



XIII JORNADAS DE INVESTIGACIÓN
15 - 17 de setiembre, 2014

¿QUÉ DESARROLLO PARA URUGUAY?

Derecho a Techo... Un recorrido por los últimos 65 años en políticas públicas de vivienda

Noemi Moreira Fernández



Derecho a Techo... Un recorrido por los últimos 65 años en políticas públicas de vivienda¹.

Noemi Moreira Fernández Estudiante Trabajo Social

Facultad de Ciencias Sociales

noemimoreirafernandez@gmail.com

Resumen

El presente proyecto de investigación constituye un acercamiento a la temática de las políticas de vivienda, con el fin de aportar a la reflexión sobre las respuestas que ha brindado el Estado ante una demanda histórica de grandes sectores de la población.

En el acercamiento al análisis de las diferentes políticas aplicadas en las últimas décadas, busco identificar las características principales de cada plan implementado por los sucesivos gobiernos centrales, dictadura cívico militar de por medio, llegando así a determinar cuáles fueron las prioridades de cada una de esas políticas en la atención a una necesidad histórica.

La metodología utilizada fue una revisión bibliográfica, archivos, documentos que aporten los contenidos de las principales políticas de vivienda impulsadas desde el Estado, específicamente desde el Gobierno Central e Intendencia de Montevideo. De esta manera identifique aspectos centrales, como población objetivo, requisitos de acceso, ubicación geográfica, entre otros para luego poder realizar una clasificación de tipo de política aplicada.

Una vez concretado este primer acercamiento a la temática, se generaron las bases necesarias para profundizar en la problemática a partir de los resultados obtenidos en el presente trabajo. El hecho de disponer de un panorama general del problema, permite la selección de una línea de trabajo en el tema que constituye en sí misma una nueva investigación.

Palabras claves: políticas públicas, vivienda, Estado.

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

El presente trabajo es el resultado de un proceso de aprendizaje enmarcado en el Proyecto Integral Sujetos colectivos y Organización Popular, Área Territorio en el año 2014. El desarrollo de la práctica pre profesional fue realizado en una cooperativa de viviendas perteneciente a FUCVAM (Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua), lo cual me acercó a la temática de la vivienda de interés social.

El proyecto intenta establecer las características más significativas de la política pública en materia de vivienda a lo largo de las últimas décadas, y realizar un recorte temporal que permita comparar las estrategias llevadas a cabo por los diferentes gobiernos.

Mediante la utilización de tipos ideales contruidos especialmente para la realización de este ejercicio, busque una tipificación de las directrices ideológicas que guiaron cada política, de manera de establecer desde que visión se construyó el problema, en este caso vivienda, y cómo se implementaron las respuestas al mismo.

Esta investigación constituyó en sí misma un primer acercamiento a la temática y transformarse en insumo de una posterior, profundizando en una arista seleccionada de tan amplio campo, por ejemplo una tesis de grado.

El encuadre académico en el cual se desarrolló el presente trabajo no permitió la profundización debida de acuerdo a la planificación realizada en una primera etapa, de todas formas el recorrido fue productivo en cuanto al conocimiento del campo y cuáles podrían ser los espacios a seleccionar en un futuro trabajo.

Con estas aclaraciones y por tratarse de ser la primera experiencia en cuanto a investigación, he decidido presentar el trabajo de forma tal cual fue realizado, presentando el proyecto inicial y los resultados obtenidos con su posterior aplicación.

Agradezco al equipo docente que acompañó cada etapa de este proceso de iniciación en el campo de la investigación.

ANTECEDENTES

Desde Engels (1947) en el siglo XIX, encontramos presente el abordaje de la problemática de la vivienda por parte de los teóricos de cada época. En este caso el autor refiere a la clase trabajadora que frente al advenimiento de la industria sus condiciones cotidianas eran nefastas, en ciudades hacinadas y sin servicios básicos. El devenir de la historia no ha cambiado esencialmente las problemáticas de aquellos que no cuentan más que con su fuerza de trabajo como medio de sobrevivencia (Antunes, 2005).

La presente temática ha transversalizado las disciplinas, generando conocimiento desde los aspectos esencialmente físicos como el diseño de la vivienda y la urbanidad por parte de Arquitectura, como a la Ciencia Política a la hora de la conformación de las Políticas Públicas, como las Ciencias Sociales atendiendo la dimensión social y humana de la problemática (Maguiña, 1983).

Los datos estadísticos constituyen una fuente importante de información en varios aspectos, el principal, en hablarnos del déficit habitacional que ha mantenido nuestro país históricamente, la inversión realizada, la cantidad de soluciones habitacionales otorgadas. En esta línea contamos con trabajos de CIESU (Centro de Investigaciones y Estudios Sociales del Uruguay) como los realizados por Lombardi (1974), datos a portados por INE en base a Censos y ECH (Encuesta Continua de Hogares) (ver www.ine.gub.uy).

Para entender el ordenamiento de la ciudad, la planificación de la urbanidad, resulta importante el aporte del Arq. Couriel y otros (s-d) que realizan un relato histórico en cómo se constituyó el armado de la ciudad de Montevideo, configurando la periferia como espacio de emplazamiento para los sectores de bajos y medios ingresos. Se cuenta con publicaciones que cuentan con un relevamiento de las políticas aplicadas en materia de vivienda social de forma de poder consultar desde la fuente las acciones realizadas desde el Estado (Risso, 1992; Nicolich, 1975).

Específicamente en el relevamiento de las políticas de vivienda de las últimas décadas encontramos el estudio realizado por Machado (2002) sobre la temática,

donde se problematizan las dificultades de acceso a primordial derecho por parte de los “sectores más desfavorecidos”, así como una tesis que realiza un estudio de las tendencias históricas de las mismas desde principios de siglo XX hasta el inicio del XXI (Ibarra, 2009).

Desde nuestra Facultad, encontramos aportes enriquecedores desde los trabajos de Magri (2011) realizando un recorrido histórico de la temática desde principios del siglo XX hasta ahora, profundizando en actores e instituciones involucradas.

En cuanto al desarrollo del sistema cooperativo, considerado referente en la respuesta a soluciones habitacionales, los aportes de Nahoum (2013) nos ayudan a conceptualizar el mismo.

Nuevamente considero relevante el hecho de destacar que lejos de constituirse un proyecto exhaustivo de la temática, el presente trabajo implica un acercamiento que deja un deber muy grande con el aporte de numerosos trabajos que no están contemplados en estos antecedentes por las características del mismo.

JUSTIFICACION

La vivienda como necesidad básica en la producción y reproducción de la vida cotidiana de todos los sujetos es reconocido como un derecho por la Constitución de la República y en base a esto el Estado adquiere un papel preponderante en dar una respuesta a un problema que no encuentra otra resolución más que a través del mercado, espacio en el que nada contempla el acceso a todos en la satisfacción de sus necesidades.

Así es que el objetivo principal de esta investigación fue el análisis de las sucesivas políticas en materia de vivienda con el fin de conocer sus características y de esta manera lograr problematizar desde una perspectiva histórica, cómo se ha realizado el abordaje de un problema que ha afectado y afecta a amplios sectores de nuestra sociedad.

Desde esta perspectiva, ningún hecho concreto se explica por sí mismo, sino a través de las múltiples mediaciones que lo determinan, de esta manera problemas concretos adquieren una dimensión histórica que enmarcados en relaciones de clase desiguales, se manifiestan en carencias como en este caso. Que la mayoría de los sujetos no tenga el acceso a satisfacer de manera mínima un aspecto vital de su cotidianeidad, es solo una manifestación concreta de una totalidad de

determinaciones donde el presente tema - problema es solo una arista de una contradicción histórica de nuestro sistema de producción. Por esto identificar las bases ideológicas que han guiado cada política habitacional nos enmarca en la forma que el problema ha sido abordado y como se justifican sus características más elementales; hablo aquí de población objetivo, características arquitectónicas, formas de planificar la urbanidad, entre otros aspectos. Esto permite evaluar desde que perspectiva es abordado el problema y visualizar como el actuar sobre la manifestación inmediata no ha erradicado un problema que constituye una manifestación más de la contradicción capital - trabajo, que genera desigualdades múltiples entre ellas, el no acceso a la vivienda.

