



XIII JORNADAS DE INVESTIGACIÓN

15 - 17 de setiembre, 2014

¿QUÉ DESARROLLO PARA URUGUAY?

El acceso a la vivienda para grupos bajos y medios en Uruguay (2005-2013): estado híbrido y mercado activo para una sociedad que espera

Altaïr Jesica Magri

XIII Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR

15-17 de setiembre de 2014

Ponencia

El acceso a la vivienda para grupos bajos y medios en Uruguay (2005-2013). Estado híbrido y mercado activo para una sociedad que espera.¹

Altair Jesica Magri²

Resumen: Este artículo presenta los cambios acaecidos en materia de políticas de vivienda de interés social en el país. Analizando la consolidación de un cambio introducido por la izquierda que gobierna al país desde el año 2005, se tratan específicamente estas políticas de vivienda de interés social para los grupos de ingresos medios, largamente olvidados por el sector estatal, a través de mediaciones con el mercado productivo y financiero. Se analiza el campo de las políticas a través de la concepción de estar frente a un modelo híbrido compuesto por orientaciones que, forjadas en la etapa liberal que sobrevino en la década de los noventa, han enraizado en rumbos progresistas con hincapié en la distribución del bienestar como derecho social de la ciudadanía, utilizando a los efectos, mecanismos de mercado. ¿Es el único camino para la provisión de vivienda para grupos medios? ¿Hasta dónde puede y quiere extender el Estado la distribución de bienes? Estas preguntas recalcan en otra pregunta: ¿Qué diferencial asume el concepto social en este modelo?

Palabras clave: vivienda interés social, hibridismo, mercado, políticas públicas

¹ Trabajo presentado en las XIII Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR, Montevideo, 15-17 de setiembre de 2014)

² Dra. en CC.SS, docente e investigadora del Instituto de Ciencia Política, FCS-UdelaR. Investigadora del Sistema Nacional de Investigadores de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (anii). altairmagri@gmail.com , altair.magri@cienciassociales.edu.uy

El hibridismo como solución a los déficits públicos en la provisión de servicios sociales

Las últimas tres décadas han dejado a la vista las transformaciones del sector público en materia de relacionamiento con otros actores no estatales. La nueva gobernanza pública (Jessop: 2008) responde a necesidades planteadas de diversificación en la demanda de bienes, nuevos y mejores servicios públicos, participación de actores e influencias del contexto transnacional. Para esto, la arquitectura estatal se adecuó en los noventa, reformulando su rol en materia de regulación y distribución de bienes y servicios, conformando tipos de relacionamiento que se han calificado como gobernanza de mercado, donde el Estado y deja espacios al sector privado para proveer de bienes y servicios. Una década más tarde, los gobiernos progresistas del Frente Amplio, asumieron la responsabilidad de proveer bienestar en el sector habitacional, pero si bien su discurso recogía elementos del antiguo Estado de Bienestar, desarrollado hasta más de la mitad del siglo XX, sus prácticas fueron progresivamente mostrando algunas herencias del modelo liberal. En este nuevo camino que se propone la izquierda y en especial los gobiernos progresistas de Uruguay, el rol estatal se muestra más prudente, más racional en materia de distribución de bienes, constituyendo un sector público que podría ser pensado como de cuasi-mercado al asociarse al mercado, destinado a grupos de ingresos medios con capacidad de pago y relativa capacidad de ahorro previo.

Por otra parte, durante estos años, con altibajos, han continuado desarrollándose otro tipo de políticas, donde el componente de organización social es el factor clave. El espacio para organizaciones sin fines de lucro (en el caso uruguayo las cooperativas de ayuda mutua), la participación en la cosa pública es la consigna esencial a fines de negociar, generar consensos y controlar la actividad político-institucional (Rhodes: 1997, Maintz: 2001; Cerrillo i Martínez: 2005; A. Villanueva: 2006; Peters y Pierre: 2010). También en estos tipos de políticas, se encuentran combinaciones intermedias donde se conjugan mercado, Estado y sociedad en sectores específicos y con distintas articulaciones y peso de influencia, pero esta dimensión no será tratada en este trabajo.

Esta ponencia aborda la actividad del Estado dirigida a grupos compuestos de familias que se ubican en el espectro de ingresos medio bajo, medios, ubicados entre el techo del segundo quintil y el piso del cuarto, lo que en el país significaría un ingreso familiar mensual que ronda aproximadamente entre los 1300 a 2700 dólares americanos. La característica de las políticas dirigidas a estos grupos es que no pesa la consigna de organización, la demanda es dispersa, atendiéndose por interés del grupo familiar a acceder a una solución habitacional.

Estos segmentos no estaban siendo considerados por el sector estatal desde la década de los noventa. A fines del primer período del gobierno del Frente Amplio, se generaron nuevas combinaciones de gobernanza en el sector, con el objetivo de solucionar esta demanda instalada. En este sentido, analizamos el rol específico del Estado, en el entendido de que este, retoma una orientación de responsabilidad para proveer políticas para el bienestar de estos grupos de la sociedad, aún dando cabida a otros actores con o sin fines de lucro. Para esto ha aplicado distintos mecanismos y formas de intervención con destino a resolver problemas instalados, generando oportunidades de acceso al bienestar.

Y es a estos caminos emprendidos, que observamos desde la perspectiva del hibridismo planteado por Peter Evans (2003). El autor, plantea que los escenarios surgentes en la época del posfordismo y la globalización³ dejan un camino abierto al Estado, para replantearse bajo tres premisas: *a.* la capacidad burocrática meritocrática, coherente, efectiva y coordinada, *b.* atender las señales del mercado que informan sobre disciplina fiscal atendida a los costos y beneficios de las políticas con “[...] estructuras institucionales creadas y dirigidas a alinear los incentivos privados con las necesidades e intereses de los consumidores a los cuales sirven” (Evans: 2003: 177); y *c.* la “participación democrática de base” (social) que asegura que la acción del Estado refleje las necesidades y deseos de la ciudadanía y el proceso de políticas sea transparente y sujeto a controles públicos. Sobre este trípode, “[...] entre organización administrativa, participación democrática y señales del mercado, (se da) la batalla por reequilibrar el programa de reforma del Estado, (los cuales dependerán) [...] de los dilemas que presentan

3 Jessop (2008:14) redefine la globalización como una “[...] serie compleja producto de procesos multicéntricos, multiescalares, multitemporales, multiformes y multicausales”.

las reformas en el terreno de la práctica" (Evans, 2003: 181). El concepto de hibridismo con el cual el autor califica este trípode significa el abandono de un modelo jerárquico y vertical, dominado por una burocracia tradicional, a la vez que desecha la tendencia neoliberal de los ochentas de emular disciplinadamente al mercado. **Un Estado híbrido sería entonces, aquel que combina eficazmente sus roles y sus relaciones con otros actores no estatales, conjugando el objetivo social con fuerzas de mercado.**

Jessop (2008), introduce una nueva dimensión que atañe a la capacidad competitiva del Estado de bienestar con capacidad de: "[...] reescalar y rearticular sus actividades y desarrollar nuevas formas de gobierno y gobernanza para hacer frente a problemas emergentes derivados de los fallos del Estado y del mercado" (ob.cit; 2008.18); imprimiendo una imagen de promotores públicos proactivos que desarrollan instituciones, que apoyan a empresarios existentes o potenciales para sustentar el buen clima empresarial, esencial para el crecimiento económico (cuestión que ha cobrado significativo peso en la provisión de vivienda con algún carácter social). Entre varias medidas posibles, el autor plantea la provisión de capital de riesgo, subsidios, transferencia técnica, fideicomisos, consorcios y fondos de desarrollo para la inversión (ob.cit: pág.22). **Se trata en suma, de una tendencia a reformular las capacidades efectivas del Estado en un nuevo contexto de naturaleza híbrida y adecuada a las condiciones de la competencia sistémica global, a las cuales se enfrentan los gobiernos de la época.**

Aplicadas a este trabajo, tratamos la creación de la Agencia Nacional de Vivienda (ley n° 18.125) y la sanción de la ley n° 18. 795 que crea la promoción privada a la construcción y alquiler de vivienda de interés social.

