

# Con la mirada en los problemas del presente, construyendo respuestas de futuro

Salvador Schelotto\*

\* Salvador Schelotto es arquitecto y desempeña actualmente el cargo de Director Nacional de Vivienda, siendo asimismo Director de Taller de la FADU. Fue Decano de Arquitectura durante dos períodos, Director Nacional de Ordenamiento Territorial y Director del Departamento de Planeamiento Urbano de la Intendencia de Montevideo. Es asimismo autor de numerosos libros y artículos sobre los temas de su dedicación.

A cinco décadas de un hito fundamental, repasemos algunos de los núcleos conceptuales y principales dispositivos de la Ley 13.728, para abordar las tareas pendientes de la política de vivienda y hábitat. Estamos exactamente a cincuenta años de la aprobación de ese hito, y aún hoy la institucionalidad y la programática de las políticas de vivienda están indisolublemente asociadas con esa Ley. Y se conectan de manera también indisoluble con el pensamiento y la acción de uno de sus principales impulsores, nuestro colega y maestro el Arquitecto Juan Pablo Terra.

### **1. Apuntes sobre el contexto de la Ley: en la vorágine de Gestido a Pacheco**

En las elecciones de 1996 el General Oscar Gestido fue electo Presidente de la República. Habiendo fallecido Gestido inesperadamente en diciembre de 1967, antes de haber cumplido diez

meses de su gobierno, asumió la máxima responsabilidad institucional una oscura figura: su vicepresidente, Jorge Pacheco Areco. En ese mismo mes de diciembre de 1967 Pacheco ilegalizó, por decreto, varios partidos y movimientos políticos de izquierda, clausuró órganos de prensa y comenzó una escalada represiva que no tuvo solución de continuidad en el resto de su mandato. La cronología “caliente” del año 1968 es elocuente al respecto: el 13 de junio de ese año Pacheco decretó Medidas Prontas de Seguridad. En ese marco, instaló un gabinete empresarial; congeló los salarios; censuró a la prensa y recortó las libertades públicas; persiguió a sindicalistas; militarizó funcionarios públicos; detuvo sin proceso judicial a cientos de militantes sociales, y reprimió a los estudiantes en las calles, con el resultado en agosto y setiembre de la muerte de los tres primeros estudiantes asesinados por fuerzas policiales.

Esa lógica represiva no fue casual, ni el “gradualismo golpista” ajeno al contexto político, económico y social continental y mundial. En Uruguay, la puja redistributiva, incentivó la confrontación social y política; en ese marco, se profundizaron los procesos autoritarios y la resistencia social.

Resulta por lo menos extraño, y sin lugar a dudas excepcional, que en ese tiempo emergieran iniciativas contundentemente progresistas como lo fue la Ley Nacional de Vivienda (LNV), mientras paralelamente el país se sumergía en una lógica de enfrentamientos y confrontaciones sociales, políticas y económicas que habría de desembocar, inexorablemente, en el golpe de Estado de 1973 y la prolongada dictadura cívico-militar que se extendió hasta 1985.

No es posible comprender esa excepcionalidad sin recurrir a la figura de Terra. Pero tampoco se-

ría posible sin entender que, previo a la elección de 1966, aún en un contexto de crisis, diversos actores políticos y sociales pugnaban por impulsar transformaciones sociales y económicas, cuestionando las estructuras hegemónicas.

Entre esas fuerzas, por momentos confluyentes y por momentos divergentes, se encontraba el movimiento sindical (que se unificó en un proceso completado entre los años 1964 y 1966, constituyendo la Convención Nacional de Trabajadores, CNT); el movimiento estudiantil; los movimientos de iglesia con fuerte compromiso social; el movimiento universitario y la intelectualidad vinculada a diferentes instituciones, fundamentalmente aquella agrupada en torno al semanario “Marcha” y a la figura de Carlos Quijano, y los movimientos y partidos de izquierda, así como sectores políticos progresistas de los partidos tradicionales. Esa conjunción de factores generó un clima fermental de debate y búsqueda de alternativas.