Debido a las características formales del presente trabajo y a la extensión de la temática, no es posible alcanzar un grado de profundidad importante en materia de comparación y análisis, por esto he especificado la intención de realizar un primer acercamiento que a través de la descripción de lo que ha sucedido en el recorte temporal seleccionado en materia de políticas públicas de vivienda, y que realizado esto se puedan identificar diferentes líneas de profundización en la investigación de la temática.

OBJETIVOS

OBJETIVO GENERAL

Contribuir a la reflexión sobre los lineamientos ideológicos que guiaron las principales políticas públicas referentes a vivienda y hábitat desde 1958 a la fecha.

OBJETIVOS ESPECIFICOS

- 1- Describir las características de las principales políticas de vivienda y-o hábitats proyectados y ejecutados en el periodo referido.

- 2- Identificar continuidades y rupturas de las políticas de vivienda y hábitat que se sucedieron desde 1958, en cuanto a la concepción desde que se abordaba la demanda.
- 3- Generar insumos que den lugar a una futura profundización del debate en torno al tema.

HIPÓTESIS

- La conceptualización de cuestión social implícita en las políticas públicas de vivienda de nuestro país se ha ubicado en dos ejes principales, responsabilización del Estado en la garantía de derechos y responsabilización-culpabilización individual.
- La matriz de protección social del Uruguay, aún en el campo de las políticas de vivienda se acerca a un modelo Conservador con aristas del modelo Social Demócrata, excepto en el periodo pos dictadura.
- Las políticas de vivienda del progresismo procurar ir hacia la universalidad.

MARCO TEÓRICO

El análisis del acceso a la vivienda gira en torno a tres conceptualizaciones principales, la institución propiedad privada como barrera para el acceso de bienes y servicios por parte de todos los integrantes de la sociedad en igualdad de posibilidades, el Estado obrando como mediador de la contradicción capital - trabajo a través de las políticas públicas y la concepción de cuestión social que dirige el diseño e implementación de las citadas políticas.

Cualquier sea el problema a abordar la perspectiva debe ser el ubicar el tema en la totalidad de las relaciones sociales. No es posible explicar algo por sí mismo, es

realizar un recorte de la realidad donde un problema se explicaría por sí mismo y además se perdería la perspectiva histórica, donde el acumulativo de acciones o no acciones sobre cualquier tema determina su esencia. Un elemento básico en la producción y reproducción de la vida humana, como lo es la vivienda, no es ajeno a esto, sino que por el contrario podemos entender las dificultades en el acceso a la misma como consecuencia de relaciones sociales desiguales, donde no todos tienen las posibilidades de acceso a la satisfacción de sus necesidades básicas, las cuales son definidas de acuerdo al contexto socio histórico en que se generan.

El anteriormente citado, Engels consideraba que “el capital es el domino sobre el trabajo ajeno no pagado. La casita del obrero no será capital más que cuando la haya alquilado a un tercero y se apropie, en forma de alquiler, una parte del producto del trabajo de este tercero. Por el hecho de habitarla el mismo, impide que la casa se convierta en capital, por lo mismo que el traje deja de ser capital desde el instante en que lo he comprado en casa del sastre y me lo he puesto. El capital no quiere suprimir la penuria de la vivienda, incluso pudiendo hacerlo. Por lo tanto no quedan más que dos salidas: la mutualidad obrera y la ayuda del Estado” (Engels, 1947:77). Las transformaciones del capital en su objetivo esencial de sobrevivencia han llevado a que, la vivienda sea considerada mercancía aun cuando los destinatarios lo sean los propios trabajadores explotados por la acumulación capitalista. “La financiación de la vivienda también se ha convertido en un pilar central de los mercados financieros mundiales, y es fundamental para el desarrollo del sector financiero a nivel nacional e internacional” (Rolnik apud Magri, 2013).

Podemos señalar el hecho de que la vivienda sea en nuestro sistema considerada como una mercancía, un elemento más del cual generar ganancia lleva al no reconocimiento en la práctica, que se trata de un derecho ineludible de cada sujeto.

“La propiedad territorial presupone el monopolio de ciertas personas que les da el derecho a disponer sobre determinadas porciones del planeta como esferas privativas de su voluntad privada, con exclusión de todos los demás. Partiendo de esto, se trata de explotar el valor económico, es decir de valorizar este monopolio

sobre la base de la producción capitalista” (Marx Apud Harvey Apud Machado, 2002:31).

El aspecto principal aquí lo encontramos en la institución propiedad privada, pero su problematización escapa al ámbito del presente trabajo. El espacio urbano se encuentra fragmentado de acuerdo a intereses privados que condicionan la posibilidad de acceso a mínimas garantías de existencia para las clases más desprotegidas, generando el desplazamiento de los sectores que menos poseen a los espacios más precarios del enclave urbano.

Desde el nacimiento de la clase obrera la ausencia de posibilidades de acceder a un mínimo de condiciones que permitirán una existencia digna, generó un estado de pauperismo que amenazaba el orden político y económico de una incipiente sociedad capitalista. Nace así la necesidad de intervenir en “la cuestión social” por parte del Estado, con el fin de atender aquellas situaciones más críticas que suponían un peligro inminente el funcionamiento de la sociedad (Castel, 1999). Parece oportuno aquí definir cuestión social como un concepto fundamental en esta investigación, ya que la necesidad de la vivienda constituiría una refracción de la misma.

“Por ‘cuestión social’, en el sentido universal del término, queremos significar el conjunto de problemas políticos, sociales y económicos que el surgimiento de la clase obrera impuso en el curso de la constitución de la sociedad capitalista. Así, la cuestión social está fundamentalmente vinculada al conflicto entre capital y trabajo” (Cerqueira Filho apud Netto, 1992:13).

El modo en que el Estado concibe la cuestión social, permeará sus políticas, les definirá su rumbo. De esta manera podremos aproximarnos a una comparación de diferentes modelos de políticas, para este caso particular de vivienda, lo cual nos permitirá identificar la ideología detrás de la misma y así conceptualizar desde qué mirada se aborda el problema y los resultados de cada mirada.

El concebir la ideología, tal como lo plantea Zizek, como “un conjunto de ideas, creencias, conceptos” que se nos presentan de tal manera que hacen de su interpretación de la realidad una “verdad” donde la igualdad y libertad pregonada se encuentra reservada para los participantes del mercado y dentro de este “los dueños de los medios de producción” (Zizek apud Bentura, 2010:24), nos lleva a

buscar el detrás de cada propuesta. Esta ideología es la que se encuentra en cada plan, programa, proyecto que atiende a alguna dimensión de la cuestión social, una forma de construir el problema en juego y una forma de abordaje que se impregna de la misma lógica que conforma el problema.

Me parece oportuno a este caso retomar la propuesta realizada por Bentura (2010) donde enmarca la conceptualización de la cuestión social en tres tipos ideales: la neoliberal, la conservadora y la de ampliación de la ciudadanía.

La postura conservadora apela a la visión de la cuestión social como problemas de base moral o de crisis de valores que atentan a la cohesión social. La visión neoliberal concibe la intervención del Estado como invasiva de las libertades individuales, y los problemas que manifiestan esta cuestión social tiene una base individual, el afectado es culpable de su situación. En última instancia encontraríamos el modelo social demócrata de ampliación de ciudadanía que pretende como horizonte la igualdad entre todos los miembros de la sociedad (Bentura, 2010).

