



UNIVERSIDAD
DE LA REPÚBLICA
URUGUAY



Ciencias
Sociales

Universidad de la República
Facultad de Ciencias Sociales
Departamento de Ciencia Política

Tesis Maestría en Ciencia Política

**“Hacia una topografía de las
políticas de vivienda en
Uruguay: Instituciones,
actores e ideas”
Periodo 2005–2020**

Agustín Cerviño
Tutor: Dr. José Miguel Busquets

ÍNDICE

I. RESUMEN	6
II. INTRODUCCIÓN	7
III. DEFINICIONES	8
IV. LA DIMENSIÓN INSTITUCIONAL DE LAS POLÍTICAS DE VIVIENDA	9
1. Una aproximación teórica	9
2. La praxis institucional en las políticas de vivienda	12
V. LA DIMENSIÓN ACTORES DE LAS POLÍTICAS DE VIVIENDA	25
1. Una aproximación teórica	25
2. Los actores en las políticas de vivienda	28
VI. LA DIMENSIÓN IDEAS DE LAS POLÍTICAS DE VIVIENDA	45
1. Una aproximación teórica hacia el poder político de las ideas y de los discursos	45
2. El papel explicativo de las ideas en la praxis de las políticas de vivienda	49
VII. REFLEXIONES FINALES	64
VIII. ANEXO: ENTREVISTAS REALIZADAS	70
IX. BIBLIOGRAFÍA	72
X. ANEXO: MARCO NORMATIVO DE REFERENCIAS	78

GLOSARIO DE SIGLAS

ADASU: Asociación de Asistentes Sociales del Uruguay
ANONG: Asociación Nacional de ONG Orientadas al Desarrollo
ANV: Agencia Nacional de Vivienda
APPCU: Asociación de Promotores Privados de la Construcción del Uruguay
BCU: Banco Central del Uruguay
BHU: Banco Hipotecario del Uruguay
BPS: Banco de Previsión Social
BROU: Banco de la República Oriental del Uruguay
CCU: Cámara de la Construcción del Uruguay
CE: Comunidad Epistémica
CEDA: Centro de Estudiantes de Diseño y Arquitectura
CIDE: Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico
CIEDUR: Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo
CIVIS: Cartera de Inmuebles para Viviendas de Interés Social
CLAEH: Centro Latinoamericano de Economía Humana
COAVI: Comisión Asesora de Vivienda
COVIPRO: Cooperativas de Vivienda de Propietarios
DAT: Documento de Aptitud Técnica
DINAVI: Dirección Nacional de Vivienda
ENASU: Estrategia Nacional de Acceso al Suelo Urbano
FA: Frente Amplio
FECОВI: Federación de Cooperativas de Vivienda
FECOVISI: Federación de Cooperativas de Viviendas Sindicales
FEUU: Federación de Estudiantes Universitarios del Uruguay
FOGCH: Fondos de Garantía de Créditos Hipotecarios
FONAVI: Fondo Nacional de Vivienda
FONAVIYU, Cartera de: Fondo Nacional de Vivienda y Urbanización
FUCVAM: Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua

IAT: Institutos de Asistencia Técnica
ID: Institucionalismo discursivo
INVE: Instituto Nacional de Viviendas Económicas
IPRU: Instituto de Promoción Económico Social del Uruguay
ITAC: Instituto Técnico de Asistencia Cooperativo
MEF: Ministerio de Economía y Finanzas
MEVIR: Movimiento de Erradicación de la Vivienda Insalubre Rural
MTOP: Ministerio de Transporte y Obras Públicas
MVOTMA: Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente
NBE: Núcleos Básicos Evolutivos
NITEP: Colectivo Ni Todo Está Perdido
PIAI: Programa de Integración de Asentamientos Irregulares
PIT-CNT: Plenario Intersindical de Trabajadores - Convención Nacional de Trabajadores
PMB: Programa de Mejoramiento de Barrios
PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PPP: Participaciones Público Privadas
PVS: Plan de Vivienda Sindical
SPV: Sistema Público de Vivienda
SUNCA: Sindicato Único Nacional de la Construcción y Anexos
TRP: Teoría de los recursos de poder
UDELAR: Universidad de la República Oriental del Uruguay
UNTMRA: Unión Nacional de Trabajadores del Metal y Ramas Afines
UR: Unidad Reajutable

ÍNDICE DE TABLAS

Cuadro 1. Diseño institucional del sector vivienda	20
Cuadro 2. Mapa de actores políticos (2005-2020)	30
Cuadro 3. Marco teórico-conceptual seleccionado	48
Cuadro 4. El poder de las Ideas en el discurso de la política de vivienda uruguaya 2005-2020	61
Cuadro 5. Topografía de los 15 años de la era progresista 2005-2020	63

I. RESUMEN

En este trabajo se presenta un mapa de la topografía de las políticas públicas de vivienda en Uruguay, la cual permite caracterizar los rasgos de esa política pública. El periodo temporal elegido está fuertemente marcado por el año 2005, con la llegada por primera vez de un partido de izquierda al gobierno de Uruguay, y es este un hito importante; y el año 2020, que marca otro momento histórico con el fin de la era progresista, marcada por los tres gobiernos consecutivos de este partido de izquierda.

Para ahondar en dicha topografía se realizará una descripción sobre los enfoques actuales de las políticas públicas, y más específicamente dentro de esta arena de política, desde el modelo de diseño institucional: analizando diagnósticos, propuestas, transformaciones graduales, actores influyentes, identidades culturales y perspectivas. Por lo tanto, intentaremos relevar y definir las características fundamentales de estas tres dimensiones planteadas que determinan ciertos patrones de funcionamiento y elementos distintivos de esta política pública de vivienda.

PALABRAS CLAVE: políticas de vivienda, políticas públicas, Uruguay

II. INTRODUCCIÓN

En este trabajo buscamos describir la topografía de las políticas públicas de vivienda en Uruguay en el periodo 2005-2020, enmarcada por el cuerpo teórico de las políticas públicas de la disciplina de la ciencia política. Realizaremos un recorte del objeto a nivel nacional, debido al alcance, profundidad y recursos existentes. Se plantea, por lo tanto, abordar esta topografía desde tres dimensiones: la institucional, los actores y las ideas, tanto en su consideración teórica como empírica; y a partir de allí analizaremos qué instituciones se encargan de la política de vivienda en Uruguay, qué actores participan e influyen en ella —los cuales pueden abarcar desde la Cámara de la Construcción a las cooperativas, movimientos sociales, etc.— y desde las ideas, observar los paradigmas, identidades y perspectivas que circulan en Uruguay, además de analizar los modelos que se pueden identificar en esta arena de política.

Se presentará un capítulo con las definiciones pertinentes, y luego se continuará con otros seis capítulos que contendrán las variables institucionales, actores e ideas, tanto en lo teórico como en lo empírico; por último, se proponen algunas reflexiones finales.

En el capítulo de la dimensión teórica institucional, presentaremos el marco conceptual que intentará caracterizar el campo teórico de las políticas de vivienda, intentando rastrear su dirección, orientación, cambio de sentido y transformaciones que son explicadas por esta variable. En el capítulo de la praxis institucional expondremos la normativa legal vigente en la arena de política pública de vivienda. En el capítulo de la dimensión teórica autores presentaremos principalmente una mirada pluralista del campo de las políticas de vivienda uruguayas. En el capítulo de la dimensión práctica de los actores, presentaremos a los protagonistas, sus posiciones, sus facetas y sus principales características. En el capítulo teórico de la dimensión ideas plantearemos, brevemente, los esquemas analíticos renovadores que sostienen la importancia de las ideas y el discurso en el proceso de nacimiento y/o construcción y elaboración de las políticas, además de caracterizar en tipos de ideas. En el capítulo de la dimensión empírica de las ideas se relevarán los paradigmas, identidades y perspectivas que circulan en Uruguay.

III. DEFINICIONES

Una definición sobre el concepto de *topografía* es la realizada por Nicolás Betancur¹: «No pretendemos en esta instancia describir y explicar dinámicas y procesos políticos específicos de las políticas educativas nacionales, sino brindar una imagen estática lo más fiel posible de sus hitos fundamentales —una “topografía”—, de manera de pavimentar aquella tarea en desarrollos posteriores (2012: 03)». Destacamos que el término *topografía* viene de las ciencias físicas, y refleja la descripción de un terreno, espacio, etc., donde se definen sus características, la cual nos dice como es.

Por *instituciones* entendemos el marco normativo, las reglas de juego en las que se desarrollan los protagonistas y las ideas, perspectivas, identidades circulantes.

Por *actores* comprendemos el repertorio de protagonistas de la política de vivienda en Uruguay, sean gubernamentales o no, partidos políticos, académicos, agentes económicos, sociales, actores influyentes o no, etc.

Finalmente, por *ideas* nos referimos a los marcos interpretativos existentes sobre el tema de referencia, que pueden ser opuestos o complementarios, y/o múltiples y simultáneos.

¹ Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Docente e investigador del Instituto de Ciencia Política, FCS, UDELAR, Uruguay.

IV. LA DIMENSIÓN INSTITUCIONAL DE LAS POLÍTICAS DE VIVIENDA

1. Una aproximación teórica

El reclamo de una mayor atención al impacto de las instituciones y volver el Estado al centro del análisis, originaron un número creciente de aportes teóricos e investigaciones empíricas que suelen encuadrarse bajo el amplio marco teórico del neoinstitucionalismo, en el que las instituciones impactan en los productos políticos, que son las políticas, porque dentro de estas instituciones se mueven los actores y se encuentran las ideas. Dichas instituciones son construidas históricamente, por las identidades culturales, entre otras, lo que les otorga su gran capacidad de influir en la construcción y elaboración futura de las políticas (Putnam, 1993). El autor, en su estudio de los rendimientos de las instituciones y sus factores explicativos, menciona que cada institución democrática debe ser responsable y eficiente, sensible a las demandas sociales, y efectiva para conseguir los objetivos planteados en un contexto de recursos escasos.

Otras referencias clásicas son Peter Hall y Rosmary Taylor, que en sus enfoques contemporáneos en ciencia política distinguen tres escuelas dentro del nuevo institucionalismo: el institucionalismo histórico, el de la elección racional y el sociológico. En un sentido más amplio, estos se diferencian de las posiciones conductistas de las décadas anteriores.

Los institucionalistas históricos aceptaron el argumento de que el conflicto entre grupos rivales, generado por la escasez de recursos, se sitúa en el corazón de la política, pero también buscaron mejores explicaciones para la distinción de los resultados políticos nacionales y para las desigualdades que señalan estos resultados (Hall y Taylor, 2000: 16).

Esta corriente está muy influenciada por el estructural-funcionalismo, pero, a diferencia de este, ve en la organización institucional de la política el principal factor del comportamiento colectivo. ¿Cómo definen a las instituciones?:

Como los procedimientos formales o informales, rutinas, normas y prácticas insertadas [que] impactan en la estructura organizacional de la política.[...] pueden oscilar entre las

reglas de un orden constitucional, o de los procedimientos operativos estándar de una burocracia, y las convenciones que gobiernan el comportamiento sindical, o las relaciones entre bancos y empresas. (Hall y Taylor, 2000: 17-18).

Además:

[...] dan cuatro características que distinguen a esta escuela: • Tienden a conceptualizar las relaciones entre instituciones y el comportamiento individual en términos relativamente más amplios. • Subrayan las asimetrías del poder asociado con la operación y desarrollo de las instituciones. • Se inclinan por una perspectiva del desarrollo institucional, que resalta la ruta de dependencia y de consecuencias imprevistas. • Se preocupan por integrar el análisis institucional con la contribución de otro tipo de factores, como las ideas, que pueden ser traducidas en resultados políticos (18).

Una de las grandes contribuciones del institucionalismo de la elección racional ha sido su énfasis en el papel de la interacción estratégica en la determinación de resultados políticos. Los teóricos de la elección han postulado, en principio, que el comportamiento de un actor no debe ser probablemente conducido por las fuerzas históricas impersonales, sino por el cálculo estratégico, y segundo, que este cálculo será profundamente afectado por las expectativas del actor sobre como otros actores probablemente lleguen a comportarse (Hall y Taylor, 2000: 26).

Finalmente, el institucionalismo sociológico pone énfasis en «la forma en que las instituciones influyen en la conducta, al dar las pautas cognoscitivas, las categorías y los modelos indispensables para la acción; pues, en caso contrario, el mundo y la conducta de otros individuos no podrían ser interpretados (Hall y Taylor, 2000: 30)».

Otra perspectiva del marco teórico-conceptual de las instituciones es analizada por Joan Subirats (2008), que define la existencia de jerarquías en las reglas institucionales y en la actividad de los gobiernos. Distingue el marco constitucional en un nivel superior y en un segundo nivel las reglas institucionales que regulan las organizaciones administrativas que forman el aparato estatal, con sus herramientas y recursos a disposición de los gobiernos, en base a los acuerdos políticos. Define qué es un problema público y cómo ha de plantearse en el espacio público; las reglas institucionales que legitiman de manera jurídica la intervención del Estado y los distintos actores que deben

entrar en juego, así como los recursos que tienen a su disposición para influir en el proceso de construcción de las políticas públicas.

En este capítulo, presentamos una de las dimensiones del marco conceptual propuesto por Nicolás Bentancur (2008), en el que realiza una caracterización del campo teórico de estudio de las políticas públicas, intentando rastrear qué dirección, orientación, cambios de sentido y transformaciones de la acción gubernamental son explicados por la variable institucional. Nicolás Bentancur afirma que las instituciones son elementos insoslayables de las políticas públicas, son el contexto, las reglas de juego, el marco normativo donde las ideas fluyen y los actores influyen en esta arena de política.

En el sentido de Jefferson Mainardes citado en Cesar Tello (2015: 25), podemos decir que más allá de los abordajes específicos, las investigaciones sobre políticas públicas pueden fundamentarse en perspectivas teóricas diversas; en este caso concreto de las políticas públicas de vivienda no hay trabajos preexistentes que presenten una caracterización del campo teórico ni una sistematización sobre las contribuciones de las perspectivas sobre la variedad de teorías anteriormente mencionadas.

Con el objetivo de relacionar causalmente instituciones y capacidades de gobierno Weaver y Rockman seleccionan y ordenan a las instituciones relevantes en tres niveles: en el primero, ubican al sistema de gobierno (presidencial o parlamentario); en el segundo al tipo de régimen y tipo de gobierno (variaciones dentro del sistema de gobierno, según sus operativas específicas); y en el tercero a la estructura del Estado y otras variables institucionales históricas y culturales, como los antecedentes de los programas, los resultados de opciones anteriores de políticas, las creencias dominantes entre los líderes y la cultura política de la sociedad (Bentancur en Tello, 2015: 86).

¿Qué es lo que mejora o empaña la capacidad de un gobierno para realizar tareas específicas? [...] las instituciones políticas dan forma a los procesos a través de los cuales se toman y se implementan las decisiones, y a su vez, esto influye en las capacidades del gobierno (Weaver y Rockman en Tello, 2015: 363).

2. La praxis institucional en las políticas de vivienda

Si bien nuestra norma actual de mayor jerarquía, la Constitución Nacional de 1967, posee un capítulo destinado a la vivienda, lo que refiere a su campo de aplicación se le confía a la ley. Al inicio de nuestro periodo de estudio, con la llegada al gobierno del Frente Amplio en el año 2005, nos encontramos con el siguiente sistema jurídico existente, el cual presentaremos desde el aparato histórico y vigente de leyes que crearon instituciones importantes y otras que regulan esta arena de política. Veremos las reglas institucionales que normalizan las organizaciones administrativas y paraestatales, es decir, las herramientas y los recursos de que dispone el gobierno para llevar a cabo sus acciones (Subirats, 2008: 107). Son la organización jerárquica de los ministerios y de los servicios, o el estatuto jurídico de los entes públicos, los que ejercen la gobernanza en esta arena y los que pasaremos a detallar.

Las instituciones más importantes que marcan el rumbo de las políticas que podemos identificar al inicio del periodo de estudio son el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA), Banco Hipotecario del Uruguay (BHU) y el Movimiento de Erradicación de la Vivienda Insalubre Rural (MEVIR), de las cuales describiremos su marco normativo y sus cometidos más adelante. Sumamos además al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), Banco Central del Uruguay (BCU), Banco de la República Oriental del Uruguay (BROU) y el Banco de Previsión Social (BPS) que, a otro nivel de menor importancia en lo sustantivo para este campo de políticas públicas, pero no en lo institucional y jerárquico, también intervienen y poseen injerencia.

Por lo tanto, podemos decir que los resortes efectivos de poder de los gobiernos sobre esta arena de vivienda radican en: a) la designación del ministro de MVOTMA, del subsecretario y del director de la Dirección Nacional de Vivienda (DINAVI), b) la aprobación por parte del Poder Legislativo del Plan Quinquenal de Vivienda, c) la designación de las autoridades del resto de las instituciones importantes de primer y segundo nivel.

El MVOTMA, hoy Ministerio de vivienda y ordenamiento territorial (MVOT)² — debido a la reciente creación del Ministerio de Medio Ambiente— depende del Poder Ejecutivo, y fue creado por la Ley N.º 16112 del año 1990, y tiene como deber presentar sus planes quinquenales obligatorios a confeccionar en cada periodo, exigidos por el Art. 4 de la Ley N.º 13728 del año 1968: ley Nacional de Vivienda³. Citamos a Altair Magri: «se crea el MVOTMA, como organismo rector sometido al control político, con potestades amplias en la normativa, pero estrechas en la operativa (2014: 108)». Los recursos económicos al MVOTMA llegan del Presupuesto Nacional, del Fondo Nacional de Vivienda (FONAVI⁴) y de préstamos internacionales.

En entrevista con el jefe del Departamento de Trabajo Social de la Agencia Nacional de Vivienda (ANV) Gustavo Machado, él aclara:

O sea, Fondo de Vivienda actual el 16% del fondo es por repagos, pero aparte de eso antes el Fondo de Vivienda se formaba por el 1% de los sueldos, el IRP, el impuesto anterior al IRPF, el 1% ahí y el 1% del aporte empleador de los patrones. [...] El FA lo cambia totalmente, ahí hay dos cosas, primero es que va el 1% del aporte patronal del Estado, sobre todos los empleados públicos que aportan el 1% del sueldo al FONAVI, eso con la reforma tributaria del 2007, lo otro es que define que lo mismo que dejo de pagar con la masa salarial lo aporta con rentas generales, por eso el FONAVI tiene bastante más autonomía que el resto de los organismos. Porque salud depende de cuánto le quieren dar en el Presupuesto, educación también de cuánto le quieren dar en el Presupuesto, pero en cambio vivienda más o menos tiene un fondo, no autónomo, pero previsto por ley. Es un elemento que el plan quinquenal tiene, una idea de cuánto tiene (Entrevista personal, 9 de setiembre de 2024).