Toda esa etapa estuvo tensada por las contradicciones sociales y la lucha social y política, que incluyó la emergencia de una guerrilla urbana y, en términos más generales por los imaginarios transformadores, principalmente por la tensión entre ideas de reforma y de revolución, enfrentadas a las visiones conservadoras.

En ese escenario se aprobó en diciembre de 1968, la “*Ley de Vivienda*”. Apenas unos meses antes, en 1967, se había enviado al Parlamento (al igual que la Ley de Vivienda y también desde el Poder Ejecutivo), por inspiración del Dr.

Alberto Gallinal Heber<sup>1</sup>, el proyecto de Ley de creación del Movimiento de Erradicación de la Vivienda Insalubre Rural (MEVIR). Esa norma conformó a MEVIR como innovación institucional teñida de una impronta paternalista, propia de una visión de clase propia del gran empresario rural.

Ambas creaciones institucionales son hijas de su tiempo. Líneas que se encuentran y divergen en relación a sus gestores y referentes fundamentales, Alberto Gallinal y Juan Pablo Terra, dos actores políticos con proyección social vinculados al pensamiento cristiano: el primero desde la óptica de un catolicismo conservador y paternalista con los sectores pobres del campo; el otro, desde un cristianismo comprometido y cuestionador de las estructuras sociales.

## **2. Algunas claves de la ley 13.728 y los aportes de Terra**

Antes de Terra resulta difícil reconocer aportes de valor científico en relación a los problemas de la vivienda en el Uruguay. Formado como arquitecto, pero también con una sólida formación sociológica gestada en el marco de la corriente de la *Economía Humana* de Leuret, Terra incursiona en el estudio de estos problemas de lleno al iniciarse la década de los años 60.

A la luz de los datos del Censo de 1963, Terra recuerda la ausencia de estudios sistemáticos y se

<sup>1</sup> Gallinal, conocido abogado, empresario rural y referente gremial y político, fue uno de los candidatos a la Presidencia de la República por el Partido Nacional en 1966.

preocupa por la relación entre la base demográfica y el “problema” de la vivienda, ahondando en la cuestión del crecimiento poblacional, la distribución geográfica de la población y la composición de los núcleos familiares. Y su correlación con la dinámica de la industria de la construcción y la incorporación de nuevas unidades al *stock* construido y sus modalidades de financiamiento, considerando su relación con los procesos de urbanización, la adecuación de la vivienda a la realidad de las familias, la problemática de los arrendamientos, y la vivienda rural. En ese marco, sorprenden las observaciones sobre la generación de viviendas nuevas en localidades balnearias, reafirmadas posteriormente en su trabajo de 1969.

En su manera de ver, la planificación del sector vivienda es parte de la planificación económica y social. La idea del “plan quinquenal” está asociada al imaginario planificador del pensamiento desarrollista hegemónico en América Latina en esa década.

La mirada de Terra, así como la propia LNV, no escapan a una visión “productivista” de la cuestión de la vivienda, naturalmente vinculada a los avatares de la industria de la construcción. Es notoria la preocupación de Terra por determinar la cantidad de viviendas que se construían anualmente en el país y por la evolución de ese *stock*, y por el significado económico de la inversión en vivienda.

Esta mirada en relación a la vivienda dista mucho de reducirse a una preocupación exclusivamente “social” y se inscribe en una apreciación

vinculada al producto nacional, a la inversión, y en definitiva, al desarrollo. Se distancia de la óptica predominantemente “*proyectístico-arquitectónica*” que teñía buena parte del esfuerzo público en materia de vivienda hasta ese momento, para proyectarse hacia una orientación de política habitacional relacionada con el desarrollo económico y social.

## Vivienda y familia(s)

La fina observación de los procesos demográficos y el registro atento de los cambios en las estructuras familiares y en la composición y el tamaño de los hogares, como la evolución/reducción del tamaño medio de la familia, fueron preocupaciones constantes de Terra, entre otros temas relacionados a las dinámicas de las comunidades.