En el transcurso de la investigación, la caracterización de cada programa de vivienda, permitirá ubicar cada política, en un “tipo” que nos hará las veces de ordenamiento de las mismas. Con esto logramos identificar la ideología que ha impregnado a cada política y esto amplía el horizonte de interpretación de la realidad al identificar una propuesta dentro de un todo que en este caso apunta a un proyecto de sociedad determinado. Podremos visualizar como en cada edad del capitalismo, la cuestión social es abordada de forma tal que su atención no afecte los intereses del capital, “dios” que rige la totalidad de las relaciones humanas, “penetra la totalidad de la existencia” (Netto, 1992:35).

En cuanto al recorte temporal realizado en este trabajo, se seleccionó el año 1958 por ser un punto de inflexión en nuestra historia nacional, al concretarse el final del neobatllismo, y coincidir esto con el último año del período más largo de crecimiento económico del Uruguay.

Nuestro país se caracterizó por una temprana matriz de protección social universalista, que se desarrolló en la primera mitad del siglo XX, con altos porcentajes de cobertura en educación, salud y trabajo (Midaglia y Antía, 2007).

Por primera vez accede al gobierno el Partido Nacional, constituyendo esto un viraje ideológico hacia una visión más conservadora contemplando los sectores mas “afectados” por políticas de redistribución aplicadas por el neobatllismo. El periodo de bonanza económica, signado por la II Guerra Mundial hasta la Guerra de Corea llega a su fin junto con el intento de modelo de sustitución de importaciones que pretendía apuntalar un sector industrial que llegara a tener el mismo nivel de protagonismo que el sector ganadero, tradicional sector de generación de riqueza en nuestro país (Acosta, 2005).

A nivel internacional, el capitalismo da un viraje al capitalismo monetarista, se da la creación del FMI (Fondo Monetario Internacional) y Banco Mundial, pautándose nuevas reglas de juego en el mercado mundial (Acosta, 2005).

De este momento seleccionado como un punto de inflexión en nuestra historia, se suceden una serie de acontecimientos que marcarían nuestra sociedad, pasando por la intensificación de las reivindicaciones obreras y estudiantiles, una dictadura cívico militar que no respeto DDHH, pero que no terminó de dismantelar la matriz proteccionista del Estado. Una reapertura democrática signada por el desastre económico del país y un cercano embate neoliberal que tuvo sus particularidades bien diferenciales con respecto a otros países. Una gran crisis económica que luego revierte sus resultados nefastos a nivel social en un comienzo de gobierno de izquierda que llega luego de una larga lucha por el acceso al poder central de nuestro país.

Esta breve síntesis personal, no pretende configurar una reseña histórica de la periodización de tiempo seleccionada para trabajar, no es el objetivo de la presente investigación, sino que es un recorte de la realidad que señala hitos tan importantes y tan distintos entre sí que afectan a la sociedad entera y cambian el rumbo del país en todas sus perspectivas y en el contexto de escenarios tan diferentes es que pretendemos analizar un elemento puntual como lo es la política de vivienda.

En la exposición de cada época analizada, se señalan aquellos aspectos centrales, tanto a nivel nacional como internacional, que afectaban aspectos políticos, económicos y sociales que de alguna manera repercutían a la temática que nos convoca.

MARCO METODOLOGICO

La presente investigación se realizó relevando información de diversas fuentes de materiales documentales, considerando la documentación “entendida como estrategia metodológica de obtención de información” (Valles, 2007:119).

Como elementos primarios se encontraron la formulación de los diversos Planes de vivienda ejecutados en el periodo de tiempo señalado. Dentro de este período encontramos la ley 13728 de 1968 como un hito que marcará la posterior implementación de soluciones habitacionales de forma diametralmente diferente en nuestro país.

De acuerdo a cada período, la fuente fue recurrir al organismo regente en la materia para cada período (INVE, MEVIR, BHU, ANV, MVOTMA, IM), y relevar los lineamientos para determinado período de gobierno. En esta línea existen publicaciones que aportan sistematizaciones de los planes de vivienda ejecutados en determinados períodos, donde la variante es la perspectiva de análisis con que se evoca el tema, por ejemplo la arista arquitectónica y el ordenamiento urbano.

Con una mirada desde lo social, que es el enfoque que evoca este trabajo, se cuentan con las tesis antes mencionadas, así también con algunas elaboradas desde la Ciencia Política que aportan a la discusión sobre la formulación y perspectivas de las Políticas Públicas.

Como fuente secundaria de datos, de acuerdo al planteo de Valles (2007) donde se disponen de datos que fueron generados con el fin de brindar información sobre cierta temática, pero no con fines investigativos, tal es el caso de los Censos, ECH (Encuesta Continua de Hogares) y otros datos producidos por el INE (Instituto Nacional de Estadística) así como también otros organismos que aporten información sobre la temática.

En lo referente a lo estrictamente procedimental, se ordenó la documentación en cuatro grandes bloques temporales, desde el inicio seleccionado hasta el Golpe de Estado, periodo dictatorial, reapertura democrática hasta asunción de la izquierda y finalmente Gobierno de izquierda. Estos recortes son formulaciones teóricas con el objetivo de ordenar los datos relevados, pero en última instancia el eje de evaluación de las políticas fue por el gobierno que las implementó, de forma de

poder visualizar el enfoque de diferentes ideologías en cuanto a la atención del problema de la vivienda.

En los anexos se encuentra un resumen de las categorías utilizadas en el presente análisis, ordenado de acuerdo a los períodos temporales citados, que intenta reflejar aquellos aspectos que se consideraron vitales a la hora de analizar cada período. Las fuentes que contribuyeron a la formulación de dichas “fichas” se encuentran todas referidas en la bibliografía adjunta.

Con respecto a los datos estadísticos, cabe aclarar que se tomaron en cuenta menos variables de las inicialmente consideradas, por no encontrar coincidencia en diversas fuentes, especialmente aquellas que abordaban los primeros años considerados. Además en cuanto a ese punto el análisis de datos estadísticos, constituye en sí misma una extensa investigación que excede el objetivo del presente trabajo. Se tomaron en cuenta para cada período el stock disponible de viviendas y el déficit habitacional, simplemente como un dato complementario que intenta reflejar la magnitud del problema.

Luego se tomaron dos categorías centrales, a saber, caracterización y fundamentos y supuestos. En la categoría caracterización, se incluyen datos sobre la operacionalización de las políticas de vivienda, destinatarios, requisitos de ingreso, características de la vivienda, ubicación, actores involucrados, fuentes de financiamiento de dichos recursos.

En cuanto a Fundamentos y supuestos, dicha categoría es la central a este trabajo ya que la misma reúne, los discursos encontrados en la formulación de los diferentes planes y leyes que constituyeron el marco de las acciones tomadas en atención a la demanda habitacional. Así es que el foco de análisis será el contenido de las justificaciones que tuvieron cada una de las leyes aprobadas o planes que abordaron la atención de la necesidad habitacional de las clases menos favorecidas de nuestro país.

En cuanto a lo metodológico es de destacar el hecho de la vigilancia (Bourdieu, 1973) necesaria en el trabajo sobre investigaciones ya realizadas sobre la materia, esto en cuanto a la perspectiva en que se posicionó quien realizó la misma. Las formas de investigar también nos hablan de cómo es concebida la problemática (Valles, 2007).

RESULTADOS Y ANÁLISIS

Estamos en condiciones de afirmar que el objetivo principal de esta investigación fue alcanzado, tomando en cuenta algunas salvedades. La misma constituyó un primer acercamiento a una nueva temática, con un recorte temporal amplio que permitiera a grandes rasgos realizar comparaciones entre las estrategias emprendidas por diversos gobiernos en la atención de la demanda habitacional. Debido a las características formales del presente trabajo no se logró llegar a desarrollar en profundidad ningún aspecto de la temática, pero el elemento a destacar es que a partir de la exploración del tema se abren múltiples interrogantes, los cuales constituyen cada una, una investigación en sí misma.

