XI Jornadas de Investigación Científica

10, 11 y 12 de setiembre de 2012

Facultad de Ciencias Sociales

La vivienda social en Uruguay: debates, leyes y políticas en cien años de Institucionalidad (1912-2012)

Altaïr Jesica Magri

La educación bajo la lupa

XI Jornadas de Investigación en Ciencias Sociales. 2012

La vivienda social en Uruguay: debates, leyes y políticas en cien años de Institucionalidad (1912-2012)[1]

Altaïr Jesica Magri

Resumen

Este artículo trata el proceso político de la vivienda social en Uruguay a lo largo de un siglo. La vivienda es un tema complejo de difícil solución cualquiera sea la orientación ideológica del gobierno de turno. Todos los partidos incluyen en sus programas líneas de políticas al respecto, pero en las últimas décadas, no se logran elaborar planes de políticas que produzcan un retroceso en la demanda por vivienda social. Esto lleva a cuestionar que significan las ideas sobre el concepto vivienda social hoy. Para esto es necesario revisar analíticamente como ha sido el proceso que formó su naturaleza desde que fue incluido en las agendas sociales, políticas y corporativas a fines del siglo XIX. Para ello se aborda el proceso de constitución del concepto y su traducción al cuerpo legal a través de debates y leyes que fueron constituyendo un imaginario colectivo sobre el acceso a la vivienda a través de un Estado que se fue transformando a sí mismo, operando por ende transformaciones en el concepto vivienda social.

Introducción

La política de vivienda en Uruguay ha recorrido un proceso de construcción institucional realizada por gobiernos sucesivos que, como muestra la historia, trascienden la temporalidad instalándose como políticas de Estado. La vivienda entró en las agendas políticas a principios del siglo XX, sin embargo, su orientación distributiva y su amplitud, esto es, a quienes, cuanto, de qué forma y con qué calidad, son factores que han recorrido en una centuria diversos caminos y magnitudes, producto de las orientaciones y los énfasis que cada período de gobierno ha puesto en su realización, pudiéndose cuestionar la cualidad del concepto social respecto a un bien que integra el cuerpo de políticas. Se pueden observar varios períodos en su génesis y consolidación como política de Estado que han ampliado o recortado la concepción de la misma en su naturaleza de política social.

Esta ponencia presenta parte de una investigación sobre la concepción actual del concepto vivienda social en Uruguay, dadas las condiciones que presenta esta área de Estado en nuestros días Es un producto intermedio de investigación que expone los siguientes puntos: primero, se realiza un recorrido histórico de la cuestión social de la vivienda en las agendas políticas, revisando la conceptualización de las élites acerca de la posibilidad de incorporar al obrero a la posesión privada y el rol que debía cumplir el Estado en la regulación del bien. A los efectos de esta ponencia se recorre sucintamente la situación del cono sur de América Latina, donde se produjeron los principales cambios en la materia. Posteriormente, se aborda el dilema entre vivienda como cuestión social y lógica de mercado, como fue discutido desde las élites políticas el acceso a través del derecho civil para desembocar posteriormente en la era del bienestar y la asunción del derecho a la vivienda. En un tercer capítulo se toma como objeto específico de análisis el caso uruguayo y la trayectoria de política de Estado observando sus fluctuaciones, cambios y continuidades a lo largo del siglo, desembocando en la actualidad.

[1] Este artículo es resultado intermedio de una investigación de políticas de vivienda social en Uruguay y el cono sur que realiza la proponente.

Antecedentes del concepto vivienda popular u obrera

La necesidad de establecer alguna provisión de vivienda popular fue presentada en la Exposición Universal de París de 1867, dando cuenta de la necesidad de mejorar la condición de vida de las familias obreras.[2] Los cambios en la relación laboral de la población, producto de la concentración industrial en las plantas urbanas, comenzaron a reflejar la insustentabilidad de las condiciones de vida de trabajadores que se trasladaban hacia ciudades que no contaban con el equipamiento necesario para recibirlos. Las casas baratas, la vivienda popular u obrera o de pobres, fueron conceptos que entraron al lenguaje de la política y el urbanismo por la preocupación de algunos sectores de las élites gobernantes y de la iglesia católica, pero también de la mano de las demandas de los gremios obreros. No obstante, el significado de este concepto distaba mucho de lo que hoy creemos comprender como vivienda social, se hablaba en la época sobre "la cuestión social de la vivienda", refiriéndose con social a un sentido restringido a las clases populares o pobres.

El sistema capitalista de fines del siglo XIX reconfiguró el territorio nación. En Europa, la consolidación de las ciudades como centros de poder económico y político mostró la cara oculta que el sistema de acumulación aparejaba, en cuanto a la necesidad de contar con ciertos mínimos aceptables de sobrevivencia de la clase obrera como sostén del sistema. Las legislaciones del siglo XIX mostraban ya inquietudes acerca de la necesidad de educación básica (códigos napoleónicos), estándares mínimos de protección social y vivienda (Alemania), o debates sobre el impacto de las *poor laws* en la clase trabajadora (Inglaterra). La iglesia católica abogaba en la encíclica *Rerum Novarum* a conceder por parte de los capitalistas y gobiernos coberturas básicas para garantizar no sólo la vida humana sino también la reproducción del capital y del poder político. En este pedido papal, la caridad es la clave que fundamentaba una relación desigual entre ricos y pobres.

> *"Cierto es que, si una familia se encontrara eventualmente en una situación de extrema angustia y carente en absoluto de medios para salir de por sí de tal agobio, es justo que los poderes públicos la socorran con medios extraordinarios, porque cada familia es una parte de la sociedad. Nadie debe vivir de una manera inconveniente. Pero cuando se ha atendido suficientemente a la necesidad y al decoro, es un deber socorrer a los indigentes con lo que sobra. Lo que sobra, dadlo de limosna"*
> (Rerum Novarum: Roma, 15 de mayo de 1891, León XIII, puntos 10 y 17).

Por su parte, los socialdemócratas europeos comenzaban a cuestionarse si la propiedad privada era un medio alcanzable por la clase obrera, cuestión que de serlo reduciría la distancia entre clases. Se argumentaba que el alquiler al cabo de décadas había amortizado con creces el valor de la vivienda, dando derecho a la propiedad: "*[…] la suma exactamente fijada y pagada por el arrendatario constituirá la anualidad por la vivienda que ha pasado a ser propiedad suya. La sociedad [...] se transformará así en un conjunto de propietarios de viviendas, libres e independientes. La abolición de la vivienda de alquiler es así una de las aspiraciones más fecundas y más elevadas de cuantas han surgido del seno de la idea revolucionaria y debe transformarse en la reivindicación primerísima de la democracia social*". (Proudhon; citado por Engels, 1887, pág 334 y 335).
Engels, en su postura marxista contra argumentaba contra la significación del concepto de nuevos propietarios a otorgar a la clase obrera, no viendo otra salida que la propia

[2] Recordemos que para esa época el término familias obreras es correcto pues niños y adultos trabajaban en las fábricas sin protección laboral y social alguna.

organización de clase y el rol activo del Estado[3]: *"El capital es el dominio 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 él mismo, impide precisamente 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, idem, pág.335 y 361).

Al mismo tiempo, la corriente positivista- liberal abonó el concepto de higienismo que se enfrentó a la *caridad* cristiana de la iglesia, abogando por la noción del *asistencialismo* como forma de mejorar *"física y moralmente"* a la clase trabajadora, ya que las condiciones insalubres en las que vivían afectaban al conjunto de habitantes de la ciudad. Consideraban que el Estado debía comenzar tener un rol de la cuestión social en crisis, a fin de que la clase obrera pudiera cumplir saludablemente su rol en el sistema capitalista. La insalubridad y sus consecuentes enfermedades no sólo debilitaban a la clase productiva sino al resto de la sociedad. Se promueve casi contemporáneamente en Europa y en América Latina el debate de la responsabilidad política sobre las condiciones de la vivienda obrera desde un punto no de mejo ra del estatus social sino de salubridad colectiva (aireado de las habitaciones, acceso al agua, alcantarillas, más de dos habitaciones, puerta a la calle) para un tipo de familia nuclear, concepto que es especialmente impulsado como solución al hacinamiento " y las malas costumbres" provocado por la cohabitación de varias familias en piezas o casas ruinosas. Era un debate clasista y moralista que abogaba por educar a sectores de la sociedad sin cambiar su condición social.

En este debate, F. Engels arremete en 1887 contra Proudhon y Haussmann[4]. Observa en sus posturas la expresión genuina de los intereses de un nuevo capitalismo con cara urbana:

"La clase capitalista dominante no puede permitirse impunemente el placer de favorecer las enfermedades epidémicas en el seno de la clase obrera, pues sufriría ella misma las consecuencias, ya que el ángel exterminador es tan implacable con los capitalistas como con los obreros. Desde el momento en que eso quedó científicamente establecido, los burgueses humanitarios se encendieron en noble emulación por ver quién se preocupaba más por la salud de sus obreros. Para acabar con los focos de epidemias, que no cesan de reanudarse, fundaron sociedades, publicaron libros, proyectaron planes, discutieron y promulgaron leyes. Se investigaron las condiciones de habitación de los obreros y se hicieron intentos para remediar los males más escandalosos." (F. Engels, 1887: 344).