Respecto a la asociación del problema de la vivienda con la familia, su visión es claramente moderna y anticipatoria, siendo seguramente el resultado, tanto de sus estudios e investigaciones, como de su conocimiento de la realidad nacional, particularmente en el mundo rural, con una consideración especial de la familia en el medio rural.

Específicamente, el texto del artículo 7° de la Ley 13.728 resulta de una actualidad inquietante, por cuanto plantea una definición de “familia” particularmente pertinente, adecuada a la realidad económica y social, tanto la de aquel momento como la de nuestro presente. Define a la familia como “*el núcleo familiar que ha de convivir establemente bajo un mismo techo, esté o no vincula-*

*do por razones de parentesco*”. Esa redacción no estaba contenida en el mensaje del Poder Ejecutivo y es indudablemente de Terra. Un concepto que ya había manejado en el estudio “*Algunas magnitudes del problema de la vivienda*” y en una de las clases de 1961, en la que expresaba: “*Al referirnos a la familia nos referimos a número de habitantes por unidad de vivienda. No nos referimos a padre, madre y sus hijos como mucha gente piensa al mencionar el término de familia, sino al conjunto de personas que viven en la misma morada –generalmente se caracteriza como comiendo del mismo fuego- (...)*”.

Esta radical opción por reconocer el núcleo familiar como unidad de convivencia y tomarlo como elemento fundamental para la política de vivienda, no es ajena al reconocimiento inteligente de las diversidades que por aquel entonces evidenciaba la sociedad uruguaya (más allá del imaginario de una sociedad homogénea y homogeneizadora). Tiene la potencia y cuenta con la flexibilidad suficiente como para mantener aún hoy plena vigencia. En un Uruguay que ha venido registrando profundas transformaciones societarias en las que la diversidad de arreglos familiares es evidencia de un cambio cultural trascendente, no ha sido necesario revisar esta definición sino, por el contrario, aplicarla de manera fiel a su inspiración original.

## *Las innovaciones y los dispositivos contenidos en la Ley 13.728. El cooperativismo*

La LNV resultó una pieza legal de vocación sistémica, compleja y completa, cuya aplicación in-

tegral casi no ocurrió, en la medida en que se comenzó a aplicar a partir de 1969 en un contexto económico y social claramente hostil para todo proyecto social, y fue claramente distorsionada a partir de 1977, cuando la dictadura cívico-militar, como consecuencia de los acuerdos adoptados en el entonces denominado “Cónclave de Solís” desmanteló algunos de sus principales dispositivos institucionales y financieros, desandando buena parte de los avances logrados en el breve lapso de su instrumentación.

La LNV es tributaria del pensamiento planificador desarrollista, así como inspirada en ciertas experiencias de política habitacional europeas (anglosajonas y escandinavas, entre ellas). A través de la ley se buscó responder a las necesidades y demandas de vivienda de una sociedad signada por la centralidad del trabajo y conformada mayoritariamente por familias de trabajadores asalariados.

El tiempo transcurrido desde ese momento inicial muestra tanto la vigencia de la LNV como las dificultades de adecuación de la misma a un contexto muy diferente; los cambios sociales, económicos y culturales han modificado radicalmente aquella centralidad del trabajo asalariado en la organización de la vida social y en este dinámico presente la estructura de nuestra sociedad es diferente, con desafíos nuevos y deudas pendientes. Pese a ello, buena parte de los fundamentos conceptuales de la Ley y algunos de sus principales dispositivos, han permanecido incólumes y son hoy ampliamente reivindicados.