El enfoque inicial de esta investigación apuntaba a clasificar las políticas aplicadas en materia de vivienda de estos últimos 65 años de acuerdo a la ideología que las permeaba. De esta forma, mediante la construcción de tipos ideales de estados, podríamos comparar la conceptualización de la cuestión social que dirigía cada política. De acuerdo a toda la bibliografía consultada, se verificó que ya existen trabajos que podrían estar brindando esta información de forma independiente cada uno, sin la necesidad de ejecutar un trabajo que se centre específicamente en ello. De todas maneras, un estudio más exhaustivo de fuentes pueden abrir nuevos espacios de estudio en cuanto a la comparación de los resultados obtenidos con las diferentes estrategias utilizadas por los diversos gobiernos.

Con respecto al eje principal de esta investigación, es necesario profundizar en la conceptualización de Déficit habitacional, ya que más allá de la diferenciación cuantitativa y cualitativa del mismo, es necesario comprender bajo qué parámetros se construyó la categoría en cada periodo de gobierno, de manera de llegar a un exacto y lo más objetivo posible conocimiento de la magnitud del problema a atender, en este caso la necesidad de vivienda de los sectores más desfavorecidos de la sociedad. El hecho de qué es considerada una vivienda

digna, adecuada, tiene que ver con una concepción de justicia que reconoce o no un principio de igualdad y ciudadanía y establece mínimos en la satisfacción de las necesidades humanas.

Paso de aquí en mas a presentar las principales características de la legislación aplicada en el recorte temporal analizado, junto a la exposición de aquellos factores de contexto que incidieron en dicho abordaje.

Primer periodo 1958 - 1972 (Pos neo batllismo)

En este periodo de tiempo encontramos la formulación de la ley 13728 que constituiría un antes y un después en materia de política de vivienda. La misma retomaría de forma expresa lo que la Constitución reconocía como un derecho de todo habitante del país, el acceso a la protección de una vivienda. Se asume como responsabilidad del Estado el suministro de soluciones habitacionales a todas las familias del Uruguay, de acuerdo a sus necesidades. La ley establece mínimos aceptables en cuanto a características de la vivienda e introduce una conceptualización de igualdad, pretendiendo que no se promuevan categorías sociales o delimitación de espacios geográficos de privilegio.

Se realizaron profundas reformas en lo Institucional, se creó la DINAVI (Dirección Nacional de Vivienda) focalizada a atender a los sectores de menores ingresos. Se establece el marco legal para el funcionamiento del cooperativismo de vivienda.

Se incentiva el ahorro y se generan los fondos a partir de los aportes realizados a partir de los ingresos, principalmente de los trabajadores y jubilados.

En el contexto de los años 60, con una profunda crisis económica, el fracaso reciente del modelo ISI, inestabilidad política, una creciente inflación, un proceso de migración rural - urbano cada vez mayor, el riesgo de fractura social resultaba inminente. Los movimientos sindicales presionaban por la mejoría en la calidad de vida de la clase obrera y el panorama internacional denotaba aires revolucionarios en varios frentes simultáneos.

Este contexto amenazaba con la fractura de una sociedad que albergaba para si el recuerdo de una sociedad de cercanías y medianías, una sociedad de puntos

medios, de una tradición de estabilidad después de su convulsionado origen (Caetano y Rilla, 1994).

En el análisis del espíritu de esta Ley, Nicolich recupera el discurso de la Constitución de 1934, que ubica a la familia como la base de la sociedad y al Estado como garantía de la preservación moral y material de las mismas dentro de la sociedad. Específicamente relata “hacer de cada beneficiario un ciudadano consciente de sus deberes familiares y sociales” (Nicolich, 1975).

Encontramos un discurso preocupado por la cohesión social, donde el mantenimiento del orden vigente es prioritario. Siguiendo este intento de caracterización de la ideología detrás de la política concreta, podemos hablar de una conceptualización de la cuestión social de corte conservador, donde la misma está compuesta por “aquellos problemas sociales que ponen en cuestión la integración social” (Bentura, 2010:76)

Así es que en una primera aproximación a la legislación de este periodo, estamos en condiciones de decir que dicha política podría estar enmarcada en una conceptualización conservadora de la cuestión social. Encontramos el énfasis en la familia y la importancia de cumplir sus deberes. Desde esta perspectiva, los problemas de la sociedad se resuelven, manteniendo principios y valores a nivel micro, en este caso la consideración de la unidad familiar, que de ser replicados por todos los ciudadanos que componen la sociedad, estarán alcanzando la cohesión de una sociedad en claro proceso de fractura. Hay una expresión explícita de apuesta a la promoción de asunción de deberes por parte de las familias, con el fin de alcanzar la satisfacción de sus necesidades, en este caso la vivienda.

La ley establece el derecho de toda familia a tener cubierta su necesidad de vivienda de acuerdo a sus recursos, aquí no aparece reflejada la situación de aquellos que no cuentan con recursos económicos, en tiempos en que el desempleo pasaba a ser elemento cotidiano, muchos ciudadanos quedarían por fuera de que se les asegurara su derecho.

Cabe destacar el rol impulsor que tuvo el Estado en este período, teniendo varias Instituciones trabajando en materia habitacional. El Estado aparece apoyando a todos aquellos ciudadanos que se ajustan a los perfiles esperados en la época.

Cabe recordar que esta formulación no pretende ser definitiva, sino que se trata de las primeras conclusiones de acuerdo a la exploración realizada.

Segundo período 1973 – 1984 (Dictadura Cívico - Militar)

La presente etapa constituye un desafío en el análisis documental, ya que por las características propias del período se dispone de limitada información documental y el acceso a información está dado más que nada por estudios realizados en la época o en el inicio de la reapertura democrática. En esta línea de considerar el estudio como una aproximación a la temática, sujeta a futura profundización es de esperar el acceso a documentación más específica en un futuro cercano.

La dictadura en nuestro país no dismanteló el sistema de protección social característico desde el inicio de nuestra historia como Estado Nación, pero si precarizó la calidad de sus prestaciones.

En cuanto a la reciente Ley aprobada, se perdió la planificación de Planes Quinquenales sujetos a aprobación de las Cámaras. Se creó en 1974, el Ministerio de Vivienda y Promoción Social, al cual se otorgó potestades completas en la regulación de todo lo referente a la vivienda, incluso el “control de asociaciones privadas como las cooperativas de vivienda y los Institutos de Asistencia Técnica” (Terra, 1983:87). El foco fueron los grupos marginales, otorgando soluciones básicas de bajo costo que permitieran llegar a la mayor cantidad de beneficiarios.

Por otra parte se desregularon los alquileres y esto llevó a que la situación de muchas familias se viera empeorada. Se creó el RAVE (Registro de Aspirantes a Vivienda de Emergencia), para lo cual se planificaron mega proyectos ejecutados por privados como lo son Complejo América y Euskal Erria. El BHU (Banco Hipotecario del Uruguay) estuvo abocado a las clases medias, medias altas con capacidad de pago, vinculado a proyectos generalmente sobre la costa. (Risso, 1992). En estos años también se desfavoreció al recién nacido sistema cooperativista, limitando los créditos como medida inicial hasta llegar a la anulación de las personerías jurídicas de los IAT.

En la etapa final de la década de los 70, el foco fue la estimulación de la inversión privada, que se dirigió a los sectores rentables de la sociedad con claro poder de pago, relegando aun más los sectores más desfavorecidos que

por aquellas épocas se hacinaban en cantegriles que recibían a los desalojados por la desregularización de alquileres, así como a aquellos que perdían sus empleos, hecho que se acentuaba cada vez más en plena crisis económica.