La situación en las ciudades latinoamericanas

"Había un gringuito cautivo,
que siempre hablaba del barco,
y lo augaron en un charco
por causante de la peste."
José Hernández. **Martín Fierro**.[5]

[3] Llama la atención el rol que cabe al Estado en la cuestión social de la vivienda desde el punto de un marxista original.

[4] Barón Haussmann (1809-1861), urbanista responsable del rediseño de la ciudad de París, modelo seguido por otras capitales europeas y por las principales latinoamericanas. Fue parlamentario durante el reinado de Napoleón III.

En América Latina el discurso filantrópico o de caridad también fue enfrentado por la corriente higienista. Sus ideas comenzaron a formar parte de los debates y las agendas parlamentarias del naciente siglo. Alineados a las ideas europeas: *"La higiene es, a no dudarlo, la primera condición que la administración pública [...] ha de procurar con el mayor esfuerzo y a costa de cualquier sacrificio a las grandes ciudades,"* [Cerdá, 1861: 410].[6] , la élite política concibió el cambio social a través de tres factores que hacían a la transformación de la moral y las buenas costumbres de las clases trabajadoras: la educación, el trabajo y la vivienda. Tres hechos fundamentales promovieron la entrada de la visión higienista en la cuestión social en particular en materia de vivienda. Por un lado, las epidemias de tifus y fiebre amarilla de fines del siglo XIX, donde el hacinamiento y la falta de infraestructura de servicios básicos abatía a las sociedades urbanas; por otro, el aumento de población con las oleadas de inmigrantes europeos que mayoritariamente residieron en el medio urbano aportando mano de obra a las industrias del cuero, la carne y ferrocarriles, necesitando alojamiento, por lo cual, las viviendas populares de alquiler –conventillos- y las casas abandonadas del centro de la ciudad por familias que escapaban de la peste se convirtieron en refugio de las primeras oleadas de inmigrantes europeos. En último término, la visión de modernización de la planta urbana, exigía un rediseño de avenidas, calles y equipamiento urbano, siguiendo los modelos de las principales ciudades europeas. La ciudad se pensó con una estética modernista proveniente del urbanismo, demoliendo los viejos conventillos y casas de pensión, la idea respecto a los obreros y pobres fue funcional, trasladarlos, ensanchando los límites urbanos: "con los pobres cerca, pero no juntos".

Pero la cuestión de la vivienda como un derecho aún estaba fuera del debate político. En Uruguay, Argentina y Chile en la primera década del siglo XX comenzó a surgir el concepto de asistencia pública en el debate legislativo. En Brasil, la discusión entre conservadores y liberales se dio subyaciendo debajo de un debate sobre la necesidad de la modernización de la sociedad.

Las ideas y la acción estatal de la época en los cuatro países muestran que las élites gobernantes debatían entre conservadores y liberales sobre cuál debería ser el rol público en el asistencialismo social y en la estética modernista de las ciudades. El debate, planteaba la acción modernizadora de un Estado que actuara como promotor de mejores condiciones de hábitat, es decir, una acción reguladora de las tensiones entre clases, domesticando en cierta medida tanto los impulsos capitalistas como obreros. En el tema de la vivienda, se comenzaba a pensar en como interesar a inversores para la solución de la vivienda popular.

En Uruguay, a fines del siglo XIX, el acceso a la vivienda obrera estaba regido por el mercado en base a la venta y el alquiler en régimen de contrato civil, sin protección legal alguna. Algunos empresarios industriales construían barrios como inversión y utilidad funcional de cercanía para alojar a sus obreros, los casos del frigorífico Liebig´s en Fray Bentos (1870), la compañía del ferrocarril (1890) en el barrio de Peñarol en Montevideo y en el barrio del Cerro en 1916 casas para los operarios del frigorífico Artigas. Desde el mercado inmobiliario los emprendimientos de Emilio Reus proporcionaron entre 1888 y 1892 casi medio centenar de

---

[5] La vuelta de Martín Fierro, verso 855, pág.120. Acceso internet: http://www.gador.com.ar/iyd/cardiologia/pdf/martin_fierro.pdf

[6] Teoría de la construcción de las ciudades aplicada al proyecto de reforma y ensanche de Barcelona, Barcelona, 1859; en Teoría de la construcción de las ciudades. Cerdà y Barcelona. Madrid, Ministerio para las Administraciones Públicas y Ajuntament de Barcelona, 1991. Citado por Castrillón (2010) Acceso: http://ler.letras.up.pt/uploads/ficheiros/artigo8471.pdf

viviendas de alquiler en los barrios Reducto y Sur. La población de la capital –Montevideo- representaba el 30% de una población total de un millón de habitantes. Entre los montevideanos, un 70% era arrendatario de la vivienda y sólo un 10% de las clases populares eran propietarios (Aristondo, 2005). El gobierno de la época emite en 1878 la llamada Ley de Conventillos con el fin de obligar a los propietarios a mejorar las condiciones edilicias y de salubridad de las casas colectivas (Aristondo: 2005). La ciudad comenzó a transformar su diseño abriendo avenidas y centralizando el aparato administrativo en los barrios del Centro y Cordón. Los barrios del norte y nor-oeste de la ciudad comenzaron a poblarse por la atracción de empresas dando lugar al empuje privado en la construcción de viviendas baratas.

En Brasil, la pujanza económica de ciudades como Río de Janeiro y San Pablo, atraía inmigración europea e interna, con el consecuente hacinamiento que conjugaba a un cuarto de la población del país (Raninchesk, 2007:137), donde además de la creciente consolidación de la clase obrera inmigrante, se sumaba la liberación de los esclavos libertos de otros puntos del país que se incorporaba como mano de obra asalariada. Las políticas de protección eran mínimas, enfocando la producción política a la modernización urbana, las cuales eran acompañadas por algunas iniciativas de apoyo a asociaciones obreras o al mercado inmobiliario. "Los *cortiços* fueron, en las principales ciudades brasileñas de principios del siglo XX, el alojamiento típico de la población pobre, de los inmigrantes de las áreas rurales del interior del país y de aquellos que provenían del Viejo Mundo" (Bonduki, 2000)[7].

En Argentina, su capital Buenos Aires, creció de forma acelerada entre 1895 a 1914, con un aumento de 22.000 a 48.000 de establecimientos industriales (Clemente: 2005), siendo la duodécima ciudad más grande del planeta con 1.575.000 habitantes, receptora en este período de las oleadas migratorias más numerosas que arribaron a Latinoamérica: 4,5 millones de europeos. Referente a la vivienda, se comenzaba a reconocer la pertinencia de un bien necesario para la sustentabilidad del trabajador*: "No se trataba de plantear la acción social en términos de derechos sociales o de recuperación de la dignidad, sino en la necesidad de mejorar la calidad de los habitantes como agentes económicos.*" (Carballeda, 2000)[8].

La situación chilena de principios del siglo XX era similar al resto de los casos mencionados en cuanto a concentración demográfica urbana y oleadas migratorias externas e internas hacia Santiago de Chile. Según relata, Hidalgo (Hidalgo: 1995), el mercado no dio garantías de solvencia en solucionar la cuestión de la vivienda y en 1883 la Municipalidad de Santiago concesionó franquicias a constructores de habitaciones para obreros ("cuartos redondos" con una puerta como única abertura al exterior). En 1888 se reglamentó la construcción de conventillos higiénicos, prohibiéndose la construcción de ranchos de paja dentro de ciertos límites urbanos, demoliéndose las construcciones precarias. La estética del equipamiento urbano también fue preocupación de los sucesivos gobiernos de la época, trazándose como en el resto de América Latina, urbes al estilo europeo.

En estos cuatro países, el trasfondo es la necesidad de mejorar las oportunidades capitalistas de inversión y mercado laboral y generar una modernización urbana atrayente a los diferentes frentes de inversión capitalista. En este marco, la cuestión social se transforma en un factor más a resolver en función de una estética burguesa que se expresa en el trazado vial y en emprendimientos para grupos altos. La vivienda que aloja a los grupos populares pasa a ser una externalidad negativa de un nuevo modelo de vida que necesita una ciudad que ofrezca

[7] Bonduki, Nabil (2000). Origens da habitação social no Brasil. São Paulo: Estação Libertade

[8] Carballeda, Alfredo. Del desorden de los cuerpos al orden de la sociedad. UNLP. ETS. 2000

"[…] parámetros más amplios y aptos para expandir el capital a través del proceso urbano de reproducción capitalista" (Raninchesk, 2007:139).

Los actores relevantes en la provisión de vivienda obrera, también llamada de pobres, son en la época, el mercado sin regulación que actúa como especulador de las necesidades, las asociaciones civiles de la iglesia católica, animados por la encíclica papal y las asociaciones obreras que surgen para proveer soluciones en varios aspectos sociales, en especial vivienda y salud.