² Dejamos constancia de que el nuevo MVOT resulta de la separación y creación del Ministerio de Ambiente que fue realizada durante el gobierno 2020-2025, posterior al de este análisis (2005-2020).

³ Ley N.º 137289 del año 1968: (ley Nacional de Vivienda) Artículo 4.- El Poder Ejecutivo, tomando en cuenta las propuestas del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, ajustará y enviará al Parlamento, dentro del primer año de cada período de Gobierno y simultáneamente con el Presupuesto Nacional, un Plan Quinquenal de Vivienda, integrado en los planes de desarrollo económico y social, que incluya: un diagnóstico de la situación, un cálculo de las necesidades para el período, por áreas geográficas y categoría de ingresos, las inversiones, los requerimientos en préstamos y subsidios por programas, las metas de producción de viviendas del sistema público, la previsión de recursos, su distribución y las medidas y los proyectos de ley complementarios que se consideren necesarios.

⁴ El FONAVI se crea en con el Art. 81 de la Ley Nacional de Vivienda N.º 13728 del año 1968. Posteriormente, la Ley N.º 16237 del año 1992, le agrega obras de urbanización, sin agregarle recursos, naciendo así el Fondo Nacional de Vivienda y Urbanización (FONAVIYU).

En cada plan quinquenal de vivienda se detallan los diferentes programas a implementar por el MVOTMA (y se evalúa el quinquenio anterior) como son el Plan Nacional de Relocalización, Plan de Rehabilitación y Consolidación Urbano Habitacional, Programa Nuevas Urbanizaciones, Política Nacional de Alquileres para Vivienda de Interés Social, Vivienda Rural y Pequeñas Localidades, Política de Incentivo a la Inversión Privada en Vivienda de Interés Social (Ley N.º 18795 del año 2011 o ley de Vivienda Promovida), Programa de Integración de Asentamientos Irregulares (PIAI) (MVOTMA, 2010: 155).

Otra institución de suma relevancia, ya existente al inicio de nuestro periodo de estudio y que forma parte de la topografía institucional es MEVIR. Es una persona pública no estatal, creada en por la Ley N.º 13640 del año 1967, impulsada por el doctor Alberto Gallinal Heber para erradicar la vivienda rural —posteriormente se extendió a localidades urbanas del interior y parajes— «cuya meta principal fue la erradicación de los rancheríos rurales dependientes de las estancias (Magri, 2014: 178)». MEVIR es un caso particular de gran éxito y quizás el único dentro de la institucionalidad de esta arena, en toda su trayectoria y en la actualidad, a entender de todo el sistema político uruguayo⁵.

Otra ley importante dentro del sistema legal vigente y que forma parte del legado recibido en el año 2005, es la ya mencionada Ley N.º 13728 del año 1968: ley Nacional de Vivienda del arquitecto y político Juan Pablo Terra. La cual:

[...]fue un hito de gran relevancia tanto a nivel nacional como internacional en la creación de institucionalidad que otorga un rol central al tema de la vivienda como derecho. La ley, de avanzada para la época e incluso para nuestros días, establece no solamente las características que deberían tener las viviendas en condiciones de habitabilidad, sino también las fuentes de financiamiento para las políticas de vivienda, así como los organismos relevantes que deben ocuparse del diseño de estas⁶.

5 Son reflexiones personales de quien suscribe.

6 Extraído de: <https://institutojuanpabloterra.org.uy/document/vivienda/>

Además, creó la Unidad Reajutable (UR)⁷ como moneda inmobiliaria, y reguló el sistema cooperativo de producción de viviendas, en lo que refiere a la autogestión de usuarios, asesoramiento de los institutos de asistencia técnica (IAT) y la propiedad colectiva.

La ley Nacional de Vivienda, en su artículo 76 mandata al MVOTMA a la creación de una Comisión Asesora de vivienda (COAVI), presidida por la DINAVI, y en la que se convoca a los diferentes organismos públicos, gremiales de destinatarios, empresarios, trabajadores y profesionales afines al sistema de producción de viviendas, organizaciones no gubernamentales e institutos de asistencia técnica cooperativa, a los efectos de una amplia participación de los actores, en un ámbito en el que puedan plantear sus preocupaciones e ideas, colaborando así en la elaboración del Plan Quinquenal de Vivienda.

La reforma institucional de la política de vivienda en el inicio de la era progresista 2005-2008.

En esta etapa, el BHU estaba casi sin operativa, intervenido por el BCU desde la crisis del 2002, además el MVOTMA no había concretado los proyectos de su plan quinquenal. Al asumir el nuevo gobierno, se instrumentó una reforma institucional con la aprobación de la Ley N.º 18125 del año 2007 —de Modificación de la carta orgánica del BHU— que define nuevos roles y funciones, y que posee, según Magri:

[...]tres lineamientos específicos: a) la reestructuración de funciones del BHU asegurando su función exclusivamente financiera; y siendo el mismo un organismo descentralizado, b) la creación de la [Agencia Nacional de Vivienda] ANV, como ente descentralizado del Estado, c) la creación de un sistema de ejecución simplificado del crédito hipotecario para la vivienda (2014: 133).

Se reconstruye así el Sistema Público de Vivienda (SPV), creado en el año 1968, con la ley Nacional de vivienda, aunque previamente existió el Instituto nacional de viviendas económicas (INVE), liderado por el MVOTMA a través de la DINAVI y conforma-

7 La UR se corrige anualmente de acuerdo a la variación del Índice Medio de Salarios (IMS).

do por la ANV, BHU y MEVIR. Este último, al igual que el PIAI⁸, hoy llamado Programa de Mejoramiento de Barrios (PMB), funcionaban como organismos independientes, el primero como un satélite institucional y el segundo bajo la órbita de Presidencia y la OPP; ambos fueron incorporados⁹ al MVOTMA. La ANV fue creada por la Ley N.º 18125 del año 2007, durante el primer gobierno de Tabaré Vázquez, como un organismo descentralizado y el gran brazo ejecutor de las políticas rectoras. «Se crean once fideicomisos que los administra la Agencia, y se divide la cartera social de la cartera comercial» (Schelotto, entrevista personal, 18 de marzo de 2024). A su vez, dentro de los programas principales y de mayor alcance administrados por la ANV están el Programa de Cooperativas de Vivienda y el Programa de Vivienda Promovida (Ley 18795).

Asimismo, la ANV ejecuta otros programas que podrían concebirse de menor escala y con menor alcance, los que pueden clasificarse como (i) Programas para compra de vivienda: Programa de Ahorro Joven para Vivienda, Cartelera de aspirantes a cesiones mutuas (permutas), Remates, Llamados de vivienda y el Fondo de Garantía de Créditos Hipotecarios (FGCH), (ii) Programas de garantía de alquiler: Fondo de Garantía de Alquiler y FGA para jóvenes, (iii) Programas de refacción, mantenimiento de inmuebles: Conjuntos habitacionales (CH), Programa de mantenimiento de bienes comunes, Viviendas unifamiliares, Tu casa como la soñaste (Cortizo, et. al., s/f:31).

El BHU fue fundado por vía de la Ley N.º 2175 del año 1892¹⁰, y es la actual figura financiera del sistema público de vivienda orientado hacia los estratos medios y altos. Aclaremos que, previo a la existencia del MVOTMA en 1990, fue el BHU el rector histórico de las políticas de vivienda, junto con la DINAVI, que operaba en ese entonces dentro de la órbita del Ministerio de Transporte y Obras Públicas (MTO). Lo anteriormente mencionado, se podrá ver reflejado en las memorias anuales del BHU, donde podemos apreciar desde la perspectiva actual el cambio de diseño institucional impulsado por el primer gobierno de Tabaré Vázquez en el sector de la vivienda. La ANV desde

8 El PIAI es un programa con financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y contrapartida local del 30% del total, dirigido básicamente a la regularización y mejoramiento de asentamientos irregulares y prevención.

9A partir del 1º de enero de 2006 el organismo ejecutor del programa PIAI, es el MVOTMA, mediante la Unidad Ejecutora 001-Dirección General de Secretaría.

10 Pasa luego a ser un banco estatal por la Ley N.º 4005 del año 1912, impulsada por el presidente José Batlle y Ordoñez, junto a su ministro de Hacienda, José Serrato.

su nacimiento posee una cofinanciación del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y del fondo de fideicomiso de deuda del BHU, y tiene como competencias los programas de ejecución de viviendas, de desarrollo urbano, la gestión financiera, p/p y la recuperación de activos (Magri, 2014: 137). En resumen, se puede decir que existió una nueva reconfiguración del peso relativo y diferencial sobre el conjunto de las instituciones que componen esta arena, redefiniendo sus rangos y competencias. (Subirats, 2008). **Ver cuadro 1.**

Se identifican además otras instituciones que dentro del sistema político de otros países son de la mayor importancia, pero en la praxis política de nuestro país, desde siempre, han sido de ínfima y nula influencia sobre las políticas públicas de vivienda, como es el caso de la Comisión de Vivienda y Territorio del Parlamento uruguayo, con funciones y cometidos de control, aprobación presupuestal y atención de reclamos, presentando esto un caso muy extraño¹¹. Además en esta arena, en un segundo nivel de importancia en lo sustantivo tenemos al MEF creado en el año 1830 y su actual denominación recogida en el Art. 103 de la Ley N.º 13835 del año 1970; y el BCU —creado a partir del Art. 196 de la Constitución de la República de 1967, y aprobada su primer carta orgánica por la Ley N.º 16696 del año 1995— como organismo rector desde su departamento de superintendencia de las políticas de créditos hipotecarios, lavado de activos, y requisitos y exigencias hacia los consumidores finales, a la banca pública y privada a la hora de otorgar un préstamo hipotecario, formando así parte de nuestra topografía institucional con sus roles, relevancia, y su peso relativo. También la institución BROU, creado por la Ley N.º 2480 del año 1896 cuando se aprobó su carta orgánica bajo la forma de persona jurídica dotada de amplísima descentralización, que posee hoy funciones solapadas con el BHU, sin diferencia importante alguna, junto con la banca privada¹². En este periodo de crisis del BHU (2005–2010), el BROU entró en esta arena de

11 Reflexiones personales de quien suscribe.

12 Citamos a la Revista *Ámbito Financiero*: «La presidenta del Banco Hipotecario del Uruguay (BHU), Casilda Echeverría, criticó el proyecto que pretende fusionar la entidad financiera con el Banco de la República (BROU) ya que se aseguró que viene trabajando muy bien hace varias administraciones y que es un banco sólido y con buena rentabilidad.», 23 agosto de 2023. Extraído de internet: <https://www.ambito.com/uruguay/la-presidenta-del-bhu-aseguro-la-solidez-y-rentabilidad-del-banco-n5802347#:~:text=La%20presidenta%20del%20Banco%20Hipotecario,s%C3%B3lido%20y%20con%20buena%20rentabilidad.>

política promoviendo préstamos blandos para el acceso a la vivienda, todo bajo la estricta tutela de este nuevo actor también en esta arena de política como es el MEF.

Por último, mencionamos a la institución BPS reinstitucionalizado en la Ley N.º 15800 del año 1986, que lidera su programa de producción de viviendas para pasivos, en coordinación con el MVOTMA. Dentro del SPV existente al año 2005 y el cual se mantiene en la actualidad, tenemos el siguiente conjunto de instituciones públicas lideradas por el MVOTMA, como son: la DINAVI, la ANV, el Plan Nacional de Integración Socio Habitacional Juntos (incluido por la Ley N.º 19355 del año 2015, Art. 486 del Presupuesto Nacional, dentro de la institucionalidad formal del MVOTMA, en el segundo gobierno de Tabaré Vázquez (2015-2020), PMB, (ex PIAI), MEVIR Dr. Alberto Gallinal Heber, y el BHU. Durante el primer periodo de Tabaré Vázquez, se aprobó la Ley N.º 18407 del año 2008 (Ley de Cooperativas, regulación, constitución, organización y funcionamiento), ya que no existía antes una normativa que incluyera todas las ramas cooperativas y que nucleara todo el sistema. Junto con la Reglamentación N.º 540/2008 del MVOTMA (Reglamento de préstamos y subsidios a la cuota aplicado a programas de construcción de vivienda nueva, de producción cooperativa, con recursos administrados por el MVOTMA), establece «como se genera el financiamiento y el tipo de vivienda de la cooperativa» (Machado, entrevista personal, 2024). Las dos normas mencionadas anteriormente darán soporte a un nuevo impulso del sistema cooperativo de viviendas en el segundo periodo de gobierno frenteamplista, casi comparable con los inicios del cooperativismo en Uruguay de los años setenta. Como producción legislativa en el periodo tenemos la Ley N.º 18340 del año 2008 (Administración de las viviendas para jubilados y pensionistas beneficiarios del BPS), que establece que el MVOTMA tendrá a su cargo la ejecución y supervisión de la construcción de viviendas atendiendo la demanda que establezca el BPS para todo el territorio nacional. Se promulga además la Ley N.º 18362 del año 2008 (Aprobación de rendición de cuentas y balance de ejecución presupuestal. Ejercicio 2007), que crea dentro de la DINAVI, la Cartera de Inmuebles para Viviendas de Interés Social (CIVIS) y le asigna recursos.

A su vez, dentro del primer gobierno de Tabaré Vázquez se aprobó Ley N.º 18116 del año 2007 —Modificaciones del Art. 354 del Código Penal-Usurpación—. De esta manera, los mismos líderes de izquierda (Álvarez, 2023) que habían apoyado, desde los

años noventa, las ocupaciones irregulares y que promocionaron los programas de vivienda de regularización, fueron los que posteriormente, en el año 2007, más que desincentivar y prevenirlas, prohibieron las ocupaciones mediante la ley citada que crea el delito de usurpación de tierras.

«Decenas de familias se instalaron en un baldío de los suburbios de Montevideo, pero fueron desalojadas; el gobierno de Mujica [anterior presidente del país del partido de izquierda y generalmente abanderado de las causas populares] transmitió tolerancia cero a las usurpaciones» redactó al diario *La Nación* (Fernández, 2011). Pese al hecho de que los ocupantes estaban organizados e intentaron negociar con el juez con el apoyo de un abogado, no fue posible llegar un acuerdo.

[...] La diferencia es que en el pasado la negociación fue posible, casi siempre bajo el argumento de “estado de necesidad”, una figura legal que exime aquellos que cometen un delito ante el código penal uruguayo cuando la persona puede demostrar que el motivo de este es una situación de necesidad extrema. Detrás del evento descrito, hay cambios legales y políticos. Esta vez en lugar del “estado de necesidad” el juez usó la categoría legal de “usurpación” que desembocó en el desalojo inmediato aduciendo una conducta criminal. [...]. Las invasiones de tierra «no son el mecanismo para exigir vivienda» dijo el subsecretario de vivienda a uno de los periódicos de circulación nacional. (La ocupación no es el mecanismo para exigir vivienda, 2011). (Álvarez, 2023: 70).

Cuadro 1.

Diseño institucional del sector vivienda

Institución	Estatus jurídico	Competencias	Recursos	Año
MVOTMA	Poder Ejecutivo	Órgano rector de la vivienda	Presupuesto nacional, préstamos internacionales	2007
BHU	Organismo descentralizado	Créditos financieros	Asignación financiera	2007
ANV	Organismo descentralizado	Programas ejecución de viviendas; desarrollo urbano; gestión financiera p/p; recupero de activos	Cofinanciación PNUD y Fondo fideicomiso de deudas del BHU	2007

Fuente: Altair Magri (2014: 137)

Innovaciones en la práctica institucional de la política de vivienda 2011

En el segundo periodo de gobierno frenteamplista se prioriza la vivienda como política pública y se plantean tres líneas de acción, que se corresponden normativamente. Por un lado, el 31 de mayo de 2010, el Poder Ejecutivo decreta la emergencia sociohabitacional de la población en situación de pobreza extrema, (Decreto N.º 171/2010), y posteriormente, la Ley N.º 18829 del año 2011, por la cual nace el Plan Juntos, en la órbita de la Presidencia de la República, para atender a los sectores más vulnerables. En una segunda línea de acción para los sectores medios «se promueve el desarrollo de sistemas constructivos no tradicionales, con innovación tecnológica y de gestión, que permitan acelerar los tiempos de ejecución de las obras y reducen los costos de construcción (Muslera, 2011:1)», el MVOTMA crea la llamada Reglamentación 2011, con la Resolución Ministerial N.º 555/2011, la cual «permite aplicar a las cooperativas sistemas constructivos no tradicionales, y dar el puntapié inicial para el desarrollo del Plan

de Vivienda Sindical (PVS) promocionado fuertemente por el PIT CNT (Nahoum, entrevista personal, 14 de setiembre 2024)». Se habilita el uso del sistema de construcción alternativo llamado NOX, compuesto por paneles prefabricados ejecutados en talleres del sindicato metalúrgico (UNTMRA). En una tercera línea de acción, para sectores medios y medios altos, nos vamos a encontrar frente al hito significativo de la promulgación de la Ley N.º 18795 del año 2011 de inversión privada en vivienda de interés social (o ley de Vivienda Promovida) donde la novedad es que el Estado, siendo gobernado por un partido de izquierda es el que busca y promueve el desarrollo del mercado inmobiliario privado en los sectores medios y medios altos. La ley promueve la producción privada de bienes de interés público y, en contrapartida, otorga amplios beneficios tributarios para la construcción de viviendas de interés social. Promueve la inversión privada en construcción, refacción o ampliación de viviendas que podrán tener como destino tanto la venta como el alquiler. La ley citada impulsa la renovación de stock y regeneración urbana en zonas que cuentan con infraestructura y servicios, supervisando la calidad constructiva de las viviendas y generando proyectos viables a nivel arquitectónico y económico-financiero.

Los objetivos declarados en el cuerpo legal crean: a. fondos de garantía hipotecaria donde el Estado (FOGACH) asume o respalda con subsidios el 20% de la entrega inicial del 30% requerido (el otro 10% va por parte del comprador que aporta el ahorro previo); b. el financista privado aporta como crédito hipotecario el 70% restante y es eximido al igual que el constructor de aportes fiscales (como el IVA, el IRAE, ITP, IRPF) (Magri, 2014: 151) [...] la ubicación territorial de los complejos a construir o reciclar deben respetar la normativa vigente en la Ley de Vivienda (13728/1968), contemplando la existencia de previa infraestructura básica de servicios (157).