Podemos identificar en esta etapa, un inicio que perpetuó una perspectiva conservadora de la cuestión social, para luego comenzar con la implementación de un modelo neoliberal, que se abocaría a defender las reglas del mercado atendiendo mínimamente la cuestión social. La consigna del modelo es la atención mínima a aquellos sectores que tienen comprometida su sobrevivencia, el Estado interviene en las situaciones críticas, lo demás queda regulado por el mercado. Se trata de una asistencia focalizada, de corta duración y muy reducida en cuanto a la inversión que realiza (Baraibar, 2007).

Esta época quedo signada por la restricción de las libertades, la violación de los derechos humanos y un esfuerzo máximo por parte de las autoridades de cumplir con las exigencias que los organismos internacionales que aparecieron en escena y ponían como condicionamiento reestructuras al gasto público entre otras, al otorgamiento de recursos.

Tercer período 1985 – 2004 (Neoliberalismo)

Podemos realizar el abordaje de esta etapa, retomando la definición dada por el Nuevo MVOTMA (Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente) en su Plan Nacional de Viviendas: “Las políticas de vivienda deben partir de una toma de conciencia de que los recursos serán siempre limitados(...). Por lo tanto las políticas deberán ser selectivas dando prioridad, por razones de equidad y solidaridad, a las áreas o sectores de mayores carencias” especificando que

“la función del Ministerio deber ser orientadora, dando prioridad a la articulación de los organismos públicos y privados, y apoyando el desarrollo de la iniciativa privada y la libre competencia entre agentes económicos, para optimizar los resultados de las intervenciones” (MVOTMA Apud Traversa, 2004:44).

En esta etapa nos encontramos con un explícito paradigma neoliberal permeando la formulación de abordaje de esta política. La focalización está definida desde

el inicio a la vez que se justifica la participación privada, posicionando al Estado como un orientador, articulador, no como protagonista.

Más allá de lo declarado en estas líneas del Plan de Vivienda, el análisis de los planes ejecutados, la lógica de asignación e implementación, denotan esta nueva perspectiva asumida desde el Estado.

Si bien las características de la implementación neoliberal fue diferente en Uruguay y la reducción del Estado no pudo llevarse al límite como en otros países del continente, las políticas sociales, entre ellas las de vivienda se vieron afectadas, tornándose precarias, transitorias y de mala calidad, “el individuo es llamado a ser el señor de su destino cuando todo está fuera de su control” (Baraibar, 2007:28).

El rol que asume el Estado es la atención de los casos de extrema precariedad y la asistencia se limita a asegurar mínimos de subsistencia, de ser posible que habiliten una reinserción del asistido en las redes de mercado, de modo de autoabastecerse sus necesidades.

En esta etapa en materia de vivienda, se implementa el SIAV (Sistema Integrado de Acceso a la Vivienda) que se aboca a la atención de aquellos hogares que perciban menos de 60 UR. Como política de atención a la extrema vulnerabilidad surgen los NBE (Núcleos Básicos Evolutivos) como respuesta primaria, muy precaria y sin las garantías necesarias que vislumbraran un escenario de mejora en el futuro. Este plan la mayoría de las veces fue ejecutado en lugares que ni siquiera contaba con todos los servicios básicos públicos, acentuando la segmentación y precariedad de la pobreza. Los organismos internacionales (Banco Mundial, BID, PNUD) pautaban las reglas de juego para suministrar los recursos y el Estado se encargaba de asignar dichos recursos, dentro de un proyecto de “alivio de la pobreza” que buscaba subsanar situaciones críticas en el marco de un ajuste estructural del Estado (Magri, 2002:13).

Cuarto periodo 2005 - 2012 (Progresismo)

El análisis de esta última etapa constituye un desafío importante al tratarse en parte del pasado reciente y por otro lado la contemporaneidad de las medidas que están siendo ejecutadas. Es difícil evaluar planes vigentes, pero desde la impronta

que se le ha dado al presente trabajo, podemos categorizar los lineamientos tomados por el Estado desde el contenido ideológico que encontramos en la formulación de las propuestas.

Como punto de partida evoco la siguiente cita: “En lo socio-cultural, implica cambios que favorecen formas de convivencia y tolerancia entre sectores sociales heterogéneos. Es necesario recomponer una conciencia público-social regida por una ética de la solidaridad, que contribuya a reconstruir el tejido social en su diversidad de formas de pensar, ser y actuar. En este sentido, es importante la modificación de pautas culturales y de consumo que reincorporen el ahorro, el pago y cuidado de la vivienda y su entorno, como parte de las responsabilidades colectivas” (MVOTMA, 2010)

Desde lo ideológico este discurso puede leerse como próximo de un posicionamiento conservador, que busca la cohesión social y la integración, como ya fue abordado anteriormente. Pero dentro del mismo documento y en otros producidos por el actual gobierno, se hace un especial hincapié en la redistribución de la riqueza y en la necesidad de abordajes integrales que reviertan las décadas de profundización de la exclusión que vivió nuestro país. Por lo cual pensamos en que estamos frente a un período de una amalgama ideológica o el tiempo lo dirá, una etapa de transición de modelos conceptuales.

En el marco de la tipología presentada para esta investigación, encontraríamos este último recorte temporal como una fusión de dos modelos de los considerados en la tipología propuesta. Se trata de la convivencia entre el modelo Conservador y el modelo Social Demócrata, el cual aporta nuevos elementos a nuestro análisis. Según Bentura la lucha de los desfavorecidos es un terreno de búsqueda por la ampliación de la ciudadanía, donde lo que se busca es la mejora de la situación de los trabajadores en el marco del sistema burgués, no implica un escenario de transformación, sino de negociación de las condiciones de explotación (Bentura, 2010). Si bien esto requeriría una profundización mayor en las estrategias de abordaje de la cuestión social por parte del actual gobierno, ejercicio que escapa al presente trabajo, nos parece relevante exponer ciertos avances en el abordaje de atención a la necesidad de vivienda desde el año 2005. El abanico de oferta de soluciones habitacionales se ha ampliado de forma considerable. Se institucionalizó la utilización de los instrumentos básicos en el

acceso a la vivienda, conceptualizando el subsidio como elemento de redistribución de la riqueza, el préstamo como democratizador en el acceso a la vivienda y el ahorro como el representante del esfuerzo de los destinatarios. La articulación de estos elementos se ha pensado como instrumentos de acceso y permanencia en la vivienda, destacando el énfasis en la permanencia factor no abordado antes en las políticas de vivienda.

Desde la planificación quinquenal se piensa en una institucionalidad que pase de ser concebida históricamente como constructor de viviendas a un constructor de políticas públicas.

El gama de posibilidades pasa por una revitalización del sistema cooperativo, modificando las condiciones de acceso a la financiación, a una oferta de vivienda de interés social por parte del Ministerio que se basa en la necesidad edilicia del núcleo familiar y no en la capacidad de pago del mismo. Se contemplan los nuevos arreglos familiares, entendiendo como núcleo beneficiario aquel que tenga “al menos un menor a cargo” y se establecieron acciones afirmativas que discriminaran positivamente a sectores que viven claras desventajas con respecto al resto, ejemplo mujeres víctimas de violencia doméstica, afrodescendientes, etc.

Capítulo aparte de análisis, lo constituye la propuesta presidencial del “Plan Juntos”, que siendo una propuesta innovadora, se encuentra en funcionamiento proporcionando una alternativa habitacional por fuera de los canales clásicos, pero que invita a su abordaje a partir de la Declaración de Emergencia Habitacional.

La creación de la Agencia Nacional de Vivienda(2007), constituye un hito institucional a resaltar, que trae consecuencias directas sobre la gestión de las políticas de vivienda, junto a la aprobación de la Ley 18795 de Promoción a la Inversión Privada de Viviendas de Interés Social en 2011. Ambos constituyen elementos que aumentan el acumulado de temas por demás importantes pero que exceden la capacidad de análisis del presente trabajo.