El concepto "social" que acompaña a la vivienda en esos días, es meramente un diferenciador entre grupos (o clases según el enfoque analítico que se adopte). Lo social, es en la época, signo de popular, casi de estigma, una cuestión lejana a las clases dominantes. Por esto, "vivienda social" es en ese tiempo, expresión de una obligación moral en el caso de la filantropía cristiana o de calidad funcional en el caso de los capitalistas de la época, donde se dirime el rol del Estado como regulador de intereses de un mercado inmobiliario que actuaba libre en la especulación de las necesidades de las clases trabajadoras.

1. Entre la cuestión social y la lógica del mercado: el derecho civil como canal de integración… ¿al sistema capitalista?

La definición de vivienda popular como objeto de política pública, entra en la agenda legislativa a fines de la primera década del siglo XX. La necesidad de que los gobiernos tuvieran alguna incumbencia en cuanto a regulación de los actores civiles y el mercado que actuaban en la provisión de vivienda popular, comenzó a ser debatida en los parlamentos en estos cuatro países y es en este proceso, que empiezan a definirse distintas tendencias que irán evolucionando durante el correr de las dos primeras décadas hasta desembocar en una definición de carácter social de la vivienda que incluyó con matices, el derecho a la misma en sus cartas constitucionales y en la arquitectura institucional en Argentina, Chile y Uruguay entre 1920 y 1940. Brasil recién incluye constitucionalmente la temática a fines de la década de 1980.

Los higienistas planteaban la necesidad de casas donde la vida física y moral pudiera producirse y reproducirse, sin con esto, cuestionar la condición social de sus habitantes, no se habla de movilidad social, sino de mejorar estados de vida. El diputado uruguayo Carlos Roxlo en un discurso de 1908 declaraba que *"[…] Respecto a las clases pobres, lo que necesitan, como lo dijo muy bien el Sr. Diputado Guani y Salterain y los higienistas que yo he leído, lo que necesitan son buenas habitaciones, lo que necesitan es la supresión de la ignorancia y la miseria, nada mas."* Un Diputado brasilero exponía en la Cámara que: *Nâo é uma questäo de lisonjear o proletariado, nâo é um resquicio de de paixao social…..porque se o rico nâo facilitar ao pobre a habitaçao salubre, o pobre vingar-se-há do rico contaminando-o de tuberculose"* [9]

En estas posturas, se adicionaba el riesgo político de convulsión social. Discursos legislativos argentinos advertían sobre revueltas obreras por la mejora de las condiciones de hábitat:
"[...] si seguía desarrollándose la familia obrera en el conventillo, un día llegaría en que todos tendríamos que arrepentirnos porque allí germinaría el socialismo revolucionario y las ideas anárquicas..." (Citado por Lecuona, 1993:83)[10]. En Argentina, la Ley de Residencia de 1902, permitía expulsar a cualquier persona inmigrante considerada peligrosa para la sociedad, dando amplio margen a su aplicación como descompresor de la cuestión social.

---

[9] En www.camara.gov.br/1906 pág.486. Discurso de Alcindo Guanabara, 23 julio de 1906. http://bd.camara.gov.br/bd/browse?type=dateissued

[10] Lecuona, D. (1992) Legislación sobre locaciones urbanas y el problema de la vivienda. Tomos 1 y 2, Centro Editor de América Latina.

Los debates en Uruguay, Argentina, Brasil y Chile se encaminaron a la posibilidad de dar propiedad de la vivienda a los obreros y a los funcionarios estatales. Pero este criterio, no respondía al concepto de derecho social tal como lo concebimos hoy. Se trataba sin más de dar acceso a la propiedad mejorando las condiciones del derecho civil entre individuos.
En Uruguay, el Banco Hipotecario del Uruguay, sociedad privada, asume en 1892 la financiación de los dos barrios Reus (al norte y sur de Montevideo). En 1906 el proyecto Rossell y Rius construyó 156 viviendas en zonas fabriles del barrio Reducto que podían ser alquiladas y compradas. Entre 1907 y 1908 se comienza a debatir la posibilidad de generar líneas de crédito para el acceso de los trabajadores a la compra o autoconstrucción de la propiedad. Debates de la época argumentaban la importancia de un instrumento que cambiaría la suerte de los trabajadores, porque la condición de propietarios: *"[…] es el mejoramiento completo de las condiciones de vida del proletariado, destruyendo así la usura que se ceba en estas clases desheredadas."* (Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes, Tomo 191, pág.553, 11/7/1907)

En Argentina, en 1912 se autoriza al Banco Hipotecario Nacional a otorgar créditos mediante la ley 8172. En 1915, con la revuelta de los conventillos de Buenos Aires, la ley 9.677 crea la Comisión Nacional de Casas Baratas para la construcción y venta de inversores privados a familias obreras: "*[…] dotar al obrero, al empleado y a los hombres de escasos recursos de una vivienda cómoda e higiénica, financiándoles un alquiler barato y aun la posible adquisición de la misma…».*

En Brasil, en 1905, la Cámara de Diputados legisla sobre la concesión de préstamos y facilidades de construcción a individuos o asociaciones que propusiesen la edificación de casas baratas. En 1920, se implementan políticas para promover la construcción de casas de alquiler para obreros por el decreto-ley 4209. Las *Caixa de Aposentadoria e Pensão* son instrumentos para el acceso a la vivienda popular (de Oliveira y Braga:2010).

En Chile, se creó en 1906 el Consejo Superior de Habitaciones Obreras que fomentaba la creación de sociedades de construcción en viviendas para arriendo o venta. La ley 1838, crea las Habitaciones Obreras en 1906. *Se favoreció la construcción de viviendas higiénicas y baratas destinadas a ser arrendadas o vendidas; tomar medidas conducentes al saneamiento de las habitaciones obreras existentes; fijar las condiciones de las nuevas viviendas destinadas a los grupos proletarios y fomentar la creación de sociedades de construcción"* Hidalgo, 1999: 2).

La dimensión de la vivienda reflejaba en toda su intensidad al Estado liberal. La lógica del sistema mantuvo la mercantilización de los bienes con cierta tutela estatal sobre los excesos (precios de alquiler, condiciones de propiedad). Pero la condición de propietario para el obrero necesitaba de otros aditivos. Se apuntó a combinar propiedad con otros atributos como la contracción al trabajo, la disciplina, el ahorro y el cambio de hábitos de vida[11]. Estos parámetros de conducta se incorporaron a la educación primaria[12], con el objetivo de forjar ciudadanos disciplinados para el nuevo orden social.

[11] Cita Barrán: "La preocupación de los dirigentes de la sociedad uruguaya por el cuerpo de las clases populares se incrementó en el novecientos. Los cursos nocturnos para adultos que instaló el gobierno del Presidente José Batlle y Ordóñez en 1903, debían aconsejar normas de higiene a los inmigrantes y obreros que concurrían…" (Barrán, 1990:52).

[12] El programa de enseñanza de hábitos para segundo año de escuelas estatales de 1897. (Barrán,1990:45)

En este impulso civilizatorio, el tema vivienda cuajó en esa época con un rol activo pero distante de las actividades concretas del Estado. Lo público estatal se constituyó en garante de la iniciativa privada, fomentando la inversión y la actividad productiva en términos de contratos civiles entre individuos con sociedades privadas y asociaciones corporativas. La asistencia a la cuestión social de la vivienda por parte del Estado estaba mediada por el mercado y por la asociatividad de gremios fuertes que constituyeron las primeras asociaciones obreras para la provisión de bienes sociales (en el caso de la vivienda las primeras cooperativas obreras surgen en Buenos Aires en los barrios de Barracas y Caballito). La postura estatal en estos primeros años del siglo XX no irá más allá de estas etapas de promoción financiero y control sanitario, regulando derechos de propiedad sobre lo legislado por el ámbito del derecho civil entre individuos.

En este marco escasamente protegido, los promitentes propietarios obreros quedaban condicionados a los vaivenes de mercados especulativos, cambiantes a su vez por las sucesivas crisis del sistema económico. En este contexto quedaban sin garantías de solventar sus inversiones en propiedad o alquiler ante los problemas que las crisis del sistema les producían a las familias.

La vivienda social a comienzos del siglo XX constituyó escasos propietarios, que al decir de Engels poco tenían que ver con las bondades del sistema capitalista. La vivienda (social) de la época puede ser definida como aquel bien al que puede tener acceso en propiedad o alquiler el trabajador, es una vivienda modesta, diferenciada en estructura y suntuosidad así como ubicación urbana de las viviendas de grupos altos y medios altos, donde la clave es la ausencia del Estado como garante de algún tipo de protección en la relación mercado-individuo.

Cuadro nº1: Trayectoria institucional de la vivienda popular en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay entre fines del siglo XIX y primeras dos décadas del siglo XX:

año	Argentina	Brasil	Chile	Uruguay
1843-1886			Reglamentaciones municipales sobre estado edilicio casas alquiler	
1861/1874		Caixas Económicas vivienda		
1878				Ley Conventillos
1882		Decreto 3151:Exenciones tributarias a construcción viviendas populares Código obras higiénicas		
1886 a 1892	Ley 1804 Creación Banco Hipotecario Nacional			Banco Hipotecario del Uruguay (privado)
1903	Cooperativas obreras vivienda La Paternal, Caballito. Sociedad civil cooperativa EL HOGAR OBRERO			
1891-1901		Vilas operarias		
1905	Ley 4824: Construcción Vivienda Obrera			
1906/1907			Ley 1838 Habitaciones Obreras	Propuesta Banco Obrero
1911	Ley 8172: BHN préstamos hipotecarios vivienda social			
1912				Ley 4005: Estatización

				del BHU
1915	Ley 9677 o Ley Cafferatta de viviendas baratas Primeras cooperativas obreras de vivienda			Ley 7007: Carta org. BHU Préstamos hip vivienda zonas c/infraestructura
1920		Decreto 4209:. Caixa Aposendatoria e Pensao		Ley 7211: viviendas obreras
				Ley nº 7395 Derecho a la Vivienda o ley Serrato

Elaboración propia.