La Ley N.º 18795 del año 2011 de inversión privada en vivienda de interés social toma de la ley Nacional de Vivienda del año 1968, del arquitecto y político Juan Pablo Terra, la definición formal arquitectónica de vivienda social, donde fija sus principales características, sus metros cuadrados, etc. La cual se mantiene hasta hoy vigente y reviste la calidad de vivienda económica, conforme a lo dispuesto en el Art. 22. Además, dicha ley de promoción privada, como novedad, crea una nueva horizontalidad con el Art. 3

de la Ley N.º 14216 del año 1974, permitiendo realizar las escrituras definitivas de los inmuebles.

En resumen, con todo lo expuesto y en lo referido a la innovación política de la Ley N.º 18795 del año 2011 de inversión privada en vivienda, podemos decir que es un ejemplo claro de la aplicación práctica del método de las comparaciones limitadas sucesivas (Lindblom, 1992), cuyo método es atacar por las ramas aquellos espacios donde:

[...] en primer lugar, el conocimiento de las secuencias pasadas de los pasos de una política permite al decisor prever las consecuencias probables de pasos posteriores similares. En segundo lugar, no necesita intentar grandes saltos hacia sus objetivos, cosa que le exigirá predicciones más allá de su conocimiento y del de cualquier otro, porque no espera que su política sea la resolución final de un problema. Su decisión solo es un paso, que si tiene éxito puede ser seguido rápidamente por otro. Tercero, es capaz de comprobar sus predicciones, previo a dar el siguiente paso. Por último, con frecuencia puede poner remedio con bastante rapidez a un error pasado —con mayor rapidez que si la política avanzara en trancos más drásticos y espaciados en el tiempo—.

Además, tenemos a su ley homóloga de Participación público privada, Ley N.º 18786 del año 2011, que faculta al mismo MVOTMA e intendencias a desarrollar proyectos de viviendas y habilita esta nueva herramienta como son las participaciones público privadas (PPP) en el sector de vivienda de interés social, la cual no tuvo ningún impacto en esta arena.

La consolidación de la nueva institucionalidad generada en 2015

En el último gobierno se aprueba un conjunto de leyes y decretos específicos de importancia referidos a la vivienda, que detallamos a continuación:

La ley N.º 19580, sobre violencia hacia las mujeres basada en género, de diciembre de 2017, de un carácter y una trascendencia mucho más general, pero que, complementada por la N.º 19837 de 2019, conforma un conjunto de disposiciones importantes sobre la seguridad en la vivienda para esos casos. La Ley N.º 19581, también de diciembre de 2017, un mes de legislación intensa y proficua, que aumenta las áreas máximas de las distintas categorías de vivienda establecidas en la ley de 1968, hasta ese momento intocadas; este cambio, sobre todo para el mínimo habitacional y la categoría económica, abre nue-

vas posibilidades de manejo de los espacios, tanto en la relación áreas de relación/áreas dormitorio, como en la posibilidad de nuevos arreglos. La Ley N.º 19588, otra de diciembre de 2017, que eleva al rango legal el sistema de subsidios diferenciales según ingresos e integración de los núcleos familiares, el mejor que ha tenido el país en la materia, y que hasta entonces era solo una resolución ministerial (539/08 de 2008) (Anzalone, et al., 2022: 37).

«Pedido por las federaciones de vivienda, porque se veían venir el cambio de gobierno, se aprobó como ley nacional, lo que era antes un decreto que se podía cambiar de la manera más simple, ahora es una ley (Schelotto, entrevista personal, 2024)». Existe además extensa normativa, así como el Art. 3 c) del Reglamento de la vivienda promovida y otros que establecen mecanismos para la reserva de viviendas para el Mvotma, en donde «de todo el conjunto de viviendas que construye el Ministerio se reserva un 10% para lo que se llama emergencia habitacional crítica, es decir no hay un parque público que se gestione como tal, son situaciones total, absolutamente transitorias y de emergencias (Schelotto, entrevista personal, 2024)».

En referencia a los subsidios citamos a Veronica Amarante y Marcelo Caffera:

[...] aquellas políticas que sí son dirigidas a los estratos de menores ingresos, también se basan en subsidios a la compra de soluciones habitacionales públicas. Esto no ha sido efectivo por ser una política cara, tanto para el Estado como para los beneficiarios, los cuales muchas veces no tienen la solvencia presupuestaria como para poder absorber el costo del crédito público, aun cuando éste está subsidiado. (2003: 80).

Estos últimos, al ser excluidos la única alternativa que tienen es ocupar o integrar un asentamiento irregular.

Por otro lado, casi a fines de nuestro periodo de estudio, se aprueba la Ley N.º 19676 del año 2018, de deberes relativos a la propiedad inmueble urbana en los inmuebles urbanos vacíos y degradados, que tiene por objeto promover el cumplimiento de los deberes relativos a la propiedad inmueble, de forma de evitar y revertir los procesos en los que se combinen las situaciones de vacío y degradación de inmuebles urbanos, donde dicha ley en este periodo de estudio no se ha aplicado.

En resumen, se puede apreciar de este análisis la dimensión práctica institucional, el peso de la configuración original de la política pública de vivienda en Uruguay, los momentos históricos que atravesó en nuestra topografía, los principales jalones posteriores que le dieron forma, y su nivel de maduración en un momento dado, que demuestran que la política quinquenal de vivienda del Frente Amplio configuró una mejora en términos de calidad y cobertura, hacia un enfoque de vocación universalista.

V. LA DIMENSIÓN ACTORES EN LAS POLÍTICAS DE VIVIENDA

1. Una aproximación teórica

Profundizaremos y nos centraremos más en las visiones contemporáneas pluralistas, que plantean que las políticas son el resultado de la intervención e interacción de múltiples actores en una sociedad que debería tener muchos centros de poder y que, gracias al compromiso y al consenso, la política debería reflejar los intereses y los valores de tantos grupos diferentes como sea posible. (Dahl: 1989).

Presentamos además las teorías de las decisiones públicas, donde tenemos el llamado modelo incremental, también conocido con otras tres denominaciones como «La ciencia de salir del paso (Lindblom, 1992)», el método de las comparaciones limitadas sucesivas y el método de atacar el problema por las ramas en oposición al método de ir a la raíz, más influenciado por la corriente de la Elección Racional. En dicho modelo las decisiones de política son el resultado del proceso de disputas entre sujetos y grupos sociales en búsqueda de sus propios intereses.

Los administradores no pueden evadir estos conflictos basándose en la preferencia de la mayoría, porque no hay preferencias relevadas en la mayor parte de los asuntos públicos y, frecuentemente, no hay preferencias a menos que la discusión pública logre despertar la atención de la ciudadanía hacia la cuestión. Todavía más, se discute si no se debería tomar en cuenta también la intensidad de las preferencias, además del número de personas que prefieren cada alternativa. Ante esta situación, los administradores a menudo se ven obligados a tomar decisiones sin haber podido clarificar previamente los objetivos (Lindblom, 1992: 208).

Además, veremos las teorías marxistas clásicas, con sus fuertes intereses de clase totalmente opuestos, con grupos de trabajadores por un lado en oposición a los grupos empresariales por otro, que terminan impactando, bloqueando, incorporando e influyendo en asuntos de la arena de políticas de vivienda. Al contrario de las visiones pluralistas:

“las teorías marxistas y neomarxistas centran la atención sobre el Estado, en tanto que expresión del capital. Ciertamente, las clases sociales ocupan una posición central en el análisis, pero a menudo bajo una forma reduccionista y abstracta. Ni los individuos ni los grupos sacan provecho en un sistema de relaciones que está concebido como una forma de dominación. [...] El carácter fuertemente ideologizado de estas teorías y el desinterés relativo por uno de los dos eslabones de la cadena (el Estado y el ciudadano) han contribuido a la formación de nuevas teorías que aporten una explicación y una interpretación tan completas como sea posible de las interacciones del Estado y de los otros actores (Mény, et al., 1990).

Otra referencia que presentamos de nuestro marco conceptual propuesto es la Teoría de los recursos de poder (TRP), la cual:

[...] apareció en un contexto político y teórico particular: a finales de los años setenta, con la vista puesta en la experiencia socialdemócrata escandinava. Las obras fundacionales de la TRP (Korpi, 1978, 1983; Stephens, 1979; Esping-Andersen, 1985) se proponían explicar el éxito diferencial de los Estados de Bienestar escandinavos y explorar las posibilidades de la política democrático-parlamentaria. Con ello intervenían en dos debates paralelos. En el plano teórico, la TRP respondía a las dos visiones dominantes del Estado: el pluralismo y el marxismo «ortodoxo». La TRP rechazaba tanto que el poder estatal tradujera las presiones de una pluralidad de actores con similar influencia como que fuera un simple aparato para proteger los intereses de los capitalistas. Por el contrario, el Estado y sus políticas eran la cristalización de la «lucha democrática de clases» (Korpi, 1983): es decir, eran sensibles a la distribución variable del poder entre clases, expresada fundamentalmente por la fuerza del movimiento obrero (Campillo, et. al., 2020: 19-34).

Abordamos además la teoría de grupos, tomando como referencia teórica a Dye (1992) para analizar a los actores protagónicos de nuestra topografía, donde «la política pública sería el resultado de esa pelea, donde la correlación de fuerzas incide. Un cambio en la correlación de fuerzas y en la capacidad de influencia, puede traer cambios en la política pública». Dye afirma que la política es el equilibrio de la lucha de grupos y parte de la proposición de que la interacción entre los grupos es el hecho central de la política:

[...] las personas con intereses comunes se reúnen formal o informalmente para plantear sus demandas al gobierno. De acuerdo al cientista político David Truman, un grupo de intereses es un grupo cuya actitud de reclamo es de compromiso y balancea intereses y reclamos contra otros grupos en la sociedad, así el grupo se transforma en político, cuando hace reclamos a instituciones del gobierno. Los individuos son importantes en la política solo cuando sus actos son parte de ella o representan intereses de grupos, el grupo se transforma en un puente entre el individuo y el gobierno. La política surge de la lucha entre grupos para influenciar políticas públicas. El trabajo del sistema político es administrar los conflictos de grupos estableciendo las reglas de juego en los enfrentamientos, elaborando compromisos y balanceando intereses; creando leyes de los compromisos para garantizar su acatamiento. De acuerdo a un grupo de teóricos de políticas públicas es necesario dar tiempo para los acuerdos en las luchas de los grupos, el equilibrio va a estar dado por la relativa influencia de algunos grupos de interés. Los cambios en la relativa influencia de algún grupo de interés pueden ser esperados y resultarán cambios en la política pública. La política pública se va moviendo en la dirección deseada de estos grupos que van ganando influencia y se aparta de los objetivos de los grupos que van perdiendo influencia. La influencia de los grupos está determinada por estos elementos, salud, fuerza organizacional, liderazgo, acceso a los que toman decisiones y cohesión interna; el interés del grupo es el sistema político en sí mismo. Para mantener el equilibrio entre todos se recurre a varias fuerzas. Primero que nada, hay un gran grupo, latente en la sociedad americana que apoya el sistema constitucional y las reglas del juego. Este grupo no es siempre visible, pero aparecerá cuando algún otro ataque al sistema y trate de destruir el equilibrio. Segundo, miembros de un grupo superpuesto ayudan para mantener el equilibrio, previniendo a otros para que no se muevan a situaciones que ataquen valores prevalentes. Los individuos pueden pertenecer a varios grupos, y en los hechos moderan las demandas de grupos que ofenden a miembros que tienen otras afiliaciones. Finalmente, el chequeo y balance que resulta de la competencia de grupos también ayuda a mantener al equilibrio del sistema. No hay en América un solo grupo prevalente que sea mayoría, el poder de cada grupo es controlado por el poder de la competencia y los centros de balanceo de poder funcionan para controlar la influencia de un grupo o proteger al individuo de la explotación. (Dye, 1992: 16)¹³

13 La traducción al español fue realizada por quien suscribe.

2. Los actores en las políticas de vivienda

Describiremos la topografía del campo de las políticas de vivienda uruguayas, con el análisis de las facetas características de sus sujetos protagónicos. Intentaremos realizar un mapeo de identidades de los actores políticos, sociales, económicos y académicos en términos de valores, preferencias e intereses, describiendo cada uno de ellos.

Los actores políticos de las políticas de vivienda

La autoridad en la vivienda la ejerce el Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Vivienda y las autoridades máximas de las distintas instituciones como BHU, MEVIR, ANV, que rigen el sistema principal, y otras jerarquías de instituciones de menor importancia para el sector, como el MEF, BCU, BROU y BPS. Todas las autoridades antedichas poseen y detentan un recurso distintivo que es la formulación legal del accionar desde su autoridad. En Uruguay los partidos políticos son muy importantes, ya que son clave para el desarrollo de la democracia uruguaya, de su calidad, y definen e influyen en las políticas, es claramente un país partidocrático, el cual es un rasgo distintivo e importante del sistema político uruguayo. Claramente los partidos políticos con representación parlamentaria y en especial el partido que esté en el gobierno es el actor de máxima jerarquía en la definición de la política de vivienda, ya que es el que define a todas las autoridades mencionadas. **Ver Cuadro 2.**

Presentamos además el caso particular del «Plan Juntos que emerge como iniciativa de un actor principal del sistema político, que pretende actuar de forma urgente, para rebatir una lógica estatal que supone normas y procedimientos que insumen tiempos y controles de varios organismos estatales (Magri, 2014: 168)».

Recuerdo que tuvimos una entrevista con el señor exministro de Economía Fernando Lorenzo, y que se nos habló de cuánto era para ese periodo de gobierno una prioridad el tema de la vivienda, este, y de hecho nos habló hasta de la imposibilidad de recursos en ese sentido (Radio, entrevista personal, 20 de julio de 2016).

Entonces, de alguna manera, hubo una utilización de dinero público también para una cosa que parecería ser loable, pero no siendo las características de la institucionalidad, los pasos y los trámites se tienen que seguir para que haya garantías para todos de que los di-

neros que se utilicen sea un dinero bien gastado y como es un dinero público que tenga los contralores necesarios. (Rodríguez, entrevista personal, 20 de julio de 2016).

Creo que también parte de que no haya sido tan exitoso por ahora es que se centralizo mucho en Montevideo, se concentró mucho en Montevideo y eso es real; por ejemplo, un departamento como Canelones, creo que tenía solamente dos, tres lugares físicos, Barros Blancos, Las Piedras, no recuerdo el otro en la Ciudad de la Costa. (Andújar, entrevista personal, 20 de julio de 2016).

En el tercer periodo, Vázquez plantea donde ubicar el Plan Juntos:

Entonces, nosotros ¿por qué le planteamos que el Plan Juntos fuera al Ministerio de Vivienda y no al MIDES? Porque nosotros teníamos otros dos programas en el Ministerio de Vivienda que era el PIAI que logramos, luego de largas discusiones con el BID lo reformulamos, y el Plan Realojos que tiene que ver con zonas inundables. El PIAI tiene otra infraestructura, pero atiende a la misma población objetivo. (Topolansky, entrevista personal, 20 de julio de 2016).

Cuadro 2.*Mapa de actores políticos (2005–2020)*

Periodo	2005 - 2010	2010 - 2015	2015 -2020
MVOTMA	Arq. Mariano Arana	Arq. Graciela Muslera	Arq. Eneida de León
Ministro/a	(2005 – 2008)	(2010 – 2012)	(2015 – 2020)
	Ing. Carlos Colacce	Arq. Francisco Beltrame	
	(2008 – 2010)	(2012 – 2015)	
BHU	Arq. Miguel Piperno	Ec. Jorge Polgar	Cra. Ana Maria Salveraglio
Presidente	(2005 – 2007)	(2010 – 2011)	(2015 – 2020)
	Ing. Ind. Pedro de Aurrecochea (2007 – 2008)	Cra. Ana Maria Salveraglio	
	Ec. Jorge Polgar	(2011 – 2015)	
	(2008 – 2010)		
ANV	Esc. Carlos Mendive	Esc. Carlos Mendive	Arq. Francisco Beltrame
Presidente	(2007 – 2010)	(2010 – 2012)	(2015 – 2020)
		Arq. Cristina Fynn	
		(2012 – 2015)	

Fuente: Elaboración propia con datos de internet.

Los actores sociales de las políticas de vivienda

Dentro del movimiento social tenemos un legado de 50 años de cooperativismo, los cuales desde sus inicios se han agrupado en federaciones: Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua (FUCVAM¹⁴) y de propiedad colectiva¹⁵, Federación de Cooperativas de Vivienda de Usuarios por Ahorro Previo (FECOVI), Cooperativas de Vivienda de Propietarios (COVIPRO) de propiedad individual y más recientemente Federación de Cooperativas de Viviendas Sindicales (FECOVISI), de mayoría de propiedad individual; que como actores fueron impulsados y frenados por las instituciones de esta arena en el derrotero del periodo de la era progresista. En un principio, sucedió que:

[...] a fines de 2005 se constituyeron en torno al gobierno coaliciones de oposición y coaliciones de apoyo. En el proceso iniciado en el 2005, al no haberse asumido una política de expansión del acceso a la vivienda para segmentos medios, se habían debilitado antiguas lealtades de la propia izquierda, en especial las cooperativas sociales y los gremios. (Magri, 2014: 128).

«Por distintos motivos, el gremio bancario y las cooperativas se sintieron desplazados y deslindaron sus antiguos vínculos de solidaridad ideológica, constituyeron un grupo de presión sobre las instituciones que dirigía la izquierda. La relación con los actores cooperativistas fue la que más temperatura alcanzó en materia de negociación con el Ministerio. En este juego entraron los cooperativistas deudores y los promitentes compradores de esta modalidad colectiva. La relación generó una situación de *dilema de acción colectiva*, bajo la perspectiva de las teorías neomarxistas de lucha de clases sociales, que ven al propio sistema y su estructura como una forma de dominación, la postura del Ministerio frente a la deuda crónica de FUCVAM, deuda que ascendía en la época a 7.240.000 USD de cuotas vencidas y un saldo a amortizar de 30.600.000 USD correspondiendo a esta corporación el 98% (Magri, 2014: 128)».

14 «Por su magnitud y capacidad de movilización es uno de los movimientos sociales más importante de las últimas cuatro décadas en Uruguay, con reconocimiento internacional. [...] FUCVAM obtuvo en 2012 el Premio Internacional del Hábitat de la ONU» (Machado, 2019: 67).

