

Altair Jesica Magri es doctora en Ciencias Sociales, investigadora y docente del Instituto de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. Como parte de sus investigaciones en los temas de vivienda y hábitat, este libro presenta un largo recorrido histórico sobre las ideas políticas, los debates parlamentarios y las leyes que fueron aprobadas e implementadas como políticas públicas entre los años 1900 y 2012. El Estado uruguayo ha desarrollado un fecundo proceso político e institucional en la temática de la vivienda desde comienzos del siglo XX. Las ideas y los debates acaecidos durante más de un siglo dan cuenta de la visión con que las élites interpretaron el rol del Estado y el cambio social, y cómo otros actores no estatales asumieron los cambios en el proceso de producción y distribución del bien, dando forma y consistencia al área pública de la vivienda como centro de interés social, productivo y financiero. En el año 2012 se cumplieron cien años de la estatización del Banco Hipotecario del Uruguay (BHU), fecha que inicia una institucionalización progresiva y vigorosa, mostrando etapas donde la actividad política se tradujo en una profusa producción legal con destino social, así como épocas de ausencia de debate político, o de cambios en la conceptualización del bienestar y el rol del Estado en la materia.



bibliotecaplural

# Altair Jesica Magri

De José Batlle y Ordóñez  
a José Mujica. Ideas,  
debates y políticas  
de vivienda en Uruguay  
entre 1900 y 2012

Altair Jesica Magri

DE JOSÉ BATLLE Y ORDÓÑEZ  
A JOSÉ MUJICA. IDEAS, DEBATES  
Y POLÍTICAS DE VIVIENDA  
EN URUGUAY ENTRE 1900 Y 2012



UNIVERSIDAD  
DE LA REPÚBLICA  
URUGUAY



CSIC

bibliotecaplural

La publicación de este libro fue realizada con el apoyo de la Comisión Sectorial de Investigación Científica (CSIC) de la Universidad de la República.

Los libros publicados en la presente colección han sido evaluados por académicos de reconocida trayectoria, en las temáticas respectivas.

La Subcomisión de Apoyo a Publicaciones de la CSIC, integrada por Alejandra López, Luis Bértola, Carlos Demasi, Fernando Miranda y Andrés Mazzini ha sido la encargada de recomendar los evaluadores para la convocatoria 2014.

© Altair Jesica Magri, 2014

© Universidad de la República, 2015

Ediciones Universitarias,  
Unidad de Comunicación de la Universidad de la República (UCUR)

18 de Julio 1824 (Facultad de Derecho, subsuelo Eduardo Acevedo)

Montevideo, CP 11200, Uruguay

Tels.: (+598) 2408 5714 - (+598) 2408 2906

Telefax: (+598) 2409 7720

Correo electrónico: <infoed@edic.edu.uy>

<[www.universidad.edu.uy/bibliotecas/dpto\\_publicaciones.htm](http://www.universidad.edu.uy/bibliotecas/dpto_publicaciones.htm)>

ISBN: 978-9974-0-1251-6

*Para Walter, siempre*



# CONTENIDO

---

PRESENTACIÓN DE LA COLECCIÓN BIBLIOTECA PLURAL.....	7
AGRADECIMIENTOS.....	9
INTRODUCCIÓN.....	11
EL MARCO ANALÍTICO: LA VIVIENDA EN SU ESPECIFICIDAD Y EL CONTEXTO.....	15
Conceptualización y categorización del bien vivienda desde el Estado.....	16
Líneas de interés social.....	16
La política de vivienda social.....	18
Las políticas de vivienda en competencia de mercado.....	20
Definiendo el rol de la vivienda para el Estado nacional.....	20
La pertenencia sistémica de la vivienda desde el ángulo social.....	22
La relación entre vivienda y hábitat.....	23
La vivienda en la consolidación de la periferia suburbana y de la gentrificación.....	24
Vivienda, propiedad privada y derecho a la vivienda.....	26
El derecho a la vivienda en relación con el problema del suelo.....	28
El derrotero de la matriz pública y sus políticas.....	29
La búsqueda de una sociedad moderna, racional y responsable.....	30
La incumbencia institucional con el Estado de bienestar.....	31
La consolidación y crisis del paradigma del bienestar.....	31
Las políticas de vivienda como solución a la pobreza.....	32
Reorientaciones progresistas al paradigma del bienestar liberal.....	32
ANTE SCRIPTUM: LA CUESTIÓN DE LA VIVIENDA POPULAR A FINES DEL SIGLO XIX.....	35
Las fuentes ideológicas que inspiraron a las élites uruguayas.....	35
La filantropía.....	36
La socialdemocracia europea y los marxistas.....	37
La corriente higienista liberal.....	39
La situación en las ciudades latinoamericanas entre siglos.....	43
EL PROCESO URUGUAYO.....	47
Primera etapa: El liberalismo y el despertar estatista (1878-1920).....	47
Del Estado ausente a la incumbencia pública (1878-1910).....	47
El asistencialismo en el Estado batllista.....	51
Hacia el desarrollo del sector público de la vivienda.....	59
Segunda etapa: Hacia el Estado de bienestar inclusivo (1920-1960).....	61
Primer movimiento: la consolidación expansiva del sector.....	62
Segundo movimiento: intentos de racionalización institucional.....	69
La racionalización.....	70

Tercera etapa: Impulsos, frenos e inercias difíciles de trascender (1960-1990).....	74
Las ideas: un cambio necesario visto desde dos enfoques.....	74
La propuesta de la CIDE (1965).....	77
El desarrollo de la matriz pública entre 1960 y 1968.....	80
La ley de vivienda de 1968.....	80
Las políticas públicas como resultado del cambio de orientación.....	89
La actividad del sector en la dictadura militar (1973-1984).....	90
Cierre de la época militar (1984).....	98
El retorno y la consolidación de la democracia (1985-1990).....	99
El nuevo gobierno y el cumplimiento de los acuerdos en el sector vivienda (1985-1990).....	100
Cuarta etapa: La reforma liberal.....	101
Las ideas que llegaron para promocionar el cambio.....	102
El cambio a la uruguaya.....	107
Los planes quinquenales entre 1991 y 2000.....	111
Las opiniones desde la política partidaria.....	114
El Programa de Integración de Asentamientos Irregulares (PIAI).....	120
Quinta etapa: La reforma del sector en el progresismo (2005).....	124
A favor... y no tan a favor: los debates por la reforma del sector.....	128
Las políticas y sus destinatarios.....	130
¿Qué hay de nuevo, viejo?: Normativas y orientaciones de políticas 2009-2010.....	132
Las ideas y los debates en el proceso de creación de la ANV.....	137
¿Qué cambió para el BHU?.....	141
La situación de los deudores: ejecuciones sumarias y retención de cuota.....	143
Los saldos de la reconstrucción del sector.....	145
La era Mujica (2010...).....	148
El Estado facilitador.....	151
Saldo aproximativo de la política de vis entre 2011 y 2013.....	157
Interpretando las novedades.....	158
Las opiniones de las élites políticas.....	160
Un viejo problema: integrar la vivienda desocupada al <i>stock</i> de oferta.....	162
Apreciaciones generales sobre la reforma entre 2008 y 2013.....	165
Las políticas <i>ad hoc</i> de vivienda social en la era Mujica.....	167
La vivienda en el medio rural: combinando productividad con afinamiento.....	175
El MEVIR.....	178
A MANERA DE CONCLUSIONES.....	181
BIBLIOGRAFÍA.....	185

# Presentación de la Colección Biblioteca Plural

La Universidad de la República (Udelar) es una institución compleja, que ha tenido un gran crecimiento y cambios profundos en las últimas décadas. En su seno no hay asuntos aislados ni independientes: su rico entramado obliga a verla como un todo en equilibrio.

La necesidad de cambios que se reclaman y nos reclamamos permanentemente no puede negar ni puede prescindir de los muchos aspectos positivos que por su historia, su accionar y sus resultados, la Udelar tiene a nivel nacional, regional e internacional. Esos logros son de orden institucional, ético, compromiso social, académico y es, justamente a partir de ellos y de la inteligencia y voluntad de los universitarios que se debe impulsar la transformación.

La Udelar es hoy una institución de gran tamaño (presupuesto anual de más de cuatrocientos millones de dólares, cien mil estudiantes, cerca de diez mil puestos docentes, cerca de cinco mil egresados por año) y en extremo heterogénea. No es posible adjudicar debilidades y fortalezas a sus servicios académicos por igual.

En las últimas décadas se han dado cambios muy importantes: nuevas facultades y carreras, multiplicación de los posgrados y formaciones terciarias, un desarrollo impetuoso fuera del área metropolitana, un desarrollo importante de la investigación y de los vínculos de la extensión con la enseñanza, proyectos muy variados y exitosos con diversos organismos públicos, participación activa en las formas existentes de coordinación con el resto del sistema educativo. Es natural que en una institución tan grande y compleja se generen visiones contrapuestas y sea vista por muchos como una estructura que es renuente a los cambios y que, por tanto, cambia muy poco.

Por ello es necesario

- a. Generar condiciones para incrementar la confianza en la seriedad y las virtudes de la institución, en particular mediante el firme apoyo a la creación de conocimiento avanzado y la enseñanza de calidad y la plena autonomía de los poderes políticos.
- b. Tomar en cuenta las necesidades sociales y productivas al concebir las formaciones terciarias y superiores y buscar para ellas soluciones superadoras que reconozcan que la Udelar no es ni debe ser la única institución a cargo de ellas.
- c. Buscar nuevas formas de participación democrática, del irrestricto ejercicio de la crítica y la autocrítica y del libre funcionamiento gremial.

El anterior Rector, Rodrigo Arocena, en la presentación de esta colección, incluyó las siguientes palabras que comparto enteramente y que complementan adecuadamente esta presentación de la colección Biblioteca Plural de la

Comisión Sectorial de Investigación Científica (csic), en la que se publican trabajos de muy diversa índole y finalidades:

La Universidad de la República promueve la investigación en el conjunto de las tecnologías, las ciencias, las humanidades y las artes. Contribuye, así, a la creación de cultura; esta se manifiesta en la vocación por conocer, hacer y expresarse de maneras nuevas y variadas, cultivando a la vez la originalidad, la tenacidad y el respeto por la diversidad; ello caracteriza a la investigación —a la mejor investigación— que es, pues, una de las grandes manifestaciones de la creatividad humana.

Investigación de creciente calidad en todos los campos, ligada a la expansión de la cultura, la mejora de la enseñanza y el uso socialmente útil del conocimiento: todo ello exige pluralismo. Bien escogido está el título de la colección a la que este libro hace su aporte.

Mayo, 2015

*Roberto Markarian*

Rector de la Universidad de la República

# Agradecimientos

Agradezco a los colegas nacionales e internacionales con los cuales mantuve conversaciones que enriquecieron la investigación y a los evaluadores que aportaron comentarios pertinentes y sustanciosos. A los actores institucionales y evaluadores que leyeron y comentaron la primera versión de este trabajo. A todos los autores que me precedieron en el análisis del sector de la vivienda y sobre los cuales me apoyé para obtener información y puntos de vista. Finalmente, a la Comisión Sectorial de Investigación Científica (csic) por promover su publicación y a la dirección del Instituto de Ciencia Política (Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República) por apoyarme en la elaboración y presentación de este trabajo.



# Introducción

El Estado uruguayo ha desarrollado un fecundo proceso político e institucional en la temática de la vivienda desde comienzos del siglo xx. Las ideas y los debates acaecidos durante más de un siglo fueron creando este sector y dan cuenta de la visión con que las élites interpretaron el rol del Estado y el cambio social y, como otros actores no estatales asumieron los cambios en el proceso de producción y distribución del bien, dando forma y consistencia al área pública de la vivienda como centro de interés social, productivo y financiero. En el año 2012 se cumplieron cien años de la estatización del Banco Hipotecario del Uruguay (BHU), fecha que inicia una institucionalización progresiva y vigorosa, mostrando etapas donde la actividad política se tradujo en una profusa producción legal con destino social, así como épocas de ausencia de debate político, o de cambios en la conceptualización del bienestar colectivo y el rol del Estado en la materia, donde se incorporaron otros actores y se procesaron cambios en la orientación y producción de estas políticas públicas.

Si bien el Uruguay no es ajeno a las derivas que en la materia ha recorrido América Latina y las etapas recorridas guardan parecido de familia con experiencias regionales como las chilena, argentina o brasileña, puede decirse que se encuentran en este itinerario determinadas características que modelaron una relación, donde las mediaciones de la política partidaria, representaron consistentemente intereses de actores públicos y privados, dando lugar a instituciones que pudieron imprimir un camino propio, donde cada etapa tuvo relevancia tanto por la acción como por la ausencia de la política y las políticas, según el período histórico que se observe.

En este proceso se identifican ciclos donde sucedieron hechos que modificaron, por eliminación o por incorporación, elementos que pueden ser considerados claves de cambio en la orientación de política y políticas. En el transcurso de poco más de un siglo pueden identificarse cinco períodos.

Un primer período, entre finales del siglo xix y las dos primeras décadas del siglo xx, abarca la discusión de las ideas sobre el rol del Estado, en lo que en la época era denominado como la «cuestión de la vivienda popular», donde el debate encuentra sus fuentes en los procesos europeos y latinoamericanos que simultáneamente se desarrollaban. Es en esta época donde la discusión discurre en debates entre la filantropía o caridad, con las ideas del higienismo de origen liberal, que exige una acción controladora del Estado.

Un segundo período entre 1920 y 1960 analiza la fuerza de la irrupción pública sectorial donde se destaca el rol inclusivo que adopta el Estado, y la vivienda forma parte de la agenda del bienestar colectivo. Es una época donde el modelo de bienestar en vivienda muestra una cara corporativa, pues el acceso se manifiesta a través de la inserción y la organización en el sistema laboral y gremial mediante leyes destinadas a grupos laborales específicos. A finales del

período comienzan a mostrarse los signos de la crisis estatal y por consiguiente del sector, que no puede sostener el costo de la demanda social sobre un modelo construido sin planificación y con hondas bases en el clientelismo.

Identificamos un tercer período entre 1960 y 1990. Son tres décadas intensas y estos procesos se reflejan en la orientación de la gestión del sector vivienda. El sector opera acorde con los grandes cambios de la política nacional —la crisis política que termina en dictadura militar y el proceso de recuperación democrática—. Existe producción normativa, creación y desaparición de instituciones y entrada en la arena de la vivienda de nuevos actores no estatales. Existe tanto en el período democrático —anterior y de recuperación del Estado de derecho— la convicción de la necesidad de ordenar y racionalizar la actividad y de generar definitivamente un mayor control político sobre el ВНУ. También observaremos esta convicción en el primer período (1973-1977) de la dictadura militar. Es una época donde este pensamiento racionalista se cruza con la orientación al bienestar tradicional practicado en décadas anteriores y las nuevas ideas liberales de contracción del Estado a favor del mercado. La idea de que el sector de la vivienda no solo tiene un fin social, sino que su naturaleza se compone también de fines productivos y financieros que no pueden ser monopolizados por la esfera pública da comienzo en este período, y si bien no alcanza imponerse, se dan aquí los primeros pujos de sustitución de la operativa clásica del bienestar.

Un cuarto período entre 1991 y 2004 manifiesta la ruptura del modelo, imponiendo reformas radicales en cuanto a la producción legal e instrumental de políticas y de la visión del rol del Estado con la sociedad. Las ideas reformistas que no cuajaron en otros campos sociales tuvieron en el de vivienda un cambio profundo, poco debatido y escasamente conocido que modificó la conceptualización, la orientación, la institucionalidad y las políticas públicas en la materia, así como modificó la demanda en cuanto a la categorización que el propio Estado elaboró sobre un modelo de acceso estratificado por el ingreso de las familias.

Finalmente, un quinto período que comienza en 2005, y por el cual transcurrimos en la actualidad, donde encontramos la efectivización del proceso de reforma, que abreva en distintas fuentes de ideas. En las ideas progresistas que fundamentan una nueva organización y funciones para el sector puede observarse la mixtura de orientaciones y conceptualizaciones provenientes de otras corrientes ideológicas que están cambiando, ahora sí definitivamente, el imaginario colectivo acerca del rol del Estado en la provisión de vivienda con carácter de interés social.

Si bien existen estudios que han analizado diversos recorridos históricos en períodos determinados, en especial desde la aprobación en 1968 de la Ley de Vivienda 13.728 (Terra, 1966, 1985; Nahoum, 1984, 2012; Piotti, 1992; Lombardi, 1985; Cecilio, 2008), se hace necesaria una sistematización y análisis de largo plazo, que recorra el proceso de un siglo de incumbencia estatal, porque los sucesivos cambios y continuidades que construyeron el itinerario del sector abrevan en la historia que se tejió hace ya un siglo.

Este libro no tiene intención historiográfica, sino que pretende presentar analíticamente procesos que ordenamos en ciclos o etapas, donde las ideas y los debates de la política y también de la sociedad fueron dando forma a la producción política. Necesariamente los lectores podrán encontrar muchas ausencias, omisiones, o tratamiento escaso de algunos procesos y hechos, de debates e ideas y normativas, o de autores que han aportado al tema. Algunos de estos pueden ser involuntarios, otros fueron deliberados a fin de poder encarar todo un recorrido complejo y extenso sobre el sector. Después de todo, aspiro a que este trabajo provoque el interés en otros investigadores y estudiantes para profundizar en determinados procesos o hechos. Creo que he plasmado lo más importante sobre un siglo de experiencia pública y referencio las fuentes donde se puede encontrar descripciones y un análisis más agudo sobre determinados hechos.

El recorrido planteado es extenso y, para ordenarlo, se estructuraron los períodos sobre ejes de análisis que muestran los cambios, los retrocesos y su mixtura en una relación intensa entre Estado y sociedad durante poco más de un siglo.



## El marco analítico: La vivienda en su especificidad y el contexto

A los efectos de la elaboración, se seleccionaron dos ejes de análisis que dan cuenta de la construcción y consolidación de este espacio público a través de actores e instituciones.

En primer lugar, un eje que recalca en las ideas acerca de qué significó y significa para las élites la correspondencia del factor vivienda —como valor de propiedad y del suelo como aspectos productivos— con la cuestión social, el proceso del derecho a su acceso por los grupos sociales en el transcurso. Es decir, si el rol en vivienda tiene, tal como declaran los fines institucionales, una naturaleza social exclusiva o compartida con otros factores que dan sentido a la función sistémica del Estado, donde en algunas etapas se relativiza la cuestión social en aras de privilegiar otros factores. En el transcurso de las etapas que subdividen el trabajo, se analiza bajo qué conceptualización surge en el corpus ideológico político de los partidos y sus agentes y cómo se va encarnando o distanciando este producto del imaginario colectivo.

El segundo eje sobre el que transcurre el libro investiga el desarrollo de la actividad pública, analizando en las políticas, qué énfasis adoptaron los intereses que intermedian en la política produciendo modulaciones o cambios profundos de rumbo. Considerando que la formulación de una política pública responde a intereses, sean estos de carácter colectivo o corporativo, interesa observar este proceso en cuanto a discernir la influencia de ideas e intereses y su peso específico en la matriz pública. Analizando el *locus* de las políticas públicas implementadas en los distintos períodos gubernativos, se observa si existió una correspondencia entre ideas, debates y productos finales y cuáles fueron los determinantes, reconociendo en este proceso los potenciales y los obstáculos que intermediaron para reflejar las normas en acciones efectivas y el acompañamiento social y empresarial. No se hace un análisis evaluativo ni de impacto, nos detenemos en el proceso que culmina en la hechura de las políticas.

Respecto a la metodología de trabajo, nuestros actores de opinión son los parlamentarios —tomando sus ideas a través de los debates generados en las cámaras— y otros actores civiles de las cámaras empresariales y actores sociales que se expresaron a través de publicaciones. Aparecen esporádicamente referencias de entrevistas realizadas a técnicos con la intención de observar cómo se ven determinados sucesos desde otra óptica. Como este trabajo se desarrolla en un largo plazo histórico, las entrevistas estaban limitadas a actores presentes, lo cual significaba no contar con la opinión de todos los que aparecen en este itinerario. Por esta razón, se eligió tratar con información secundaria y con la bibliografía de expertos en el tema social.

A manera de conclusiones, o de pistas para motivar la profundización sobre esta temática tan poco tratada en las ciencias sociales y en la ciencia política en particular, se tratan de reflejar los dilemas que producen la tensión entre ideas y orientación de los sucesivos períodos y gobiernos, y las exigencias que imponen factores de competitividad en áreas productivas y financieras sobre el sector y sus actores.

## Conceptualización y categorización del bien vivienda desde el Estado

Es común la referencia a que las acciones del Estado en el sector de la vivienda, entran en el campo de las políticas sociales. En este sentido, es necesario distinguir que si bien existen componentes de política social en determinadas líneas de políticas cuyo destino está estrechamente ligado al bienestar, no necesariamente el accionar del Estado se orienta y recorre este derrotero en todas las líneas de oferta. Y en este sentido, se pueden diferenciar orientaciones y políticas a través de tres conceptos: la política de vivienda de interés social, la política de vivienda social y la venta de vivienda a través de procedimientos similares al mercado. En este trabajo consideramos que la categoría vivienda social puede considerarse como una política social, la categoría de interés social contiene determinados mecanismos de desmercantilización que favorece la accesibilidad de determinados grupos con capacidad de pago; y la vivienda de mercado es una función que el Estado cumple a partir de la reforma de 1990, cuando se relocala al BHU como agente financiero de la vivienda a nivel estatal.

Pero esta diferenciación no encuentra unanimidades plenas, ya que como iremos viendo en el transcurso del relato, las leyes y las propias instituciones han considerado tradicionalmente a las dos primeras como funciones sociales con distinto énfasis y grado de intervención. Sin embargo, las líneas trazadas en cuanto a procedimientos y requisitos dan cuenta clara de que refieren a líneas diferenciadas que clasifican de hecho tipos de usuarios de ellas, y que se han venido fortaleciendo en sucesivos gobiernos por décadas bajo la orientación de políticas focalizadas y políticas de cuasi mercado.

### Líneas de interés social

El concepto de vivienda de interés social aparece por primera vez en la ley 13.728 de 1968: «Entiéndese por Vivienda de Interés Social, cualquier vivienda definida como Económica o Media según los artículos anteriores de esta ley» (art. 26). Las políticas de vivienda de interés social refieren a algún tipo de incidencia pública en el acceso a un bien, donde prima un carácter o grado relativo de desmercantilización de este, en donde la relación entre individuo o familia y mercado está mediada por la esfera estatal. El Estado genera condiciones que cubren un amplio espectro social, donde incluye condiciones para el acceso parcial (el ahorro y el préstamo), que puede implicar subsidios parciales,

o tasas de interés moderadas entre otras medidas, que facilitan el acceso a la compra e incluye diversas categorías en la estructura y confort del bien. El concepto «interés social» define una naturaleza donde la política contiene algunos grados de desmercantilización en sus aspectos sociales, así como facilita otros productivos y financieros, que pueden suponer para las familias algún tipo de mejora de las condiciones en el acceso a los préstamos y algún grado de subsidio parcial a la cuota; y para el mercado motivaciones a intervenir en una forma menos especulativa desde las tensiones entre oferta y demanda. Las condiciones que aparecen en la normativa establecen:

Que su área habitable sea menor de cuarenta metros cuadrados en el caso de que la familia necesite un solo dormitorio, o de esa superficie, más quince metros cuadrados adicionales por cada dormitorio más que necesite de acuerdo a los criterios de esta ley. Que su valor de construcción no supere los límites máximos establecidos por la reglamentación. Para fijar estos límites, la Dinavi, tomará en cuenta los costos reajustados normales del metro cuadrado correspondientes al mínimo habitacional (art. 18),<sup>1</sup> incrementado en un margen prudencial, no superior al cuarenta por ciento (40%).

Modificada en 2009, en la ley incorpora a esta categoría la vivienda media, agregando:

Entiéndase por vivienda media, en relación con una familia, aquella que superando uno o más de los límites establecidos para la vivienda económica cumpla las siguientes condiciones: que su área habitable sea menor a cincuenta metros cuadrados, [...] más diecinueve metros cuadrados por cada dormitorio necesario adicional (art. 20).

También en esta modificación de 2009, entran los núcleos básicos evolutivos (NBE), como vivienda de interés social (VIS) «[...] vivienda mínima destinada a los sectores más carenciados de la población, capaz de brindar a sus destinatarios una solución habitacional inicial» (art. 21). Pero casi enseguida, el MVOTMA desecha la categoría de NBE por considerarlos inadecuados como una solución posible; la vivienda de este tipo entrará en la ley de emergencia habitacional de 2011 (18.829) y en planes específicos del Ministerio para jefas de hogar, jubilados y personas con discapacidad, quedando la conceptualización de vivienda de interés social para las categorías de económica y media, aunque de acuerdo a la oferta registrada entre 2011 y 2013 a partir de la ley de Promoción Privada a la Vivienda de Interés Social (PPVIS, 18.795/2011), entraría también la categorización de vivienda confortable, primando más el concepto de dónde se ubica la vivienda que en su estructura de confort.<sup>2</sup>

1 Refieren a un mínimo de metros, un dormitorio para el matrimonio y tantos dormitorios como personas de diferente sexo compongan el hogar, en cuyo caso será de un dormitorio para hasta dos personas del mismo sexo (arts. 14 y 18).

2 El énfasis de la VIS está puesto en la consolidación de las zonas centrales de las ciudades, despopuladas y tugurizadas.

La vivienda de interés social requiere el esfuerzo inicial del ahorro, tanto para las viviendas operadas a través del BHU como las que controla la Agencia Nacional de Vivienda (ANV), aunque se ha reducido el porcentaje requerido en el último quinquenio, también requiere de un mínimo de ingresos familiares. El ahorro y los ingresos constituyeron una traba para gran número de familias de grupos medios que durante décadas quedaron por fuera de toda posibilidad de adquirir el techo propio.

La VIS continúa una línea que veremos en la sección «segunda etapa» del libro, donde se insinúan los primeros pasos hacia una racionalización de la función distributiva del Estado a través de la creación de del Departamento Financiero de la Habitación en 1947 por la ley 10.976. En su momento, como veremos, este organismo se argumentaba como «[...] el medio más efectivo cuando se cumple una finalidad social, para disciplinar y ordenar la vida familiar» (exposición de motivos del proyecto de ley). La idea detrás del texto legal implicaba un empuje liberal, que supone el esfuerzo individual para conseguir los propósitos, «[...] focalizándose en su responsabilidad de ganarse la vida [...] y todo beneficio social restante debe conllevar alguna obligación. El objetivo es reforzar la idea de que los individuos deben ser capaces de mantenerse a sí mismos» (Kymlicka, 1979: 6); pero también, al igual que en el presente, trata fundamentalmente de imponer la idea de los límites del Estado, en cuanto a su responsabilidad con los grupos medios, y a un mercado que interesa por su potencial de contribución a la economía.

## La política de vivienda social

El concepto de política social se ha ido complejizando al compás de las transformaciones sociales. En la década de los cuarenta, Marshall conceptualizó este campo definiendo el tercer componente de los derechos de ciudadanía, los derechos sociales:

[...] el derecho a la seguridad y a un mínimo de bienestar económico al de compartir plenamente la herencia social y vivir la vida de un ser civilizado conforme a estándares predominantes en la sociedad. El Estado garantiza una provisión mínima de bienes y servicios esenciales (tales como asistencia médica y alimento, cobijo y educación) o una renta monetaria mínima para gastos imprescindibles —como son pensiones de la tercera edad, seguros sociales y subsidios familiares—. Cualquier persona que sea capaz de exceder el mínimo garantizado con sus propios recursos tiene libertad para hacerlo (Marshall, 1952: 303-304).

La política de vivienda social entrando en el ámbito de los derechos sociales confirmados en la Constitución de la República presupone entonces condiciones. De acuerdo con Marshall si el derecho social amortigua la asimetría o desigualdad social, entonces, el grado de igualdad que aportaría la política social, depende de: «[...] si el subsidio se ofrece a todos o a una clase limitada; de si tiene la forma de un pago en efectivo o de un servicio; si el mínimo es alto o bajo; y de cuál sea la forma de financiación del subsidio» (1949: 327). Esto

conlleva, en nuestro objeto de estudio, una desagregación a priori de los grupos sociales, donde la capacidad de los ingresos familiares condiciona el acceso por propios medios. El bien debe ser subsidiado porque las familias no pueden ahorrar ni transar en modo alguno con el mercado ni con el Estado en líneas de préstamo hipotecario. La vivienda social es comprendida como un tipo de bien que necesita ser regulado/ distribuido por la características que reúnen los grupos que son objeto de una atención especial por el Estado. Tiende a ser una política focalizada y en este caso «social» define a un tipo de vivienda y clasifica a un beneficiario en particular. De acuerdo a las modificaciones subsiguientes, introducidas a partir de 2009, la vivienda social es pasible de:

[...] todo aporte que un organismo público proporcione en dinero, especie, mano de obra o servicios técnicos o administrativos y que contribuya a financiar el acceso a una vivienda, cuando este aporte no sea reintegrado por el beneficiario. Es finalidad del subsidio a la vivienda permitir que las familias cuyos ingresos no alcancen al nivel de suficiencia puedan acceder a viviendas adecuadas (arts. 59 y 60, ley 13.728, modificada en 2009).

El objetivo primero del Estado en materia de política social sería el de garantizar la seguridad de los miembros de una sociedad transfiriendo recursos bienes y servicios y usando políticas regulatorias generales y sectoriales que, en última instancia, pasan a definir un orden adicional de ciudadanía: la ciudadanía social (C. Filgueira, 1999). Las políticas sociales encontraron sus nichos en la sectorialidad del Estado de bienestar, con la creación de ministerios y organismos cuyas funciones de acuerdo a sus cartas orgánicas eran el centro de este concepto de ciudadanía social.

Luego de la crisis del modelo de bienestar, el empuje liberal desarrolló «[...] el discurso y la práctica de reforma pro-mercado que se instalaron desde los años ochenta y noventa en la región promovieron una simplificación de la estructura social, que pasó a analizarse en términos dicotómicos entre pobres y no pobres» (Midaglia, 2012: 6); agregándose conceptos de vulnerabilidad, definidos como: «[...] configuraciones vulnerables (susceptibles de movilidad social descendente, o poco proclives a mejorar su condición)» (F. Filgueira, 2001: 9); configurando grupos que pueden o no estar en situación de pobreza extrema, dado que cuentan con carencias en distintos aspectos del bienestar: «[...] las situaciones de pobreza no serán entendidas por la privación de necesidades básicas, sino por la ausencia de un conjunto de capacidades para llevar adelante los estilos de vida que las personas tienen razones para valorar» (Ceni *et al.* 2007 cit. por Midaglia, 2012).

En esta reconceptualización de situaciones sociales, el rol del Estado vuelve a reconsiderarse, enfocando hacia:

[...] una nueva visión, sistémica —distinta a los postulados del Consenso de Washington— que incorpora las necesidades y problemas de las personas y que incluye lo social no solo como una externalidad del crecimiento y de la acumulación económica, sino como una preocupación central. De manera que se asiste a una revalorización del Estado. A diferencia del período anterior [...]

se estima que el Estado juega un papel importante en tres campos: en la articulación de los distintos factores y actores en el proceso económico [...]; como garante de la integración de la sociedad y, por último, en función del nuevo protagonismo de los ciudadanos (Arriagada, 2006: 11).

De hecho, estas ideas se traducen en un rol que amalgama distintas naturalezas: económica, financiera, productiva y social. Las políticas de vivienda de interés social y las políticas de vivienda social toman a partir del siglo XXI una concepción sistémica, en función de parámetros que hacen a la competitividad del Estado en el mundo globalizado. La necesidad de atraer inversiones, de multiplicar el mercado de trabajo, a la vez que aumentar las condiciones del bienestar, será la clave para entender las políticas del sector vivienda en Uruguay y en otros países de América Latina.

### Las políticas de vivienda en competencia de mercado

Esta franja de atención comienza, como veremos más adelante, con el impulso de transformaciones estatales que van más allá del campo sectorial. Este recoge en forma general el impulso liberal de reducción del rol estatal que se instala en América Latina entre las décadas de los setenta y noventa. Específicamente, también es objeto de la atención de los organismos multilaterales que apuntan a las instituciones bancarias de vivienda, recomendando la privatización o la eliminación. Uruguay, como país de mediaciones políticas, recreó un sistema donde una parte de la estatalidad, el BHU, se acomodó a los juegos del mercado, para atender a franjas con solvencia.

### Definiendo el rol de la vivienda para el Estado nacional

La planificación de acciones en vivienda tiene una conceptualización política más amplia que la dotación de casa habitación. En las fases de formación de agenda, decisión e implementación de una política de vivienda, entran otros factores conformando una arena de difícil resolución, producto de la complejidad que supone la distribución de recursos y la participación del sector en el crecimiento y desarrollo económico.

El área pública de la vivienda tiene entonces un carácter sistémico porque está involucrada en otras dimensiones de la función pública y propende a componer determinados equilibrios económicos y sociales para la realización de sus objetivos en función de la orientación sobre competitividad sistémica del Estado. Si se la supone tan solo como una política social, tal como son declarados los fines de las instituciones que la integran (en el caso uruguayo así se definió históricamente en los debates sobre la estatización del Banco Hipotecario del Uruguay en 1912 y los fines del Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente en 1990), no es posible explicar la historia de problemas de regulación y distribución que se sostienen independientemente de las orientaciones de los respectivos gobiernos que la han asumido.

Las categorías de políticas de vivienda se fueron transformando a lo largo de un siglo: de la tradicional política social de vivienda, que fue supuesta con carácter universal por los legisladores, se fue progresivamente incorporando la política de vivienda social, de carácter focalizado, aunque con carácter residual. Entre las décadas del treinta al sesenta, la situación económica de las familias mantenía un estándar sostenible para considerarse clase media. El BHU incorporando este concepto no tenía planes de vivienda para pobres, aunque sí los había y por esta razón surge el Instituto de Vivienda Económica (INVE) en el Ministerio de Obras Públicas en 1937.

El proceso uruguayo fue definiendo parsimoniosamente durante cien años el rol estatal en la producción y distribución de vivienda. El concepto de vivienda de interés social de 1968 queda en desuso durante décadas y toma fuerza a partir del año 2005 con el advenimiento de gobiernos de izquierda. Pero, con transformaciones respecto a su formulación original, va introduciendo mecanismos que pueden asimilarse a un cuasi mercado de la vivienda, en función precisamente de su característica sistémica.

Estas dimensiones conceptuales que presentamos tratan de clarificar el rol del Estado en cuanto a tipos de intervención, públicos beneficiarios y actores intervinientes en la provisión de servicios. Las transformaciones sociales han incidido de manera rotunda en estos procesos. Con distintas correlaciones de fuerzas, cada etapa que presentamos en este libro se distinguió por una especial manera de relacionamiento del área con la sociedad y la economía y por una estructura interna particular al interior del Estado para la provisión de políticas públicas. Los Estados y sus políticas públicas «[...] actúan en función de la eficiencia sistémica nacional del Estado, la capacidad de este de alcanzar sus objetivos de manera satisfactoria para las mayorías ciudadanas» (Narbondo, 2012: 2). Por esto, cada curso de acción con sentido de un área pública sectorial es parte del escenario sistémico donde se desenvuelve la política nacional: sistema político, corporaciones, empresas, gremios, grupos sociales, grupos transnacionales. Su elaboración debe tener en cuenta factores y actores que se desenvuelven en un sistema de incentivos e intereses para la maximización de sus expectativas. Y esto ha sido y es uno de los grandes dilemas de las políticas públicas: la solución de problemas sectoriales que exceden su ámbito, y por otro lado, el logro de síntesis satisfactorias en ámbitos de negociación y colaboración amortiguando el conflicto que se desarrolla entre diferentes intereses del cuerpo social como del propio Estado, porque respuestas sectoriales entendidas como satisfactorias en función del cometido institucional y de la demanda con la cual se relaciona pueden ser vistas como insatisfactorias por otros actores del ámbito estatal o privado, cuestionando la capacidad misma del área que la produce.

Estas disyuntivas son las que le dan a las políticas públicas, en especial las que muestran algún contenido social, una complejidad de difícil resolución porque tienden a ser producidas en forma autónoma, alentadas por élites políticas en busca de réditos, por burocracias encastradas en el poder que otorga su función

y en la incidencia que tienen organismos internacionales en la política doméstica, en especial en países catalogados por estos como en «vías de desarrollo». Marshall (1952) entendía como uno de los grandes problemas de los Estados burocráticos la sectorialidad autorreferida que desconocía la cualidad sistémica sobre la cual descansaba el aparato público: primero porque las instituciones que atendían con políticas públicas los derechos civiles, políticos y sociales de la ciudadanía, no estaban relacionadas entre sí enmarcándose en una estructura estatal vertical y jerárquica; y segundo, porque cada una siguió sus propias reglas porque no tenían o no entendían tener campos comunes de acción. Estos procesos autorreferidos parecen ir amortiguándose en los últimos años a partir de que los gobiernos asumen la complejidad social y se reforman a sí mismos, generando canales de coordinación y transversalidad en el tratamiento de temas, en especial, sociales. El sector de la vivienda en Uruguay intentó con relativo éxito transformar sus funciones en repetidas ocasiones. Pero puede decirse que fue finalmente en la última década que la reforma parece tomar consistencia y legitimidad social y política.

### La pertenencia sistémica de la vivienda desde el ángulo social

También el análisis social muestra la relación sistémica del factor vivienda. Los estudios sobre el bienestar identifican las condiciones de vulnerabilidad de los hogares, las cuales integran factores como vivienda (en indicadores de tenencia, condiciones estructurales, hacinamiento y confort), educación y salud (Midaglia, 2012). El planteo supone que la suma de carencias (en igual o distinto grado) en estos campos pone en riesgo de vulnerabilidad a las familias y compromete su reproducción social:

[...] se considera que una situación de vulnerabilidad a la pobreza refiere a la posibilidad de movilidad descendente de aquellos hogares o individuos que, dado su lugar en la escala social, pueden llegar a perder sus únicos bienes de capital (como vivienda), no contar con posibilidades de aumentar su nivel educativo frente a determinadas circunstancias socioeconómicas y vitales, y por consiguiente menguar sus alternativas de mejorar su inserción laboral o perder bienes de confort (Midaglia, 2012: 10).

Katzman (2001), identifica a la vivienda como el activo principal en la canasta de oportunidades de las familias. Los riesgos de la reproducción del hogar se identificaban con la pérdida de capital social a partir del factor vivienda y su ubicación en el sistema urbano-territorial, identificando tres dimensiones que afectan su producción y reproducción: capital individual, se pierde información y contactos y se tiene menor exposición a modelos de rol social; el capital social colectivo tiene el riesgo de declinación de las instituciones vecinales por déficits de liderazgos; y finalmente el capital ciudadano debilita el sentimiento de ciudadanía al no «compartir problemas vecinales con otras clases (segregación social) y riesgo de formación de subculturas marginales y la conformación de espacios homogéneos dentro del entramado urbano» (Katzman, 2001: 174).

El factor vivienda se puede identificar entonces como un componente sistémico, del cual recién en la primera década del siglo XXI es tomado por las ideas y sucesivas políticas públicas. La vivienda actúa como ancla de contención y desarrollo social, pues fija, identifica y da pertenencia al individuo con el ambiente social, con el espacio geográfico; la vivienda tiene la cualidad de generar algún tipo de hábitat. A través de la vivienda hay desarrollo, si las familias promueven sus propias condiciones de bienestar y reproducen sociedad. De su eficaz realización dependen otros factores que hacen al desarrollo humano. En esta concepción la vivienda tan solo como bien de transacción —como fue vista desde posturas de organismos internacionales en los noventa—, pierde valor. Porque si fallan otros componentes del sistema como la ocupación, la estabilidad, los salarios y la protección social, la vivienda desaparece como posibilidad y como ‘ancla territorial’ para las familias. La vivienda como una opción con valor de transacción mercantil no fructifica como factor de desarrollo humano, y la propiedad por sí sola no otorga estos valores, ya que esta cualidad actúa sobre una única dimensión: la económica.

### La relación entre vivienda y hábitat

El concepto hábitat puede definirse como:

El entorno espacial modificado o construido por el ser humano, que se encuentra contenido dentro de un sistema productivo, económico, social, ambiental e histórico-cultural; que interactúa con su entorno contiguo (el barrio) y con la ciudad, y que establece una red de relaciones con otros territorios y con otros seres humanos (Delgado, 2012).

El **hábitat social o residencial** es una escala dentro del territorio local, representa el espacio más inmediato de la vida cotidiana, individual, social y ciudadana. Supone que su construcción responde a una relación compleja entre un grupo social organizado social y políticamente que se asienta en un espacio y construye «su lugar». El hábitat se construye y reconstruye en forma continua de acuerdo a la evolución social y a los influjos de la acción o inacción del Estado, por tanto, el hábitat se produce, se distribuye y se usa. Esto supone por quienes se produce, cómo se distribuye y cuáles son las condiciones y características de su uso. Los componentes constitutivos son el espacio público, donde la infraestructura y los servicios cumplen un rol importante en el bienestar, y los espacios privados, donde la regulación social y legal instituyen los comportamientos.

Ahora bien, ¿el hábitat responde a las necesidades sociales o a los intereses del sistema de acumulación? La historia muestra que los comienzos de una preocupación por la disposición urbana y su ambiente, aún no denominada como hábitat se mostraban a mediados del siglo XIX. Más adelante iremos viendo este proceso y su relación con la vivienda, pero, lo que queremos exponer en este punto, es como las ideas fueron surgiendo y con qué orientación se plasmaron, cual fueron las opciones que se manejaron en las distintas épocas acerca de lo que hoy denominamos el hábitat. Las ideas liberales apuntaron a la racionalización

del espacio acorde con las necesidades de la ciudad industrial (Magri, 1987), adecuadas al «[...] entendimiento del espacio urbano como un marco de comportamientos sociales preconcebidos y la concepción del proyecto urbanístico como representación del orden social de la clase dominante» (Castrillo Romón, 2008: 156). La pregunta sobrevuela la etapa final de esta historia de la vivienda, cuando en estos años, las leyes recientes y las políticas, propician la rehabilitación de los espacios urbanos poniendo énfasis en las zonas centrales de la ciudad, tratando de resolver cuestiones de hábitat que hacen a los precios del suelo, de la construcción, y otros problemas sociales como la tugurización y la inseguridad.

### La vivienda en la consolidación de la periferia suburbana y de la gentrificación

Estos conceptos son tratados en el ámbito académico y no se encuentran una utilización de estos en los debates políticos. Sin embargo, en algunos registros se observa, como veremos más adelante, la preocupación por el hábitat. En los debates de principios del siglo xx son más manifiestos que en la época actual. Hoy es escaso o inexistente el planteamiento del hábitat tanto en los debates, como en los programas partidarios. Sin embargo, está estrechamente ligado al factor vivienda, en tanto esta última constituye al hábitat, y este influye sobre la accesibilidad y la asequibilidad de ella.

Como hemos estado viendo, el factor vivienda observado como un agregado de finanzas, productividad, empleo, orientaciones de mercado y orientaciones sociales, actúa sobre el valor del suelo urbano modificando en el mediano plazo su valor. La construcción de nuevas viviendas en zonas periféricas y la recuperación de reductos históricos entran en este agregado de valores, aunque apuntan a públicos muy diferentes.

La implantación de conjuntos de vivienda en zonas no urbanizadas conlleva necesariamente la instalación de servicios e infraestructura. Constituyéndose en suelo urbanizado con dotación de bienes se va creando valor agregado, que se traduce en el aumento de los precios de compra/venta y alquiler de las viviendas y del metro cuadrado de terreno. La consolidación de nuevas localidades hace que se aceleren nuevos movimientos demográficos en busca de otras oportunidades, entrando a este o saliendo hacia zonas menospreciadas según sea su capacidad económica. Estos últimos —los que abandonan el lugar—, siguen abriendo camino a la ocupación del suelo rural por sus propios medios, instalándose precariamente y a su propio costo. Cuando llegan los servicios, comienza a reproducirse nuevamente el circuito de llegada-abandono porque luego de contar con equipamiento básico estas tierras «colonizadas» son repobladas por grupos medios que transforman esos hábitats precarios (relativamente adaptados como tales), en zonas de mayor empuje residencial. El acceso puede ser facilitado por promociones del Estado o provisto por el mercado que invierten para valorizarlas. Los pobres, pioneros, se trasladan cada vez más afuera, refundando otras localidades, reproduciendo el círculo vicioso de la precariedad y la segmentación. De esta manera, la idea de Geisse (1988) de «los pobres cerca pero

no juntos», refleja en toda su intensidad esta modalidad actual de organización política y social del territorio. Entonces, en esta dinámica, las localidades populares que van fundando un entorno suburbano alrededor de la ciudad son funcionales al sistema de acumulación, porque descomprimen la tensión entre mercado y gobierno frente al uso y valor del suelo urbano central equipado, cada vez más escaso y más caro y diluyen los dilemas del bienestar de los gobiernos más allá de sus orientaciones políticas.

También las zonas turgurizadas del casco central de las ciudades adoptan esta tendencia de valorización y muestran un rápido pasaje de ser centros de turgurización a reductos a alta gama o *Premium*, por efecto de lo que se denomina como proceso de gentrificación. Siguiendo a Harvey (2008) definimos gentrificación como un proceso socioterritorial que implica el desplazamiento de grupos sociales con algún grado de vulnerabilidad en beneficio de otros grupos apoyados por el mercado, aunque también las políticas públicas pueden contribuir en este proceso de reacomodamiento territorial por estatus.

Desde una perspectiva de tono más funcional, Janoschka y Casgrain (2013) definen este proceso como la: «Reconquista de las zonas centrales y consolidadas por parte del poder económico, particularmente de los agentes inmobiliarios privados y la capitalización de la renta del suelo» (2013: 21).

Las zonas antiguas de las ciudades, generalmente con valor histórico, fueron decayendo por la formación de nuevas centralidades, productos de tendencias urbanísticas, muy ligadas a los cambios económicos y culturales de la globalización, que se desarrolló durante las últimas décadas del siglo xx. Desde los noventa, se observan las iniciativas del mercado que con la aquiescencia de los gobiernos actúan para la recuperación edilicia y de infraestructura vial y de servicios. Ejemplos cercanos como Puerto Madero en Buenos Aires o los programas de recuperación en la Ciudad Vieja de Montevideo pueden ser observados sobre lo que Janoschka (2013) define como una tendencia neoliberal arraigada en la esfera pública que impulsa y facilita estas iniciativas, poniendo como justificación la rehabilitación y revitalización urbana en zonas deprimidas, sujetas a la pobreza, a la delincuencia y a nuevos códigos o valores sociales. Estos conceptos de revitalización y rehabilitación brindan para los autores, la legitimidad política necesaria a acciones privadas que consolidan la segregación territorial del suelo urbano con exclusión directa o indirecta de segmentos sociales que no pueden sostener el precio de las viviendas, de los servicios y del consumo en esas zonas. «El Estado planifica el traslado de los pobres a la periferia u otras áreas sin tanto valor del suelo. El discurso legitima una estrategia para que las clases medias vuelvan a otras áreas, invocando la regeneración del tejido urbano consolidado» (2013: 25).

Para Harvey (2008), la gentrificación es una nueva expresión de dominación y control de clase, que se traduce en procesos de acumulación de enclaves territoriales con valor agregado por efectos de la desposesión a grupos sociales en favor de otros. Esta nueva forma de acumulación comprende el dominio de capitales no solo económicos, sino culturales y simbólicos, que actúan como

efectores eficaces del proceso de gentrificación porque constituyen un capital propicio para la promoción del turismo y nuevas prácticas culturales de las élites. Para Janoschka y Casgrain (2013: 24), la gentrificación cumple con cuatro condiciones: a) se reconvierte el capital en un espacio definido y su contexto por el alza del valor del suelo; b) los nuevos habitantes tienen mayor capacidad de pago que los antiguos moradores; c) las actividades se transforman y cambia el paisaje urbano; d) es necesario generar desplazamientos demográficos que se producen de forma directa (desalojos y asignación de viviendas en áreas de menor valor, supresión del comercio callejero, etcétera) o indirecta (voluntaria, por incapacidad de sostenerse en los nuevos estándares).