El caso uruguayo: los primeros pujos desmercantilizadores

El Banco Obrero

En 1907, el gobierno[13] apoyando la iniciativa del diputado González Crespo (partido colorado-batllismo) envía su opinión al Parlamento sobre la creación de un Banco Obrero. En sus fundamentos, se argumenta *"[…] que ya es tiempo de preocuparse por mejorar la situación de la clase proletaria en lo que se refiere a ese factor que tanta influencia tiene en la moral y en el desarrollo físico de los elementos productores"*[14].Esta fundamentación, más allá de una conceptualización peyorativa sobre la clase trabajadora (elementos productores) ya observada en otros discursos de las élites gobernantes, pretende paliar una situación que en Montevideo en 1905 presentaba a 486 casas de inquilinato con 8.464 habitaciones donde "mal" vivían 22.960 personas (datos del ejecutivo de la época). De esta población, un sexto padecía tuberculosis pulmonar, un quinto viruela y un cuarto sarampión.
El Banco Obrero del Uruguay, con un giro de sociedad anónima, proporcionaría una caja de ahorro para los trabajadores, garantías de propiedad a los ahorristas al cabo de diecinueve años, seguros de vida a los propietarios jefes de hogar, un Economato para la compra de alimentos, combustibles y objetos de almacén y un Monte de Piedad para otorgar préstamos sobre prendas de uso. El capital privado dispuesto a construir las viviendas era beneficiado con franquicias y estaba exento de impuestos de importación de materiales de obra y con un recupero mensual de la inversión, proporcionado por el pago de las cuotas.
La propuesta no prosperó aunque fue largamente debatida. Es importante observar que aquí no se discutía el derecho del asalariado a ser propietario. En contrario, esto se fundamentaba como factor de amortiguación del conflicto entre clases: *"[…] facilitar al proletariado el medio de interesarse en Sociedad: es decir, de convertirse lisa y llanamente en capitalista."* Diario de Sesiones CC.RR, Tomo 192, pág. 554).

Los principales problemas se encontraron en la visión ideológica acerca del objeto: ¿la vivienda popular es tan solo solucionar una cuestión social o también incumbe a la productividad?
Se planteó un dilema: la construcción de viviendas como combinación de solución a la cuestión social a la vez que motor productivo del capital, versus, el derecho de cada familia a participar como constructora de su propia vivienda sin intermediar con el mercado. Esta posibilidad de que los individuos tuvieran las mismas ventajas que los inversores para ejercer la autoconstrucción, implicaba una relativa desmercantilización en el acceso al bien, porque si

[13] Gobierno con jefatura del partido Colorado, Dr. Williman
[14] Mensaje del poder ejecutivo del 16 de setiembre de 1907. Actas Legislativas del 26 de setiembre de 1907, 4ª Sesión Extraordinaria, Tomo 192, pág. 311.

bien el Estado intervendría en el carácter regulatorio en la transacción, la ley del BO le estaba dando oportunidades a los individuos de gozar de las exenciones previstas en el aprovisionamiento de los materiales necesarios.
Los debates se enfocaban principalmente en el derecho de individuos o familias a los privilegios de la ley, o si en contrario, ésta tenía el cometido de fomentar la inversión de capital empresario, dejando al obrero librado al mercado. Asimismo, primaba la idea de la incapacidad de los obreros como constructores de su propia vivienda para sustentar un emprendimiento financiero de este tipo *"Al obrero será necesario exigirle que vaya al Banco Hipotecario del Uruguay*[15] *y haga una hipoteca especial. Es claro que cuando se trata de crédito, de adelantar fuertes sumas de dinero, no será posible dárselas a cualquier obrero: es necesario prestarla a instituciones que aseguren el reembolso. Los favores de ese género no pueden ser concedidos a todo el mundo.* (Diputado Santiago Rivas, idem, pág. 339).
En contra se argumentaba que: *"Esta ley solo ampara a las sociedades que mandan construir barrios en sus propios terrenos, nada más, y es por eso que yo he dicho desde el principio que si así se sancionara la ley, implicaría un privilegio, y que todo lo que la Cámara quiere emplear en liberalidades a las clases obreras, quedaría en manos de los intermediarios."* (Diputado Martínez, idem, pag. 339)

Adicionado a esto, se cuestionaba la pertinencia de los Economatos y del Monte Piedad a un proyecto de vivienda, dos cuestiones sociales que no entraban en la dinámica financiera y productiva. Finalmente, se aprobó el pase a Comisión incluyendo la participación de obreros individuales a los beneficios de la ley. Sin embargo, la presión de los capitales establecidos en el BHU dejó por el camino este proyecto.
El Banco Obrero surgía como alternativa a la especulación inmobiliaria detentada por el BHU (privado) y su antecesor la Sección Hipotecaria del Banco Nacional. Pretendía imponer tres factores que contradecían la lógica del mercado: por un lado, las condiciones de un mínimo ahorro previo y los pagos mensuales fijos[16] no eran elemento de atracción de inversores. La velocidad de reproducción del capital de inversión administrado por los empresarios dependía de los aportes mensuales de los obreros y de los propios, desestimulando el interés por participar. *"El interés que el Banco podría repartir entre sus accionistas distaría mucho de ser un interés industrial, y sin ofrecer al capital una remuneración que sin ser usuraria, responda a la índole de las operaciones del Banco, se haría muy difícil la concurrencia de capitales para fundarlo".* (Sesiones CC.DD, pág. 553). Por otro lado, esta ley no garantizaba la hipoteca del bien por parte del Banco ya que se activaba el seguro de vida del obrero y en caso de quiebra institucional, se garantizaba la propiedad a la familia, *"En caso de liquidación del Banco Obrero del Uruguay, cualquiera sea la causa, quedarán a salvo todos los derechos que hayan adquirido los ocupantes de casas con relación al arrendamiento o la propiedad de estas".* (Art. 8, proyecto de ley. CC.RR, idem, pág. 558). Ambas cuestiones no alentaban el riesgo a las posibles asociaciones privadas que lo integraran. En último término, el capital que insumía cada construcción era menor que el establecido en plaza. Si bien estaba exento de impuestos, se argumentaba que los capitalistas pedirían al Estado mayores precios para sostener la empresa en el tiempo (11/9/1907, pág. 559), resultando finalmente la construcción de "casuchas de mala calidad" sin servicios, que finalmente acarrearían gastos de equipamiento urbano al Estado. Esta iniciativa de BO ponía en entredicho las condiciones de su competidor, el monopólico BHU (privado), construía casas para trabajadores con ingresos mayores al promedio, con exigencias de entregas previas del doce por ciento del total y trescientas cuotas con interés del 6% anual con amortización acumulativa (Aristondo, 2005:4, citando a la Asociación Uruguaya de Ingenieros 1939:18).

[15] Recordemos que hasta 1912 el BHU era una institución privada.
[16] Había tres categorías de casas de un valor de 900 y 1200 pesos de la época, donde el pago de cuota alcanzaba entre $ 8.50 y $ 15.50 por mes durante diecinueve años ininterrumpidos.

Estatización del BHU: la incumbencia del Estado en la cuestión social

El BHU nace de la quiebra del Banco Nacional (que contaba con una Sección Hipotecaria para préstamos de vivienda) en 1892, por vía de la ley nº 2175. De éste hereda la cartera de morosos y queda sujeto a disposiciones que de alguna manera trataban de controlar actividades financieras especulativas. El BHU quedó instituido con una actividad cuasi monopólica financiera, constructiva e inmobiliaria y en sus veinte años de existencia sus prácticas especulativas son reiteradamente observadas por el gobierno de la época (Piotti: 1994).

