una cuasi política de mercado denominada “de interés social”. Esto significa que la conceptualización acerca del rol estatal mantiene su matriz liberal, aun cuando es necesario reconocer que se ha mejorado en cuanto a la calidad del concepto vivienda económica o social.

Los resultados de la VIS todavía son prematuros, queda mucho por debatir porque como afirman Rodríguez y Sugranyes (2004:77): “Una política de financiamiento de vivienda social no es una política social”, porque el Estado ahora promotor abandonó las funciones de planificación, implementación, control de calidad y pre-

TEMA DE TAPA

cio, y las evaluaciones de la política respecto a su impacto en la demanda.

3. Reflexiones finales

Las políticas sociales han ido mudando su definición a lo largo del tiempo. Empezando como respuesta al liberalismo dominante de fines del siglo XIX se integraron como derecho de ciudadanía social manteniendo ese valor durante varias décadas. Para la vivienda, la historia de las ideas, la encuentra en estas primeras décadas del siglo XXI en el debate de la reconsideración del concepto que desde la perspectiva de la esfera pública, es el derecho a la asequibilidad y accesibilidad.

Estos dos conceptos ponen de manifiesto el desplazamiento de una cuestión social que se está mercantilizando progresivamente, porque la naturaleza social de la vivienda está perdiendo peso en las ideas y los debates, transformándose en un componente de transacciones privadas.

¿Qué opciones quedan? La cuestión social de la vivienda tiene que tomar más fuerza desde la sociedad. El cooperativismo debería ser una acción inducida por el Estado, como forma de organización y de productividad, una modalidad que hasta ahora está casi exclusivamente en la iniciativa de las familias auto-nucleadas. La pregunta que ronda el debate, es por qué el Estado promociona alianzas con el mercado otorgando exenciones para construir vivienda de interés social y no lo hace con el cooperativismo que innegablemente tiene una función social en un sentido amplio del término.



Proyecto de "Torres Nuevo Centro", programa LIVIS, actualmente en construcción. Tomado de www.ebital.com.uy

⁷ La diferencia con otras experiencias como el INVE es que el canal institucional era restrictivo. El BHU no atiende, a partir de 1992, solicitudes de familias con ingresos menores a 60 UR, como sí lo hacía antes.

⁸ Creado en 1990 por ley N° 16.112.

⁹ Equivalente a unos cincuenta mil pesos de 2015, valor muy próximo al de la línea de pobreza para una familia tipo de cuatro integrantes.

Bibliografía

- Magri, A. (2015): *De José Batlle y Ordóñez a José Mujica. Ideas, debates y políticas de vivienda en Uruguay 1900-2012*. CSIC-UdelaR, Montevideo (en prensa).
- Magri, A. (2015): *Déjà vu* en construcción de vivienda social en 1907 y 2011 (artículo en revisión).
- CIDE (1966): *Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 1965-1974*. CECEA, Montevideo.
- Iglesias, E. (1966): *Uruguay: Una propuesta de cambio*. Ed. ALFA, Montevideo.
- Piotti, D (1992): *100 años de historia del Banco Hipotecario del Uruguay*. Ed. BHU. Montevideo.
- Rodríguez, A y A. Sugranyes (2004): *El problema de vivienda de los con techo*. Revista EURE, v. 30; n° 91, Santiago de Chile.

Documentos:

- Actas Legislativas 26 de setiembre de 1907, 4° sesión extraordinaria, Tomo 192, pág. 311.