La reforma liberal (1990)

En la América Latina en los noventa, la reforma estatal de orientación neoliberal modificó sustancialmente la matriz del sector vivienda. El bienestar del siglo XX, signado por el intervencionismo productivo, financiero y distributivo estatal que prácticamente marginó al mercado de la provisión de bienes, quedó desmantelado

en esta década y las subsiguientes cuando los organismos internacionales recomendaban la desaparición de los bancos hipotecarios a favor de la inversión privada con destino social en un ambiente desregulado. Se argumentó que “[...] muy pocos sectores importantes de la economía han estado tan plagados de torpezas injustificadas en cuanto a política pública como el sector vivienda de los países en vías de desarrollo.” (Bertrand Renaud, 1989, citado por Jha, 2007:4). Renaud argumentaba que la política autoreferida de los organismos burocráticos condujo a: tasas de interés negativas para los ahorristas del sistema formal; aumento de precios de suelos y viviendas por no tener registradas las viviendas informales; reducción de la oferta de capital urbano al mismo tiempo que aumentaba la demanda por el bien (Renaud, 1989: 74).

La reorientación desde el progresismo (2005...)

La emergencia de gobiernos progresistas en América Latina en la primera década del siglo XXI (Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Ecuador, Uruguay) promovió un giro en las políticas de vivienda reasumiendo una razón social y un papel más importante al sector público. Aunque con diferencias específicas, cada país remodeló su institucionalidad y organización, rectificó los rumbos de la distribución y la regulación desarrollando modelos colaborativos entre Estado y mercado, a la vez que trató de ampliar la base social de acceso, restringida en la época liberal a políticas focalizadas para grupos pobres. Los gobiernos reformularon las formas de gobernanza incorporando mecanismos de cuasi-mercado, de nueva gerencia pública y otorgando distintas formas de participación ciudadana en el acceso y el control. A su vez, la matriz de políticas públicas de vivienda se reencauzaron en la orientación sistémica del Estado. Si en las primeras décadas del siglo XX la razón social encaminó el rumbo de las políticas de vivienda, diseñadas para un acceso con criterios amplios de desmercantilización – posibilidad de las familias de no depender del mercado para acceder a un bien- (G.E. Andersen: 1997), y en la reforma liberal esta tendencia se revirtió con políticas de re-mercantilización, primando la naturaleza financiera y productiva (bancaria y empresarial), que excluyó en especial a los grupos medios, en la etapa actual, la matriz estatal del sector vivienda reconoce un universo más amplio, más

integrador, aceptando una naturaleza múltiple del sector, que otorga importancia social, financiera y productiva al bien vivienda, para lo cual, instrumenta políticas donde se conjugan distintos intereses y potencialidades.

a. La orientación política

La crisis del sector que implicó en el año 2001 el cierre de la operativa del BHU continuó hasta el año 2008, cuando el Ministerio de Economía y Finanzas habilita nuevamente al banco y lo capitaliza. Pero desde el año 2006, se asume desde la esfera política (donde todos los partidos convergen en el diagnóstico), la ineficiencia e ineficacia del sector, hundido en una gestión burocrática tradicional y objeto de capturas clientelares y prácticas de corrupción. El sector entra en una recomposición de su estructura y de sus funciones. Se apuntó a generar una gestión coherente y efectiva, coordinando las distintas instituciones involucradas (MVOTMA y BHU). Esto se produce recreando la figura de la ANV (que trataremos más adelante), reformulando la gestión burocrática del BHU y del ministerio con la introducción de modelos de gestión y capacitación de recursos humanos. La orientación de los cambios. Por otro lado, la orientación política sobre el tema de la vivienda en el progresismo, si bien le reconoce la naturaleza social para determinados segmentos de población, da cuenta de la complejidad que supone que el Estado asuma por sí mismo la distribución del bien. En la reforma constitucional de 1967 y en la ley de Vivienda de 1968, ya se trataba el tema de la participación privada en la provisión de bienes, cuestión que derivó en la historia de múltiples maneras sin eficacia. El gobierno progresista, (interpretando a Evans), generó estructuras dirigidas a alinear incentivos privados con necesidades colectivas, sacando al sector del área estricta de las políticas sociales. Su apuesta fue a generar instrumentos que paliaran la demanda de grandes segmentos de ciudadanía a través fundamentalmente de la ANV y de la VIS.

b. El escenario social

Como efecto del ajuste neoliberal de los noventa, la demanda por casa habitación comenzó a registrar los niveles más altos entre grupos bajos y medios. El déficit⁴ en soluciones físicas –viviendas- era estimado con un criterio cuantitativo y medido con distintas metodologías⁵: *a.* los datos del ministerio de Vivienda daban una falta de 29.000 unidades; *b.* la Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua (FUCVAM) estimaba una cifra cercana a las 80.000 unidades; y *c.* un estudio de CEPAL (1999) promediaba el déficit en 60.000 soluciones habitacionales a mediados de la década de los noventa (Szalachman: 1999).

Estudios realizados posteriormente muestran que, en contrario a lo que se diagnosticaba, existía un superávit de vivienda usada, no visualizado por el uso de diferentes metodologías de procesamiento de información y datos (Casacuberta 2006 y Casacuberta y Gandelman: 2006) y porque la orientación de las políticas públicas a realizar obra nueva se consideraba que era un factor que incidía en otros planos de mayor importancia política: lo laboral, el sector financiero y el productivo, que incidían en la estabilidad del país. El indicador de “vivienda vacía” dejó a la vista que las políticas de vivienda con destino social no aprovechaban el parque habitacional ya instalado, promocionando planes de alquiler o compra a crédito, o subsidiada de vivienda usada. En el total de viviendas desocupadas donde no está presente el factor temporada⁶, el porcentaje de viviendas en condiciones de ser utilizadas de inmediato, ascendería de acuerdo al estudio de Casacuberta y Gandelman (2006) a 27.809 unidades. La argumentación de este estudio es que no se puede apreciar el déficit habitacional tan sólo por la medición de viviendas existentes o por la demanda calculada en cantidad y tipos de hogares, sino que tendría que operarse confeccionando “[...] indicadores convencionales de oferta y demanda en los mercados de alquiler y compra (incluyendo las viviendas ofrecidas y no transadas y cruzarlos con indicadores de ubicación en asentamientos y problemas de calidad) en caso que se quiera calibrar la intervención pública para asegurar viviendas decentes para sectores de ingresos

⁴ El método básico consiste en comparar el número de viviendas existentes con un número que correspondería a un estado deseado de stock habitacional según definiciones INE/UY.