El Estado uruguayo se hace cargo del Banco Hipotecario del Uruguay, dando cuenta de nuevas ideas y matrices de políticas, en especial las sociales. Por efecto de la ley nº 4005 se compra la institución en quiebra, dando inicio a un proceso de incumbencia estatal en materia de vivienda con el cual destacará en el contexto latinoamericano a lo largo del siglo XX. El proyecto de ley lleva la firma del presidente Batlle y Ordóñez y de su ministro de Hacienda José Serrato y es promulgada el 8 de junio de 1912. En el año 1915 se modifica la ley orgánica del Banco y se procede al otorgamiento de préstamos para construcción y compra de vivienda popular (ley nº 5343). Las condiciones establecían que los préstamos no sobrepasarían el 50% del valor del terreno, fijando un máximo de diez mil pesos de la época. También se crean cajas de ahorro al mayor interés de plaza sin retención del capital, se promueve la exención de impuestos a la construcción, dando paso a barrios obreros de frigoríficos (en Florida, Casabó en Villa del Cerro y la Teja en Montevideo). En esta época el BHU comienza una actividad donde el concepto social entra en etapa de fortalecimiento y cambio. Uno de los motivos de su estatización fue resolver los problemas en la sociedad y la economía, evitando las repetidas historias de desfinanciación institucional. "*Entre 1912 y 1921 los préstamos vigentes aumentaron un 76% y la mora nunca sobrepasó el 2.8% sobre los gravámenes"* (Piotti 1994:69). Las líneas de política social apuntaron a facilitar el crédito, financiación baja y estable del 6% y ampliación de la cobertura de beneficiarios en sentido social y territorial (urbano y rural). *"Entre 1912 y 1914, el Directorio tuvo que adoptar reformas en el régimen administrativo para ejercer mejor control sobre las operaciones y mejorar integralmente sus servicios"* (Piotti, 1994: 69).
El año 1912 marca el hito de la estatización en varios frentes sociales y económicos. Junto con la creación del área pública de la vivienda, se crea el Banco de Seguros del Estado (BSE), se funda Usinas Eléctricas del Estado (UTE) y se estatiza el Banco de la República (BROU).

El Estado del bienestar: La ley del Derecho a la vivienda y la modificación de la demanda

Creada la institucionalidad para la cuestión social de la vivienda se sucedieron las normas que primero como ley y luego como principios constitucionales asumen el derecho a la vivienda, instituyendo definitivamente el concepto de vivienda social como política de Estado.
En 1921 se promulga la Ley del Derecho a la Vivienda (nº 7395 también conocida como ley Serrato), donde se plasma la responsabilidad del Estado a generar el derecho al bien y convertirse en agente proveedor, dando inicio a una matriz institucional y a un imaginario ciudadano que se mantiene hasta nuestros días. En los motivos la ley expresa su función social basada en la facilitación al acceso de la vivienda y la tolerancia estatal con situaciones complejas, anunciando una orientación de desmercantilización de acceso al bien que marca un hito en la emergencia del bienestar (G. E. Andersen: 1993).

"Serán beneficiarios los empleados públicos y los empleados y obreros de empresas particulares, comprendidos en los beneficios sobre las leyes de jubilaciones que tengan más de diez años de servicio y que estén en situación legal de jubilarse y de percibir la asignación correspondiente. Podrán realizar con el Banco Hipotecario del Uruguay […] a. adquisición de fincas propiedad del Banco; b. la adquisición de fincas pertenecientes a particulares; y c. préstamos para edificación (Art. 1 Ley de Derecho a la Vivienda, nº 7.395/1921).

El BHU asumiría hasta el 85% del valor de tasación, otorgando créditos a treinta años, actuando como agente de retención del valor de la cuota sobre el sueldo del trabajador. El interés no sobrepasaría el 6.5%[17] no pudiendo sobrepasar el cuarenta por ciento del salario o jubilación. Se introdujo una cláusula inhibiendo la venta de la propiedad hasta el cumplimiento del setenta por ciento de la hipoteca.
En 1934, se realizaron enmiendas a la ley, introduciendo el derecho de la mujer casada a adquirir propiedad sin el consentimiento del esposo o la justicia. En 1936, la ley nº 9560, autoriza al BHU a conceder préstamos para compra y construcción de vivienda a empleados privados, extendiendo la cobertura total de los trabajadores cualquiera fuera su relación laboral al interior del país
Las sucesivas leyes mostraban una incipiente orientación hacia un sistema de garantías de inclusión social en donde la vivienda era un factor más de protección y consolidación de derechos civiles –propiedad-, políticos –consensos- y sociales -acceso a bienes- (G.E.A: 1993; Tilly: 1994).

Esta línea es refrendada en la reforma constitucional: *"La Ley propendrá al alojamiento higiénico y económico del obrero, favoreciendo la construcción de viviendas y barrios que reúnan estas condiciones"* (Constitución de la República 1934, 1942 y 1952, Art. 44 y Art.45). En 1937 se crea el Instituto Nacional de Vivienda Económica, en 1946 se legisla sobre el fomento a la segunda casa de veraneo; en 1947 se promulga la ley de fomento al ahorro del BHU.

La política pública de vivienda social apuntó a varios planos, estableciendo una combinación de intervención constructiva privada, financiación estatal y acción social. La ley nº 9618 de Vivienda Económica, autoriza al BHU a otorgar a las *"Empresas organizadas para construcción de viviendas, que tengan suficiente capacidad civil, técnica y financiera a juicio del Banco Hipotecario, podrá obtener los beneficios que esta ley acuerda, siempre que se ajuste a las condiciones determinadas …"* (art. 1, ley 9618/1937). La norma establece condiciones a los empresarios: monto del préstamo, localización territorial, superficie disponible, costos y precios habitacionales, reglas de urbanización y equipamiento urbano, incorporando penalizaciones al incumplimiento del contrato. Respecto a los beneficiarios del bien, impone cláusulas de salvaguarda hipotecaria, ejecución y embargo, exención total de contribución inmobiliaria por diez años, y del cincuenta por ciento en los siguientes diez. Requería además de la inserción laboral del adquirente una capacidad de pago que no superara la tercera parte del salario.

Este proceso modificó la demanda de vivienda social, no ya en el segmento pobre sino que incluyó a las clases medias. Las políticas al activarse distribuyen incentivos y recursos que modifican el ámbito operativo de los actores sociales, los que cambian su comportamiento articulando sus formas organizativas, potenciando nuevas formas de asociatividad de acuerdo a las expectativas que pueden ver concretadas (Pierson: 1994). La estructura de la demanda se modifica en el proceso de políticas: *"Los grupos son influenciados profundamente por estructuras encargadas de políticas públicas. Estas pueden dar una razón para existir, facilitar los esfuerzos para superar problemas y proporcionar el acceso a recursos políticos*

[17] Posteriormente se redujo al 5.5%

considerables." (Pierson, idem: 237). El área de la vivienda pública se vio inmersa rápidamente en un proceso de desmercantilización equiparando las expectativas de vivienda "social" a los intereses de la clase media, esto es abandonando el criterio anterior de casas mínimas o de obreros, universalizando de hecho el acceso y la calidad de las prestaciones. Citando a Gosta Espin Andersen (1994: 42, esta fue una modalidad nacida de la naturaleza del Estado del bienestar: *"[…] para preservar un Estado del bienestar universalista se vieron obligados a igualar las prestaciones sociales con los estándares de la clase media",* que en Uruguay se reflejó también en el acceso a la salud, la educación y la seguridad social.

Hacia la década de los cincuenta, el Estado uruguayo configuró un imaginario colectivo sobre el acceso a la vivienda a través de la esfera pública. Por esta razón la política de vivienda adquirió alta sensibilidad en la opinión pública y en los discursos partidarios, no abandonando en más las agendas políticas y de políticas.

Las tres caras de la política de vivienda: social, financiera y productiva

Si bien las leyes de 1934 y 1936 avanzaron sobre el derecho universal a la vivienda, no se resolvía la cuestión entre interés financiero-constructivo privado con la materia social que era objeto de atención política. Los resultados de la inversión privada si bien sometidos a control público, no daban los resultados esperados. La población continuaba creciendo con una tendencia sostenidamente urbana, cuestión que no era amortizada por las prácticas devenidas de la normativa. La inversión privada no era suficiente para recrear soluciones a los grupos más pobres, volcándose hacia grupos de clase media que accedieron a la propiedad de la vivienda. Bajo el gobierno de Terra, la matriz estatalista se desarrolló en el área de la vivienda, consolidando no sólo el aspecto universalista del derecho, sino que incorporó al Estado como agente financiero y productivo. En 1937, se funda en la órbita del ministerio de Obras Públicas el Instituto Nacional de Viviendas Económicas (INVE), cuyo cometido era: *"Construir viviendas económicas para ser arrendadas o vendidas a empleados del Estado o particulares, jubilados y pensionistas, así como los edificios indispensables para servicios de los barrios respectivos, como ser baños, lavaderos, dispensarios, comedores, casas-cuna, campos de juego, locales de aprovisionamiento, etc., con excepción de despacho de bebidas alcohólicas"* (Art. 1, ley nº 9723/1937).

Para solventar la idea de una ley de vivienda económica posible de realizar por fuera de factores de mercado, los cometidos del INVE apuntaron a generar una relación directa entre proveedor y comprador.

El Estado construyó definitivamente su razón social en materia de vivienda. La posibilidad de comprar o arrendar directamente al Estado se instrumentó a través de dos factores: la condición de ciudadanía y la garantía de inserción laboral del beneficiario. El procedimiento de acceso fue el mecanismo de sorteo y su mantención en el sistema, dependía no solo de su rol como trabajador dependiente sino de su buena moral, de tener familia constituida y de una relación previa de dos años con el INVE como arrendatario del mismo. En estas condiciones, el mercado si bien hasta entonces no había demostrado demasiada voluntad con las exigencias para participar en la provisión de vivienda económica, comenzaba a quedar definitivamente excluido de las transacciones con objetivos sociales.