15 El derecho de uso y goce.

«No fue la primera vez que se intentaba presionar a las cooperativas con conminaciones de pago, pero sí fue la primera vez que se las colocaba en un dilema de acción colectiva que afectaba directamente al concepto de solidaridad entre grupos. Las declaraciones del ministro Arana en enero de 2007 fundamentaron la necesidad de recuperar la credibilidad del sistema hipotecario público frente a la sociedad sobre la base de recuperar la deuda cooperativa, pasando de hecho el problema a la interna de los grupos organizados. [...] El ministro apoyado en la normativa vigente sobre los fondos FONAVIU declaró que, si no se pagaba la deuda, no habría fondos para nuevos préstamos. Esto desató una respuesta virulenta de FUCVAM. En una publicación de la época¹⁶, la federación expresaba que: «[...] no nos duelen prendas en reclamarle a este gobierno progresista», reconociendo un pasado de iguales objetivos donde «[...] fuimos acompañados durante veinte años por la fuerza política que hoy gobierna» Un gobierno no puede dejar de atender a grupos sociales organizados con capacidad de presión porque compra un costo político, pero tampoco puede establecer diferencias con segmentos de la sociedad no organizada o dar entrada a nuevos cooperativistas bajo la impronta de que al deudor, el Estado le puede perdonar por influencia de una misma orientación política. Finalmente, «El problema no tuvo una solución inmediata, pero si radical. »..... « con un nuevo encare a la solución de los deudores a través de la creación de la ANV (Magri, 2014: 129)».

La central sindical PIT-CNT (Plenario Intersindical de Trabajadores - Convención Nacional de Trabajadores) impulsó «el plan de vivienda sindical, que surge del sindicato de los metalúrgicos, porque la prefabricación se hace en planta. Hay varios reportajes por ahí donde le preguntan: ¿De dónde sacaste la idea? Y ellos lo que dicen es, estamos haciendo casas para otros.», aludiendo a la exportación a Venezuela.

Y veámos que eran casas muy lindas, muy baratas. Esa era un poco la idea, de entrada, ellos querían usar sistemas no tradicionales prefabricados, etc. [...] pero ahí se juntan, lo que era el Plan de Vivienda Sindical, que surge a fines del 2010, en ese momento, era una idea que no tenía materialización, porque no había financiamiento para eso; cuando en el año 2011 se aprueba lo que se llama Reglamentación 2011 —que es aplicar en las cooperativas de vivienda sistemas constructivos y de gestión no tradicionales— ahí el Plan de Vivienda Sindical encuentra [...] el vehículo, ya había como mucha efervescencia, había una decisión política del PIT-CNT, de largar eso, darle soluciones de vivienda a los traba-

16 En publicación de FUCVAM del 5/1/2007, en www.fucvam.org.uy.

jadores, y además fortalecer a la central, porque las cooperativas de vivienda sindical iban a estar integradas por trabajadores sindicalizados. O sea que ahí se produce una sindicalización muy fuerte, porque es gente a la que le interesaba la vivienda, de repente estaba más lejos del sindicato, porque bueno... Hay que estar organizado y ser autoafiliado (Nahoum, entrevista personal, 14 de setiembre de 2024).

Y entonces ahí se financia inicialmente un sistema llamado NOX, que era con perfiles de aluminio y unas placas de cemento, y se arman unas casas de porquería, horribles, igualitas, casi como volver a los Núcleos básicos evolutivos (NBE). Pero si se hicieron cooperativas de propietarios, y de ayuda mutua la mayoría, creo que tiene una sola de ahorro previo. Pero lo que ha pasado que ese sistema no dio resultado, ahí lo que pasó es que el Ministerio cuando se empezó con los sistemas no tradicionales, se armó una sección, que es para evaluar las aptitudes de esos sistemas, entonces se crea el Documento de Aptitud Técnica (DAT¹⁷), y empieza este NOX, y después otros sistemas constructivos no tradicionales. Se hicieron muchas lamentablemente, se hicieron 300 cooperativas de propietarios, hasta hoy hay 40 cooperativas terminadas, hay unas diez detenidas, sin terminar, esto es el resultado de eso. Pero si hay una cantidad de cooperativas que siguen en trámite y están en obras o en actividad. Ahora casi lo que se construye es con tradicional. En el 2015, se hace una nueva reglamentación que modifica las dos y lo que varía en el sistema, que la reglamentación es una única para todas las cooperativas, es que fija valores de tasación distintos según el sistema constructivo (Machado, entrevista personal, 2024).

Presentamos la visión de Jack Couriel y Jorge Menéndez, a principios del periodo de esta topografía:

De las actividades de DINAVI y de la ANV (2005-2010) se destaca el financiamiento al cooperativismo de vivienda por ayuda mutua, la atención hacia los conjuntos habitacionales existentes y la construcción de pequeños conjuntos habitacionales dirigidos a sectores de ingresos medios bajos, localizados en ciudades. En el caso de Montevideo se considera un significativo acierto su localización en la ciudad intermedia, por tanto, estas realiza-

17 Para la inclusión de tecnologías no tradicionales en la construcción de vivienda el MVOT creó un sistema de otorgamiento de aptitud técnica, en la Resolución Ministerial N.º 553/2011, que permite generar instrumentos de evaluación, técnicos y administrativos, para aquellos sistemas constructivos no tradicionales. El Documento de Aptitud Técnica (DAT) habilita al proponente a ofrecer su sistema constructivo a la población con el fin de construir proyectos a través de los programas de financiación que implementa el Ministerio.

ciones urbano-habitacionales consolidan la ciudad compacta y a la vez promueven la integración social en el territorio. (Couriel y Menéndez, 2014: 36)

Citamos también a la experta Phd María José Álvarez, ella nos presenta los desafíos y temas a mejorar, en lo sustantivo de la política de vivienda dentro del exitoso programa del sistema cooperativo. Este, con sus grandes recursos de poder y la poca y casi nula influencia de otros grupos que interfieran, no ha podido avanzar en las grandes dificultades y demoras en el acceso a la vivienda. Tampoco ha priorizado, casi nunca, la calidad de los proyectos arquitectónicos ejecutados, no ha mejorado la mala ubicación de los complejos ni ha podido reducir los eternos procesos organizativos. Además, enfatiza, dicho modelo se podría adaptar más allá de las clases trabajadoras para las que fue creado.

El problema principal de las cooperativas es, como señala Moreno (2018), en qué medida genera ciudad en un sentido amplio. Debido a la disponibilidad de terrenos, las cooperativas han tendido a localizarse en zonas periféricas, donde la tierra es más barata. En varios casos, hay cooperativas al lado de cooperativas, en varios casos enrejadas, y sin diversidad de usos. Una excepción han sido las que se han podido generar en la ciudad consolidada y heterogénea, esto es en Ciudad Vieja, en otros barrios céntricos, en el proyecto de renovación del barrio Goes, etc. Es importante, en este sentido, pensar en políticas de suelo para extender el modelo cooperativo a la ciudad más consolidada. Más allá de las facilidades de los últimos años, para una parte importante de la población más necesitada entrar a una cooperativa no ha sido una opción, por la falta de ingresos estables y los desafíos de los procesos organizativos.¹⁸ (Álvarez, 2021: 41).

En segunda instancia, presentamos a la contracara de los actores sociales de la política de vivienda, tan influyente como es el sector empresarial, nucleado en la Cámara de la Construcción del Uruguay (CCU), con un fuerte rol e incidencia en todo lo que refiere más a la construcción de obra pública, y que nuclea un sector de élite del empresariado de más alto nivel en Uruguay; la Asociación de Promotores Privados de la Construc-

¹⁸ Para acceder a un préstamo, las cooperativas deben contar con un mínimo de organización (tener entre 10 y 50 socios, personería jurídica y haberse inscrito en el Ministerio de Vivienda). También es un requisito que los ingresos del hogar estén entre 40 y 96 UR. Fuente: <http://observatoriosocial.mides.gub.uy/portal/programas.php#>. (Álvarez, 2021: 41).

ción del Uruguay (APPCU) casi con su exclusivo y único enfoque en proyectos de desarrollo inmobiliarios de vivienda colectiva y, por lo tanto considerado en la Ley N.º 18795 del año 2011 de inversión privada en vivienda de interés social. Por último, tenemos a la Liga de la Construcción del Uruguay.

Entre estos actores, a mediados de este periodo, «se conformó una coalición de apoyo en el mercado financiero y productivo, a través de las Cámaras de la Construcción y banca privada, los cuales propusieron cambios normativos para la promoción del sector privado que culminó en el año 2008 con la Ley de Promoción Privada a la Vivienda de Interés Social (18795 de 2011) (Magri, 2014: 129).

Este es un caso claro de ajuste de demandas entre grupos de interés (Dye: 1992), con las cámaras de la construcción persuadiendo por un lado hacia la baja de la carga tributaria, el sindicato de trabajadores con gran autoridad presionando de forma inmediata por el aumento de puestos de trabajo y laudos, el Estado renunciando en lo fiscal, pero aumentando significativamente la participación económica del sector, llegando así a un intercambio y equilibrio sano del sistema.

En menor intensidad e importancia, pero no deja de formar parte de nuestra topografía:

Otra medida que se tomó en el periodo fue la garantía de alquiler para arrendamientos a familias de bajos ingresos. En este sentido, El Ministerio operó efectivamente con actores del ámbito privado (Cámara del Bien Raíz e Inmobiliarias) con los cuales existía un relacionamiento débil. La estrategia apuntaba a generar confianza en el Estado para suministrar los arreglos entre particulares a través de su intermediación, actuando como garante y subsidiario (Magri, 2014: 130).

En el sector de trabajadores se encuentra al Sindicato Único Nacional de la Construcción y Anexos (SUNCA), de gran peso, muy poco flexible y de gran fuerza en esta industria. Se puede afirmar que el día 7 de noviembre de 2013, el sindicato entró al Parlamento uruguayo, cuando uno de sus principales dirigentes, el actual senador de la República el señor Óscar Andrade Lallana, se convirtió en el primer secretario general de dicha organización elegido con el 80% de los votos. Más adelante fue elegido diputado por el Partido Comunista en el periodo 2015-2020 y fue uno de los cuatro precandidatos

a la Presidencia de la República por el Frente Amplio para las elecciones internas de 2019, en ese momento Óscar Andrade quedó en tercer lugar con el 25% de los votos, y el 15 de febrero de 2020 asumió como senador en el actual periodo en curso.

El Sunca es un ejemplo claro de encontrar a sus representantes en una zona gris (Kingdon, 1984), en donde se puede ubicar a sus autoridades fuera de los actores gubernamentales y al tiempo ubicar a la misma persona dentro de los actores gubernamentales, en un sitio tan relevante como es el Poder Legislativo. Se observa así una alianza explícita en la que el sindicato apoyó todas las iniciativas de innovación y reformistas del gobierno y nunca se posicionó en contra, o bloqueó; además apoyo el Plan Juntos:

En el marco del último convenio colectivo de trabajo, el Sunca y el Plan Juntos firmaron un acuerdo por el cual 900 obreros donarán un día de su trabajo a la semana para colaborar en la construcción de viviendas. Este aporte solidario se vuelca en los primeros meses del año en los barrios Luis Batlle Berres, Cerro y La Cachimba del Piojo¹⁹.

Se puede decir que, en la era progresista, no solo hubo debate y participación, sino que se usó además como herramienta y se le dio continuidad al gobierno. Existen más de 50 organizaciones interesadas en participar en las políticas de vivienda:

En cuanto a la participación de otros actores, y en particular de organizaciones de la sociedad civil, desde su reinstitucionalización, en 2005, la comisión asesora de DINAVI creada por el Art. 76 de la Ley 13728, conocida por la sigla COAVI, fue consultada sistemáticamente para la elaboración de los planes quinquenales, hasta la instancia de elaboración del actualmente vigente. Eso no significa que hayan sido atendidas sus recomendaciones, algunas de las cuales habrían tenido incidencia importante en los planes, como la de aumentar los recursos o exonerar del pago de IVA a la vivienda social, que fueron reiteradamente planteadas en esas instancias. Pero eso no le resta valor a la realización de las mismas, que permitió a los distintos actores del sector conocer las propuestas del gobierno para cada plan quinquenal, intercambiar entre sí, dar su opinión y actuar en consecuencia (Anzalone, et al., 2022: 30).

19 En internet (5 de marzo de 2014): <https://www.gub.uy/presidencia/comunicacion/noticias/900-sindicalistas-construccion-solidarios-plan-juntos>.

Citamos a Federico Traversa, que ve la política de vivienda en Uruguay, como una *policy network* : «La elaboración de políticas públicas en el seno de las Policy Networks implica entonces un intercambio de recursos entre actores, que además de participar activamente en la materialización de cometidos públicos intentan satisfacer sus intereses particulares (2004: 46)».

Podemos decir que, en dicha red instaurada en esta arena de política pública, todos/as los actores se encuentran satisfechos, pero la sociedad civil misma no se encuentra representada, ni organizada. Esto se demuestra en:

[...] la problemática habitacional, reflejada en la existencia de un número muy importante de familias que no habita una vivienda adecuada, tiene su rostro más dramático en los llamados «asentamientos irregulares» (que, a pesar de todos los esfuerzos realizados en los últimos tiempos, siguen estando en el orden de más de seiscientos en todo el país, habitados ya por casi doscientas mil familias) (Anzalone, et al., 2022: 10).

Existen en nuestra topografía los ocupantes irregulares de tierras, otro actor más a presentar con otra forma de expresión de acción colectiva:

Hago la distinción entre tres tipos de formación de asentamientos. [...] Las ocupaciones por goteo son aquellas que se forman gradualmente y sin planificación. Las ocupaciones planificadas son las que involucran algún grado de organización previa al momento en que sucede y al menos durante los primeros días o meses de la ocupación. Finalmente, las subdivisiones y ventas son las que se dan porque un desarrollador (el dueño o un intermediario) divide una porción de tierra y vende parcelas en una transacción con algún nivel de ilegalidad. (Álvarez, 2019: 42)

La autora hace referencia a que dichos colectivos en su accionar de invasiones planificadas, desde los años noventa y hasta 2007, fueron respaldados, apoyados e incentivados por grupos y líderes partidarios, por lo general de izquierda. Estos colectivos, de forma intencional y fuertemente organizados, lograron sus objetivos de alcanzar una vivienda en el mercado informal. Al mismo tiempo el análisis, contextualiza en la época, una visión marxista, que entiende a los asentamientos irregulares como una característica del modelo de desarrollo capitalista que no genera empleos estables para todos. (Álvarez, 2019: 22)

Además de estos fuertes y organizados actores sociales tenemos varios colectivos de menor fuerza y otras organizaciones conexas que participan de la COAVI y hoy tienen voz, como son: Asociación de Asistentes Sociales del Uruguay (ADASU), Asociación nacional de ONG orientadas al desarrollo (ANONG), CCU, Centro de estudiantes de Arquitectura (CEDA), Federación de estudiantes universitarios del Uruguay (FEUU), Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo (CIEDUR), Ciudad Abierta, Colectivo Habitadas, Colectivo Somos Barrio, Comisión Derecho a la Ciudad, Coordinadora de Alojamientos Colaborativos, Conviviendo Angirú, Coop. Angá Irú, Carpe Diem, Mujeres con Historias, Familias Presentes, Instituto de Promoción Económico Social del Uruguay (IPRU), Instituto técnico de asistencia cooperativo (ITAC), Miles de Ciudades, Mundo Afro, Colectivo Ni Todo Está Perdido (NITEP) y Olla Popular Juan Ramón Gómez²⁰. Estos colectivos fueron aglutinados y participan en proyectos de la Universidad de la República Oriental del Uruguay (UDELAR), tanto en espacios de formación integral como en otros espacios interdisciplinarios.

Fue la misma Universidad la que los identificó, y consideró que poseían una necesidad o presentaban un problema de vivienda social, y les otorgó voz a estos colectivos que no eran escuchados. Estos protagonistas plantean diferentes intereses y/o preocupaciones, urgencias y preferencias. Por ejemplo, IPRU, con sus demandas de acceso a una vivienda digna, acceso al suelo y a la ciudad, sin fragmentación social. La Comisión Derecho a la Ciudad reclama un alquiler público social sin la necesidad de ir por la opción de ser propietario sí o sí. El Colectivo Habitadas, reclama revertir la normativa rectora, incorporando la perspectiva de cuidados y el trabajo en casa, además de desarticular la familia nuclear como único núcleo social considerado, adaptándose así a la realidad social actual. Carpe Diem demanda políticas y soluciones para una población de mayores de 60 años de edad que no puede acceder a ninguna línea crediticia. NITEP, que es el primer colectivo organizado de personas en situación de calle en Uruguay, expresa la existencia de un Estado ausente en el grave tema de los asentamientos irregulares. CIEDUR plantea la seguridad en la tenencia, localización, asequibilidad y reclama diferen-

²⁰ Información extraída de la Conferencia «La vivienda en debate. Intercambio sobre las políticas de vivienda en el próximo periodo de gobierno». FADU, 19/11/2024. Se advierte al lector que dicha fecha es posterior al periodo de este estudio, pero muchos de estos colectivos ya se venían aglutinando, agrupando y participando dentro del periodo de estudio.

tes políticas públicas de acceso no solo a la vivienda sino al empleo, educación, etc., y demanda una gestión democrática de la ciudad.

Dichos colectivos y organizaciones sociales, el día 7 de octubre, participan de la marcha de los Sin Techo, que se realiza sobre la avenida Libertador hacia el Palacio Legislativo, conformando un comienzo de camino colectivo, en busca de soluciones a sus problemas reales.

Considerando todo lo anterior, se puede apreciar la creciente y peligrosa desproporción entre las demandas sociales y la oferta gubernamental.

Los actores económicos de las políticas de vivienda

A continuación, presentamos los actores económicos, por un lado, el Estado como actor, por el peso relativo de su gasto quinquenal: «En los tres gobiernos paso lo mismo, los recursos [...] desde 1990, los recursos públicos para vivienda están por debajo del medio por ciento del PBI (Nahoum, entrevista personal, 2024)». Por otro lado tenemos a las identidades financieras pertenecientes a la banca privada y otros, donde el sistema financiero uruguayo está conformado por dos bancos públicos, BROU y BHU, nueve bancos privados y una amplia variedad de instituciones no bancarias consolidadas²¹. Los bancos privados e instituciones financieras que operan en el sistema de créditos hipotecarios son: Scotiabank SA, Banco Santander, BBVA, HSBC, Banque Heritage (Uruguay), Citibank, Itaú, Banco de la Nación Argentina; de los cuales la mayoría son actores que forman parte del nuevo e innovador sistema de financiamiento de la vivienda formulado, con la promulgación de la Ley N.º 18574 del año 2009, denominada Otorgamiento de préstamos hipotecarios para vivienda. Notas de Crédito Hipotecarias.

Se trata de tres iniciativas públicas que surgen de la Agencia Nacional de Vivienda y de una alternativa privada. La ANV presentó en el mes de octubre tres instrumentos financieros que se enumeran a continuación: Notas de Crédito Hipotecarias²², Fondo de Garantía para Desarrollos Inmobiliarios y Seguro de Créditos Hipotecarios. Por otra parte, en esta misma fecha se promociona una iniciativa privada también innovadora:

21 Información extraída de internet, actualizada al 2 de noviembre de 2017.

22 Ley N.º 18574 del año 2009. Otorgamiento de préstamos hipotecarios para vivienda. Notas de Crédito Hipotecarias.

las empresas Campiglia y la argentina Pilay se asociaron para lanzar un fideicomiso inmobiliario que posibilite la colocación de ahorros y a su vez sea otra opción de financiamiento para adquirir vivienda propia (Facello, et al., 2009: 105).