Para finalizar, desde los 90 y ahora mencionado explícitamente en el Plan quinquenal del MVOTMA, aparece la categoría territorio, no contemplada desde el marco teórico del presente trabajo. Sin pretender abordarla de forma

exhaustiva, nos parece oportuno por lo menos realizar una aproximación de su conceptualización y definir posibles líneas que merecen profundización.

Haesbaert propone el concepto de territorio como una construcción histórica, social que parte desde relaciones de poder, entre la propia sociedad y el espacio urbano, además de contener una dimensión subjetiva en la cual aparece la identidad territorial a partir de la autoidentificación, apropiación, aprehensión del espacio (Haesbaert, 2007).

Lo problemático de la territorialización lo constituyen las bases sobre las que se forma el mismo. Podemos encontrar el territorio como escenario de redes y de espacio donde transcurre el cotidiano de sus habitantes, un elemento de integración e intercambio. Desde otra perspectiva podemos ver la territorialización de la exclusión, donde el territorio lejos de su acepción positiva es un espacio de sobrevivencia de los que el sistema dejó por el camino y quedan aislados en un contexto de carencias y exclusión. En esta línea el surgir del territorio posee una doble lectura, donde la segmentación y los procesos de exclusión, construyen espacios donde las necesidades insatisfechas son el denominador común de sus habitantes y por otra parte la mirada desde el Estado focalizando y descentralizando sus políticas, creando espacios objetivos de atención en detrimento del concepto de universalidad (Baraibar, 2007).

Con esto queremos exponer la necesidad de revisar la perspectiva desde que el concepto territorio es abordado y las consecuencias de la utilización del concepto en tiempos de racionalización de recursos y enfoques cada vez mas individualizados en cuanto a la aplicación de políticas sociales. La aplicación de políticas focalizadas allí donde son más necesarias debe ser acompañada de la vigilancia simultánea de que esto no termine constituyendo una nueva exclusión, otra forma de segmentación. A partir de esto creo que se abre otro ámbito de investigación que logre definir el enfoque del territorio que ha realizado y realiza el progresismo para determinar diferencias o coincidencias con la perspectiva iniciada por el neoliberalismo.

Como reflexión final y como forma de no dejar una especie de vacío en la clasificación de las políticas de la última etapa abordada, quizás sirva de guía para retomar el análisis la caracterización realizada por Midaglia, la cual

propone tres dimensiones de análisis de las políticas sociales. En primera instancia la recalibración, una actualización de los contenidos de la política, una tendencia a la desmercantilización, al asumir la política como una cuestión de Estado como garante de derechos y ampliación de costes, o sea la ampliación del gasto público (Midaglia, 2007:151). Los cambios en materia de políticas sociales aún se encuentran en proceso, en particular el área de la vivienda es un sector que ha presentado problemas históricos por lo cual su resolución no es factible en el corto plazo. La evaluación de los resultados obtenidos determinaran cuanto hay en estas políticas de continuidad y cuanto de ruptura y lo esencial si las mismas logran el objetivo de atender una demanda histórica en nuestro país. En este camino será necesario interpelar todos aquellos elementos integrantes de la política de vivienda en nuestro país, entre ellos evaluar el lugar asignado al mercado, el grado de responsabilización de los ciudadanos de su situación actual, el ordenamiento urbano.

En este marco vale la reflexión de Harvey, “vivimos, después de todo, en un mundo en el que los derechos a la propiedad privada y el beneficio aplastan todas las demás nociones de derechos” (Harvey, 2008), el derecho a la vivienda no es la excepción.

BIBLIOGRAFIA

- ⌚ Acosta Luis (2005): *O processo de renovação do Serviço Social no Uruguai*. Tese Doutorado Universidade Federal de Rio de Janeiro (inédita).
- ⌚ Antunes, Ricardo (2005): *Los sentidos del trabajo. Ensayo sobre la afirmación y a negación del trabajo*. Buenos Aires. Herramienta.
- ⌚ Baraibar, Ximena (2007): "Poco para pocos por poco tiempo: Políticas sociales en tiempos de emergencia". *Revista Escenarios* Nro. 12 octubre, pp. 25-33. Espacio Editorial Revista Institucional de la Facultad de Trabajo Social de la Universidad Nacional de La Plata, Buenos Aires.
- ⌚ Bentura, Pablo (2010): *La "Cuestión Social" como construcción ideológica: propuesta de una tipología para su comprensión. Análisis del caso de la Política Asistencial del Gobierno del Frente Amplio*. Tesis de doctorado FLACSO (inédita).
- ⌚ Bourdieu, Pierre (1973): *El oficio del sociólogo*. Buenos Aires. Ed. Siglo XXI
- ⌚ Caetano, Gerardo y Rilla, José (1994): *Historia contemporánea del Uruguay: de la Colonia al Mercosur*. CLAEH. Editorial Fin de Siglo.
- ⌚ Castel, Robert (1997): *La metamorfosis de la cuestión social*. Buenos Aires. Editorial Paidós.
- ⌚ Cecilio, Couriel y otros (1999): *La gestión urbana en la generación de los tejidos residenciales de la periferia de Montevideo*. Montevideo UR. FA SAU
- ⌚ Engels, Friedrich (1947): *Contribución al problema de la vivienda*. Moscú. Ediciones en Lenguas Extranjeras.

- ⌚ Harvey, David (2008): El derecho a la ciudad. *NLR* Nro. 53, pp. 23-39.
Artículo disponible en <http://newleftreview.es/> (Consultada el 23/11/13)
- ⌚ Haesbaert, Rogério (2007): *O mito da desterritorializacao: do "fim dos territórios" a multiterritorialidad*. Rio de Janeiro. Bertrand Brasil.
- ⌚ Ibarra, Sylvana (2009): Desarrollo de las políticas habitacionales en el Uruguay. Estudio de tendencias históricas. Tesis de Grado TS FCS
- ⌚ Lombardi, Mario (1984): *La política de vivienda en el Uruguay*. Montevideo CIESU
- ⌚ Machado, Gustavo (2002): Del dicho al techo: el largo trecho en el acceso a la vivienda en el Uruguay actual. Tesis de Maestría de Servicio Social. Montevideo
- ⌚ Magri, Altair (2002): "Una reforma "exitosa": la política de vivienda en Uruguay entre 1990 y 2000". *En Boletín CF+S* Montevideo. Disponible en <http://habitat.aq.upm.es/boletin/n29/aamag.html> (Consulta 10/11/13).
- ⌚ Magri, Altair (2011): Participación ciudadana en el área de la vivienda: trayectorias, cambios institucionales y sociales en el caso uruguayo. Disponible en <http://eva.fcs.edu.uy/mod/folder/view.php?id=12607> (Consulta 12/11/13).
- ⌚ Maguiña, Alejandrino; Manrique, Manuel (1983): *Pobreza urbana y políticas de vivienda: el trabajo social en la problemática habitacional*. Lima. CELATS .
- ⌚ Midaglia Carmen y Antía Florencia (2007): "La izquierda en el gobierno: ¿cambio o continuidad en las políticas de bienestar social?" *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, vol. 16, num. 1, pp. 131-157. Montevideo. ICP

- ⌚ Nahoum, Benjamín (2013): *Algunas claves: reflexiones sobre aspectos esenciales de la vivienda cooperativa por ayuda mutua*. Montevideo. Trilce.
- ⌚ Netto, Jose Paulo (1992): *Capitalismo monopolista e Serviço Social*. São Paulo. Cortez Editora
- ⌚ Nicolich, Gustavo, Herbert, Porro (1975): *Viviendas en el Uruguay: Plan nacional, cooperativas*. Montevideo. Martín Bianchi Altuna
- ⌚ Risso, Marta; Boronat, Yolanda (1992): *La vivienda de interés social en el Uruguay: 1970- 1983*. Montevideo. FCU
- ⌚ Terra, Juan Pablo, Camou, Juan (1983): *El proceso de la vivienda de 1963 a 1980*. Montevideo. Publicaciones CLAEH
- ⌚ Traversa, Federico (2004): “El papel del estado en los Policy Networks: La Gestión del Ministerio de Vivienda en el Uruguay (1990 - 2000)” pag 43 - 65 en *Revista Uruguaya de Ciencia Política* 14 - 2004 Montevideo ICP
- ⌚ Vallés, Miguel (2007): *Técnicas cualitativas de investigación social. Reflexión metodológica y práctica profesional. Cuarta reimpresión*. España. Editorial Síntesis S.A.