⁵ En Uruguay se incorporó en los últimos años el concepto de déficit cualitativo.

⁶ Refiere a las casas en condiciones de habitar ubicadas en los Departamentos costeros que tienen destino de alquiler estival.

bajos." (Casacuberta y Gandelman, 2006: 35). Al año 2006 los datos censales⁷ indicaban que el stock total de vivienda era de 1.274.052 unidades de las cuales casi el 20% están desocupadas. De esta cifra, aproximadamente la mitad eran casas de alquiler estival, otras estaban en mal estado, en reparación o venta, quedando una cantidad mayor a las cincuenta mil, en disposición de ser transadas en alguna modalidad de contrato. Sólo en la capital del país, Montevideo (que concentra el 52% de la población total del país), de un total de 490.617 casas, un 10% está aún hoy desocupada, un 4% está en alquiler o venta, un 1% está en reparación y un 4% entra en una categoría de "otros". La mayor cantidad de casas vacías se concentra en los barrios antiguos con infraestructura de servicios instalada (Ciudad Vieja, Cordón, Reducto, Aguada, La Unión y La Blanqueada).

La propiedad familiar de una casa habitación muestra un porcentaje relativamente alto en relación a la población total con alrededor del 60%. Los datos del siguiente cuadro muestran hogares propietarios por quintiles y categorías del acceso de los hogares según los planes del sistema público de la vivienda entre 2006 y 2009.

Cuadro nº1: **Hogares propietarios por sistema público por quintiles y por plan⁸**

Quintiles	BHU ⁹	MVOTMA ¹⁰	RAVE ¹¹	Intendencias	Otros ¹²
1º	6.3	69.2	0	41.5	11.8
2º	10.2	60.1	35	29.7	13.2
3º	16.8	44.7	23.7	9.2	16.1
4º	28.2	19.9	24.1	13.9	35.11
5º	38.5	6	17.2	5.7	23.4

Fuente: Casacuberta (2006) e INE 2009

Los datos muestran que la vía del acceso público a través del BHU se manifiesta en los tres quintiles más altos, doblándose la relación entre el primer y quinto

⁷ Censo Nacional de 2004, primera etapa.

⁸ Calculado sin valor locativo

⁹ Banco Hipotecario del Uruguay estatizado en 1912.

¹⁰ Planes MEVIR, NBE y SIAV. Los datos muestran la relevancia del plan rural MEVIR con los porcentajes más altos de construcción de viviendas (el doble que el resto de los planes del MVOTMA), lo cual indica que la política urbana de vivienda no está implementada de acuerdo a la demanda.

¹¹ Registro de Aspirantes a Vivienda de Emergencia. Plan creado en la dictadura militar que continuó hasta 2009 administrado por el BHU. Consistía en la provisión de vivienda social a inquilinos afectados por la liberalización de los alquileres en 1973. Entre 1952 y 1973 los alquileres estaban congelados por ley.

¹² Por ejemplo los planes Precio-Proyecto-Terreno ejecutados por privados con respaldo del BHU y privados

segmento. En segundo lugar se ve el peso de la focalización de la vivienda social en el MVOTMA. En tercer lugar, se observa el importante rol que tuvieron las Intendencias Departamentales en la provisión de vivienda aún cuando no es su competencia legal (las políticas sectoriales son centralizadas en su totalidad por el gobierno central). Finalmente, el cuadro muestra que los quintiles cuarto y quinto utilizan casi en la misma proporción los sistemas público y privado.

Respecto a la condición de la demanda, los datos del censo 2004, mostraban la voluntad de inscripción de las familias en los planes sociales del sistema público. En todos los segmentos se observa que la compra de vivienda insume hasta casi el 20% de los ingresos del hogar (porcentaje determinado por ley que limita el gasto en relación al ingreso). Los quintiles más bajos son los que se aproximan más a este tope (17.1%), y se constata que existen en los dos primeros quintiles situaciones de alto gasto en el alquiler de una casa. En el primero, el 40% de los registrados están en esta situación y en el segundo baja al 26.2%.

Cuadro n° 2: **Hogares con intención de adquirir vivienda propia en sistema estatal**

Quintiles	Inscrito BHU	Inscrito MVOTMA	% cuota/ingreso	Hogares compradores que pagan más 30% del ingreso	Hogares inquilinos que pagan más 30% ingreso
1°	-----	71.5	18.3	17.1	40.4
2°	14.3	60.3	14.8	12.4	26.2
3°	21.1	34.6	14.9	9.6	20.2
4°	22.4	21.7	15.3	10.6	18.8
5°	35.1	12	15.1	6.9	6.9

Elaboración propia con datos de Casacuberta hasta año 2006.

Estos cuadros mostraban la situación de los diferentes grupos sociales, los cuales apelaban al sistema de acuerdo a sus posibilidades. La opción de alquiler es el doble en los grupos de ingresos más bajos, pero también se demuestra en estos grupos la intención de ser propietarios a través de los planes focalizados. Cabe aclarar que si bien el crecimiento poblacional de Uruguay está estancado desde el año 1985, el movimiento de traslación campo-ciudad e interior capital, así como

nuevas culturas sociales fomentan el incremento de nuevos hogares, dando como resultado una demanda que representa al 7% de los mismos (INE: 2011).

En el año 2012, los datos de la Agencia Nacional de Vivienda (ANV) y del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), indican que se mantiene una situación similar por quintiles en las familias dispuestas y en condiciones de adquirir vivienda, aunque cambia la relación de los pagos de cuotas respecto a los ingresos, en préstamos que varían entre diez y veinticinco años en el sistema privado y público (no focalizado). El siguiente cuadro muestra la relación en el departamento de Montevideo en la cantidad de hogares que pueden acceder de acuerdo a ingresos medios per cápita, mostrando igual que en 2004, la diferencia de capacidad de acceso entre quintiles de ingreso.

Cuadro n° 3: **Hogares en condiciones de acceder vivienda SPP s/quintiles ingresos**

Quintiles ingreso	Cantidad hogares/quintil	Cantidad de hogares que pueden acceder sistema PP	%hogares que pueden acceder sistema P/P	Ingresos medios p/cápita	% ingreso hogar destinado pago vivienda.
1°	93.500	9.773	5%	7.369	7.5%
2°	95.161	41.281	22%	11.338	9%
3°	95.271	39.673	41.5%	16.186	11.5%
4°	95.200	52.824	55.5%	23.247	13%
5°	95.210	57.179	60.5%	45.070	13%

Fuente: Elaboración propia de acuerdo a datos de la ANV y MIDES (2011)

El aumento sustantivo del ingreso per cápita a partir del año 2005, más la oferta pública con mayor actividad a partir del año 2009 (BHU, BROU, MVOTMA) y de la privada estarían incidiendo en la inclusión de cada vez más familias en el sistema de compra de vivienda.