Entre otros aspectos a destacar, la LNV define el concepto de *vivienda adecuada* y el *mínimo habitacional*,<sup>2</sup> declara el interés general de establecer una política planificada de vivienda (que se expresará en Planes Quinquenales que el Poder Ejecutivo elevará al Parlamento al comienzo de cada período de gobierno “*integrados en los planes de desarrollo económico y social*” y que tendrían fuerza de ley); califica a los beneficiarios en función de los niveles de ingresos familiares; determina el número de dormitorios a asignar en función de la composición de los núcleos familiares; establece el criterio de “valor de tasación” de las viviendas (compuesto por el valor de construcción más el del terreno y obras de urbanización necesarias); crea la Unidad Reajutable (“*para compensar la pérdida del poder adquisitivo de la moneda*”), como unidad monetaria en la que se expresará todo préstamo destinado a vivienda; define las categorías de Vivienda Económica, Media, Confortable y Suntuaria, estableciendo a las dos primeras como *de interés social*; establece las condiciones para los préstamos para vivienda (ya sea para construir, reformar, ampliar, complementar o adquirir una de ellas), así como los porcentajes máximos de afectación de los ingresos familiares para el repago de los mismos y las condiciones para el otorgamiento de subsidios; establece normas para la participación del sector privado en la construcción y venta de unidades; crea el Fondo Nacional de Vivienda (estableciendo expresamente sus fuentes, autónomas, de financiamiento); crea

<sup>2</sup> Estándar determinado por el cumplimiento de exigencias básicas en cuanto a la superficie habitable y características constructivas de las viviendas.

asimismo la Dirección Nacional de Vivienda<sup>3</sup> y la Comisión Asesora de Vivienda; comete al Poder Ejecutivo la elaboración de un Índice Medio de Salarios<sup>4</sup>; implementa el sistema de subsidios a la vivienda con la finalidad de “permitir que las familias cuyos ingresos no alcancen al nivel de suficiencia puedan acceder a viviendas adecuadas”, y determina que el Banco Hipotecario del Uruguay (BHU, en ese momento a través del Departamento Financiero de la Habitación) sea el órgano central del sistema financiero de vivienda.

En términos orgánicos, es de resaltar que la LNV instituyó el Sistema Público de producción de viviendas, compuesto por “todo organismo de derecho público que construya o promueva la construcción de viviendas”, creó las Cooperativas de Vivienda e institucionalizó los Fondos Sociales como sistema de aporte solidario gremial integrados a los planes nacionales de vivienda, como consecuencia de acuerdos alcanzados en el marco de convenios colectivos o consejos de salarios.

Es imprescindible detenerse en el capítulo X de la Ley, que contiene el detallado conjunto de disposiciones que estructura el cooperativismo de vivienda. En la actualidad, el cooperativismo de vivienda es prácticamente una “marca país”. Pero hacia el año 1968 solamente era una ex-

<sup>3</sup> Ubicada en ese momento en el Ministerio de Obras Públicas.

<sup>4</sup> En 1972 se crea, asimismo, por Decreto 543/72, un Índice de Costo de la Construcción de edificios destinados a vivienda, que permitirá estimar la evolución de la capacidad adquisitiva de la UR.

presión emergente, casi experimental, de innovación en la producción y la gestión del hábitat social.

A partir de la aprobación de la LNV, el cooperativismo se despliega como una fuerza pujante y transformadora, que logra no solamente generar un alto número de soluciones de vivienda de alta calidad de diseño y construcción, sino principalmente un exitoso experimento solidario en torno al que prontamente se conformó un potente movimiento social.

Es de destacar que el capítulo X contiene importantísimas innovaciones, entre ellas la creación de las cooperativas de vivienda (en sus dos modalidades básicas: de usuarios y de propietarios) “*regidas por los principios del cooperativismo*”, previendo expresamente la autoconstrucción y la ayuda mutua y creando dos figuras de promoción y asesoramiento: las cooperativas matrices y los Institutos de Asistencia Técnica (IAT), al tiempo que regula con extremo detalle su funcionamiento y su supervisión por parte de DINAVI. La institución de las cooperativas de usuarios es, innegablemente, un aspecto directamente deudor del pensamiento de Terra; por ello quizás sea uno de sus mayores legados.

*Construcción institucional e instrumentos para transformar las ciudades y los territorios*

Sin embargo, la Ley es una obra parcial, o al menos, en la visión de Terra, sería parte de un edificio mayor. Para Terra la construcción de institucionalidad en materia de vivienda no estaba

completa con la Ley y la creación del Sistema Público de Vivienda y de la DINAVI, con su inserción en el entonces Ministerio de Obras Públicas.