Los reaseguros para el comprador se fortalecieron: las transacciones gozaban de exenciones impositivas inmobiliarias por el período de la misma, la venta aseguraba condiciones accesibles en el precio o alquiler, la mora era atendida con participación de en *última ratio* de la justicia. La mujer se convirtió en sujeto de derecho civil y social por cláusulas de herencia indivisible entre hijos ante situación de viudez, de necesario consentimiento en las transacciones. Otros mecanismos se constituyeron: la integralidad de la política de vivienda con el equipamiento urbano en servicios públicos como infraestructura, enseñanza, salud y consumo social.

Los cargos eran a cuenta del Estado financiado por el presupuesto general y donaciones, así como el producido por arrendamientos a cargo del instituto. Estos tres factores, integralidad de la política, cargo de los costos de producción y financiación, y una relación directa con el beneficiario a cargo de la burocracia institucional son expresión del Estado del Keynesiano de Bienestar que también será reflejado en otras áreas de políticas sociales en el país.
El INVE de acuerdo a datos recabados, aprovisionó entre 1937 y 1942 de 933 viviendas en diferentes barrios populares de Montevideo que alojaron aproximadamente a 2830 personas; y de 577 viviendas en el interior del país. Las familias percibían de salario un promedio de setenta pesos uruguayos como ingreso familiar (Aristondo: 2005). Las casas no podían superar un precio de cuatro mil pesos de venta y la cuota no podía superar el 40% del ingreso, por lo que la mensualidad de compra o alquiler suponía aproximadamente entre ocho y diez pesos mensuales, entre el 10 a 11% del ingreso familiar.
Otras leyes siguieron afianzando el rol del Estado en materia de derecho a la vivienda social. Entre 1938 y 1952, el área pública se nutrió de normas sobre préstamos sociales y congelamiento de alquileres con carácter universal. En 1947, el segundo batllismo, viró la orientación de las asignaciones, condicionando el préstamo a la capacidad de ahorro de las familias, volviendo de hecho más restrictivo el acceso. La Ley 10.630 de 1945, derivó fondos para la adquisición de la segunda casa, promocionando las casas de balneario a las clases pudientes, junto a la Ley 10.751 que habilitó la propiedad horizontal que cambiaría la fisonomía de barrios montevideanos como Pocitos y Centro.

En el ámbito rural, en 1967 se formaliza la iniciativa MEVIR (ley nº 13.640), cuya meta principal fue la erradicación de la vivienda rural insalubre, a través de la construcción de viviendas decorosas. *"[…] tendrá por cometido la construcción de viviendas higiénicas que sustituyan las habitaciones insalubres existentes en el medio rural y aledaños en las poblaciones urbanas del interior…".*
La iniciativa surge de empresarios rurales[18] que donaron el impuesto a los remates ganaderos para el equipamiento social de la campaña (Cecilio: 2009). Esta asociación sin fines de lucro entre empresarios rurales se formaliza, financiándose en adelante con aportaciones impositivas (impuesto a la producción agropecuaria) y recursos públicos de origen presupuestal. El emprendimiento se basa en dos conceptos: la solidaridad corporativa y la participación activa de los beneficiarios del bien en el proceso de implementación. El artículo nº 476 estableció que. *"los propietarios o arrendatarios de las viviendas construidas bajo ese régimen quedan exonerados de todos los tributos nacionales que graven los contratos de arrendamiento y compraventa y los inmuebles adquiridos lo estarán en pago de impuestos nacionales durante diez años*[19].
MEVIR recoge los principios de mejoramiento de la calidad de vida de la familia rural a través de la construcción del hábitat, asociado a procesos de asistencia y promoción social y productiva. *Los sistemas de edificación por ayuda mutua y autoconstrucción asistida funcionan con la participación de las familias beneficiarias en las obras. Este aporte se considera un requisito indispensable para participar en los programas de MEVIR y es realizado sin retribución alguna."* (www.mevir.gub.uy)

Más Estado con participación ciudadana

La ley de Vivienda nº 13728 del año 1968 termina de perfeccionar la orientación del bienestar en el área de la vivienda y afianzar el concepto de derecho social. Aún cuando pierde vigencia rápidamente con el quiebre democrático de 1973, esta ley es retomada en 1985 con la

[18] Organizados y liderados por el empresario rural y político Dr. Alberto Gallinal
[19] A posteriori la financiación de MEVIR se traza en el presupuesto quinquenal del gobierno.

recuperación democrática y actualizada se mantiene en la actualidad como norma rectora de la vivienda social.
En la época, se reconocía la falta de medidas institucionales ante una demanda creciente en materia de provisión de vivienda. En 1965, la Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (CIDE) elaboró un informe donde aparecía la preocupación por los resultados de política de vivienda. La vivienda siguió siendo concebida como derecho social, a la vez que como factor promotor de producción y actividad financiera, donde el Estado era el planificador y regulador de las actividades públicas y privadas. Se consideraba que la consecución del derecho al acceso contribuía directamente al progreso y desarrollo nacional porque generaba comunidad y pertenencia de los individuos con una visión de nación:
"Toda familia debe tener posibilidades reales de satisfacer su necesidad de vivienda adecuada. La solución de los problemas de la vivienda debe estar orientada, además, a estimular el desarrollo de la vida en comunidad a través de servicios comunales apropiados que estimulen la convivencia y den base al sentido de pertenencia de los ciudadanos a una sociedad en desarrollo." (Iglesias, E., 1966:91) Uruguay: una propuesta de cambio. Ed. ALFA, Montevideo.

La norma de 1968, reafirma el concepto de derecho social:
"Toda familia, cualesquiera sean sus recursos económicos, debe poder acceder a una vivienda ***adecuada que cumpla el nivel mínimo habitacional. Es función del Estado crear las condiciones*** *que permitan el cumplimiento efectivo de ese derecho"* (Art. 1 Ley Nacional de Vivienda nº 13.728, 1968 y reformada 2009).
Provee mecanismos e instrumentos operativos, se determina la disponibilidad física de la vivienda de acuerdo a la composición del núcleo familiar, se legisla sobre la calidad de la construcción, se reducen las cuotas al veinte por ciento del ingreso familiar y se anula la disposición de ahorro previo, se habilitan subsidios por ingreso, se formalizan las asociaciones público-privadas para la provisión de viviendas, se crea la Dirección Nacional de Vivienda (DINAVI) y continúa el INVE. Se crea un fondo obligatorio de ahorro para la vivienda social sobre los sueldos (FONAVI), y se regula la acción del mercado, otorgando un rol principal en el espacio legal a los emprendimientos sociales convocados por el cooperativismo. Este último factor, responde a la demanda organizada de grupos sociales que comenzaron a desarrollarse como cooperativistas en las décadas anteriores en el Centro Cooperativista Uruguayo (CCU) que dio nacimiento a las primeras tres cooperativas de vivienda en Isla Mala (Florida); Salto y Fray Bentos. La Federación Uruguaya de Cooperativas de Ayuda Mutua (FUCVAM) nace en 1970 también en Isla Mala con el propósito de continuar la tarea social de generar canales de acceso a la vivienda para sectores con dificultades de ingreso. Es a la fecha la mayor organización social en el área de la vivienda, integrada por 490 cooperativas que representan a 2.500 familias. Progresivamente FUCVAM nucleó grupos sociales de diferente condición y estrato. Si bien en un principio primaba la asociación de trabajadores formales públicos y privados organizados corporativamente, en la actualidad el sector informal se ha incorporado en forma organizada a través de grupos territoriales o sectoriales de actividad. Sus objetivos son: a. defender los derechos comunes de las cooperativas de vivienda por ayuda mutua; b. brindar a personas y cooperativas las bases e instrumentos para su promoción social en un sentido integral; c. promover la creación de nuevas cooperativas, instituciones gremiales y organismos del estado en la búsqueda de alternativas de solución al problema habitacional; y d. propiciar sistemas o planes tendientes al abaratamiento, mantenimiento, confort de la vivienda y servicios complementarios (www.fucvam.org.uy).

Menos Estado: Políticas de vivienda en la época neoliberal

Al retorno democrático (1985), la política de vivienda en el país refleja el debate entre una incipiente orientación al mercado o la continuación -con modificaciones- del papel

redistributivo del Estado. La concepción de una ida y vuelta entre Estado y sociedad desaparece de las agendas políticas. Las nuevas orientaciones fortalecen la conceptualización de la política de vivienda como integrante de un marco estratégico de desarrollo dependiente de la política económica. Por un lado, son políticas que se implementarán dentro de una planificación ex -ante del Gasto Público Social, determinando asignaciones sobre la base de la necesidad, políticas focalizadas en grupos sin acceso al mercado. Sin embargo, los cambios no se muestran en plenitud en este período. Así lo indican las políticas pendulares entre la promoción con orientación social -cooperativismo, vías de acceso a la vivienda económica- y la promoción al mercado con la continuidad de las políticas anteriores -ley de alquileres, liberalización al mercado de capitales de las Obligaciones Hipotecarias Reajustables (OHR)-.