Pero otro tema que no tiene reversión, es la relación entre vivienda usada y vivienda nueva. El censo del año 2011, muestra que existen 253.176 viviendas desocupadas, considerando la quita de casas de temporada con los mismos porcentajes que en 2004, puede estimarse hay poco más de 200.000 viviendas que podrían volcarse al mercado de compra y alquiler. Pero las tendencias de las políticas no van en esa dirección, siguiendo el fomento a la construcción de

vivienda nueva. Resulta llamativo que en el Parlamento nacional está estancada una ley que propone sanciones a las casas desocupadas desde el año 2012.

c. la reestructura del sector (2005-2012)

El primer período de gobierno frenteamplista (presidencia del Dr. Tabaré Vázquez 2005-2010) insumió buena parte de su gestión en la tarea de sanear y reconstituir el área pública (MVOTMA y BHU) reformulando los cometidos de los mismos y derivando poder hacia la Agencia Nacional de Vivienda (ANV), un ente descentralizado con capacidades muy amplias de decisión y gestión sobre los organismos tradicionales del área que comenzó a funcionar en 2008.

La ley n° 18.125/2008 modificó tres campos: reestructuró las funciones del BHU signando una función financiera, creó la Agencia Nacional de Vivienda (ANV) como ente descentralizado del Estado y se elaboró un sistema de ejecución simplificada del crédito hipotecario para la vivienda. En este paquete de medidas, se ubicaron definitivamente los roles y las funciones estatales y el nuevo tipo de relacionamiento. La ANV concentra la decisión y gestión operativa de los recursos institucionales y la gestión de deudores asumiendo un rol principal en materia de planificación y ejecución de planes de acceso a la vivienda que son implementados en su seno o en las otras dos instituciones de acuerdo a cada modalidad asignada. Fue diseñada por un programa financiado por el PNUD¹³ y fue presentada como proyecto de ley desde el ejecutivo nacional. En el Capítulo n° 2, Artículo 9°, se determina su creación: Créase la Agencia Nacional de Vivienda como servicio descentralizado, con los fines, cometidos y atribuciones que especifica esta ley. En su actuación podrá identificarse también con la sigla "ANV"; en la presente ley se la menciona como "la Agencia". Tiene como finalidad:

"Promover y facilitar el acceso a la vivienda de conformidad al art. 45 de la Constitución de la República, así como contribuir a la elaboración e

¹³ Programa "Fortalecimiento institucional del MVOTMA y apoyo al diseño e implementación de la política habitacional". URU/05/005. Cofinanciación de U\$S 21.600 sobre total de U\$S 1.915.338. En: <http://www.undp.org.uy/showProgram.asp?tfProgram=163>

implementación de las políticas públicas en materia de hábitat urbano.” (Sesión Ordinaria CC.RR, 18/7/2007, pág. 44). Sus funciones fueron:

“a. Ejecutar programas de vivienda y desarrollo urbano en acuerdo con entidades públicas y privadas; b. Desarrollar y gestionar instrumentos financieros que faciliten el acceso al financiamiento de la vivienda; c. Actuar en el mercado inmobiliario como inversionista y gestor de emprendimientos en áreas urbanas; y d. administrar activos de cartera de créditos para la vivienda”

En el segundo gobierno del Frente Amplio iniciado en marzo de 2010, el tema de la vivienda fue considerado desde un principio la “nave insignia” dentro de la agenda pública del período y a los efectos nacieron nuevas reglas y estrategias. El actual su Plan de Vivienda 2005-2010 marca una serie de medidas destinadas a reducir el déficit de vivienda social y de vivienda de interés social. El MVOTMA, trazó un plan quinquenal orientado en seis líneas estratégicas: Plan Nacional de Relocalización en áreas sustentables; Rehabilitación y Consolidación Urbano Habitacional; Programa de Nuevas Urbanizaciones; Política Nacional de Alquileres para Vivienda de Interés Social; Vivienda Rural y Pequeñas Localidades y Política de Incentivo a la Inversión Privada en Vivienda de Interés Social. La orientación común para estas estrategias fue la integración entre las mismas y la integralidad de las políticas, relacionándolas a otros campos de políticas sociales instaladas en otros sectores (Ministerios e Intendencias).

Las políticas se tradujeron en planes y programas con dos líneas principales: la vivienda social subsidiada parcial o casi totalmente por parte de programas del ministerio; y la vivienda de interés social, dirigida desde la ANV e implementada por el sector público a través del BHU y del sector privado. Esta última es la que desarrollamos en esta ponencia.

c.1. la reforma a las condiciones de acceso

Las condiciones de acceso a la compra de vivienda exigían hasta la reforma de 2011, un ahorro familiar previo de un 30% a través del cual se accedía a un préstamo hipotecario del 70% del valor del inmueble. Esto constituía un problema

para los grupos bajos así como para los de clase media. En el primer caso no tienen capacidad de ahorro y están limitados en el pago de cuotas. En el segundo caso, si bien acceden a la cuota no tienen capacidad de ahorro previo. Los alquileres, si bien no registran problema del ahorro previo, exigen depósitos a los interesados y garantías legales constituidas por un bien inmueble o contratadas a privados que dificultan la transacción.

Por otra parte, el escenario de construcción de viviendas en Uruguay indicaba un crecimiento fuerte y sostenido en el último quinquenio en el sector privado. Sin embargo, la construcción estaba dirigida a la vivienda suntuaria ubicada en la costa montevideana y en los departamentos de Maldonado y Colonia. No se registró productividad privada en la llamada "vivienda social", si definimos a ésta de acuerdo a la ley de Vivienda n° 13.728 de 1968 y misma reformada de 2007: "Entiéndase por Vivienda de Interés Social cualquier vivienda definida como Económica o Media, [...] así como aquella designada como Núcleo Básico Evolutivo, entendiéndose por tal la vivienda mínima destinada a los sectores más carenciados de la población, capaz de brindar a sus destinatarios una solución habitacional inicial [...]" (Art. 21).¹⁴

El Estado desarrolló entre 2000 y 2010 muy escasos emprendimientos edilicios dirigidos a los grupos medios y estos fueron dentro de los planes del MVOTMA, a los cuales se accedía por sorteo, previa calificación por ingresos y composición del hogar. La falta de un tipo de oferta adecuada al estatus económico de las familias ubicadas entre el 2° y 3° quintil de ingresos y la poca actividad del Estado tuvieron como resultado una escasa oferta que elevó los precios de alquiler y compra tanto en el interior del país como en su capital Montevideo y su área metropolitana con incrementos promedio del 20% anual¹⁵.

Esta situación de escaso amparo, se reflejaba en las actitudes de los hogares que manifestaban poco movimiento en iniciativas de compra o alquiler de vivienda. Tomando como referencia el año 2011 la Encuesta Continua de Hogares del Instituto Nacional de Estadística muestra que el porcentaje de hogares que

¹⁴ La ley dispone distintas categorías de vivienda: económica, media y comfortable, suntuaria y Núcleos Básicos Evolutivos.

¹⁵ Revista Propiedades, 2007, 2008, 2009, 2010. En: www.revistapropiedades.com.uy

buscaron vivienda para comprar o alquilar según quintiles de ingreso es mayor en la opción alquilar en los quintiles 1º, 2º y 3º, invirtiéndose progresivamente la situación en los quintiles 3º y 4º. Se desprende que en los tres primeros es necesaria una aproximación entre familias y Estado para solventar la inversión, y en los 4º y 5º los individuos tienen mayor autonomía para transar con el mercado.