### Vivienda, propiedad privada y derecho a la vivienda

Un enfoque principal para resolver el déficit de vivienda y sus manifestaciones extremas, como los asentamientos irregulares y la tugurización de zonas centrales, es el sistema legal sobre la tenencia del suelo y la vivienda, donde el principio constitucional sobre la propiedad privada inhabilita cambios de orientación en tal sentido. Los gobiernos deben componer equilibrios entre la cuestión social y el principio de la propiedad privada, componente principal en nuestras constituciones liberales. Yglesias expone que los paradigmas que dan forma al relacionamiento social son la familia legítima y la propiedad privada. Para esta última, el Código Civil uruguayo «[...] trata el derecho de propiedad expresamente sobre derechos y poderes. Los derechos y responsabilidades deben construirse a partir de principios generales» (2008: 3). La propiedad implica amplios poderes de utilización, destino y obtención de frutos; amplios poderes de administración, disposición y afectación; identidad plena entre titular y beneficiario; perpetuidad y transmisibilidad; y es un derecho que no se pierde por el no uso. La propiedad como función implica que puede ser objeto de intercambio, de garantía y reserva de valor (mejoras al bien) a fines individuales.

Yglesias plantea la inadecuación del derecho donde coexisten distintos planos conceptuales y legales:

- a. la propiedad privada de los predios (Constitución de la República, arts. 7 y 32 y Código Civil Uruguayo, arts. 486 a 489);
- b. la soberanía del Estado para ordenar el territorio (ley OT y DS 18.308/2008);
- c. los derechos de la comunidad a la preservación del medio ambiente (ídem anterior y ley Política Nacional de Aguas n.º 18.610/2009); y derecho de los habitantes a gozar de una vivienda decorosa (Constitución de la República, art. 45).

Las nuevas leyes de OT y DS y de Aguas conllevan otro sentido que los principios constitucionales y del código civil. En estas se avanza sobre una reconceptualización del derecho de propiedad y de su uso, otorgando el sentido de una función social de la propiedad. El art. 27 dice sobre los deberes territoriales: «La vinculación de los terrenos instalaciones y edificaciones al destino definido por

el instrumento y al régimen jurídico del suelo que les sea de aplicación»; y el 37, agrega el deber de usar: «Los propietarios no podrán destinarlos a usos contrarios a los previstos por los instrumentos de ordenamiento territorial conforme a la presente ley y las determinaciones que se establezcan conforme a los mismos durante su aplicación».

Sin embargo, el Uruguay no tiene un campo claro al respecto. El autor analiza que las disfunciones entre principios y normativa corriente no dejan avanzar en soluciones que brinden la adjudicación de propiedad a grupos vulnerables, como pasa con los propósitos del Programa de Integración de Asentamientos Irregulares (PIAI) —hoy renombrado Mejora de Barrios— cofinanciado con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Lo mismo ha sucedido con la cartera de tierras que la Intendencia de Montevideo (IM) viene implementando desde la década de los noventa. La solución fue la regularización de los asentamientos a fin de equipar en electricidad y agua, de solventar las razones de los privados que reclamaban por la invasión de propiedades. Se intentó un mecanismo de propiedad de la vivienda bajo el título de «bien de familia» inalienable por un número extenso de años, a fin de evitar su venta y proliferación de nuevos asentamientos. Vallés y Franco, diagnostican que «[...] el proyecto naufragó antes de partir» (2012: 72). El problema fue encontrar un organismo público que se hiciera cargo del cumplimiento de reglamentación. Por otro lado, la venta ilegal de tierras es una realidad que refleja la debilidad pública para afrontar una solución. Las intendencias departamentales consideran que no pueden actuar porque es una cuestión de la Justicia y viceversa, estimulando por defecto esta modalidad de afincamiento.

Otros países como Colombia, Chile, Argentina o Brasil o países de la Unión Europea consideran la función social de la propiedad definida como una subordinación de la riqueza individual al interés general y colectivo. En España:

[...] en sus distintas formas y cualquiera sea su titularidad (pública o privada) al interés general. El propietario de un terreno no tiene, pues, un derecho a construir sobre su superficie lo que quiera [...]. Por tanto el propietario no tiene derecho a todo el contenido patrimonial de la propiedad desde la perspectiva individual, subjetiva y particular y para satisfacer únicamente sus intereses privados, sino aquel contenido que le marque la ley desde una perspectiva social, objetiva y general, y únicamente con arreglo al interés público (Olaechea, 2005: 62).

En Colombia, la Constitución y la ley 388 de 1997:

Definen la propiedad como una función social a la que le es inherente una función ecológica. Es una de las pocas constituciones que equipara la propiedad a la función social, lo que va más allá de simplemente someterla o condicionarla a dicha función social, como ocurre en muchos países latinoamericanos. Lo anterior que a la vez que los propietarios gozan de unos derechos o atribuciones deben concomitantemente cumplir con las obligaciones o responsabilidades urbanísticas y ambientales correlativas a esos derechos y derivadas de la función social y ecológica de la propiedad (Maldonado, 2006: 30 y 31).

En Brasil, los gobiernos municipales tienen competencia en la materia a partir de la reforma constitucional de 1988.

Solamente en la Constitución Federal de 1988 en el principio de la función social de la propiedad se encontró una fórmula consistente, que pudo ser así sintetizada: el derecho de propiedad inmobiliaria urbana está asegurado desde que cumple su función social, que a su vez es aquella determinada por la legislación urbanística, sobre todo en el contexto municipal. Es función del gobierno municipal promover el control del proceso de desarrollo urbano, a través de la formulación de políticas de ordenamiento territorial en las cuales los intereses individuales de los propietarios necesariamente coexisten con otros intereses sociales, culturales y ambientales de otros grupos y de la ciudad como un todo (Fernandes, 2003: 2).<sup>3</sup>

### El derecho a la vivienda en relación con el problema del suelo

La relatora especial sobre el tema vivienda de la ONU, Raquel Rolnik (2012: 9) analiza que a pesar de los intentos de cambio respecto a subordinar el derecho exclusivo e inalienable de la propiedad a una función social, el rol de los mercados inmobiliarios y productivos nucleados alrededor de la vivienda tuerce las políticas de acuerdo a intereses concretos, apoyados en gran medida por los organismos multilaterales que desde los noventa fomentan la propiedad como un bien transable que introduce nuevos consumidores y tomadores de crédito con una garantía de propiedad.

En los países en desarrollo, se alentó a los gobiernos a poner en marcha programas de otorgamiento de títulos de propiedad individual de las tierras como principal medio no solo para aumentar la seguridad de la tenencia, sino también para facilitar el acceso al crédito institucional y reducir la pobreza. Implícitamente, se daba por descontado que la seguridad de la tenencia, entendida como el hecho de disponer de títulos apropiados, fomentaba la inversión inmobiliaria (Rolnik, 2012: 9-b).

Este impulso, a su vez, desestimula la promoción pública al arrendamiento o la propiedad colectiva (cooperativas, asociaciones civiles), porque «[...] sitúan a la propiedad registrada como tipo ideal o el objetivo último» (Rolnik, 2012: 10).

Pero qué pasa cuando la propiedad no puede ser concedida, como hemos visto anteriormente en los casos del PIAI o la cartera de tierras de la IDM. Se otorga la tenencia. La diferencia entre propiedad total del suelo y vivienda y el derecho de tenencia es que la familia tiene derecho a habitar la vivienda sin ser considerada dueña o propietaria del suelo donde esta se ubica. En el informe Rolnik el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) identifica que la tenencia: «[...] adopta una variedad de formas, como el alquiler (público y privado), la vivienda en cooperativa, el arriendo, la ocupación por el propietario, la vivienda de

---

3 Revista *eurc*, 29 (87), Santiago de Chile.

emergencia y los asentamientos informales, incluida la ocupación de tierra o propiedad» (Rolnik, 2012: 14-b).

La relatora de la ONU se pregunta: ¿cuáles son las obligaciones de los Estados, considerando legítimas estas categorías?, analizando que este tema está escasamente tratado a nivel mundial porque predomina el concepto de propiedad sin límites.

En nuestro país entran en esta categoría las cooperativas de vivienda (categoría de cooperativas matrices) porque el suelo es en propiedad colectiva de acuerdo a la ley 13.728, y las viviendas en suelo fiscal y municipal donde se opera para mejorar las condiciones de vida en los asentamientos irregulares. Así mismo, la ley de propiedad horizontal n° 10.751 de 1946, «art. 2.º Cada propietario será dueño exclusivo de su piso o departamento, y copropietario en los bienes afectados al uso común». Y el art. 6.º: «El propietario de cada departamento o piso, costeará el suelo de su piso o departamento [...]».

La vivienda y su relación con el suelo que ocupa muestra reiteradamente una problemática que se resuelve con mecanismos *ad hoc*, con más ingredientes de mediación política que certezas jurídicas y recursos técnicos. Un problema que encontramos hoy en las ciudades es que el valor del suelo aumenta su valor real y su consideración como bien de inversión. Las ciudades, como hemos visto en el punto donde tratamos la gentrificación, están valorizando rápidamente algunas zonas, provistas de infraestructura y servicios, en general vinculados al ambiente y confort. En especial en nuestro continente, los gobiernos encuentran el dilema de qué hacer con zonas valorizadas como de alta gama donde a la vez coexisten grupos integrados por grupos de ingresos medios y bajos.<sup>4</sup>

## El derrotero de la matriz pública y sus políticas

En nuestro país, podemos identificar una hoja de ruta de las políticas de vivienda casi similar a la mayoría de los países latinoamericanos, en cuanto a la orientación ideológico-política que inspiró a las élites políticas en materia de elaboración de normas y políticas públicas. En casi consonancia con las cinco etapas que dan forma a este libro, podemos decir que se identifican tres rumbos sucesivos de cambios o ajuste de paradigmas dominantes. En estos cursos podemos ver, en general, la presencia de énfasis en las apreciaciones, de forma cuantitativa y cualitativa acerca de la relación de la vivienda con los grupos sociales

---

4 El ejemplo más reciente (2014) es el desalojo del complejo CH 20 del barrio Sur en Montevideo, donde el valor del suelo se ha multiplicado exponencialmente, en relación con cuando este fue construido. El conflicto entre gobierno (ANV) y propietarios, inquilinos y ocupantes, se funda en el desarraigo cultural y la lejanía de sus centros de actividades, cuestión que entra en conflicto con las líneas de integración y cohesión social dispuestas por los planes quinquenales de los dos períodos de gobierno nacional frenteamplista. Aquí entra en juego, la hipótesis planteada de que la vivienda es un bien sistémico que va perdiendo su valor social en función de otros intereses, abonando la otra hipótesis de trabajo sobre la disyuntiva de desarrollo en la ciudad o desarrollo de la ciudad (ver A. Magri, 2014. *Revista alh*, 68).

y el bienestar. En principio podemos observar un itinerario de ideas humanistas que se plasman en instituciones y políticas. Cargado de nuevas orientaciones acerca del rol de la sociedad, el gobierno y el mercado que va transformando lentamente el rol del Estado en sus funciones de políticas públicas. Proceso que toma impulso en los albores del nuevo siglo, imprimiendo un imaginario que continúa hasta nuestros días. Luego, progresivamente, acompañando también cambios en los corpus ideológicos del país y su entorno regional, el tema va tomando un rumbo cuantitativo, se trata de reducir la pobreza, y la vivienda es el instrumento. Se trata de construir consumidores y la vivienda es el mecanismo de incorporación al mercado. Promediando la primera década de este siglo, se registra un ajuste por parte de gobiernos de izquierda, de los cuales no se puede hablar de cambios de paradigmas sino, apelando a la clasificación de Pierson (2006), de recalibración y ajustes con vocación social y orientación de cuasi mercados por parte de la esfera pública.

### La búsqueda de una sociedad moderna, racional y responsable

Contar con una sociedad acondicionada al nuevo sistema de acumulación productiva, donde la miseria y la barbarie criollas dejaron paso al obrero responsable en lo privado y lo público fue el *leitmotiv* de muchas reformas sociales en el Uruguay de principios del siglo xx, así como en todos los países latinoamericanos. El sistema urbano comenzó a predominar sobre el antiguo modelo de producción rural y se necesitaba que las nuevas repúblicas liberales orientaran un vasto conjunto popular donde comenzaban a prender ideas distintas acerca de las condiciones del bienestar. Tanto el reformismo, como el comunismo y el anarquismo europeos, trajeron a América Latina organización y voz, con demandas que agitaban a una sociedad sin tradiciones de producción industrial y sin diseño urbano que acompañara. La vivienda, junto a la enseñanza y la salud, entra en las preocupaciones de las élites, donde se trata de mejorar las condiciones, no de cambiarlas. La ley de control de salubridad de los conventillos, registrada en Montevideo en 1878, muestra la primera incursión del área pública sobre el dominio privado. No hay cambios en la matriz ideológica, sino acciones funcionales al sistema, que propenden a garantizar su reproducción. Habitaciones con encalados y circulación de aire protegían de «las miasmas»<sup>5</sup> que acompañaban a la «clase popular» por su falta de educación y buenas costumbres. Las políticas públicas dirigidas a estos grupos tratan de compensar el esfuerzo de la filantropía desbordada por el cambio demográfico que producen los pobres internos y los inmigrantes.

5 La teoría los *miasmas*: el conjunto de emanaciones fétidas de suelos y aguas impuras eran la causa de enfermedad. La fermentación de la sangre produce gases tóxicos responsables de las más variadas enfermedades, como el cólera, viruela y sífilis; el aire transportaba estos gases que se combinaban con otros provenientes de la descomposición de la materia orgánica. Esta teoría parecía explicar por qué las epidemias eran comunes en los barrios sucios y malolientes de la gente pobre e impulsó campañas que solo se preocupaban por las condiciones ambientales. <<http://es.wikipedia.org/wiki>>.

## La incumbencia institucional con el Estado de bienestar

El impulso se manifiesta a principios de siglo, donde las ideas van traduciéndose en varios campos del Estado. La política se nutre de nuevas ideas positivistas que tratan de que «Los bárbaros de las sociedades modernas pasasen por el noviciado de la propiedad y se convirtiesen en probos ciudadanos con algo que perder» (Castrillo Romón, 2008: 157). El Estado se complejiza creando normas y procedimientos que van ordenando las relaciones privadas, sociales y ciudadanas. Lo que hoy llamamos gobernanza, en la época se traduce en la ampliación del campo de los derechos civiles al facilitar al obrero el derecho a la propiedad, impulsada por algunos sectores de las élites. Luego vendrán los derechos políticos que darán más y mejores rendimientos a esta apuesta política. La regulación y provisión de vivienda da forma a un sector que apunta a «lo popular», a lo que hoy llamamos grupos bajos y medios. Las políticas públicas comienzan a ser expresión de la función de representación política, a través de cada vez más producción legislativa. Las instituciones comienzan a operar con buenas respuestas sociales, cambiando la estructura social con el afianzamiento de la clase media de tipo urbano. Darán cuenta de políticas progresistas como el Banco Obrero en 1907, o las viviendas populares unos años más tarde, rechazadas igualmente por el conservadurismo. Pero más allá de éxitos y fracasos, los primeros veinte años del siglo xx son la simiente de la matriz pública en vivienda en el país y compone parte del modelo del bienestar.

## La consolidación y crisis del paradigma del bienestar

La importancia que cobró el sector, con instituciones bien provistas y consolidadas funcionalmente, generó que la demanda constituida de tipo corporativo tomara un rumbo legislativo vertiginoso. La profusión de leyes específicas destinadas a grupos de trabajadores públicos y privados, a jubilados y pensionistas, registra el interés que la política tenía sobre el sector. Entre 1931 y 1940, se elaboraron doce leyes de préstamos hipotecarios para casas económicas y medias y alquileres; entre 1941 y 1950, se crearon diez leyes distributivas y cinco regulatorias que detenían lanzamientos de arriendos de alquiler; entre 1951 y 1960, la cifra descendió a siete; y entre 1961 y 1980, veinte leyes de inversión en vivienda económica para venta y alquiler, liberalización de alquileres y posteriores aplazamientos. Todo esto da cuenta de una producción politizada sin planificación del gasto ni de la estructura a la cual iba dirigida. La crisis que comienza en los sesenta no afloja demasiado el ritmo de las políticas públicas del BHU y del Ministerio de Obras Públicas, que son instrumento de rédito partidario. Los consensos militares a partir de 1973 también van aflojando las cinchas de los recortes, impulsando la vivienda económica como instrumento de legitimación. La ley de vivienda de 1968 (13.728), que ordena y planifica al sector, poco rinde hasta casi veinte años más tarde con la recuperación democrática en 1985 en materia de política pública, con excepción de las cooperativas de ayuda mutua que aplicaron en forma inmediata los beneficios creados por la norma. Estos tres

rumbos dan cuenta de una concepción cuantitativa del bien vivienda, donde no importa el gasto ni su dirección.

## Las políticas de vivienda como solución a la pobreza

El concepto de carencia de vivienda como factor de pobreza comienza a contener un sentido económico. Ya en 1963, la Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (CIDE) enfoca a la sociedad como segmentos de ingresos, con capacidad o sin capacidad, denominados estratos infra, bajos, medios y altos. Esta clasificación de sujetos de derecho es medida por primera vez en el país, dando cuenta de una realidad no observada hasta entonces. Con el correr de los años y de otras orientaciones político-ideológicas devenidas de la corriente liberal propiciada por los organismos internacionales, usuarios y viviendas comenzarán un periplo de calificación por ingresos y por metros cuadrados respectivamente. La relevancia de las políticas será la reducción de la pobreza, no el bienestar. De acuerdo con Ramírez:

El acceso de los pobres a viviendas nuevas es sin duda un hecho notable, pero, aparte de su relativa insignificancia cuantitativa, su relevancia en reducir las condiciones de pobreza no es autoevidente. Por el contrario, hay evidencias de que solo el acceso puede crear condiciones de perpetuar la pobreza, por la generación de gastos insostenibles, destrucción de redes de apoyo comunitario y exclusión social (2002: 10).

Los resultados de las políticas se medirán por la cantidad de vivienda producida y no por cómo mejoran las condiciones generales de los beneficiarios.

Un modelo de financiamiento a la vivienda ha sido exitoso en cuanto a la cantidad de unidades producidas, pero a la vez tiene limitaciones en cuanto al producto que ofrece: las viviendas en sí, y en cuanto a los efectos urbanos que causa (Rodríguez y Sugranyes, 2004: 78, analizando el modelo chileno).

Programas pobres para pobres (Vázquez, 2004) reprodujeron la segmentación social y territorial, afectando el orden del hábitat construido durante décadas. Los barrios heterogéneos se convirtieron en reductos homogéneos integrados por ingresos y estatus. El sentido de integración y movilidad social sostenido durante décadas deja paso a la legitimación de la focalización con una perspectiva económica, no social, acorde con el rol de un Estado acotado.

## Reorientaciones progresistas al paradigma del bienestar liberal

Finalmente, arribando a nuestros días, las ideas van ajustando los cursos de acción. La vivienda si bien sigue considerándose el principal instrumento contra la pobreza porque representa el ancla de las familias para desarrollar sus roles (Katzman, 2001), se asume en las políticas una visión más abarcativa, donde el componente social recobra espacios perdidos en períodos de empuje liberal.

A contrario sentido, lejos de proseguir con la racionalidad neoliberal aplicada a ultranza, los gobiernos de izquierda intentaron modificar sustancialmente las lógicas signadas por el mercado, reorientando el sentido de las políticas

económicas y sociales para conciliar el crecimiento con la equidad. Sin embargo, los condicionamientos internos y externos no siempre fueron favorables a las intencionalidades de transformación profunda declaradas por los elencos de gobierno (Portillo, Midaglia y Mirza, 2009: 4).

También Midaglia desde una perspectiva de la política en las políticas destaca que:

No es tarea fácil erradicar en América Latina la perspectiva de reforma social «enamorada» de las propuestas de combate a la pobreza. Los distintos gobiernos, con independencia de su orientación ideológica, parecen utilizar de manera recurrente ese tipo de iniciativas en la medida en que se tornan redituables electoral y administrativamente, ya que generan adhesiones ciudadanas y evitan el peligro de conflictos redistributivos con agentes sociales que tienen capacidad de ejercer presión y vetar decisiones políticas (Midaglia, 2012: 88).

La implementación de programas bajo responsabilidad estatal está mostrando un ajuste en la orientación política sobre las políticas de naturaleza social. La vivienda está redimensionándose en el modelo del bienestar, en especial las que comprenden el área de protección social, aunque todavía no están dando clara cuenta de la reducción de los índices que busca superar.

Sobre estas apreciaciones generales, comenzamos a continuación el análisis de las ideas, los debates y las políticas de vivienda en el Uruguay.



## Ante scriptum: La cuestión de la vivienda popular a fines del siglo XIX

La cuestión de la vivienda popular siembra un debate histórico desde mediados del siglo XIX, el cual aparece en Europa y se traslada hacia América en pocos años, convirtiéndose en asunto de Estado a partir de las dos primeras décadas del siglo XX con la creación de áreas públicas de vivienda, generando un incipiente proceso de institucionalización. En esta sección abordamos en primer término su emergencia como un problema que preocupa a la élites sociales y políticas, donde el debate transcurre con dilemas que tienen que ver con conjugar lógicas contradictorias entre el campo social y el mercado, y el rol de un Estado liberal que va acumulando progresivamente nuevas funciones como forma de estabilizar el conflicto social. Donde la discusión entre la concepción de vivienda como mercancía (Engels, 1887; Proudhon, 1887) y vivienda «como derecho a estar o tierra de habitar» (Vaz Ferreira, 1918) se introduce en los parlamentos nacionales y comienza a encarnarse como una vía de derechos en los gremios obreros de la época. Al mismo tiempo se discute el hábitat urbano, conjuntando iniciativas de rediseño estético de la ciudad con necesidades de asistencialismo social, tendencia que modeló un formato de ciudad occidental que pervive, no sin dificultades, hasta nuestros días, resistiendo a las críticas y demandas desde varios frentes.

Los principales conceptos que desarrollaremos en esta parte refieren a la emergencia político institucional del asunto «vivienda popular u obrera, o de pobres» en Europa y América Latina, recalando en el proceso uruguayo y la progresiva e intensa incumbencia que toma el tema en los primeros gobiernos del siglo XX, en especial en el período llamado «del primer batllismo». Presentamos la evolución de las ideas entre siglos, su traducción al debate político y la implementación de normas, instituciones y políticas públicas entre 1878 y 1920. El recorte no es arbitrario, responde a que en 1878 se identifica la primera acción pública referida a la salubridad en los conventillos. El año 1920 es el final de una etapa de dominio mercantil en la cuestión de la vivienda, pues en 1921, se aprueba la ley del Derecho a la Vivienda (7395), comenzando un proceso ascendente de consolidación estatal. Las ideas y los debates de esta época finisecular reflejan la preocupación de los legisladores acerca del cambio en la estructura social y de la necesaria adaptación del Estado, sobre cómo entrar en las exigencias de la modernidad que transmitía el siglo XX.

### Las fuentes ideológicas que inspiraron a las élites uruguayas

La necesidad de establecer algún mínimo en la provisión de vivienda popular fue presentada en la Exposición Universal de París de 1867, dando cuenta de la necesidad acuciante de mejorar la condición de vida de las familias obreras. El discurso sustentado en las ideas reformistas que enfrentaban al liberalismo

dominante en la época, planteaba nuevas ideas sobre la cuestión social y las condiciones de vida obrera, que se reflejaron en una corriente urbanista con sesgo humanista que patrocinaba una racionalización del sistema capitalista a la vez que encendían alertas a las ideas marxistas emergentes (Cerdá, 1859; Proudhon, 1866; Hausmann, 1853; Soria, 1882 entre otros). Este nuevo urbanismo imaginaba una ciudad adecuada al estadio de acumulación, presentando una combinación de rediseño de la estética urbana y de atención a los problemas que la concentración demográfica dependiente de la demanda de mano obra requería. Los cambios en el sistema de acumulación capitalista transformaron aspectos fundamentales en la vida de los trabajadores y sus familias. La concentración demográfica en plantas urbanas inadaptadas al cambio productivo comenzó a reflejar la insustentabilidad de las condiciones de vida de los trabajadores que se trasladaban hacia ciudades que no contaban con el equipamiento necesario para recibirlos. Las casas baratas, la vivienda popular u obrera o de pobres, fueron conceptos que entraron al lenguaje de la política y el urbanismo por la preocupación de algunos sectores de las élites gobernantes y de la Iglesia católica, pero también de la mano de las demandas de los gremios obreros. No obstante, el significado atribuido a esta necesidad distaba mucho de lo que hoy creemos comprender como vivienda social, se hablaba en la época sobre «la cuestión social de la vivienda», refiriéndose con social a un sentido restringido a las clases populares o pobres, a los obreros y los marginales.

### La filantropía

El sistema capitalista de fines del siglo XIX reconfiguró el territorio nación con efectos que alteraron la estructura física y social de los centros urbanos. En Europa, la consolidación de las ciudades como centros de poder económico y político mostró la cara oculta que el sistema de acumulación aparejaba, en cuanto a la necesidad de contar con ciertos mínimos aceptables de sobrevivencia de la clase obrera como sostén del sistema. Las legislaciones del siglo XIX mostraban ya inquietudes acerca de la necesidad de educación básica (códigos napoleónicos en Francia), estándares mínimos de protección social y vivienda (Alemania), o debates sobre el impacto de las *poor laws* en la clase trabajadora (Inglaterra). La Iglesia católica a finales del siglo XIX, abogaba en la encíclica *Rerum Novarum* (rn) a conceder por parte de los capitalistas y gobiernos coberturas básicas para garantizar la vida humana, condición indispensable para la reproducción del capital y del poder político. Reconocía la debilidad intrínseca que el cambio de modelo de acumulación produjo en la clase trabajadora:

Es difícil realmente determinar los derechos y deberes dentro de los cuales hayan de mantenerse los ricos y los proletarios, los que aportan el capital y los que ponen el trabajo. [...] vemos claramente, que es urgente proveer de la manera oportuna al bien de las gentes de condición humilde, pues es mayoría la que se debate indecorosamente en una situación miserable y calamitosa, ya que, disueltos en el pasado siglo los antiguos gremios de artesanos, sin ningún

apoyo que viniera a llenar su vacío, desentendiéndose las instituciones públicas y las leyes de la religión de nuestros antepasados, el tiempo fue insensiblemente entregando a los obreros, aislados e indefensos, a la inhumanidad de los empresarios y a la desenfrenada codicia de los competidores (RN, 1895: 5).

Así como previno que otros actores pugnaban por romper el «orden natural» de las relaciones de la dominación política y económica:

Para solucionar este mal, los socialistas, atizando el odio de los indigentes contra los ricos, tratan de acabar con la propiedad privada de los bienes, [...]. Creen que, [...] distribuyendo por igual las riquezas y el bienestar entre todos los ciudadanos, se podría curar el mal presente. Pero esta medida es tan inadecuada para resolver la contienda, que incluso llega a perjudicar a las propias clases obreras; y es, además, sumamente injusta, pues ejerce violencia contra los legítimos poseedores, altera la misión de la república y agita fundamentalmente a las naciones (RN, 1895: 7).

La encíclica recomendó al Estado velar por el bienestar del pueblo a través de regular las condiciones laborales y los salarios y a los particulares encomendaba continuar con la caridad a través de las organizaciones filantrópicas que atendieran necesidades básicas como alimentación y sanidad de los pobres: «Nadie debe vivir de una manera inconveniente. Pero cuando se ha atendido suficientemente a la necesidad y al decoro, es un deber socorrer a los indigentes con lo que sobra. Lo que sobra, dadlo de limosna» (RN, 1895: 12).

La vivienda prácticamente no entró en esta corriente filantrópica religiosa, quedando la provisión a cargo del mercado, libre de algún tipo de regulaciones. Los conventillos, casas de inquilinato, cuartos y otras denominaciones adoptadas según el país, fueron la solución para abastecer una demanda creciente de obreros pobres, generando en consecuencia una nueva clase de mercado fundado en la plusvalía obtenida con la propiedad de la tierra urbana y el impulso a construir viviendas baratas para inquilinato. La infraestructura del hábitat (público y privado) no estaba adecuada al impulso transformador del capitalismo industrial constituido en ciudades cerradas, de herencia medioeval, que hacinaban a la población con calles estrechas sin desagües, sin iluminación y viviendas ruinosas. Este ambiente era la fundamentación de la filantropía europea y latinoamericana, que solventó una provisión muy pobre para los grupos pobres de la sociedad.

## La socialdemocracia europea y los marxistas

Los socialdemócratas europeos observaron el tema de la vivienda como un instrumento factible para la amortiguación del conflicto social. La tenencia y propiedad del bien por las «clases populares» se fundamentó como solución de estabilidad social porque atenuarían las necesidades y por ende las tensiones sociales. También como factor de progreso económico, porque desarrollarían un aspecto mercantil no previsto en la mentalidad capitalista productiva. Es la primera vez que la vivienda fue observada como mercancía, componente del sistema de económico productivo y financiero. Comenzaron a cuestionarse si la

condición de ser propietario de una vivienda era un objetivo posible para la clase obrera, en una época en que el modelo productivo y el sistema político no se planteaban la propiedad como un derecho civil de los grupos dominados. Una cuestión, que de ser factible, reduciría la distancia entre clases al igualarlas a través de la posesión de una propiedad privada individual. Como posibilidad de acceso, se argumentaba que el alquiler pagado al cabo de décadas había amortizado con creces el valor de la vivienda, dando derecho a la propiedad:

[...] la suma exactamente fijada y pagada por el arrendatario constituirá la anualidad por la vivienda que ha pasado a ser propiedad suya. La sociedad [...] se transformará así en un conjunto de propietarios de viviendas, libres e independientes. La abolición de la vivienda de alquiler es así una de las aspiraciones más fecundas y más elevadas de cuantas han surgido del seno de la idea revolucionaria y debe transformarse en la reivindicación primerísima de la democracia social (Proudhon cit. por Engels, 1887: 334 y 335).

Se trataba de combinar una lógica de necesidad social con la lógica del mercado, convirtiendo la vivienda en una mercancía transable. Federico Engels, en su postura marxista, contraargumentaba contra la significación de Proudhon del concepto de «igualación democrática» por el acceso. Objetaba que la propiedad privada, cuyas fuentes se encuentran en el derecho civil, como valor de uso no generaba valor de cambio o extracción, no viendo otra salida que la propia organización de clase y el rol activo del Estado:

El capital es el dominio sobre el trabajo ajeno no pagado. La casita del obrero no será capital más que cuando la haya alquilado a un tercero y se apropie, en forma de alquiler, de una parte del producto del trabajo de este tercero. Por el hecho de habitarla él mismo, impide precisamente que la casa se convierta en capital, por lo mismo que el traje deja de ser capital desde el instante en que lo he comprado en casa del sastre y me lo he puesto (Engels, 1887: 335).

Engels mostraba la verdadera cara del juego capitalista, argumentando el desinterés de los rentistas por proveer vivienda adecuada porque el juego de libre mercado no se planteaba actuar racionalmente en la cuestión de la mejora en la calidad de vida de los trabajadores. «El capital no quiere suprimir la penuria de la vivienda, incluso pudiendo hacerlo. Por lo tanto no quedan más que dos salidas: la mutualidad obrera y la ayuda del Estado» (Engels, 1887: 361).

Pero Engels, naturalmente, no confía en estas dos posibilidades. Analiza las debilidades intrínsecas de los gremios para imponerse en la época al poder de los grandes capitales y la ayuda estatal fundada en leyes donde:

La ley en cuestión, como otras muchas en Inglaterra, solo tiene valor por cuanto en manos de un gobierno dominado o presionado por los obreros, y que realmente la aplique al fin, se convertirá en un arma poderosa capaz de abrir brecha en el orden social presente (Engels, 1887: 367).

La vivienda en este enfoque es para Engels una expresión e instrumento de la lucha de clases, donde solo la clase obrera en el poder podrá dar vuelta los condicionamientos de la dominación. Sin embargo, la corriente socialdemócrata

(o reformista) fue calando en las ideas y los debates de políticos e intelectuales de la época dando pie a la elaboración de leyes, activando actores privados y públicos en varios países europeos,<sup>6</sup> teniendo como impulso la reforma en la infraestructura e estética urbana realizada por el Barón de Haussmann en el rediseño urbano de París.<sup>7</sup>

### La corriente higienista liberal

De la corriente reformista y de las ideas positivistas<sup>8</sup> desarrolladas en la época surge el concepto de higienismo que se enfrentó a la caridad cristiana de la iglesia y al marxismo abogando por la noción del asistencialismo como forma de mejorar «física y moralmente» a la clase trabajadora, ya que las condiciones insalubres en las que vivían, deterioraban su razón humana y terminaban afectando al conjunto de habitantes de la ciudad. Consideraban que el Estado debía comenzar tener un rol en la cuestión social en crisis, a fin de que la clase obrera pudiera cumplir saludablemente su rol en el sistema capitalista. Esta línea de pensamiento no evoluciona hacia el ascenso social a través de la asunción de los derechos civiles como el planteo socialdemócrata, sino que elabora soluciones sobre las condiciones de vida sin modificar la estructura social, en especial en la cuestión de la propiedad privada.

La insalubridad y sus consecuentes enfermedades no solo debilitaban a la clase productiva, sino también a las élites dominantes. Se promueve casi contemporáneamente en Europa y en América Latina el debate de la responsabilidad política sobre las condiciones de la vivienda obrera, desde un punto que no trata la mejora del estatus social, sino la salubridad colectiva de la ciudad y su hábitat (aireado de las habitaciones, acceso al agua, alcantarillas, más de dos habitaciones por hogar, puerta a la calle) para un tipo ideal de familia nuclear.<sup>9</sup> Este concepto es especialmente impulsado como solución al hacinamiento y «las malas costumbres» provocados por la cohabitación de varias familias en piezas o casas ruinosas.<sup>10</sup> Era un debate clasista y moralista que abogaba por educar a sectores

---

6 Las primeras legislaciones sobre vivienda obrera: Bélgica (1889): *Loi des habitacions à Bon Marché*; UK (1890): *Housing of Working Class*, activando potestades a los gobiernos locales para la construcción; Francia (1894) ley que propugna el rol facilitador del Estado a intereses privados para construcción de vivienda popular.

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

8 H. Spencer escribía en la época: «[...] cada individuo recogerá los resultados favorables o desfavorables de su propia naturaleza y de la conducta que de ella resulta. Desde este punto de vista, esta ley implica la sobrevivencia de los más capaces» (cit. por Vaz Ferreira, 1918: 20).

9 La idea de «familia nuclear» de la época distaba de parecerse conceptualmente a la de nuestros días. Como bien apunta Barrán, la vida y la muerte en la procreación de las familias transcurrían como un componente «normal». Muchos hijos, conjuraban la amenaza de las enfermedades, asegurando la existencia familiar.

10 Crónicas de la época relatan la convivencia de más de quince personas en una habitación.

de la sociedad sin cambiar su condición social.<sup>11</sup> «El obrero es pobre, ¡ayudadle! el obrero es ignorante, ¡instruídle! el obrero tiene instintos aviesos, ¡moralízadle! ¡Socorredle porque la religión lo manda, la humanidad lo dicta, y el mismo interés de las clases afortunadas lo aconseja!» (Monlau, 1856: 66).<sup>12</sup>

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

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

Entiende que la solución burguesa es trasladar geográficamente al problema, cuestión que de hecho se produjo con la creación de la ciudad funcional y zonificada. En la perspectiva económica, la apertura de grandes bulevares, la generación de equipamiento urbano y nuevas tendencias arquitectónicas, encarecen el valor de la tierra aumentando su plusvalía, los desalojos de las casas céntricas de inquilinato provocan la salida de la ciudad, nuevos asentamientos en los ejidos dan forma a las periferias populares, asentamientos suburbanos mediocres, que podían estar en mejores o peores condiciones que las anteriores.<sup>13</sup>

El nuevo siglo encuentra en Europa la consolidación de la ciudad funcional, que se expresa también en la «apertura del espacio a la sociedad», donde las clases populares van aceptando las nuevas reglas de comportamiento para entrar a ella. Se habla de la «ciudad cómoda», definida como la solución entre el espacio y las necesidades de la ciudad industrial (Magri, 1987). Este concepto expresa el afincamiento de reductos industriales fuera del centro urbano consolidado, donde la ciudad es expresión de estética para el uso público. La formación de los barrios obreros alrededor de las nuevas fábricas implica la conceptualización de una ciudad funcional, distribuida geográficamente según su actividad.

---

11 Resultaron varias leyes. Francia (1850): ley de saneamiento de viviendas insalubres; España, Barcelona (1855): ensanche urbano y salubridad de las viviendas; Reino Unido, Londres (1892): London County Council, saneamiento urbano; Alemania (1895): reglas y prácticas que se deben seguir para la elaboración de planes de ciudades.

12 Pedro F. Monlau (1856) *Higiene industrial: ¿Qué medidas higiénicas puede dictar el gobierno a favor de las clases obreras?* Acceso internet 2/10/2012: <<http://books.google.com.uy/books?hl>>.

13 Como se observa, el diagnóstico actual sobre la suburbanización de la periferia urbana poco difiere de lo apreciado en su momento por Engels.

En estos procesos de reforma, que incorporaron otras políticas públicas de carácter social (seguridad jubilatoria, cajas de ahorro, prestaciones básicas en salud), los obreros se constituyeron en un grupo social al cual debía de exigírsele el cumplimiento de las nuevas reglas de juego: la disciplina de pago entendiendo que tenían «algo que perder» en su nuevo estatus de propietarios, regla a través de la cual era fácil que se comenzaran a adecuarse a la disciplina moral pregonda desde las élites. El mercado, a la vez, moderó su interés de especulación por la intervención de gobiernos ya representativos de vastos intereses sociales. El hábitat moderno fue funcional al modelo económico, un capitalismo modernizado que recreó nuevos mercados inmobiliarios, donde la ansiada «estabilidad social» avanzó ayudada en algunos casos por gobiernos obreros que se consumaron por períodos profundizando la cuestión social. No obstante, estas reformas legales no solucionaron de raíz el problema. El derecho a la vivienda como derecho de ciudadanía será abordada en Europa en el período posterior a la segunda guerra mundial con la emergencia del Estado keynesiano de Bienestar.



# La situación en las ciudades latinoamericanas entre siglos

En América Latina el discurso filantrópico o de caridad también fue enfrentado por la corriente higienista. Sus ideas comenzaron a formar parte de los debates y las agendas parlamentarias del naciente siglo. Alineados a las ideas europeas que proclamaban que «La higiene es, a no dudarlo, la primera condición que la administración pública [...] ha de procurar con el mayor esfuerzo y a costa de cualquier sacrificio a las grandes ciudades» (Cerdá, 1859: 410),<sup>14</sup> la élite política latinoamericana concibió el cambio social a través de tres factores que hacían a la transformación de la moral y las buenas costumbres de las clases trabajadoras: la educación, el trabajo y la vivienda.

Tres hechos fundamentales promovieron la entrada de la visión higienista en la cuestión social en particular en materia de vivienda. Por un lado, las epidemias de tifus y fiebre amarilla de fines del siglo XIX, donde el hacinamiento y la falta de infraestructura de servicios básicos abatía a las sociedades urbanas; por otro, el aumento de población con las oleadas de inmigrantes europeos que mayoritariamente residieron en el ejido urbano aportando mano de obra a las industrias del cuero, la carne y ferrocarriles. Se necesitaba alojamiento, por lo cual, las viviendas populares de alquiler —conventillos— y las casas abandonadas del centro de la ciudad por familias ricas que escapaban de la peste, se convirtieron en refugio de las primeras oleadas de inmigrantes europeos.

*Había un gringuito cautivo,  
que siempre hablaba del barco,  
y lo augaron en un charco  
por causante de la peste.*

José Hernández.<sup>15</sup>

En último término, la estructura de la ciudad colonial fue cuestionada por las ideas de la modernización. Reconfigurar las plantas urbanas cerradas y cuadrículadas del modelo español, exigía un rediseño de avenidas, calles y equipamiento urbano, siguiendo los modelos de las principales ciudades europeas. La ciudad se pensó con una estética modernista proveniente de las corrientes urbanistas europeas en boga, demoliendo los viejos conventillos y casas de pensión, comenzando la expansión del ejido urbano. La idea respecto a los obreros

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

15 *La vuelta de Martín Fierro*, verso 855, p. 120. Acceso internet: <[http://www.gador.com.ar/iyd/cardiologia/pdf/martin\\_fierro.pdf](http://www.gador.com.ar/iyd/cardiologia/pdf/martin_fierro.pdf)>.

y pobres fue funcional, trasladarlos, ensanchando los límites urbanos: «Con los pobres cerca, pero no juntos»,<sup>16</sup> funcionalmente cerca.

Pero la cuestión de la vivienda como un derecho aún estaba lejos y fuera del debate político. En Argentina, Brasil, Chile y Uruguay en la primera década del siglo xx, comenzó a surgir el concepto de asistencia pública en el debate legislativo. Las ideas y la acción estatal de la época en los cuatro países muestran que las élites gobernantes debatían entre conservadores y liberales sobre cuál debería ser el rol público en el asistencialismo social y en la estética modernista de las ciudades. El debate planteaba la acción modernizadora de un Estado que actuara como promotor de mejores condiciones de vida y hábitat, es decir, como una acción reguladora de las tensiones entre clases, domesticando en cierta medida tanto los impulsos de los capitalistas como de los obreros. En el tema de la vivienda, se comenzaba a pensar en cómo interesar a inversores privados para la solución de la vivienda popular. Pero así como detectaba Engels el desinterés de los capitalistas europeos, en América Latina y el Uruguay también se presentaban similares problemas.

En Uruguay, a fines del siglo xix, el acceso a la vivienda obrera estaba regido por el mercado a partir de la venta y el alquiler en régimen de contrato civil, sin regulación legal alguna. Algunos empresarios industriales construían barrios como inversión y utilidad funcional de cercanía para alojar a sus obreros, los casos del frigorífico Liebig's en Fray Bentos (1870), la compañía del ferrocarril (1890) en el barrio de Peñarol en Montevideo y en el barrio del Cerro en 1916 casas para los operarios del frigorífico Artigas. Desde el mercado inmobiliario los emprendimientos de Emilio Reus proporcionaron entre 1888 y 1892 casi medio centenar de viviendas de alquiler en los barrios Reducto y Sur. La población de la capital —Montevideo— representaba el 30% de una población total de un millón de habitantes. Entre los montevidEOS, un 70% era arrendatario de la vivienda y solo un 10% de las clases populares era propietaria (Aristondo, 2005).

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

En Argentina, la ciudad de Buenos Aires creció de forma acelerada entre 1895 a 1914, con un aumento de 22.000 a 48.000 de establecimientos

16 Vuelvo a tomar prestada esta cita de Guillermo Geisse (1988): Alternativas urbanas para enfrentar la crisis. En Hardoy y Morse (comps.) *Repensando la Ciudad en América Latina*, GEL, Buenos Aires.

industriales (Lecuona, 2001a), siendo la duodécima ciudad más grande del planeta con 1.575.000 habitantes, receptora en este período de las oleadas migratorias más numerosas que arribaron a Latinoamérica: 4,5 millones de europeos. Referente a la vivienda, se comenzaba a reconocer la pertinencia de un bien necesario para la sustentabilidad vital del trabajador: «No se trataba de plantear la acción social en términos de derechos sociales o de recuperación de la dignidad, sino en la necesidad de mejorar la calidad de los habitantes como agentes económicos» (Carballeda, 2000).

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

En estos cuatro países, el trasfondo es la necesidad de mejorar las oportunidades capitalistas de inversión y mercado laboral y generar una modernización urbana atrayente a los nuevos intereses de inversión. En este marco, la cuestión social se transforma en un factor más a resolver en función de una economía que se organiza asentada en las industrias y en una estética burguesa que solamente se expresaba en emprendimientos residenciales para nuevos grupos de ingresos altos (comerciantes, industriales) o herederos de familias patricias. La vivienda tugurizada que alojaba a los grupos populares pasa a ser una externalidad negativa de un nuevo modelo de vida que necesita una ciudad que ofrezca «[...] parámetros más amplios y aptos para expandir el capital a través del proceso urbano de reproducción capitalista» (Ranincheski, 2007: 139).

Los actores relevantes en la provisión de vivienda obrera, también llamada sin tapujos «de pobres», son en la época el mercado sin regulación que actúa como especulador de las necesidades, las asociaciones civiles de la Iglesia católica animados por la encíclica papal y las asociaciones obreras que surgen para proveer soluciones en varios aspectos sociales, en especial vivienda y salud. El concepto «social» que acompaña a la vivienda en esos días es meramente un diferenciador entre grupos (o clases según el enfoque analítico que se adopte). Lo social es en la época signo de popular, casi de estigma, una cuestión lejana a las clases dominantes. Por esto, «vivienda social» es en ese tiempo expresión de una obligación moral en el caso de la filantropía cristiana o de calidad funcional y salubridad para los higienistas, donde se dirime el rol del Estado como regulador de intereses de un mercado inmobiliario que actuaba libre en la especulación de las necesidades de las clases trabajadoras.



# El proceso uruguayo

## Primera etapa: El liberalismo y el despertar estatista (1878-1920)

### Del Estado ausente a la incumbencia pública (1878-1910)

En Uruguay a fines del siglo XIX, el acceso a la vivienda para las clases populares estaba regido por el mercado en base a la venta y el alquiler, sin más protección legal que la provista por el Código civil. La situación habitacional para los grupos de inmigrantes y oriundos convertidos en trabajadores del segundo y tercer sector de la economía era totalmente deficitaria. Desde el mercado inmobiliario, Rossell y Rius construyó 156 viviendas en zonas fabriles del barrio Reducto que podían ser alquiladas y compradas. Los emprendimientos del inversionista Emilio Reus financiado por el Banco Hipotecario del Uruguay (en esa época banco privado) proporcionaron entre 1888 y 1892 casi medio centenar de viviendas de alquiler en los barrios Reus del Reducto y Sur. La ciudad se expandió más allá de las murallas en el año 1829, dando lugar al trazado de la «ciudad nueva» hasta la calle Ejido. El mercado construyó hasta 1867 ciento quince conventillos<sup>17</sup> en el barrio Sur, acompañando el auge comercial e industrial. Las pestes de fiebre amarilla y tifus de fines del siglo XIX dejaron vacías numerosas casas céntricas de familias ricas<sup>18</sup> que fueron siendo alquiladas por piezas a las nuevas familias de obreros. La usura en los precios y las malas condiciones de habitabilidad definieron la intervención del gobierno nacional en 1878. El gobierno nacional de la época emite un decreto llamado posteriormente Ley de Conventillos de carácter sanitario, con el fin de obligar a los propietarios a mejorar las condiciones edilicias y de salubridad de las casas colectivas. Es la primera intervención que se conoce desde la esfera estatal en relación con la cuestión de la vivienda. No obstante, la preocupación pública estaba centrada únicamente en las condiciones de salubridad a la que se exponía a la sociedad en su conjunto y no en las condiciones de arreglos de arrendamiento y hacinamiento. Se regula la higiene de las habitaciones y se controlan «las costumbres» de sus habitantes.<sup>19</sup> En suma, todo un impulso civilizatorio.

17 Llamados en Brasil Cortiços, en Argentina casas baratas, en Chile casas redondas. Los «conventillos», responden entonces, a una necesidad que surge de los sectores desplazados (negros libertos, trabajadores rurales desplazados e inmigrantes pobres). Su diseño y construcción tiene por objetivo lograr, en una superficie mínima el mayor número de piezas para alquilar con servicios generales (cocinas y baños) de uso colectivo. el punto de vista arquitectónico, por las habitaciones de dimensiones mínimas, la mala ventilación e iluminación, y los servicios higiénicos escasos en proporción al número de sus habitantes.