Las décadas de los ochenta y noventa demostraron el giro en la naturaleza de la política social de vivienda. La universalidad como modalidad estatal cedió ante la focalización de la prestación en los grupos carenciados de la sociedad y la entrada del mercado en la provisión a grupos medios. La emergencia de asentamientos irregulares, en especial en el Área Metropolitana de Montevideo y alrededores de las capitales departamentales, fue atendida a través de nuevos mecanismos en la época. Los programas financiados por organismos multilaterales, de Fortalecimiento del Área Social (FAS), el Programa de Inversión Social (PRIS) y finalmente el Programa de Integración de Asentamientos Irregulares (PIAI) centralizados en la OPP/Presidencia apuntaron a moderar las condiciones de precariedad de los grupos excluidos incorporando una visión asistencialista que apuntaba a la integralidad en las prestaciones sociales respondiendo así a las nuevas corrientes de reforma en el rol del Estado. Surgen los proyectos de Núcleos Básicos Evolutivos, formando barrios donde el concepto de hábitat integrado de servicios no está presente. Este concepto se modifica posteriormente. El Programa de Integración de Asentamientos Irregulares (PIAI) surgido en 1999, hace foco en la calidad social del hábitat comprendiendo a la vivienda como el eje de actividades familiares (Kaztman: 2000). Este programa financiado por el BID (Banco Interamericano de Desarrollo) no apunta a generar activos con nuevas viviendas (como si lo fue el Plan de Núcleos Básicos Evolutivos-NBE aplicado por el Ministerio de Vivienda desde comienzos de la década), sino a la mejora de vivienda e infraestructura comunal como viabilización de la integración social, otorgando a los beneficiarios la tenencia del bien vivienda.

La concepción de un rol regulador del Estado en materia de vivienda social respondió a las recomendaciones de los organismos internacionales. Tanto el BID como el BM, volvieron a los orígenes, replanteando el dilema entre derecho social y derecho civil del individuo en materia de acceso y tenencia de vivienda. El diagnóstico fundamentaba que *"Los sistemas de financiamiento para la vivienda de la región permanecen dominados, en forma abrumadora, por instituciones públicas y subsidios gubernamentales ineficientes. La política financiera y económica con alguna connotación social es atendida por los organismos internacionales (WB y BID) que desde los 80s trataban denodadamente de revertir la naturaleza social de los Bancos Hipotecarios consolidados en los Estados de Bienestar latinoamericanos (Argentina, Uruguay, Chile, Méjico)"* [20]

En este marco las posturas cuestionaban al Estado como proveedor de viviendas que conjugaba finanzas y producción con razón social: *"Tal vez el costo más significativo provenía de la falta de instituciones que incentivaran a la gente a echar mano a oportunidades económicas y sociales de especializarse en el mercado"* (De Soto 2001:112). Con la influencia de los organismos internacionales comenzó un largo proceso de reestructuración del sector

[20]La Vivienda Popular en América Latina y el Caribe, Abhas K. Jha. http://siteresources.worldbank.org/INTENBREVE/Newsletters/21182030/Jan07_101_LowIncomeHousing_SP.pdf, enero de 2007.

público de la vivienda, donde se trató de desvincular al sector público de la actividad económica y financiera, apostando a un rol público social y al mercado como razón natural de la propiedad privada: *"[…] la propiedad provee a la economía de mercado de una infraestructura que hace responsables a las personas, fungibles a sus activos, rastreables las transacciones, todo lo cual aporta mecanismos que el sistema monetario y bancario requiere para operar y las inversiones para funcionar. Por eso la conexión entre capital y dinero para finanzas e inversiones corre a través de la propiedad".* (De Soto 2001: 93). Una nueva versión para un viejo concepto, ideas que con un talante más economicista apuntan al control de los trabajadores a través de un bien transable como es la vivienda. "*La propiedad formal nos obliga a pensar la casa como un concepto económico y social"* (De Soto, idem: 80)

Como resultado de este proceso el Estado abandonó su rol monopólico en vivienda, intermedió con el mercado para grupos con capacidad de acceso a través del BHU, el Banco de la República (BROU) y asumió la provisión para grupos bajos desde el Ministerio de Vivienda (MVOTMA), postura que se mantiene hasta la actualidad en programas focalizados (PIAI, JUNTOS, MEVIR), aún bajo orientaciones de gobiernos de izquierda.

Dilemas actuales en la política social de vivienda: entre la herencia histórica y la ideología, el pragmatismo gubernamental y el cambio social

Hoy estamos en una situación donde se han saneado las cuentas y se racionalizó la gestión de las instituciones estatales. Luego de la crisis de 2002, la gestión financiera del BHU fue asumida por el Ministerio de Economía, volviendo al área de la vivienda a principios de 2008. La reforma administrativa y de gestión del BHU, la implementación de una Agencia de Vivienda que asumió el pasivo de deudas incobrables y su recolocación en el mercado se realizó en el primer gobierno de izquierda entre los años 2006 y 2008. A partir de esos años se retomó la elaboración de políticas de provisión social y de incentivos al mercado para solucionar la demanda de grupos de la sociedad de distinta condición y estatus, siguiendo la normativa de la ley de 1968. Sin embargo, se sigue dando cuenta de la insuficiencia en la respuesta a grupos con capacidad de pago y sin capacidad de ahorro y a grupos sin capacidad de ahorro y pago. Los grupos medios de la sociedad y los considerados excluidos del sistema de trabajo y prestaciones son los más afectados por la falta de soluciones concretas.
La demanda ha crecido en número durante las rotaciones gubernamentales sucesivas desde la recuperación democrática, pero fundamentalmente, es posible observar que algunos grupos sociales que la componen se alejan cada vez más de las rutas de acceso a medida que disminuye su capacidad de inserción en el sistema formal, producto de transformaciones que atañen tanto al cuerpo social como al Estado y su sistema político.

La herencia histórica y la ideología del partido gobernante

El primer gobierno del Frente Amplio (entre 2005 y 2010), en el marco de sus lineamientos programáticos retomó en 2008 la línea de provisión de créditos hipotecarios, préstamos y subsidios totales o parciales, sin lograr alterar la tendencia creciente en el volumen de demanda insatisfecha. El segundo gobierno frenteamplista que transcurre actualmente desde marzo de 2010 toma este tema como nave insignia de sus políticas, implementando planes y programas, e incorpora elementos nuevos que canaliza en una institucionalidad cuasi-formal destinados a los grupos carenciados a través del Plan JUNTOS, a la vez que mantiene otros en la institucionalidad formal con igual destino y orientación (Plan Integración Asentamientos Irregulares-PIAI; Movimiento de Erradicación de la Vivienda Insalubre Rural-MEVIR y planes hipotecarios por franjas de ingresos entre los principales). Se reconocen diferencias

interpretativas sobre líneas de políticas entre actores, sus ideas y sus procedimientos que se traducen en los discursos y las políticas.
En este periplo ciertamente incierto de hacia dónde se dirige la línea política del área vivienda, surge como conjetura que el concepto vivienda social en la izquierda está anclado en una concepción histórica e ideológica, pero que ha sufrido en el trayecto modificaciones como producto de los diferentes procesos (incrementales y radicales) que fueron moldeando al área y a la sociedad en el transcurso de un siglo. Esto genera una encrucijada entre discurso político e itinerario de planes y programas que crea dilemas en los decisores e implementadores así como en los beneficiarios de los mismos. El dilema que atraviesa el área de vivienda hoy gobernada por un partido de izquierda, se da sobre el alcance (contenido y continente) del concepto de política social: entre la restricción que suponen las políticas focalizadas de naturaleza liberal que son una adaptación forzosa para funcionar como políticas de nivelación (integración social) y los influjos de la historia universalista del área de la vivienda en Uruguay que está integrada a sus programas de gobierno.

Otra herencia histórica es que reconoce las distorsiones que se produjeron en modelo del bienestar tradicional promoviendo disfunciones dentro de instituciones burocracias e ineficientes y empresarios políticos que transformaron la naturaleza original de la política, y en la misma sociedad, que disfrutó de las formas del clientelismo y el corporativismo para acceder a los beneficios distributivos. A través de la mejora de la gestión pretende alcanzar nuevamente el concepto de acceso universal como parte del paquete de derechos de ciudadanía social porque continúa creyendo en la vigencia del Estado de Bienestar, aún cuando no dé cuenta de planes a tales fines.
Otra razón que contribuye al panorama anterior es la herencia del modelo liberal de los noventa, que deconstruyó buena parte de la trama de relaciones Estado-sociedad, remercantilizando las vías de acceso al bienestar, colocándose como un lastre en la visión de una izquierda que se preocupa por la relación del stock en relación al volumen de demanda y el rol que debe de cumplir el Estado de bienestar, guía de sus acciones. Algunos autores (Del Pino y Colino:2006; Sánchez de Dios: 2007) argumentan que el Estado de Bienestar *"[…] no ha sido un factor que haya amplificado los procesos de crisis económica, sino todo lo contrario, más bien ha servido como amortiguador del golpe que produce cada crisis[…]"* por lo cual *[…]no es preciso tocar la estructura del Estado de bienestar que tiene que seguir prestando servicios sociales universales aunque haya que facilitar la intervención del sector privado en determinados servicios o haya que reducir el gasto".*(Sánchez de Dios, 2007: 6).
Esta parece ser la alternativa del actual gobierno en Uruguay de acuerdo a los movimientos recientes. Por un lado, subsanó las desavenencias con el sector cooperativo, viejo aliado de la izquierda que espera de la reactivación de préstamos a la autoconstrucción. Por otro lado, continúa con planes y programas de nueva vivienda "llave en mano" para ahorristas o promitentes propietarios con capacidad de entrega previa. Recientemente se produjo la aprobación de una ley que habilita al interés privado a construir vivienda social (ley nº 18795), exonerando tributaciones al IRAE[21], al impuesto al patrimonio, al valor agregado (IVA) a construcción y servicios de garantía, entre otros. A menos de un año de su aprobación no ha habido resultados significativos en volumen de oferta, más allá de algunos emprendimientos que son cuestionados a su vez por la escasa cualidad del concepto social (en especial los precios caros fuera del alcance de grupos potenciales).