Cuadro n°4: **Hogares que buscaron alquilar o comprar en 2011 en Uruguay por quintiles de ingreso y %**

Intención/quintiles	1º	2º	3º	4º	5º	% Total quintiles/% total hogares
Alquilar	7.1	5.3	4.9	4.9	4.0	31.1*
Comprar	3.8	3.1	3.5	3.4	4.3	18.1*

Fuente: Elaboración propia con datos INE – ECH 2012. *Aproximadamente 62.000 hogares buscaron alquilar y 43.000 buscaron comprar a nivel país

El dato de los hogares que buscan cambiar su situación de acuerdo a la comodidad de la vivienda es relevante, los hogares donde más de tres personas comparten un dormitorio (situación considerada como de hacinamiento) representa un porcentaje de más del 4.6% en opción de alquilar que de compra de vivienda adecuada a las necesidades, pudiéndose conjeturar una relación entre quintiles de ingreso y hacinamiento.

Cuadro n°5: **Hogares que buscaron alquilar o comprar en 2011 según personas/dormitorio en %.**

Persona por habitación y tipo de búsqueda	% busca alquilar	% busca comprar
1 persona	3.7	2.2
Hasta 2	5.5	4.3
Hasta 3	9.9	6.5
Más de 3	11.9	7.3

Fuente: Elaboración propia con datos INE-ECH 2012

Otro dato que proporciona la encuesta es la formalidad en materia de alquiler de vivienda. El 29% de los hogares no tiene un contrato legal, manteniendo una situación irregular de potencial riesgo en cuanto al afincamiento de las familias. De acuerdo a la ECH-2011, esta situación se encuentra fortalecida en hogares de bajos

ingresos, asentamientos irregulares urbanos, hogares que pagan montos bajos de alquiler y en localidades rurales o pequeñas.

Cuadro n° 6: **Situación formalidad en alquiler según quintiles ingreso y localización urbana**

Informalidad por quintiles	1° 44.5 %	2° 34.8 %	3° 27.1%	4° 22%	5° 19.2%
Informalidad s/monto alquiler en %	Hasta \$U3500 54.4%	Hasta \$U6000 23.5%	Más de \$U6000 11.7%	-----	-----
Localización/ situación contractual	Tejido Urbano Formal 53.4%	Asents. Irregulares 29.9			

Elaboración propia según datos ECH/INE 2011

Este estado de situación fue oportunamente reconocido en el programa de gobierno del Frente Amplio 2005: "Se emplearán diferentes formas de gestión y tenencia, crédito y subsidio, para atacar los distintos problemas: acceso, permanencia, producción, tierra, mejoramiento y mantenimiento, aprovechando las infraestructuras existentes y potenciando a la construcción para generar empleo. Se promoverán asimismo los consensos necesarios para constituir una política de Estado en la materia." (Uruguay Social, FA, 2005).

Políticas de vivienda (2007-2013)

La agenda política del sector apuntó a generar una apertura al mercado para la provisión de vivienda a grupos medios y abrir las posibilidades de las familias para la adquisición o alquiler del bien.

ANV

Estas acciones fueron secuenciales en la labor gubernamental implicando en primera instancia la aprobación de dos leyes: la reforma del sector con la creación de una Agencia Nacional de Vivienda (ANV) como ente descentralizado del

Ministerio (ley n° 18.125/2007) y la ley de Promoción a la Inversión Privada para la provisión de Vivienda de Interés Social (n° 18.795/2011)¹⁶.

La ANV fue diseñada por un programa financiado por el PNUD¹⁷ y fue propuesta como proyecto de ley desde el ejecutivo nacional. Los principales objetivos de la ley son: aumentar la cantidad de viviendas con destino social disponibles y mejorar las condiciones de financiamiento y garantía de crédito hipotecario. En este sentido, a instancias de la ANV se replanteó el concepto social tradicional a la vivienda en tres tipos de acceso: a. vivienda social para grupos carenciados implementada por ANV y ministerio con subsidios parciales o totales de familias registradas por sus ingresos; b. vivienda de mercado para grupos con capacidad de acceso (ingresos y ahorros); y c. provisión de vivienda de interés social, generando una red de proveedores, usuarios y clientes en relación privada controlada por la normativa estatal pero con autonomía de transacciones y financiamiento entre privados.

La ANV tiene un rol directriz en el área y sobre los otros organismos. Asumió la elaboración estratégica del área, ejecutó programas de vivienda con actores públicos y privados, se convirtió en el brazo ejecutor de la mayor parte de programas a cargo del MVOTMA destinados a cooperativas y grupos de ingresos bajos y medio-bajos, generó fideicomisos en acuerdo con el ministerio de economía y finanzas (MEF), Intendencias y otros organismos, desarrolló otros instrumentos financieros de financiamiento a la vivienda y prestó servicios técnicos y de ventanilla al BHU, gestionó la cartera de deudores del BHU ejecutando miles de viviendas impagas cuyos fondos fueron volcados a los planes de la ANV y generó nuevos decretos para el ejecutivo y proyectos de ley sancionados posteriormente en el parlamento (memorias 2009, 2010, 2011 y 2012 www.anv.gub.uy). La ANV se convirtió en el eje ejecutivo del área, teniendo directa información y control sobre las actividades del ministerio y del BHU por ser el organismo creador de las líneas de políticas ejecutadas por estos.

¹⁶ Basada a su vez en la ley de Promoción Público Privado (2010) que habilita a la asociación entre ambos campos para implementar acciones conjuntas

¹⁷ Programa "Fortalecimiento institucional del MVOTMA y apoyo al diseño e implementación de la política habitacional". URU/05/005. Cofinanciación de U\$S 21.600 sobre total de U\$S 1.915.338. En: www.undp.org.uy/showprogram/ y www.undp.org.uy/showProgram.asp?tfProgram=163

La ley de Promoción Privada a la Vivienda de Interés Social

Habiéndose consolidado la labor de la ANV en materia de recupero de carteras deudoras y saneamiento financiero del sector, se abrió la entrada al mercado con la ley de promoción privada a la vivienda de interés social. A través de la ley, se buscó llamar la atención a las potencialidades de un mercado que no daba señales de interés. La ley promueve de acuerdo con Evans (Evans, 2003: 177), señales que informen sobre disciplina fiscal atendida a los costos y beneficios de las políticas con “[...] estructuras institucionales creadas y dirigidas a alinear los incentivos privados con las necesidades e intereses de los consumidores a los cuales sirven.” Por otra parte y a los efectos, la ANV aseguraba una acción estatal que resultara eficiente y eficaz para procesar la demanda ciudadana insatisfecha. De esta forma, el Estado se convierte en facilitador de las relaciones privadas, regulando y fiscalizando las mismas, sin tomar riesgos en el gasto social. La inversión del Estado se minimiza al actuar sobre una franja acotada que denomina Fondo de Garantía de Crédito Hipotecario (FGCH) que supone el respaldo al promitente comprador un porcentaje de la entrega inicial.