18 Su traslado consolidó los barrios de Prado y Colón.

19 En una publicación aparecida en el *Almanaque del Banco de Seguros del Estado* refiere que: «En este reglamento son ilustrativas las medidas que regulan la higiene y el control de sus

El pensamiento higienista predominó en el discurso político y sus políticas. Los debates se fundamentan en dos diagnósticos: por un lado, los efectos adversos de la especulación inmobiliaria sin control y, por otro, los efectos de una sociedad renuente a las buenas costumbres que comenzaban a afianzarse en la sociedad occidental. El debate se encauzó en la necesidad de una modernización social profunda, que se reflejara en los hábitos de los habitantes considerados populares, en ciertas regulaciones al mercado y en la infraestructura y estética de la ciudad. Los higienistas planteaban la necesidad de casas donde la vida física y moral pudiera producirse y reproducirse, sin con esto, cuestionar la condición social de sus habitantes. No se habla de movilidad social, sino de mejorar estados de vida. El diputado uruguayo Carlos Roxlo (partido Nacional) en un discurso de 1908 declaraba que:

[...] Respecto a las clases pobres, lo que necesitan, como lo dijo muy bien el Sr. Diputado Guani y el Sr. Salterain y los higienistas que yo he leído, lo que necesitan son buenas habitaciones, lo que necesitan es la supresión de la ignorancia y la miseria, nada más (CC.RR, 1908: t. 197, 182).

Al igual que en Brasil y Argentina en la misma época, al «salubre» discurso parlamentario también se sumaba la tensión política en perspectiva de una lucha de clases que prometía más inestabilidad de no asumirse en la política y por la política. Un diputado brasileiro exponía en la Cámara que:

Não é uma questão de lisonjear o proletariado, não é um resquício de de paixão social [...] porque se o rico não facilitar ao pobre a habitação salubre, o pobre vingar-se-há do rico contaminando-o de tuberculose (Diputado A. Guanabara, C. Diputados do Brasil, 1906 cit. en Ranincheski, 2007: 143).

[...] si seguía desarrollándose la familia obrera en el conventillo, un día llegaría en que todos tendríamos que arrepentirnos porque allí germinaría el socialismo revolucionario y las ideas anárquicas (Dr. Rawson 1907, CC. RR., Argentina, cit. en Lecuona, 1993: 83).

Uruguay retomó la paz interna en 1904. Finalizando su última guerra civil, comenzó un proceso de modernización y consolidación institucional, donde los partidos Colorado y Nacional mayoritarios en el Parlamento, asumieron la idea de la evolución como una cuestión de pacificación social, donde el Estado tenía la responsabilidad de asumir un rol vigilante y regulador en las relaciones entre capital y trabajo en varios frentes pero en especial en campos donde no estaba

---

habitantes; por ejemplo: la obligación del blanqueo exterior e interior del edificio cada seis meses y de las puertas y ventanas cada año, la prohibición de usar braseros o fogones en las piezas si no se contaba con chimeneas, la obligación de los inquilinos de barrer diariamente sus piezas y de lavar los pisos una vez por semana en invierno y dos veces por semana en verano; la numeración de todas las habitaciones y la colocación de tablillas a la entrada de las habitaciones con la identificación de las personas que estaban autorizadas a pernoctar allí. Si bien es posible suponer que el grado de cumplimiento de estas medidas fue variable, para los primeros años de la década de 1880, las inspecciones de la entonces Comisión de Salubridad, se sucedían periódicamente, registrándose detalladamente los casos de enfermedad, que se encontraban en los conventillos registrados en la ciudad para esa época» (BSE, 2007).

presente. Lo social, vivienda, educación, seguridad social y salud comenzaron un rápido proceso de incorporación a la agenda gubernativa. Así se expresaba en la Cámara de Diputados la promitente labor de un Estado que buscaba consolidarse a través de su sociedad:

[...] se contribuye a dar facilidades a la construcción de habitaciones baratas como tributo más bien modesto del Estado a soluciones que son las de un problema planteado en todo el mundo civilizado por razones de orden superior, cuyo dominante puede ser lo mismo un principio de economía social que de humanidad, principios que han sido consagrados en la legislación de casi todos los pueblos de Europa en una evolución progresiva y triunfante cuando las ciudades se han transformado en colmenas de trabajo (Dip. Santiago Rivas, cc. RR, sesión ordinaria 46, 557).

Entre 1907 y 1908 se comienza a debatir la posibilidad de generar líneas de crédito para el acceso de los trabajadores a la compra o autoconstrucción de la propiedad, influidos por las corrientes que comenzaban a traducirse en Europa en planes de construcción a cargo de gobiernos locales, gremios y asociaciones de obreros y empleados. Debates de la época argumentaban la importancia de un instrumento que cambiaría la suerte de los trabajadores, porque la condición de propietarios: «[...] es el mejoramiento completo de las condiciones de vida del proletariado, destruyendo así la usura que se ceba en estas clases desheredadas» (Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes, t. 191, 553, 11/7/1907).

En Cámara, se realizaban extensas fundamentaciones describiendo los modelos europeos con detalle, explicando los mecanismos de promoción de los Estados hacia los inversores: créditos y exoneración de impuestos en Francia, acción directa de los municipios en Inglaterra, público-privadas en Italia (Dip. Santiago Rivas, batllismo. 1907, 15.<sup>a</sup> Sesión Extraordinaria, t. 192, 333-335).

Si bien en este discurso se rebela la influencia de la social democracia europea, la dimensión de la vivienda finalmente se amalgamó al auge del Estado liberal.

Para que las casas resulten realmente baratas, se necesita la obra en grande, empezando por la compra, o mejor dicho, por la especulación de grandes zonas de terrenos, por la compra en grande de materiales, por apoyar unas construcciones en otras,<sup>20</sup> y también por el costo de obras indispensables, servicios generales que si se localizan cuestan muchísimo más (Dip. Santiago Rivas, batllismo. 1907, 15.<sup>a</sup> Sesión Extraordinaria, t. 192, 334).

La lógica del sistema mantuvo la mercantilización de los bienes con cierta tutela estatal sobre los excesos en precios de alquiler y condiciones mínimas de seguridad propietaria. Pero conceder la condición de propietario al obrero necesitaba de otros aditivos. También como en Europa, se apuntó a combinar propiedad con atributos de dominación, como la contracción al trabajo, la disciplina,

---

20 Es una referencia a la contigüidad constructiva, recurso novedoso y económico que rompía con el esquema de la casa ajardinada de las clases altas.

el ahorro y el cambio de hábitos de vida.<sup>21</sup> Estos parámetros de conducta se incorporaron a la educación primaria,<sup>22</sup> con el objetivo de forjar ciudadanos disciplinados para el nuevo orden social.

En 1914, Carlos Vaz Ferreira aborda el tema de la propiedad y la tenencia de la vivienda (editado en 1918), distinguiendo la significación entre el «derecho de habitar en el suelo nacional» y el componente económico del territorio. Para el autor existen mínimos a proveer para emprender caminos propios de acuerdo a capacidades y talentos. Pero la ausencia de garantías mínimas a estos efectos, aumentaba la desigualdad de los individuos entre el derecho a pertenecer a un lugar y el derecho de habitar. Urgía un reconocimiento legal:

Una cosa es ante todo de evidencia enorme, en ese *mínimum* esta la posesión de tierra de habitación. El derecho de habitar —derecho de estar— cada individuo en su planta y en su nación sin precio ni permiso, es el *mínimum* de derecho humano; — derecho que no ha sido reconocido ni bien establecido a causa principalmente de que tanto los que defienden como los que combaten el orden actual, no distinguen bien el aspecto de la tierra como medio de habitación de su aspecto como medio de producción. El reconocimiento doctrinario y práctico de ese derecho individual, es una solución mínima que debería ser admitida por todos los pensadores y por todas las escuelas; un punto de partida común para las investigaciones y soluciones sobre los demás problemas de la tierra y en general sobre los demás problemas sociales<sup>23</sup> (Vaz Ferreira, 1918 [1914]: 154).

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

En este marco escasamente protegido, los promitentes propietarios obreros quedaban condicionados a los vaivenes de mercados especulativos, a la estabilidad laboral en situaciones cambiantes a su vez, por las sucesivas crisis del sistema

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

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

23 Se desprende de esta obra que la propuesta del *mínimum* es una forma de asegurar la libertad individual, concepto vital del liberalismo, si no se logra es a consecuencia de un condicionamiento externo al individuo, en todo caso condicionamiento social.

económico. En este contexto quedaban sin garantías de solventar sus inversiones en propiedad o alquiler ante los problemas que las crisis del sistema les producían a las familias obreras.

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

El batllismo<sup>24</sup> de la primera década del siglo promueve nuevas claves ideológico-políticas para conformar la sociedad, encontrando en la vivienda un ancla territorial para las oleadas inmigratorias europeas. La vivienda entra en la agenda política parlamentaria a través de propuestas del ejecutivo. El proyecto del Banco Obrero reflejó los primeros pujos de una visión asistencialista en un sector de la élite política uruguaya.

## El asistencialismo en el Estado batllista

### *La iniciativa del Banco Obrero (1907)*

En 1907, el gobierno batllista representado en el Dr. Williman (1907-1913) sucedió a José Batlle y Ordóñez (1903-1907). El presidente apoyaba la iniciativa del empresario y financista Antonio González Crespo, y envió su recomendación al Parlamento sobre la creación de un Banco Obrero. En sus fundamentos, se argumenta «[...] que ya es tiempo de preocuparse por mejorar la situación de la clase proletaria en lo que se refiere a ese factor que tanta influencia tiene en la moral y en el desarrollo físico de los elementos productores». Esta fundamentación, más allá de la conceptualización peyorativa sobre la clase trabajadora (elementos productores) ya observada en otros discursos de las élites gobernantes, pretende paliar una situación que en Montevideo en 1905 presentaba 486 casas de inquilinato con 8464 habitaciones donde «[...] mal vivían 22.960 personas».<sup>25</sup>

De esta población, un sexto padecía tuberculosis pulmonar, un quinto viruela y un cuarto sarampión.<sup>26</sup>

El Banco Obrero del Uruguay, con un giro de sociedad anónima, proporcionaría una caja de ahorro para la vivienda a los trabajadores, garantías de propiedad a los ahorristas al cabo de diecinueve años, seguros de vida a los propietarios jefes de hogar, un Economato para la compra de alimentos, combustibles y objetos de almacén y un Monte de Piedad para otorgar préstamos

24 Primera y segunda presidencias de José Batlle y Ordóñez 1903-1907 y 1911-1915.

25 Mensaje del Poder Ejecutivo del 16 de setiembre de 1907. Actas Legislativas del 26 de setiembre de 1907, 4.<sup>a</sup> Sesión Extraordinaria, Tomo 192, p. 311.

26 Datos expuestos en el proyecto por el ejecutivo de la época, 1907, 14.<sup>a</sup> Sesión Extraordinaria, tomo 192.

sobre consumo (expresadas en el texto como prendas de uso). El capital privado dispuesto a construir las viviendas era beneficiado:

[...] con franquicias de permisos de edificación de barrios obreros y para el edificio del banco, la liberación de derechos de Aduana para los materiales necesarios, la supresión de la patente de giro del banco, el Economato y el Monte Piedad y el relevo de todo otro impuesto nacional y municipal, creado o por crear, durante veinticinco años de duración de la sociedad.<sup>27</sup>

Se disponía el recupero mensual de la inversión, proporcionado a través del pago de las cuotas de los promitentes compradores.

La propuesta, aunque finalmente no prosperó, fue largamente debatida dejando al descubierto nuevas hendidias filosófico-ideológicas en las élites políticas. Por un lado, dejó abierta la idea de la factibilidad del acceso a la propiedad en las llamadas clases populares u obreras y la importancia que asumía el Estado en impulsar el progreso social como un camino de integración al sistema avalado por reformas que en tal sentido venían siendo aplicadas en países europeos y en países del Cono Sur. Por otro lado, es importante observar que el debate no discernía ya sobre el derecho del asalariado de poder ser o no propietario, tal cual se discutía años antes, sino que, en la propuesta el bo subyacían nociones de igualdad dentro del sistema capitalista, que potenciaban el rol del capital como instrumento de progreso de la sociedad: «[...] facilitar al proletariado el medio de interesarse en Sociedad: es decir, de convertirse lisa y llanamente en capitalista.» (Propuesta gubernativa presentada en Cámara. Diario de Sesiones, Tomo 192, p. 554).

Otra visión, proveniente del partido Nacional con relativa raigambre urbana, expresaba que el proyecto «debía merecer la simpatía de todos» (Aureliano Rodríguez Larreta, 1907, CC.RR, Tomo 191, p. 564), por sus cualidades asistenciales hacia la clase popular. La obtención de una vivienda no cambiaba la condición de clase, primero porque la ley prescribía la imposibilidad de venderla hasta su pago total; por lo que se cumplía la advertencia de Engels: la mera propiedad inhibía de convertirlo en un capitalista con capacidad de generar plusvalía por el solo uso del bien.

La creación de una clase obrera propietaria producía individuos que tenían «algo material que perder»<sup>28</sup>, por lo que se hacía necesario para estos jugar las reglas establecidas del sistema en tanto obligaciones de pago y cambios en las «costumbres de vida» que preocupaban a las élites. La fundamentación del proyecto edulcoraba las condiciones de esta relación entre ahorristas y banco porque el proyecto expresaba que el obrero: «[...] realizará sus operaciones en una especie de cooperativa por y para el proletariado».<sup>29</sup> Por otra parte, se aseguraba

27 Presentación del proyecto BO. Diario de Sesiones, 46.<sup>a</sup> Sesión Ordinaria, 1907, Tomo 190-191, p. 554.

28 Concepto manejado en los debates parlamentarios, como fundamento a la asunción de responsabilidades de la clase trabajadora.

29 Empresario Antonio González Crespo, Presentación del proyecto BO, o. cit., p. 554.

que la intervención estatal resolvía la contradicción entre el capitalismo y las capacidades individuales para entrar y mantenerse en él, avanzando en el debate planteado por Carlos Vaz Ferreira sobre el derecho a un mínimo que asegurara la existencia. El proyecto define una postura sobre la justicia social y la promoción de la estabilidad social:

A hacer verdad este derecho es a lo que viene el Banco Obrero del Uruguay, que le dice al obrero que no es irrealizable para él la idea equidad y justicia, [...] que toda actitud de protesta, se borra ante la perspectiva de un mañana apacible, garantido por principios de humanidad que guían en sus propósitos a las colectividades que avanzan con la mirada fija en el porvenir.<sup>30</sup>

Los principales debates parlamentarios encuentran las distintas visiones ideológicas acerca del objeto en discusión. Se introduce por primera vez la necesidad de definir «la cuestión social de la vivienda» en el sistema económico y político, porque la vivienda popular si bien suponía solucionar una cuestión social, también incumbía a la movilización de fuerzas productivas y financieras de un país que estaba comenzando a apostar a la modernización en su estructura productiva, en especial al segundo sector (industrial).

En el caso del 80 se plantearon tres dilemas: por un lado, la construcción de vivienda obrera aparecía como la solución de un Estado liberal que avanzaba hacia la modernidad social y productiva haciéndose fuerte en su institucionalidad encomendando al mercado, motor productivo del capital y la industria, tratando de domesticar sus reglas, comprometiendo su participación con otras acciones de lo que hoy denominamos como «la razón social de la empresa»: el Monte Piedad y la infraestructura alimenticia para el consumo diario de las familias.

Por otro lado, importaba nivelar las condiciones de la sociedad para acceder a los beneficios financieros del proyecto. Se discutía si las familias autoconstruyendo su casa, tendrían el mismo derecho de renuncia fiscal que los inversores industriales y financieros. La posibilidad de que los individuos tuvieran las mismas ventajas que los capitalistas inversores para ejercer la autoconstrucción implicaba un paso importante en la desmercantilización en el acceso al bien, porque si bien el Estado intervendría en el carácter regulatorio en la transacción, la ley del 80 les daba oportunidades a las familias obreras de utilizar las exenciones previstas, favoreciendo aún más las condiciones de acceso. El objetivo de la ley, si bien encerraba una «cuestión social», no dejaba en claro la predominancia de este factor sobre otros de carácter financiero y productivo que eran necesarios para su viabilidad. Si proveía bienes indirectos —la posibilidad de compra accesible al mercado— la eventualidad de universalizar los beneficios fiscales era vista como un riesgo a la gran inversión privada por desestímulo de ventajas. Desde el lado de las familias que construían su propia vivienda, se apreciaban las potenciales capacidades de solvencia de la clase obrera. Primaba la idea de

---

30 Presentación del proyecto 80, o. cit., p. 554.

la incapacidad de los obreros como constructores de su propia vivienda para sustentar un emprendimiento financiero de este tipo:

Al obrero será necesario exigirle que vaya al Banco Hipotecario del Uruguay (BHU)<sup>31</sup> y haga una hipoteca especial. Es claro que cuando se trata de crédito, de adelantar fuertes sumas de dinero, no será posible dárselas a cualquier obrero: es necesario prestarla a instituciones que aseguren el reembolso. Los favores de ese género no pueden ser concedidos a todo el mundo. Esta ley solo ampara a las sociedades que mandan construir barrios en sus propios terrenos, nada más, y es por eso que yo he dicho desde el principio que si así se sancionara la ley, implicaría un privilegio, y que todo lo que la Cámara quiere emplear en liberalidades a las clases obreras, quedaría en manos de los intermediarios.<sup>32</sup>

Las diferencias conceptuales acerca de los beneficiarios del proyecto se entrecruzaban en los sectores partidarios. Desde las mismas filas coloradas, la visión de Mora Magariños contrastaba con su correligionario Rivas en cuanto a la dimensión productiva y financiera y los actores que involucraba y sus expectativas e intereses en el emprendimiento: «No por darle franquicias a este señor [el empresario González Crespo] o a otras sociedades anónimas, debemos cerrarle las puertas al obrero o decirle que debe recurrir a ciertas sociedades si quiere vivir en una casa higiénica».<sup>33</sup>

Para que las casas resulten realmente baratas, se necesita la obra en grande, empezando por la compra, o mejor dicho, por la especulación de grandes zonas de terreno, por la compra en grande de materiales, por apoyar construcciones en otras y también por el costo de obras indispensables [...] que si se localizan cuestan muchísimo más.<sup>34</sup>

Finalmente, se presentaba como un dilema la viabilidad del emprendimiento, con precios y costos, preestablecidos de antemano, donde no se aseguraba que estos no se modificaran como efecto de movimientos de oferta y demanda.<sup>35</sup> El legislador blanco Aureliano Rodríguez Larreta la consideraba una ley inútil, por razonar irrealizable la construcción de casas al precio preestablecido,<sup>36</sup> solicitando la incorporación de técnicos ingenieros para calcular la cuantía de los emprendimientos al valor real, provocando al legislador Domingo Arena (partido Colorado-batllismo) a que asegurara su viabilidad para encargarle la construcción de varias casas. Los diputados blancos controvertían la propuesta haciendo cálculos de materiales y mano de obra que excedía el costo de construcción y el aproximado de un 8% de ganancia para el BO, asegurando que no era posible utilizar materiales nobles (ladrillo, cal, yeso, cielorrasos) sino madera y cartón. Por tanto, lo veían como un negocio corporativo que embretaría nuevamente

31 Recordemos que hasta 1912 el BHU fue una institución privada.

32 Diputado Martínez, Partido Nacional, Presentación del proyecto BO, o. cit., p. 339.

33 Diputado Mora Magariños, Partido Colorado, Presentación del proyecto BO, o. cit., p. 335.

34 Diputado S. Rivas, Partido Colorado, Presentación del proyecto BO, o. cit., p. 336.

35 Una discusión similar se plantea en nuestros días con la ley de Interés a la Vivienda Social.

36 Aureliano Rodríguez Larreta, 1907, CC. RR, Tómo 191, p. 565.

al Estado como promotor del lucro inmobiliario, cuestión que el mercado y la operativa del BHU privado ponían en la agenda pública en esos días.<sup>37</sup>

La mantención de los precios de venta tampoco resultaba creíble: «[...] después de obtenido el negocio piden la alteración de los precios, demostrando que aquellos no eran posibles».<sup>38</sup>

También seguir la idea de emprendimientos masivos no era aceptada. La creación de nuevos hábitats acarrearía mayores gastos de equipamiento urbano al Estado,<sup>39</sup> cuestión comprensible en grandes ciudades pero no en Montevideo, que aunque con un crecimiento sostenido no igualaba a las urbes modelo:

Yo me explico que en París o en Lyon se preocupen de descongestionar la ciudad [...] pero en Montevideo si algo habría que fomentar, sería la construcción de casas de inquilinato, de habitaciones colectivas, en sitios poblados para que los obreros y demás necesitados que no pueden alejarse de esos sitios por las necesidades de su industria o trabajo. [...] y todas esas construcciones van a aumentar con los tranvías eléctricos.<sup>40</sup>

El diputado colorado Santiago Rivas contraargumentaba con una realidad: el precio del suelo que crecía en una ciudad que se modernizaba acrecentaba la plusvalía obtenida por construcciones destinadas a otros grupos sociales: «No es posible construir casas baratas donde los terrenos son caros».<sup>41</sup>

Adicionado a esto, se cuestionaba la pertinencia de los Economatos y del Monte Piedad al proyecto, dos cuestiones sociales que si bien estaban en la propuesta original del empresario F. González Crespo, no se entendían pertinentes a la dinámica financiera y productiva de interés para el mercado. La iniciativa fue tomada como construcción de viviendas, cuando en realidad formalizaba también un avance en la cuestión del hábitat y el bienestar social.

Fue entonces, que la discusión sobre el BO tomó un rumbo económico dejando por el camino la razón social, donde finalmente se aprobó pasar nuevamente a Comisión para discernir la viabilidad de incluir la participación de obreros-familias como usuarios individuales en los beneficios de la ley. Sumado a esto, la presión de los capitales privados establecidos en el BHU dejó por el camino este proyecto. El Banco Obrero surgía como alternativa a la especulación inmobiliaria detentada por el BHU y su antecesor la Sección Hipotecaria del Banco Nacional. Pretendía desarmar dos ideas —plasmadas en el proyecto de ley— que contradecían la lógica del mercado: por un lado, las condiciones de un mínimo ahorro previo y los pagos mensuales fijos<sup>42</sup> no eran elemento de atracción de inversores en tiempos de inestabilidad financiera mundial. La velocidad de reproducción del capital de inversión administrado por los empresarios

37 Aureliano Rodríguez Larreta, 1907, cc. RR, Tomo 191, p. 564.

38 Diario de Sesiones cc.DD. Sesión Ordinaria n.º 46. Tomo 190-191, p. 555.

39 Diario de Sesiones cc.DD. Sesión Ordinaria n.º 46. Tomo 190-191, p. 555

40 Diputado Martínez. Diario de Sesiones cc.DD. Sesión Ordinaria n.º 46. Tomo 190-191, p. 555.

41 O. cit., p. 561.

42 Había tres categorías de casas de un valor de 900 y 1200 pesos de la época, donde el pago de cuota alcanzaba entre \$ 8,50 y \$ 15,50 por mes durante diecinueve años ininterrumpidos.

dependía de los aportes mensuales de los obreros, de los propios y de bajas tasas de interés desestimulando el provecho por participar.

El interés que el banco podría repartir entre sus accionistas distaría mucho de ser un interés industrial, y sin ofrecer al capital una remuneración que sin ser usuraria, responda a la índole de las operaciones del Banco, se haría muy difícil la concurrencia de capitales para fundarlo.<sup>43</sup>

Por otro lado, esta ley no garantizaba la hipoteca del bien por parte del Banco ya que se activaba el seguro de vida del obrero y en caso de quiebra institucional, se garantizaba la propiedad a la familia: «En caso de liquidación del Banco Obrero del Uruguay, cualquiera sea la causa, quedarán a salvo todos los derechos que hayan adquirido los ocupantes de casas con relación al arrendamiento o la propiedad de estas».<sup>44</sup>

Una quiebra obligaba a los inversionistas a devolver al Estado las exenciones fiscales otorgadas. Cómo iban a resolverse estas cuestiones que no alentaban el riesgo a las posibles asociaciones privadas que adhirieran al plan era una pregunta —válida— que se hacían los legisladores, puesto que la propuesta del BO partió de los empresarios.

Lo cierto es que la iniciativa del BO ponía en entredicho las condiciones que aplicaba su competidor, el monopolístico BHU, que construía casas para trabajadores con ingresos mayores al promedio del salario obrero, con exigencias de entregas previas del 12% del total y trescientas cuotas con interés del 6% anual con amortización acumulativa (Aristondo, 2005: 4, cit. a la Asociación Uruguaya de Ingenieros, 1939: 18). Se consideraban excesivos los privilegios otorgados por el proyecto, que eliminaría de hecho el monopolio y el poder del BHU en la plaza inmobiliaria; no aseguraba interés inversor y ponía dudas sobre los usos beneficiosos que otorgaba la renuncia fiscal y los controles previstos por el gobierno.

#### *Un segundo intento: proyecto de ley «Empréstito de Edificación para Obreros» (1911)*

Ante el fracaso del BO en 1907, en 1911 se retoma el tema por intermedio del diputado colorado-batllista Pedro Cosío, quien presentó un proyecto de ley que apuntaba a involucrar más al Estado, convirtiéndolo en prestatario de capital bajo la modalidad de deuda pública, para la construcción de barrios obreros de hasta doscientas casas dotadas de un entorno que contara con escuelas, bibliotecas y almacenes. El destino de préstamo a inversores de hasta un millón de pesos estaría dedicado a la compra de terrenos y su edificación. Los promitentes compradores obreros accederían a beneficios de bajas tasas de interés (5% anual) y plazos de pago de hasta treinta años por sistema de sorteo. Se contemplaba la localización entre vivienda y trabajo, discerniendo sobre el costo que insumía la distancia. El control de los emprendimientos estaría a cargo de una comisión de administración integrada por profesionales arquitectos e ingenieros. Esta es

43 Diario de Sesiones CC.DD. Sesión Ordinaria n.º 46. Tomo 190-191, p. 558.

44 Art. 8.º, proyecto de ley. CC.RR, ídem, p. 558.

la primera iniciativa de racionalizar mediante la tecnificación, la producción de vivienda popular que hasta el momento estaba proyectada sin intervención ni garantías profesionales. A la vez, por la integración profesional, se incorpora el concepto de planificación edilicia y de hábitat.

Un detalle no menor es la discusión sobre la disposición de las viviendas. Se debatía entre casas rodeadas de espacio verde (jardines y pasajes) o «pegadas», aludiendo desde una parte, la necesidad de que los obreros contaran con un mejor estilo de vida y desde otra, la funcionalidad del espacio con relación a la inversión en infraestructura que esto suponía para el gasto público. Otra vez se presentaba la tensión entre vivienda y hábitat, entre una solución básica, o una que compusiera otros elementos que hacen al relacionamiento social y ciudadano, una relación entre el espacio privado y el público.

En este aspecto, desde sectores conservadores del propio partido Colorado y del partido Nacional se consideraba excesiva tanta intervención pública en áreas privadas. El debate finalmente se centró en el rol que debía tener el Estado. El diputado Cosío (batllismo) reconocía la importancia del sector privado respecto a la vivienda popular, pero argumentaba como necesaria la incumbencia estatal frente al desinterés privado por invertir en los pobres. Frente a críticas sobre la impropiedad de la intervención estatal en este campo social regulado por naturaleza desde el mercado, respondía:

[...] porque es el alquiler lo que más pesadamente gravita sobre el presupuesto obrero y porque es el problema más fácil de abordar, desde luego que solo demanda la acción del Estado, sin exigir sacrificio de intereses dignos de consideración, puesto que no pueden reputarse como tales a los propietarios de conventillos [...]. Pero el crédito privado no puede subordinar a un espíritu de beneficencia y de pietismo de cálculo del interés y las sólidas garantías en que deben fundarse la reputación de un banco [...].<sup>45</sup>

Tampoco prosperó este emprendimiento, dejando atadas las iniciativas que desde el sector batllista del partido Colorado trataban de implementarse. Pero la situación social empeoraba producto de nuevas migraciones, y el sector financiero inmobiliario profundizó su declive propiciando sin quererlo un campo fértil para que el gobierno resolviera desde su perspectiva la cuestión social de la vivienda. La estatización del BHU se produce enseguida de los debates parlamentarios que condujeron al fracaso la iniciativa de Cosío, producto de un *default* privado que dio razón al gobierno para intervenir y comenzar una nueva etapa política y de políticas.

### *Cambio de frente: la estatización del Banco Hipotecario del Uruguay (1912)*

El año 1912 marca el avance del Estado en varios frentes de provisión social y económica. Se crea el Banco de Seguros del Estado (BSE), se funda Usinas Eléctricas del Estado (UTE), se estatiza el Banco de la República Oriental del Uruguay (BROU) y el BHU.

---

45 Sesión CC.RR., Tomo 208, p. 86.

El BHU privado había nacido de la quiebra del Banco Nacional (que contaba con una Sección Hipotecaria para préstamos de vivienda) en 1892, por vía de la ley 2175. De este heredó la cartera de morosos y quedó sujeto a disposiciones del gobierno que de alguna manera y con poco éxito trataron de controlar actividades financieras especulativas. El BHU quedó instituido con una actividad financiera, constructiva e inmobiliaria cuasi monopolística y en sus veinte años de existencia sus prácticas especulativas fueron reiteradamente observadas por el gobierno de la época (Piotti, 1994).

El Estado uruguayo se hace cargo del BHU, dando cuenta de nuevas ideas y matrices en políticas de vivienda social. Por efecto de la ley 4005 se compra la institución en quiebra, dando inicio a un proceso de incumbencia estatal en materia de vivienda con el cual destacará en el contexto latinoamericano a lo largo del siglo xx. El proyecto de ley lleva la firma del presidente Batlle y Ordóñez y de su ministro de Hacienda, el ingeniero José Serrato, siendo promulgada el 8 de junio de 1912. En esta época el BHU comienza una actividad donde el concepto de lo social entra en una etapa de cambio conceptual, que plasma lo público a través del fortalecimiento institucional. Uno de los motivos de su estatización fue resolver los déficits de la desfinanciación y el monopolio en la economía financiera, evitando bajo el control público, las repetidas historias de la banca privada que dejaron por el camino muchos emprendimientos particulares y enriquecimientos ilícitos contrastando con el aporte de los deudores hipotecarios:

El banco es un nuevo intermediario, que puede inspirar a los capitalistas y al ahorro, la convicción de la absoluta seguridad de los fondos que se prestan. [...] la institución que tiene el monopolio de la emisión de valores fiduciarios, es una corporación de derecho público que el Estado debe dirigir y orientar en beneficio de los intereses superiores de la colectividad.<sup>46</sup>

La seguridad jurídica se manifestaba en el poder político de la época:

Cuando por razones especiales es una sociedad particular la que goza del privilegio, el Estado debe conservar siempre medios y facultades suficientes de dirección y contralor que aseguren, en cuanto sea posible, los importantes y fundamentales servicios que instituciones de esa naturaleza deben de prestar, movilizandolo por el crédito mobiliario de amortización lenta, parte del valor de la tierra y los capitales invertidos en construcciones.<sup>47</sup>

Las nuevas ideas del progreso de la nación, en tanto el valor de la tierra y la vivienda en el orden sistémico del país, en donde el Estado jugaba un papel relevante en el ideario batllista se fundamentaban en la capacidad del Estado para dirigir los objetivos colectivos. «La acción del Banco Hipotecario sobre la riqueza pública puede ser de un orden tal que puede afirmarse que ella concurrirá a la valorización de la tierra, al mismo tiempo que afianzará todos los progresos nacionales».<sup>48</sup>

46 Mensaje del Ejecutivo al Parlamento, proyecto de ley de estatización del BHU, 23/5/1912.

47 Ídem.

48 Ídem.

Las líneas de política en vivienda apuntaron en los siguientes años a facilitar el crédito, financiación baja y estable al 6% de interés y la ampliación de la cobertura de beneficiarios en sentido social y territorial (urbano y rural). «Entre 1912 y 1921 los préstamos vigentes aumentaron un 76% y la mora nunca sobrepasó el 2,8% sobre los gravámenes» (Piotti, 1992: 69). El proceso continuó afianzándose, exigiendo en el año 1915, la modificación de la ley orgánica del BHU, que procedió al otorgamiento de préstamos para construcción y compra de vivienda popular con la ley 5343 en 1913 y la ley 7007 en 1915, para préstamos de vivienda social, y en 1920, la ley 7211 para la construcción de viviendas obreras. Las condiciones establecían que los préstamos no sobrepasarían el 50% del valor del terreno, fijando un máximo de diez mil pesos de la época. También se promovió la exención de impuestos a la construcción, dando paso a barrios obreros de la industria frigorífica (en el departamento de Florida, en Casabó en Villa del Cerro y la Teja en Montevideo).

En 1916 se creó la Caja de Ahorro en el BHU con dos objetivos. Uno como fuente de capitalización bancaria, con mínimos accesibles a toda la población (un peso y alcancía), que luego de un proceso de acumulación podría optarse a operar con bonos o títulos hipotecarios.<sup>49</sup> Otro, como un incentivo a la cultura del ahorro familiar que tendría como destino la casa u otros usos del capital acumulado.

La estructura del sector se desarrolló rápidamente. La demanda social aumentó haciendo necesario complejizar la organización institucional con normas, recursos administrativos y humanos: «Entre 1912 y 1914, el directorio tuvo que adoptar reformas en el régimen administrativo para ejercer mejor control sobre las operaciones y mejorar integralmente sus servicios» (Piotti, 1992: 69).

### Hacia el desarrollo del sector público de la vivienda

En estas dos décadas, se tuvo la suficiente fuerza política para asumir definitivamente un rol público en el campo de las necesidades sociales, dando entrada en las agendas del gobierno a un nuevo concepto: la cuestión social, que envuelta en viejos parámetros de atención (filantrópica) se volvía disfuncional al emergente sistema de acumulación productiva y a la demanda popular. Por su parte, asumir este rol abría un frente de relacionamiento entre la esfera de la política partidaria porque ampliaba su radio de incidencia y representación de intereses a las clases populares. La población urbana de la época llegó a 300.000 personas en Montevideo, en su mayoría de inmigración europea.<sup>50</sup> Esta sociedad tuvo una ventana de integración a través de la institucionalidad, que se comenzó a organizar e implementar con planes y programas de política social, aun cuando el voto universal (exclusivamente masculino) llegó a finales de la segunda década del siglo (1919) y los derechos sociales representados por el Estado, no esta-

49 Una descripción exhaustiva del mecanismo en Piotti, 1992: 56-59.

50 Entre 1852 y 1860 Montevideo creció en población un 142% y entre 1860 y 1908 un 488% (INE).

ban presentes en los debates del mundo occidental. De este incipiente período pueden concluirse algunos aspectos de los cuales, aún en nuestros días, se observa su importancia.

Un primer aspecto es la anticipación sobre la cuestión social como incumbencia estatal en función de la estabilidad política y social. La información que manejaban los parlamentarios de la época, sobre las demandas y las soluciones en países europeos y latinoamericanos, reflejan la preocupación por el rumbo sociopolítico del país, que se tradujo en ideas y debates que fueron conformando un marco legal que se plasmará como Ley del Derecho Social a la Vivienda (n.º 7395) en 1921 y artículo constitucional (n.º 45) en 1934. El debate sobre vivienda social y condiciones de vida de la población estará intensamente presente en las sesiones parlamentarias de estas primeras dos décadas, donde se destaca una primera entre 1900 y 1910 con baja resolución legal, pero con puesta en claro del juego entre ideas liberales y conservadoras, y entre medio, las tendencias modernizadoras del primer batllismo, que apuntaban a despegar al Estado, observándolo como un sistema independiente de otras fuerzas. Los debates sobre cómo se concebía la labor del gobierno y sus relaciones con mercado y sociedad se reflejan en la productiva labor parlamentaria. Una segunda década, entre 1912 y 1920, donde la vivienda forma parte del paquete social que toma fuerza institucional en el segundo gobierno batllista y en esa tendencia seguirá avanzando durante las siguientes cuatro décadas.

Un segundo aspecto es la fuerza política para legalizar las iniciativas de corte social. Bajo la impronta batllista, se presentaron iniciativas contundentes que fueron avanzando sobre una matriz de política social como cuestión de Estado, que comienza a concretarse en varios frentes desde 1912. Este aspecto da paso a una nueva concepción de la estructura y composición del cuerpo social como sujeto de derechos. La clase trabajadora comienza a entrar en el cuerpo de ciudadanía de derechos civiles a través de la capacidad de transacciones en la propiedad y de ciudadanía social en políticas públicas como salud, seguridad social y educación. El tercer componente de los derechos, la ciudadanía política universal, y en especial el acceso al voto femenino es, a la inversa que en otros países del continente, el más tardío. Sin embargo, en estos años, en el área de la vivienda, se observan leyes que amparan el derecho de la mujer a la propiedad con posibilidad de actuar sin consentimiento expreso del cónyuge o padre.

Un tercer aspecto revelado en los debates de defensa de los proyectos de vivienda obrera era la incidencia que estos emprendimientos traerían sobre el empleo y la calidad de vida de toda la población. Siendo la construcción un factor productivo y financiero, que absorbe mano de obra calificada y no calificada, directa e indirectamente, se lo observaba como un motor de la economía y de la estabilidad social en un Uruguay que comenzaba a definir un perfil industrialista que se consolidaría dos décadas más tarde. En esta etapa, se consolida una tensión que recorrerá todo el siglo entre la razón social y la razón económica de la vivienda popular. El BHU nace con una razón social, de amparo a las clases

trabajadoras; sin embargo, este principio fundante encontrará en diversas ocasiones tendencias de freno donde prevalecerá la razón económica.

De acuerdo al informe de 1965 de la Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (CIDE), el sector público y privado evolucionaron relativamente en las dos primeras décadas (1908 a 1920) con un crecimiento de cuatro mil a cinco mil viviendas anuales, sin embargo, visto en retrospectiva histórica es un volumen importante. Posteriormente, se constata un despegue importante en la relación crecimiento demográfico-cantidad de soluciones habitacionales que se prolonga hasta principios de los sesenta, aunque sin lograr acortar la brecha entre demanda y oferta (CIDE, 1965: 211). En estas dos primeras décadas, la producción acompaña la evolución demográfica, relación que en las décadas posteriores comenzará a distanciarse a favor de la primera.

La primera época en este sector socioproductivo deja improntas sobre los cuales se seguirá transitando en el futuro. Un primer camino es la fuerza de la institucionalidad. Si bien se relevan dos intentos fallidos para imponer la cuestión social de la vivienda, a partir de 1921, el Estado es quien dominará en más al sector de la vivienda, donde por presencia o ausencia determinará los rumbos de su matriz de políticas y la del sector privado. Puede opinarse, no sin razón, que el sector fue campo propicio para el comienzo de una vorágine de clientelismo político que se prolongó durante el siglo. Sin embargo y a pesar de ello, las instituciones mantuvieron sus líneas de crédito y subsidios con sentido universal, aun cuando la situación financiera corrió serios riesgos de quiebra.

Un factor que comienza a cuajar rápidamente es el imaginario social, en cuanto a sus posibilidades de acceder al techo propio. En este sector, el Estado «escudo de los pobres», caló hondo en la percepción de los grupos populares, forjando un sentimiento de derecho más allá de las normas que lo consagraron.

## Segunda etapa: Hacia el Estado de bienestar inclusivo (1920-1960)

Esta etapa se caracteriza por una profusa actividad en producción legal y emprendimientos constructivos. Aunamos cuarenta años de actividad del sector, con el criterio de que su derrotero se enmarca en una orientación precisa sobre el rol del Estado en el bienestar colectivo. Es una etapa donde se aprecia una evolución desde la consolidación a los comienzos de la crisis que detonará a mediados de los sesenta. Es un proceso de reajustes que mucho dicen sobre cómo el sector vivienda se adecuó significativamente a los vaivenes de la política gubernamental, y a la vez, actuó en momentos cruciales con relativa autonomía. Pueden identificarse en esta etapa, un primer movimiento de expansión entre 1920 y 1940 donde la planificación y control del gasto es el gran ausente, y un segundo que apunta a racionalizar la operativa y a modificar estándares de responsabilidad de los beneficiarios a partir de 1947 hasta mediados de los sesenta, aunque sin éxito.

## Primer movimiento: la consolidación expansiva del sector

Este período se caracteriza por la elaboración de numerosas leyes específicas que otorgaron beneficios para grupos y segmentos sociales que, por un lado, solucionaban la necesidad de viviendas y, por otro, ampliaban y complejizaban una arquitectura institucional en función del concepto de responsabilidad social del Estado. Son tres décadas donde el país asiste a la construcción de una institucionalidad destinada a la provisión de vivienda, forjando el imaginario social y político sobre este rol público. Una época que comienza en 1921, incorporando, como su denominación lo dice, el derecho a la vivienda.

### *La orientación en los debates políticos. Hacia la ley de vivienda*

En 1921, pasados nueve años de la estatización del BHU, se promulga la ley del Derecho a la Vivienda (7395, también conocida como «Ley Serrato»<sup>51</sup>), donde se plasma por primera vez la responsabilidad del Estado a generar el derecho al bien y convertirse en agente proveedor de la sociedad, en especial de la clase trabajadora. En la exposición de motivos, al igual que en la primera carta orgánica del BHU luego de su estatización, la ley expresa una función social, asumiendo la facilitación al acceso de la vivienda por vía de la responsabilidad pública, anunciando una incipiente orientación de desmercantilización, ligada a la inserción laboral y social de los individuos, pauta que respondía a la matriz del bienestar que impulsaba el gobierno en varios frentes:

Serán beneficiarios los empleados públicos y los empleados y obreros de empresas particulares, comprendidos en los beneficios sobre las leyes de jubilaciones que tengan más de diez años de servicio y que estén en situación legal de jubilarse y de percibir la asignación correspondiente. Podrán realizar con el Banco Hipotecario del Uruguay [...] a. adquisición de fincas propiedad del Banco; b. la adquisición de fincas pertenecientes a particulares; y c. préstamos para edificación.<sup>52</sup>

El BHU asumiría hasta el 85% del valor de tasación, otorgando créditos a treinta años, actuando como agente de retención del valor de la cuota sobre el sueldo del trabajador. El interés no sobrepasaría el 6,5%,<sup>53</sup> no pudiendo sobrepasar el 40% del salario o jubilación del comprador. Se introdujo una cláusula inhibiendo la venta de la propiedad hasta el cumplimiento del 70% de la hipoteca.

En 1934 se realizaron enmiendas a la ley, introduciendo el derecho de la mujer casada a adquirir propiedad sin el consentimiento del esposo, padre o de la justicia. En 1936, la ley 9560, autoriza al BHU a extender la cobertura total a los trabajadores, cualquiera fuera su relación laboral, consolidando un universalismo que algunos autores consideran limitado, pues dependía de la integración social-productiva del individuo. Las sucesivas leyes mostraban una incipiente orientación

51 Ing. José Serrato, ministro de Hacienda en el gobierno de J. B. y Ordóñez, y primer presidente del BHU estatal.

52 Art. 1.º Ley de Derecho a la Vivienda, 7395/1921.

53 Posteriormente se redujo al 5,5%.

hacia un sistema de garantías de inclusión social en donde la vivienda era un factor más de protección y consolidación de derechos civiles —propiedad—, políticos —consensos— y sociales —acceso a bienes— (EspinAndersen, 1993; Tilly, 1994).

Esta línea es refrendada en la reforma constitucional de 1934 y mantenida hasta su modificación en 1967: «La Ley propenderá al alojamiento higiénico y económico del obrero, favoreciendo la construcción de viviendas y barrios que reúnan estas condiciones».<sup>54</sup>

El acceso a la vivienda comenzó con un sostenido enfoque corporativo, a través de mediaciones de organismos estatales y privados con el BHU, para favorecer la compra de vivienda nueva a sus empleados. En línea con la situación de crecimiento económico y la fuerte presencia estatal que imprimía el gobierno de la época, la clase media comenzó a ser propietaria, constituyendo la mayor parte de la clientela del BHU, pero quedaban por el camino grupos sociales que aunque con inserción laboral, en general de tipo privado, constituían un segmento con poca capacidad tanto de demanda como capacidad de solvencia para las exigencias de entrada en los programas de vivienda. La política pública, denominada en adelante, de vivienda social, apuntó a varios planos, estableciendo una combinación de intervención constructiva privada, financiación estatal y acción social, tratando de comprender en su radio una orientación universal, de acción sobre todos los segmentos sociales.

La Ley de Vivienda Económica (9618 de 1937), autorizó al BHU a otorgar a las: «Empresas organizadas para construcción de viviendas, que tengan suficiente capacidad civil, técnica y financiera a juicio del Banco Hipotecario, podrán obtener los beneficios que esta ley acuerda, siempre que se ajuste a las condiciones determinadas [...]».<sup>55</sup>

La norma establecía condiciones a los empresarios: monto del préstamo, localización territorial, superficie disponible, costos y precios habitacionales, reglas de urbanización y equipamiento urbano, incorporando penalizaciones al incumplimiento del contrato. Respecto a los beneficiarios del bien, impuso cláusulas de salvaguarda hipotecaria, ejecución y embargo, exención total de contribución inmobiliaria por diez años, y del 50% en los siguientes diez. Requería además de la inserción laboral del adquirente, una capacidad de pago que no superara la tercera parte del salario.

Este proceso modificó la concepción sobre la demanda. No se refería ya a una conceptualización de provisión a las «clases populares», sino que se comenzó a involucrar —al igual que sucedía en otros campos— el concepto de clase media. De hecho, la situación del país había elevado a esa condición a diversos grupos de trabajadores, en especial públicos y gremios fuertes de la industria privada y el comercio. La demanda se reconfiguró, apoyada en la activación de políticas, a distribuir incentivos y recursos que modificaron las expectativas y objetivos de los actores sociales. Comenzaron a cambiar comportamientos, articulando sus

54 Constitución de la República 1934, 1942 y 1952, arts. 44 y 45.

55 Art. 1.º de la Ley de Vivienda Económica 9618.

formas organizativas para la provisión del bien, potenciando nuevas formas de asociatividad que alcanzan su punto culminante con las cooperativas a comienzos de la década de los sesenta. La estructura de la demanda se modificó con el proceso de políticas. De acuerdo con Pierson: «Los grupos son influenciados profundamente por estructuras encargadas de políticas públicas. Estas pueden dar una razón para existir, facilitar los esfuerzos para superar problemas y proporcionar el acceso a recursos políticos considerables» (1994: 237), y esta trayectoria institucional, forjó un campo factible para el acceso de las familias, que se introdujeron en los planes a través de la inserción laboral.

El área pública de la vivienda se vio inmersa rápidamente en un proceso que puede calificarse como de progresiva desmercantilización del acceso en dos vías, en un primer momento, la corporativa a través de grupos organizados insertos en el sistema laboral, y posteriormente, se suma el acceso universal de familias que, estando también insertas en el sistema laboral, accedían a préstamos hipotecarios en condiciones adecuadas a sus ingresos.

La oferta produjo una orientación que fue más acorde a los intereses de una emergente clase media, abandonando el criterio anterior de provisión de casas mínimas o de obreros por viviendas de mayor calidad y ubicación territorial con posibilidad de elección del beneficiario. Este proceso, de casi cuatro décadas sostenidas de producción legal, universalizó de hecho el acceso y la calidad de las prestaciones. Pero, si bien en otros campos sociales, la universalidad tuvo efectos integradores fuertes, en el sector de la vivienda, las décadas subsiguientes concentraron la labor del BHU en los grupos medios altos (lo que hoy podríamos identificar como pertenecientes al techo del tercer quintil y al cuarto respectivamente). No se dio, como en otros campos, una igualación social por acceso desmercantilizado como analiza Gosta Espin Andersen, donde las políticas del bienestar: «[...] para preservar un Estado del bienestar universalista se vieron obligados a igualar las prestaciones sociales con los estándares de la clase media» (1994: 42), cuestión que en Uruguay se reflejó especialmente en el acceso a la educación y la seguridad social.

El Estado uruguayo configuró un imaginario colectivo para el acceso a la vivienda a través de la esfera pública para una ya consolidada clase media. Por esta razón, la política de vivienda adquirió alta sensibilidad en la opinión pública y en los discursos partidarios, no abandonando en más las agendas políticas y de políticas. Podemos observar en adelante otras derivaciones que distinguen las leyes y sus políticas, diferenciándose aún más el contenido de lo social según los destinatarios. Como contrapartida, otras instituciones surgirán a fines de los treinta para subsanar la atención a la vivienda popular, como es el caso del Instituto Nacional de Vivienda Económica (INVE), caso que analizamos más adelante.