En este período nuevamente se abrieron líneas de crédito para el financiamiento de vivienda en seis bancos privados, en el BHU y en el BROU. Si bien estos créditos han seguido una evolución creciente no llegaron a alcanzar los niveles previos a la crisis de 2002. Históricamente el BHU cumplió un rol protagónico en el financiamiento de la vivienda propia para los hogares uruguayos. En la salida de la crisis financiera de 2002 se reestructuró el BHU concentrándolo en actividades propias de un Banco. Paralelamente se crea la Agencia Nacional de Vivienda como una empresa pública que lleva a cabo las políticas definidas por el MVOTMA. El MVOTMA ha realizado intervenciones directas, préstamos del FONAVI y subsidios, orientadas directamente a grupos de hogares que efectivamente no acceden al financiamiento bancario. El análisis realizado en el capítulo de alternativas de financiamiento muestra claramente que para hogares de menores recursos el acceso a la vivienda requiere necesariamente el apoyo gubernamental a través de estas alternativas disponibles o de otras que se diseñen en el futuro. Por otra parte, los hogares de ingresos medios también requieren de la asistencia para acceder a la vivienda propia. El instrumento subsidio del MVOTMA evaluado en este trabajo cubriría este segmento. Cabe preguntarse qué tan vigente está este instrumento, con qué fondos cuenta el Ministerio para mantenerlo en el tiempo y si efectivamente se han concretado préstamos con este subsidio. [...] Históricamente han existido otras alternativas de financiamiento como las Cooperativas de Vivienda y los Fondos Sociales de Vivienda. La Ley 18125 establece restricciones al BHU para otorgar préstamos a personas jurídicas motivo por el cual hoy este tipo de créditos no están vigentes. Se entiende que alguno de los instrumentos presentados por la ANV, como el Fondo de Garantía de Desarrollos Inmobiliarios, podrían habilitar nuevamente líneas de crédito para este tipo de proyectos. En todos los casos analizados, préstamos de Bancos privados y públicos y de otras instituciones públicas, el ahorro previo mínimo exigido para acceder a un crédito hipotecario implica un esfuerzo importante pudiendo constituirse en un obstáculo insuperable para el acceso a la vivienda para muchos hogares. [...] Por otra parte, al buscar información sobre el funcionamiento de los mercados inmobiliarios uruguayos se encuentra que hay gran escasez de datos. Específicamente no hay datos estadísticos que permitan estimar demanda potencial de vivienda. No se puede estimar hoy cuántas familias demandarían un crédito hipo-

tecario para acceder a vivienda propia, entonces no se puede estudiar cuántas de esas cumplirían los requisitos del sistema financiero y cuántas quedarían fuera. Esto es una restricción importante a la hora de diseñar productos financieros y de elaborar política pública. Esta restricción también opera para la evaluación de emprendimientos privados (Faccello, et al., 2009: 130-131).

Además, tenemos otras instituciones financieras que operan bajo la persona jurídica de modalidad Fideicomiso Financiero autorizados por el BCU, como lo son Campiglia-Pilay y Consorcio del Uruguay²³, actores que no han adquirido un peso importante, y su incidencia es totalmente insignificante en el campo de las políticas de vivienda.

Los actores académicos de las políticas de vivienda

Las investigaciones en esta temática son muy escasas y prácticamente nulas en su importancia, radican en distintas universidades y otros centros de estudio, donde las mismas y sus autores, como actores, no poseen ninguna influencia en este campo de políticas públicas. En referencia a la revisión de la literatura académica sustantiva y específica, el principal y quizás único libro que abordó de forma amplia el tema de la política de vivienda, configurando el mismo un hito histórico de construcción de conocimiento y además un hito académico, es el libro de Altair Magri *De José Batlle y Ordoñez a José Mujica. Ideas, debates y políticas de vivienda en Uruguay entre 1900 y 2012*. (2014).

Altair Magri ha dedicado su vida a los estudios de las políticas de vivienda, y esto se ve reflejado en su gran trayectoria como docente e investigadora de primer nivel y consagrada por toda la academia. Realizó casi un centenar de publicaciones, entre las más destacadas encontramos: *La reforma gerencial en el área de la vivienda en Uruguay*, *El rol de las políticas de vivienda en la eficiencia sistémica de los países en desarrollo: análisis aplicado a la experiencia en Uruguay y Plan Juntos*. *Emergencia institucional en Uruguay. Cuando el estado no alcanza sus metas*, en 2013. En 2011 publicó *Plan Juntos: ¿Voluntarismo político o emergencia institucional?*; en 2010, *El proceso de reconstrucción del área pública de vivienda entre 2005 y 2009: instituciones, política y*

23 Consorcio del Uruguay es una administradora de grupos de ahorro previo uruguayo que inició sus actividades en 1980.

actores; en 2002, *Una reforma exitosa: la política de vivienda en Uruguay entre 1985 y 2000*.

Otro autor de la literatura específica y que ha demostrado gran preocupación por el tema es el ingeniero civil Benjamín Nahoum, que publicó en 1984 *El cooperativismo de ayuda mutua en el Uruguay: una alternativa popular y autogestión*, y en 2012, *La tensión entre el derecho y el negocio*.

También otro autor muy importante dentro del objeto de estudio es el arquitecto y político Juan Pablo Terra que, con su destacada actuación parlamentaria, fue uno de los redactores de la ley del Plan Nacional de Vivienda (PNV) del año 1968, que sintetizaba los planteos de la Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (CIDE) en la materia; además, fue uno de los fundadores del Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH), que presidió hasta 1972. Fue director de los *Cuadernos de Economía Humana* y coordinador de múltiples investigaciones sobre el ámbito rural, la vivienda, la distribución del ingreso, las clases sociales y la integración latinoamericana. Publicó en 1969, *La vivienda*, en la colección Nuestra Tierra (N.º 38), donde explicita en forma detallada el contenido y espíritu de la exitosa ley. En 1985 publica, *Vivienda y ambiente urbano en el Uruguay* un proyecto de ONU-CEPAL. Juan Pablo Terra promovió la fundación del Frente Amplio en 1971, y fue senador hasta el golpe de Estado del 27 de junio de 1973; en el momento de la ruptura institucional acababa de presentar un proyecto de ley que promovía la creación del Ministerio de Vivienda y Urbanismo y otro que formulaba el marco del ordenamiento territorial del país, denominado ley de Pueblos y Ciudades.

Por otro lado, no podemos dejar de mencionar el aporte académico realizado por Federico Traversa en su publicación del año 2004, *El papel del estado en los Policy Networks: la gestión del Ministerio de Vivienda en Uruguay (1990- 2000)*. Y también, aunque no se considere un hito, pero sí una perspectiva a revisar, la producción de Raquel Rolnik, arquitecta y urbanista brasileña, que ha sido una de las principales gestoras de las políticas del Partido de los Trabajadores en materia de vivienda digna, urbanismo y desarrollo social, y que publicó en 2019 *La guerra de los lugares, la colonización de la tierra y la vivienda en la era de las finanzas*. Se desempeñó como secretaria nacional de Programas Urbanos del Ministerio de las Ciudades (2003-2007), en la primera presi-

dencia de Luiz Inácio *Lula* da Silva, y fue durante seis años, hasta 2014, la relatora especial de la ONU para el derecho a la vivienda adecuada.

En definitiva, la producción académica es muy reducida y la mayoría sobre temas muy focalizados. Citamos a María José Álvarez (2000), en su trabajo de tesis de grado *La desafiliación resistida*:

La población de los asentamientos irregulares presenta situaciones de suma precariedad en la conformación de sus activos y en el potencial acceso a otros activos. Estado y mercado y algunos aspectos de la dimensión social conspiran contra la acumulación de activos. Por el contrario, la contra tendencia estaría a cargo de otro aspecto de lo social: la comunidad, es decir del capital social que se genera en los asentamientos, así como también de las experiencias pasadas de integración de los individuos.

Dicha autora ha investigado el tema de los asentamientos en Uruguay, y la relación Estado/asentamientos. En su libro, *Política de los márgenes. Asentamientos Irregulares en Montevideo* del año 2019:

Esta agenda abierta es revisitada en diversos estudios (Failache y González, 2018) a los cincuenta años de la Ley Nacional de Vivienda, en los que se visualizan diferentes antecedentes y aportes a considerar para un análisis de las políticas habitacionales. En este proceso se identifican estudios que hacen foco en el déficit habitacional (Nahoum, 2005; Casacuberta y Gandelman, 2006; Portillo, 2010). Estos estudios, a veces con conclusiones muy contradictorias, aportan, al evidenciar la importancia de las políticas públicas para contrarrestar dinámicas sociales y económicas que amplían el déficit habitacional y/o las desigualdades habitacionales existentes en la población uruguaya. [...] Otro conjunto de estudios en Uruguay, han centrado su foco en el análisis de las viviendas y su importancia en el marco de las políticas habitacionales, y los cambios normativos y sus impactos en los diversos programas, lo que constituye antecedentes de relevancia para la evaluación de políticas públicas (Nahoum, 2020 y 2018; Couriel y Menéndez, 2013; Delgado y Gallicchio, 2012; Angel, 2004; Aristondo, 2005) [...] Si bien se reconoce la centralidad de las viviendas, es clave también considerar la relación con las tramas urbanas, los equipamientos colectivos y la producción social del hábitat como otros estudios aportan, con énfasis en los procesos cooperativos (Abbadie y otros, 2018). [...] Es importante reconocer como antecedentes a considerar respecto a la evaluación de las políticas habitacionales,

aqueños estudios que se enfocan en algunos problemas relevantes, como son los relativos a la problemática de los asentamientos irregulares y las ausencias y presencias de políticas al respecto (Amarante y Caffera, 2003; Álvarez, 2000; Katzman, R. y otros, 2004.).

A nivel de los análisis económicos, a su vez, se pueden señalar como antecedentes los estudios de la evolución del precio de la vivienda y sus determinantes (Gandelman y Gandelman, 2003), o el análisis de políticas específicas y el cumplimiento de sus objetivos (Berrutti, 2017; Garabato y Ramada-Sarasola, 2011) (Anzalone, et al., 2022: 16).

VI. LA DIMENSIÓN IDEAS DE LAS POLÍTICAS DE VIVIENDA

1. Una aproximación teórica hacia el poder político de las ideas y discursos.

Hace más de dos décadas que existe una escuela académica que sostiene la importancia del poder político de las ideas y el discurso en el proceso de construcción y elaboración de políticas públicas, habilitando así el regreso de las «ideas a primer plano» (Camou, 1997: 5) como variable explicativa de las políticas, que se enfoca más en el rol de las ideas en la política que en las ideas políticas mismas.

Destacamos el papel explicativo de las ideas en el proceso de elaboración de políticas, «proponiendo esquemas analíticos renovadores y estudios empíricos originales» (5). Donde se presenta:

[...] la paradoja que se hace más desconcertante aún si pensamos que los economistas — quienes fundamentan sus modelos analíticos en las motivaciones últimas de los individuos basadas en el propio interés— le dan a las ideas económicas una importancia mucho más significativa que otros profesionales de las ciencias sociales. La insistencia —de Keynes a Friedman, de Hayek a Krugman— en que las buenas ideas favorecen la conformación de «diagnósticos adecuados» y de «políticas correctas» (5).

Sobre fines de los ochenta, diversos autores desarrollaron el concepto de comunidad epistémica (CE) siendo Peter Haas uno de sus referentes que la define como: «una red de profesionales con reconocida experiencia y competencia en un campo particular. Debido a su conocimiento especializado, las comunidades epistémicas cuentan con suficiente “legitimidad” en el área de políticas dentro de un campo determinado (1992: 3)». «Peter Haas sugirió el uso del concepto “comunidades epistémicas” para analizar la influencia que redes de expertos han tenido en la instauración de políticas²⁴».

Otro estudio importante sobre el poder político de las ideas fue el realizado por Kathryn Sikkink (1991), en su libro *Ideas and Institutions*, sobre estructuras del Estado y adopción del desarrollismo, análisis que contribuyó a poner de manifiesto de qué mo-

24 Revista de la Educación Superior. Vol. XXXIV (2), N.º 134, abril-junio de 2005, pp. 107-122. ISSN: 0185-2760. Pág. 108

do las características de las instituciones influyen en las dinámicas de las ideas y cómo algunas estructuras son más permeables que otras a ciertas ideas.

Dentro de este nuevo aporte conceptual se sumaron otros marcos teóricos, que hace una década ya habían incorporado la importancia del papel de las ideas como el elaborado por John W. Kingdon (1984) con su modelo de las corrientes múltiples o también llamado de la ventana de oportunidad, estos han sido muy útiles para el análisis de la praxis política de las políticas. El estudio de las ideas fue recobrando dinamismo y legitimidad. Entender las «creencias de la gente» ha vuelto a ser relevante. En este contexto, John Campbell (2004), categoriza en tipos de ideas, ve a las ideas como sentimientos públicos, las cuales pueden llegar a determinar y ejecutar un programa, además, distingue ideas programáticas.

En definitiva, las ideas, discursos, narrativas, etc. de los actores terminan formando un marco de referencia o varios marcos de referencia distintos u opuestos que se instalan en la sociedad y van cambiando o no, donde unos se imponen y otros pierden, en donde los mismos se encuadran y tienden a redirigir o dirigir las acciones de las instituciones estatales. Se deben comprender los roles que las ideas pueden desempeñar como definiciones de problemas. La definición del problema en sí mismo es la forma de ver la realidad, por ejemplo, la falta de vivienda puede verse como producto de la escasez, o un alto porcentaje de desempleo, o una falta de ambición individual.

¿A qué nos referimos cuando hablamos de ideas? Los académicos han dado distintas respuestas a esta pregunta. Algunos ejemplos muy citados ayudan a tener una noción general de las definiciones propuestas. En *Ideas and Foreign Policy*, publicado por Cornell University Press en 1993, Judith Goldstein y Robert Keohane distinguieron entre visiones del mundo, creencias normativas y creencias causales. En su obra *Institutional Change and Globalization*, publicada por Princeton University Press en 2004, John Campbell, por su lado, propuso cuatro tipos de ideas: dos de ellos, los sentimientos públicos y los paradigmas son ideas implícitas (forman parte del *background* del debate público); los marcos y programas, en cambio, forman parte abiertamente del debate público. En el capítulo que publicara en el excelente libro editado por Daniel Béland y Robert Cox, *Ideas and Politics in Social Science Research*, publicado por Oxford University Press en 2011, apoyándose en John Kingdon, Jal Mehta diferenció entre filosofías públicas, definiciones de

problemas y soluciones de políticas. Los académicos, además, han realizado un esfuerzo especial por poner de manifiesto a través de qué mecanismos causales concretos y por medio de la agencia de qué actores específicos los distintos tipos de ideas ejercen su poder político. [...] John Campbell insiste en que las ideas solamente ejercen su poder cuando son encarnadas por actores (v.g. decisores, académicos, consultores, políticos). Las instituciones especializadas en generar conocimiento y en diseminar ideas (como los think tanks) y las redes de expertos (como las comunidades epistémicas), también juegan un papel decisivo. Las ideas generan cambios en instituciones y políticas o circulando de un contexto a otro, en procesos de difusión y traducción, o mezclándose con otras ideas dentro del mismo contexto, en dinámicas de bricolaje (Garcé, et al., (s/f): 241).

Apostando fuertemente al estudio del poder de las ideas Vivien Schmidt (2006) propuso distinguir una cuarta vertiente²⁵ que se ha ido conformando, la que denominó Institucionalismo discursivo (ID):

Este enfoque se distingue por tres características. En primer lugar, como acaba de decirse, asigna a ideas y discursos un papel central en la política y, en especial, en la explicación del cambio. En segundo lugar, conecta estrechamente las ideas tanto con el entorno institucional como con el contexto discursivo (“meaning context”). En tercer lugar, en lugar de apuntar a sustituir otros enfoques teóricos aspira, por un lado, a apoyarse en ellos (usándolos como “background information”) y, por el otro, a complementarlos (dándole una “oportunidad a la paz”). (Schmidt 2008: 322) (Garcé y Schmidt, 2015).

Los institucionalismos en todas sus vertientes no son más que paradigmas en el sentido de Thomas Kuhn, una convención relativamente arbitraria y ampliamente aceptada por los científicos políticos en su tiempo, pero como aquellas que la precedieron, están sujetas a ser abandonadas tarde o temprano, argumentando en su aporte teórico que el conocimiento no es el resultado de la simple acumulación de saberes, sino de los cambios de paradigmas y la adopción de nuevos enfoques.

A continuación, en esta topografía analizaremos en nuestro siguiente apartado empírico ideas, cosmovisiones, ideologías, creencias, valores, paradigmas de política, y los dife-

25 Según la clasificación de los “nuevos institucionalismos” de Peter Hall y Rosmary Taylor en los años noventa, que distinguían tres grandes corrientes en la ciencia política contemporánea como son el: IRCH, IH y IS.

rentes discursos instaurados en la sociedad uruguaya que juegan un papel muy destacado, ya sea por acción u omisión en el proceso de la elaboración de las políticas de vivienda.

Cuadro 3.

Marco teórico-conceptual seleccionado.

	Autores
Instituciones	R. Putnam (1993) P. Hall y R. Taylor (2000) J. Subirats (2008) N. Bentancur (2008)-(2015) J. Mainardes (2015) Weaver y Rockman (2015)
Actores	K. Marx (1859) W. Korpi (1978)-(1983) R. Dahl (1989) C. Lindblom (1992) T. Dye (1992)
Ideas	K. Sikkink (1993) P. Haas (1992) J. W. Kingdon (1984) T. Kuhn (1995) A. Camou (1997) J. Campbell (2004) V. Schmidt (2006)

Fuente: Elaboración propia

2. El papel explicativo de las ideas en la praxis de las políticas de vivienda

Nuestra Constitución Nacional, vigente desde el año 1967, contiene un capítulo sobre el derecho a la vivienda, publicada el 02 de febrero de 1967:

Sección II. Derechos, deberes y garantías. Capítulo II.

Artículo 45.- «Todo habitante de la República tiene derecho a gozar de vivienda decorosa. La ley propenderá a asegurar la vivienda higiénica y económica, facilitando su adquisición y estimulando la inversión de capitales privados para ese fin».