Por eso avanzó en esta dirección a través de una nueva iniciativa: el proyecto de ley *“de creación del Ministerio de Vivienda y Urbanismo. Ley de Pueblos y Ciudades”* de 1973 es, en muchos aspectos, no solamente pertinente en relación a la problemática de comienzos de esa década, sino también anticipatorio de un conjunto de alternativas a problemas urbanos y territoriales. En él se retoman y reformulan algunos tópicos y propuestas elevadas en su momento en el *“anteproyecto de Ley de Acondicionamiento Territorial”*, preparado para la CIDE (1965).

En su exposición de motivos, se manifiesta el propósito de vincular la política urbana con la de vivienda, cuando expresa que *“cuando los organismos de vivienda y las cooperativas pretenden poner en marcha sus programas, tropiezan con la falta de una reserva de tierras racionales. La existencia de una política de vivienda, tendiente a construir conjuntos habitacionales importantes, requiere una política de reservas a largo plazo. Ha sido lo normal, sin embargo, elegir entre lotes mal conformados o reducidos, en zonas relativamente céntricas, o buscar áreas de mejor conformación y superficies en zonas alejadas, totalmente inconvenientes, lo que conspira contra el éxito de los programas de vivienda”*.

Respecto a DINAVI, lo que se buscaba era su adecuada inserción orgánica: se la había ubicado, provisoriamente, en el Ministerio de Obras

Públicas, después de haber considerado la posibilidad de hacerlo, también, en el Ministerio de Trabajo y Previsión Social. Según Terra, *“la experiencia, desde el año 1969, ha confirmado que la ubicación en el Ministerio de Obras Públicas no era conveniente. Por la naturaleza de sus cometidos y de sus tareas, el Ministerio de Obras Públicas no ha tenido ninguna inclinación a ocuparse de la política de vivienda; la Dirección ha estado flotando en una situación equívoca (...)”*.

El golpe de Estado de junio de 1973, y la instalación de una prolongada dictadura, impidieron procesar democráticamente algunos debates y mucho menos fue posible considerar temas de institucionalidad vinculados a la vivienda y el urbanismo (más allá de la efímera creación del *“Ministerio de Vivienda y Promoción Social”* entre 1974 y 1977, por parte del dictador Bordaberry).

Con la transición a la democracia en el período 1983 -1985 algunos de estos asuntos estuvieron por fuera de las preocupaciones centrales y los acuerdos de la Concertación Nacional Programática en materia de vivienda o su tratamiento se pospusieron.

Será recién en 1990, en el gobierno de Luis Alberto Lacalle que se cree un Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente; y que, a través de un planteo del Intendente de Montevideo, Tabaré Vázquez, que en el Congreso de Intendentes se reclame, por primera vez luego de recuperada la democracia, la elaboración de una *“ley de Urbanismo”*. Lo que se habría de concretar en el primer gobierno de Vázquez,

al sancionarse en 2008 la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible.

Posteriormente, la reestructura del Sistema Público de Vivienda a partir de 2005, concretada en el rediseño institucional y de políticas formalizado en 2008 con la reforma de la Ley Orgánica del BHU (proceso iniciado en 2002) y la creación de la Agencia Nacional de Vivienda, cerró un ciclo y abrió otro, un tiempo en el que aún estamos inmersos.

Este ciclo, cuyo comienzo se sitúa en el primer gobierno del Frente Amplio, entre 2005-2008, está en una fase de maduración y desarrollo; ha alcanzado algunas metas y registra no pocos éxitos, pero claramente necesita reinventarse y proyectarse hacia un nuevo impulso de reformas y construcción institucional y de política, acordes a los tiempos que vendrán.

### **3. Del pasado al futuro: trabajando en el hoy y proyectando futuros**

La mirada retrospectiva, desde una lectura de la historia que nunca podrá ser neutra, ayuda a comprender la génesis y la evolución de los procesos sociales y aporta elementos para comprender el presente y construir visiones hacia adelante.