#### *Derivas que alteraron la razón fundacional del sector público de la vivienda*

El diagnóstico de la CIDE, en 1965, atribuye las desviaciones de la naturaleza social primigenia del BHU a la falta de planificación y de cobertura territorial en tanto se centró en la vivienda en planta urbana, en especial en Montevideo,

diagnóstico que también reconoce Piotti (1992) en la historia del BHU. La CIDE observa que aunque el banco:

[...] adoptó sucesivas reglamentaciones [...] orientadas a dar un sentido más social a la acción del organismo, la falta de objetivos nacionales precisos, ha facilitado la dispersión evidente de la corriente de préstamos, dirigiéndolos hacia un estándar alto de vivienda (1965: 213).

¿Fue una desviación premeditada o fue resultado de otros factores?, ¿la emergencia de otras instituciones con función social asistencialista respondió a los fallos que se atribuyen al BHU? En la reforma constitucional de 1934 y nuevas leyes subsiguientes, se avanzó sobre el derecho universal a la vivienda, pero este notable avance quedaba manco ante otros marcos más antiguos, que pueden rastrearse en el derecho civil, relacionados con los usos del suelo y la propiedad privada, los cuales son concebidos como derechos inalienables y hereditables, conceptos que responden a la matriz liberal que fundó (y aún prevalece) en nuestro país.

La cuestión entre interés financiero-constructivo privado con la materia social fue también objeto de atención política. Conseguir fondos del interés privado para vivienda popular registra, como hemos relatado, debates parlamentarios desde comienzos del siglo XX, sin resultados. Durante las décadas siguientes a los fallidos intentos del BO (1907) y del Empréstito de Edificación para Obreros (1911), la promoción a la inversión privada sometida al control público tampoco dio los resultados esperados para los grupos más necesitados de la sociedad. La población continuaba creciendo con una tendencia sostenidamente urbana, comenzando a diferenciarse por estatus en el territorio, en especial en Montevideo. Algunos de los principales barrios obreros de la época: al noroeste (La Teja, Cerro, Aguada, Reducto, Nuevo París) y noreste (Maroñas, Jardines del Hipódromo, Casavalle, Piedras Blancas, Peñarol); y los barrios de clase media y media alta en el centro, Pocitos, La Blanqueada y el avance posterior hacia el este de la costa montevideana. La inversión privada no era suficiente y aumentaba su desinterés para recrear soluciones a los grupos más pobres, volcándose hacia grupos de clase media que accedieron con mejores recursos a la propiedad de la vivienda, a través del ahorro y el pago de cuotas, asegurando mejores condiciones de ganancia y retorno seguro de las inversiones. Bajo el gobierno de Terra (1931-1938), la matriz estatalista continuó orientada al carácter social, consolidando no solo el aspecto universalista del derecho, sino incorporando otras instituciones que hacían al Estado agente financiero y productivo de las clases bajas.

#### *El INVE: contrapartidas de vivienda social*

En 1937 se funda, como ente descentralizado en la órbita del Ministerio de Obras Públicas, el INVE, cuyo cometido era:

Construir viviendas económicas para ser arrendadas o vendidas a empleados del Estado o particulares, jubilados y pensionistas, así como los edificios indispensables para servicios de los barrios respectivos, como ser baños, lavaderos,

dispensarios, comedores, casas-cuna, campos de juego, locales de aprovisionamiento, etc., con excepción de despacho de bebidas alcohólicas.<sup>56</sup>

Para solventar la idea de una ley de vivienda económica, posible de realizar por fuera de factores de mercado, los cometidos del INVE apuntaron a generar una relación directa entre proveedor y comprador. El Estado construyó otro espacio para la razón social en materia de vivienda, incorporándola a otros factores del bienestar. La posibilidad de comprar o arrendar directamente al Estado se instrumentó a través de dos factores: la condición de ciudadanía y la garantía de inserción laboral del beneficiario. El procedimiento de acceso fue el mecanismo de sorteo y también del rol como trabajador dependiente, de su buena moral, de tener familia constituida y de una relación previa de dos años con el INVE como su arrendatario. Se propició una dinámica de confianza entre proveedor y arrendatario-comprador fundamentada en una relación temporal. En estas condiciones, el mercado si bien hasta entonces no había demostrado demasiada voluntad con las exigencias para participar en la provisión de vivienda económica, comenzaba a ser prescindente de las transacciones con objetivos sociales.

Los reaseguros para el comprador se fortalecieron: las transacciones gozaban de exenciones impositivas inmobiliarias por el período de la compra, pauta concertada con los gobiernos departamentales. La venta aseguraba condiciones accesibles en el precio o alquiler, la mora era atendida con participación en última ratio de la justicia. La mujer se convirtió en sujeto de derecho civil y social por cláusulas de herencia indivisible entre hijos ante situación de viudez, y sujeto de necesario consentimiento en las transacciones que afectaran su afincamiento.

Otros mecanismos introdujeron un concepto de hábitat: la integración de la provisión de vivienda con el equipamiento urbano en servicios públicos como: infraestructura, enseñanza, salud y consumo social con economatos. Los barrios obreros contaron con servicios de productos de alimentación barata, que dieron lugar al surgimiento posterior del organismo Subsistencias en 1947 (ley 10.940), y se expandió la infraestructura barrial con escuelas, plazas de deportes y un fuerte impulso a la creación de clubes deportivos bajo la forma de asociaciones civiles.

Los costos para la edificación de vivienda fueron responsabilidad del Estado, financiados por el presupuesto general y donaciones, posteriormente con préstamos del BID y otros organismos internacionales como la Alianza para el Progreso en la década de los sesenta, así como, el producido por arrendamientos de alquiler a cargo del INVE. Estos tres factores, integralidad de la política, cargo de los costos de producción y financiación, y una relación directa con el beneficiario a cargo de la burocracia institucional, contribuyeron a que el sector fuera un referente de expresión directa del Estado de Bienestar, junto a otras áreas de políticas sociales en el país.

---

56 Art. 1.º, ley 9723 de 1937.

El INVE, construyó entre 1937 y 1942, 933 viviendas en diferentes barrios populares de Montevideo, que alojaron aproximadamente a 2830 personas, y 577 viviendas en el interior del país. Las familias percibían de salario un promedio de setenta pesos uruguayos como ingreso familiar (Aristondo, 2005). Las casas no podían superar un precio de cuatro mil pesos de venta y la cuota de compra o alquiler suponía aproximadamente entre ocho y diez pesos mensuales, entre el 10 a 11% del ingreso familiar. La labor del INVE continuó con altibajos, llegando a una producción de 5500 (aproximadamente 180 viviendas anuales) en la década de los sesenta.<sup>57</sup>

Otras leyes siguieron afianzando el rol del Estado en materia de derecho a la vivienda social o vivienda económica. Entre 1938 y 1952, el área pública se nutrió de normas sobre préstamos sociales. El BHU lanzó líneas de crédito para vivienda económica de venta o alquiler. Se reguló sobre estos últimos con leyes de abarataamiento que culminan con el congelamiento de alquileres en 1952, procedimiento que se extendió hasta su derogación en la dictadura militar de 1973. El siguiente cuadro muestra las principales leyes que aprovisionaron de vivienda amparada en una razón social:

Cuadro 1. Leyes para vivienda económica entre 1921 y 1952

1912	Ley 4005: Estatización del BHU
1915	Ley 7007: Carta orgánica BHU Préstamos hip. vivienda zonas c/infraestructura
1920	Ley 7211: Viviendas obreras
1921	Ley 7325: Derecho a la Vivienda
1934	Constitución de la República incluye derecho universal vivienda
1936	Ley 9560: ampliación acceso universal (funcionarios públicos) Ley 9618: Ley Viviendas Económicas por BHU
1937	Ley 9723 Creación INVE/MOP
1938	Ley 9761: Préstamos hipotecarios a funcionarios públicos y jubilados
1943	Ley 10.460: rebaja alquileres
1944	Ley 10.534: expropiación improductiva para erradicación de rancheríos rurales
1949	Exoneración gravámenes a construcción vivienda social
1950/1952	Ley 11.563 Vivienda Funcionarios públicos y ley 11.451 Arriendos y Desalojos

Fuentes: elaboración propia con datos parlamentarios

### *Saldos del primer movimiento*

Este sector público manifestó una ampliación institucional sostenida que, por un lado, consolidó la atención del banco con criterio universal, aunque en los hechos, desarrolló una progresiva tendencia a atender a grupos medios y medios altos. Por otro lado, en otra órbita, se creó al INVE con una función específicamente social, de tipo focalizado.

57 Un relato detallado de su itinerario en Piotti, 1992, pp. 152-157.

Aquí importa detenerse a distinguir las cualidades particulares del proceso político del sector en la época, porque se encuentran tensiones y dilemas que arrastramos hasta el presente que recalcan en cierta manera en la visión del Estado respecto a su propio rol y con la sociedad y sus grupos vulnerables.

En primer lugar, en el campo de las ideas, la época transcurre con debates entre liberales y conservadores, puesto que la izquierda era todavía débil en el campo de la representación partidaria y la presión corporativa y sindical apuntaba a otras reivindicaciones. Establecer el acceso a la vivienda como un derecho por los batllistas, implicaba una conceptualización que iba más allá de estas corrientes ideológicas dominantes. Tanto los liberales como los conservadores consideran que la ayuda especial, desmercantilizada que provee el asistencialismo, no debe considerarse derecho, sino como una acción de prestación que debe estar condicionada y revisada en forma continua, de acuerdo al contexto económico, laboral y social que atraviesa el país, donde su formulación no debe entorpecer el libre juego de factores, sino proveer oportunidades de inserción, las cuales son promovidas a través de la responsabilidad que indican las contraprestaciones por parte de los beneficiarios.

El enfoque del derecho en la ley de vivienda de 1921 dio paso en el cuerpo legal a sucesivas fórmulas que apuntaron a una dimensión de bienestar de las «clases populares» como se denominaban en la época, en el marco de la integración social a través del trabajo. La distinción respecto de la ideología dominante fue la consagración del derecho que se plasma finalmente en la Constitución de 1934. Los parecidos de familia, lo da, lo que Barrán (1990) califica como el largo proceso de disciplinamiento comenzado a principios del siglo XX, desde un Estado liberal hacia una sociedad poco civilizada: el orden, la moral y las buenas costumbres laborales y sociales que son marcadas con fuerza —como hemos citado— en los textos de ley.

En este contexto de ideas, las instituciones resultantes durante las cuatro décadas, siguieron distintos caminos. El banco, como ente autónomo,<sup>58</sup> forjó sus propios recursos (ahorro y bonos) y armó una poderosa máquina burocrática que le permitió desarrollarse con autonomía, determinando sus propios rumbos y alianzas políticas.<sup>59</sup> El INVE, aún como ente descentralizado<sup>60</sup>, dependía direc-

---

58 Los entes autónomos son personas públicas estatales que tienen a su cargo de determinados servicios de carácter nacional y están dirigidos por Consejos o Directores que actúan con autonomía bajo cierto contralor de las autoridades nacionales. Acceso: <<http://www.fder.edu.uy/contenido/rll/contenido/distancia/sector-publico/administracion-publica-en-uruguay.pdf>> DERECHO DE LAS RELACIONES LABORALES EN EL SECTOR PÚBLICO Facultad Derecho/ Udelar.

59 Recién en la reapertura del año 2008, el BHU entra al sistema financiero del Banco Central.

60 En nuestro derecho se denominan servicios descentralizados a ciertas administraciones públicas que ejercen cometidos de carácter nacional, cuyas autoridades poseen amplios poderes de administración, pero están sometidos a un contralor intenso del Poder Ejecutivo. Acceso: <<http://www.fder.edu.uy/contenido/rll/contenido/distancia/sector-publico/administracion-publica-en-uruguay.pdf>>.

tamente del Poder Ejecutivo a través de un Ministerio y sujeto a un presupuesto determinado del gasto mantuvo una razón asistencialista hasta su desaparición. El círculo liberal predominante quedó atado y cerrado, el Estado de bienestar podía proveer soluciones a distintos grupos sociales sin generar conflicto, todos tenían la posibilidad de ser amparados. En teoría, el BNU se orientó con un concepto amplio de acción social, de tipo universal, pero en la práctica, sus objetivos favorecieron más a los grupos con capacidad de información, de presión y relativa autonomía financiera.

El INVE/MOP se focalizó en los grupos carenciados de bajos ingresos. El informe de la CIDE da cuenta de la demanda sin cubrir por el organismo: «[...] dominan en el déficit los obreros urbanos, el personal de servicio, los artesanos y pequeños comerciantes y finalmente un grupo residual que incluye inválidos, desocupados, pensionistas, etc.» (CIDE, 1965: 208).

En estas décadas comienza un proceso de segmentación institucional que se vuelve una constante hasta el presente: una tendencia prosiguió su marcha sin solución de continuidad, con intentos fallidos de concentración institucional.

Retomando las preguntas que nos formulamos anteriormente, existen dos factores que pesan sustantivamente en el sector generando dilemas de difícil resolución: uno, es la tensión no resuelta entre campos de derechos, que se produce en los Estados de bienestar, respecto a la compatibilidad entre derechos civiles y derechos sociales, cuando necesariamente los gobiernos deben incluir en sus metas de políticas a actores con intereses distintos, que coexisten en una sociedad asimétrica en recursos de influencia. De esto se desprende, otro dilema: que la vivienda se compone de muchos factores inherentes a campos distintos al social. Es un factor productivo y financiero, movilizador de la economía nacional, como ya lo distinguían los legisladores a principios del siglo XX, cuestión que seguirá presente en adelante, modulando o transformando funciones y políticas.

## Segundo movimiento: intentos de racionalización institucional

En 1947, el gobierno de Luis Batlle Berres (Partido Colorado, sector batllista), adicionó a la orientación de las asignaciones con vocación social un factor de control del gasto institucional y de responsabilidad hacia los beneficiarios. Por un lado, los préstamos fueron condicionados a la capacidad de ahorro de las familias, adecuándose a las características de desarrollo del país y sus grupos sociales donde la pujanza económica devenida de las exportaciones consolidó en cierta forma a esa sociedad esperada por el primer batllismo. Por otro, el Estado comenzó una producción legal que facilitó la expansión urbana más allá del tejido consolidado de las ciudades, en especial la capital. La Intendencia de Montevideo efectuó rebajas de contribución para promover la urbanización de la costa este del departamento, decreto departamental que acompañó la ley de propiedad horizontal del año 1946 (10.751), que cambiaría la fisonomía de barrios montevideanos como Pocitos y Centro. La ley 10.630 de 1945 derivó fondos

para la adquisición de la segunda casa, promocionando las casas de veraneo en los balnearios de los departamentos de Canelones, San José y Maldonado.

La producción de viviendas creció en convenios con organismos estatales y empresas privadas que facilitaron el acceso de funcionarios y empleados. La Intendencia de Montevideo en convenio con el BHU construyó viviendas en el barrio Peñarol, los complejos aledaños al cementerio del Buceo, entes autónomos y otras intendencias departamentales invirtieron respectivamente un millón de pesos en viviendas en las ciudades capitales. Las condiciones eran préstamos a treinta años por el 90% del valor del inmueble y de 75% en edificios de propiedad horizontal.

### La racionalización

Finalizando la primera mitad del siglo xx, el área pública ya contaba con instituciones abocadas a la provisión de bienes habitacionales que solventaban desigualmente la demanda por vivienda de los diferentes grupos sociales.<sup>61</sup> Pero la institución clave seguía siendo el BHU. La demanda por acciones originaba una sobrecarga de iniciativas propias del banco, en especial por leyes específicas emitidas por el Parlamento que, sumadas a la acción de otras instituciones ministeriales y departamentales, generó un escenario donde los programas de vivienda se ejecutaban sin planificación ni coordinación eficaz entre organismos. El gasto público en vivienda si bien no era relevante en el total del gasto público social (GPS) en relación con el Producto Bruto Interno (PBI), hacía evidente mayor control y coordinación. La evolución del gasto público social en vivienda, medido como porcentaje en el total del GPS, en relación con el PBI entre 1910 y 2005, muestra una fluctuación que promediaba un 5% (Bertoni y Azard, 2007: 12),<sup>62</sup> siendo este porcentaje compartido con el rubro servicios comunitarios (en especial saneamiento y agua potable); la educación, la salud y la seguridad social comprendieron el 9,5% restante del GPS durante el siglo.

Pero, aún la evidente relatividad del gasto del sector frente a otros rubros muestra otra cara: hacia fines de la década de 1950, aproximadamente el 40% de las familias eran propietarias, cifra que continuó creciendo en años posteriores. El informe de la CIDE de 1965 da cuenta de que entre fines de los cincuenta y comienzos de los sesenta, en el país, el 48% era propietario y el 52% inquilinos, con excepción de Montevideo, donde los inquilinos representaban el 60%. En esta diferencia influía el valor de las viviendas. En Montevideo, una casa con terreno, valía en la década de los cincuenta \$ 1.780.000, representando una relación de 48 veces el salario promedio de las familias estimado en \$ 36.300. En las locaciones medianas y pequeñas del interior la relación descendía a 16 veces el valor (Terra, 1969: 32).

61 BHU, Ministerio de Industrias, intendencias departamentales.

62 Fiscalidad y Modelos de bienestar en el Uruguay: apuntes para la discusión. 1er. Congreso Latinoamericano de Historia Económica, IV Jornadas Uruguayas de Historia Económica, Montevideo, 5-7 diciembre 2007.

### *Ahorro previo, racionalidad constructiva y afianzamiento financiero institucional*

Un primer empuje hacia la racionalización se realiza en 1947. Se crea en el BHU el Departamento Financiero de la Habitación (DFH). Su misión fue fomentar el ahorro previo con destino a la compra de vivienda. El concepto de ahorro comenzó a forjarse como una medida de responsabilidad social en otros campos de acción estatal. Las alcancías y libretas de ahorro de la Caja Nacional de Ahorros y descuentos del BROU, de la Caja Obrera y la Caja Nacional de Ahorro Postal, eran medidas que impulsaban a un cambio profundo a una sociedad que comenzaba a disfrutar la bonanza económica provista por la segunda guerra mundial, que podían disponer del mecanismo del ahorro como una figura previsional del futuro familiar. La previsión fue un componente más en el proceso de modernización civilizatoria. El BHU proponía que el ahorro: «[...] es el medio más efectivo cuando cumple con una finalidad social, para disciplinar y ordenar la vida familiar».<sup>63</sup>

Los beneficiarios serían las familias y sociedades de crédito. El préstamo cubría el 85 %, concedido sobre un ahorro previo del 15 % por las familias o las entidades. Sin embargo, el Estado no obligaba a una relación más allá de lo financiero entre ahorristas e instituciones. Estos podían adquirir casas del banco o comprarlas a empresas o particulares, recibiendo el monto ahorrado y el préstamo.

Los fundamentos de esta ley marcan la preocupación por empezar a racionalizar un rol público que comenzaba a desbordarse en una estructura inadecuada al volumen de transacciones y a los controles inherentes a la función financiera. Se pretendía poner cierto orden en tres aspectos: primero una capitalización desde los ahorros, para consolidar las líneas operativas junto a la colocación de bonos; segundo, afianzar la institucionalidad mediante procedimientos universales que no surgieran o estuvieran sujetos a leyes específicas para organismos públicos o privados dirigidos a grupos específicos; y tercero, adecuar la prestación a un sentido social, proveyendo casas que no incluyeran el factor suntuario en la construcción.<sup>64</sup>

El criterio de distribución de bienes públicos debía encontrar un espacio ordenado y metódico basado en líneas de políticas estables, donde fuese factible desarrollar planes y programas, tener criterios sobre el tipo de vivienda a proveer según las necesidades, entusiasmar la inversión privada, y contar con un público beneficiario que asumiera responsabilidades y derechos. En memorias del BHU del año 1950, se expresan conceptos en esta dirección:

[...] lo más importante es la coincidencia de opiniones en cuanto a la necesidad de una integración del problema a la planificación económica del país.

---

63 Memorias del BHU.

64 El análisis de Piotti (1992: 158) da cuenta de que las familias en Montevideo poseían casas caras en relación con sus ingresos, porque los planes y programas del BHU apuntaban a esta posibilidad.

[...] Vivienda mínima que satisfaga las necesidades funcionales básicas de la vida contemporánea de la familia a la que ha de destinarse. Por consiguiente este tipo de vivienda tendrá la variedad de tamaños según sea la composición familiar, las actividades ocupacionales de sus miembros y el nivel económico y cultural de sus moradores. Toda vivienda económica por mínima que ella sea, además de la dimensión física debe contar con la dotación de servicio sanitario higiénico propio y facilidades de agua, desagüe y eliminación de residuos.

[...] La necesidad de un mejor aprovechamiento de recursos recomienda disminuir el costo de unidad por vivienda mediante soluciones arquitectónico-urbanísticas adecuadas, disminuir gastos de financiamiento, favorecer capitales privados, cooperativas.<sup>65</sup>

Los resultados de este proceso fueron relativos porque, por un lado, el interés político abusó del clientelismo y, por otro, la crisis que detonó una década después (1960), quitó efectividad a una medida que requería de años para estabilizar su efectividad (el proceso de ahorro previo). La respuesta social a la propuesta del DFH fue rápida y profusa, quedando insuficiente el monto inicial destinado a su operativa. Relata Piotti (1992: 145), que en 1951 se otorgaron los primeros préstamos luego del período de ahorro previo, donde el gasto se compuso de un 49% a la construcción, un 35% a la compra y el restante 16% al pago de las deudas de inmuebles hipotecados. En este contexto, el presupuesto del DFH se despegó del previsto, generando ajustes restrictivos en materia de préstamos para la segunda casa y casa de veraneo, contrayendo las hipotecas a la demanda de vivienda única; se aumentó al doble el número de meses de ahorro previo (24 meses); se condicionaron los préstamos a los ingresos de los interesados tomando como referente el ingreso familiar; y se topearon los préstamos para vivienda suntuaria.

En 1954, se aumentó el capital operable por la ley 12.211, aunque el déficit operativo seguía acumulándose para la institución. Los factores que contribuían a él eran la erogación del préstamo y la devolución de los ahorros, porque ambos constituían el total del préstamo hipotecario que posibilitaba la compra de la vivienda por las familias. En ese tiempo, se comenzó a registrar por primera vez de forma estadística las características de la demanda. Las investigaciones de la CIDE muestran las tendencias de la demanda respecto a sexo, edad, estado civil y nivel de ingresos, donde predominaban las familias jóvenes en un rango entre 21 a 40 años; de ingresos promedio y sin otro bien inmueble en un porcentaje del 85%.

### *Navegando en aguas agitadas: ideas y políticas 1950-1960*

El balance del BHU da cuenta de un 7% de viviendas construidas por el sector público, un 28% de viviendas privadas con financiamiento público, y un 65% de emprendimientos privados. La productividad comenzó a caer ostensiblemente en el sector público, quedando atrás del privado que se había consolidado por favor de la ley de propiedad horizontal de 1947. La vivienda ocupaba de entre

---

65 Memorias BHU, 1950.

el 4% y el 5% en el PBI nacional. Sin embargo, la producción del sector público si bien se contrajo en préstamos, siguió involucrado en la construcción de vivienda nueva como lo muestran los números de un decenio y de casi un quinquenio respectivamente.

Cuadro 2. Inversión en construcción de viviendas como % del PBI, cantidad de soluciones habitacionales y cantidad de cuentas de ahorro abiertas por períodos seleccionados

Año	Promedio % PBI	Viviendas nuevas	Cuentas ahorro abiertas en BHU
1950-1960	5,6%	23.000	21.964
1961-1963	5,0%	13.000	2635

Fuentes: elaboración propia con datos BHU y CIDE.

El BHU avanzó en la línea crediticia a particulares y empresas para acceso a grupos medios y medios altos. EL BHU comenzó a involucrar en operativas de préstamos y la demanda de préstamos mantuvo su tendencia. «Entre 1956 y 1968 el volumen de los préstamos se redujo en 32 veces a pesar del auxilio de la AID» (Piotti, 1992: 137). La CIDE informa de un déficit de 85.000 soluciones habitacionales para grupos bajos y medio-bajos. Los alquileres asumieron el 3,4% del valor de la vivienda y el 13% del ingreso familiar medio.

Sin embargo, más allá de la actividad del BHU, las leyes siguieron su curso de aprobación para la adquisición de viviendas con carácter social, en su mayor parte a cargo del INVE. Entre 1957 y 1959, se dictaron cinco leyes de préstamos y una de modificaciones al ingreso.

El cuadro siguiente muestra la promulgación entre 1952 y 1963.

Cuadro 3. Leyes aprobadas para adquisición de vivienda entre 1954 y 1963

Año	n.º ley	Destinatarios
21/5/1954	12.108	Cajas jubilaciones préstamos adquisición vivienda funcionarios y exfuncionarios
30/11/1957	12.433	INVE: inversión vivienda económica \$ 625.000 en Isla Mala, Florida
30/11/1957	12.434	INVE: inversión vivienda económica \$ 400.000 en Santa Lucía, Canelones
23/9/1958	12.528	Modificación condiciones acceso planes de INVE
2/10/1958	12.531	INVE: inversión vivienda económica \$ 5; Barrio Sur, Montevideo
23/10/1958	12.567	INVE: préstamos a sus funcionarios (\$ 75.000)
13/10/1959	12.639	INVE: préstamos vivienda económica en Aguas Corrientes, Canelones

Fuente: elaboración propia con datos de Parlamento uruguayo.

En saldos generales, este extenso período se cierra con saldos bajos en relación con su etapa de mayor expansión en relación con el curso de las políticas. Del total del sector vivienda, entre 1952 y 1961, los datos registran que el público tenía una participación del 7%, un 28% a privados con financiación

pública y el 65% al sector privado autofinanciado. Estas cifras dan la idea del espectro de cobertura social de la vivienda pública. Piotti, en su trabajo, detalla que a fines de los cincuenta, solo el 2% de los ahorristas eran obreros y el 90% pertenecía al sector de empleados, profesionales y comerciantes. Las rescisiones a los contratos entre banco y familias alcanzaron en 1959 su punto más alto, correspondiendo en parte al sector obrero (12%).

En cuanto a las ideas y debates, esta última década del período fue el semillero de preparación de cambios que, si bien no pueden calificarse de radicales, otorgaron una impronta requerida por el informe CIDE en cuanto a conocimiento específico de la demanda, su clasificación y planificación de acciones a través de la ley de Vivienda de 1968. También la consolidación del cooperativismo como actor de presión y el crecimiento de la izquierda, aumentando el espacio de representación de intereses.

### Tercera etapa: Impulsos, frenos e inercias difíciles de trascender (1960-1990)

El tercer período de análisis transcurre entre 1960 y 1990. Son tres décadas donde la actividad también es intensa y se refleja en los intentos de cambio en la orientación de la gestión. Es una época donde el sector opera acorde con los grandes cambios de la política nacional —la crisis política que termina en dictadura militar y el proceso de recuperación democrática—. Hay producción normativa, creación y desaparición de instituciones y entrada en la arena de la vivienda de nuevos actores no estatales. Existe en el período democrático —anterior y de recuperación del Estado de derecho— la convicción de la necesidad de ordenar y racionalizar la actividad y de generar definitivamente un mayor control político sobre el BHU. También observaremos esta convicción en el primer período (1973-1977) de la dictadura militar. Es una época donde este pensamiento racionalista se cruza con la orientación al bienestar tradicional practicado en décadas anteriores y las nuevas ideas liberales de contracción del Estado a favor del mercado.

La idea de que el sector de la vivienda no solo tiene un fin social, sino que su naturaleza se compone también de fines productivos y financieros que no pueden ser monopolizados por la esfera pública, cobra impulso en este período, y si bien no alcanza imponerse en la orgánica sectorial, se dan aquí los primeros pujos de sustitución de la operativa clásica del bienestar.

#### Las ideas: un cambio necesario visto desde dos enfoques

En 1958, se rompió la predominancia histórica del Partido Colorado en el gobierno nacional. Agotado el «segundo batllismo», asume el Partido Nacional (1958-1962), que intenta forjar un proceso de cambio estructural al interior del Estado y de la relación de este con la sociedad y el mercado. La tendencia liberal comenzó a formalizarse en la política uruguaya. Las reformas más conocidas fueron: la eliminación de los cambios múltiples que regían la operativa nacional en varios

sectores productivos, la eliminación del control de las importaciones y los subsidios agrícolas y la reducción del respaldo en oro de la moneda nacional.<sup>66</sup>

El núcleo fuerte de las ideas del gobierno de la época se manifestó desde la propia dirigencia política del Herrerismo apoyado por el renovado sector colorado de la lista 15<sup>67</sup> y con influencia de nuevas corrientes externas: la intervención del Fondo Monetario Internacional y la Alianza para el Progreso creada por el presidente J. F. Kennedy. La orientación impulsada desde esta línea de pensamiento atacaba el paternalismo estatal desarrollado por el batllismo, que a la postre desataron el clientelismo y la ineficiencia pública, proclamando la necesidad de habilitar otras fuerzas sociales con capacidad de autorregularse y desarrollarse más allá de la incidencia del Estado. Menor incidencia del Estado equivaldría a menor déficit fiscal y mayor potencialidad para desarrollar fuerzas sujetas al estatismo.

Otros sectores provenientes de la academia y de alas minoritarias de los partidos tradicionales y de la izquierda, si bien convergían con los liberales en el diagnóstico sobre los excesos del estatismo batllista, proponían otros caminos de solución. Los autodenominados «desarrollistas», influidos por las ideas que surgen contemporáneamente en América Latina, invocan el camino de la racionalización del Estado, la potenciación del rol y sus políticas públicas pasa por la planificación a largo plazo y la coordinación sectorial.<sup>68</sup> La fundamentación observaba: «[...] no tanto el dirigismo estatal, sino su empirismo, su falta de fundamentos científicos» (Filgueira, Garcé *et al.*, 2004: 190). En esta puja por alternativas de rumbos, se desarrollan en el período iniciativas que responden a los distintos cuerpos de ideas. Las reformas contractivas del gobierno blanco son interpeladas desde el informe de la CIDE, fundada en 1963 a instancias de actores de todos los partidos políticos e integrada fundamentalmente por profesionales especializados en diversas áreas. En el mismo sentido transcurre la influencia externa de la Alianza para el Progreso, que propone para Latinoamérica un plan de ayuda sustentado en la planificación de las acciones gubernamentales sobre bases de «[...] programas nacionales de desarrollo económico y social, amplios y bien concebidos, encaminados a lograr un crecimiento autosuficiente».<sup>69</sup>

### *El sector de la vivienda en el proceso de cambio*

Los sesenta cosecharon los costos de políticas de vivienda donde durante décadas, donde el control, la coordinación y la planificación fueron los grandes ausentes, sustituidos en principio por planes a medida corporativa, a los que

---

66 Popularmente llamada «la reforma de Azzini», Juan Eduardo Azzini, ministro de Economía entre 1958 y 1963.

67 Jorge Batlle Ibáñez imprime un cambio liberal a este sector, alejándolo de su raíz tradicional fundada a principios de siglo xx.

68 La literatura para estudiar este proceso nacional es prolífica. A los efectos, en la bibliografía se encuentran incluidos investigadores sobre el tema.

69 «Requisitos básicos para el Desarrollo» (1961: 12). Documentos oficiales presentados en la Reunión de Punta del Este.

se añade el clientelismo político particularista. El BHU comenzó la década con crisis en su gestión financiera en la relación entre pasivos y activos. Al 31 de diciembre de 1960 se registraba un pasivo que representaba el 91,9% en relación con los activos bancarios. De este déficit, el 87% correspondía a títulos hipotecarios (Bonos Hipotecarios Reajustables) y el resto a deudas hipotecarias (Lausarot, 2002: 1).

Sin embargo, la actividad productiva continuaba. Entre 1961 y 1966, se siguieron emitiendo leyes que favorecían grupos corporativos. A la caja de profesionales universitarios (ley 12.997); funcionarios de ANP (ley 13.065). En 1962 se aprobaron cuatro leyes, tres de la cuales en un mismo día (31/10/1962): para Caja de funcionarios y exfuncionarios de la Caja de Asignaciones Familiares (ley 13.115); para obreros y empleados de la industria frigorífica (ley 13.116). El 28/12/1966, una ley comprendió préstamos para obreros y empleados de Curtiembres (ley 13.117); préstamos a funcionarios y exfuncionarios de PLUNA, OSE, Poder Judicial, Tribunal de lo Contencioso Administrativo, Fiscalías, Caja de Compensaciones y Desocupación, Concejos Departamentales, Barracas de Cuero y Afines (ley 13.851).

Cuadro 4. Leyes emitidas en la década de los sesenta

Año	n.º ley	Beneficiarios
26/11/1961	12.997	Caja de Profesionales universitarios: prestamos vivienda, art. 26
14/6/1962	13.065	Préstamos vivienda funcionarios ANP
31/10/1962	13.115	Préstamos vivienda funcionarios y ex funcionarios Caja Asignaciones Familiares
31/10/1962	13.116	Préstamos vivienda obreros y empleados Industria Frigorífica
31/10/1962	13.117	Préstamos vivienda obreros y empleados Curtiembres
31/12/1963	13.229	Plan Nacional de Viviendas Préstamo BID-BHU
31/1/1964	13.241	Impuestos 1,2% transacciones inmobiliarias (art. 71)
10/9/1964	13.278	Fondos con destino a vivienda económica INVE y G. Departamentales
28/12/1966	13.581	Préstamos vivienda funcionarios y exfuncionarios, empleados y jubilados de: PLUNA; OSE; PJ; TCA; Fiscalías; Caja Compensaciones y Desocupación; Concejos Departamentales; D. Loterías; Barracas cuero y afines;
7/9/1967	13.608	Aumento gasto inve: \$17:
17/12/1968	13.728	Ley de vivienda
17/12/1968	13.864	inve: Límite precio venta barrios obreros

Fuente: elaboración propia con datos del Parlamento uruguayo.

El ámbito político, bajo la influencia de las nuevas ideas (liberales y desarrollistas), se comenzó a cuestionar la gestión del BHU por los costos políticos que estos resultados arrastraban y, en particular, en grupos políticos de centro e izquierda se denunciaba que el Estado asumía las pérdidas de

financiación-comercialización y producción con escasos controles, favoreciendo en último término a grupos e individuos informados y organizados localizados en los grupos medios y medio-altos de la sociedad.

Para el sector, la orientación del gobierno del Partido Nacional se manifestó en la contingencia de introducir al mercado nacional como proveedor de vivienda, como forma de respetar los equilibrios macroeconómicos y no contribuir al aumento de la tasa de inflación, retirando al Estado de ciertas áreas en las que podrían ser más eficientes los actores privados, acompañando la política general de retraer del dirigismo al sector público.

Podría así modernizarse el aparato público, para un uso más eficiente del recurso sobre todo financiero y ser más eficaz en el logro de sus objetivos de pleno acceso a la vivienda. Pero con esto también se veía que podría significar costos políticos para los partidos tradicionales demasiado involucrados en el clientelismo del sector y las reformas se retrasaban. En 1961 el Poder Ejecutivo encarga al BHU un plan de vivienda con perspectivas de corto y largo plazo, el cual no tiene eco hasta tres años más tarde cuando se presenta el plan de la CIDE.

La intención gubernamental de liberalizar la actividad apoyando la promoción privada no avanzaba lo suficiente. El mercado no daba respuestas consistentes, más volcado al sector ingresos altos, sustentado en la ley de propiedad horizontal de 1946 que reducía los costos del suelo y la edificación. Desde otras tiendas (Democracia Cristiana, partidos de izquierda: Comunismo, Socialismo, movimientos sociales y gremiales, universidad), comenzaba a gestarse la reforma del área vivienda, apoyando la propuesta de la CIDE.

### La propuesta de la CIDE (1965)

Reconociéndose la falta de medidas institucionales ante una demanda creciente en materia de provisión de vivienda, el informe CIDE elaboró un estado de situación cualitativo y cuantitativo del parque habitacional y su relación con la condición social de sus habitantes. En esta perspectiva, se dio cuenta estadísticamente —como hemos visto en el capítulo anterior— del déficit y su distribución en relación con el ingreso de las familias y a su ubicación territorial.

La comisión basó su propuesta en dos principios: «[...] el principio de que toda familia, cualesquiera sean sus recursos económicos, debe poder acceder realmente a una vivienda adecuada» y «[...] el esfuerzo debe estar proporcionado a la capacidad económica total, y que la política de vivienda debe ser planeada y administrada como una pieza inseparable del desarrollo económico general» (CIDE, 1965: 2, 215-216).

El primero reafirma el concepto de derecho de ciudadanía social de la ley de 1921 plasmado definitivamente en la Constitución de 1934; y el segundo enfatiza en el rol público respecto a una función compleja donde se cruzan producción, finanzas y demandas sociales. En este sentido, el principio trata de revertir la tendencia predominante de políticas públicas sin planificación ni coordinación, porque la producción de unidades debe representar una ecuación socioeconómica

donde puede visualizarse que abre la puerta a la participación privada, la gran ausente durante décadas en la construcción de vivienda con sentido social.

Sobre la base de un déficit estimado en 97.500 unidades, la propuesta traza objetivos adecuados a las necesidades de la población, que atienden a: el crecimiento de número de hogares, una tendencia que comienza a despegar en la época por cambios en la composición del núcleo familiar (menos hijos y más rápida emancipación del hogar); fomentar una línea de reposición normal, indicando a la planificación como instrumento, donde se calcula un número de 13.000 viviendas anuales. A partir de esto, la capacidad del Estado de absorber el déficit en forma planificada; adecuar la estructura habitacional a las dimensiones de las familias y a las necesidades de cada zona; y ajustar la política de vivienda a la evolución del costo de la construcción. Se proponía tomar como indicador provisorio el índice del costo de vida, mediante el cual se podría realizar reajustes a las metas de inversión, al límite del ingreso, a los depósitos de ahorro para vivienda, a los saldos de hipoteca y sus cuotas, «[...] de modo de mantener el sistema coherente y financiado» (CIDE, 1965: 2, 217). En este sentido, traza objetivos específicos que luego serán refrendados por la ley de vivienda de 1968: la relación del servicio de préstamo sobre ingreso familiar de no más del 20%; promover adecuaciones para el valor real de la cuota de largo plazo hipotecario; establecer políticas focalizadas de vivienda social; aprovechar la autoayuda especialmente en familias de bajos ingresos; exigir el ahorro previo a los ingresos medios y altos; y desafectar la vivienda suntuaria de los beneficios de las políticas.

Sobre el segundo principio, el informe recomienda que se valore a la vivienda como un factor de producción y ocupación, fundamentando la capacidad ociosa del sector, que aunque no lo nombra, refiere al sector privado. En cuanto al lugar del gasto público, se recomendaba: «[...] sustituir las transferencias ocultas e indiscriminadas por un sistema de subsidios socialmente orientados», de forma de que pudiera definirse cabalmente cuanto del gasto en vivienda componía el gasto social del gobierno, porque bajo el rótulo de social se ocultaban transferencias a grupos con capacidad autónoma de pago.

En suma, el informe consideraba una nueva dimensión para el sector y su público, donde congeniaran derechos de ciudadanía con desarrollo económico y social:

Toda familia debe tener posibilidades reales de satisfacer su necesidad de vivienda adecuada. La solución de los problemas de la vivienda debe estar orientada, además, a estimular el desarrollo de la vida en comunidad a través de servicios comunales apropiados que estimulen la convivencia y den base al sentido de pertenencia de los ciudadanos a una sociedad en desarrollo (Iglesias, 1966: 91).

Otras recomendaciones relevantes, apuntaban a la consideración del objeto en condiciones de habitabilidad y responsabilidades del usuario. Lo que hoy llamamos calidad de la vivienda, para considerar su aceptabilidad como bien de uso, es definido en la época como: «calificación cualitativa de la vivienda», en tanto confort interior y entorno urbano (infraestructura y servicios). De este

modo, se cualificó en vivienda económica, media, confortable y suntuaria. Otra fue la implementación de reglas que hacían a una desagregación de los beneficiarios de crédito y subsidio, donde estos últimos tendrían restricciones posteriores respecto a la venta del bien por parte de los propietarios acogidos a un plan de contribución estatal. Se recomendaba que donde ha tenido participación el Estado, implica la sujeción a un estatuto que impide vender «[...] sin rembolsar al Estado el monto del subsidio depreciado y revaluado o de alquilarla salvo por intermedio del organismo público» (CIDE, 1965: 223), de forma de no transformar una política social en objeto de especulación y destino de un bien.

Es importante observar que es la primera vez que sobre una base estadística se construye un mapa estratificado de los grupos sociales pasibles o no pasibles de la acción estatal. Esto supone una ruptura con la tendencia anterior respecto las orientaciones de inclusión amplia e integradora de la sociedad en las políticas a través de la inserción laboral (convenios corporativos), y tiende a limitar controladamente la función del Estado. La clasificación de estratos sociales por ingreso, y de estos en su capacidad de acceso, distingue en: *infra* (familias sin capacidad de sustentación alimentaria propia, lo que hoy denominamos como indigentes) con derecho a subsidio de alquiler o venta; *bajo*, familias con ninguna capacidad de aporte para una vivienda económica, con derecho a alquilar o comprar con subsidios de hasta el 80% del valor sin comprometer más que el 20% del ingreso familiar; *medio*, familias con capacidad de financiación de vivienda económica (se ponía como ejemplo el límite que correspondería a un estándar de empleado bancario medio), sin derecho a subsidio y si a préstamo que no sobrepasara la capacidad de pago; *alto*, familias que superan el límite anterior y solo pueden acceder a créditos para vivienda confortable con cuotas calculadas en el 20% del ingreso familiar y reducción del plazo de amortización.

Se eliminaría el crédito a la segunda vivienda y la compra de casas en balnearios que existía por ley 10.630/1945; y se proponía adecuar la ley de congelamiento de alquileres de 1952: «[...] llevando los alquileres de vivienda a una proporción definida con el valor actual de los inmuebles que haga equilibradamente rentable la inversión en vivienda para arrendamiento» (o. cit., p. 226).

Se reivindicaba la labor del INVE, apuntalado por la clasificación de estructura edilicia y de público beneficiario. Estandarizada la demanda, sería posible racionalizar la labor asistencialista del organismo, al cual se veía como instrumento político clientelar.

Finalmente, en cuanto al organigrama institucional, avanzaba en viejas aspiraciones que iban quedando aisladas en los debates políticos: la reestructura política del sector generando organismos que pusieran límites y control a la actividad del BHU. Se proponía la creación de una Dirección Nacional de Vivienda (Dinavi) dependiente de un Ministerio y que el BHU se transformara en órgano central del financiamiento de vivienda, cuestión que será definitivamente saldada cinco décadas más tarde, en el año 2008.

## El desarrollo de la matriz pública entre 1960 y 1968

El informe de la CIDE caló en las élites políticas, aunque no por partidos, sino por sectores y actores. Fue la oportunidad de crecimiento de las ideas que posteriormente, una década más tarde abonarían la creación del Partido Frente Amplio (FA). La ley de vivienda se reconoce en el informe de la CIDE, porque los actores fueron los mismos en ambos casos.

### La ley de vivienda de 1968

La propuesta de la CIDE quedó plasmada prácticamente en su totalidad en la Ley de Vivienda (13.728 de 1968). Tomando como principio el precepto constitucional del derecho social en el marco normativo establecía que: «Toda familia, cualesquiera sean sus recursos económicos, debe poder acceder a una vivienda adecuada que cumpla el nivel mínimo habitacional. Es función del Estado crear las condiciones que permitan el cumplimiento efectivo de ese derecho»;<sup>70</sup> introduce tres orientaciones principales: por un lado ordena el marco de operativa institucional, por otro, incorpora a actores sociales, legislando sobre una demanda creciente: la construcción social del hábitat a través de la participación en la autoconstrucción de ayuda mutua, y abre un marco de inclusión al sector privado: el gran ausente en materia de vivienda con algún interés social.

La idea de los parlamentarios es constituir un espacio sectorial independiente de vaivenes políticos:

[...] es un mecanismo permanente, preparado para que pueda durar, en lo fundamental, varios decenios, y capaz, por tanto, de operar con cifras distintas, en condiciones diferentes y con distribución diversa de los recursos (Terra: 1969: 41).

### *El ordenamiento del sector (público y privado)*

Hasta ese momento, el área pública dominaba la producción y distribución de viviendas, en especial para estratos medios y bajos porque el mercado solo controlaba la producción para un público de mayores ingresos, apoyado en la de propiedad horizontal (10.751/1946).

El área pública dejó al descubierto la necesidad de un ordenamiento profundo a la luz de los datos aportados por la CIDE. Pero, ¿qué tipo de cambio se suponía efectivo en un sector de alta sensibilidad política? Si bien algunos consideran que hay un antes y un después de la ley 13.728, el análisis indica que no puede tomarse como una normativa que originaba cambios radicales, que pretendía cambiar el relacionamiento entre Estado, sociedad y mercado, como sí lo serán en décadas posteriores las reformas de 1991 y de 2008.

Esta ley recalibra la función del Estado, tomando esta definición como: «[...] reformas que tratan de hacer que los Estados de bienestar contemporáneos sean más coherentes con sus objetivos y demandas de provisión [...]». A los efectos «[...] genera instrumentos de racionalización que modifican programas de acuerdo a

---

70 Art. 1.º, Ley Nacional de Vivienda 13.728, 1968 y reformada 2009.

nuevas ideas sobre cómo lograr ciertos objetivos establecidos» y actualiza realizando esfuerzos «[...] para adaptarse a demandas y normas sociales cambiantes» (Pierson, 1994: 65 y 66). Si bien esta conceptualización dista en décadas del momento analizado, se considera plausible al análisis, en tanto, con la ley, no se verifican cambios sustanciales en las ideas sobre el bienestar que es función del Estado y cómo se relaciona con su sociedad. Si bien ingresa nuevos actores como la sociedad organizada y el mercado, la esfera pública continúa siendo el pivó fundamental, referente y ordenador de las actividades.

Es una recomposición institucional y de relacionamiento en la gobernanza (sistema de relaciones basado en estructuras institucionales entre lo público y lo privado), a la luz de una sociedad que se ha reacomodado en muchos aspectos: demográfico, laboral, territorial de tipo urbano; y de gobernabilidad —las capacidades del gobierno para cumplir sus propias funciones de manera eficiente, legítima y eficaz— (Aguilar Villanueva, 2006).

Desde una perspectiva de mayor alcance, podemos analizarla como un resultado enfocado en la búsqueda del desarrollo político institucional, relacionado a los cambios del entorno, sujeto a un proceso de modernización social, de nuevas necesidades y demandas. En esta línea desarrollada entre las décadas de los cincuenta al setenta, autores como Huntington (1975); Almond y Powell (1972), Eisenstadt (1974); Bill y Hardgrave (1992) entre otros, consideraban que desarrollo político es todo intento de ensanchar, diferenciar y especializar estructuras políticas a fin de proveer mejores aptitudes de respuesta entre demandas y políticas. El desarrollo político implica innovación, integración, adaptación y coherencia al interior de la arquitectura estatal y en los canales de comunicación social, cuestión que solo puede lograrse con mejores instituciones, adaptadas y con capacidad de articular el interés público a través de normas y procedimientos.

Consideramos entonces que en 1968 con el marco legal, se realizó un proceso de desarrollo político del sector a través de la nueva normativa, sin embargo, este no puede considerarse como un giro de ciento ochenta grados, sino una recalibración de un andamiaje que había quedado obsoleto, inadecuado en capacidades para atender el interés público, sobre variables de racionalización y actualización en la provisión del bien vivienda.

### *Recalibración del rol público*

La ley ratifica la función pública en la provisión de vivienda, destinando bienes y recursos, sin perder de vista la inserción sistémica del sector en áreas sensibles como la producción, el empleo y los equilibrios financieros:

Artículo 2.º. Es función del Estado estimular la construcción de viviendas y asegurar que los recursos asignados a este fin alcancen para la satisfacción de las necesidades, no sobrepasen las posibilidades de la economía y se usen racionalmente para alcanzar los objetivos señalados en esta ley.