FUENTES CONSULTADAS PARA ELABORACION DE ANEXOS

- INE <http://www.ine.gub.uy/socio-demograficos/pobhogyviv2008.asp>
- ARISTONDO, G. La legislación de la vivienda popular en el Uruguay del siglo XX. *Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*. Barcelona: Universidad de Barcelona, 1 de agosto de 2005, vol. IX, núm. 194 (29). En www.ub.es/geocrit/sn/sn-194-29.htm>

- Situación de La vivienda en El Uruguay. Informe de Divulgación.
http://www.ine.gub.uy/enha2006/ENHA_Vivienda_%20Final_Corr.pdf
- Perfil de déficit y políticas de vivienda de interés social: Situación de algunos países de la región en los noventa. Raquel Szalachman impreso en Naciones Unidas Santiago
http://biblioteca.cepal.org/search~S0*spl?/Yvivienda+uruguay&SORT=D/Yvivienda+uruguay&SORT=D&SUBKEY=vivienda+uruguay/1,124,124,B/l856~b1076091&FF=Yvivienda+uruguay&SORT=D&16,16,,1,0
- La política de vivienda en el Uruguay. (1980) disponible en
[http://biblioteca.cepal.org/search~S0?/X%28vivienda+AND+uruguay%29&SORT=D/X%28vivienda+AND+uruguay%29&SORT=D&SUBKEY=\(vivienda+AND+uruguay\)/1,124,124,B/l856~b1012428&FF=X%28vivienda+AND+uruguay%29&SORT=D&3,3,,1,0](http://biblioteca.cepal.org/search~S0?/X%28vivienda+AND+uruguay%29&SORT=D/X%28vivienda+AND+uruguay%29&SORT=D&SUBKEY=(vivienda+AND+uruguay)/1,124,124,B/l856~b1012428&FF=X%28vivienda+AND+uruguay%29&SORT=D&3,3,,1,0)
- Plan Quinquenal de Viviendas en www.mvotma.gub.uy

ANEXOS

Primer recorte temporal 1958 - 1972

DATOS ESTADISTICOS

- Stock disponible de viviendas: 765325 (Censo 1963)
- Déficit habitacional: 85600

CARACTERIZACION:

-Destinatarios, requisitos de acceso: Familias con capacidad de pago para la devolución del préstamo realizado desde el Estado. Inicialmente se calculaba el otorgamiento del préstamo de acuerdo a una cuota que afecte hasta el 35% del ingreso familiar, luego este porcentaje fue modificado a un 20%.

-Características de la vivienda: en la ley de 1968 se prevén cuatro tipo de vivienda, siendo las 2 primeras caracterizadas como vivienda de interés social. Tipos: económica (40 metros cuadrados, para las viviendas de 1 dormitorio, agregándose 15 metros cuadrados por cada dormitorio extra); media (50 metros cuadrados, para 1 dormitorio, previendo 19 metros cuadrados por cada dormitorio extra); confortable (65 metros cuadrados como base más 25 metros cuadrados por cada dormitorio extra); suntuaria (toda aquella vivienda que superara a la vivienda confortable).

- Ubicación espacial: se señalan problemas debido a la falta de planificación urbana, por desarrollarse emplazamientos en lugares con ausencia de servicios. En la ley 13728 se especifica la necesidad de pensar en la localización de la vivienda y servicios disponibles más allá de solo la “casa” en sí misma.

-Actores involucrados: Ministerio de Obras Publicas. DINAVI creada en 1969.

BHU enfocado en créditos a clase media alta. INVE. FNV Fondo Nacional de Viviendas.

-Fuente de financiación de las políticas de vivienda: FONAVI 2% aporte de las retribuciones, 1% aporte patronal, 1% aportes seguridad social. Emisión de obligaciones reajustables.

FUNDAMENTOS Y SUPUESTOS

Ley 13728

Art 1 “Toda familia, cualesquiera sean sus recursos económicos, debe poder acceder a una vivienda adecuada que cumpla el nivel mínimo habitacional definido en esta ley. Es función del Estado crear las condiciones que permitan el cumplimiento efectivo de dicho derecho”

Art 3 “Declarase de interés general el establecimiento de una política planificada de vivienda, integrada en los planes de desarrollo económico y social, tendiente a atender las necesidades de vivienda en todo el país, que preste preferente atención a los grupos de escasos recursos y evite generar categorías sociales o áreas geográficas privilegiadas.(...)”

Art 4 Formulación de Plan Quinquenal de Vivienda para cada período de gobierno.

Art. 38 Creación de la UR Unidad Reajutable.

Art 64 Subsidio a la vivienda

Art 74 Creación Dirección Nacional de Vivienda

Art 89 BHU organismo financiero.

Art 122 Sistema Público de Producción de Vivienda. INVE

Art 130 - 170 Cooperativas

El Uruguay realizó entre 1963 y 1965, como parte de los trabajos de elaboración del Plan de la CIDE, un gran esfuerzo de descripción, diagnóstico y proposición de ideas en el campo de la vivienda. El país presentaba una situación habitacional sin duda superior a la corriente en América Latina pero con problemas lo suficientemente graves como para plantear un desafío a la conciencia, a la imaginación y a la capacidad política. Los sistemas tradicionales de la política de

vivienda, aparte de sus deficiencias innatas, habían sido golpeados duramente por la crisis económica y la inflación. El sistema de créditos hipotecarios que antes alcanzara un volumen considerable, había perdido todo el capital acumulado y cualquier posibilidad de captar nuevos recursos. Los organismos públicos encargados de la construcción de viviendas solo podían mantener alguna actividad recurriendo a préstamos externos que serían incapaces de reembolsar. Las propuestas de la CIDE tomaron forma en 1969, en la Ley de Vivienda. El sistema financiero instaurado entonces creó una innovativa y ambiciosa aplicación de la teoría del reajuste basada en la creación de la Unidad Reajutable, probó a lo largo del tiempo su operatividad y eficacia. Demostró su capacidad de captar recursos. En algunos años reconstruyó un capital social superior al disperso y llevó el volumen de colocaciones a dimensiones no alcanzadas antes en épocas de prosperidad.

Menos éxito tuvieron los mecanismos de planificación y algunos de los instrumentos ejecutivos que la ley estableció para asegurar el cumplimiento de los objetivos sociales de la política de vivienda. Los acontecimientos políticos dejaron sin efecto la aprobación parlamentaria de los planes y el respaldo estable de la opinión pública a las orientaciones mayores de esa política. Después de algunos cambios abruptos que llevaron a la creación del Ministerio de Vivienda, terminó predominando también en este campo la concepción neoliberal que lo reducía a ser considerado como un aspecto de la política financiera global. Concentradas todas las funciones en el Banco Hipotecario y reducida la política fundamentalmente a un aspecto bancario y no planificado, el poderoso instrumento financiero acompañó el “boom” de la construcción de apartamentos para sectores medios y medios altos, manteniendo paralelamente una acción más intencional y política en la ayuda a los afectados por la liberalización de alquileres.

No obstante, después de 1979, al compás de los acontecimientos políticos, la discusión del modelo económico y de sus costos sociales tomó importancia pública y volvió a sentirse la necesidad de una política social de vivienda dirigida a los estratos más bajos. El enfoque ultra liberal pareció de nuevo insuficiente. La acción directa del Sistema Público adquirió importancia y volvió a sentirse la necesidad de órganos políticos de orientación de la acción.