Quien suscribe entiende que la norma anteriormente citada es una norma programática. Derecho Subjetivo: La dogmática nacional ha señalado que la estructura de la primera oración del Art. 45 permitiría sostener que se está ante una norma preceptiva (y por lo tanto operativa) que reconoce un derecho social. Sin embargo, la segunda oración configura lo que la interpretación de los juristas la califican de una hoja de ruta (Rocca, et al., 2013: 129-140). Entendemos que nuestra norma de mayor jerarquía ve el derecho a la vivienda como una expresión de deseo, y no determina ni dota de facultades importantes a la misma²⁶ en lo sustantivo, pero en lo formal si determina y fija las reglas constitucionales de nuestro régimen democrático, bajo la organización de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial (Subirats, 2008: 106).

Ideas programáticas

El Programa de gobierno 2005-2010 del Frente Amplio (2003).

El escueto capítulo sobre vivienda del Programa de gobierno del Frente Amplio (FA), fue aprobado por su IV Congreso Extraordinario «Héctor Rodríguez» en diciembre de 2003 bajo el lema: «Porque entre todos otro Uruguay es posible». Se trata de un punteo desordenado de algunos principios generales, objetivos y medidas de desigual desarrollo y expansión. Al inicio realiza un diagnóstico muy grueso, temáticamente parcial y robusto de la situación actual de la vivienda, el cual destaca al 92% de nuestra población como urbana y 50% de ella concentrada en Montevideo. Somos tres millones hace veinte años y hace énfasis en el detrimento en la calidad de vida, lo cual se demuestra en la

26 Son reflexiones personales de quien suscribe.

segregación socioterritorial, expulsando población hacia áreas periféricas sin servicios, la densificación residencial versus expansión urbana y periférica, precariedad constructiva, déficit de infraestructuras, etc. Se deja constancia además de la existencia de 70.000 viviendas desocupadas, del 55% de morosidad en el BHU, del fuerte aumento e incidencia del alquiler en los sectores populares y por lo tanto aumento de los lanzamientos/desalojos por mal pagador: 13.000 lanzamientos en 1998. Como resultado menciona que el 60% de la población residente en los asentamientos precarios son exinquilinos. «Diría que hubo tres énfasis distintos, en cada periodo de gobierno [...] cada tipo de gobierno le puso su impronta a un programa que básicamente es el mismo con algunas incorporaciones, con el paso del tiempo, se van agregando algunos programas de vivienda (Schelotto, entrevista personal, 2024).

A continuación, exponemos las propuestas, objetivos y medidas presentados en el programa para este quinquenio (Programa del Frente Amplio 2005 -2010 - IV Congreso Extraordinario):

— Se implementará un “Plan de Urgencia” en 2005, para atender las situaciones más graves. Se racionalizará el uso de los recursos estatales, incorporando al Plan las tierras baldías y fincas vacías, o subutilizadas que sean adecuadas.

— Se promoverá la utilización óptima del stock privado, mediante estímulos como exoneraciones, rebaja de aportes, facilitación de trámites, normativa, líneas de crédito favorables, y gravando progresivamente los inmuebles no incorporados al mercado.

— «Se estimulará la actuación de las cooperativas de ayuda mutua y ahorro previo, destinando los recursos necesarios y simplificando la tramitación; se apoyará asimismo la autoconstrucción, mediante asistencia técnica y financiera».

— «Las viviendas nuevas se localizarán en zonas con servicios y se impulsará el reciclaje y refuncionalización del stock construido en las zonas consolidadas, evitando la segregación de cualquier especie y el desarraigo. Las viviendas reunirán las condiciones mínimas de superficie acordes a la integración familiar y los requisitos de higiene y confort establecidos en la Ley de 1968 y los concernientes a barreras arquitectónicas para los discapacitados (Ley 16095)».

- «Se implementarán programas de mejoramiento del hábitat en los barrios carenciados, dentro de políticas sociales integrales e integradoras que involucren la participación activa de los habitantes en la propuesta y en la gestión».
- «Para evitar la formación de asentamientos precarios se aplicarán medidas para que la “población de riesgo”, en tanto cambia su situación socioeconómica, pueda acceder a soluciones adecuadas, vía arrendamiento, subsidio total o parcial, Cartera de Tierras, Banco de Materiales y asistencia técnica (76)».
- Se dará continuidad a la experiencia de MEVIR y a la gestión del fondo de los jubilados.
- Se creará una Cartera Nacional de Tierras urbanizadas y urbanizables.
- Para que los pagos estén en proporción a los ingresos familiares, en el caso de préstamos se recurrirá al refinanciamiento y/o subsidio, mediante un sistema de franjas en que los ingresos menores se afectarán menos; para los arrendamientos se implementará un Fondo de Garantía.
- Se eliminarán las cargas tributarias injustificadas a la construcción.
- «La política de vivienda será conducida, con enfoque integral, por el ministerio respectivo, en coordinación con los demás organismos involucrados y con las políticas productivas y de desarrollo territorial, actuando organismos estatales especializados, bajo la responsabilidad de aquél, en las funciones financiera, de producción, etc. La ejecución se descentralizará, para recoger de manera directa las necesidades locales y sectoriales, por medio de las Intendencias y las organizaciones sociales, las que participarán en la planificación y asignación de recursos. La administración del Fondo Nacional de Vivienda será autónoma y estará bajo la responsabilidad del Ministerio (77)».

Los tres quinquenios del FA no son iguales [...] en el primer quinquenio una de las primeras decisiones que toma el Poder Ejecutivo es que la vivienda no iba ser prioridad, se define acá la prioridad es el Mides, con los programas de pobreza. Se mantiene un presupuesto semejante al que venía, ahí lo que es la prioridad es la reestructura del sistema de vivienda (Nahoum, entrevista personal, 2024).

Más allá de algunas medidas y objetivos que jamás se cumplieron y otros que se postergaron, podemos decir que el Programa del FA manifiesta una sintonía con el plan instrumentado por la primera administración de Tabaré Vázquez, en lo que refiere al rediseño institucional, la promoción privada, la continuidad de políticas, y otras que se fueron forjando en las administraciones posteriores.

El Programa de gobierno 2010-2015 del Frente Amplio (2008)

El Programa del FA, promulgado en el V Congreso Extraordinario «Zelmar Michelini» el 13 y 14 de diciembre de 2008, «Hacia el segundo gobierno del Frente Amplio más democracia, más justicia, más prosperidad», sin realizar un diagnóstico de la vivienda, presenta quince medidas genéricas en su capítulo V. La vivienda como factor de integración social, a los efectos de garantizar el acceso y la permanencia a la vivienda en un hábitat digno y el derecho a la ciudad, reducir el déficit habitacional, cuantitativo y cualitativo, instrumentar otros programas, desarrollar una gestión eficaz y eficiente.

Las medidas planteadas son:

- Fomentar la captación de ahorro público y privado, profundizar la inversión pública y estimular la inversión privada en vivienda, al tiempo de fortalecer el crédito hipotecario social para vivienda por parte del sistema financiero público, sin perjuicio de las medidas que se puedan adoptar para alentar ese crédito en el ámbito privado.
- Mejorar el hábitat existente.
- Fortalecer el SPV de acuerdo a los nuevos roles y competencias de los organismos involucrados (MVOTMA, ANV y BHU).
- Promover mecanismos tendientes a ampliar la transferencia en la gestión y en la ejecución de los programas, recurriendo a los gobiernos departamentales y locales y a la sociedad civil organizada. Se tomará especialmente en cuenta al sistema cooperativo.
- Destinar al Plan de Vivienda los bienes inmuebles urbanos y suburbanos de propiedad pública, aptos para vivienda y servicios habitacionales que se encuentren ociosos.
- Facilitar el afincamiento de los jóvenes.

- Priorizar los sectores económicamente más desfavorecidos, con la finalidad de fomentar la inclusión y la heterogeneidad social, a través de mecanismos tales como el desarrollo de un sistema de subsidios.
- El acceso a una solución habitacional para víctimas de violencia doméstica.
- El acceso a soluciones habitacionales de los emigrados.
- Por la magnitud de la situación, se deberá continuar con la incorporación explícita — programática y presupuestalmente— de acciones concretas dirigidas a la población residente en asentamientos irregulares.

En lo referido anteriormente se refleja un gran continuismo con el quinquenio anterior, donde la novedad programática de esta administración es la elaboración de fuertes políticas públicas focalizadas hacia los más vulnerables dentro de los vulnerables, con un plan de rescate como es el «Plan Juntos - Plan Nacional de Integración Socio Habitacional». Implementado como una idea y emprendimiento personal del presidente José Mujica Giordano, Ley N.º 18829 del año 2011: Plan Nacional de Integración Socio-Habitacional Juntos. El Plan Juntos comenzó a implementarse en 2010, pero no fue fácil dotar de legitimidad a un emprendimiento de este tipo que carecía de sustento legal. Instaurar un proyecto por fuera del ministerio correspondiente necesitaba de mediaciones con los partidos y con la propia arquitectura burocrática. Las aspiraciones del plan eran amplias: «[...] el Plan Juntos va más allá del programa de construcción de viviendas propiamente dicho, porque busca atender la emergencia social no solo en lo habitacional, sino también en la salud y educación. El gran objetivo acá es la integración del que ofrece la ayuda con quien la recibe (Secretario de Presidencia A. Breccia: 24/5/2010, www.presidencia.gub.uy), (Magri, 2014: 170)».

El Programa de gobierno 2015-2020 del Frente Amplio (2014)

El Programa del FA, promulgado en el Congreso del 23 y 24 de noviembre de 2014. Bases Programáticas - Tercer Gobierno Nacional del Frente Amplio en su capítulo tercero, «Vivienda y Hábitat», sin presentar nuevamente un diagnóstico ni ningún estado de situación, detalla los logros de los gobiernos anteriores: la utilización de un batería de instrumentos para atender los diferentes problemas como las cooperativas; los pro-

gramas multisectoriales de inclusión sociohabitacional con enfoque integral; la acción de MEVIR; las garantías y subsidios de alquiler; la conexión a servicios; la reestructura y refinanciamiento de deudas; los créditos para refacción y mejoramiento de viviendas; los programas para pasivos; la regularización y relocalización, en su caso, de asentamientos; la búsqueda de diferentes fuentes de inversión; los programas para sectores de ingresos medios; etc.

Los objetivos y propuestas de acciones programáticas son presentados dentro de cinco líneas estratégicas (Programa del Frente Amplio 2015-2020):

— Eliminar las situaciones de emergencia habitacional, profundizando en la integración de todas las políticas habitacionales con las restantes políticas sociales, asignándose recursos específicos para las acciones conjuntas y fortaleciéndose la coordinación de las acciones entre los organismos públicos involucrados. «Se incluirán el Plan “Juntos”, el PMB (ex PIAI) y demás programas actualmente existentes en el Plan Quinquenal de Vivienda. Las acciones sobre el stock existente y en particular sobre terrenos baldíos y vivienda desocupadas permanentes serán parte de las políticas para la emergencia habitacional. Se garantizarán soluciones para una intervención inmediata y transitoria en casos graves, que viabilicen la realización de los objetivos de las políticas sociales (unidades vacías del PNV, alquileres, un stock de viviendas a ese fin, mejora con materiales de la vivienda que dispone el núcleo, y otras), ampliando así la actual cobertura (78)».

— Efectivizar la participación relevante del Estado en el mercado de suelo urbanizado para posibilitar el acceso de los sectores de menores recursos. Se fortalecerá la CIVIS, que incluirá un stock de disponibilidad inmediata para emergencias y se incentivará la obtención de suelo urbanizado para la misma. Se avanzará en la regulación que permita que los inmuebles privados declarados en situación de abandono sean puestos al servicio de la sociedad.

— Implementar políticas de vivienda y hábitat dirigidas a todos los sectores de la población, sin perjuicio del establecimiento de prioridades, con diferentes modalidades y estrategias. — Optimizar el uso intensivo del stock de vivienda y hábitat existente. — Fortalecer el sistema de financiamiento público, mediante créditos y subsidios para posibilitar el acceso a la vivienda de los sectores de población de menores recursos. Se

utilizará el ahorro público y privado, mediante emisión de títulos para el financiamiento de la vivienda, BHU, AFAP, ganancias de empresas públicas, etc.

Si bien es razonable sostener que la elaboración de las ideas programáticas y su potencial orientaron la segunda administración de Tabaré Vázquez, dotadas de homogeneidad y coherencia, estas en todos sus niveles y ámbitos son de poco impacto en lo que refiere a cobertura, universalidad y resultados. En consecuencia, se asiste a una situación de «malestar con el Ministerio de Vivienda» desde la sociedad civil, demostrada por el déficit habitacional recurrente en todas las administraciones.

¿Existió un marco programático que transformó la política de vivienda uruguaya en el periodo 2005–2020?

«Hay una cosa que al Frente le pasa mucho, es que el programa se les acaba muy rápidamente, son grandes consignas, y cuando empieza la ejecución esas consignas se cumplen, pero después, hay que darle más relleno. Lo que sí es verdad es que hay una modificación importante, es que diversificó la política [...] cada gobierno de los anteriores era casi monopolítica, núcleos básicos, entonces el 90% del presupuesto era para núcleos básicos, y después tiene un margen pequeño para otros sectores sociales, pero cada gobierno fue haciendo una sola política. Antes eran créditos para vivienda, promoción privada, el frente hizo un abanico más grande. Es verdad que las cooperativas se llevan la mitad del fondo nacional de vivienda.» (Machado, entrevista personal, 2024).

Mediante el relevamiento anterior de los recursos programáticos disponibles —los cuales muestran especificidad, continuidad, coherencia y que contribuyeron hacia las transformaciones en este campo de políticas, con su rediseño tanto en lo institucional, como en la reorientación de las políticas en lo que refiere a lo sustantivo, y resultaron en una mejora importante de calidad y cobertura en la era progresista— podemos establecer en lo que refiere a los diferentes niveles de ideas, ya sea, en soluciones de política, definición del problema y filosofías públicas o *zeitgeist* (Kingdon, 1984), que dichas ideas programáticas presentadas apuntaron a ser el medio para resolver el problema, para lo cual estas ideas sirven como soluciones y no se centraron en el o la definición o definiciones del problema en sí.

El decreto presidencial 421/2018 del año 2018, aprueba la Estrategia Nacional de Acceso al Suelo Urbano (ENASU):

[...] la misma se planteó dentro del marco de la implementación de la Nueva Agenda Urbana, definida por las Naciones Unidas, en línea con los compromisos asumidos por Uruguay en la Conferencia Mundial sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III) de la Organización de las Naciones Unidas, realizada en Quito en 2016. (Anzalone, et al., 2022: 126).

Al mismo tiempo, plantea los mecanismos de coordinación del accionar de los actores implicados en tres ejes de trabajo, la optimización y sustentabilidad en el uso del suelo, la adquisición pública de suelo y la gestión del suelo público.

Además, como gran legado y actual sistema legal vigente en lo que refiere a los arrendamientos urbanos y suburbanos, asimismo considerados como producto sustituto a la compra y/o acceso a la vivienda propia, fueron liberados los precios de los alquileres al mercado inmobiliario por la Ley N.º 14219 del año 1974. «En esta norma, el plazo legal para desalojos beneficia al arrendatario, reajusta el valor del alquiler de acuerdo con la Unidad Reajutable de Alquileres, que toma como referencia la variación en los salarios, pero la fijación de precios de alquileres se regula mediante oferta y demanda y sin monitoreo estatal (Desca, 2022)». Dicho régimen de libre contratación fue renovado por el gobierno de Luis Alberto Lacalle Herrera por veinte años más en el Art. N.º 118 de la Ley de Rendición de Cuentas N.º 16462 del año 1994 y renovado además por el gobierno de Mujica en el Art. 236 de la Ley de Rendición de Cuentas N.º 18996 del año 2012, hasta el año 2034.

Ideas discursivas o las ideas en el Discurso

Discurso de asunción al Parlamento del 1 de marzo de 2010. Presidente José Mujica Giordano.

[...] la vivienda es el remedio urgente para la pobreza de hoy. En primera instancia desplegaremos un abanico de iniciativas solidarias con la vivienda carenciada, *dentro y fuera*, de los recursos presupuestales. Apelaremos al esfuerzo social. Vamos a demostrar que

la sociedad tiene otras reservas de solidaridad que no están en el Estado. Me niego al escepticismo, sé que todos podemos hacer algo por los demás y que lo vamos a demostrar. ¡Van a ver! Van a aparecer materiales, dinero, cabezas profesionales y brazos generosos (Magri, 2014: 148).

El fenómeno tan agudo de los asentamientos que se disparó con la crisis del 2002 generó un quintil, una franja que en realidad no cabía de todo dentro de los quinquenales, no porque el Ministerio no lo quisiera atender, pero tenía un montón de especificidades que hacían necesario un plan particular. El PIAI que estaba metido en esa franja, que es un proyecto del BID, era un proyecto bueno que lo utilizamos, pero tenía una cantidad de condicionantes muy limitativas para su despliegue y entonces había una cantidad de problemas que nos quedaba fuera. Eso fue la génesis del Plan Juntos. [...] El Plan Juntos es una ley, una ley que es muy interesante de ver, es muy detallada, en la que, si bien en la ley Nacional de Vivienda hay una definición de núcleo familiar —en la vieja ley del año 68 de Juan Pablo Terra tiene una definición que es buena, es una ley que tiene muchas cosas muy vigentes, aunque sea del 68—, el núcleo familiar nosotros veíamos que tenía esa característica de difuso (Topolansky, entrevista personal, 2016).

Presentamos otra idea de acción política, en función de lo mencionado anteriormente, y podríamos decir que es totalmente opuesta, esta fue analizada y cuantificada en sus estudios de los factores determinantes de los asentamientos irregulares por Amarante y Caffera (2003), con datos extraídos del año 2000:

Simple cálculos comparativos de políticas sugieren lo anterior, como se presenta a continuación. De acuerdo con la estimación realizada por el MVOTMA, el costo de un Programa Nacional de Regularización que implique 38.000 viviendas asciende a US\$ 397.680.000. [...] A efectos de comparar los costos de las políticas de regularización versus subsidio a la vivienda, téngase en cuenta que US\$ 397.680.000 es aproximadamente el valor actual neto de una política de subsidios que otorgue a la misma cantidad de hogares US\$ 110 mensuales durante 30 años. Con dicha cantidad de dinero estos hogares accederían a un alquiler promedio pagado por los hogares del quinto decil. En efecto, el ingreso promedio de los hogares del primer quintil equivale a \$ 4.516 de diciembre de 1999. El valor del alquiler promedio pagado por los hogares del quinto decil en 1999 es \$ 2.331 (valores de diciembre de 1999). Esto implica que un subsidio que cubra la diferencia entre el 30 % del ingreso del hogar y el valor del alquiler promedio del quinto decil

equivale aproximadamente a \$ 1.000 mensuales de subsidio por hogar (valores de diciembre de 1999, y equivalentes a US\$ 90 de la fecha, aproximadamente). Otra ventaja de este tipo de política es que logra romper el círculo de la segmentación residencial, al darle libertad a las familias para arrendar en diferentes lugares de la ciudad. (90)

Discurso de Tabaré Ramón Vázquez Rosas durante la campaña electoral del año 2014.