Mantiene el espíritu original fundado a principios de siglo, declarando el interés nacional en políticas con alcance social, añadiendo fehacientemente un

concepto de sociedad integrada: «[...] que preste preferente atención a los grupos de escasos recursos y evite generar categorías sociales o áreas geográficas privilegiadas».<sup>71</sup>

Siguiendo las recomendaciones del informe de la CIDE ratifica el rol de la planificación y la coordinación de políticas públicas:

«Todos los organismos y en particular los de derecho público que financien, promuevan, construyan, reglamenten o asistan en cualquier forma a la construcción de viviendas, ajustarán su acción a las disposiciones de esta ley y cooperarán al éxito de la política que se establezca dentro del marco de la misma y de los planes periódicos a que se hace referencia en el artículo siguiente.»<sup>72</sup>

La estructura institucional y su matriz de política pública contarán en adelante con control *ex ante* y *ex post*, a través de la elaboración de un plan quinquenal que se incluirá en el Presupuesto Nacional y sus respectivas rendiciones de cuentas anuales:

«El Poder Ejecutivo, con intervención de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y tomando en cuenta las propuestas de la Dirección Nacional de Vivienda, ajustará y enviará al Parlamento, dentro del primer año de cada período de Gobierno y simultáneamente con el Presupuesto, 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 de los organismos públicos; la previsión de recursos, su distribución y las medidas complementarias que se consideren necesarias.»<sup>73</sup>

«Si estos planes no recibieren observaciones del Parlamento o si las observaciones fueran aceptadas por el Poder Ejecutivo, se tendrán por aceptados, pero solo tendrán fuerza de ley las disposiciones de los mismos que se aprueben expresamente en ese carácter.»<sup>74</sup>

A la vez, se diferencia por primera vez un sistema público y un sistema privado. El primero asume el proceso en su totalidad. Pudiendo actuar como tales, gobiernos departamentales u organismos sectoriales que construyen, financian y venden a familias que contraen obligaciones con el Estado. El segundo implica que una empresa contrae préstamos con el BHU para operar en construcción y venta de vivienda a privados, los cuales a su vez serían administrados por el banco estatal. De esta modalidad se desprenderá años más tarde la línea de préstamo Precio-Proyecto-Terreno (PPT), donde el BHU actúa como financista y administrador de cada proyecto.

A nivel organizativo, se crea un organismo dependiente directo del Poder Ejecutivo nacional, la Dinavi, integrada al Ministerio de Obras Públicas con

---

71 Art. 3.º, inc. 2.

72 Art. 3.º.

73 Art. 4.º.

74 Art. 6.º.

cometidos precisos de formulación, planificación, control, coordinación general, fiscalización e investigación científica entre organismos:

Créase la Dirección Nacional de Vivienda en el Ministerio de Obras Públicas para entender en todo lo concerniente al planeamiento, promoción, financiación, evaluación y contralor de la acción de los organismos que actúan en el campo de la vivienda y, en general, en todo lo concerniente al cumplimiento de esta ley.<sup>75</sup>

Acompañando se instaura la Comisión Asesora de la Dinavi que dará cabida a otros ámbitos públicos, civiles, Universidad, sociedad organizada y mercado:

Un delegado del Banco Hipotecario del Uruguay; uno del Instituto Nacional de Viviendas Económicas; uno de los municipios del interior; uno del Municipio de Montevideo; uno del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social; uno de los organismos públicos que operen en vivienda rural; uno de la Universidad; uno de la Universidad del Trabajo del Uruguay; uno de la Sociedad de Arquitectos; uno de la Sociedad de Ingenieros; uno del Programa de Seguridad Social del Ministerio de Defensa Nacional; uno de la Comisión Honoraria por Erradicación de la Vivienda Rural Insalubre; uno de las gremiales de empresarios y uno de los Sindicatos Obreros de la construcción. La reglamentación establecerá el procedimiento de elección de los representantes profesionales y del representante de los Municipios del Interior.<sup>76</sup>

En este nuevo organigrama es evidente la necesidad política de controlar la actividad del BHU, una actividad que transitó entre la independencia que le otorga ser ente autónomo, fortaleciendo espacios institucionales y burocracias profesionales, a la vez que fue vulnerable y cada vez más dependiente del clivaje político partidario que se reemplazaba en cada período de gobierno. A los efectos, al BHU se le acotan las competencias, quedando destinado a ser el órgano operativo del sistema de ahorro y préstamo a nivel nacional:

Se comete al Banco Hipotecario del Uruguay, las funciones de órgano central del sistema de Ahorro y Préstamo, que por esta ley se implanta en todo el territorio nacional, pudiendo a ese fin ejercer todas las facultades y cumplir todas las obligaciones que le confiere esta ley con el fin de regular y dirigir el sistema de ahorro y préstamo con destino a vivienda, pudiendo dictar las reglamentaciones internas que el funcionamiento del sistema exija (Memorias BHU, 1965).

Para el cumplimiento de estos fines, el BHU podría:

- Prestar asesoramiento técnico a los órganos operativos del sistema.
- Adquirir, pagando su importe en efectivo, títulos, bonos u otras obligaciones, las hipotecas que otorguen los órganos operativos en las condiciones que el directorio del banco determine.

---

75 Art. 74.

76 Art. 76.

- Depositar fondos o conceder préstamos en efectivo para cubrir el retiro de fondos de ahorro en los órganos operativos, a los plazos, tasas de interés y con las garantías que el directorio del banco determine.
- Garantizar en los órganos operativos los depósitos de ahorro, pudiendo a ese efecto fijar, en relación con los saldos o promedios de saldos de ahorro, el costo de dicha garantía.
- Garantizar a los órganos operativos por el deterioro de la garantía hipotecaria y garantizar el cobro íntegro de los créditos hipotecarios, de los intereses y demás obligaciones consignadas en los contratos hipotecarios, mediante la percepción del complemento de servicios que se establezca en las referidas escrituras.
- Cooperar con la Dirección Nacional de Vivienda, en la promoción, asistencia y fiscalización de las entidades sin fin de lucro a que hacen referencia los capítulos x y xi, cuando persigan la obtención de vivienda mediante la realización del ahorro y el uso del crédito en forma colectiva.<sup>77</sup>

El Departamento Financiero de la Habitación del vnu, creado en 1947, continuaría su actividad autónoma (contaba con personalidad jurídica) como unidad del sistema operativo de ahorro y préstamo.

#### *Recalibración financiera*

La ley en su amplitud modificó la gestión financiera, a la luz de las malas experiencias de un banco autofinanciado y organismos ministeriales con recursos prefijados por presupuesto. La inserción del sector en el andamiaje sistémico del gasto estatal requería de otras fuentes de financiación. El problema fue como siempre, dónde conseguir recursos sin desafectar otras funciones públicas. Una de ellas es la creación de moneda inmobiliaria, la Unidad Reajutable (UR). Este instrumento esquivaría los movimientos monetarios del sistema nacional por su cotización dependiente del reajuste salarial. El sistema de ahorro, los préstamos a familias y empresas comenzarían en adelante a cotizar en esta unidad que, con un criterio de progresiva actualización, quedaría por fuera de devaluaciones monetarias y aumento de precios, consolidando la operativa bancaria y de los usuarios. La idea tras el instrumento suponía una protección al usuario, donde su responsabilidad estaría acompañando el movimiento ascendente de su ingreso, suponiendo en la época un desarrollo positivo e incremental y alejado de los vaivenes monetarios: «Así no ocurrirá lo que antes sucedía: que una persona solicitaba un préstamo, iniciaba la construcción y luego los encarecimientos desbarataban el financiamiento de la obra» (Terra, 1969: 44).

Como segunda medida, se crea el Fondo Nacional de Vivienda (Fonavi) alimentado por un impuesto proveniente del 1% de impuesto patronal y 1% del impuesto a las retribuciones personales dependientes del empleo público y privado y de las jubilaciones y pensiones.<sup>78</sup> El criterio se sustentó en la necesidad

<sup>77</sup> Art. 96.

<sup>78</sup> Art. 81.

de un compromiso social amplio, respecto al derecho universal a la vivienda y en especial a la vivienda con carácter social, la vivienda que necesita algún tipo de subsidio.

La tercera es la emisión de obligaciones reajustables al 5 % de interés con colocación en el mercado de divisas por parte del BHU. Las ganancias serían destinadas al Fonavi.

Estas tres fuentes de recursos financieros nutrían sin afectar la fuerte autonomía del BHU del resto del sistema financiero. A su vez, organismos como el INVE, encontraban caminos de financiación. Pero en esencia, no actuarían como factores de cambio en las reglas de juego fundamentales, en la orientación de las instituciones y sus políticas, sino que fueron mecanismos de organización y control con pretensión de asegurar la viabilidad en medio de crisis sistémicas.

El sistema de financiación en adelante quedaba reglamentado para las familias en tres modalidades: directo, sin ahorro previo, alcanzando hasta el 90% del valor del bien; de ahorro previo, donde al 90% se le sumaba el ahorro del usuario; el subsidio, que comprendía además a familias organizadas (cooperativas de propietarios y usuarios) o amparadas en emprendimientos realizados por gobiernos departamentales u organismos estatales o civiles (cajas de jubilaciones o pensiones). Las empresas podían recibir créditos a corto plazo por hasta un 60% del valor del emprendimiento. En este rubro, la ley incorpora otras soluciones dependientes de la razón empresarial: viviendas de alquiler, de venta, emprendimientos industriales o rurales, etcétera.

#### *Recualificación del beneficiario*

Esta es una modificación importante para el sistema público, que sin quererlo promueve un cambio sustantivo, diseñando por primera vez por parte del Estado, un modelo de estratificación social basado en el indicador del ingreso, que en adelante acomodará la demanda en las condiciones del acceso: préstamo, subsidio, tipo de vivienda, localización, etcétera. La intención original fue que un ordenamiento permitiría evitar los desvíos de fondos sociales hacia familias o grupos con capacidad de ahorro y pago de préstamos y sin necesidad de subir el monto y cantidad de los subsidios. Sin embargo, cabe reconocer que tiene un trasfondo liberal, que sin quererlo, comienza a generar una matriz estratificada en este derecho social. Consolida una matriz asistencialista a la vez que mantiene una matriz universal, criterio que en etapas futuras será aplicado para sustentar una reforma liberal.

El art. 7.º clasifica a las familias en categorías de ingreso, generando un nivel teórico de suficiencia, que define el menor ingreso familiar que permite adquirir una vivienda adecuada mediante préstamo cuya cuota no afecte más del 20% del núcleo familiar, entendido este como las personas vinculadas o no por parentesco vivan bajo un mismo techo. Diseñan cuatro categorías (A a D) donde las familias cualifican para ser subsidiadas o beneficiarias del préstamo hipotecario. La categoría suntuaria no califica para ampararse bajo ninguna modalidad

pública: «Se considerarán comprendidas en la categoría A) aquellas familias cuyo ingreso no alcance a un tercio del nivel teórico de suficiencia».<sup>79</sup> «Se considerarán comprendidas en la categoría B) las familias cuyo ingreso no alcance al nivel teórico de suficiencia ni sea inferior al tercio de su valor.»<sup>80</sup> «Se considerarán comprendidas en la categoría C) las familias cuyo ingreso sea igual o mayor que el nivel teórico de suficiencia pero no alcance a dos veces y media de ese valor.»<sup>81</sup> «Se considerarán comprendidas en la categoría D) las familias cuyo ingreso sea igual o mayor que dos veces y media del nivel teórico de suficiencia.»<sup>82</sup>

Respecto a la planta edilicia de la vivienda, la ley establece un segundo ordenamiento dependiente de la composición de la familia: menores, matrimonio, sexo, parentesco y edad dan forma a qué tipo de vivienda es factible proveer. No obstante, el art. 13, relaciona composición con ingreso:

Los límites de ingresos de cada categoría estarán relacionados con el número de dormitorios necesarios y responderán al siguiente criterio. Se calculará primero el límite de ingresos adecuado a la familia que necesite dos dormitorios. El límite se incrementará o reducirá en el porcentaje que fije la reglamentación por cada dormitorio, en más o en menos, que requiera la familia (Ley de Vivienda n° 13728/1968).

La ley es muy específica en el cálculo a seguir:

Se asignará un dormitorio por cada matrimonio. Al resto de los componentes se les asignará dormitorios separando los sexos y admitiendo hasta dos personas por dormitorio, cuando estas sean mayores de seis años y hasta tres cuando tengan como máximo esa edad.<sup>83</sup>

El territorio también cuenta: «[...] las categorías podrán ser diferentes en distintas áreas del país, en razón de la existencia de distintos costos para alcanzar las condiciones habitacionales mínimas».<sup>84</sup>

Las viviendas en adelante quedarán categorizadas como: económica, media, confortable y suntuaria.

#### *Nuevos y viejos actores en el sistema: lo público, lo privado y lo social*

En la década de los sesenta, comienza a cobrar fuerza el movimiento cooperativo y en especial el de la vivienda. El Centro Cooperativista Uruguayo (CCU) dio nacimiento a las primeras tres cooperativas de vivienda en Isla Mala (Florida), Salto y Fray Bentos. La Federación Uruguaya de Cooperativas de Ayuda Mutua (FUCVAM) nace en 1970 también en Isla Mala, con el propósito de continuar la tarea social de generar canales de acceso a la vivienda para sectores con dificultades de ingreso. La modalidad cooperativa prevista en la ley demandó reorganizar estructuras y procedimientos para los diversos tipos de

---

79 Art. 8.º.

80 Art. 9.º.

81 Art. 10.

82 Art. 11.

83 Art. 14.

84 Art. 16.

organización colectiva. En poco más de dos años se logró incorporar a doscientas cooperativas integradas por casi siete mil familias.

La ley fomenta la organización y la participación social. Las cooperativas de vivienda tienen un capítulo especial donde se reglamenta el tipo de organización, la tenencia de la propiedad individual o colectiva y el acceso al bien de acuerdo a necesidades e intereses de las familias socias.

Aquellas sociedades que, regidas por los principios del cooperativismo, tienen por objeto principal proveer de alojamiento adecuado y estable a sus asociados, mediante la construcción de viviendas por esfuerzo propio, ayuda mutua, administración directa o contratos con terceros y proporcionar servicios complementarios a la vivienda.<sup>85</sup>

Se distinguen las cooperativas de ayuda mutua que implica un nuevo modelo de producción: el trabajo voluntario de los cooperativistas; cooperativas de usuarios y de propietarios que involucran varios tipos de asociación reglamentando los aportes de ahorro y la relación con la empresa constructora. De esta forma la ley innova introduciendo modalidades de incorporación de actores, reglamentando los derechos y responsabilidades de cada categoría.<sup>86</sup>

FUCVAM es, a la fecha, la mayor organización social en el área de la vivienda, integrada por 490 cooperativas que representan a 2500 familias. Progresivamente, FUCVAM nucleó grupos sociales de diferente condición y estrato. Si bien en un principio primaba la asociación de trabajadores formales públicos y privados organizados corporativamente, en la actualidad el sector informal se ha incorporado en forma organizada a través de grupos territoriales o sectoriales de actividad. Sus objetivos son:

- a. defender los derechos comunes de las cooperativas de vivienda por ayuda mutua;
- b. brindar a personas y cooperativas las bases e instrumentos para su promoción social en un sentido integral;
- c. promover la creación de nuevas cooperativas, instituciones gremiales y organismos del Estado en la búsqueda de alternativas de solución al problema habitacional; y
- d. propiciar sistemas o planes tendientes al abaratamiento, mantenimiento, confort de la vivienda y servicios complementarios.<sup>87</sup>

La propuesta cooperativista transforma el hábitat porque comienza a rediseñar un formato urbano más allá del ejido formal de la ciudad. Las construcciones de complejos avanzan sobre la periferia de las ciudades capitales, ensanchando la planta urbana. En especial en la capital del país, hacia lo que comienza a llamarse el área metropolitana de Montevideo. Cada cooperativa puede asociar entre diez a doscientas familias. La etapa de apropiación consta

---

85 Art. 130.

86 A los efectos de mayor profundización sobre el trabajo cooperativo, es ineludible referirse al fecundo trabajo y extensa bibliografía de Benjamín Nahoum.

87 Véase: <[www.fucvam.org.uy](http://www.fucvam.org.uy)>.

de selección del terreno, acceso al préstamo colectivo, asesoramiento técnico y distribución del tiempo de trabajo familiar. No hay propietarios individuales, las familias tienen derecho al uso pero no las pueden vender sin autorización del colectivo. Las viviendas no pueden ser elegidas por los promitentes propietarios, sino que son distribuidas por sorteo y estos tienen que destinar horas de trabajo para la construcción de todo el complejo.

FUCVAM se organizó tempranamente, proveyendo formación y cuenta con una planta industrial para la provisión de materiales. Las cooperativas escapan a la presión del mercado inmobiliario por valores del suelo y de vivienda, constituyéndose en nuevos centros de poblamiento popular que adensan el territorio con un criterio desmercantilizador, porque la organización negocia la financiación de los terrenos y la provisión de materiales a través de planes subsidiados por el Estado. Por otra parte, son enclaves de formación de capital social (Putnam, 1993), porque generan lazos de solidaridad y cooperación en grupos sociales que mantienen los vínculos alrededor de la vivienda y la estabilidad del hábitat, además de constituirse en un actor con capacidad de interlocución y negociación frente a otros agentes públicos y privados.

#### *El mercado*

Este sector recibió nuevos incentivos, la intención pública era que ocupara un lugar mediante su rol de productor y financiador de bienes inmobiliarios. De esta forma, el sector público tendría menor presión de grupos medios en el gasto público social. Incorporado en la reforma constitucional de 1967 y refrendado en las siguientes, se aspiraba a que: «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».<sup>88</sup>

Relegado durante décadas a proveer a grupos altos, el mercado se encontró incluido en los préstamos del BNU para vivienda media y confortable, así como se promovió su participación en la construcción de vivienda económica para venta o alquiler. Los préstamos incluían las tres categorías consideradas de interés social (económica, media y confortable); con un plazo de hasta cinco años y un monto del 60% del valor de tasación (art. 50). El control quedaba a cargo del BNU y el aumento en los precios de venta estaba sujeto a cláusulas de multas:

El control será efectuado por el Banco Hipotecario del Uruguay de acuerdo a reglamentaciones que el mismo dictará. La escritura del préstamo establecerá el precio máximo será causa de nulidad de la venta, determinará la obligación de cancelar el préstamo por todas las unidades no vendidas y será penada con una multa al enajenante que podrá alcanzar al 50% (cincuenta por ciento) del préstamo correspondiente a la unidad cuyo precio se viole, y con una multa al escribano autorizante de la compraventa que alcanzará hasta dos veces el monto de los honorarios a que tuviera derecho, según arancel.<sup>89</sup>

---

88 Art. 45.

89 Art. 52.

## Las políticas públicas como resultado del cambio de orientación

La puesta en práctica de la ley de 1968 marcaba tres objetivos principales que se convertirían en líneas de política pública: a. la construcción de vivienda nueva, como factor movilizador de la construcción y el empleo; b. el involucramiento del sector público con planes de construcción, en especial los gobiernos departamentales; c. la promoción al modelo cooperativo de propietarios y de ayuda mutua; y d. la movilización de los empresarios para construcción de casas de venta y alquiler (Piotti, 1992: 176-180 y Terra, 1972: 52 y ss.). Pero como las políticas quedaban comprendidas en el contexto sistémico de la economía nacional, se necesitaba una batería de instrumentos que condicionaban la operativa del sector al resto del sistema e involucraban además clivajes de alta complejidad política. Es el caso del índice medio de salarios para fijar el valor de la UR, que la ley la estableció en \$ 1000 de la época. En 1968 se creó la Comisión de Productividad, Precios e Ingresos (Coprín) por ley 10.940. En ese año, el gobierno de Pacheco Areco (Partido Colorado), dictó las medidas prontas de seguridad y decretó el congelamiento de precios y salarios, como forma de estabilizar (Notaro, 1984)<sup>90</sup> una inflación anual medida en el entorno del 180%. La evolución del salario se estancó en contrario de los precios que determinaron un efecto inflacionario que fluctuó entre el 23% en 1970 al 107% anual<sup>91</sup> en 1974.

Aun así la producción de vivienda se tonificó entre 1970 y 1975. En todo el país se construyeron 30.000 unidades por el sector público y el privado. El debate político sobre el andar del sector ya no ocupaba en este período espacios sustantivos como en años anteriores porque la atención se centraba en la crisis política que culmina en 1973 con el quiebre democrático.

La crisis política del gobierno y la sociedad<sup>92</sup> dominaban los espacios de intercambio público y la emigración producida en esa época reducía la demanda. Por su parte, los sindicatos inmersos en la lucha por mantener el valor salarial relegaron su tratamiento.

La relación con los promotores privados también fue implementada con decretos, que autorizaban al BHU y al Fonavi a otorgar préstamos. El conjunto habitacional Parque Posadas en Montevideo es una de las mayores obras de esos años, donde solo en 1971 se escrituraron 2050 viviendas por un monto de un millón de UR (Piotti, 1992: 182). De acuerdo a los datos, desde la puesta en vigencia de la ley en 1968 hasta el año 1974, el sector público representaba el 19,8% del mercado de construcción de viviendas, el sector privado el 22,6%, las cooperativas de ayuda mutua el 20,2% y el sistema de ahorro y préstamo el 37,4% (Piotti, 1992: 185).

---

90 «Intervencionismo estabilizador».

91 <[http://www.ccee.edu.uy/ensenian/catpype/materialad/Presentacion\\_Objeto\\_estabilidad\\_de\\_precios\\_preliminar.f.pdf](http://www.ccee.edu.uy/ensenian/catpype/materialad/Presentacion_Objeto_estabilidad_de_precios_preliminar.f.pdf)> y <<http://www.forosperu.net/showthread.php?t=527823>>.

92 Nos referimos a la conflictividad sindical y al surgimiento de la guerrilla urbana en los sesenta.

En el lustro que transcurre entre 1968 y el quiebre democrático de 1973, el BHU retuvo su rol principal en el sector, aun cuando las directrices políticas provenían de las nuevas direcciones políticas —Dinavi— y parte de los recursos del banco provenían de fuera de su capitalización de ahorros y bonos, a partir de lo recaudado por el impuesto Fonavi.

A principios de los setenta, el diputado Juan Pablo Terra (Partido Demócrata Cristiano, PDC) presentó la iniciativa de formación de un Ministerio de Vivienda. Argumentaba que aun con el nuevo marco:

Se anota una grave carencia de planificación en cuanto a la racionalidad del ritmo de inversión, a su alta variabilidad cíclica, y a la adecuación cualitativa de la oferta a la demanda social. Lo mismo a las finanzas del BHU. La situación de este último es crítica (Terra, 1985: 21).

En otro aspecto, si bien la vivienda comenzó un camino de planificación, no fue así con el entorno de hábitat necesario para desarrollarse. Los complejos habitacionales erigidos no contaban con servicios y «Muchas familias ocuparon sus viviendas sin energía eléctrica mientras otras vieron dilatada la ocupación» (Piotti, 1992: 187); o por falta de saneamiento, permisos de habilitación e infraestructura en general. Pero existían corrientes contrarias al interior de la esfera pública. Por un lado, las decisiones políticas no colaboraban a allanar el camino de la cooperación y la coordinación y, por otro, esas mismas instituciones se nutrieron de técnicos que comenzaron a partir de la experiencia pionera de la CIDE a incursionar en la planificación con un criterio integral de vivienda, hábitat y espacios urbanos.

### La actividad del sector en la dictadura militar (1973-1984)

La etapa militar muestra una actividad intensa en materia de vivienda, aunque este aspecto no ha sido relevante en los estudios de la época. El período de poco más de una década refleja otro intento de cambio en la matriz pública del bienestar. La orientación liberal de los gobiernos militares se reflejó en una apertura del mercado de viviendas para grupos medios y una orientación asistencialista para grupos bajos para la compra de vivienda, como solución a medidas de liberalización de alquileres que la propia dictadura forjó. Las políticas impuestas mediante leyes y decretos manifiestan estas dos modalidades o corrientes que producirán crisis al interior del gobierno de facto. El organigrama institucional fue uno de los objetivos principales de remodelación, pero los intentos fueron fútiles, recomponiéndose con más fuerza la prevalencia del BHU, aunque con leves cambios de frente en su matriz de políticas.

#### *El embate liberal y los frenos de la historia*

El plan quinquenal presentado en 1972 no fue aprobado por el Parlamento por considerarse inadecuado en materia de planificación, de acuerdo a lo estipulado en la reciente ley de vivienda. La situación seguía incontrolable, producto de la inflación monetaria que mantenía un desfase entre la Unidad Reajutable

(por el índice de salarios) y los costos de construcción que se elevaban, por lo que la operatividad del BHU seguía sin rumbo y con cada vez menor capacidad de respuesta.

En 1973 se realiza un cónclave militar en San Miguel (departamento de Rocha), dando entrada a cambios profundos en materia económica (fiscal, monetaria, exportadora, financiera) y cambios amortiguados en materia social:

El retroceso del estatismo y el incremento del papel de la actividad privada también se constatan en la evolución de la función social del Estado uruguayo [...]. Sin embargo la reorientación hacia el mercado es menos tajante aquí que en el terreno económico (Filgueira, Garcé *et al.*, 2004: 192).

La actividad del sector habitacional que se consideró en San Miguel y sucesivos cónclaves hasta 1978 mostraron, por un lado, las diversas tendencias políticas sobre el rol del sector y, por otro, la debilidad que el gobierno militar tenía en su manejo de sus estructuras y del rol que para la sociedad cumplía.

Una primera etapa del sector en la dictadura entre 1973 y 1977 muestra dos tendencias contradictorias en materia institucional y de políticas públicas que desembocan por su fracaso en la creación de un Ministerio de carácter social (por primera vez en la historia del país). El Ministerio de Vivienda y Promoción Social es un organismo que dura poco más de dos años, a causa de las ideas en disputa en el seno del gobierno militar y las disposiciones de los organismos internacionales que comenzaban a consolidar su labor de reforma estatal en América Latina.

En materia de políticas públicas, una línea es la solución a la demanda insolvente. Por un lado, se trata de favorecer el acceso a la compra y, por otro, en sentido contrario, se produce la liberalización del mercado de alquileres congelado desde 1952. La primera tendencia apuntó a que el Estado profundizara las políticas focalizadas originadas en el INVE desde la década de los cuarenta; la segunda tendencia fortalecía al mercado inmobiliario de alquileres, a la vez que sujetaba al Estado a proveer soluciones a los inquilinos desalojados.

En San Miguel, se decidió una línea de construcción de vivienda económica y media a un ritmo de 7000 viviendas por año que se implementaría a través de la Dinavi (organismo dependiente del Ministerio de Obras Públicas). A su vez, el BHU dependería en su gestión del Ministerio de Economía y Finanzas pero se relacionaría con el Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Vivienda (Piotti, 1992: 188).

Una segunda etapa muestra una vuelta atrás en el organigrama institucional, fortaleciendo definitivamente al BHU como operador principal de las transacciones y la producción de vivienda aliado al mercado, a las sociedades civiles y a las cooperativas de vivienda (cooperativas de ahorro y de ayuda mutua).

#### *Un nacimiento bastardo (1974-1977)*

Tal subtítulo responde a que, como vimos anteriormente, la idea de un Ministerio con control político directo sobre el sector no fue generada dentro del cerno militar y sus asociados civiles: los liberales. Provenía precisamente de un

partido alineado a ala partidaria de centroizquierda, el PDC, ya integrante a esas alturas, del recientemente formado Frente Amplio (1971). Esta propuesta, no precisamente liberal, alineada al diagnóstico desarrollista del informe de la CIDE, es recogida por el gobierno militar, en un intento de contar con instrumentos de control para la situación del sector dominado por el BHU y puede combinarse en otra dirección, interpretando a Filgueira, Garcé *et al.* como una herramienta política donde desarrollar las ideas e influencia de «[...] la “reforma naranja”,<sup>93</sup> auspiciada por las principales corrientes liberales del Partido Nacional y del Partido Colorado [...] que permitieran al Estado a desempeñar el papel de promotor y orientador del desarrollo económico y social» (2004: 196).

La ley 14.218 del 11 de julio de 1974 prescribe sucintamente en el primero de sus tres artículos: «Créase el Ministerio de Vivienda y Promoción Social, que tendrá competencia sobre las materias indicadas». Sin más, se trató de que el organismo adquiriera un perfil asistencialista, dándole competencias sobre: la política nacional de vivienda y su promoción social, la planificación, coordinación y control de todos los organismos que operaban en el sector, promoción a la investigación y promoción al cooperativismo.

El Ministerio intentó sin éxito controlar el BHU y el INVE, dos fuentes de captación y redistribución con autonomía. La intención político-militar fue limitar a estos organismos, fundamentando el solapamiento institucional sobre «objetivos comunes», cuestión no acertada, pues, ambas instituciones tenían objetivos distintos para públicos diferentes. El mercado cobró fuerza, tratando de incluirse en el sector, el BHU se alineó a esta estrategia, concediendo líneas de préstamos para construcción de complejos de edificios en condiciones favorables al mercado.

El banco tenía mejores posibilidades de manejar la operativa del sector que el novel Ministerio. Mientras el segundo emprendía una trayectoria muy controlada y también cuestionada en su orientación «liberal», el banco, por su experiencia acumulada, como por los recursos que manejaba, aun en crisis financiera, ofrecía mejores garantías para un tema que en su momento importó, tal cual se refleja su tratamiento en los cónclaves militares sucesivos, por la sencilla cuestión que, por un lado, actuaba como amortiguador de la cuestión social y, por otro, involucraba al sector privado que podía disminuir la responsabilidad del Estado. Piotti (1992) argumenta que el Ministerio encontró dificultades de implementación de sus programas focalizados por efectos de desequilibrios fiscales y monetarios.

En 1975 renuncia el ministro, Ing. Federico Soneira, y es sustituido por Ernesto Llovet hasta la disolución del organismo en mayo de 1977. Las funciones ministeriales referidas a políticas focalizadas pasaron por un período de transición a la órbita del Ministerio de Defensa, al Ministerio de Transporte y Obras Públicas y a la secretaría de Planificación, Coordinación y Difusión. El BHU fue recuperando toda su plenitud autónoma, situación que consolida en 1977, cuando desaparece definitivamente el Ministerio de Vivienda. A su cargo queda toda la

---

93 Comillas de autores. Reforma constitucional que ganó en plebiscito en 1966 y puesta en marcha en 1967.

operativa sobre la vivienda, por un lado, la actividad de promoción y gestión de la inversión privada y, por otro, la cuestión de la vivienda social. En su análisis, Lausarot, relata:

El año 1977 marca un giro trascendente en la evolución del Plan Nacional de Viviendas y en la propia cultura organizacional del banco. Se produce la integración al mismo de la Dirección Nacional de Vivienda (Dinavi), del Instituto Nacional de Viviendas Económicas (INVE) y de la Caja Nacional de Ahorro Postal, lo que luego se complementará con la propia incorporación del Fondo Nacional de Viviendas en el patrimonio del BNU. Dentro de este nuevo entorno, la función del Banco se vuelca preferentemente a los sectores de menores recursos, a los inquilinos desalojados e inscriptos en el RAVE (Registro de Aspirantes a Viviendas de Emergencia), y a atender los programas por convenios con las Intendencias del Interior, los ministerios de Defensa y del Interior, colaborando con la acción de MEVIR (Movimiento de Erradicación de la Vivienda Insalubre Rural) (2002: 2).

### *Una de cal y una de arena*

En este marco institucional, las normas que precedieron a las políticas de protección social marcaron nuevos rumbos, donde se navegó en un mar confuso entre el ajuste liberal ortodoxo y medidas con tonos populistas.<sup>94</sup> Por un lado, la ley 14.219, del 22 de julio de 1974, liberalizó los precios de los alquileres nuevos, desreguló el sistema de lanzamientos, que contaba con sucesivos amparos desde la década de los cuarenta, y reguló los márgenes de precio de alquiler a los arrendamientos vigentes con anterioridad a la ley de acuerdo a los salarios de los inquilinos. Esta medida dejó sin vivienda a miles de familias que comenzaron a poblar la periferia de Montevideo en sus zonas limítrofes con Canelones (rutas 5, 6, 8 e Interbalnearia; y en San José (ruta 1, Delta del Tigre).

Los cambios principales anunciaban:

Artículo 1.º. Los precios, plazos y demás elementos de los contratos de arrendamiento o subarrendamiento de bienes inmuebles destinados a casa-habitación, comercio industria o cualesquiera otros destinos de los previstos en esta ley, que se celebren a partir de la vigencia de la misma, se regirán por sus disposiciones y las del Código Civil, en cuanto corresponda.

Artículo 3.º. Las partes fijarán un solo precio en moneda nacional, sin escalonamiento, para todo el plazo del contrato. Dicho precio se actualizará automáticamente cada doce meses, desde la celebración del contrato y hasta la entrega de la finca. La actualización se determinará aumentando el alquiler vigente en el mismo porcentaje de aumento que se ha operado en el valor de la Unidad Reajutable (UR arts. 14 y 15) durante los doce meses inmediatos anteriores al mes en el cual debe operarse la actualización de acuerdo al inciso anterior.

94 De acuerdo con Flavia Freidenberg «[...] populismo puede ser entendido como un estilo de liderazgo caracterizado por la relación directa, carismática, personalista y paternalista entre líder-seguidor, que no reconoce mediaciones organizativas o institucionales, que habla en nombre del pueblo, potencia la oposición de este a “los otros”, busca cambiar y refundar el *statu quo* dominante» (2013: 3). En este sentido, el gobierno militar apeló a este discurso y prácticas.

Los contratos de arrendamiento para casa habitación y otros destinos que no sean industria y comercio, tendrán un plazo mínimo de dos años. En los arrendamientos para industria y comercio el plazo mínimo será de cinco años aun cuando se pacte uno menor. Si se pactare un plazo menor a cinco años el término restante hasta completar los cinco años, beneficiará únicamente al arrendatario. Vencidos los plazos a que se refiere este inciso el arrendador podrá solicitar el desalojo de la finca con plazo de un año.

Artículo 4.º. Al vencimiento del plazo contractual, si las partes no celebraron un nuevo contrato, el arrendatario tendrá derecho a un año de prórroga, salvo los casos en que el destino sea industria o comercio. Dicha prórroga operará automáticamente por el mero hecho de no hacerse entrega del inmueble en la fecha convenida.

Artículo 5.º. Vencido el plazo de prórroga establecido en el artículo anterior, el arrendador podrá solicitar en cualquier momento el desalojo de la finca con plazo de un año.

La dureza que significaba este cambio de rumbo afectaba un porcentaje importante de población y generó respuestas casi inmediatas desde el poder militar y político afín a la dictadura. A esta ley la sucedieron otras tres leyes que prorrogaban los lanzamientos, hasta 1979, 1980 y 1982 respectivamente.

Las prórrogas se vincularon a la creación del Registro de Aspirantes a Vivienda de Emergencia (RAVE), plan que apuntó a proveer la propiedad a familias de inquilinos que aceptaron ajustes al precio del alquiler. Para los inscriptos en este sistema se suspendieron los lanzamientos en principio hasta por treinta y seis meses, acompañadas del optimismo estatal de proveer viviendas, porque las familias registradas no podían ser desalojadas hasta que el Estado les proporcionara una vivienda. Pero la construcción de unidades habitacionales no prosperó, generando arrastres del RAVE hasta 2006 cuando se abolió definitivamente el sistema. El costo del arrendamiento mensual (ajustado por una sola vez) era fijo; y no podía ser superior al 20% o 25% de los ingresos totales del núcleo familiar. En la época se registraron alrededor de 30.000 familias que, por defecto de las políticas planificadas, generaron distorsiones que fueron denunciadas durante varias décadas por la Cámara del Bien Raíz que concentra a los propietarios de inmuebles de venta y alquiler.<sup>95</sup> El RAVE tuvo modificaciones sucesivas. Entre ellas, el Consejo de Estado estableció por decreto-ley 14.197 de 1979 que «Solo podrán inscribirse en el registro de aspirantes aquellos

---

95 El diario *El País* publicó un artículo en el 9/4/2006 donde daba cuenta de del arrastre del problema. En él se registra la siguiente situación: «El representante de la Cámara del Bien Raíz recuerda el caso de una inquilina que pagaba, todavía en 1999, US\$ 0,062 (sesenta y dos milésimos de dólar) de alquiler mensual. Cuando el asunto fue llevado a la Justicia, la propietaria del inmueble cobró 30.000 dólares por concepto de indemnización. “O sea que la que alquilaba, problemas de dinero no tenía”, razonó». El diario *La República* publicó el 21/8/2000: «[...] en el año 1998 se iniciaron 40 juicios de propietarios que le costó al BNU más de un millón de dólares. El año pasado (1999), 129 propietarios demandaron al banco estatal por 3,6 millones de dólares, juicios que terminarían en 2001».

arrendatarios cuyo núcleo habitacional tenga ingresos mensuales inferiores a 70 Unidades Reajustables».96

El desempeño del RAVE puede considerarse como relativo, vista la prolongación en el tiempo y la escasa provisión de soluciones. La propuesta se vio afectada por el descalce bancario de la época, donde la construcción pública no tuvo los recursos suficientes para cumplir lo prometido, y otros factores que dan cuenta de la resistencia que generaba la distorsión entre la localización de la casa de alquiler y la nueva vivienda, cuestión que era apelada por los inquilinos como elementos que perjudicaban su situación y la asunción era pospuesta hasta encontrar mejores condiciones.97

### *La puja institucional como freno al cambio*

El Ministerio intentó sin éxito controlar el BHU y el INVE, dos fuentes de captación y redistribución con autonomía propia. La intención política de limitar a estos organismos se fundamentó en el solapamiento institucional en cobertura de objetivos que sin ser comunes, porque atendían distintas necesidades, eran desempeñados por ambos, deslegitimando la idea de la focalización en el rol institucional. El banco tenía mejores posibilidades de manejar estos campos de acción que el Ministerio, por su experiencia acumulada, como por los recursos que manejaba, aun en crisis financiera. El Ministerio con una misión focalizada, dependía de recursos presupuestales y no contó desde sus principios con apoyos sólidos. Con el derrocamiento de Bordaberry en 1976, comienza una época de turbulencia en el juego de poder militar, que se manifiesta en el sector.

La liberalización financiera que tuvo lugar entre 1974 y 1978 se procesó a través de la eliminación de encajes, la liberalización de las tasas de interés, la unificación del mercado cambiario y la eliminación de restricciones a la entrada de capitales. Se establecieron pautas menos restrictivas para la asignación del crédito, y progresivamente se removieron las barreras a la entrada de los bancos comerciales. Estas medidas provocaron un crecimiento explosivo del crédito así como una entrada masiva de capitales externos (al igual que en toda la región latinoamericana), favorecido por la gran oferta de capitales a nivel internacional, la tentadora tasa de interés ofrecida y la frágil estructura de análisis técnico que demostraron tanto los bancos (cuyo objetivo era básicamente colocar el dinero sin medir el riesgo) como los países receptores para orientar ese capital en una reactivación económica que permitiera afrontar esos compromisos sin apremios.

### *El cooperativismo y el coope-empresariado en la estrategia militar*

La institucionalización del apoyo al cooperativismo en la vivienda en el año 1968 abrió un campo insospechado de iniciativa popular en el ámbito urbano. Si bien, a principios del siglo XX, el Estado y en especial el BHU promocionaron

---

96 La UR tenía en 1974 un valor promedio de \$ 7600. Recordemos que en 1968 la ley estableció su valor en \$ 1000.

97 J. Argul, presidente de la Cámara del Bien Raíz.

este tipo de organización social, las políticas estuvieron dirigidas al sector productivo rural. El medio urbano fue relativamente marginal, siendo ocupado este espacio por iniciativas de organismos estatales que mediante convenios con el banco ofrecían el acceso a la vivienda a sus funcionarios.<sup>98</sup> Durante el interregno militar, la relación gobierno y cooperativas populares se deteriora rápidamente, al reconocerlas como reductos de organización y oposición al régimen.

Es de destacar que bajo el nombre de cooperativas se cobijaban asociaciones privadas con fines de lucro, distinguiéndose del cooperativismo de ayuda mutua y de organizaciones asociadas para el acceso de soluciones bajo la modalidad de propiedad colectiva (de usuarios, de propietarios y de ahorristas).

En las modalidades colectivas surge en 1969 la Federación Nacional de Cooperativas de Vivienda (Fenacovi)<sup>99</sup> y en 1970 nace la FUCVAM. A comienzos del régimen militar en 1973 comienzan los problemas para estas organizaciones. Una serie de sucesivas restricciones que culminan en 1976 donde por decreto son suprimidas, cortándose en principio el acceso a créditos, la obligación para formas constructivas basadas en el cemento prefabricado<sup>100</sup> y luego las restricciones al tipo de organización. Fecovi desaparece hasta 1984 y FUCVAM se transforma en enclave de resistencia a la dictadura. Su función sobre vivienda vira a un rol esencialmente contestatario al régimen de facto, cobijando actores partidarios, sindicales y culturales, que desarrollaban sus plataformas de lucha desde la organización. El conflicto se agudiza mediante medidas que requerían la aprobación total del proyecto por Dinavi y la adaptación de la institución a financiar el 90% del emprendimiento, suspensión de las escrituras, cuestión que alargó los trámites, hasta que en 1977, el gobierno decidió suspender la línea de crédito a las cooperativas sociales, aunque como relata Piotti (1992: 197), el BHU entre 1975 y 1976 autorizó a refinanciar a algunas cooperativas desfinanciadas, dando cuenta del margen de autonomía que conservaba la institución respecto de las orientaciones que había manifestado el gobierno de facto en sus comienzos.

En sentido contrario, «las cooperativas con fines de lucro», fueron empresas que florecieron en el régimen militar. Con préstamos blandos y con escasos controles se desarrollaban las obras con «venta en pozo», que nunca se concretaron, dejando a los ahorristas sin apelación alguna. Dinavi en 1976, dispuso la suspensión de préstamos a inversores privados, hasta que el BHU dispuso como medida precautoria el alza de las tasas de interés del fondo de nacional de vivienda y la utilización de fondos propios. Pero la tendencia a favorecer la inversión privada prosiguió, aprobándose en 1978 la ley 14.804 de Asociaciones Civiles. Esta ley pretendía opacar la solución organizacional de las cooperativas sociales, abatir su naturaleza colectiva y su función social. Apoyada en la ley de propiedad

---

98 Este tema fue tratado anteriormente.

99 Posteriormente Fecovi a partir de 1984 con el inicio de la recuperación democrática.

100 Esta modalidad constructiva distingue a los complejos como el CH 20 de la rambla sur de Montevideo, hoy en debate sobre el peligro de derrumbe y la medida de desalojo compulsivo por parte de la Agencia Nacional de Vivienda (ANV).

horizontal (10.751 de 1946), prescribió el sentido de asociación provisoria: los socios perdían vínculos luego de hacer posesión del bien unitario constituyéndose en propietarios de pleno derecho sobre el mismo, en contrario del bien común bajo el cual se amparaban las cooperativas de ayuda mutua.

Artículo 6.º (Disolución y adjudicación). Habiendo el edificio, se procederá a disolver la sociedad y a adjudicar las unidades de propiedad horizontal a cada uno de los socios.

Si la sociedad se negare a ello, cualquiera de los socios podrá requerir judicialmente la disolución parcial de la misma y la consiguiente adjudicación de la propiedad de la unidad a la que tiene derecho.

Por otro lado, se traslada el concepto de complejo cooperativo de vivienda al de propiedad horizontal: «Art. 1.º: [...] A tales efectos y a los demás que determinara la ley, créase en el referido Registro, la Sección «Sociedades de Propiedad Horizontal»; y «Artículo 2.º (Objeto). El objeto de la sociedad deberá ser exclusivamente la construcción de un edificio de acuerdo con dicho régimen, para atribuir las unidades respectivas a sus integrantes».

Con esto, se trataba de disolver el concepto comunitario del trabajo colectivo sin posibilidad de elección particular de la vivienda a través del mecanismo del sorteo. No es tan solo un ordenamiento, es una medida de alto contenido político que apunta a combatir la organización y la conciencia social.

Por último, se fijaron condiciones para los asociados con criterio restrictivo, donde los montos, la capitalización y las deudas dejaban escasas posibilidades a grupos de bajos ingresos.

Las condiciones de promoción a la inversión privada fueron altamente permisivas en el plano fiscal:

Artículo 8.º (Exoneraciones tributarias). Estarán exoneradas de los tributos que gravaren el contrato social, su capital, actos, servicios y negocios, las sociedades que se acogieron al régimen de la presente ley, [...]. Inciso tercero: Declárase que la exoneración tributaria referida alcanza también a la adquisición del inmueble en que se construyere el edificio, a las disoluciones totales o parciales de la sociedad y a las adjudicaciones de las unidades a sus integrantes y que comprende todos los tributos que se originaron en las contrataciones y gestiones que sean necesarias a esos efectos, incluso de aquellos en que por ley se requiere exoneración específica, ya sea que los mismos gravaren tanto a la sociedad como a los socios.

En suma, la nueva disposición generó un impulso constructivo privado que se tradujo en zonas residenciales de Montevideo (sur-este) y de Maldonado (Punta del Este), configurando lo que se llamó el *boom* constructivo que se desinfla en 1982 con la ruptura de la «tablita cambiaria».<sup>101</sup>

---

101 Política llamada de «flotación sucia» del dólar. Piotti en su libro *100 años de historia del bhu* registra más de dos mil damnificados por esta política y las ventas en pozo.

## Cierre de la época militar (1984)

El interregno dictatorial se muestra como una etapa donde comienzan a debatirse en la arena institucional las nuevas ideas acerca del rol estatal en el sector vivienda. La disputa entre un marco tradicional, arraigado en su propia estructura, apoyado por una clase política cada vez más debilitada, fue sistemáticamente atacado por actores de ideas liberales que promocionaban la contracción pública y la apertura al mercado. Sin embargo, la política y sus políticas manejadas por diversas corrientes en el cerno militar, si bien en un primer momento fueron proclives al cambio, en una segunda etapa, visualizaron a la vivienda como un factor de contención social, volviendo a alinearse al representante legítimo de una época, afincado en el imaginario colectivo. El BHU mantuvo su rol con leves alineaciones a la política militar, agrandando al final del período su radio de influencia, al absorber también a segmentos sociales que había perdido a manos primero del Ministerio de Obras Públicas y luego del efímero Ministerio de Vivienda y Promoción Social. Recuperó una función social que reafirmó en ajustes a su carta orgánica, aunque no llegó nunca a cumplir las metas previstas, manteniéndose la tendencia a privilegiar la atención a los sectores con capacidad de pago.

Es importante destacar que a pesar de que se otorgaron competencias a diversos organismos para controlar la operativa bancaria (Seplacodi, BCU), estos no pudieron ejercerlos.

El mercado, por su parte, autorreplegado en provisión de oferta a sectores con ingresos medios altos y altos, si bien declinó sustantivamente su actividad hacia finales de la década, producto de la crisis generalizada que eclosiona en 1982, continuó su relación asociada a las políticas de préstamos a la construcción del banco.

Por su parte, los grupos sociales presentaban distintas realidades. Terra da cuenta de las nuevas formas de acceso a la vivienda para grupos carenciados a través de la construcción no formal: «Se ha estimado que las familias cuyo ingreso mensual es inferior a 4,5 UR (aproximadamente N\$ 12.000<sup>102</sup> de diciembre de 1984, no pueden pagar los servicios de amortizaciones e intereses correspondientes al valor de una vivienda sin subsidio» (1985: 9).

Los grupos medios, situados en ingresos hasta N\$ 18.000, podían tener acceso a viviendas de tipo económico (categorías I y II del BHU), por vía del cooperativismo de ahorro y de ayuda mutua. El resto de las familias con ingresos promedio superiores a los N\$ 40.000 se relacionaban con un mercado constructivo e inmobiliario que podía actuar por cuenta propia o por la vía del préstamo bancario estatal. Terra distingue también la trasposición de la vivienda por estratos, donde la vivienda usada va siendo adquirida por los grupos medios cuando los grupos de ingresos altos la sustituyen por la oferta nueva.