El pragmatismo gubernamental y el cambio social

[21] Impuesto a las rentas de actividades económicas

Los gobiernos aún fieles a sus fines ideológico-políticos, deben adaptarse al pragmatismo de un ejercicio gubernamental que desafía orientaciones políticas, porque comienza a ser determinado por coyunturas de cambios sociales y económicos cuya deliberación avanza a menor velocidad que las condiciones sociales. *"La fuerza que le dio sentido al concepto vivienda social ha venido siendo deconstruida en los últimos treinta años y su sentido se ha diluido"* (Wagner, 2004:14), porque la vivienda social conjunta a su complejidad determinantes del hábitat como la accesibilidad, la seguridad jurídica a la tenencia más allá de determinantes de coyuntura económica, los costos que acarrea a las familias su obtención, la localización que permita a las familias continuar sus trayectorias vitales, entre otros factores agregados.

De acuerdo con Ocampo y Fernández Wagner (2006: 14), *"[…] si nuestras ciudades son fragmentadas, excluyentes, segregadas, ineficaces, caras, contaminadas, peligrosas, injustas e ilegales, ello no es más que el resultado del fracaso del Estado en la reforma del orden jurídico liberal, ya que la lógica especulativa del mercado ve en la propiedad solamente un valor de cambio, es decir solamente una mercancía y no se da cuenta de las cuestiones sociales y ambientales."*

El problema social a más de un siglo sigue presente, porque no se ha podido resolver la tensión entre principio de derecho social con el principio de propiedad transable en el mercado, **y esto es lo que diferencia a las políticas de vivienda con otras políticas sociales.** Como hemos citado, la postura liberal sigue concibiendo a la vivienda como un bien transable que habilita a su vez seguridad a sus propietarios para implicarse en otras transacciones de mercado (Soto: 2000). La izquierda, no logra resolver esta tensión porque contraría la concepción ideológica acerca del bien común y el rol del Estado en este principio, a la vez que para habilitar recursos debe adaptarse a la acción del mercado y de los organismos multilaterales que exigen liberalización a cambio de ayuda.

Pero, ¿como considera hoy la izquierda el concepto de vivienda social? El Plan Quinquenal (2010-2015:7) aborda la cuestión de la vivienda como el combate a condiciones extremas desde una postura integral: *"Tal como se ha argumentado y reflexionado, las situaciones de pobreza, indigencia y exclusión, en su multidimensionalidad y complejidad, no se resuelven en actos puntuales y aislados como el otorgamiento de viviendas. […] no se trata sólo de "techo", sino también de tenencia segura, de ambiente y localización sustentables, de agua, de saneamiento, de equidad territorial en el acceso de servicios públicos, oportunidades de empleo y recreación, entre otros aspectos y derechos que compete, a esta secretaría, garantizar."*

Esto puede considerarse un avance en la conceptualización del derecho vivienda social, no obstante es una visión reducida a un segmento de la población, excluyente del derecho de otros grupos (no pobres pero tampoco ricos) a beneficiarse de la acción estatal. Continúa la herencia liberal de condicionar la acción del Estado a la focalización.

¿Cuál es el rol del Estado? No se propone mas Estado, sino una esfera institucional dispuesta a aceptar otros actores con capacidad de establecer acciones colectivas: "*Esto no supuso afirmar al Estado como actor exclusivo en la generación del hábitat, por el contrario, se reconoce a la política social como cosa pública, res publica, que admite y requiere el concurso de una diversidad de actores, pero donde el Estado es rector y garante. Se trata de que la sociedad tenga en el Estado un soporte y unas vías para realizar el hábitat y la vivienda como necesidades y derechos que apelan a una comunidad de destino, trascendiendo ampliamente la agencia individual. Por tanto, se entendió que compete al Estado la consideración de las acciones de los agentes privados, canalizándolas, estimulando y promoviendo aquellas que converjan con los lineamientos que se establezcan en el Plan Quinquenal, así como controlando y desalentando las contrarias."* (PQ, 2010-2015: 8). Cabe preguntarse si esto realmente es un buen intento para domesticar al mercado, porque como ya avizoraban los legisladores de principio de siglo: *"[…] para que las casas resulten realmente baratas, se necesita la obra en grande, empezando por la especulación de grandes zonas, por servicios que si se localizan cuestan muchísimo más. Lo que se quiere es que se construyan casas que devenguen poco*

pago, de otra manera se desvirtuarían por completo los principios que informan estas leyes" (Sesión de la CC.RR, tomo 192, pág. 334, 28/9/1907).

Bibliografía

AbhasK.Jha.(2007): La Vivienda Popular en América Latina y el Caribe, acceso internet; http://siteresources.worldbank.org/INTENBREVE/Newsletters/21182030/Jan07_101_LowIncomeHousing_SP.pdf

Andersen, G E (1993): Los tres mundos del Estado de Bienestar. Edit. Alfons El Magnanim, Valencia.

Aristondo, L. (2005): La legislación de la vivienda popular en el Uruguay del siglo XX. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales, Universidad de Barcelona. Vol. IX, núm. 194 (29)

Banco Mundial (2004): Urban UPgrading in LAC 1, acceso a internet: http://info.worldbank.org/etools/library/latestversion_p.asp?objectID=135805&lprogram=16.

BID (2008): Programa CO-L1018: Consolidación de la Política de Vivienda de Interés Social. Acceso a internet: http://www.iadb.org/projects/project.cfm?id=CO-L1018&lang=es

Barrán, J.P. (1990): El disciplinamiento (1860-1920). EBO. Montevideo.

Bonduki, Nabil (2000). Origens da habitação social no Brasil.

Carballeda, Alfredo. Del desorden de los cuerpos al orden de la sociedad. UNLP. ETS. 2000

www.camara.gov.br/1906 . pág.486. Discurso de Alcindo Guanabara, 23 julio de 1906. http://bd.camara.gov.br/bd/browse?type=dateissued

Cerdà y Barcelona. Madrid, Ministerio para las Administraciones Públicas y Ajuntament de Barcelona, 1991. Acceso: http://ler.letras.up.pt/uploads/ficheiros/artigo8471.pdf

Encíclica Rerum Novarum: Roma, 15 de mayo de 1891

Del Pino E. y C. Colino (2006): "¿Cómo y por qué se reforman los Estados de bienestar? Avances teóricos y metodológicos en la agenda de investigación actual" en *Zona Abierta* 114/115

De Soto H. (2001) El misterio del capital. El Observador, Montevideo.

Engels, F. (1887): Contribución al problema de la vivienda. Acceso internet: http://www.taringa.net/posts/apuntes-y-monografias/1567151/La-vivienda-segun-Engels.html

Hernández, M. La vuelta de Martín Fierro, verso 855, pág.120. Acceso internet: http://www.gador.com.ar/iyd/cardiologia/pdf/martin_fierro.pdf

Lecuona, D. (1992) Legislación sobre locaciones urbanas y el problema de la vivienda. Tomos 1 y 2, Centro Editor de América Latina.

Magri, A. (2011): Plan Juntos: ¿voluntarismo político o emergencia institucional?. Informe de Coyuntura nº11, La política en tiempos de Mujica. ICP. Montevideo.

Magri, A. (2003 a 2009): Serie Informes de Coyuntura del ICP-FCS-UdelaR, Montevideo

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

MVOTMA: Plan Quinquenal de Vivienda (2010)

Nahoum, B (2008):La Ley de Vivienda: cuarenta años después. Solo se trata de aplicarla. Revista Vivienda Popular, FARQ, Montevideo

Katzman, R (2000) Notas sobre la medición de la vulnerabilidad social en las Encuestas de Hogares. Borrador de discusión de UCUDAL. Montevideo (a)

(2000) El aislamiento social de los pobres urbanos: reflexiones sobre su naturaleza, determinantes y consecuencias. Paper UCUDAL, Montevideo. (b)

Parlamento uruguayo: Sesiones Cámara Diputados (1907) 4ª Sesión Extraordinaria, Tomo 192

Pierson, P (2006): "Sobrellevando la austeridad permanente. Reestructuración del Estado de bienestar en democracias desarrolladas" en *Zona Abierta* 114/115

Rancheski,S. (2007):A habitação como uma questão social na América Latina. Revista GEO-SCRIPTA NUOVA

FCS
UNIVERSIDAD
DE LA REPÚBLICA
URUGUAY