Luego de un año de aprobada la ley comenzaron a verse resultados a esta propuesta por parte de inversores nacionales y extranjeros. Con esta ley, el Estado regula las condiciones de acceso y provisión (financiación, calidad, precios) respondiendo a la necesidad de cubrir la demanda de los grupos intermedios con capacidad de pago y sin capacidad de ahorro previo o seguridad de poder transar con el mercado debido a su situación económica actual y futura, a los cuales el Estado no considera pasibles de políticas focalizadas ni beneficiarios de préstamos o subsidios. El Estado juega un papel de facilitador del acceso a las familias y el mercado es beneficiado con renuncias fiscales muy importantes. A la vez, la vivienda de interés social se transforma en un factor que incide en las condiciones macroeconómicas favorables a la inversión privada y al aumento de la competitividad sistémica del país porque moviliza la inversión financiera, la cadena productiva industrial y el empleo. Los objetivos declarados en el cuerpo legal crean: a. fondos de garantía hipotecaria donde el Estado asume o respalda con subsidios el 20% de la entrega inicial del 30% (el otro 10% va por parte del comprador que aporta el ahorro previo); b. el financista privado aporta como

crédito hipotecario el 70% restante y es eximido al igual que el constructor de aportes fiscales (como el IVA, el IRAE, transmisión patrimonial, IRPF¹⁸, contribución inmobiliaria urbana, entre otros).

El esquema de acceso a la vivienda de interés social tiene coincidencias con el modelo ABC chileno¹⁹ en cuanto el área pública interviene como aportante y garantía de un porcentaje de la compra o inversión. Esto cambia el modelo imperante por más de seis décadas en Uruguay (1920-1980) donde el ahorro exigido era menor y la hipoteca era asumida por el Estado prestatario. Sin embargo, significa un avance en cuanto a que descongestiona el estado de parálisis en que se encontraba el país desde principios de esta década.

Cuadro n° 7: **Modelo de Promoción a la Vivienda de Interés Social**

COMPONENTES	
ANTES	AHORA
Ahorro previo familias 30%	
10%	
Crédito bancario 70%	70%
FGCH (ANV) * -----	20%

*Fondo de garantía de crédito hipotecario. Solo cubre riesgo adicional sobre 20% valor total vivienda

En caso de incumplimiento de la parte compradora, la ejecución es sumaria y el orden de prelación de cobros y adeudos favorece a los financistas privados. Estos pueden ejecutar el bien porque el Estado interviene como garantía del deudor en la franja del 20% del FGCH. La excepción se genera cuando el subsidio a la vivienda es del 90% siendo inembargable, sujeto a régimen de reembolsos o inalienabilidad por diversos factores.

¹⁸ IVA: impuesto al valor agregado; IRAE: impuesto a las actividades económicas; IRP: impuesto retribuciones personales.

¹⁹ El ABC requiere que los hogares tengan Ahorros, suministran un bono y requieren un crédito hipotecario para una vivienda determinada. El bono es un porcentaje del precio y es suministrado por los gobiernos, el crédito suministrado por privados y la construcción por empresas privadas

El modelo uruguayo brinda algunos reaseguros para el comprador de vivienda social. En primer lugar, la ubicación territorial de los complejos a construir o reciclar deben respetar la normativa vigente en la Ley de Vivienda (n° 13728/1968), contemplando la existencia previa de infraestructura básica de servicios; en segundo lugar, la aceptación oficial a los emprendimientos depende de los ministerios públicos de vivienda y de economía y finanzas (MVOTMA/ANV y MEF); tercero, la ubicación excluye los territorios considerados de "temporada turística" desestimulando el lucro; cuarto, el máximo de viviendas a proveer por proyecto no supera las cien unidades; y quinto, se crea un sistema de evaluación de producto fiscalizado por una comisión asesora de inversiones en vivienda de interés social (CAIVIS) de carácter multisectorial estatal.

De acuerdo a los topes de precios para las viviendas a construir, el público objetivo se ubica en el techo del 2° quintil y los 3° y 4° quintiles con ingresos mínimos entre US\$ 1000 a 3.000 mensuales hasta US\$ 10.000 para ingresos medios y medios altos. Los precios de las viviendas están calculados hasta US\$ 80.000 excluyendo grupos del 1° y 2° quintil que perciben ingresos entre US\$ 800/ 1.600 mensuales. No así las viviendas a construir para alquiler donde el ingreso familiar debe ubicarse entre los U\$\$ 400 a 2.500. En el año 2012, los precios fueron indicados por la ANV correspondiendo según la capacidad de la vivienda y los ingresos a:

Cuadro n° 8: Precios máximos de compra y alquiler en vivienda privada de interés social en 2012

Modalidad	máximo en US\$	ingresos de las familias en US\$
2 dormitorios	73,088	2000
3 dormitorios	82.280	3000
ALQUILER		
Precio máximo	US\$ 565	US\$ 400 a 2.500

Fuentes: Elaboración propia con datos de Revista Propiedades 2012.

Pero, el éxito del plan, llevó a aumentar la oferta y la demanda, elevando los precios en dólares por las viviendas de acuerdo a lo que indica el siguiente cuadro.

Cuadro n°9: Evolución de los precios de VIS entre 2011 y 2013

Cantidad dormitorios	Precio tope fijado por ley en US\$ en 2011	Precios aproximados en 2013 en US\$	Incremento 2011-2013
2 dor. (44 a 69 m2)	Máximo 96.567	133.600	+ 38.34%
3 dor. (68 a 107 m2)	Máximo 119.917	167.800	+ 39.83%

Fuente: Elaboración propia con datos de Revista Propiedades y ofertas web en ANV.

Los datos del sector empresarial muestran que los precios han evolucionado al alza desde que se legisló en VIS, por la dependencia de factores como salarios y precios de materiales. También el metro cuadrado de suelo aumentó en relación al volumen de demanda²⁰. Esto significó una evolución de los precios finales de venta al público en zonas céntricas y radio-céntricas como muestra el siguiente cuadro. Los empresarios, consideran que aún con las exenciones fiscales realizadas han tenido que reducir el margen de ganancia, porque la diferencia entre precios de salarios y materiales no se reduce significativamente, pero comparten que la ley de VIS amplió el radio operativo financiero y de producción al descender un 52% la inversión de vivienda nueva en la zona costera de Montevideo entre 2007 y 2013. Sin embargo, advierten los riesgos que supone al mercado trabajar para sectores de bajos ingresos: “[...] la respuesta del sector privado en principio fue exuberante y luego quitó el pie del acelerador, cuando descubrió que las ventas no eran tan fáciles como algunos presuponían”. (Revista Propiedades, 11/2013, pág. 18).

Los resultados de la ley VIS: éxitos y distorsiones

A poco más de un año de aplicación de la Ley de inversión en Viviendas de Interés Social, la ANV recibió 149 proyectos que en conjunto implican la construcción de 3.618 viviendas con una inversión privada cercana a los 350 millones de dólares. Cada proyecto no supera las cien viviendas y son construidas con categoría II del BHU²¹ no superando un costo al comprador de más del 30% de su ingreso familiar (Revista Propiedades: 3/2013).

²⁰ “La suba del precio de la construcción ha estado en los tres últimos años por encima del valor de venta de las viviendas. Las subas salariales han tenido un fuerte impacto en los costos” Revista PROPIEADADES, n° 193, 11/2013, pág. 18.