Esto va diferenciando la geografía urbana generando «un corte» que podría observarse con eje oeste-este en el cruce de Avenida Italia con Bulevar Artigas,

---

102 En el año 1974 se realizó un cambio de moneda, llevando la denominación a «nuevos pesos».

que distingue en la capital una zona sur-este, consolidando barrios poco poblados como Punta Carretas, Pocitos, Buceo, Malvín, Punta Gorda y Carrasco para grupos de medios altos y altos ingresos, y los barrios tradicionales del centro y medio de la ciudad comienzan a ser poblados por familias de menor ingreso que se van trasladando desde zonas periféricas. Al mismo tiempo, esos barrios periféricos de Montevideo, comienzan a generar la vivienda irregular recibiendo población expulsada del casco urbano y de otras regiones del país. Es en esta época que cobra impulso el Área Metropolitana de Montevideo, donde las rutas carreteras dan cuenta de la estratificación que continua manifestándose. Las rutas 1, 5 y 8, reciben población de bajos ingresos, mientras que la ruta Interbalsearia recibe población de ingresos medios y medio altos, con la formación de los barrios privados.

### El retorno y la consolidación de la democracia (1985-1990)

A mediados de 1983 la debilidad del régimen era visible. En el paso hacia la recuperación democrática, se constituyó la Intersectorial, integrada por organizaciones sociales como la FUCVAM, el Plenario Intersindical de Trabajadores (PIT), el Servicio Paz y Justicia (Serpaj Uruguay) y los gremios estudiantiles. Esta organización civil presionó a la creación de la Concertación Nacional Programática (Conapro) que integró a los anteriores más todos los partidos políticos y las cámaras empresariales. La Conapro fue el mejor intento para el logro de consensos entre partes dispares. Se crearon comisiones de trabajo en campos sociales y productivos, y la vivienda formó parte de la nueva agenda democrática. FUCVAM presentó sus posturas basadas fundamentalmente en el documento *Bases para la formulación de una propuesta de vivienda para sectores de bajos ingresos*, elaborado en 1984 para la XIV Asamblea Nacional «Hacia un plan nacional de vivienda popular».<sup>103</sup> Los postulados básicos de la propuesta elaborados en el transcurso de diversos encuentros cooperativos fueron:

- a. volcar el impuesto a los sueldos con destino a vivienda;
- b. eliminar los reajustes de la amortización en situación de familias de menores ingresos;
- c. aceleración de los trámites para préstamos cooperativos;
- d. eliminar las condiciones a los créditos comunitarios impuestos por el BHU, por el cual se asimilaba el régimen cooperativo al de propiedad horizontal;
- e. refinanciación inmediata de los préstamos a las cooperativas inscriptas;
- f. prioridad del plan de vivienda al régimen cooperativo;
- g. concreción de un organismo rector de la política de vivienda en el país de naturaleza social y con espacio a la participación cooperativa;
- h. aceptar nuevas personerías jurídicas (eliminadas por sustitución del régimen de propiedad horizontal);

---

103 Acceso en <[www.chasque.net/vecinet/FUCV1984.pdf](http://www.chasque.net/vecinet/FUCV1984.pdf)>.

- i. salarios justos y ocupación plena como única solución real para hacer frente a la amortización de las deudas contraídas.

Estos objetivos tejían un nuevo rol al sistema cooperativo, porque más allá de las metas concretas sobre el acceso al bien, se pretendía ocupar un espacio en la arena político-institucional del sector.

### El nuevo gobierno y el cumplimiento de los acuerdos en el sector vivienda (1985-1990)

El gobierno del Partido Colorado que comenzó el 1.º de marzo de 1985 contaba con una superlativa legitimidad ciudadana por ser el primer período de la recuperación democrática, pero al mismo tiempo, por ser el primero, cargaba sobre sus hombros la responsabilidad de cumplir los acuerdos logrados entre actores sociales, civiles y políticos. La apuesta de la sociedad organizada fue que se consolidaran los espacios de participación ya ganados en la lucha por la recuperación democrática. El gran desafío era que el nuevo gobierno accediera a dárselo.

En la arena institucional de la vivienda, el influjo democrático tuvo, en especial en la primera mitad del período, un andar fluido. En el área financiera, acoplado a la evolución financiera y monetaria del nuevo gobierno, el BHU, recuperó la captación de bonos en moneda extranjera, equilibrando su situación. Al mismo tiempo, el gobierno central inyectó fondos en partidas anuales de 25 millones de dólares para obras y de 15 millones de esta moneda para el pago del servicio de deuda externa (Piotti, 1992: 211).

En el esquema institucional, el BHU siguió conservando el espacio principal del sector, cuestión que no fue discutida por otros sectores o actores. En consonancia con los arreglos de la Conapro, en 1986 se creó la Comisión Asesora del BHU, integrada por intendencias departamentales, la Cámara de la Construcción, la Sociedad de Arquitectos del Uruguay (SUA), el Sindicato de la Construcción (SUNCA) y FUCVAM. Como contrapartes de coordinación, UTE, OSE y ANCAP intervenirían para ajustar costos de infraestructura y servicios en los proyectos que se fueran planificando. El espíritu de esta comisión fue, en primer lugar, retomar el orden institucional e integrar nuevos actores de acuerdo a los lineamientos acordados en la Conapro. En segundo lugar, hacer frente a una demanda voluminosa de vivienda, producto de desalojos directos o indirectos (por incapacidad de pago de las familias en especial en el rubro alquileres), y de los inscriptos en el RAVE.

Los ajustes se procesaron a través de los llamados colgamientos, cuotas anexadas al final del saldo deudor y de reajustes en las cuotas entre el 30% y el 40%. Piotti (1992: 212) relata que esta decisión se tomó para evitar un reajuste de 122% que correspondería aplicar. Se comenzó a elaborar el plan quinquenal, retomando los preceptos de la ley de 1968, fomentando la inversión hacia las cooperativas sociales y la autoconstrucción y se programaba en menor medida, un impulso al plan PPT (precio proyecto terreno), aunque en la práctica,

este contó con mejores recursos que los previstos, porque se necesitaba el concurso privado para bajar los déficits habitacionales. La inversión prevista para el quinquenio alcanzaría los 94 millones de UR, planificando construir unas 65.000 viviendas en el país.<sup>104</sup> En el período, la cartera de ahorristas tenía 272.000 cuentas abiertas, el BHU incrementó su patrimonio a través del ahorro y de los fondos provenientes de presupuesto en un 311%, aumentando su actividad en líneas de acción directa y convenios con las intendencias. En préstamos individuales, de acuerdo a Piotti (1992: 225), se entregaban alrededor de un millón de dólares por mes para compra usada, refacción y ampliación de vivienda.

El andar del sector dependía exclusivamente del BHU, que en este quinquenio fue apalancado como motor de la economía a través de la construcción (sector laboral y productivo), y de volver a líneas que hacían al bienestar con préstamos a las familias por su acción de acceso y de mejora de las condiciones estructurales de la vivienda. Este quinquenio del sector correspondió en su orientación con otros campos de la política nacional, que también tuvieron una impronta distributiva, como señal de comienzos de nuevos tiempos democráticos. Se promovió el reciclaje de viviendas antiguas y en desuso de Montevideo en los barrios centrales (Cordón, Palermo y Barrio Sur), así como la compra de vivienda usada. Este proceso desembocó en movimientos entre oferta y demanda que elevaron los precios de la vivienda.

Sin embargo, más allá de las políticas y los planes, los resultados en 1989 desde el punto de vista de la distribución efectiva a través de vivienda muestra otros valores. Piotti (1992: 291) destaca los resultados de una encuesta realizada donde solo el 11% de las familias inscriptas habían recibido crédito y este se distribuía inequitativamente: el primer quintil registra un 4% y los cuarto y quinto, muestran el 14 y 15% respectivamente. Estas cifras dieron pie a la crítica política que fundamentó la creación de un Ministerio de Vivienda con una función focalizada en el período de gobierno siguiente. También los organismos internacionales abonaron aún más su postura de la ineficacia e ineficiencia del Estado en materia de vivienda.

## Cuarta etapa: La reforma liberal

Un cuarto período entre 1991 y 2004 manifiesta la ruptura del modelo, imponiendo reformas radicales en cuanto a la producción legal e instrumental de políticas y de la visión del rol del Estado con la sociedad. Las ideas reformistas que no cuajaron en otros campos sociales tuvieron en el de vivienda un cambio profundo, poco debatido y escasamente conocido que modificó la conceptualización, la orientación, la institucionalidad y las políticas públicas en la materia, así como modificó la demanda en cuanto a la categorización que finalmente y

---

104 Un análisis exhaustivo de este período en Piotti, 1992.

basado en la ley de 1968, el propio Estado elaboró sobre un modelo de acceso estratificado por el ingreso de las familias.

Con la llegada al gobierno central del Partido Nacional y la presidencia de Luis Alberto Lacalle (sector herrerista, 1990-1995), se intentaron cambios sustanciales en el rol público en muchos frentes. El entonces asesor del candidato presidencial por el Herrerismo, Vegg Villegas, escribía en el semanario *Búsqueda*<sup>105</sup> la importancia de reducir la inflación a partir de modificaciones institucionales. Los problemas a superar, en la opinión del especialista, eran tres: el pago de intereses de la deuda externa, cuya aceleración disminuiría los saldos e intereses, la seguridad social con un sistema caro, expansivo por la relación dispar entre activo-pasivo debía ser reformada integrando al sector privado; y el gasto del BHU que con una razón social alimentaba intereses por fuera de esa conceptualización, debilitando la capacidad del gasto público. Una transformación de su naturaleza era necesaria para disminuir el gasto social.

En este marco, el nuevo gobierno apeló en el área social a un discurso liberal sobre la responsabilidad pública, en las funciones distributivas para grupos de menores ingresos de naturaleza focalizada. Este período se alentó con una impronta discursiva en materia de modernización estatal, el Estado eficiente y eficaz no podría seguir sosteniendo instituciones deficitarias y mal administradas que no tenían además los resultados esperados a sus fines colectivos. Con esta orientación, se trataron reformas en funciones sociales y amplia historia de autonomía políticooperativa con el objetivo de lograr mayor control político, como la salud, la seguridad social y la vivienda. Esta última, si bien su rol «social» en sentido estricto estaba prácticamente congelado en el BHU, procesó una reforma que se destacó por la celeridad y opacidad informativa que rodeó al cambio, pero, como veremos, no fue exitosa en cuanto a resultados de metas y objetivos de reducción burocrática y eficiencia económica en la interna pública, y tampoco en la atención a los beneficiarios de estas políticas.

### Las ideas que llegaron para promocionar el cambio

En línea con las ideas domésticas, el BID y el Banco Mundial (BM) recomendaban desde 1989 el cierre de los varios bancos hipotecarios estatales existentes en América Latina.

Los sistemas de financiamiento para la vivienda de la región permanecen dominados, en forma abrumadora, por instituciones públicas y subsidios gubernamentales ineficientes. En México, los principales actores son Infonavit y Fovissste, los cuales son fondos de pensión que también proporcionan subsidios a tasas de interés por debajo de las del mercado y generan préstamos hipotecarios. Fovissste, en particular, muestra un alto nivel de incumplimiento en sus préstamos. En Argentina, el Banco Hipotecario Nacional obtiene descuentos del Banco Central a intereses altos y ajustados a la inflación; su cartera también revela un alto nivel de incumplimiento (BM, 2004: 7).

---

105 Semanario *Búsqueda*, 17-23/8/1989.

El Banco Mundial se opinaba que:

En Uruguay, el mercado hipotecario de la vivienda estaba dominado desde hacía largo tiempo por el ВНУ, propiedad del Estado, el cual hasta hace poco proporcionaba el 80% de todos los créditos hipotecarios para vivienda (Abhas K. Jha, 2007: 2).

Las recomendaciones de los expertos, indicaban una propensión a la eliminación argumentando que: «[...] muy pocos sectores importantes de la economía han estado tan plagados de torpezas injustificadas en cuanto a política pública como el sector vivienda de los países en vías de desarrollo» (Renaud, cit. por Jha).

Renaud, también asesor del ВМ, argumentaba que la política autorreferida de los organismos burocráticos condujo a:

[...] tasas de interés negativas para los ahorristas del sistema formal; aumento de precios de suelos y viviendas por no tener registradas las viviendas informales; reducción de la oferta de capital urbano al mismo tiempo que aumentaba la demanda por el bien (Renaud, 1989: 74).

El modelo recomendado era el chileno:

El caso atípico significativo y positivo en este aspecto es Chile, donde el gobierno realizó la transición hacia un enfoque habilitador del mercado (en 1977), casi una década antes de que instituciones multilaterales como el ВМ y el BID lo hicieran. En 2002, el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (Минву) de Chile suspendió los créditos hipotecarios y cesó la construcción directa de viviendas. En 2004, el 96% de los recursos fue destinado a los programas de subsidio y solo el 4% a programas de construcción (Abhas K. Jha, 2007: 2)

### *A trancas y barrancas:<sup>106</sup> los debates en torno a la creación del nuevo Ministerio*

Con esta presión de cambio desde el exterior, sumado a las ideas domésticas afines al ajuste estatal, el día 13 de marzo de 1990, el Poder Ejecutivo presentó al Parlamento el proyecto de creación del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (МВОТМА), siendo tratado en primera instancia por el cuerpo de diputados, en una maratónica sesión de quince horas, de la cual egresó el proyecto hacia la Cámara de Senadores. En el período en que la propuesta estuvo en la Cámara de Representantes, el diputado Atchugarry (Partido Colorado) presentó un proyecto alternativo con ajustes, respecto a preservar ciertos márgenes de autonomía del ВНУ en el marco ministerial, cuestión que tratada con el prosecretario de la presidencia de la República (Dr. Durán) quedó desestimada. La oposición representada por el FA tuvo escasa información del proyecto, así como también a otros legisladores de los partidos tradicionales, según lo manifestado en las tres reuniones parlamentarias que insumió su

---

106 Expresión usada en cámara por el senador Reinaldo Gargano, refiriéndose a los mecanismos de desinformación y apresuramiento con que se trató el proyecto de creación del МВОТМА.

aprobación, porque en ambas cámaras, la información y contenidos del mismo llegaron a los legisladores con escasas horas de antelación.<sup>107</sup>

En todos los partidos se aceptaba la idea de un órgano rector de la vivienda, que cumpliera con las metas de la anterior Dinavi alojada en el Ministerio de Obras Públicas. La oposición en el Frente Amplio estaba de acuerdo en general con el proyecto: «[...] quería señalar la absoluta congruencia en votar en general a favor del proyecto e introducirle modificaciones que lo hagan pasible de convertirse en una ley que pueda cumplir con los cometidos [...]».<sup>108</sup>

La discusión dejó claro los claroscuros en la formalidad en que se generó la propuesta: la primera parte de la sesión destinada al tema en la Cámara de senadores se centró en las formas de presentación, reflejando su desconocimiento:

- a. Errores normativos en la proposición, como la competencia del novel Ministerio a acordar convenios internacionales, cuestión que desde 1967 corresponde a la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) que con anuencia parlamentaria, destina luego los canales correspondientes.
- b. El tratamiento maratónico para la creación de un organismo de rango ministerial sin consulta a todos los partidos políticos; se argumentaba que no hubo tiempo para tratar las enmiendas en la Cámara baja, y luego el proyecto demoró un mes en pasar a la Comisión de Constitución y Legislación del Senado, que demoró 17 minutos en aprobarlo para su tratamiento en el plenario.
- c. Se reclamaba al Ejecutivo por qué no se habían consultado a los especialistas en la materia, civiles e institucionales, por qué el BHU no fue llamado a comisiones. El senador frenteamplista Arana exponía que: «[...] no se tomaron asesoramientos que parecen absolutamente naturales con una ley de esta naturaleza.»; pasando a citar a organismos ministeriales, Congreso de Intendentes, Universidad, corporaciones de profesionales, cámaras empresariales y gremios sindicales. Gargano expuso que «No me parece correcto que se legisle a trancas y barrancas; [...] este procedimiento no le hace bien al gobierno ni al país».<sup>109</sup>
- d. Que el Ministerio tuviera potestades para trazar su presupuesto sin saber cuál era la línea de orientación que se pretendía: «[...] vamos a tener un presunto presupuesto o plan quinquenal que ni siquiera dice que deba ser aprobado por el Parlamento, que no va a tener planes anuales,

---

107 En general los legisladores declaran que se les entregó entre cuatro y cinco horas antes del plenario. El senador Germán Araújo del FA expuso en cámara los eventos acaecidos en diputados: «En la sesión del día 18 de abril, el FA propuso que se aprobara en general y dado que existían 30 enmiendas, mocionó para que, después de aprobado en general, el mismo se llevara nuevamente a Comisión, a efectos de considerarlo con el rigor necesario. Sin embargo, como había que aprobar aquello con total urgencia, no se hizo lugar y se decidió realizar la maratónica sesión a la que aludía el señor senador Millor»

108 Senador R. Gargano, Partido Socialista, FA, 20.<sup>a</sup> Sesión Extraordinaria cc. ss., tomo 329, n.º 21, p. 157.

109 *Ibidem*, p. 151.

que no va a haber controles, que no van a existir fondos para ese plan de viviendas».<sup>110</sup>

- e. Que se conociera antes al futuro ministro (Dr. Lagos) que al proyecto, lo cual restaba seriedad a la propuesta.

### *Sin cortapisas ni ingenuidades*<sup>111</sup>

La segunda parte de la sesión asumió finalmente la discusión de los contenidos de la propuesta. Los partidos de la coalición blanca-colorada reprochaban a la oposición porque no se habían manifestado sus discrepancias en comisión, argumentando estos la desinformación de contenidos del proyecto, por el escaso tiempo a estudio. El senador Hugo Batalla (Nuevo Espacio), declaraba:

[...] se puede apreciar una dualidad en el trabajo parlamentario; por un lado, un examen profundo y serio en los proyectos nacidos en el propio Parlamento y por otro, un análisis rápido y en ocasiones superficial con respecto a las iniciativas del Poder Ejecutivo.<sup>112</sup>

Pero más allá de los plazos temporales, interesa conocer por qué la oposición votó en afirmativa el proyecto general y por la negativa en particular. El reconocimiento a la necesidad de una institución dependiente del Ejecutivo venía de vieja data (en 1965 la CIDE, en 1968 el senador Terra). El sector necesitaba una línea política acerca de planes y programas que dieran una orientación que trascendiera a los partidos políticos y su posición coyuntural en el gobierno nacional. «Nosotros siempre hemos sido partidarios de que exista un Ministerio de Vivienda porque siempre hemos entendido —y esa es la valoración de nuestra fuerza política— que un banco no es la entidad adecuada para llevar adelante una política de vivienda.»<sup>113</sup>

Y esta postura vuelve a ser presentada como argumentación a la postura frente a la votación, donde el senador Hugo Batalla (NE) y el senador Danilo Astori (FA) exponen nuevos argumentos.

El senador Batalla argumentaba que si bien en 1968 la ley de Vivienda no exponía muy claro lo que el país quería en materia de vivienda en términos estratégicos, sino que, ponía en curso clasificaciones y mecanismos sin sentido urbanístico, que luego fueron sustituidos o desaparecidos, el nuevo planteo de un Ministerio, a pesar de ser correcto en esencia tampoco presentaba una línea de políticas a largo plazo. Argumentaba que el Ministerio no trataba la cuestión de la vivienda en toda su amplitud y complejidad, sino que volvía a reproducir instrumentos para líneas específicas de distribución dependientes de la construcción de vivienda nueva, soslayando regulaciones en propiedad usada y arrendamientos. Respecto a lo último, hacía notar la relación de este mecanismo con la pirámide social.

110 Olazabal, FA., *ibídem*, p. 164.

111 Expresión del senador Abreu (Partido Nacional) refiriéndose a que en comisión no habían existido oposiciones manifiestas al proyecto por parte de ningún partido.

112 O. cit., p. 159.

113 Senador Mariano Arana, FA, *ibídem*, p. 182.

[...] si hay algo necesario para la paz social lo es, evidentemente, la regulación de la relación arrendaticia, hecha con justicia, ello hasta ahora no ha existido. La construcción de vivienda nueva es solo para una parte de la población y no para los sectores que tienen acuciante urgencia. No se está resolviendo el tema de fondo.<sup>114</sup>

Aludiendo a que se continuaba emparchando con políticas sin tener una orientación política de Estado respecto a la cuestión de la vivienda con interés social.

Esta exposición fue seguida de un cuarto intermedio, pues dejó en falsa escuadra a varios parlamentarios aun de la coalición de gobierno. En la siguiente sesión del día 23 de mayo, el senador Astori, expuso una detallada exposición de motivos por los cuales consideraba incompleta la propuesta. Alineado a la exposición de Batalla, expuso la falta de una política sin contexto programático, cómo se iba a desarrollar y cómo se iba a integrar en el contexto y qué papel tendría el Ministerio en el futuro en las políticas del Estado. Entre los puntos principales planteó los siguientes: uno, estaba relacionado al conocimiento de la realidad social, la articulación de la oferta con los intereses y posibilidades de los distintos grupos sociales. Otro, con la articulación entre razón social y razón productiva y financiera que supone el sector: «[...] la definición del esfuerzo productivo que habrá que desarrollar en el futuro para practicar un programa de vivienda es otro ejemplo de los grandes lineamientos de la política».<sup>115</sup>

Un tercero exponía qué tipo y magnitud de esfuerzo financiero estaba dispuesto a realizar el país y qué tiempos. Un último punto consideraba que no estaban planteadas las relaciones de coordinación entre estructuras con incumbencia en la materia, con más trayectoria que el nuevo Ministerio, apoyando de esta manera a la organización bancaria. El senador requería que el proyecto de concentración decisional a cargo del Ejecutivo tuviera más esqueleto y musculatura para poder diseñar una política de Estado, dejando de lado, al fin, una crítica que partía de los propios promotores: las políticas aleatorias sin conexión ni coordinación. «Nosotros queremos un Ministerio de Vivienda, pero no este que se está creando por este proyecto de ley.»<sup>116</sup>

Otro tema que necesariamente reapareció fue el solapamiento o sustitución de las competencias, ahora propuestas como casi absolutas para el Ministerio que desdibujaría a la institución bancaria rectora hasta el momento. Tomando como argumento los recortes presupuestales de rentas generales y del fondo de vivienda, que el nuevo gobierno realizaba al BHU, el diputado Olazabal (Partido Frente Amplio) se preguntaba cómo se iba a sustentar la viabilidad del banco si:

[...] como indica el proyecto de ley, no se le otorgan más las partidas provenientes de rentas generales. Acontecería como es lógico que el actual flujo de fondos del BHU vaya a disminuir. Porque si sale una ley por la cual al BHU se le

---

114 Ibidem, p. 161.

115 Ibidem, p. 171.

116 Ibidem, p. 172.

rebajan sustancialmente sus funciones, si se aprueba que va a ser un apéndice en la construcción de casas de este país, obviamente no va a tener la misma potencialidad de recoger ahorro público como en el presente.<sup>117</sup>

Finalmente el proyecto de creación del MVOTMA se aprobó en general con los votos de todos los partidos y en particular solo con los votos de la coalición de gobierno. La oposición no logró introducir las modificaciones aspiradas en el proyecto. Continuaron sin cambios el art. 7.º: «El Poder Ejecutivo enviará a la Asamblea General, dentro del primer año de su período de gobierno, el Plan Quinquenal de Vivienda», sin dejar espacio para que las líneas de orientación política sobre el tema de la habitación y los recién incorporados como el ordenamiento territorial y el medio ambiente, pudieran ser debatidos y acordados en el plano legislativo. Tampoco prosperaron modificaciones discutidas por los gremios en cuanto a la libre disponibilidad del Poder Ejecutivo respecto a su inserción: los arts. 12: «Transfiérense al Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente los recursos humanos y materiales del Banco Hipotecario del Uruguay afectados a la ejecución de los cometidos referidos en el art. 3.º<sup>118</sup> de la presente ley»; y 13:

El Poder Ejecutivo transferirá al Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente los programas de funcionamiento y los proyectos de inversión, con sus créditos correspondientes, y unidades ejecutoras respectivas, pertenecientes a los diversos Incisos de la Administración Central, cuyos cometidos y atribuciones se correspondan con los que la presente ley asigna a dicho Ministerio. El Poder Ejecutivo establecerá cuáles de sus locales y funcionarios pasarán a depender del Ministerio.

Como lo expresó el senador Gargano, este Ministerio nació a trancas y barrancas, aprovechando la coyuntura política casi única que se brindaba:

- a. el marco de apoyo general de todos los partidos para la creación de un Ministerio;
- b. el contar con mayorías parlamentarias con la llamada «coincidencia nacional», y
- c. su creación se produjo en el primer año del nuevo gobierno, cuando las fuerzas políticas todavía «orejeaban las cartas»,<sup>119</sup> que anunciaban grandes cambios en varios campos de política pública.

## El cambio a la uruguay

En América Latina, los sectores estatales integrados por burocracias tradicionales carecían en la época, de cuerpos técnicos solventes para manejar el proceso de cambio. Si bien el proceso dictatorial hizo lugar a un cuerpo de técnicos en el aparato público, la vuelta a la democracia los discontinuó en su

---

117 *Ibíd.*, p. 163.

118 «La regulación y control de las actividades de las entidades que actúan en materia de vivienda, procurando su coordinación y la promoción de las de interés social».

119 Aceptación rioplatense que refiere a cuando a comienzo de un partido de cartas, los jugadores se estudian entre sí de acuerdo a sus chances.

rol, o en algunos casos continuaron con un perfil más bajo, por su trayectoria anterior alineada a los golpistas. La intervención de los organismos internacionales incluía dentro de sus programas de ayuda, la provisión de técnicos formados en su cerno. En los procesos de reforma que se iniciaron en América Latina, los intelectuales y los técnicos:

[...] llegaron a convertirse en la contraparte nacional de los expertos financieros extranjeros que evalúan el desempeño de las economías latinoamericanas. [...] han adquirido en muchos países una presencia pública, y un grado de aceptación y de legitimidad entre la clase política y la opinión pública en general, mucho mayores que los que tenían en el pasado reciente (Silva, 1994: 4).

Si bien, estos actuaron con apoyo político, su performance se vio diluida por la fuerza de la nueva política del retorno democrático:

[...] el ascenso de los expertos y sus saberes ha permanecido bajo el contralor de los políticos profesionales, firmemente subordinado a las tradiciones ideológicas y las estrategias de supervivencia política de los partidos (Garcé y De Armas, 2004: 78).

Aun cuando el papel de los cuerpos especializados es reconocido en el análisis de las instituciones y en su relación dependiente de los políticos en la burocracia tradicional (Merton, 1949), la diferencia en esta fase de reforma es el escaso o nulo relacionamiento con los cuerpos burocráticos y aun con otros técnicos de carrera insertos en ellos. Predominaba la presencia de economistas en las áreas sociales, con el objetivo de: «[...] enviar señales adecuadas al mundo de los negocios y de las finanzas, tanto nacional como internacional, para así convencerlos de que el manejo económico está en manos competentes» (Silva, 1997: 4).

Con la presión internacional presente y la necesidad de reconstruir el marco de derecho, la clase política se encontraba en un dilema al reconocer por un lado la necesidad de efectuar cambios en un sistema de vivienda paralizado, desfinanciado y corrupto, a la vez que reconocía que una reforma profunda podía afectar los lazos creados entre partidos y sociedad durante décadas. También reconocía que el mercado por sí solo no tenía la suficiente fuerza para actuar, producto del soslayamiento estatal durante varias décadas. La postura inicial de desaparecer al BHU, finalmente, redujo los márgenes de acción del BHU, acotando su operativa al sistema financiero de la vivienda. Pero la fuerza bancaria fue difícil de controlar. Si la idea fue en un principio centralizar la decisión política para controlar políticamente, los resultados fueron inversos, generándose dos organismos paralelos.

1. En 1991 se crea el MVOTMA como organismo rector sometido al control político, con potestades amplias en la normativa pero estrechas en la operativa.
2. Los cambios en el mantenimiento del BHU fueron la quita de la demanda no solvente, la competencia con el mercado financiero y convenir con la industria privada en la construcción de vivienda. Con esto, el BHU eliminó su operativa directa con las familias por más de una década,

pues los préstamos directos a ahorristas en UR se congelaron, aunque se abrieron cuentas de préstamos en dólares.

En el ámbito nacional se recomendaba:

[...] se exige reconvertir la capacidad de las unidades ejecutoras, las que fueron diseñadas para operar con otros criterios correspondientes a situaciones pasadas. Deberán abordarse transformaciones que generen estructuras ejecutivas capaces de gestionar los intereses colectivos de forma eficiente, rompiendo con una tradición centralista y centralizante (Cravino y Fortuna, 1992: 21).

Pero con el paso de los años, varios factores frenaron la emergencia de la reforma porque tuvieron el peso suficiente como para llamar la atención a la clase política sobre los riesgos que alimentaba eliminar estructuras donde se cebaron históricamente los partidos a través de la distribución de bienes. La «tenacidad institucional» apoyada en «procesos de dependencia del rumbo» de larga data, blindaron en cierta forma al sistema tradicional de los efectos de la reforma (Pierson, 2006), manteniéndose la operativa en el BHU no solo financiera sino como administrador de las nuevas construcciones realizadas por privados, y conformando una nueva estructura clientelar y burocrática en el Ministerio para los grupos de menores ingresos. Los dos gobiernos sucesivos entre 1995 y 2005 continuaron asociados al mercado actuando como promotores entre sociedad y mercado sobre estructuras políticas y burocráticas, sin avanzar en una reestructura interna. Traversa (2004) expone que en esa época se profundizó la acción de redes políticas integradas por actores civiles y de mercado y otros actores estatales como intendencias y entes y empresas del Estado.

Como resultados de la etapa, el BHU comenzó a operar solo como financista de emprendimientos privados a través de la línea de precio-proyecto-terreno (PPT), considerado «obra pública» porque el banco compraba el terreno, financiaba la construcción de viviendas y administraba el cobro a deudores. El mercado en este esquema asociado no corría riesgos como nos relató en una entrevista en la época un funcionario técnico: «[...] el riesgo para ellos no existe porque hablamos de obra pública orientada por formas jurídicas, con los PPT donde por banco o por mercado hay una decisión política que cumplimos. La normativa del texto ordenado,<sup>120</sup> es la única limitación».<sup>121</sup> La «reforma» en el BHU modificó la función redireccionando al mercado. La institución bancaria reacomodó sus funciones sin modificar el organigrama de sus recursos humanos y readecuó su actividad y recursos hacia el mercado de la construcción que creció a sus expensas y con escaso control.

El MVOTMA también se asoció con el mercado. El plan quinquenal (PQ) de 1990 daba una pauta muy clara de la orientación que llevaría adelante con recursos limitados, abriendo el campo a la intervención de otros actores para la

120 Se refiere al Texto Ordenado de Contabilidad y Administración Financiera (TOCAF).

121 Entrevista realizada en el año 2000 a gerente técnico del BHU. Las entrevistas fueron realizadas con motivo de la tesis de maestría de la autora entre 1999 y 2001 y las partes que se transcriben no fueron utilizadas en el trabajo referido.

provisión: «Ahora se busca evitar el tema de la responsabilidad del Estado en la construcción directa».<sup>122</sup>

La reestructura institucional con vistas a generar un modelo controlado de gestión se fue diluyendo. El gobierno central finalmente centró su interés en el Ministerio. Si trató de que el recorte presupuestal y funcional finalmente asfixiara al PPT no lo consiguió; en el balance de 1995 el PQ muestra que el PPT cumplió en un 122% de las metas previstas, en contraste con el MVOTMA que concretó un poco más del 50% de lo previsto.

El novel Ministerio trató de recrear el modelo de los organismos internacionales, instaurando la modalidad de políticas de vivienda basadas en la demanda, basado en la inscripción voluntaria de las familias. En contrario con la orientación que prevaleció en el sector —así como también en todos los organismos latinoamericanos— durante todo el siglo de modelo «a la oferta», donde el Estado ofrecía por medio de normas y políticas el tipo, cantidad y precio de las viviendas, este modelo importado presentaba la teoría de que el Estado no podía salir a la caza de los necesitados porque tampoco tenía mecanismos para contabilizarlos:

Muy pocos países en la región cuentan con un sistema de información habitacional integral, confiable y actualizado que pueda ser utilizado por todos los actores, incluyendo el sector privado, los gobiernos federales, estatales y locales, y los reguladores (Jha, 2007: 3).

Frente a esto, debía evidenciar la intención de estar dispuesto a involucrarse en la medida que la población interesada y también un mercado informado, asumiera la responsabilidad de presentarse y comprometerse con las políticas públicas.

El modelo implementado no tuvo la respuesta esperada. La demanda «pobre» no se manifestó en su potencialidad en los registros ministeriales y se sostuvo en sus porcentajes iniciales.<sup>123</sup> Los grupos medios excedían por ingresos para beneficiarse por el Ministerio y por defecto para actuar con el mercado y los grupos más pobres que no tuvieron oportunidad de informarse acerca del sistema de autorregistro de demanda. Pierson (1994) reconoce la manipulación de la información como una estrategia de amortiguación de los efectos de una reforma basada en la retracción del Estado. Parte de la base que algunos actores sociales no tienen acceso a la información, y no pueden participar en un modelo diseñado en la demanda.

El Ministerio fijó una línea política clara respecto al relacionamiento externo. El mandato político fortaleció relaciones con las empresas y grupos civiles como las cooperativas de ahorro previo de ayuda mutua, dejando librados a los particulares a sus recursos de información. Entre 1993 y 1995 se otorgaron 9888 subsidios

122 Entrevista realizada en 2000 a técnico ministerial.

123 Según el primer PQ el déficit de vivienda se situaba en 68.200 unidades, otras fuentes revelaban una cifra muy superior.

directos y certificados y préstamos a cooperativas de ahorro y de ayuda mutua,<sup>124</sup> cubriendo casi el 19% de la demanda instalada.

Pero, si bien la cuestión social de la vivienda no fue un éxito en las políticas implementadas, sí fue fecundo el sector en el fortalecimiento del plano productivo y financiero que involucraba otros actores. En esta etapa predominó el enfoque de la vivienda como factor productivo, el destino social fue residual y estuvo asociado al mercado que participó activamente en la construcción de núcleos básicos evolutivos (NBE) y viviendas de nivel 1 y 3. El interés de las Cámaras de la Construcción se manifestó, siendo como una de las causas que llevó al fracaso de planes de subsidios/préstamos a compra de vivienda usada. La presión privada por intervenir en obra pública fortaleció líneas de vivienda nueva con destino social a través de los planes de NBE.<sup>125</sup> Paralelamente y en sintonía, el BHU financiando los planes PPT también fortaleció a las cámaras y al mercado inmobiliario.

### Los planes quinquenales entre 1991 y 2000

Finalmente la planificación del sector se impuso como norma, produciéndose al comienzo de cada período un plan quinquenal que realizaba una crítica del anterior y una planificación de orientaciones, traducidas en planes, programas y proyectos. En este punto, recorreremos las principales líneas de tres PQ que se diseñaron en un gobierno del Partido Nacional (1991-1994) y dos gobiernos del Partido Colorado (1995-1999 y 2000-2004).

#### *El plan quinquenal 1991-1995*

En 1991 se presentó el PQ al Parlamento. Su orientación fue clara respecto al rol del Estado y de los beneficiarios sociales y empresarios:

Las políticas de vivienda deben partir de una toma de conciencia de que los recursos serán limitados. Por lo tanto, las políticas deberán ser selectivas dando prioridad por razones de equidad y solidaridad a las áreas o sectores con mayores carencias, pero atendiendo también a las oportunidades estratégicas asociadas al desarrollo del país.<sup>126</sup>

En primer lugar realizaba un estado de situación del sector, identificando el déficit habitacional y las ineficiencias acumuladas en el sector de producción de viviendas. Se calculaba que el estoc de vivienda había aumentado entre 1975 y 1985,<sup>127</sup> casi un 14% debido a la construcción de unidades nuevas

124 Un entrevistado de la Dinavi expresaba en la época que: «Al movimiento cooperativo se le asignó mucho con el ministro Chiruchi, justamente creo que fue un recurso de garantizar la sobrevivencia del Ministerio y se aseguró cuestionamientos de la oposición. Muy distinto que el BHU, que construye y después pregunta a quién se los vende» (Entrevista realizada en 2001).

125 Un empresario directivo de la Cámara de la Construcción dio una visión respecto a la influencia de presiones privadas en el manejo de las políticas de vivienda declaraba en entrevista que: «Si te dicen en el Ministerio que nosotros presionamos es verdad porque más allá del negocio, hay una realidad social acuciante y hay ciento treinta empresas que trabajan con obra pública y de ellas dependen varios miles de familias» (Entrevista realizada en 2001).

126 mvotma (1991). Plan Quinquenal de Vivienda 1991-1994, p. 2.

127 Período intercensal.

fundamentalmente en la capital del país, considerando que en relación con el aumento de hogares, el déficit acumulado representaba hasta el año 1990, unas 41.000 unidades, a lo que sumado a la proyección del período (hasta 1995), se necesitarían 91.400 viviendas nuevas.

Respecto al diagnóstico sobre las ineficiencias provocadas por las políticas del BHU, se consideró que la oferta a 1990, representaba que un 27% de la población no pudiera acceder a una vivienda económica (categoría I); que el 40% no podía acceder al nivel II en ninguno de los dos sistemas (público y privado); y que el 72% no accedía al nivel II por el sistema de PPT. Respecto a las políticas de alquiler, se diagnosticó que un promedio país del 29% destinaba más del 20% de sus ingresos al pago del arrendamiento. En suma, el diagnóstico concluía que «[...] durante un período muy prolongado, las inversiones del sector público se orientaron en su mayor proporción a una demanda minoritaria con mayor ingreso relativo» (PQ, 1991: 8).

Respecto al desempeño del BHU, se constataba que la disponibilidad operativa había descendido hasta niveles cercanos a los ocho millones de dólares en 1990; que los compromisos por conjuntos habitacionales de más de 160 millones de dólares estaban financiados por los ahorros captados; y que la creciente dolarización del financiamiento de una cartera compuesta por unidades reajustables constituía un riesgo para revertir, en tanto siguieran las condiciones de devolución del préstamo a largo plazo. Estos problemas se consideraban argumentos políticos del banco, que remitía políticas pendulares, entre ellas: eliminar los colgamentos al final de la hipoteca y ajustar a la baja los intereses de cuotas, a la vez que invertía más de lo que recibía por ahorro y colocaciones. También se consideró que no se habían aprovechado los cambios que suponían: a. las nuevas tecnologías incorporadas a la construcción de bajo costo, acotadas solo a complejos de Parque Posadas, Malvín Alto y Complejo América;<sup>128</sup> b. la consolidación del sistema cooperativo de la vivienda; c. las líneas de crédito a los promotores privados; d. la promoción del reciclaje; y finalmente la persistencia de la descoordinación interinstitucional y con privados.

Como propuesta, el PQ 1991, planteó:

- Evitar el endeudamiento público en construcción de vivienda, para prevenir la estabilidad del sistema.
- Racionalizar el sistema de subsidios generalizados.
- Descentralizar funciones públicas en el marco de la reforma del Estado, alentando a todos los niveles a tomar iniciativas respecto a vivienda.
- Reorientar y ordenar los marcos públicos donde se dirimen los intereses y responsabilidades de los actores públicos y privados con reglas claras y estables.

---

128 Tecnologías que utilizaron el hormigón armado en sustitución de ladrillos y planchadas, estrenadas durante la época militar, donde predominó una orientación técnica desde la ingeniería, criticada por la rama de los arquitectos.

- Eliminar las rigideces que se derivan de una excesiva regulación y centralización de decisiones, alentando a todos los niveles y actores públicos y privados.

Es en este plan quinquenal que se definen los roles y se orientan las líneas de política respecto a la oferta y demanda. Vimos anteriormente el cambio de una oferta estatal hacia una respuesta orientada por la demanda. El PQ lo definió de esta manera: clasificación de las familias en categorías de ingreso familiar y su capacidad de amortización de préstamo; consonancia entre tipo de vivienda y clasificación del grupo familiar; determinación del número de viviendas de cada tipo y cronograma de ejecución; estímulo a la demanda solvente en áreas de financiamiento, producción de vivienda y mercado de alquileres.

- El subsidio se concede exclusivamente por el sistema público, a cada familia en particular y en la proporción que lo necesite, en forma directa y explicitando el monto.
- Los préstamos son siempre en condiciones de mercado y no podrán afectar al concederse, más del 20% del ingreso familiar.
- Toda financiación supone la realización del aporte propio, proporcionado a la capacidad económica de la familia beneficiaria (PQ, 1991: 46).

De acuerdo a estos parámetros, se creó el Registro Nacional de Postulantes (RNP), que definió que las familias ubicadas con ingresos de 0 a 30 UR tenían derecho a subsidios parciales o totales, lo que correspondería al acceso a un núcleo básico evolutivo (NBE) o a la compra de una vivienda usada. Las familias entre 30 y 60 UR de ingreso tendrían derecho a préstamos para viviendas categorías II y IIA; en esta categoría podrían entrar algunos planes PPT. Para las familias con ingresos por más de 60 UR, el acceso sería por sistema público (BHU) o privado.

Una línea instaurada desde 1991 de corta vida y escaso rendimiento fue el programa Sistema Integrado de Acceso a la Vivienda (SIAV), que alentaba préstamos para la compra de vivienda usada. En sus comienzos tuvo una alta inscripción de interesados que aumentó la línea de ahorro del BHU. Sin embargo, las demoras en la ejecución, el aumento de los precios por la entrada de certificados de compra emitidos por el banco y el Ministerio, sumadas a la crisis en el ingreso de las familias actuaron como desmotivador de la continuidad en el ahorro. Pero quizá la contracara del desestímulo fue por parte de la esfera pública, por varios factores. En principio, la venta de vivienda usada no aportaba más que en la esfera impositiva con la realización de la compra-venta del inmueble. El sector de la construcción movilizó el mercado laboral, la industria y las finanzas, por lo que se tornó insostenible mantener al SIAV por las presiones corporativas hacia el Ministerio. Investigaciones que realizamos entre los años 2000 y 2002 nos dejaron en claro la opinión de los actores civiles. Un dirigente de la Cámara de la Construcción del Uruguay nos dijo que «Sin duda, la presión existió y existe, porque, si la construcción de viviendas económicas son rentables en todo el mundo, ¿por qué no aquí?» (Magri, 2002a: 25). En este marco, fue imposible retirar al Estado de los contratos directos y de la gestión en la construcción de viviendas, tal cual fue planteado en principio.

El rol del BHU se define en «Órgano central del sistema financiero de la vivienda y órgano central del ahorro y el préstamo» de acuerdo a la ley 13.728/1968. Sus funciones de atención a la demanda no solvente son transferidas al MVOTMA y se le limita a «[...] las transacciones rentables que respetan la concordancia entre condiciones de captación y acreditación» (PQ, 1991: 48). En este marco, el MVOTMA asume la ejecución de viviendas de interés social, coordinando con intendencias y otros organismos públicos; la planificación de pautas de registros de demanda; la recuperación del Fondo Nacional de Vivienda (FONAVI) donde se volcarían fondos de rentas generales, el impuesto del 1% a los sueldos, fondos de cooperación internacional<sup>129</sup> y la colocación de papeles a largo plazo con garantía hipotecaria.

### Las opiniones desde la política partidaria

El disenso acerca de la reforma en la política de vivienda no se dirimió a nivel político durante el gobierno del Dr. Lacalle. En el Parlamento, el enfoque del rol estatal y de las instituciones está dividido entre el retorno a las políticas de vivienda de tipo Estado de bienestar y el rol del BHU como banco de fomento social propulsado desde la oposición de izquierda (Frente Amplio). La continuidad de las políticas en curso se apoyaron en la coalición de gobierno (gobierno de coincidencia blanco-colorada). El ciclo de la campaña electoral de 1994 reavivó las discusiones acerca de los rendimientos institucionales. Se cuestionó que la política de carteras del BHU —a partir del atraso cambiario—, incidía negativamente en los deudores de clase media y baja —que habían accedido a préstamos con anterioridad al cambio de diseño institucional— hipotecados en unidades reajustables. En cuanto al MVOTMA, se criticó el modelo de NBE (comenzados con financiación del BID) en términos de calidad y de *guetización* de la población.

Desde los editoriales del diario El Día se cuestionaba la segregación social que implicaba la construcción de estos núcleos, argumentando que la vastedad de población que implicaba la clasificación por ingresos aumentaba la incidencia de esta política en la tugarización de la clase media uruguaya.

La clase media es la clase que más hay que cuidar de la sociedad, desde luego que la misión del Estado es amparar a los desamparados, pero hay que cuidar que este número crezca a costa de las clases que están apenas por encima de ellos. Esta idea alocada de construir por miles estos llamados núcleos básicos evolutivos compuestos apenas de un esbozo de casa con solamente treinta metros cuadrados, a instalarse en lugares distantes y carentes de los servicios más elementales parecería dirigida no a integrar nuevamente la ciudad sino a dividirla, a separarla, a crear uno o muchos arrabales más para que en ellos se

---

129 Los préstamos previstos eran: a. BID para programa de lotes con servicios por 58 millones de dólares; b. BM, para la recuperación y estoc de viviendas por 18 millones de dólares; c. BM, programa de Apoyo Institucional por 50 millones de dólares.

asiente el pobrerío. Responde, nos parece, a una visión caritativa y no a un enfoque solidario de la cuestión de vivienda.<sup>130</sup>

### *El plan quinquenal 1995-1999*

El segundo PQ, corresponde al período de gobierno del Partido Colorado, con la segunda presidencia de Julio María Sanguinetti. Aceptaba como un logro anterior la racionalización de los subsidios a través del método de identificación de la demanda con procedimientos concretos y claros. También consideraba exitosa la programación de erradicación de tugurios con el programa de NBE. Admitía las críticas que se hacían acerca de las dimensiones de las viviendas NBE y su ubicación territorial, pero argumentaba que esto se amortiguaba al estar insertos en una política de Estado respecto a la población pobre. Se mostraba auspicioso respecto a la recuperación obtenida por el BHU, sin recurrir a otros recursos del Estado y en cuanto a la construcción de viviendas y concesión de préstamos.

Respecto a las soluciones brindadas por todo el sistema público para las franjas de grupos medios (entre 30 y 60 UR), los números cuestionan al optimismo del análisis. De acuerdo a los datos que el PQ expone, solo se pudo brindar un 64% de la demanda instalada en el sistema público a nivel país, siendo los departamentos con más cambio demográfico los menos favorecidos en el reparto (Canelones: 35% y Maldonado: 33%) que a la vez estaban entre los departamentos que tenían las cifras más altas de registros de potenciales usuarios del sistema (Canelones: 31% y Maldonado: 9%).<sup>131</sup>

En el rubro subsidios, los datos de evaluación del período anterior reflejan que solo el 20% de los postulantes (familias aceptadas como posibles beneficiarias) fueron adjudicatarios y de todos los inscriptos estos solo representaban el 5%.

Respecto a la incorporación del sector privado en la vivienda económica, el diagnóstico es esperanzador. «El sector tuvo un comportamiento acorde al estímulo generado, llevándolo a los emprendimientos de mayor rentabilidad» (PQ, 1995: 8), refiriéndose a las tasas de interés que actuaron como incentivos a las inversiones en la construcción hasta finales de 1994.

El Ministerio cumpliendo con su rol de agente subsidiario «[...] definido el papel del Estado como constructor y financiador solo en forma subsidiaria», se proponía como línea de orientación de políticas reactivar la capacidad financiera y rectora del Ministerio y el BHU:

[Sobre la base del] nuevo rol de planificador y organizador de los programas, previsto para el Estado y al incentivo a la participación del sector privado que se procura, se prevé instrumentar procedimientos que habiliten la construcción y su financiamiento por parte de este último, siendo el primero el que define cantidad de viviendas a construir por cada nivel y su localización, en función de una equitativa satisfacción de la demanda registrada (PQ, 1995: 63).