Estos vaivenes han impedido que se considerara una estructura institucional satisfactoria y es difícil que ello ocurra mientras no avance la institucionalización política global y no grave plenamente el factor estabilizador de la opinión pública.

HITOS SOCIO POLITICOS DEL PERIODO:

- Fin del modelo ISI. Crisis económica
- Movilización sindical
- Grandes migraciones campo – ciudad.
- Modelo desarrollista (CIDE)
- Movimientos de Izquierda. Revolución cubana.

Segundo recorte temporal 1973-1984

DATOS ESTADISTICOS

Stock disponible: 743820

Déficit habitacional: 95180

CARACTERIZACION

-Destinatarios, requisitos de acceso: se mantienen las especificaciones previstas por la ley, pero la oferta se ve restringida.

-Características de la vivienda: Categorías I, II, III. Mínimo 32 metros cuadrados

-Ubicación espacial: nuevos conjuntos habitacionales en “barrios obreros”

-Actores involucrados: BHU, Promotores Privados, MEVIR, cooperativas, Sociedades Civiles

-Fuentes de financiación: ídem anterior, préstamos de organismos internacionales, inversión privada

FUNDAMENTOS Y SUPUESTOS

- Cancelación de los Planes Quinquenales de vivienda
- Liberalización de alquileres Ley 14219 (4-7-74)
- Creación del Ministerio de Vivienda y Promoción Social (11-7-74) BHU, INVE y OSE bajo su competencia
- Ley 14666 suprime Ministerio de vivienda y promoción social.
- Ley 14666 suprime DINAVI, INVE trasladando a SEPLACODI (Secretaria de Planeamiento, Coordinación y Difusión)
- RAVE Registro de Aspirantes a Viviendas de Emergencia 1975
- Cooperativismo de vivienda por ayuda mutua recibe últimos prestamos en 1975 a aquellos que estaban en etapas avanzadas del trámite
- En 1979 se reabren prestamos para los que tienen personería jurídica
- Proyectos como Euskal Erria y Complejo América para atender la demanda de los inscriptos en la RAVE
- Ley 14872 exonera a la Industria de la Construcción de aportes sociales

HITOS SOCIO POLITICOS DEL PERIODO

- Golpe de Estado
- Directrices de organismos internacionales en la formulación de políticas
- Crisis económica
-

Tercer recorte temporal 1985 - 2004

DATOS ESTADISTICOS

Stock disponible: 988525 (1985) 1126502 (1996)

Déficit habitacional: 85362) (según gobierno en década de los 90, 41000, según cooperativismo por Ayuda Mutua 100000).

CARACTERIZACION

- Destinatarios, requisitos de acceso: Focalización exclusiva en los sectores que no pueden acceder a su vivienda, sectores medios resolviendo su necesidad en el mercado. Política pública dirigida a sectores con ingresos familiares hasta 60 UR. Subsidios.
- Características de la vivienda: Núcleos Básicos Evolutivos (32m) de 1 dormitorio. Nivel I, II y III.
- Ubicación espacial: Periferia, algunos casos de NBE sin servicios básicos.
- Actores involucrados: MVOTMA, Promotores Privados, destinatarios (auto construcción), FNV
- Fuentes de financiación: Aportes de ingresos, Organismos internacionales

FUNDAMENTOS Y SUPUESTOS

- Creación del MVOTMA en 1990.
- Plan Nacional de Viviendas: “Las políticas de vivienda deben partir de una toma de conciencia de que los recursos serán siempre limitados(...). Por lo tanto las políticas deberán ser selectivas dando prioridad, por razones de equidad y solidaridad, a las áreas o sectores de mayores carencias”
“la función del Ministerio deber ser orientadora, dando prioridad a la articulación de los organismos públicos y privados, y apoyando el desarrollo de la iniciativa privada y la libre competencia entre agentes económicos, para optimizar los resultados de las intervenciones”.

-1993 SIAV Sistema Integrado de Acceso a la Vivienda.

Ingreso de 0 a 30 UR se le asigna NBE

Ingreso de 31 a 44 UR subsidio de 853 UR con un ahorro previo de 65 UR

Ingreso de 45 a 54 UR subsidio de 725 UR con un ahorro previo de 165 UR

Ingreso de 55 a 60 UR subsidio de 548 UR con un ahorro previo de 372 UR

-Programa de transición financiera Cooperativas de vivienda, coordina con Intendencias y MEVIR, con un subsidio de 374 UR sin importar núcleo familiar ni ingresos.

Cuarto recorte temporal 2005 - 2013

DATOS ESTADISTICOS

Stock disponible: 1279741 (2004) 1389740 (2011)

Déficit habitacional:

CARACTERIZACION

- Destinatarios, requisitos de acceso: aproximación al acceso universal, aunque con condicionantes (ej ahorro previo).
- Características de la vivienda: ajustada a necesidades.
- Ubicación espacial: retorno de áreas centrales, ubicación solo donde existen servicios.
- Actores involucrados: MVOTMA, ANV, BHU, Bancos privados, DINAVI, MEVIR, PIAI.
- Fuentes de financiación: FNV % Rentas Generales

FUNDAMENTOS Y SUPUESTOS

Plan Quinquenal 2005 - 2009

Objetivo central: “mejorar las condiciones habitacionales de la población considerada ésta en su diversidad (socio-económica, etaria, étnica, cultural, de género) para garantizar un derecho ciudadano”, buscando abrir los canales de acceso a la vivienda adecuada y a la ciudad para sectores sociales que no tienen posibilidades de acceder al mercado de la vivienda si no es a través del MVOTMA.

METAS

- a) Mejorar las condiciones del acceso y la permanencia de la población en los servicios habitacionales.
- b) Mitigar los procesos de segregación y segmentación socio-territorial.
- c) Reposicionamiento del MVOTMA como el órgano rector de la política pública y reestructurar el sistema de vivienda y territorio.

Ejes instrumentales: esfuerzo propio - ahorro; prestamos; subsidios.

- Territorio: localización de proyectos, escala de proyectos.
- Producto adecuado a necesidades vs producción mínima.
- Cooperativas de vivienda: único estándar de vivienda (antes 6 franjas)
- Inversión privada mas cultura de pago
- Ley 13728 ahorro, préstamo y subsidio.
- Transferencia de capacidades y recursos hacia Intendencias.

“al menos un menor a cargo” contemplación de arreglos familiares y no solo hogar nuclear tipo.

PLAN QUINQUENAL 2010 – 2014

“continuar la transformación de algunos ejes de pensamiento que llevaron a la construcción de 40 años de política habitacional y su sustitución por concepciones teórica y prácticamente sustentables desde la ética de la justicia social”

“cambios en lo socio - cultural, implica cambios que favorecen formas de convivencia y tolerancia entre sectores sociales heterogéneos....recomponer una conciencia publico – social regida por una ética de la solidaridad, que contribuya a reconstruir el tejido social en su diversidad de formas de pensar, ser y actuar. En este sentido, es importante la modificación de pautas culturales y de consumo que reincorporen el ahorro, el pago y el cuidado de la vivienda y su entorno, como parte de las responsabilidades colectivas”

Retomar:

- Rol del Ministerio no como constructor de viviendas sino constructor de política pública.
- Acciones afirmativas: mujeres víctimas de violencia domestica, afrodescendientes, pobreza.
- Equidad: adecuación del pago

- Rediseño de instrumentos básicos: acceso y permanencia
- Subsidio como elemento redistributivo de la riqueza.
- Préstamo como democratizador del acceso a la vivienda
- Ahorro como esfuerzo de los destinatarios.
- Mirada desde el territorio.

Emergencia habitacional

Ley de inversión privada



Universidad de la República. Facultad de Ciencias Sociales. Uruguay