Si proyectamos una mirada valorativa y crítica a la realidad de la vivienda y el hábitat en el Uruguay de hoy, no es posible soslayar aquellos problemas que aún no han tenido respuesta (o han tenido respuestas insuficientes) ni aquellas tareas aún pendientes, así como tampoco dejar de reconocer las transformaciones y los logros

alcanzados por el país en las últimas cinco décadas y en particular en los últimos tres lustros.

Cualquier análisis sobre la sociedad uruguaya en la segunda década del siglo XXI deja en claro que los principales supuestos que cimentaron la LNV sufrieron alteraciones radicales: entre ellas, los cambios en la operativa del BHU y el rol del sector privado empresarial en las políticas y las acciones. Cabe preguntarse entonces cómo una ley que hace cincuenta años procuró responder a las necesidades y condiciones de una formación social que en algunos de sus trazos fundamentales ya no existe, mantiene aún una importante vigencia. Esa interrogación debe ayudar a construir los nuevos paradigmas, valorando los aspectos que deben sostenerse, aquellos que deben cambiarse y a la vez identificar nuevas modalidades de actuación.

El Uruguay, en su documento hacia la conferencia de Hábitat III de 2016 (Informe Nacional) sostenía que:

“El conjunto de las políticas y acciones de gobierno en materia de asentamientos humanos, hábitat y vivienda se fundamenta en un enfoque de derechos, que integra y prioriza tanto aquellos derechos ya consagrados a nivel constitucional y legal como la denominada “nueva agenda de derechos”. Esta nueva agenda considera, entre otros aspectos, la dimensión de género y relaciones intergeneracionales, la diversidad sexual y la diversidad cultural.

Asimismo constituye una prioridad de gobier-

no, la incorporación de los derechos difusos en la agenda pública y en la acción de gobierno relativa al desarrollo urbano, vivienda y hábitat; derechos que incluyen, entre otros, el derecho a la salud, el derecho a la vivienda, el derecho a un ambiente sano, el derecho a agua potable sana y asequible y el derecho al saneamiento. Se trabaja entonces para la efectiva incorporación de la mirada de derechos en todas las políticas públicas, particularmente en las de vivienda, hábitat y desarrollo urbano, y se impulsa la construcción de una institucionalidad acorde con tales definiciones.

(...) Desde esta perspectiva, un accionar del Estado que promueva el derecho a la ciudad se torna necesariamente integral y, por tanto, intersectorial. Se trata de promover los mecanismos de protección adecuados para que la posibilidad del uso y disfrute de la vivienda y el hábitat, en un sentido amplio, se constituya realmente en un derecho. En el marco de una sociedad salarial, debilitada y fragmentada, pensar en términos de equidad debe necesariamente dar un lugar destacado al empleo, como estrategia de sostenibilidad de las personas y las familias (ingreso legítimo), y sin lugar a dudas, debe contemplarse en cuanto a las intervenciones que tengan por objetivo dar respuesta a la vulneración de derechos. El camino debe seguir siendo por un accionar integral, capaz de pensar el derecho a la ciudad, a la vivienda, al hábitat, en términos sinérgicos con la consolidación de todos aquellos derechos necesarios para generar procesos de inclusión. Desafío para el con-

junto del Estado y sus políticas transversales y sectoriales, que interpela al desarrollo de prácticas integrales, con responsabilidades, metas y definiciones acordes”.

Por su parte, el informe nacional que el país elaboró en 2018 en relación a los Objetivos del Desarrollo Sostenible, señala que en cuanto al objetivo 11 “Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles”:

“Trabajar hacia ciudades sostenibles es considerar sistemáticamente en la planificación de ciudades y áreas de influencia los objetivos de aumentar la eficiencia en la producción y el uso de la energía y el agua, el reciclaje de materia, la reducción de las emisiones de gases y efluentes líquidos tóxicos, y la reducción de gases de efecto invernadero (GEI), así como reproducir y aumentar la biodiversidad. Muchas veces estos objetivos se engloban en el concepto de construcción de ciudades verdes. Por otro lado, y quizá más importante, trabajar con el horizonte de ciudades sostenibles no es mejorar lo que ya ocurre en las ciudades, sino incluir la dimensión ambiental en la planificación, como crítica e intento de revertir las tendencias negativas de la ciudad moderna capitalista -la ciudad de crecimiento indefinido o con deseo de metropolización-, que se manifiestan en la segregación espacial de los diferentes estratos socioeconómicos, la destrucción de ecosistemas en áreas residenciales generalmente de los grupos más vulnerables y la privatización de la vivienda y los espacios públicos”.