---

130 Editoriales de *El Día* de los días 3 y 7 de enero de 1993.

131 Excluyendo a Montevideo.

El gobierno era optimista en cuanto a motivar al mercado en el cuánto, dónde y de qué calidad (o categoría), en materia de vivienda subsidiada. Pensaba que la motivación del financiamiento movería al andamiaje privado, un sector relativamente pequeño, que concentraba sus baterías hacia los grupos pudientes porque con estos estaba cubriendo prácticamente su capacidad operativa. Sin embargo, entrevistados de la época opinaban que: «En Montevideo no se construyó nada de acuerdo a la demanda que hay, en otros departamentos se llegó a satisfacer y superar la demanda estimada».<sup>132</sup>

El ministro del período fue Juan Chiruchi del Partido Nacional (sector herrero). La orientación de la nueva administración retomó el tema vivienda dentro de los parámetros históricos de la política económica nacional. Las argumentaciones para retomar la senda de la construcción en vivienda nueva fueron:

- El escaso retorno de la inversión estatal en subsidios a rentas generales.
- La subida indiscriminada de los precios de la vivienda usada en el mercado.
- La baja de participación del componente construcción en el PBI, en el empleo y como generador de industrias conexas.
- La creciente presión de las cámaras corporativas para participar.
- La baja visibilidad política de las políticas de vivienda.

Los nuevos lineamientos proponían:

- Continuar la atención a las franjas de menores ingresos, aumentando el número de estoc y tipo de soluciones, mediante la habilitación de nuevas formas de financiamiento.
- Fomentar la participación del sector privado en la provisión de soluciones habitacionales.
- Las soluciones habitacionales se constituirían a través de viviendas nuevas.
- Las líneas de acción se estructuraron en torno a:
- Construcción de viviendas evolutivas NBE y NBEM (núcleo básico evolutivo mejorado).
- Mantener el registro de demanda individual.
- Potenciar al MEVIR.
- Regularización de asentamientos irregulares.
- Reciclaje de zonas urbanas con servicios.

El financiamiento de los programas se haría procurando la más amplia participación del sector privado a través del sistema financiero y el mercado de capitales en el financiamiento requerido, tanto para las empresas constructoras como para los adquirentes. Se definió el rol del Estado:

[...] como constructor y financiador de la oferta solo en forma subsidiaria, por licitación o prefinanciamiento del subsidio, que serán utilizadas en localidades pequeñas por la falta de iniciativa privada. En ese contexto serán las empresas

---

132 Entrevista a profundidad a jerarca del MVOTMA.

las que deberán presentar los proyectos, los cuales serán aprobados por el Ministerio, así como financiada su construcción por la empresa.<sup>133</sup>

El origen de los fondos se haría por intermedio de la Fonaviu que captaría recursos habilitados por la ley 13.728 y su modificación en la ley 16.327, recaudados de rentas generales y del 1% de impuesto a los sueldos y patronos. A su vez, se recurriría a los fondos del BID aprobados en el año 1992 de 48 millones de dólares.

Se continuaron algunas líneas precedentes y el destino de los Fondos se dedicaría a la implementación de:

- Programa Llave en mano.
- Viviendas para pasivos.
- Subsidios de 0 a 30 UR de ingreso familiar.
- Fondo de descuento del BHU.
- MEVIR.
- PPT.
- Cooperativas.
- Programas de emergencia y convenios con Intendencias.
- Erradicación de Asentamientos precarios.
- Reciclaje por Credimat.

El BHU seguiría impulsando las líneas fijadas en la reforma a la política, siendo sus objetivos generales:

- Lograr la ocupación plena de la rama de la construcción.
- Promover el 100% de la capacidad de la industria.

Objetivos específicos fueron:

- Acción Directa con Venta anticipada (PPT).
- Vivienda nueva a ahorristas individuales o por promoción privada (Promotores).
- Reciclaje de vivienda usada.

La visión desde los niveles de decisión intermedia del Ministerio refleja críticas hacia los procesos de adecuación de las políticas originalmente volcadas a la demanda. La implementación de la reforma fue desviada hacia fines de intereses políticos de los elencos de decisión y de agentes privados y muestra la brecha que se produjo dentro una institución donde se incorporaron cuerpos no burocráticos con criterios de eficiencia técnica y el proceso paulatino de maximización de réditos políticos cuando a su frente se colocaron empresarios políticos.

El tema de los NBE como solución estándar es buscado como solución en cantidad y no se pensó cómo hacerlo con calidad, el tema de llave en mano es darle al mercado una participación más allá de la demanda real, se le dice: pongan los terrenos y las construcciones donde sea y como sea. Pese a que el Estado propone otra cosa y hay relevamientos de tierras con servicios hechos por la Dirección Nacional de Ordenación Territorial (Dinot) que nunca se usaron.<sup>134</sup>

---

133 Plan Vivienda 1995-2000.

134 Entrevista a profundidad a jerarca del MVOTMA en 2000.

La facilidad de los NBE —que no son ni básicos ni evolutivos— es que son estructuras de bloques y chapas o prefabricado de fibrocemento que parten de la base de simplificarle la vida a la empresa y al MVOTMA, donde este último sigue un mismo camino burocrático, si hacés siempre lo mismo, sin creatividad ni estética ni inventiva, bajás costos, le sacás rentabilidad hasta lo último y reducís la preocupación institucional (entrevista a profundidad a jerarca del MVOTMA en 1999).

Cuadro 5. Modelos de asignación de vivienda social (económica) en el MVOTMA

	Modelo vaucher (1990-1995)	Modelo (1995-1999)
Inscripción	registro demanda mv	registro demanda mv
Postulación	requisitos por ingreso	requisitos por ingreso
Adjudicación	puntaje de ponderación	puntaje de ponderación
Elección del Adjudicatario	vivienda nueva o usada	vivienda nueva licitada por el MVOTMA
Asignación	certificado valor en dólares	asignación de una vivienda nueva
Relación del beneficiario con el MVOTMA		
luego del subsidio total	ninguna	Seguimiento posobra
luego del préstamo	administración deuda	Administración deuda y posobra

Fuente: elaboración propia con datos del MVOTMA, Planes quinquenales

Las principales modificaciones entre planes quinquenales fueron fundamentalmente: la integración de planes para pasivos del BPS, profundización del programa MEVIR, las cooperativas y el proyecto Credimat (Créditos para materiales con objeto de reciclaje o ampliación), que entraban en lo que se llamó Plan de transición. Existió un rotundo viraje hacia la venta de vivienda nueva, desestimulando la entrega de certificados para compra de unidades usadas y la anexión de controles como el seguimiento posobra por parte del Ministerio. La presión de la industria, así como la necesidad de generar puestos de trabajo, contrarrestaron las intenciones primeras de ofertar el estoc disponible en las plantas urbanas, la cual ascendía en la época a cerca de 40.000 unidades de acuerdo con datos censales de 1996. La demanda registrada a finales el período en 1995, según ingresos muestra que: familias con ingresos entre 30 y 60 UR, sobrepasaban las 6000, alcanzándose una cobertura de un 22%; y familias con ingresos de 0 a 30 UR, poco más de 2500, tuvieron una cobertura del 48% (PQ, Dinavi 1995-1999, anexos). Estas cifras muestran que, por un lado, el sistema de registro tenía poco alcance de información, dada la disparidad entre demanda estimada y demanda cubierta:

Una de las razones por la cual se puede afirmar que la demanda registrada en el RNP no es la demanda potencial a atender por el Ministerio de Vivienda, se puede encontrar en el propio sistema de ponderación de la ficha socioeconómica (FSU). En la medida en que las variables de ahorro e ingresos han sido determinantes

en el momento de la inscripción, se ha marginado del sistema a los núcleos familiares con ingresos mínimos, que no podían cumplir con el requisito de ahorro para su inscripción, quedando fuera del programa SIAV un sector importante de la población a la cual estaba originalmente dirigido (PQ, 2000-2004: 25).

Por otro, la distribución de bienes focalizados ya manifestaba una debilidad que se arrastró en las décadas siguientes, en la atención a los grupos medios que con capacidad de pago de cuotas no tenían capacidad de ahorro para ingresar por vía BHU o privada.

En el Plan Quinquenal 2000-2004 se había previsto como proyecto la integración de los diferentes sistemas de registro de la demanda (SIAV, cooperativas, MEVIR, pasivos), en un sistema de información integrado y establecer un Registro Nacional de Adjudicatarios, donde constaran todos los adjudicatarios de subsidio en cualquiera de sus modalidades. Esto a la fecha no se ha logrado (PQ, 2000-2004: 25).

#### *El Plan Quinquenal 2000-2004*

Este período arrastra al sector público y privado de la vivienda en el marco de la crisis económica financiera del año 2001 y 2002. El PQ diseñado para el período muestra la diferencia entre demanda y demanda registrada y nivel de cobertura alcanzado al nivel más bajo de provisión, los núcleos básicos evolutivos donde sobre una demanda registrada de 24.516 familias solo se alcanzó a 4467 (18,22%).

La oferta de vivienda generada por el sistema público (MVOTMA, BHU) registra los siguientes resultados:

Cuadro 6. Porcentaje oferta sobre demanda 2000-2004

Organismo/plan/programa	% oferta /demanda registrada	Otorgadas en período
MEVIR	31%	4447
BPS	23%	3166
BHU-PPT (asociado con privados)	2%	244
Cooperativas	16%	2204
SIAV (compra vivienda usada)	8%	667
NBE	15%	3310
Otros	5%	569
Total	100%	14 607
Promoción privada sin participación BHU	s/d	3600

Elaboración con datos MVOTMA-PQ 2000-2004.

Según los datos del MVOTMA, las políticas privilegiaron la atención focalizada para MEVIR, BPS y NBE. Las cooperativas no lograron consolidar su perfil de instrumento proveedor de vivienda, así como tampoco los privados que bajo el régimen de PPT alcanzaron solamente ofertar un 2% de la demanda total. Estos

números son sustancialmente bajos, cuando la demanda real se estimaba según datos aportados por funcionarios y por dirigentes de FUCVAM en 140.000 soluciones hacia fines del período.

## El Programa de Integración de Asentamientos Irregulares (PIAI)

El PIAI nace de un convenio entre el gobierno uruguayo y el BID en 1999, frente a la información censal que registraba la existencia de 412 asentamientos irregulares (AI), nucleando alrededor de 153.000 personas, la mayor parte en Montevideo (alrededor de 300 AI). Su fundamento establecía que: «El país habrá avanzado en el diseño y la gestión de las políticas para erradicar la indigencia y reducir la pobreza». La mejora de vida en los asentamientos irregulares apuntaba a que:

El país habrá avanzado en la superación de situaciones de pobreza e inequidad mediante la formulación y la aplicación de políticas de reducción de la reproducción social de la pobreza; la reducción de las discriminaciones, la promoción de la integración y cohesión social; y el desarrollo del capital humano y social (URU/09/001 Apoyo al Programa mejoramiento de barrios) (BID, 1999, Programa PIAI).

Sus asociados serían la Dinavi y las intendencias departamentales, las que formularían

[...] proyectos integrales de regularización y mejoramiento de barrios bajo las siguientes modalidades: i) proyectos individuales (proyectos de regularización, llevados adelante generalmente en un solo asentamiento); ii) proyectos en áreas precarias (zonas urbanas en cuyo perímetro hay al menos dos asentamientos irregulares), y tejido residencial formal, pero que presentan deficiencias de infraestructura básica y de servicios sociales y comunitarios (BID, 1999, Programa PIAI).

Otras dos líneas acompañaban la iniciativa:

La prevención de formación de asentamientos y el fortalecimiento institucional con competencia directa en la materia. Se creó la Comisión PIAI, la cual de acuerdo al decreto 279/05 del 05 de setiembre de 2005 de presidencia, podría contratar mediante licitación empresas para la ejecución de los planes de mejoramiento de barrios (vivienda e infraestructura): «Art. 1.º El régimen especial de calificación en el Registro Nacional de Empresas de Obras Públicas establecidos en los Decretos del Poder Ejecutivo números 282/99, de fecha 15 de setiembre de 1999 y 230/00, de fecha 9 de agosto de 2000, para las empresas nacionales y extranjeras interesadas en ofertar en los llamados que convoque el Programa de Integración de Asentamientos Irregulares-PIAI, registrará únicamente para las licitaciones públicas Internacionales que convoque dicho organismo.

Si bien el proyecto fue ejecutado en casi todos los departamentos del país, no obtuvo los resultados esperados en la reducción del número de asentamientos irregulares (AI), aunque se mejoró la situación de los que fueron intervenidos. En un informe del año 2007, el BID informa que el número de AI con proyecto PIAI es de 103 sobre un total país de 593. Los hogares acogidos al plan representaban

11.159, un 21% del total de hogares radicados en AI. El crecimiento total de AI entre 1999 y 2007 era del 140%. El convenio PIAI fue renovado en el año 2007, asignándosele poco más de 8 millones de dólares para ejecuciones previstas hasta el año 2013.

Las críticas del informe BID 2007 apuntaban a la eficacia institucional en varios campos. Diagnosticaba que luego de la crisis financiera del 2002, el BHU casi no emitía créditos, y los pocos favorecidos eran familias con ingresos superiores a 60 UR. Que el MVOTMA tenía como prioridad la reestructura del BHU y la facilitación al sector privado para el financiamiento a la vivienda y la Dinavi no tenía capacidad para administrar y gestionar la demanda de acuerdo a los recursos disponibles. Finalmente argumentaba que las intendencias departamentales no veían bajo su competencia las soluciones ofrecidas por ser estas funciones del gobierno central. Aun así, reconocían los esfuerzos de algunas:

Aunque sus responsabilidades no incluyen saneamiento (agua y alcantarillado), vivienda, educación y salud, en los últimos años han asumido mayores responsabilidades en estas áreas, con programas de apoyo a cooperativas de vivienda, recuperación de viviendas, provisión de servicios a asentamientos informales, lotes con servicios, atención primaria de salud y mantenimiento de edificaciones escolares (BID, 2007: 6).

### *Cierre de quince años de reforma*

En el transcurso del período 1990-2004, la reforma en la política de vivienda logró consolidarse tras los sucesivos ajustes realizados durante el segundo período de gobierno comenzado en 1990. La reforma del gobierno blanco apuntó al objetivo de dismantelar el rol monopolístico del Estado en vivienda, abriendo la oferta al mercado. Si bien el primer gobierno de la recuperación democrática era favorable a esta línea de modificación, la situación de estabilidad de la democracia recuperada le inhibía de someter al aparato público recién controlado por los partidos políticos. La reforma se logró aunque los cambios no generaron oposición en la opinión pública. Los partidos como hemos visto, se alinearon a la necesidad de generar un cambio, y las atenuaciones propuestas no tuvieron andamiento. Los nuevos arreglos institucionales se lograron sobre la base de:

- Alterar definitivamente la arena de la política, al incorporar al sector privado —constructivo y financiero— en la implementación de la vivienda para sectores solventes y para sectores pobres. El coste político que suponía el cambio dejaba de lado a los grupos medios, comprendidos de forma parcial dentro del Ministerio y total por el BHU. Los créditos unipersonales se cortaron durante el período 1990-1994 reduciéndose al préstamo hipotecario en dólares ajustados a la tasa Libor.
- Modificar los intereses de la sociedad, alterando la estructura de oportunidades, con incentivos que distribuyeron recursos a diferentes grupos de interés productivo corporativo y de demanda no solvente. Al segmentarse claramente los beneficiarios y los canales de acceso, los grupos medios pasaron a formar lo que se denomina «demanda difusa»,

una demanda que se sabe que existe pero no se demuestra organizada-mente y con capacidad de presión inmediata.

- Rediseñar la estructura organizativa, redefiniendo los roles de acuerdo a una visión estratificada de la sociedad, que implicó una línea de mercado y una línea de política asistencialista. El BHU operó junto al mercado al igual que el Ministerio en la línea de NBE, generando una especialización que no dio lugar a la entrada de otras líneas de políticas.
- Conformó una matriz de demanda corporativa integrada a través de políticas distributivas y redistributivas. El grado de decisión de adónde, cómo y a quiénes en materia de vivienda asistencial implicó la participación activa de los grupos empresariales especialmente a partir del segundo gobierno colorado (1995-2000) y de las cooperativas sociales que concentraron sus fuerzas en sus propios objetivos, sin tomar una perspectiva amplia de la realidad social.
- Escasos resultados de oposición política. A partir de satisfacer a los grupos organizados, se logró menguar la presión de estos sobre los partidos de coalición en el gobierno y la oposición (FA) no tomó estas banderas en forma consistente. Los grupos más vulnerables que no entraron en los planes no lograron conformar un frente organizado con capacidad de presión para influir en la política.

Como parte de las estrategias de minimización de los costos de la reforma (Pierson, 1994), dividió a la potencial demanda en cantidad y calidad de acuerdo a los ingresos, polarizando a su vez esta demanda en grupos con capacidad de presión (cooperativas) y grupos no organizados (registro individual), a los cuales atendió con diferentes líneas e intensidad de respuestas. La atención a las capas sin acceso no registró porcentajes apreciables de acuerdo a la demanda registrada, estos resultados se pueden leer como resultado de la asignación en Gasto Público Social que provino del Gobierno nacional que descendió en relación con otros períodos.

Joan Nelson (1992) plantea que la focalización tiende a disminuir la asignación en políticas sociales y modifica el indicador de necesidades básicas, ya que se vuelve discutible qué tipo de cobertura se presta por parte del Estado en calidad y cantidad. En el caso de los NBE resulta cuestionable la eficacia de estos, en familias numerosas hacinadas en 32 m<sup>2</sup> en tierras sin servicios esenciales. Según Nelson, estas políticas se pueden llevar a cabo porque se producen sobre grupos con baja capacidad de organización, situaciones de informalidad que los colocan en el borde del sistema de acceso al sistema público y no generan estado de opinión pública (Nelson, 1992).

La desinversión que hizo el Estado sobre la sociedad carente resultó en aumentar la fragmentación y exclusión de grupos sociales que antes estaban relativamente nivelados e integrados por la matriz de bienestar, volviendo vulnerables a la pobreza a franjas del sector considerado medio (segundo y tercer quintiles). La reforma de la política social produjo la remercantilización, en tanto disminuyó

los derechos sociales adquiridos en el Estado de bienestar precedente, como garantía de un nivel de vida independiente de las fuerzas del mercado.

Para los reformadores, la política de vivienda logró imponer sus objetivos a través de una triple mediación. Por un lado, compatibilizar los intereses corporativos privados dentro del Estado; por otro, recomponer la política de vivienda como potenciador de la economía nacional, amortiguando en algo conflictos en el área del empleo y la producción, aunque la situación nacional no dejaba que esto se concretara eficazmente; y finalmente, dar visibilidad y rendimiento político al tema de la vivienda, ya que se logró controlar políticamente al sector, en especial al ВНУ.

La reforma de 1990 pretendió introducir nuevas reglas de juego para transformar el rol y los cometidos públicos en vivienda. El proceso muestra un modelo híbrido por la incapacidad de las élites políticas de producir el cambio, donde por dieciséis años convivieron dos instituciones con metas y funciones diferenciadas a la vez que escasamente conectadas entre sí. Poco quedó de los cometidos y metas que se otorgaron al Ministerio, diluidos en un organismo de escasa performance, tendencia que no logró superar para implementar líneas de política pública que respondieran a la demanda instalada.

Pero esta reforma, aun ineficaz en su época, dejó a la luz un sinceramiento en las naturalezas que dan forma al sector. Las acciones en vivienda tienen una conceptualización política más amplia que la dotación con sentido social de la casa habitación para grupos sociales. En las fases de formación de agenda, decisión e implementación de una política de vivienda entran otros factores conformando una arena de difícil resolución, producto de la complejidad que supone la distribución de recursos y la participación del sector en el crecimiento y desarrollo económico, en un mundo donde los cambios sociales no son suficiente y adecuadamente acompañados por los gobiernos.

Se dejó a la vista algo que se percibía, pero que quedaba oculto por el discurso político e institucional: que el área pública de la vivienda tiene un carácter sistémico, donde lo social en sentido universal se diluye a favor de una concepción liberal asistencialista. Esta área está involucrada en otras dimensiones de la función pública y propende a componer determinados equilibrios económicos y sociales para la realización de sus objetivos en función de la orientación sobre la competitividad sistémica del Estado. Si se la supone tan solo como una política social, tal como son declarados los fines de las instituciones que la integran (en el caso uruguayo así lo definen históricamente la carta orgánica del ВНУ y los fines del МВОТМА), no es posible explicar la historia de problemas de regulación y distribución que se sostienen independientemente de las orientaciones de los respectivos gobiernos que la han asumido. Y es este carácter sistémico el que complica la comprensión de las funciones oficiales en la elaboración de política pública y la elección de los públicos beneficiarios, arrastrándose históricamente la noción de déficit habitacional y de demanda insatisfecha cualquiera sea la orientación del gobierno. Esta situación se observa como hemos visto en este

recorrido en los intentos normativos para integrar al sector privado y descomprimir al sector público.

## Quinta etapa: La reforma del sector en el progresismo (2005)

La situación del sector público de la vivienda a fines del año 2004 arrastraba la crisis financiera del país iniciada en 2001. El BHU estaba sin operativa, intervenidas sus finanzas y su gestión por el Banco Central desde 2002 y el MVOTMA no concretó los proyectos del PQ. La oferta de vivienda solo se manifestaba a través de los privados que también habían perdido fuerza, mostrando un sector de actividad sumamente debilitado.

Cuando asume el gobierno frenteamplista de Tabaré Vázquez en marzo de 2005, el objetivo fue generar nuevas pautas en la distribución de la renta para lograr cambios rápidos en un mapa social horadado por las sucesivas crisis y por modelos de políticas orientadas a la remercantilización de bienes básicos del bienestar.<sup>135</sup> La propuesta de reforma institucional priorizó al área social como escalón de acceso a la integración social, respondiendo a los objetivos programáticos trazados por el nuevo gobierno. Las políticas sociales básicas para el gobierno fueron la salud, la atención social de emergencia, la educación y la seguridad social. Los contenidos en estos campos sociales introdujeron nuevas reglas de distribución de bienes e integraron nuevos mecanismos de participación de actores de interés en la implementación de las políticas.

La propuesta Uruguay Social del Frente Amplio rechaza el enfoque economicista (financiero y productivo) que se le había dado al tema vivienda por parte de los gobiernos de los partidos tradicionales y proclamaba la independencia de todas las políticas sociales de la macroeconomía:

Se emplearán diferentes formas de gestión y tenencia, crédito y subsidio, para atacar los distintos problemas: acceso, permanencia, producción, tierra, mejoramiento y mantenimiento, aprovechando las infraestructuras existentes y potenciando a la construcción para generar empleo. Se promoverán asimismo los consensos necesarios para constituir una política de Estado en la materia (Uruguay Social, FA, 2005).

Este discurso hacía suponer que el Frente Amplio acometía una vuelta a las bases de la antigua matriz de distribución universal desarrollada en los cuarenta y asumiría un papel activo en la materia, restaurando los vacíos que formaron las políticas de tres gobiernos de centro-derecha desde 1990.

El área de la política de vivienda, si bien parecía necesario incorporarla en esta agenda social, no tuvo un peso específico durante todo el período. La demanda instalada presionaba y los actores cooperativos eran socios políticos

---

<sup>135</sup> También en el área fiscal se produjeron cambios de diseño institucional y orientación de políticas que tuvieron como uno de sus destinos el mismo objetivo de justicia social a través de nuevos canales de redistribución del ingreso.

históricos del nuevo gobierno, por lo que esperaban una solución a un viejo problema. Pero primó el criterio de «poner la casa en orden».

Las metas propuestas fueron:

- a. la mejora de la gestión institucional operando sobre los roles, las competencias y capacidades de las organizaciones, la gestión de los recursos humanos y las relaciones intergubernamentales y socioinstitucionales;
- b. el fortalecimiento de la política de vivienda, redimensionando el sentido del crédito hipotecario; y
- c. la recuperación y posicionamiento del sector en el mercado inmobiliario.<sup>136</sup>

Entre 2005 y 2008, se impuso la actuación decisiva del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y del BCU que determinaron definitivamente el cambio en la naturaleza institucional del BHU, exigiendo su desempeño como entidad financiera. Por su parte, el MVOTMA que desde sus orígenes tenía una estructura de prestación residual, focalizada, quedó sujeto a los recursos del presupuesto nacional para continuar su actividad social, diseñar las líneas matrices y planificar las actividades del sector público. El sector nuevamente se vio inmerso en un escenario bifronte: los planes y programas quedaron a cargo del MVOTMA y el escenario financiero fue dirigido por el MEF. En este marco continuó, en definitiva, la política heredada de anteriores administraciones y recomendadas por los organismos internacionales como parte del paquete de equilibrio macroeconómico del país.

El primer ministro del período fue el arquitecto Mariano Arana (2005-2008), que en consonancia con las metas previstas por el gobierno central apuntó a: la mejora de la gestión institucional; racionalizar el crédito hipotecario en sus activos y pasivos; y la recuperación y posicionamiento del sector en el mercado inmobiliario.<sup>137</sup> Las estrategias adoptadas fueron el saneamiento de las cuentas, el redimensionamiento de la relación institucional con los usuarios y proveedores del sector (ahorristas, deudores y empresarios). Estas estrategias implicaron cambios en el diseño institucional y la orientación de las políticas y supusieron nuevos arreglos con los actores públicos y no públicos.

La demanda calculada en alrededor de 80.000 familias, encontraba hacia 2004, un mercado privado débil de respuesta y un sector público casi paralizado. A partir de 2005 la recuperación económica activó la plaza bancaria privada que

---

136 MVOTMA (11/2006) Licitaciones públicas nacionales para la construcción de hasta 1600 viviendas en todo el país. Presidencia de la República (2007) Memoria y Balance del Ejecutivo al Poder Legislativo. FUCVAM (2007) 2007: Año nuevo con viejas prácticas. INE (2007) Índices de la actividad inmobiliaria noviembre-enero 2007.

137 MVOTMA (11/2006) Licitaciones públicas nacionales para la construcción de hasta 1600 viviendas en todo el país. Presidencia de la República (2007) Memoria y Balance del Ejecutivo al Poder Legislativo. FUCVAM (2007) 2007: Año nuevo con viejas prácticas. INE (2007) Índices de la actividad inmobiliaria noviembre-enero 2007.

comenzó a ofrecer préstamos hipotecarios con menores intereses de los usuales, generando una arena competitiva, atractiva para sectores con capacidad de pago.<sup>138</sup>

Las medidas tomadas por el Ministerio entre 2005 y 2008 fueron que el MVOTMA, a través de la Dinavi, ocupó definitivamente el centro del área pública de vivienda,<sup>139</sup> teniendo a su cargo la decisión e implementación de planes y programas de todo el espectro de demanda<sup>140</sup> y la coordinación de todos los actores que intervienen en el proceso de la política, incluido el BHU.

En este período también asumió la responsabilidad ejecutiva del PIAI, financiado por el BID y ejecutado en la órbita de la OPP hasta el 2005, se reconstituyó y quedó bajo su administración el Fondo Nacional de Vivienda y Urbanización (Fonaviu) con destino al subsidio habitacional para familias de bajos ingresos, y la coordinación del relacionamiento político con las cooperativas de vivienda de ayuda mutua. Algo a destacar es una incipiente política de coordinación intergubernamental, específicamente con el área social y de infraestructura de servicios del Estado.<sup>141</sup>

Por su parte, el BHU pasó definitivamente a formar parte del sistema bancario y de sus reglas de capitalización financiera, al que entró compulsivamente con la crisis del año 2002 y del cual había estado alejado gran parte de su historia, en una constante contradicción entre su doble función de institución bancaria e institución con fin social. Le cupo al BHU en este proceso la misión de administrar los recursos financieros<sup>142</sup> bajo la estricta tutela de un nuevo actor en esta arena de política: el MEF. La tarea actual del BHU es reinsertarse en el mercado hipotecario dejando de lado las prerrogativas de «subsidios ocultos» como lo fueron durante décadas las bajas tasas de interés con que el banco competía en la plaza inmobiliaria. Esto es interpretado en la *Memoria anual* (2007) del Ministerio como: «[...] poner en funcionamiento en el mercado al sector público, que permita la participación y complementación del sector financiero privado en el sistema [...] estableciendo reglas de juego equilibradas». Esta línea estratégica no deja de ser novedosa en la historia hipotecaria pública. Anteriormente, las políticas oscilaron entre monopolizar el mercado hipotecario a fuerza de subsidios y mecanismos financieros, y dejar al BHU prácticamente fuera de dicho mercado, como se intentó en el período 2000-2005. Aquí se habla de participar y complementar, lo cual si bien, en definitiva puede ser lo mismo que antes, deja abierta la puerta para que los mercados no desestimen al banco público y tampoco se sientan que este va a manejar los hilos financieros de tasas e intereses, en especial, cuando esta medida viene de un gobierno de izquierda. Además, el sector público manifiesta desde

138 El Bandes emergió primero seguido de ofertas de los Bancos ABM y Comercial ofreciendo tasas, plazos y extensiones al promitente comprador y buen pagador.

139 A los efectos del detalle del cambio operado con la entrada de nuevas autoridades en 2005, véase el Informe de Coyuntura 2006, EBO-ICP, Montevideo, pp. 126 a 129.

140 Cabe recordar que desde sus orígenes el MVOTMA tuvo como cometido esencial la atención a la demanda no solvente, implementando «políticas de vivienda económica y de emergencia social».

141 Convenios con el MSP, Mides, MTOP, MTD, BPS, Anep, Latu, Udelar, entre otros.

142 Memoria anual del MVOTMA año 2006, p. 9, disponible en <www.presidencia.gub.uy>.

ahora, reconocer al mercado como esfera legítima de la oferta al cual el Estado se integra, cuestión esencial al rol del BHU en el espacio de la oferta de vivienda. Este no fue el discurso tradicional de la izquierda en cuanto al rol del Estado y específicamente del BHU como actor principal en una política social, dando cuenta de un viraje en la orientación política sobre el tema en relación con las propuestas programáticas que consideraban al sector vivienda con contenido social.

La necesidad de racionalizar la operativa bancaria del BHU generó dos estrategias que involucraron la opinión y decisión del sistema financiero público (MEF y BCU) para elaborar un nuevo diseño. Por un lado, se adoptó una cultura gerencial, a través del Sistema Integral de Gestión de Riesgos (SIGR), con el objetivo de generar mejores prácticas financieras y un relacionamiento no conflictivo con los organismos supervisores (MVOTMA y MEF). Por otro, se modernizó el sistema operativo a través del Sistema Integral de Gestión Bancaria (SIGB), renovando su sistema operativo de cartera de clientes, créditos e inmuebles, como exigencia para retomar a corto plazo «[...] la actividad bancaria de gestión de préstamos» y se creó un sistema contable para la liquidación de sueldos, compras e inventarios» (Memorias, 2007: 9).

Comenzó a producirse y mostrarse públicamente un cambio de naturaleza de la política de vivienda, que pasó de ser imaginada como una política distributiva de acceso universal, componente del bienestar, a una política de cuasimercado sujeta a regulaciones que introducían otras modalidades de intervención del Estado. En este marco, aparecen en los objetivos institucionales, mecanismos del llamado nuevo gerenciamiento público, cuyos principios son la competencia, la transparencia, la gestión por resultados, la participación de actores y la descentralización de funciones y competencias. El área reformuló sus metas en los siguientes campos:

Retomar la capacidad estatal en la provisión de recursos habitacionales con fines sociales, diferenciando y especializando instituciones y procedimientos. En este modelo, la oferta diferencial del Ministerio, se mantiene relacionada al criterio de estratificación de la demanda según el indicador del ingreso (instituido en la reforma del año 1991).

Racionalizar el gasto, generar eficiencia y eficacia institucional, reformulando su organización interna a través de modelos de mejora y competitividad de la gestión, reestructuración de sus recursos humanos, en especial del BHU sobreextendido en personal y capacidades de gestión extra-financiera.

Despolitizar el área, incorporando transparencia y participación social a la gestión, tratando de desmarcarse de viejas prácticas burocráticas clientelares con instrumentos de nueva gerencia pública como la gestión por resultados sobre el presupuesto asignado.

Ligar a la política de vivienda con el área macroeconómica del Estado, generando lazos de control financiero institucional con el MEF y político a través de la cartera ministerial.

Recrear el sistema nacional de vivienda, donde el Estado será un actor con competencias regulatorias y distributivas, aunque sin monopolio en la dirección de preferencias en el plano productivo y financiero del sector. El modelo de gobernanza aplicado al área revierte la vieja concepción del ЕКВ de la autoridad del Estado para modificar las preferencias sociales.

### A favor... y no tan a favor: los debates por la reforma del sector

Desde fines de 2005 se constituyeron en torno al gobierno coaliciones de oposición y coaliciones de apoyo. En el proceso iniciado en 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. A la vez, se habían fortalecido nuevos vínculos con el sector privado que apoyaba la reforma política del área. Otro actor financiero estatal, como el BROU también entró en la arena, promoviendo préstamos blandos para el acceso a la vivienda, cuestión que puede interpretarse como una estrategia gubernamental para paliar el tiempo que insumía rehabilitar al ВНУ o como una política de fomento iniciada por el propio banco autodefinido como banco de desarrollo (productivo y social).

Por distintos motivos, el gremio bancario y las cooperativas se sintieron desplazados y deslindando 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 esa modalidad colectiva. La relación generó una situación de «dilema de acción colectiva» por la postura del Ministerio frente a la deuda crónica de FUCVAM, deuda que ascendía en la época a U\$S 7.240.000 de cuotas vencidas y a un saldo a amortizar de U\$S 30.600.00, correspondiendo a esta corporación el 98% de la deuda en esta modalidad.<sup>143</sup> La historia comenzó en el año 2006 cuando el Ministerio acordó con FUCVAM la aprobación de un préstamo de 22 millones de dólares para la construcción de viviendas bajo régimen cooperativo de ayuda mutua, proyectando destinar fondos de Foanviu y del Fondo de Fomento Cooperativo (FFC) a 27 nuevas cooperativas. El FFC fue una nueva figura institucional cuyo financiamiento dependía directamente de las cuotas pagadas de préstamos al Fonaviu y autorizaba nuevos emprendimientos en la medida en que se efectivizaran, asegurando el saneamiento financiero de la deuda cooperativa.

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 los grupos. Las declaraciones del ministro Arana en enero de 2007 fundamentaron la necesidad de recuperar la credibilidad del sistema hipotecario público

---

143 La deuda cooperativa por concepto de cuotas vencidas a U\$S 7.268.000, disponible en <www.Presidencia.gub.uy> (26/12/2006).

frente a la sociedad sobre la base de recuperar la deuda cooperativa, pasando de hecho el problema a la interna de los grupos organizados.

Hemos realizado propuestas al cooperativismo para, por un lado recuperar lo adeudado y por otro atender las dificultades de pago de la mayoría de las familias cooperativistas, subsidiando parte de la cuota en relación con los ingresos de las familias<sup>144</sup>

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 época,<sup>145</sup> 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».

Para el gobierno, su postura era consistente, porque reclamaba un derecho de cobro legalmente establecido y acumulado por décadas. No obstante se le presentaba un dilema que refería a la capacidad de gobernabilidad en el sector, el conflicto mermaba la capacidad de cumplir con sus funciones, en especial con los objetivos del PQ 2005-2009. 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.

La desfinanciación en el área de vivienda pública no era totalmente responsabilidad de las cooperativas que se vieron sujetas a cambios bruscos en las reglas de juego por diferentes gobiernos (democráticos y autoritarios), aunque no dejaban de tener prendas en la abultada suma adeudada en décadas. El Ministerio como distribuidor de bienes sociales a través de préstamos blandos tenía la responsabilidad de brindar una cobertura amplia, más allá de las formas —organizadas o no— que alcanzara la demanda para cubrir los requisitos de vivienda. A su vez, los cooperativistas deudores, se encontraban ante un atajo entre la demanda de los promitentes cooperativistas compradores y los colectivos deudores, ya que de negarse a un arreglo de pago con el gobierno quedaba al descubierto que, en este caso, la solidaridad no paga. El problema no tuvo una solución inmediata pero sí radical. Esta vino en 2008, con la renuncia del ministro Arana y un nuevo encare a la solución de los deudores a través de la creación de la ANV. Como veremos más adelante, la estrategia de cobro de deudas no se abandonó, lo que sí se modificaron, fueron las estrategias institucionales a tales fines, que a la postre resultaron las más exitosas en décadas de exposición de este problema de relacionamiento entre gobiernos y grupos sociales.

Por otro lado, se conformó una coalición de apoyo en el mercado financiero y productivo. A través de las Cámaras de la Construcción y banca privada las cuales, propusieron cambios normativos para la promoción del sector privado

144 <[www.presidencia.gub.uy](http://www.presidencia.gub.uy)> (26/12/2006).

145 En publicación de FUCVAM del 5/1/2007, en <[www.fucvam.org.uy](http://www.fucvam.org.uy)>.

que culminó en el año 2008 con la Ley de Promoción Privada a la Vivienda de Interés Social (18.795 de 2011). El sector privado nacional dependía de las inversiones de alta gama, de capitales extranjeros y en especial los argentinos. En 2008 se desata en Estados Unidos y en países de la Unión Europea la ruptura de la burbuja inmobiliaria, cuyos coletazos barrieron también las costas latinoamericanas. Esta razón era suficiente para que los inversores y constructores privados empezaran a ver los grupos de ingresos medios como un cliente atractivo, en un contexto nacional de crecimiento salarial y reducción continua del desempleo. La relación entre actores públicos y privados comenzó un proceso de acercamiento donde el foco se puso en la vivienda de interés social.

Otra medida que se tomó en el período 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.

### Las políticas y sus destinatarios

Las acciones con más visibilidad fueron las líneas de garantía y subsidio de alquiler para grupos de bajos y medianos ingresos, pero tomaron en especial una orientación hacia jóvenes, jefas de hogar y jubilados, grupos considerados vulnerables por no contar con la protección social necesaria y no estar insertos en los mecanismos laborales. La línea de alquiler al aumentar la capacidad de la demanda, auspiciaron conductas al alza del mercado, donde «[...] los alquileres nuevos en Montevideo crecieron casi 80% en dólares en los últimos tres años, un 20% en el 2007, y el tamaño del mercado de los arrendamientos se redujo de un 30 a un 15%.<sup>146</sup>

De acuerdo a datos del INE (2008) entre el 40% y el 50% de los ingresos de los hogares de menores recursos se destinaba al pago de la vivienda. La entrada del Estado financiando esta modalidad a un mercado no regulado generó expectativa en los precios por la entrada de fondos frescos estatales, cuestión que retrasó el objetivo de aumentar el ingreso de hogares a una vivienda.

Las hipotecas de compra de unidades ya construidas o comprometidas se ofertaron a precios de mercado, reduciendo un porcentaje alto de aspirantes. Los préstamos para vivienda usada subsidiada de mediana calidad<sup>147</sup> se localizaron territorialmente donde la demanda no era sustantiva. Por otro lado, el

<sup>146</sup> *El Observador*, 24/5/2008, p. 2.

<sup>147</sup> «[...] niveles I y II en los departamentos de Lavalleja, Treinta y Tres, Flores, Maldonado y Soriano hasta un máximo de 80 viviendas que se distribuirán de acuerdo con la demanda efectiva de cada departamento, con el objetivo de que quienes resulten seleccionados accedan en propiedad a una vivienda nueva o usada adquirida en el mercado, sea propiedad de particulares como del BHU, cuyo valor de tasación sea entre UR 1150 y UR 2450, el cual se registrará por las disposiciones contenidas en la presente resolución». Resolución de Dinavi, MVOTMA del 29/7/2008.

BHU tenía previsto incorporar un capital de préstamo de 18 millones de dólares en 2007, cobrable en unidades indexadas (UI) y unidades reajustables (UR) a plazos de entre 5 a 25 años a una tasa efectiva anual del 7% (más alta que los intereses de mercado). Se calculaba que el préstamo promedio se ubicaría en 18.000 dólares, suma insuficiente para cubrir los precios estándar del mercado que promedian alrededor de 30.000 dólares una vivienda mediana en calidad y tamaño. Finalmente este plan no se concretó por los atrasos en el plan de reordenamiento del sector y por los conflictos con el gremio bancario.

La competencia hipotecaria privada comenzó un crecimiento sostenido luego de la crisis de 2002. De acuerdo a datos, «[...] el saldo total acumulado de crédito colocado por la banca privada comenzó a crecer aceleradamente en 2007, cuando alcanzó los US\$ 112 millones. De ese saldo total, US\$ 41 millones fueron prestados en el año 2007».<sup>148</sup>

Cuadro 7. Condiciones de oferta hipotecaria en banca privada y pública en 2008

Instituciones	Crédito	Tasa UI	Financiación años	Monto sobre valor total
Bandes	UI*/US\$	6,5%	4 a 25	90%
Itaú	UI/US\$	7,0%	1 a 10	70%
Santander	UI/US\$	6,5%	18 a 20	80%
BBVA	UI/US\$	7,0%	Hasta 20	70%
ABM	UI/US\$	5,0%	15	70%
Credit	UI/US\$	5,0%	15	70%
NBC	UI/US\$	6,9%	15	70%
BROU	UI/US\$	6,0%	20	70% a 90%

\*Unidades indexadas o dólares (valor tasa Libor)

Fuente: elaboración propia en base a datos de *El Observador*.

En la línea de construcción de vivienda nueva, hacia finales del período y bajo la jefatura del nuevo ministro Carlos Colacce, reaparecieron los PPT, licitando la construcción de conjuntos habitacionales sobre una infraestructura material a cargo del licitante. Esta línea había sido discontinuada al principio de la gestión de Arana, por el peso de la corrupción que generó el prebendarismo del Estado hacia la corporación empresarial y es parte de lo que el Ministerio denominaba «obra paralizada».

El período cerró en 2009 demostrando prudencia y firmeza en el manejo de la cosa pública, fortaleciendo el quehacer institucional, introduciendo cambios y en algunos casos reafirmando anteriores orientaciones sobre la arquitectura institucional, aunque su operativa fuera observada como más de lo mismo por parte de algunos sectores de la sociedad civil y a la postre se temía que ocasionara

148 *El Observador*, 24/5/2008, p. 2. Los créditos aún se encontraban por debajo del 50% del nivel del año 2000. En 1996, el crédito hipotecario del sector privado era el 36% del crédito total, en 2007 ese porcentaje alcanzó el 22% y en el 2002 bajo al 15%. En 1996 el CH representaba el 15% del PBI y en 2004 cayó al 5%.

costos políticos. Los rendimientos observables en materia de asignación de recursos del sector público en el período 2005-2006 se resumen en el siguiente cuadro:

Cuadro 8. Actividad del sector público de la vivienda por unidades de vivienda según modalidades (2006-2007)

	MV(a)	BHU	MEVIR	PIAI	COOP	Total
Viviendas construidas	523	958	762	1924	563	4730
Viviendas en proceso	1600			3353		4953
Nuevos contratos			s/d		1486	1486
Garantía alquileres	6325					6325
Compra viviendas usadas		300				300
Alquiler c/ <i>leasing</i>		500				500
Viviendas construidas paralizadas	829				607	1436
Total	9277	1758	762	5277	2656	19.730

(a) Soluciones a BPS, Intendencias, MDN, entre otros.

Fuente: elaboración propia según datos del MVOTMA, 2007.<sup>149</sup>

### ¿Qué hay de nuevo, viejo?: Normativas y orientaciones de políticas 2009-2010

El MVOTMA en 2008 estaba urgido por los plazos políticos del gobierno frenteamplista que completaba su período al año siguiente. La competencia electoral exigiría cuentas y en materia de políticas distributivas no había mucho que rendir. El cambio de jerarquías a principios del año 2008 tuvo el objetivo de comenzar la implementación de políticas durante ese año, generando una oferta de subsidios parciales (alrededor de un 7,5% del valor real de la propiedad) para grupos de clase media, con un techo de ingreso familiar de \$ 25.000 mensuales.<sup>150</sup> Sin embargo, todavía no había claridad sobre la elaboración de programas dirigidos a grupos en situación de pobreza e indigencia. El clima de irresolución que envolvía la operativa del sector inquietaba a la fuerza política del gobierno, porque no se había respondido a los objetivos sociales del programa de gobierno. Legisladores oficialistas<sup>151</sup> reclamaron una revisión total del plan de vivienda demandando mayor presupuesto para el sector como forma de agilizar el proceso. Desde el cooperativismo de ayuda mutua, Benjamín Nahoum (asesor histórico de FUCVAM) opinaba que la política de vivienda «[...] no entraba en las prioridades sociales del gobierno».<sup>152</sup>

149 Memorias del MVOTMA, 2007.

150 Entrevista al Ministro C. Colacce en programa *En Perspectiva* (24/6/2008) y declaraciones del director de Vivienda, G. Altamirano a diario *El Observador* (en *Revista Propiedades* mayo de 2008).

151 Conde y Bernini del PS, Lorier del PCU. Véase *Brecha*, 27/7/2007.

152 Semanario *Brecha*, 27/7/2007.

A esa altura del período, solo el mercado se mostraba satisfecho por el lugar que había logrado en la apertura a transacciones financieras hipotecarias, respuesta de una sociedad en franco crecimiento de sus ingresos.

Es un buen momento para tomar decisiones de consolidación patrimonial y de intentar vivir en una casa más adecuada, en la medida en que se tengan condiciones para pagar los préstamos [...] la economía está creciendo y parece hacerlo por razones sólidas,

ya que Uruguay «mejora sus oportunidades en una región complicada [...]. Hay un horizonte estable y atractivo que permite a la gente tomar deudas, sobre todo si son en unidades indexadas».<sup>153</sup>

Un representante de la Cámara Inmobiliaria también avizoraba buenos tiempos: «Los créditos son siempre bienvenidos por los consumidores y quienes operamos en el mercado, pero debemos ser cuidadosos con la toma de los mismos y aconsejar al comprador».<sup>154</sup>

El crédito fue aumentando progresivamente a manos del BROU y de la banca privada. Entre 2007 y 2008 se colocaron 112 millones de dólares en créditos hipotecarios. Esta tendencia era importante, en especial para el sector privado que comenzaba a recuperar una fuerte pérdida de inversión acumulada en una década: en 1996 el crédito hipotecario privado era del 36% y en 2002 había descendido al 15%. Con relación al PBI, mientras en 1996 el sector inmobiliario y de construcción privada alcanzaba al 15% en 2004 representaba solamente el 5% del PBI.

Para una fuerza política de izquierda, que históricamente incluyó la vivienda como parte del paquete de políticas sociales básicas y universales, la inactividad estatal tan prolongada no podía explicarse exclusivamente por la dificultad para la captación de recursos o la reformulación de la gestión, ni tampoco por la oposición de algunos actores de interés corporativo como el gremio bancario o las cooperativas. Tampoco por la falta de recursos en un gasto social que aumentaba progresivamente en el período para otros sectores de políticas. ¿Cuál era entonces la razón para la parálisis operativa del Ministerio y del BHU? La respuesta se encuentra en el primer gobierno de izquierda del país tenía que asegurarse el desempeño eficiente del sector, no podía fallar como consecutivamente pasó a otros gobiernos. La reforma institucional sobre roles y funciones del sector aspiraba a poner en funcionamiento una estructura homogénea, con una cabeza rectora a la cual las instituciones ya existentes respetaran, y que a la vez tuviera un respaldo político sólido. La reforma que definitivamente se instaló en el año 2008, a través de la ley 18.125 trazó tres lineamientos específicos:

- a. la reestructuración de funciones del BHU asegurando su función exclusivamente financiera;
- b. la creación de la ANV como ente descentralizado del Estado;

---

153 J. Villamide, 24/5/2008, *Revista Propiedades*.

154 Juan Silvera, CIU. *El Observador*, 24/5/2008.

- c. la creación de un sistema de ejecución simplificada del crédito hipotecario para la vivienda, donde se modificó el sistema de la intervención judicial existente hasta la fecha y se cambiaron las atribuciones de los acreedores respecto del bien endeudado.<sup>155</sup>

En este paquete normativo se ubicaron definitivamente los roles y las funciones estatales y el nuevo tipo de relacionamiento del área estatal con la ciudadanía. La reforma en proceso cuajó finalmente. Se separaron las funciones de los dos grandes actores sobre los cuales reformas anteriores habían naufragado: el BHU financiero, el MVOTMA dedicado a programas focalizados. La estrategia innovadora que finalmente salvó al sector fue introducir un organismo de agencia, la ANV que concentra la decisión y gestión operativa de los recursos institucionales y la gestión de deudores asumiendo un rol principal en materia de planificación y ejecución de planes de acceso a la vivienda que son implementados en su seno o en las otras dos instituciones de acuerdo a cada modalidad asignada.