²¹ Viviendas “Que su área habitable sea menor de cincuenta metros cuadrados en el caso de necesitar un dormitorio, más diecinueve metros cuadrados por cada dormitorio necesario adicional” (art.20 ley n° 13.728). En Montevideo, se ingresaron proyectos para 26 barrios: Aguada (4), Aires Puros (1), Atahualpa (1), Barrio Sur (5), Belvedere (1), Brazo Oriental (1), Buceo (1), Capurro (1), Centro (2), Ciudad Vieja (5), Colón (1), Cordón (19), La Figurita (1), Jacinto Vera (1), La Blanqueada (6), La Comercial (3), Larrañaga (5), Las Canteras (1), Malvín (2), Mercado Modelo (1), Palermo (10), Parque Batlle (1), Reducto (3), Sayago (2), Tres Cruces (2) y Unión (2). En el interior, los proyectos se localizan en los departamentos de Maldonado (13), Canelones (4), Florida (3), y (2) en los departamentos de: Salto, Colonia, Paysandú, San José, Soriano, Durazno, y Cerro Largo. (fuente: ANV: 2012).

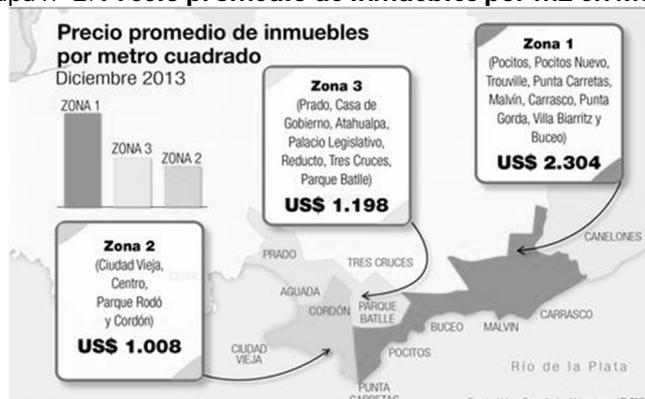
Mapa n° 1: Ubicación de los emprendimientos en Montevideo



Fuente: Diario El Observador, Montevideo/3/2013

Las ganancias para el mercado, producto de las exenciones fiscales están avaluadas en un 20% para la venta y en un 40% para el alquiler durante los primeros diez años (Weigel Haller: 2012). Un estudio reciente de mayo de 2014, muestra los precios de inmuebles, por zonas de Montevideo donde se realiza vivienda de interés social, indicando que se registró un descenso de precios en las propiedades ubicadas en la zona comprendida por los barrios intermedios del Prado, Atahualpa, Palacio Legislativo, Reducto, Tres Cruces y Parque Batlle. La consultora indica que “[...] el valor promedio del metro cuadrado se situó en US\$ 1.198, lo que representa una caída de 17% comparado con el cierre de 2012 cuando el precio era de US\$ 1.437.” (Consultora Valora, 2014).

Mapa n° 2: Precio promedio de inmuebles por m2 en Montevideo.



Fuente: Consultora VALORA, Diario El País, 1°/6/2014.

El descenso de precios ubicado entre un 17% a un 33% en las zonas no centrales, estaría explicando una desaceleración, producto combinado de respuestas entre mercado y sociedad, donde esta última no respondió con la velocidad supuesta por los agentes inmobiliarios. Estos hipotetizan que el comprador espera en forma racional una estabilización de los precios hacia la baja cuando el stock real aumente en cantidad y variedad (Revista Propiedades, 2013: 16).

A modo de reflexiones finales

La entrada del mercado a través de la promoción estatal, puede interpretarse a través de varios argumentos: primero que el Estado, consciente de la necesidad de vivienda para grupos bajos y medios necesita proveer respuestas que no puede (ni quiere) ya desarrollar desde su propio ámbito como en el pasado, porque es otra la orientación política pública sobre el concepto vivienda como política distributiva con carácter social. La provisión del bienestar exige recalibrar el gasto público hacia la asistencia de la pobreza y otras formas de exclusión social (jefaturas de hogares femeninos, jóvenes y ancianos, etc.) y reducir los costos sociales de un Estado sujeto a externalidades negativas del contexto regional y mundial.

Segundo, la naturaleza de la vivienda como cuestión social deriva progresivamente hacia otros sectores productivos y financieros. La vivienda es parte del desarrollo sistémico y compone la competitividad sistémica del Estado de nuestros días (Jessop: 2008; Narbondo: 2012). Como la producción para los segmentos de vivienda alta gama tiene un techo, los intereses del sector inmobiliario (nacionales e internacionales) como factor de inversión, producción y empleo necesitan reubicarse en un momento en que el modelo de desarrollo del país apunta a fortalecer la inversión doméstica y extranjera con actividades que impacten en otros campos.

Tercero, las recomendaciones internacionales sobre la condición de propiedad privada de la vivienda como factor de desarrollo de las familias siguen vigentes porque forman parte del movimiento de intereses del capital y del sistema de acumulación (RoInik: 2012) a lo que se le aúna un imaginario colectivo nacional fomentado históricamente por el Estado.

De todo esto se desprende que la vivienda es un factor de peso en el desarrollo sistémico de los países por el peso que insufla en la economía, el trabajo, el consumo y el bienestar y por lo tanto la "cuestión social" pasa a ser objeto de transacciones entre múltiples actores con intereses diferentes.

Por otra parte, la participación ciudadana se amplía al abrir nuevos canales de acceso. Sin embargo, el cuasi mercado que se ha constituido alrededor del sector modela una nueva forma de relacionamiento donde el Estado es el facilitador de las relaciones entre sociedad y mercado. Por un lado el Estado trata de domesticar al mercado y por otro recrea condiciones para que la sociedad observe a este como un actor confiable.

La reforma al sector vivienda, desprendiendo la responsabilidad última del Estado en la provisión del bien como política distributiva, terminó de consolidarse entre 2007 y 2012 bajo dos gobiernos consecutivos de izquierda asumiendo un rol regulatorio, donde éstos formularon un esquema sectorial apegado al nuevo gerencialismo público, adecuando las instituciones tradicionales y creando un nuevo ente estatal supra sector (ANV) que regula las relaciones entre Estado, mercado y sociedad.

Respecto al ambiente que se recrea bajo estas normas que suponen abrir el acceso a la tenencia de vivienda, cabe hacer las últimas apreciaciones generales.

Por un lado, tenemos un sector que asume un rol definido sobre la regulación-provisión de vivienda con carácter social, donde conviven tres naturalezas: la productiva, la financiera y la social. Esta es una nueva orientación del Estado de Bienestar que da instrumentos nuevos y dependerá de las próximas orientaciones gubernativas los énfasis que predominen en el futuro acerca del acceso a la vivienda, porque la amplitud que proveen estas leyes deja abiertas posibles bifurcaciones en el rumbo gubernamental. Depende de la orientación de los gobiernos el énfasis que predominará en las políticas futuras y sus resultados. Cabe pensar los riesgos de una burbuja inmobiliaria ante la profusa inversión de capitales extranjeros interesados en invertir en vivienda de interés social, cuestión que en el presente año 2014, parece desacelerarse.

Las modificaciones que analizamos tienen relación directa con el desarrollo sistémico del país porque la vivienda está vinculada a la tenencia de la tierra y la propiedad privada, cuestión vital en Estados liberales, donde el modelo de desarrollo productivo condiciona modelo social y el precio de la tierra urbana y suburbana pautan las líneas de políticas y las preferencias del mercado. La tierra tiene valor creciente para grandes inversiones y la vivienda supone en este esquema propiedad, derecho civil liberal que la izquierda discutía décadas anteriores y hoy no lo cuestiona, adecuándose al juego de las ideas dominantes.