Estos textos, citados muy parcialmente, evidencian que están emergiendo nuevas miradas, y que éstas están en plena construcción. La realidad social del siglo XXI, que para algunos autores se caracteriza por la "*crisis de la sociedad salarial*", pone en evidencia una de las dimensiones principales de la profundidad del cambio social registrado en las últimas décadas y las enormes brechas que nos separan del pasado (aún del pasado reciente), así como la magnitud de los desafíos que se deberán enfrentar y responder en los próximos años.

Cuestiones como la segregación territorial, la exclusión y la fractura social, los cambios en el mundo del trabajo y la tecnología, en las relaciones interpersonales y el consumo, plantean nuevos problemas o plantean los viejos problemas de una forma más dramática. En nuestro país, plantarse frente a estos temas desde el paradigma del *Derecho a la Ciudad*, supone un salto cualitativo y en profundidad, con relación a la histórica bandera del *Derecho a la Vivienda*.

Supone reconocer que en el siglo XXI el *déficit habitacional* solamente podrá dimensionarse y entenderse desde la lógica del *déficit de ciudad*, es decir desde una mirada integradora que contemple lo urbano-habitacional como categoría explicativa y operativa. Y a partir de esa lectura más inteligente e integral, dejar de lado las visiones productivistas para reasumir la problemática de la intervención en el *stock* edificado como una línea de acción prioritaria y la cuestión del acceso -al suelo, a la vivienda- como una de las lógicas fundamentales de la nueva generación de políticas.

A estas preocupaciones deberemos agregar otras tales como la contemplación de las nuevas formas de organización de la convivencia colectiva, bajo modalidades de tenencia segura de la vivienda, que deberán ser reflejadas y admitidas por los marcos legislativos y reglamentarios, y también estimuladas desde las políticas públicas. Las preocupaciones más acuciantes de nuestro presente en este siglo XXI coinciden en parte con la agenda que se planteó ya en 1968, en la medida en que en la actualidad se vuelven a formular algunas de las preguntas fundamentales, dilemas y desafíos de ayer (y de siempre), expresados en nuevas formas de organización social y territorial.

Entre esas interrogantes se encuentran: ¿cómo revertir las desigualdades, cómo enfrentar a la pobreza y a la exclusión, cómo avanzar en la construcción de una sociedad más democrática, más justa y más solidaria? ¿Cómo innovar en materia de financiamiento, relanzando los roles de las instituciones financieras públicas, articulando los mismos con los programas del MVOTMA? ¿En qué condiciones y bajo que reglas articular la participación del sector privado, tanto en el financiamiento como en la instrumentación de las acciones? ¿Cómo profundizar y extender la participación social en la construcción y la implementación de las políticas, particularmente de aquellos sectores organizados en torno las reivindicaciones del derecho a la vivienda, a la ciudad y a los temas ambientales? ¿Cómo afianzar y viabilizar, desde la esfera político-partidaria, la continuidad y profundización de las políticas, asegurando los recursos para hacerlas sostenibles?

Ciertamente, el Uruguay necesita actualizar y sobre todo desarrollar de una forma aún más potente, agresiva y creativa, las políticas de vivienda y hábitat, integradas con cuestiones más estructurales que hacen a la inclusión e integración social: acceso a la salud, a la educación, a los bienes culturales, a los servicios sociales y la seguridad social, a las infraestructuras y servicios urbanos, al trabajo.

Por lo tanto, éste es un desafío central para las generaciones actuales, que constituye un compromiso para con las generaciones que vendrán. Un desafío que se suma a otros, que nos demanda estar a la altura de aquellos que hace cincuenta años supieron imaginar y poner en marcha, en las condiciones más difíciles, procesos innovadores y con potente capacidad de construir futuros.