En su cierre de gira en octubre de 2014, el candidato puso énfasis en la vivienda: «un tema tan sentido por la población». «El Uruguay debe dar vivienda digna para todos sus habitantes. No es cuestión de poner un ladrillo arriba del otro [...] El FA habla de vivienda digna para todos los ciudadanos, como lo establece la Constitución», dijo Vázquez, que remarcó que «una política de vivienda cuesta llevarla adelante, no hay milagros», por lo que «los resultados se ven en el mediano y el largo plazo, no se miden por el número de ladrillos que se pone, sino por lo que dignifica la vida de los ciudadanos». Vázquez enfatizó que el FA no propone «núcleos evolutivos» como los 25.000 que se construyeron en la década del noventa «como soluciones», y son «25.000 problemas» ni como «las viviendas de emergencia»; «esas no eran soluciones válidas», sostuvo. Sobre el tema, el FA contempla dar «solución a las familias que tienen emergencia habitacional», para que «tengan viviendas adecuadas» con «agua potable y saneamiento», porque «no es cuestión de hacer viviendas para pobres malas, espantosas, y que haya otras viviendas para el resto de la sociedad». Vázquez dijo que, en un eventual tercer gobierno del FA, se impulsaría un programa que «atienda al stock de viviendas disponibles vacías en todo el país». Ese programa contemplaría créditos y también subsidios para los dueños, para que reparen y pongan en funcionamiento esas viviendas y que «en el plazo no mayor de un año se estén alquilando». «Hay parejas jóvenes que no tienen vivienda y tienen capacidad de pago, pero no de ahorro», señaló, y a ellas se las subsidiará para que compren una vivienda; a los jubilados, que no tienen capacidad de ahorro ni de pago, se les otorgarán subsidios, y se buscará recuperar las viviendas del BPS «que están vacías». También se comprometió a que el Estado será garantía de quienes no pueden acceder a alquileres por carecer de la misma. «Fortaleceremos el presupuesto del Ministe-

rio de Vivienda e impulsaremos programas de vivienda de interés social», dijo Vázquez, porque «sabemos que cuando el FA se compromete cumple, y sabemos que va a cumplir²⁷».

Entrevista del 29 de noviembre de 2020 a Tabaré Ramón Vázquez Rosas.

Pregunta: ¿Qué le hubiera gustado haber hecho y no pudo?

Respuesta: Y quizás este,... actuar un poco más en disminuir la pobreza extrema que tenemos,... y terminar con este... esos ranchitos tan humildes,... de... de nylon y de chapa, y de bloques, porque los conocí de adentro y me hubiera gustado que hubiéramos podido dejar mucho más gente, muchos más uruguayas y uruguayos en mejores condiciones en la vivienda, me hubiera gustado mucho²⁸.

Las herramientas prácticas del Institucionalismo Discursivo, ID

Estas herramientas nos permiten, junto con la gran cantidad de evidencia empírica existente con potencial explicativo, intentar relevar cuáles son las ideas, perspectivas, identidades y modelos que circulan en la política de vivienda en Uruguay, intentando así realizar el mapa de ideas de nuestra topografía.

El discurso de la elite puede tomar muchas formas y sirve para transmitir mensajes a lo largo de numerosos actores, el cual posee un contenido sustantivo, donde su significado puede ser propagado en diferentes *frames*, narrativas, relatos, memorias colectivas y discursos de lucha. Los líderes también atentan para llamar a su audiencia con una argumentación normativa o cognitiva. Dependiendo del *target* de audiencia los mensajes pueden manejarse diferentemente de acuerdo a la interacción de los actores, con el propósito de orientar una política o comunicar con el público²⁹.

El cuadro 4 que se presenta a continuación está adaptado en el sentido de Viven Schmidt. El mismo ayuda a organizar las ideas, perspectivas, modelos de la política de

27 Extraído la página web Montevideo Portal, <https://www.montevideo.com.uy/Noticias/Frente-Amplio-es-certeza--dijo-Tabare-Vazquez-uc249404> - 09/10/2014

28 Extraído de Infobae, <https://www.youtube.com/watch?v=e31imd1w7bg>. Entrevista El Legado_infobae_29/11/2020.

29 Extraído de la Revista Uruguaya de Ciencia Política, Vol. 24 N.º 2. Montevideo: ICP, p. 51. La traducción al español fue realizada por quien suscribe.

vivienda en Uruguay. Existen ideas que pueden ser categorizadas por el nivel de generalidad, programas políticos, filosóficos, y el tipo de contenido cognitivo o normativo.

[Este] enfoque cognitivo, que se esfuerza en entender a las políticas públicas como la expresión de marcos cognitivos y normativos que constituyen sistemas de interpretación de la realidad en el seno de las cuales los distintos actores públicos y privados pueden situar sus acciones (Muller, Surel, 1998:47). Este enfoque subraya el papel de las ideas y de las representaciones (o frames) en la formación (y sobre todo en la definición) de los problemas que acaban siendo objeto de la acción pública y que explican el cambio en las políticas públicas. El rasgo distintivo de esta corriente de pensamiento es que pone el acento en los principios generales, la argumentación y los valores que definen una visión del mundo que acaba reflejándose y/o produciendo la política pública (esta perspectiva ha gozado de una notable popularidad tras los trabajos de Lakoff aplicados al escenario político norteamericano) (Lakoff: 2007) (Subirats, 2008: 24).

Cuadro 4:

El poder de las Ideas en el discurso de la política de vivienda uruguaya 2005-2020.

	Ideas en el Discurso	Mezcla de Ideas
Desde las Ideas	Frames (Marco interpretativo)	Social: “No más casas sin gente ni gente sin casas” ³⁰
	Narrativa	Déficit habitacional crónico enfatiza en modelos estatistas heredados.
	Relato	El relato de bajar los costos incorporando: modalidades de autoconstrucción y sistemas variados ³¹ . MEVIR y el relato del aporte filántropo estanciero ³² Plan Juntos: otro relato «tengo la vivienda porque Pepe donó de su salario» ³³ . Otro relato que afirma FUCVAM «Con la Reforma tributaria desapareció el fondo de vivienda» ³⁴ .
	Memoria Colectiva Discurso de Lucha	«La idea de la Casa Propia» ³⁵ . Modelos cooperativistas Liberalización del mercado de alquileres

30 Slogan de las marchas de Fucvam. Extraído de: <https://www.carasycaretas.com.uy/fucvam-reclama-suspender-desalojos-y-servicios-para-hacer-frente-a-la-pandemia>. – abril 2020.

31 Abarcan sistemas constructivos que utilizan desde el ladrillo hasta el barro y con desechos de basura.

32 Entrevista personal con el arquitecto Salvador Schelotto. Director de la DINAVI 2016 - 2020, el 18 de marzo de 2024.

33 Entrevista personal con la senadora Lucía Topolansky, el 20 de julio de 2016.

34 Entrevista a Salvador Schelotto.

35 Cifras de Informe de Factum (1996): «72% de los uruguayos viven en vivienda propia, cifra que trepa al 78% si se suma a quienes viven en casa propiedad de sus padres, abuelos o hijos. La gente con casa propia es más en el interior que en Montevideo, y es mayor el porcentaje cuanto más alto es el nivel socioeconómico. En el nivel bajo viven en vivienda prestada u ocupada de hecho el 14%, en vivienda alquilada otro 18% y en vivienda de otros familiares el 10%. Extraído de: <https://portal.factum.uy/ediciones-antteriores/encuepol/opipub/1997/opp97056.html#inicio>

Tipos de	Cognitivo	Difusión de referencias cuasi-teóricas en la medición del déficit habitacional.
Argumentación		Político: integración con las políticas sociales Económico: a) Modelos de promoción privada VIS b) Modelos estatista vs. privatista c) Modelos mixtos d) Modelo de barrios privados

Fuente: Elaboración propia.

Las herramientas del institucionalismo discursivo ayudan a entender el significado sumamente complicado del fenómeno de la vivienda en Uruguay. Está demostrada en el cuadro anterior la existencia de relatos que circulan, escenarios múltiples y contradictorios, que van por ejemplo de modelos estatistas como lo fue el «Plan Juntos», otros en el cual el Estado otorga una casa a cambio de nada, hasta modelos de producción privada de viviendas con importantes exoneraciones fiscales que llegaron al segmento de la clase media alta. Así como también «la idea de la casa propia» instaurada desde larga data en la memoria colectiva de los uruguayos, discursos agresivos de lucha de parte del movimiento social (FUCVAM) «no más casas sin gente, ni gente sin casas». Y hasta variados relatos, como el de «usted mismo se hace su casa».

Presentamos en el cuadro las ideas que en cierto punto responden ahora, encontrándose por encima o por abajo del juego político, donde lo más poderoso es el dinamismo de estas, y donde podemos identificar una agenda que se aplica en múltiples discusiones.

Cuadro 5:*Topografía de los 15 años de la era progresista (2005-2020)*

Topografía	2005-2020
Instituciones	MVOTMA_ Cambio de rol BHU_ Cambio de rol MEVIR_ Continuidad BCU_ Continuidad ANV_ Innovación BROU – BPS_ Continuidad
Actores	SUNCA Cooperativas de vivienda CCU APPCU Banca privada y pública Universidades
Ideas	Eliminación NBE ³⁶ Políticas universales Marco social Plan Juntos_ Cambio

Fuente: Elaboración propia.

36 «Había una definición en ese momento del Frente de no continuar con los núcleos básicos evolutivos (NBE) (Machado, entrevista personal, 2024)».

VII. REFLEXIONES FINALES

1. Recapitulando sobre las variables institucionales de las políticas de vivienda, en su consideración teórica, apelamos a la corriente del «neoinstitucionalismo», donde las instituciones impactan en los productos políticos o servicios de la administración pública *outputs*⁴⁰ y son determinantes en el juego entre actores y el rol de las ideas (Putnam, 1993). A su vez los enfoques contemporáneos en ciencia política que presentan los tres nuevos institucionalismos, el histórico, de la elección racional y el sociológico, nos ofrecen diferentes visiones del mundo político:

[...] captan las diferentes dimensiones de la acción humana y del impacto institucional ahí ocurrido. Por ejemplo, la conducta de un actor puede estar influenciada tanto por el cálculo estratégico de las probables estrategias de otros actores, como por la referencia a un grupo familiar de patrones morales o cognoscitivos, y cada uno de los cuales puede depender de la configuración de las instituciones existentes. (Hall y Taylor, 1999:40).

1.1 Además, apoyamos nuestro análisis empírico en el marco teórico desarrollado por Joan Subirats (2008), que atiende a la jerarquía de las reglas institucionales, el peso relativo de ellas sobre las decisiones de acción pública, su rango y competencia.

En síntesis, en lo que refiere a la consideración empírica de la dimensión institucional, de nuestra topografía, se presentó el sistema legal y el contexto heredado en el primer gobierno de Tabaré Vázquez, con un BHU casi sin operativa y en una situación de entrada en *default* financiero, un sistema hoy ya tradicional de liberalización de alquileres, políticas neoliberales focalizadas en lo que refiere a la prolífera y problemática construcción de núcleos básicos evolutivos (NBE) —que son de baja calidad, poco metraje y ubicados en zonas periféricas sin servicios básicos, fomentando y legitimando así la segregación habitacional por parte de la acción del Estado—. Se mantuvo en este periodo el carácter segmentado, además del carácter estatista, dual (política social y

40 «Salida»: producto resultante de un proceso de producción.

económica) y residual o de poco impacto que históricamente han tenido las políticas de vivienda en Uruguay desde larga data:

[...] sobre la segmentación del mercado entre demanda no solvente, atendida por el MVOTMA, y la solvente, a la cual se encaró el BHU, el Plan Quinquenal señala que al ser el límite superior de ingresos de 60 UR mensuales para los núcleos familiares beneficiarios del primero y el inferior de 80 UR para las alternativas del segundo, quedó una franja, aproximadamente 15% de la población del país, sin posibilidad de acceder a ninguna ayuda financiera para el acceso a su vivienda. Si bien se admite que con el Plan Quinquenal 2000-2004 se extendió el rango del MVOTMA a 75 UR mensuales, las acciones para esta franja quedaron truncas con la crisis de 2002 (Chiossi Cigliutti, 2018).

En dicho quinquenio se priorizó la profunda y ambiciosa reforma institucional llevada a cabo, que redefinió roles y funciones del Sistema Público de Vivienda existente, liderado por el MVOTMA a través de la DINAVI, como rector de las políticas; el BHU con una función exclusivamente financiera y comercial; la ANV, y la incorporación de MEVIR y el PIAI al sistema, bajo la órbita del Ministerio de Vivienda. Dicho rediseño institucional modificó las bases de la política habitacional pública en forma sustentable a largo plazo.

En los últimos dos quinquenios se despliega toda una batería de programas y proyectos heterogéneos, ampliando la cobertura, para dar respuesta a la diversidad de la demanda. En el segundo gobierno progresista, Mujica prioriza en su agenda de gobierno el tema de la vivienda, decretando la emergencia habitacional e implementando tres líneas de acción e innovación bien definidas: la creación del Plan Juntos para los más vulnerables, impulsar la utilización de sistemas constructivos no tradicionales para bajar los costos de construcción y así atender a los sectores medios, el impulso de la hoy controvertida ley de Vivienda Promovida de inversión privada con importantes beneficios fiscales orientada a la demanda de los sectores medios y medios altos. Además:

El Plan Nacional de Relocalización, primero de los lineamientos estratégicos del Plan Quinquenal del período 2010-2014, tuvo como objetivo principal revertir los procesos de segregación social y fragmentación territorial vinculados a áreas urbanas inundables o contaminadas, relocalizando a quienes vivían en dichas zonas, trabajándose conjuntamente entre la DINAVI, la Dirección Nacional de Aguas (DINAGUA), el PMB y con los Go-

biernos Departamentales, quienes debían asegurar que los territorios relocalizados no fueran nuevamente habitados.[...] «El Plan de Rehabilitación y Consolidación Urbano-Habitacional, por su parte, constituyó la segunda línea estratégica, con el fin de alcanzar el objetivo de la integración social en el territorio, como escenario de la pluralidad. (MVOTMA, 2015: 140)» (Chiossi, 2018: 34-35).

En el «segundo gobierno de Tabaré Vázquez, en un contexto económico mucho más condicionado», se mantuvo una «continuidad de las políticas» de vivienda (Schelotto, entrevista personal, 2024), logrando así una maduración y consolidación del sistema. En la variedad de los programas implementados, habría que intentar y poder diferenciar los que son programas de vivienda, de ordenamiento territorial, de los socio-habitacional, de hábitat, de los programas integrales y/o otros, que por lo tanto pudieran ejecutarse desde el Mides y/o otros ministerios o agencias gubernamentales correspondientes. Donde más que programas de vivienda específicamente son una sumatoria de programas sociales, en sí mismo exitosos, como programas sociales pilotos de pequeña escala, por los recursos asignados, y de poco impacto; como resultado su sumatoria no sería una política habitacional y no lo es.

2. En cuanto a la dimensión teórica de nuestra variable actores de la política de vivienda, nos centramos en las visiones contemporáneas pluralistas que mencionan que las políticas son el resultado de la intervención e interacción de múltiples actores y la política debería reflejar los intereses y los valores de tantos grupos diferentes como sea posible (Dahl, 1989).

Además, presentamos las teorías marxistas clásicas, con sus fuertes intereses de clase totalmente opuestos, con grupos de trabajadores por un lado en oposición a los grupos empresariales por otro, aunque sea en la actualidad una visión reduccionista y abstracta de la realidad que se manifiesta más compleja.

Otra referencia teórica es a la teoría de los recursos de poder (TRP) que «rechazaba tanto que el poder estatal tradujera las presiones de una pluralidad de actores con similar influencia como que fuera un simple aparato para proteger los intereses de los capitalistas. Por el contrario, el Estado y sus políticas eran la cristalización de la “lucha democrática de clases” (Korpi, 1983)» (Campillo, et al., 2020: 19-34).

2.1 La consideración empírica de la dimensión actores —en tanto expresión de sus identidades y preferencias dominantes, con sus recursos de poder efectivos, tanto económicos, como el apoyo partidario, del derecho, organización, información, tiempo, fuerza, etc., (Subirats, 2008: 32)— dio lugar a que los más organizados sean los más beneficiados, como es el caso de las federaciones de cooperativas de vivienda, que cuentan con un gran apoyo partidario y han logrado sus expectativas de obtener una importante asignación presupuestal directa del Estado hacia sus programas en detrimento de otros. Por otro lado, las cámaras de la construcción, de gran poder económico, se beneficiaron de la ley de Vivienda Promovida, en la cual, en un principio no invierte recurso alguno de forma directa el Estado.

3. En cuanto a la función de las ideas en las políticas de vivienda, en su consideración teórica, se destaca el papel explicativo de las mismas, tanto en el surgimiento como en el proceso de elaboración de las políticas. «Peter Hass sugirió el uso de comunidades epistémicas para analizar la influencia que redes de expertos han tenido en la instauración de políticas⁴¹». Dentro de este nuevo aporte conceptual, tenemos el desarrollado por John. W. Kingdon (1984) con su modelo de las corrientes múltiples o también llamado de la *ventana de oportunidad*, siendo estos muy útiles para el análisis empírico de las políticas. Viven Schmidt (2006) propuso distinguir una cuarta vertiente que se ha ido conformando, la que denominó *institucionalismo discursivo (ID)*:

Este enfoque se distingue por tres características. En primer lugar, como acaba de decirse, asigna a ideas y discursos un papel central en la política y, en especial, en la explicación del cambio. En segundo lugar, conecta estrechamente las ideas tanto con el entorno institucional como con el contexto discursivo (“meaning context”). En tercer lugar, en lugar de apuntar a sustituir otros enfoques teóricos aspira, por un lado, a apoyarse en ellos (usándolos como “background information”) y, por el otro, a complementarlos (Schmidt 2008: 322). (Garcé y Schmidt, 2015).

Por lo tanto, las ideas, constituidas en sí mismas como relatos, marcos de referencia, discursos, memoria colectiva, normas, son utilizadas por los actores gubernamentales y no gubernamentales a los efectos de construir sus preferencias, impactar en los intereses

41 Revista de la Educación Superior Vol. XXXIV (2), N.º 134, abril-junio de 2005, pp. 107-122. Pág. 108

y voluntades individuales y colectivas, darles forma discursiva a estos y orientar así sus acciones dentro del marco normativo.