En este marco, los gobiernos progresistas están desarrollando una línea de recalibración y reducción de costos públicos donde la vivienda se relativiza en la cuestión social y sobre otros gastos sociales.

Cuarto, renunciar al rol distributivo, le genera a corto plazo menos costos económicos y políticos, porque promueve y facilita nuevas relaciones privadas traspasando los costos a otros actores; a la vez que lo embreita en la tarea de mantener el control del mercado ante una política proclamada en el discurso como de interés social.

¿Estamos ante una orientación de mas mercado y menos Estado?, definitivamente, si. Las consecuencias inmediatas apreciables parecen ser: el Estado se libera de demanda y presión de los grupos sociales; libera al mercado de aportes sustanciales que actuaban como freno al riesgo de inversión; el mercado a su vez comienza a controlar valores de inversión segura (tierra y vivienda).

Finalmente, este modelo de promoción enfrenta dos dilemas. En primer lugar, el control eficaz del mercado, es decir el ajuste de intereses privados al marco legal o el descontrol por capacidades no eficientes del sector público en aspectos referidos a la construcción de nuevos hábitats integrados al espacio urbano.

En segundo lugar y no menos importante es el uso de la ciudad construida, de viviendas usadas y sin ocupación. Que rol tomará el Estado en políticas que no redundan en la eficiencia económica del país porque sólo cumplen el rol de aportar impuestos de propiedad a rentas generales. Estos dos dilemas interpelan a la orientación que se quiere dar tanto en las condiciones generales del hábitat urbano como en el bienestar de las familias como componentes esenciales de la ciudadanía

y sus derechos. El uso territorial de los emprendimientos, la calidad constructiva, las distorsiones en los contratos financieros, el control estatal eficaz, son riesgos a asumir en el futuro cercano.

Bibliografía:

Abhas K. Jha (2007): La Vivienda Popular en América Latina y el Caribe. Banco Mundial

Aguilar Villanueva Luis (2006): Gobernanza y Gestión Pública. FCE, Méjico.

Banco Mundial (1992): Governance and Development. Washington, WB.

(2007)

<http://www.siteresources.worldbank.org/INTENBREVE/Newsletters/21182030/Jan07>

(2007) www.undp.org.uy/showprogram/ y

<http://www.undp.org.uy/showProgram.asp?tfProgram=163>

Casacuberta, Carlos y Gandelman, Néstor (2006): Déficit habitacional y capacidad de acceso a la vivienda en Uruguay. INE, MVOTMA, Montevideo.

Cerrillo i Martínez, Agustí. comp. (2005): La gobernanza hoy: 10 textos de referencia. Instituto de Administración Pública, Madrid.

Diario El Observador (2013/3): Emprendimientos en vivienda de interés social en Montevideo.

Espin Andersen, Gosta (1993): Los tres mundos del Estado de Bienestar. Ed. Alfons El Magnanim, Barcelona.

Evans, Peter (2003): La búsqueda del hibridismo como estrategia administrativa: la combinación de la capacidad burocrática con las señales del mercado y la democracia deliberativa. En: Colección En Clave de Sur. 1ª Edición: ILSA. Bogotá.

Erazo, Jaime (2011): La Gestión Pública y la Reforma del Estado: La Concreción de los Derechos Sociales. Revista Políticas Públicas 10V3n2, Universidad Pontificia de Chile. Santiago de Chile

Jessop, Robert (2008): El futuro del Estado capitalista. Ed. De la Catarata, Madrid.

Magri, A. (2013): La reforma gerencial en el área de la vivienda en Uruguay. Revista Uruguaya de Ciencia Política, v.22-01, n° 22, Montevideo.

Magri, A. (2013): El Plan JUNTOS. Emergencia institucional en Uruguay: Cuando el Estado no alcanza sus metas. Revista de CIENCIAS SOCIALES, n° 32, FCS, Montevideo.

Magri, A. (2013): El rol de las políticas de vivienda en la eficiencia sistémica de los países en desarrollo: análisis aplicado a la experiencia en Uruguay. Revista INVI, n°79, Santiago de Chile. Acceso en: www.vivienda.uchilefau.cl

Magri, A. (2011): Plan Juntos: ¿voluntarismo político o emergencia institucional? En: Informe de Coyuntura n° 10, La política en tiempos de Mujica. ED. ESTUARIO, ICP, Montevideo.

Magri, A. (2010): El proceso de reconstrucción del área pública de la vivienda entre 2005 y 2009: instituciones, políticas y actores. En Reforma del Estado y políticas públicas en la Administración Vázquez: acumulaciones, conflictos y desafíos.

Narbondy y Mancebo (eds.) CLACSO-FS-ICP-FCS. Montevideo.

(2003 a 2012): Serie Informes de Coyuntura n° 3 a n° 11 del ICP-FCS-UdelaR, Montevideo. Informes anuales de Coyuntura sobre políticas de vivienda en Uruguay

Magri, A. (2002) La influencia de las políticas de vivienda en la segmentación social y territorial del Área Metropolitana de Montevideo 1985-2000. Tesis de Maestría, ICP-FCS, Montevideo

(2002): "Una reforma "exitosa": la política de vivienda en el Uruguay entre 1985 y 2000. Doc. Trabajo n° 30, Proyecto CSIC-ICP-UdelaR, Montevideo.

Maintz, Renatte (2001) El Estado y la sociedad en la gobernanza moderna Revista del CLAD, n° 21, Caracas

Narbondy, Pedro (2012): ¿Estado desarrollista de bienestar o construcción de la izquierda del Estado neoliberal? Los gobiernos del Frente Amplio de Uruguay. En El Estado en América Latina: continuidades y rupturas. Mabel Thwaites Rey (Editora), Santiago de Chile.

Peters, Guy (2000): "Governance and Comparative Politics" en Pierre J: Debating Governance, Oxford University Press, 2000.

Peters Guy. y John Pierre orgs. (2010) O papel da gestão pública no governo. En: Administração Pública Coletânea. ENAP-UNESP, Brasília

Pierson, Paul (1994): Cuando el efecto es causa. Respuesta política y cambio político. Fot. FCS.

(2006): Sobrellevando la austeridad permanente. Reestructuración del Estado de bienestar en las democracias desarrolladas. En Revista Zona Abierta 114/115

Renaud, Bertrand. y R. Buckley

(1989): Finanzas urbanas en América Latina después de la depresión: la solvencia de los deudores urbanos. Revista EURE, vol. XV, n°45

Revista Propiedades. Acceso en www.revistapropiedades.com.uy

Rhodes, Rod.W.A. (1997): Understanding governance: Policy Networks, Reflexibility and Accountability. Open University

Szalachman, Raquel (1999): Un perfil del déficit de vivienda en Uruguay 1994.

CEPAL. En: <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/3/4243/lcl1165e.pdf> Press, London.

Rolnik, Raquel (2012): El derecho a una vivienda adecuada. Asamblea General Naciones Unidas

Weigel Haller (2012): Consultora Propiedades, Montevideo.



Universidad de la República. Facultad de Ciencias Sociales. Uruguay