3.1 En lo que refiere a la consideración práctica de las ideas en las políticas de vivienda, manifestamos que el derecho a la vivienda plasmado en nuestra Constitución no se constituye exactamente en ella como un derecho social, sino como una norma programática y además que no lo garantiza en lo sustantivo. Citamos a la ministra arquitecta Eneida de León:

[...] el Frente Amplio desde el 2005 ha plasmado avances legislativos en la materia, también ha generado programas concretos en política de hábitat y vivienda integral, cuyo objetivo es avanzar hacia el acceso a una solución de vivienda digna y asegurar su permanencia en ella. Si bien reconoce que aún se está lejos de asegurar el derecho a la vivienda consagrado en la Constitución, esa es la motivación del partido de gobierno⁴².

Las ideas programáticas presentadas en el apartado anterior reflejan una homogeneidad y coherencia, poseen una gran influencia en el ejercicio del poder del Poder Ejecutivo y por lo tanto en la política de vivienda, conformando su hoja de ruta durante los tres quinquenios, plasmando así los continuismos, como los cambios e innovación dentro de la continuidad. Dichas ideas programáticas apuntaron a ser el medio para resolver el problema, para lo cual estas ideas sirven como soluciones y no se centraron en él, o en la definición o definiciones del problema (Kingdon, 1984).

Desde una perspectiva global, vemos en nuestra topografía que el poder de las ideas en la política de vivienda, salvo las ideas programáticas, las encontramos por debajo del juego político, y en un nivel de menor importancia, donde lo más poderoso es el dinamismo de ellas, totalmente inexistente en la mitad y final de este periodo de estudio. Por lo tanto, identificamos un escenario general final falto de ideas, sin nuevos debates y discusiones, ya que estos últimos circulan siempre en torno a lo mismo.

Finalmente, una nueva línea de trabajo de esta temática sería la realización de la topografía anterior desde el año 1990 al 2005 del periodo liberal, y la posterior desde los años 2020 al 2025, ambas generarían un piso de conocimiento e información básica

42 Diálogos Urbanos, 2018, IMM, p. 10.

importante. Además, ahondar posteriormente en la formulación de un modelo de análisis del resultado de las políticas y gestión de vivienda, quinquenio a quinquenio, bajo los factores determinantes como son la cobertura, el acceso, el financiamiento, el análisis presupuestal, los modos de producción, equidad y calidad que permitan profundizar lo planteado en este trabajo y donde la clave sería empezar primero con la definición política del problema público.

Por último, plantearnos ¿qué instituciones?, ¿qué actores? y ¿qué ideas? deberíamos tener para los desafíos futuros.

ANEXO VIII.

ENTREVISTAS REALIZADAS

NOMBRE	INSERCIÓN TEMÁTICA	FECHA ENTREVISTA
Arq. Salvador Sche-lotto	Director DINAVI: desde mediados 2016 hasta 2020. En el segundo gobierno de Tabaré Vázquez Experiencia: Decano de la Facultad de Arquitectura, Udelar. 2001-2005 y 2005-2009	18/03/2024
PhD. Gustavo Machado	Jefe del Departamento de Trabajo Social de la Agencia Nacional de Vivienda (ANV, 2014 hasta la actualidad). Asistente Social que trabaja en asesoramiento a cooperativas de vivienda (1995-2006) y asesor sobre políticas habitacionales y municipales (2016-2020). Tareas de investigación y extensión sobre urbanismo, vivienda, cooperativismo y sujetos colectivos populares. Publicaciones en libros y revistas nacionales y regionales sobre políticas habitacionales, cooperativismo de vivienda, estudios urbanos, trabajo social, infancia y familia.	09/09/2024
Ing. civil Benjamín Nahoum	Activista social y gran referente en la temática de la vivienda, con 30 años asesorando al cooperativismo en Uruguay. Asesor en políticas de vivienda de la Intendencia Municipal de Montevideo (1990-1992 y 1996-2000). Integrante del Departamento de Apoyo Técnico de la Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua (FUCVAM) (2000-a la fecha) y responsable técnico hasta su jubilación en 2010. Integrante del Sector Vivienda del equipo técnico asesor Centro Cooperativista Uruguayo (1972-1977; 1980-1988) y coordinador entre 1981-1984 y de 1987-1988.	14/09/2024
Lucía Topolansky	Senadora de la República entre 2020-2022. Desde el año 2017 hasta el año 2020 fue la vicepresidenta de la República. Pertenece al Movimiento de Liberación Nacional - Tupama-	20/07/2016

	ros (MLN-T) e integra el Movimiento de Participación Popular (MPP), Frente Amplio. Durante 17 años y medio se desempeñó como diputada por Montevideo y senadora respectivamente.	
Conrado Rodríguez	Diputado Nacional: 2015–2020 y 2020-2025 Partido - Espacio: Partido Colorado- Profesión: Procurador Experiencia: funcionario judicial hasta el ingreso a la actividad parlamentaria.	22/07/2016
Sebastián Andújar	Diputado nacional, político uruguayo perteneciente al Partido Nacional. Milita en filas nacionalistas desde los 15 años. En las elecciones de octubre de 2014 fue electo diputado por el departamento de Canelones, siendo reelecto para el periodo siguiente.	20/07/2016
Daniel Radio	Diputado Nacional por el departamento de Canelones Partido - Espacio: Partido Independiente	20/07/2016

IX. BIBLIOGRAFÍA:

- Álvarez, M. J. (2019). *Política en los márgenes. Asentamientos irregulares en Montevideo*. Universidad de los Andes, FCS.
- Álvarez, M. J., (2000). *La desafiliación resistida*. Tesis de grado.
- Álvarez, M. J. (2021). *Hacer ciudad: la segregación socioespacial en el centro de la política urbana*. Serie Ideas para agendas emergentes. n. °3: PNUD Uruguay.
- Amarante, V., & Caffera, M. (2003). *Los factores determinantes de la formación de asentamientos irregulares. Un análisis económico*. Revista de la Facultad de Ciencias Empresariales y Economía, Universidad de Montevideo, 2, 61-95.
- Anzalone, L., Assandri, C., Bozzo, L., Cirino, G., Nahoum, B., Rodríguez, A., Sarachu, G. (2022). *Vivienda social en el Uruguay. Del progresismo al liberalismo conservador*. Publicación inédita. Parte A. Montevideo: Udelar.
- Bentancur, N. (2008). “La nueva agenda de las políticas públicas en el Cono Sur (Argentina, Chile y Uruguay, 2005-2008). *Revista debates* (2). Porto Alegre.
- Bentancur, N. (2008). *Las reformas educativas de los años noventa en Argentina, Chile y Uruguay. Racionalidad política, impactos y legados para la agenda actual*. Montevideo: ICP – FCS – CSIC.
- Bentancur, N. (2012). “Aporte para una topografía de las políticas educativas en Uruguay: instituciones, ideas y actores”. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 21(1).
- Bentancur, N. (2012). *El diagnóstico y la acción: conocimiento especializado y políticas educativas en Uruguay (1965-2010)*. Documento online N.º 2/12. Montevideo: ICP-FCS, Udelar.
- Camou, A. (1997). “Los consejos del príncipe. Saber técnico y política en los procesos de reforma económica en América Latina”, *Revista Nueva Sociedad* N.º 152, noviembre – diciembre 1997.
- Campbell, J. (2004). “The problem of ideas”, capítulo 4. *Institutional Change and Globalization*.

- Campillo, I. y Sola, J. (2020). “La teoría de los recursos de poder: una revisión crítica”. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 170: 19-34. (<http://dx.doi.org/10.5477/cis/reis.170.19>)
- CEPAL (2011): *Políticas públicas: formulación y evaluación*. Lucy Winchester ILPES / CEPAL. Cursos Internacionaes AECID. Guatemala 3 al 13 mayo de 2011. Acceso: https://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/3/43323/LW_Polpub_antigua.pdf
- Chiossi Cigliutti, J. (2018). Evaluación de impacto del Programa Compra de Vivienda Nueva. (Tesis de Maestría UCLA). <https://core.ac.uk/download/pdf/270319282.pdf>
- CIDE (1965): *Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 1965-1974*. CECEA, Montevideo.
- Cohen, P. (2023) *Mevir. Una Historia hablada*. Montevideo: Mastergraf.
- Comisión Honoraria Pro- Erradicación de la vivienda rural insalubre (1986). *Mevir. 25 años de historia*.
- Córdoba, A. y otros. “Evolución de las políticas habitacionales en Uruguay (período 1870-2000)”. *Cuadernos de vivienda y urbanismo*. Vol. 3, N.º 6 (julio-diciembre 2010), pp. 168-181.
- Cortizo, G., Mattioli, L., Moreno, A., Vide, C. (s/f). *Relevamiento de políticas públicas de vivienda y derecho a la ciudad*. Asociación Nacional de Organizaciones No Gubernamentales Orientadas al Desarrollo (ANONG), Unión Europea.
- Couriel, J., & Menéndez, J. (2014). *Vivienda: dónde vivimos los uruguayos*. Nuestro tiempo (Vol. 14). Comisión del Bicentenario.
- Dahl, R. (1989). *La poliarquía. Participación y oposición*. Buenos Aires: REI.
- Desca, M. (2022). Informe N.º 2. *Derecho a la Vivienda*. Montevideo: Inddhh, FCS–Udelar.
- Diálogos Urbanos (2018). IMM
- Dye, T. (1992) “*Understanding Public Policy*”. Cap. II. Nueva Jersey. Prentice Hall.
- Facello Ayala, A, Martínez Rosa, S. (2009). *Acceso a la vivienda en Uruguay. Alternativas de financiamiento*. Tesis de grado. Facultad de Ciencias Económicas y Administración, Universidad de la República. Montevideo.

- Fernández Caetano, C. (2020) "*La política pública de vivienda en Uruguay en los últimos treinta años: del enfoque residual a la vocación universalista*". Revista Fronteras. Udelar. FCS - DTS.
- Garcé, A. (2002). *Ideas y competencias políticas en Uruguay. Revisando el fracaso de la CIDE (1960-1973)*. Montevideo: Ediciones Trilce.
- Garcé, A., Montero, S., Schuster Ubilla, S., Morales Ávila, F., Miche E., Estévez Rubín de Celis, J. I., Labiano, V. (s/f) "*Debates contemporáneos sobre el poder político de ideas y discursos en América Latina*". Revista Iberoamericana 82, Foro. Indd.
- Garcé, A. y Schmidt, V. (Coord.), (2015), "*Ideas, discursos y política*". Número Temático, Revista *Uruguaya de Ciencia Política*, Vol. 24, N.º 2.
- González, G, (2013): *Una historia de FUCVAM*. Montevideo: Ediciones Trilce.
- Hall, P., Taylor, R. (1999). "La ciencia política y los tres nuevos institucionalismos. Enfoques contemporáneos en Ciencia Política. *Revista conmemorativa del Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública*,
- Katzman, W. (2000). "El aislamiento social de los pobres urbanos: reflexiones sobre su naturaleza, determinantes y consecuencias. Paper Ucuadal, Montevideo.
- Kingdon, J. (1984). *Agendas, alternatives and public policies*. Boston: Little Brown.
- Kuhn, Thomas (1995). *Estructura de las revoluciones científicas*. México DF: Fondo de Cultura Económica.
- Lindblom, Ch. (1992). "La ciencia de salir del paso", en Luis F. Aguilar Villanueva (Comp.), *La hechura de las políticas*. México DF: MA. Porrúa.
- Lowi, Th. (1994). "Políticas públicas, estudios de caso y teoría política". En Luis F. Aguilar Villanueva (Comp.), *La hechura de las políticas*. México DF: MA. Porrúa.
- Machado G. (2019) *Habitar las experiencias: aprendizajes y sociabilidad comunitaria en las cooperativas de vivienda por ayuda mutua*. Biblioteca Plural, CSIC–Udelar.
- Magri, A. (2002). "Una reforma 'exitosa': la política de vivienda en Uruguay entre 1990 y 2000", Montevideo.

- Magri, A. (2008). “Cambio de naturaleza en la política de vivienda: ¿el ocaso de una política del bienestar?”. Montevideo.
- Magri, A. (2013). “El Plan Juntos de Emergencia Habitacional en Uruguay”. *Revista de Ciencias Sociales*, Vol. 26, N.º 32 (julio). DS-FCS. Disponible en <http://www.scielo.edu.uy/pdf/racs/v26n32/v26n32a08.pdf>
- Magri, A. (2013). “El rol de las políticas de vivienda en la eficiencia sistémica de los países en desarrollo: análisis aplicado a la experiencia en Uruguay.”, Vol. 28, N.º 79 (febrero). INVI.
- Magri, A. (2014). *De José Batlle y Ordoñez a José Mujica. Ideas, debates y políticas de vivienda en Uruguay entre 1900 y 2012*. Biblioteca Plural, CSIC-Udelar.
- Magri A. (2016). “La vivienda: una nave insignia en aguas turbulentas. Proceso y derivas durante el quinquenio de José Mujica”. *El decenio progresista. Las políticas públicas de Vázquez a Mujica*. Montevideo: Ed. Fin de Siglo.
- Mény, Y., y Thoenig, J. (1990). *Políticas públicas y teoría del Estado. Documentación Administrativa*.
- Midaglia, C. (2012) “Un balance crítico de los programas sociales de América Latina: entre el liberalismo y el retorno del Estado” *Revista Nueva sociedad*, N.º 239.
- Muslera, G. (2011). *Memoria Anual 2011*. Mvotma.
- Mvotma (2020): *Indicadores del Derecho a la Vivienda adecuada*. Presidencia, Dinavi, SDH. (Febrero).
- Mvotma (1990). Programa Quinquenal de vivienda 1990 -1995.
- Mvotma (1995). Programa Quinquenal de vivienda 1995 -2000.
- Mvotma (2000). Programa Quinquenal de vivienda 2000 -2005.
- Mvotma (2005). Programa Quinquenal de vivienda 2005 -2010.
- Mvotma (2010). Programa Quinquenal de vivienda 2010 -2015.
- Mvotma (2015). Programa Quinquenal de vivienda 2015 -2020.
- Mvotma (2011). “Mi lugar entre todos. Diversificar, incluir, innovar”. *Revista Vivienda Popular*, N.º 21 (septiembre, pp. 6-17).
- Nahoum, B. (1984). “El cooperativismo de ayuda mutua en el Uruguay: una alternativa popular y autogestión” CCI: Madrid. Acceso: <http://informesdelaconstruccion.revistas.csic.es>.

- OPP. Comisión Sectorial de Población (2012). *Análisis de situación en población Uruguay*, (agosto). Montevideo.
- Piotti, D. (1992). *100 años de historia del Banco Hipotecario del Uruguay*. 1.º Premio. Programa del Frente Amplio 2005 -2010. IV Congreso Extraordinario. Montevideo.
- Programa del Frente Amplio 2010 -2015. V Congreso Extraordinario. Montevideo.
- Programa del Frente Amplio 2015 -2020. Montevideo.
- Putnam, R. (1993). *Making democracy work. Civic traditions in modern Italy*. New Jersey: Princeton University Press.
- Revista de la Educación Superior (2005). Vol. XXXIV (2), N.º 134, (abril-junio).
- Revista Uruguaya de Ciencia Política. Vol. 24, N.º 2. Montevideo: ICP.
- Rocca, M., Bonjour, N. (2013). “Derechos fundamentales y garantías en Luigi Ferrajoli: ejercicio de aplicación a disposiciones ‘programáticas’ en nuestra Constitución”. *Ruptura: una revista interdisciplinaria de análisis jurídico*, (4), pp. 129-140.
- Rolink, R. (2012). “El derecho a una vivienda adecuada”. Asamblea General de las Naciones Unidas, ONU, Washington.
- Rolnik, R. (2019). “La guerra de los lugares, la colonización de la tierra y la vivienda en la era de las finanzas”. Segunda edición. Brasil: Lom ediciones.
- Schmidt, V. (2006). “Institutionalism”, en Colin Hay et al. (eds.), *The State*, Jersey: Princeton University Press.
- Sikkink, K. (1991). *Ideas and Institutions*. Cornell University Press.
- Sikkink, K., Wolfson, L. (1993). “Las capacidades y la autonomía del Estado en Brasil y la Argentina. Un enfoque neoinstitucionalista”. En *Desarrollo económico*.
- Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C., Varone, F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*, Vol. 1. Barcelona: Ariel.
- Tello, C. (2015). *Los objetos de estudios de la política educativa*. Hacia una caracterización del campo teórico. Buenos Aires (CABA): Autores de Argentina. Disponible en: www.relepe.org. Acceso em, 3(04), 2016.
- Terra, J. P. (1969). *La vivienda*. N.º 38. Montevideo: Ed. Nuestra Tierra.
- Terra J. P. (1985). “Vivienda y ambiente urbano en el Uruguay”. ONU–Cepal. LC/G 1342.

- Traversa, F. (2004). “El papel del estado en los policy networks: La gestión del ministerio de vivienda en el Uruguay (1990-2000)”. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 14. ICP.
- Weaver, R. y Rockman B. (1993). “When and how do institutions matter?” en R. Weaver y B. Rockman (eds.), *Do institutions matter? Government capabilities in the Unites States and abroad*. Washington DC: The Brooking Institution.

X. MARCO NORMATIVO DE REFERENCIA⁴³

1967	Constitución de la ROU
1912	Ley 4005: BHU – Estatización
1934	Constitución de la República incluye derecho universal vivienda
1946	Ley 10751: Ley de Propiedad Horizontal (P.H)
1967	Ley 13640: Créase MEVIR
1968	Ley 13728: Ley Nacional de Vivienda – Arq. Juan Pablo Terra
1990	Ley 16112: Créase el MVOTMA
2007	Ley 18125: Modificación a la Carta Orgánica del BHU a) re-estructura b) créase la ANV como ente descentralizado.
2008	Ley 18340: Modificaciones - Administración de las viviendas para jubilados y pensionistas beneficiarios del BPS.
2008	Ley 18362: Aprobación de Rendición de Cuentas y balance de Ejecución presupuestal. Ejercicio 2007. Creación de la CIVIS.
2009	Ley 18574: Otorgamiento de préstamos hipotecarios para vivienda. Notas de Crédito Hipotecarias.
2011	Ley 18786: Ley de Participación Público Privada (PPP).
2011	Ley 18795: Ley de Promoción a la Participación Privada en la Vivienda de Interés Social, hoy ley de Vivienda Promovida.
2011	Ley 18829: Créase el Plan Juntos
2018	Ley 19581: Modificación de áreas habitables.
2018	Ley 19588: Modificación de la Ley 13728 relativa al sistema de subsidios a la demanda habitacional. (Ex R.M. 539/08).
2018	Ley 19676: Propiedad inmueble urbana vacíos y degradados

43 Fuente de elaboración propia con datos parlamentarios.