### *Razón y naturaleza de la ANV*

La ANV fue diseñada por un programa financiado por el PNUD<sup>156</sup> y propuesta como proyecto de ley desde el Ejecutivo nacional. En el capítulo 2, art. 9.º, se determina su creación: «Créase la Agencia Nacional de Vivienda como servicio descentralizado, con los fines, cometidos y atribuciones que especifica esta ley. En su actuación podrá identificarse también con la sigla “ANV”, en la presente ley se la menciona como “la Agencia”».<sup>157</sup>

El modelo institucional y organizativo responde a las tendencias del llamado nuevo gerencialismo público (NGP), modelo de gestión estatal que se ha introducido como alternativa de orientación de ideas y prácticas de la gestión pública penetrando indistintamente en gobiernos con diferente orientación programática. En algunas áreas públicas se ha convertido en una orientación potente que modifica los estándares clásicos que dan marco a la producción de las políticas tradicionales asentadas sobre norma y procedimiento. Estas formas no han sustituido al modelo burocrático, en general conviven con este, introduciéndose en áreas programáticas sensibles, en especial en servicios que tienen directos destinatarios en el plano social.

El fundamento del NGP es producir un cambio de gestión que elimine las rémoras de la administración burocrático-corporativa, politizada, formadora de clientelas, imponiendo una visión-misión de la gestión donde predomine una visión técnica. Hood (1991), plantea que la reestructura institucional con el desprendimiento de funciones básicas en la prestación de bienes y servicios produce

---

155 Un juicio ejecutorio de vivienda podía llevar más de una década.

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

157 Comillas originales.

la descentralización del aparato burocrático en agencias con autonomía operativa de otros organismos, y ligados estrechamente al centro de poder político.

La recomposición interna de la institucionalidad promueve la formación de una dirección gerencial flexible para operar, con mayores estándares de responsabilización de las acciones emprendidas, donde la re-asignación de los recursos estará mediada por los resultados obtenidos; permite la evaluación del rendimiento de la política —efectividad e impacto—, de su eficacia —cumplimiento de las metas— y eficiencia —relación objetivo gasto—; y la reestructura en la organización y asignación del gasto genera cambios en el comportamiento institucional y en los actores que compiten entre unidades internas del sistema basados en la oferta de eficiencia de gasto y oferta de mejores productos. El diseño de la planificación y la evaluación estarán nutridos por estándares de rendimiento en fines y metas, a los cuales se llega con objetivos, indicadores de eficiencia y efectividad medibles cuantitativamente, que permiten evaluar los rendimientos institucionales y de los funcionarios. Esto posibilita una evaluación del rendimiento de la política —efectividad e impacto—, de su eficacia —cumplimiento de las metas— y eficiencia —relación objetivo-gasto—.

Una de las dimensiones organizativas que se adopta en este enfoque se basa en la teoría de la agencia (Erazo, 2011: 9) que dispone un relacionamiento particular al interior del Estado y de este con la ciudadanía y el mercado. Este enfoque plantea un relacionamiento donde política y burocracia tienen claras distinciones de función, reforzando al concepto gerencialista con la asepsia técnica, que se vincula con la esfera política al solo efecto de lograr eficiencia y eficacia del mandato, a través de instrumentos no contaminados por presiones externas. A los efectos las principales características que definen este enfoque son:

- a. distinción entre política estratégica y funciones de los organismos sectoriales;
- b. descentralización de funciones decisionales del organismo rector, otorgando autonomía de gestión a la agencia;
- c. las agencias trabajan sobre objetivos de desempeño que son aprobados por la dirección política;
- d. disponen de control financiero y presupuestario por su estatus descentralizado;
- e. la labor está centrada en los resultados, evaluados con indicadores de performance, de eficacia y eficiencia;
- f. hay separación en las fuentes de financiamiento del organismo rector;
- g. la agencia define con autonomía la relación con el consumidor, cliente o usuario, y las formas de provisión.

Niskanen (1976), propone que la figura de agencia supone mayor eficiencia y eficacia en el desarrollo de servicios públicos, reducción de gastos de funcionamiento por concentración de recursos, generación concentrada de la información para viabilizar las alternativas de ejecución de acciones públicas, control de la burocracia del sector, mejores posibilidades de competir en el ambiente

sistémico donde se desarrolla la política y su estrategia. Esto redonda en transparencia y racionalización de la gestión y mejor cultura organizativa.

La creación del nuevo organismo ANV fue argumentado como un sistema que: [...] tiene como finalidad promover y facilitar el acceso a la vivienda de conformidad al art. 45 de la Constitución de la República, así como contribuir a la elaboración e implementación de las políticas públicas en materia de hábitat urbano.<sup>158</sup>

Sus funciones fueron:

- a. Ejecutar programas de vivienda y desarrollo urbano en acuerdo con entidades públicas y privadas.
- b. Desarrollar y gestionar instrumentos financieros que faciliten el acceso al financiamiento de la vivienda
- c. Actuar en el mercado inmobiliario como inversionista y gestor de emprendimientos en áreas urbanas
- d. Además, administrará activos de cartera de créditos para la vivienda.<sup>159</sup>

En cinco años de existencia su labor fue productiva y consistente con sus metas:

- Asumió el rol directriz del sector, determinando los rumbos de los otros organismos.
- Empezó la elaboración estratégica de planes y ejecutó programas de vivienda con actores públicos y privados.
- Se convirtió en el brazo ejecutor de la mayor parte de programas a cargo del MVTMA destinados a cooperativas y grupos de ingresos bajos y medio-bajos, generó fideicomisos en acuerdo con el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), intendencias y otros organismos.
- Desarrolló otros instrumentos financieros de financiamiento a la vivienda y prestó servicios técnicos y de ventanilla al BHU.
- Gestionó la cartera de deudores del BHU ejecutando miles de viviendas impagas cuyos fondos fueron volcados a los planes de la ANV.
- Generó nuevos decretos para el Ejecutivo y proyectos de ley sancionados posteriormente en el Parlamento.<sup>160</sup>

La ANV se convirtió en el centro ejecutivo del área, teniendo directa información y control sobre las actividades del Ministerio y del BHU por ser el organismo creador y de contralor de las líneas de políticas ejecutadas por estos. El organigrama sectorial quedó diseñado de la siguiente manera:

158 Sesión Ordinaria CC.RR, 18/7/2007, p. 44.

159 Ídem.

160 Memorias parlamentarias: 2009, 2010, 2011 y 2012. En <www.anv.gub.uy>.

Cuadro 9. Diseño institucional del sector vivienda desde 2008

Instituciones	Estatus jurídico	Competencias	Recursos
MVOTMA	Poder Ejecutivo	Órgano rector de la vivienda	Presupuesto nacional, Fonaviu, préstamos internacionales
BHU	Organismo Descentralizado	Créditos financieros	Asignación financiera
ANV	Organismo Descentralizado	Programas ejecución viviendas; desarrollo urbano; gestión financiera P/P; recupero activos	Cofinanciación PNUD y fondo fideicomiso de deudas del BHU

Fuente: elaboración propia con datos de ANV, MVOTMA.

### Las ideas y los debates en el proceso de creación de la ANV

La fundamentación para el cambio institucional se apoyó en las metas y objetivos del programa del FA sobre mayor acceso al bienestar, sustentado en la integración y cohesión social. Sin embargo, es importante hacer notar que en estas líneas programáticas se avizoraba un cambio con contenidos nuevos de gestión que auguraban la introducción de nuevas tramas institucionales:<sup>161</sup>

El «Uruguay Social» requiere un estado menos pesado y burocrático, más moderno, sensible, eficiente y transparente. [...] queremos subrayar que todas las políticas sociales serán pensadas y ejecutadas para que sus beneficios lleguen abajo, a la gente y no queden en una parte importante atrapadas en la burocracia, en una telaraña de intermediación.<sup>162</sup>

Estos argumentos se registran en la defensa de la nueva ley por parte de los parlamentarios oficialistas en ambas Cámaras Legislativas, ley que curiosamente se denominó de «Modificación a la Carta Orgánica del BHU»,<sup>163</sup> pero que adicionaba otros temas más importantes como la creación de la ANV y la flexibilización de los procesos judiciales por desalojos. El diputado Gustavo Bernini (Partido Socialista, FA) rebatía a la oposición argumentando que el nuevo diseño era una garantía de protección a tendencias neoliberales de los organismos internacionales que querían privatizar los mecanismos sociales, apoyando la argumentación del diputado Jorge Patrone (Asamblea Uruguay, FA) que explicaba a la Cámara que «[...] hay que ser más radical. Tenemos que distinguir el concepto de entidad bancaria (BHU) del concepto social (Ministerio y ANV)»,<sup>164</sup> haciéndose partícipe de un modelo segmentado y focalizado, impuesto por gobiernos anteriores de centro derecha y olvidando por completo la función social del BHU defendida históricamente por la izquierda. Estos argumentos concitaban la sorpresa de la oposición que argumentaba que, si este cambio hubiese sido planteado por los

161 Coexiste con el discurso citado anteriormente sobre la relevancia de la política social.

162 El Uruguay social, FA, 2004: 24-25.

163 En Cámara se preguntaron varias veces los legisladores, el porqué de este nombre cuando en realidad la carta orgánica no era lo más importante.

164 Sesión CC.DD, Sesión Ordinaria 13/2007, p. 89.

partidos tradicionales, el FA acometería con una oposición acérrima a la propuesta de una agencia:<sup>165</sup>

Me refiero a las atribuciones que se establecen a la nueva Agencia Nacional de Vivienda, que es del más puro espíritu privatizador y comercial. Precisamente, creo que si en otros tiempos hubiéramos planteado algo parecido, habríamos recibido más de una crítica de parte de la propia fuerza que ahora es gobierno.<sup>166</sup>

Es posible observar en los debates parlamentarios, y especialmente en la izquierda, una postura crecientemente radical contra los mecanismos de gestión burocrática y la noción del fracaso de las instituciones sectoriales con manejo burocrático:

Los organismos del Estado creados en diversos contextos históricos no forman un sistema eficaz para llevar adelante, coherente y coordinadamente, una política de vivienda y hábitat. Ni el MVOTMA ha podido cumplir a cabalidad con su rol rector y planificador de las políticas habitacionales ni el Banco Hipotecario del Uruguay —desde la crisis del 2002— desarrollar su función básica de otorgante de créditos para el acceso a la vivienda. Se suma a ello el menoscabo del papel de los gobiernos departamentales en la ejecución de los programas habitacionales.<sup>167</sup>

Se reconocía que cabía iniciar un proceso de cambio en la orientación de este sector público. El Estado regulador y facilitador de las relaciones entre sociedad y mercado, dentro de un marco de control para el cumplimiento de los derechos básicos. En suma, menos Estado omnipresente y más Estado garante de derechos básicos a través de nuevas formas y relaciones de gobernanza en el trípode gobierno, sociedad y mercado.

La crisis se extiende a los paradigmas de pensamiento acerca de los ejes de construcción de una política habitacional sustentable en el largo plazo, lo que implica un lento proceso de modificación de la matriz de pensamiento de los actores involucrados en el sistema. La propuesta de una nueva política habitacional contenida en el plan quinquenal vigente conjuga el necesario rol regulador y garante de los derechos sociales del Estado —incluyendo el derecho a la vivienda— con un rol facilitador a los efectos de poner en acción los recursos de capital (social, económico, etcétera) presentes en la sociedad.<sup>168</sup>

La orientación de la clase política gobernante estaba permeada de las ideas de los organismos internacionales, al igual que dos décadas atrás. Conceptos

---

165 Sesión cc.ss, 10/1/2007. «Me refiero a las atribuciones que se establecen a la nueva Agencia Nacional de Vivienda, que es del más puro espíritu privatizador y comercial. Precisamente, creo que si en otros tiempos hubiéramos planteado algo parecido, habríamos recibido más de una crítica de parte de la propia fuerza que ahora es Gobierno» (Senador Sergio Abreu, Partido Nacional, Alianza. cc.ss. Tomo 440, p. 71).

166 Ídem.

167 Miembro informante Senador E. Ríos, FA, sector Alianza Progresista. Sesión Extraordinaria, Tomo 440, 138, p. 22.

168 Senador Ríos, *ibídem*, p. 21.

como la eficiencia y la eficacia pública serían el reaseguro de políticas con mayor equidad, cohesión e integración social. El discurso gerencialista también permeaba el pensamiento de izquierda y fue una guía para los gobiernos progresistas latinoamericanos. El Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), recomendaba en 1999 que:

El cambio del papel del Estado en los sectores económicos y sociales es otra tendencia estructural. La actuación del Estado debe orientarse primordialmente hacia el área social, asegurando la universalidad de los servicios de salud y educación, y hacia la creación de instrumentos que ayuden a promover el desarrollo económico, garantizando las condiciones macroeconómicas favorables a la inversión privada y al aumento de la competitividad sistémica del país.

Respecto a rol gerencial del Estado: «La especificidad de la organización gubernamental se deriva, en primer término, de la motivación que la guía: los gestores públicos deben actuar de conformidad con el interés público» (CLAD, 1999: 15 y 16).

Estas ideas fueron incorporadas por los partidos de izquierda porque procuran soluciones «técnicas» en la «modernización de la gestión», en un ámbito complejo que tiene incidencia en la competitividad sistémica del país, porque reduce el gasto burocrático del aparato estatal y redistribuye el destino del gasto social hacia otros sectores de políticas. Para este enfoque, redireccionar eficientemente los recursos institucionales y humanos para cumplir fines colectivos significaba flexibilizar las instituciones y agilizar la operativa gubernamental. Otros actores deberán asumir problemas y responsabilidades, y el rol del Estado será la regulación de esas actividades y su control.

Por otro lado, aun para la izquierda iba quedando definitivamente claro que la política de vivienda no era solo una política social, que tiene también componentes de competitividad sistémica como son la inversión de capital nacional y extranjero, es un componente laboral y de desarrollo tecnológico, factores con los que son urgidos los gobiernos para competir en la economía global. Cabe preguntarse si los factores que hacen a la competitividad comenzaron a pesar más en el discurso y en las acciones que el componente social o si se vio como necesario incorporarlos para potenciar el factor social. En suma, quedó a la vista cómo y en qué grado entraba la vivienda en la matriz de protección social pública a la luz de los cambios. Midaglia, analiza que «[...] la necesidad de reforzar el edificio público bajo nuevos criterios de funcionamiento y revisar o instaurar un mecanismo de rendición de cuentas se vuelve la piedra angular del proceso reformista» (2012: 97), porque cuestiona la ingeniería en materia de protección al bienestar. Y en este punto, la concepción política del sector vivienda asume el cambio fundamentando que

Concomitantemente, el Ministerio debe considerar las acciones de los agentes privados, canalizándolas, estimulando y promoviendo aquellas que converjan con los lineamientos del plan. Asumir el desafío de su desarrollo requiere de una renovada acción del MVOTMA en la generación de la misma y como articulador de los diferentes actores y agentes» (MVOTMA, 2005, p. 21).

En los debates parlamentarios de discusión de la ley que le dio origen a la ANV, la oposición política objetaba la creación de una agencia. Se argumentaba que:

- a. Una Agencia con funciones y capacidades amplias terminaría por dejar sin objeto a los dos organismos históricos del área recreando una «muerte anunciada del BHU». <sup>169</sup> Se produciría un solapamiento de funciones entre los tres organismos, lo cual quitaría la importancia rectora al MVOTMA. El diputado Patrone (MPP, FA) contraargumentaba que había que distinguir muy bien el concepto social del concepto bancario. «Un banco no tiene una función social. Una de las muchas dificultades que encontró este gobierno al asumir se dio en este campo, donde era imposible —tenía atadas las manos— enfrentar el problema de la vivienda; era absolutamente imposible, y todos lo sabemos. Entonces, frente a un diagnóstico de extrema gravedad, las soluciones tienen que ser radicales. Esas soluciones pasan, por un lado, porque no se quiere que el crédito hipotecario esté radicado exclusivamente en manos privadas. Tenemos que ser claros y contundentes: la gestión del banco desde el punto de vista del control de las edificaciones, de la concesión de préstamos, ha sido decisivamente mala». <sup>170</sup>
- b. si se había realizado un saneamiento y racionalización de funciones no había razón para generar nuevas instituciones con propuestas de organismos internacionales inadecuadas al organigrama institucional del país, contradiciendo la estructura ya consolidada con la introducción de un sistema de agencia, donde la capacidad de decisión escapaba a los controles correspondientes del sistema político. <sup>171</sup>
- c. Recortar funciones del BHU y crear una agencia generarían solapamientos con el Banco de la República (BROU) que ejecuta semejantes funciones de crédito. <sup>172</sup>

Desde el punto de vista de los efectos sobre los beneficiarios, la oposición apelaba al control excesivo de la ANV: se argumentaba que se le otorgaba demasiado poder a un ente descentralizado al tener competencias de agente de retención de sueldos y pasividades, al aislar la ejecución del ámbito judicial y conceder capacidad de ejecución directa a los bancos privados. <sup>173</sup> Se planteaba

---

169 Diputado Jaime Trobo, Partido Nacional, 13.<sup>a</sup> Sesión Ordinaria cc. dd., 18/4/2007, p. 77.

170 13.<sup>a</sup> Sesión Ordinaria cc. dd., 18/4/2007, pp. 89-90.

171 Diputados Iván Posada, Nuevo Espacio y Daniel Mañana, Partido Colorado, 13.<sup>a</sup> Sesión Ordinaria cc. dd., 18/4/2007, p. 78.

172 Diputado Daniel Mañana, Partido Colorado y senador Luis A. Heber, Partido Nacional, Herrerismo, Diario de Sesiones cc.ss, tomo 440, 138, p. 67.

El senador Heber exponía: «¿A santo de qué necesitamos la creación de la Agencia Nacional de Vivienda? Se argumenta que es para la ejecución de las políticas de vivienda, y nosotros nos preguntamos si el Banco Hipotecario del Uruguay con su estructura actual no está habilitado para ello. ¿Existe algún inconveniente? ¿Hay inconvenientes que hacen que el gobierno nos plantee una nueva organización institucional del sistema público?». (Ídem).

173 Diputado Oribe, Partido Nacional.

a nivel parlamentario un dilema liberal, al cual el diputado Iván Posada del NE argumentaba que el FA debería de «[...] haber resuelto una reforma sobre la base histórica del sector», aludiendo al pasado del banco como operador principal, al cual habría que reformar sobre su misma institucionalidad y no convirtiéndolo en un mero operador financiero.

### ¿Qué cambió para el BHU?

El art. 1.º de la ley 18.125, pone en claro los nuevos límites financieros del banco. Declara que: «El BHU actuará como institución financiera especializada en el crédito hipotecario, para facilitar el acceso a la vivienda, rigiéndose en su actividad bancaria de acuerdo a las normas que fije el Banco Central del Uruguay».<sup>174</sup>

Esto significaba que el banco podría operar en acciones crediticias, a lo que se agregaba la limitación monetaria de solo transar en moneda nacional, UR o unidades indexadas (UI) para «Negociar, administrar y emitir todo tipo de valores negociables, cualquiera sea su modalidad, en el país o en el extranjero, por cuenta propia o de terceros»,<sup>175</sup> que en la década de los noventa otorgaba créditos en dólares a los ahorristas y no ahorristas para la compra de vivienda.

La defensa de esta modificación fundamentaba que

[...] recordemos que este banco se financia con el aporte de todos los uruguayos y esta disposición va dirigida, precisamente, a proteger a los tomadores de crédito, que son los propios uruguayos, pero también a defender a esta institución de la aventura que le significa hoy presentar un fortísimo descalce en determinada moneda, lo que es conocido por todos los legisladores.<sup>176</sup>

Para evitar descalces como los ocurridos en las décadas de los ochenta y noventa, se anulaba el art. 6.º de la ley 17.596 que establecía que:

En un plazo máximo de quince años contados a partir de la fecha de vigencia de la presente ley [por tanto, diciembre de 2017] el Banco Hipotecario del Uruguay deberá cancelar mediante pago, todas las obligaciones asumidas por la emisión de títulos, bonos de crédito, obligaciones o valores transferibles.<sup>177</sup>

Para la oposición, la nueva disposición abonaba el riesgo financiero institucional. El senador Isaac Alfie (Partido Colorado, Foro), argumentaba que poder operar en otras monedas:

[...] corregía el factor de expansión indebido del otorgamiento de crédito cuando había abundancia de fondos; por lo tanto, así la ley limitaba al Banco Hipotecario del Uruguay a un determinado capital. Ese capital lo podía invertir, pero para hacerlo tenía que validarlo en el mercado —es decir, transferirlo al mercado—, securitizando o estableciendo un fideicomiso y logrando un flujo financiero de esa cartera que había generado, que era el original. Luego,

174 Art. 1.º, modificando el art. 18 de la Carta Orgánica del BHU.

175 Ídem.

176 cc. ss, o. cit., p. 68.

177 O. cit, p. 69.

un banco o un agente de segundo piso lo compraba y, a partir de entonces, obtenía sus fondos legitimado en su crédito por el mercado. De manera que acotaba totalmente los riesgos del banco.<sup>178</sup>

A su vez, el senador Enrique Rubio (Vertiente Artiguista, FA), contrargumentaba que no solo esta modificación refería a las colocaciones del banco y préstamos en moneda extranjera, impagables e incobrables respectivamente en tiempos de inflación, sino a los gastos ocasionados, por ejemplo publicidad, los cuales evaluaba en treinta millones de dólares en un período de gobierno. Las monedas controladas por el BCU resguardarían el riesgo del BHU, quedando finalizado ese punto de discusión.

También la operativa se consideraba sin cambios sustanciales para la oposición. El senador Alfie argumentaba que respecto a la anulación de las funciones de subsidios al préstamo, que pasarían a la órbita del Ministerio, eso ya estaba estipulado desde el año 2004, así como, en acuerdos con privados debería tener aval del MVOTMA, cuando eso también así funcionaba anteriormente. Esta discusión derivó en la razón de existencia del BHU. El senador Heber (Partido Nacional, Herrerismo), argumentó que si el BHU quedaba reducido a los préstamos estaba en iguales condiciones que otros organismos como el BROU, para lo cual:

¿Para qué precisamos al Banco Hipotecario del Uruguay en esta instancia? Antes tenía su razón de ser en función de que cumplía la misión de financiar viviendas a largo plazo. Pero ahora no, porque se genera una agencia. Entonces, ¿no sería momento de reducir parte del aparato del Estado?<sup>179</sup>

El senador se auto respondía argumentando que la existencia del BHU se apoyaba en el acuerdo entre el gobierno y el sindicato bancario, recreando una vez más la fuerza corporativista de los gremios en la hechura de las políticas públicas. A su vez, en la Cámara de Diputados, frente a estas mismas argumentaciones por parte del diputado Gustavo Borsari (Herrerismo, PN), la respuesta oficialista era que:

Si no tenemos un Banco Hipotecario presente, con el crédito hipotecario del Estado, el mercado de créditos hipotecarios en manos exclusivas de los privados podría distorsionarse a niveles inimaginables; sabemos que esto ha sido así en la región, por lo menos en lo que hace a nuestro conocimiento.<sup>180</sup>

El legislador argumentaba la existencia del mismo como el hecho de [...] preservar una herramienta estratégica para el Estado en materia de aplicación de políticas de crédito para la vivienda [...] [porque] Los créditos tienen un sentido social; apuntan ni más ni menos que a la consecución de la vivienda, donde la única garantía es, en su inmensa mayoría, un bien propio, y la vivienda-habitación también.<sup>181</sup>

---

178 O. cit. p. 77.

179 O. cit., p. 81.

180 Dip. Gustavo Bernini, Partido Socialista, FA. Diario Sesiones 13.<sup>a</sup>, 3412, p. 76.

181 *Ibidem*, p. 75.

## La situación de los deudores: ejecuciones sumarias y retención de cuota

La ejecución simplificada de crédito hipotecario para la vivienda es el tercer capítulo de esta ley. Sin carácter retroactivo, dispone que «Transcurridos los noventa días desde el incumplimiento de una cuota del mutuo,<sup>182</sup> el acreedor podrá promover la ejecución de la garantía hipotecaria por el total del saldo adeudado» (art. 38). En este marco quedan comprendidos como acreedores «[...] las instituciones de intermediación financiera públicas o privadas, así como fideicomisos financieros y siempre que dicho acreedor sea primer referente al cobro del inmueble» (art. 35).

Este artículo habilita a las instituciones privadas al cobro preferencial de los adeudos, aun cuando fuera el principal acreedor, no fuera el único. Los acreedores tienen derecho a procedimentar instancias cuando acrediten que el pago no alcanza a cubrir la deuda estipulada, contra otros bienes del ejecutado.

Sin éxito de conciliación y en caso de remate, los juzgados situados en la zona del bien, son los encargados de proceder a la intimación

[...] no admitiéndose la prórroga de competencia» que derivaría en el tiempo el procedimiento. Por su parte los compradores del bien en la instancia de remate tienen garantizado el desalojo del mismo en un plazo breve y a cargo del organismo judicial competente: «El Rematador, acreditando la orden judicial de remate, queda facultado para pedir directamente el auxilio de la fuerza pública a los efectos de colocar en el inmueble anuncio del remate y para que los interesados visiten el bien (art. 48).

Esta postura normativa indicaba un giro importante en la concepción tradicional de proteccionismo que la izquierda había manifestado en sus programas y discursos. La oposición argumentaba que

Cabe precisar que si este capítulo hubiera sido incluido en cualquier proyecto de ley de un Gobierno que no fuera de izquierda, habría sido tratado de neoliberal, privatizador y funcional a los intereses de la banca extranjera.<sup>183</sup>

Aún en el acuerdo, se sorprendía que el mecanismo de agilización partiera de un partido que siempre defendió las suspensiones de lanzamientos: «Parecería que ahora el nuevo criterio es el de dar seguridades a la banca acreedora, ya sea pública o privada, nacional o extranjera, de una recuperación ágil de sus créditos».<sup>184</sup>

En esta discusión se aprecian las dos posturas del debate. El oficialismo tratando de demostrar que se agiliza el procedimiento y se aplicaba un criterio de solidaridad entre deudores; y la oposición apelando al giro de naturaleza que el FA quería imponer en la nueva normativa.

Los legisladores del FA argumentaban que no siendo la ley retroactiva se trataba de cultivar el criterio de solidaridad social entre la ciudadanía con derecho de uso de los instrumentos: «[...] la reforma del procedimiento establecida

<sup>182</sup> Sinónimo jurídico del concepto préstamo.

<sup>183</sup> Dip. Mañana, Batllismo, Partido Colorado, o. cit., p. 87.

<sup>184</sup> *Ibidem*, p. 88.

en el proyecto de ley que estamos analizando es para los créditos hipotecarios que se den en el futuro y no para los que ya fueron otorgados en el pasado»;<sup>185</sup> y

En realidad, se pasa de un sistema de ejecución extrajudicial, habilitado por la Carta Orgánica del Banco Hipotecario del Uruguay, a otro abreviado en el tiempo, pero por la vía jurídica. Me parece que este sistema da muchas más garantías que el actual, que si se aplicó de una u otra manera, es otro tema. Insisto en que se va a un mecanismo de ejecución hipotecaria judicial más abreviado que el actual, que es extremadamente largo y que, a su vez, tiene como problema el encarecimiento del crédito. Aunque se trata de ingeniería nueva, no veo dónde está la gran dificultad. (Senador Rubio, FA-VA, o. cit. p. 83).

Por su parte, la oposición argumentaba que:

[...] nosotros defendimos a capa y espada que el deudor debía pagar al Banco Hipotecario del Uruguay, porque la mejor solidaridad del deudor es, justamente, pagarle a la institución para que pueda volver a prestar. En este recinto se dijo muchas veces que había que postergar y no pagar, y se habló de una ley de exenciones. Recuerdo que cuando venía a esta Sala en nombre del Poder Ejecutivo, algunos Senadores me planteaban que no había que pagar y que existían determinadas dificultades. Nosotros estamos absolutamente en contra de ello, no solo por el no pago, sino por el tema de que la deuda de los deudores con el Banco está constituida en pesos, pero la de la institución en dólares. Esto es lo que se llama descalce de monedas, que es inconveniente. La enorme mayoría, si no el 100%, se transfirió de la sociedad a una parte de ella, que eran los deudores, porque son estos los que pagan en pesos, mientras el banco paga en dólares. Esto quiere decir que la sociedad entera pagó la deuda en dólares que adquirió el Banco.<sup>186</sup>

Respecto a la capacidad de agente de retención del BHU, la oposición manifestaba también discrepancias.

No estamos de acuerdo con que el Banco Hipotecario pueda retener el importe necesario solo por el hecho de que el jubilado le deba, que es lo que dice el literal E). No decide el jubilado si paga al banco; solo por el hecho de deber ya le retienen de su pasividad. A los únicos que les damos derechos para ejecutar una vivienda es a los bancos. Me parece increíble que esto no pase por el Juzgado; lo único que pasa por el Juzgado es el nombramiento del rematador.<sup>187</sup>

La ley se aprobó en ambas Cámaras en general por todos los partidos, y en particular solamente con los votos del Partido Frente Amplio en las cuales tenía mayorías especiales, siendo rechazada por los capítulos de la formación de la ANV y las nuevas funciones restrictivas del BHU por los legisladores del Partido Nacional, Colorado y Nuevo Espacio.

Esta ley fue la primera del paquete de reforma del sector por parte del Frente Amplio en el gobierno nacional. Una vez instituida la ANV y habilitado financiera y

185 Senador Ríos, o. cit., p. 82.

186 Senador Isaac Alfie, FB, PC. o. cit., p. 80.

187 Dip. Oribe, Partido Nacional, o. cit., pp. 91 y 92.

monetariamente el BHU, comenzó un período de intensa actividad a través de planes y programas en el período siguiente con la presidencia de José Mujica.

La opinión de los agentes financieros frente a los cambios del primer gobierno de izquierda fue positiva.

Creemos que el sistema político ha entendido que para que haya inversores dispuestos a prestar, no pueden volver a votarse suspensiones de ejecuciones hipotecarias y probablemente, no haya necesidad siquiera de tales leyes en el futuro. El marco jurídico, político, institucional y económico, es hoy muy propicio para el normal desenvolvimiento del mercado hipotecario, quizás el mejor en los últimos ochenta años.<sup>188</sup>

Para el mercado, comenzaban a visualizarse ciertas seguridades que men-  
guaban el riesgo de inversión, creando mecanismos de responsabilidad en los  
deudores, cuestión que abría la puerta a su participación.

### Los saldos de la reconstrucción del sector

Para el primer gobierno frenteamplista asumir el sector vivienda, supuso entrar en un espacio vaciado de cometidos y contenidos y con un alto nivel de corrupción e ineficiencia. La primera decisión fue poner la casa en orden. Esta postura se verifica en la propuesta programática del gobierno y es el postulado de que, el Estado debe transformarse a sí mismo al tiempo que modificar las relaciones con una sociedad que manifiesta cada vez más complejidad en su propia estructura y sistema de vínculos en su interior, con el Estado y el sistema político. La propuesta del «Uruguay Social» reivindicó la vocación universalista e integral de las políticas públicas sin desconocer que el componente de emergencia social que se abatía sobre el país requería de una intervención urgente y focalizada (Vázquez, 2004). Pero entre el programa que pretendía la inmediata solución a la demanda consolidada por vivienda (se calculaba en 80.000 familias) y la gestión realizada no hubo coincidencias. En este sentido, solo se comenzó un proceso de recomposición institucional en el diseño y en la orientación del sector en función del relacionamiento con los actores sociales y el mercado, donde importó readecuar el curso de los planes y programas.

El ciclo Arana (2005-2008) apuntó a la mejora de la gestión institucional, la gestión de los recursos humanos y las relaciones intergubernamentales y socioinstitucionales; el fortalecimiento de la política de vivienda, redimensionando el sentido del crédito hipotecario, tratando de implementar un rumbo entre política social y actividad financiera; y la recuperación y posicionamiento del sector en el mercado inmobiliario.<sup>189</sup> La clave fue recuperar la institucionalidad, pero no ya la misma, sino una institucionalidad dirigida hacia el bienestar colec-

188 *Revista Propiedades*, n.º 193, 2013, p. 37.

189 MVOTMA (11/2006) Licitaciones públicas nacionales para la construcción de hasta 1600 viviendas en todo el país. Presidencia de la República (2007) Memoria y Balance del Ejecutivo al Poder Legislativo. FUCVAM (2007) 2007: Año nuevo con viejas prácticas. INE (2007) Índices de la actividad inmobiliaria noviembre-enero 2007.

tivo, pero recalibrada (Pierson, 2006) en función de concebir a la vivienda como un factor de múltiple naturaleza, o de varias razones de acción pública: la razón financiera, la laboral, la productiva y la social. Solo así se podría, desde la perspectiva del gobierno salvar instituciones históricas afincadas en el imaginario colectivo y con una renovada incumbencia en la orientación política del partido gobernante.

El ciclo Colacce (2008-2010), urgido por la presión social y política tuvo escaso tiempo y solo pudo comenzar el diseño de planes y programas que serían ejecutados en otras administraciones. Un actor público que se posicionó con fuerza y definitivamente en cuanto a injerencia en el sector, fue el MEF. Obligó al sector público a

[...] poner en funcionamiento en el mercado al sector público, que permita la participación y complementación del sector financiero privado en el sistema [...] estableciendo reglas de juego equilibradas (Memoria anual MVOTMA, 2007: 8).

En esta nueva etapa, el sector público reconoció al mercado como esfera legítima de la oferta, con el cual el Estado y en particular el BHU, debía integrarse de una vez por todas, en iguales condiciones de competitividad.

La racionalización de la operativa bancaria del BHU tuvo dos estrategias. Por un lado, se adoptó una cultura gerencial, a través del Sistema Integral de Gestión de Riesgos (SIGR), con el objetivo de generar mejores prácticas financieras y un relacionamiento supeditado a los organismos supervisores (MVOTMA y MEF). Por otro, se modernizó el sistema operativo a través del SIGB, renovando su sistema operativo de cartera de clientes, créditos e inmuebles, como exigencia para retomar a corto plazo «la actividad bancaria de gestión de préstamos» y se creó un sistema contable para la liquidación de sueldos, compras e inventarios (Memoria MVOTMA, 2007: 9).

Los movimientos de reforma sacudieron el entramado institucional modificando la relación con los actores, los que observados desde la perspectiva de Pierson (1994) reaccionan cuando se modifican las estrategias. Ocurrieron conflictos con la burocracia bancaria ante la incorporación de programas con distintas exigencias y esto pudo observarse en varios campos: la reducción de la plantilla del Banco, y las estructuras inadecuadas del MVOTMA para absorber la demanda total de vivienda y proveer resultados.

Pero también en este período, la tensión fue político partidaria, entre sectores del FA por discrepancias en los enfoques que se estaban imponiendo. Actores del sector del Movimiento de Participación Popular (MPP 609) fundamentaban la necesidad urgente de generar políticas y planes para solucionar la emergencia social. Pero primó la postura de recomposición del área, apoyada desde la presidencia de la República y con escaso contacto partidario, que esperaba primero conseguir resultados, acerca de: mantener operativo al BHU; controlar políticamente a través del MVOTMA y operar gerencialmente con el instrumento Agencia.

De este modo, el gobierno de Vázquez, recalibró el escenario, redistribuyendo poder sin eliminar instituciones ni actores. Con nueva institucionalidad, trató

de desmarcarse de viejas prácticas burocráticas clientelares con instrumentos de nueva gerencia pública como la gestión por resultados sobre el presupuesto asignado; y ligar a la política de vivienda con el área macroeconómica del Estado, generando controles financieros y políticos. En este marco, el éxito de la recalibración reposa en la gestión de la ANV, porque en ella quedan concentradas las decisiones sobre las competencias de articulación en el campo público y privado, inversión y gestión de emprendimientos y administrador de carteras.

¿Era posible suministrar políticas de vivienda sin sanear previamente el área pública? Puede razonarse que en el panorama heredado en 2005, no era creíble la aplicación inmediata del PQ del FA, en materia de implementación de políticas, porque suponía la aceptación por la izquierda de continuar un proceso sin solución de continuidad, en un marco institucional debilitado al extremo, al cual le sería muy difícil ajustarse sin caer en los vicios por ellos mismos criticados (burocratización, ineficacia, *default* y captura política de las prestaciones). Una expresión de la cautela con se manejó el gobierno fue la magra asignación presupuestal que se otorgó durante los primeros años del quinquenio para la finalización de obras ya iniciadas y otras,<sup>190</sup> cuestión criticada desde el propio partido y sectores organizados de demanda y la otra señal fue en 2007, cuando la situación general del país comenzó a repuntar y el diseño institucional del sector estaba encaminándose, se otorgó en la Rendición de Cuentas de 2007 un saneamiento de 250 millones de dólares para capitalizar al BHU y otros ajustes presupuestales que sustentarían la creación de la ANV.

Otro aspecto que se observa en este período, es que si bien se apoyó al Ministerio en sus funciones rectoras, la función de planes focalizados siguió sin cambios sustanciales respecto a su período fundacional en los noventa y continuado por los sucesivos gobiernos de los partidos tradicionales, aunque ahora sí, respondiendo a una vieja demanda iniciada en los sesenta por la CIDE, se procedió a la coordinación entre instituciones públicas sociales para la prestación integral de mecanismos de bienestar. Esto se realizó fundamentalmente con el recién Mides. El PIAI, el MEVIR y programas con el BPS continuaron ejecutándose, en un ámbito compartido entre el MVOTMA, el Mides y otros ministerios, con acciones coyunturales.

Si bien se procesó una reestructura de la arquitectura institucional, el panorama quinquenal en política pública, puede observarse como una recalibración de las funciones del sector, porque tendió a corregir distorsiones funcionales del aparato, sin cambiar la estructura básica de prestación focalizada para destinatarios y de inserción en y con el mercado a través del BHU. Quedó al descubierto un desfase con algunos postulados del Programa 2005 del FA, porque se mantuvieron líneas de continuidad con las políticas de gobiernos anteriores y con las exigencias internacionales.

---

190 Presupuestos y Rendiciones de Cuentas del período.

## La era Mujica (2010...)

La vivienda fue factor primordial en la agenda del nuevo gobierno del Frente Amplio presidido por José Mujica. La impronta presidencial dio tono a esta temática, pero fundamentalmente con una preocupación dirigida hacia los sectores más pobres. En su discurso de asunción al Parlamento (1.º marzo de 2010), ya daba algunas pistas sobre los cambios que pretendía:

[...] 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<sup>191</sup> 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.<sup>192</sup>

Enseguida de asumir, concretó estas ideas lanzando el Plan Juntos y se comenzó a operar en tal sentido con gran ímpetu desde la órbita presidencial, generando una línea nueva de acción política y de políticas que se emplazó con bastante ajenidad de las instituciones responsables del sector. Este plan no se integró a la cartera de vivienda como otros planes de misma orientación y beneficiarios: Plan MEVIR y PIAI. A fines del 2011, luego de una ardua negociación parlamentaria que incluyó al propio partido de gobierno, fue aprobada la ley de emergencia habitacional 18.829, que incorpora el instrumento del Plan Juntos.

En 2010, el MVOTMA, trazó un plan quinquenal (2010-2014) orientado en seis líneas estratégicas: Plan Nacional de Relocalización en áreas sustentables; Rehabilitación y Consolidación Urbano Habitacional; Programa de Nuevas Urbanizaciones; Política Nacional de Alquileres para Vivienda de Interés Social; Vivienda Rural y Pequeñas Localidades y Política de Incentivo a la Inversión Privada en Vivienda de Interés Social. La orientación común para estas estrategias fue su integración para conseguir la integralidad de las políticas sociales, relacionando la vivienda con el hábitat, la salud, la salubridad, el ambiente y la educación, y además las líneas incluían a los sectores medios a través la vivienda de interés social, que tendrá una ley específica a partir de 2011.

Este período, ya en camino de finalizar, deja a la vista dos líneas dentro de la llamada política social de vivienda, para los sectores con menos recursos. En adelante iremos viendo, como el segmento focalizado de la oferta pública de la vivienda se subdivide en la producción formal de los planes del MVOTMA que atiende a grupos de ingresos bajos y medio-bajos, y por otro, en la parte dirigida por presidencia desde el Plan Juntos, a los segmentos que aún quedan en situación de extrema pobreza e indigencia, habitantes de asentamientos irregulares a los cuales no han llegado aún los planes ministeriales. En 2011, se sanciona la ley de Promoción a la Participación Privada en la Vivienda Social (18.795)

191 Las mayúsculas son del original.

192 Acceso internet: <<http://historico.elpais.com.uy/100302/pnacio-474229/nacional/lea-el-discurso-de-mujica-en-la-asamblea-general/>>.

que promueve la entrada al mercado para la financiación y construcción de viviendas para ingresos medios. El período Mujica cuenta entonces con dos leyes que apuntan a solucionar las condiciones de dos segmentos: uno minoritario en número, los muy pobres atendidos por el Plan Juntos; y otro compuesto por los grupos medios con suficiente peso social y político que son atendidos por la participación público privada a través de los planes de la ANV de VIS y por los planes del MVOTMA.

### *La situación de la demanda a principios del quinquenio*

Entre los años 2011 y 2012, los datos de la ANV y del Mides indicaban que se mantenía una situación similar por quintiles en las familias dispuestas y en condiciones de adquirir vivienda, aunque cambiaba la relación de los pagos de cuotas respecto a los ingresos sobre préstamos que variaban entre diez y veinticinco años en el sistema privado y público. El siguiente cuadro muestra la relación en el departamento de Montevideo, el territorio que más familias concentra en el país, en la cantidad de hogares que podían acceder de acuerdo a ingresos medios per cápita, mostrando la capacidad de acceso entre quintiles de ingreso.

Cuadro 10. Hogares en condiciones de acceder vivienda SPP s/quintiles ingresos

Quintiles ingreso	Cantidad hogares/ quintil	Cantidad de hogares que pueden acceder sistema PP	% hogares que pueden acceder sistema P/P	Ingresos medios per cápita en \$ U	% ingreso hogar destinado pago vivienda
1.º	93.500	9.773	5,0%	7.369	7,5%
2.º	95.161	41.281	22,0%	11.338	9,0%
3.º	95.271	39.673	41,5%	16.186	11,5%
4.º	95.200	52.824	55,5%	23.247	13,0%
5.º	95.210	57.179	60,5%	45.070	13,0%

Fuente: elaboración propia de acuerdo a datos de la ANV y Mides 2011.

Tomando como referencia la Encuesta Continua de Hogares (ECH) del INE, el año 2011 muestra que en el porcentaje de hogares que buscaron vivienda para comprar o alquilar según quintiles de ingreso, se muestra mayor la opción alquilar en los quintiles 1º, 2º, invirtiéndose relativamente la situación en los quintiles 3º, 4º y 5º hacia la opción compra. El llamado primer quintil muestra una opción de compra más elevado que cualquiera de los otros tres subsiguientes, el tema problema, son las condiciones en que se percibe la compra de vivienda, si esta es formal encuadrada en planes públicos o informal, por cuenta propia, donde no se dan garantías ciertas de la propiedad.

Cuadro 11. Hogares que buscaron alquilar o comprar en 2011 en Uruguay por quintiles de ingreso, %

Intención/quintiles	1.º	2.º	3.º	4.º	5.º	% total quintiles/% total hogares
Alquilar	7,1	5,3	4,9	4,9	4,0	31,1*
Comprar	3,8	3,1	3,5	3,4	4,3	18,1*

\*Aproximadamente 62.000 hogares buscaron alquiler y 43.000 buscaron comprar a nivel país

Fuente: elaboración propia con datos ECH, INE 2012.

El dato de los hogares que buscaban cambiar su situación de acuerdo a la comodidad de la vivienda es relevante, los hogares donde más de tres personas comparten un dormitorio (situación considerada como de hacinamiento por el INE), representa un porcentaje de más del 4,6% en opción de alquiler que en el de compra de vivienda, corroborando la estrecha relación entre ingreso y condiciones de salubridad de las familias como es el hacinamiento.

Cuadro 12. Hogares que buscaron alquilar o comprar en 2011 según personas por dormitorio en %.

Persona por habitación y tipo de búsqueda	% busca alquilar	% busca comprar
1 persona	3,7	2,2
Hasta 2	5,5	4,3
Hasta 3	9,9	6,5
Más de 3	11,9	7,3

Fuente: elaboración propia con datos ECH, INE, 2012.

Otro dato relevante que proporcionó la encuesta, fue la situación de formalidad en materia de alquiler de vivienda. El 29% de los hogares no tenía un contrato legal, manteniendo una situación irregular de potencial riesgo en cuanto al afincamiento real de las familias. De acuerdo a la ECH de 2011, esta situación se encontraba fortalecida en hogares de bajos ingresos, asentamientos irregulares urbanos, hogares que pagaban montos bajos de alquiler y en localidades rurales o pequeñas.

Cuadro 13. Situación formalidad en alquiler según quintiles ingreso y localización urbana

Informalidad por quintiles	1.º 44,5%	2.º 34,8%	3.º 27,1%	4.º 22%	5.º 19,2%
Informalidad s/monto alquiler en %	Hasta \$ U 3500 54,4%	Hasta \$ U 6000 23,5%	Más de \$ U 6000 11,7%		
Localización/ situación contractual	Tejido Urbano Formal 53,4%	Asentamientos Irregulares 29,9			

Elaboración propia según datos ECH/INE 2011

El progresivo aumento del ingreso per cápita a partir del año 2005, más la mayor actividad de la oferta pública a partir del año 2009 (BHU, BROU, MVOTMA) y de la privada, incidieron en la inclusión de cada vez más familias de ingresos medios bajos a medios altos en el sistema de compra de vivienda. El informe anual de la ANV en 2013, da cuenta de 65 conjuntos habitacionales con 3074 viviendas en todo el país, concesión de 201 garantías de FGH, crecimiento de venta de vivienda usada (187 unidades y 17 nuevas) para franjas de ingreso familiar de \$ 36.055 (aproximadamente U\$S 1567) mensuales, donde la cuota promedio de pago mensual es de \$ 8869 (U\$S 385), representando aproximadamente un 24% del ingreso.

### El Estado facilitador

Habiéndose consolidado la labor de la ANV en materia de recupero de carteras deudoras y saneamiento financiero del sector, se abrió la entrada al mercado con la ley de promoción privada a la vivienda de interés social (18.795/2011). Al año de aprobada la ley, comenzaron a verse los resultados a esta propuesta por parte de inversores nacionales y extranjeros. En la primera década del siglo XXI, el Uruguay había desarrollado una vasta infraestructura productiva en materia de construcción edilicia volcada a los estratos altos, financiada por inversiones regionales y ubicada en la costa este del país.<sup>193</sup> Sin embargo, como se constataba en diversos informes oficiales y privados la inversión en vivienda para segmentos medios estaba prácticamente paralizada.

Con esta ley, el Estado regula las condiciones de acceso y provisión (financiación, calidad, precios) respondiendo a la necesidad de cubrir la demanda de los grupos intermedios con capacidad de pago y sin capacidad de ahorro previo o seguridad de poder transar con el mercado, debido a su situación económica actual y futura, familias a las cuales el Estado, no considera pasibles de políticas focalizadas ni beneficiarios de subsidios altos o totales. Si se consideran potenciales beneficiarios de créditos, conteniendo un porcentaje de préstamo y algún componente de subsidio a la cuota.

La idea que sustenta esta oferta, es que el Estado juegue un papel de facilitador de las relaciones privadas. El acceso a las familias es apoyado con financiaciones blandas y el mercado es beneficiado con renunciaciones fiscales muy importantes. A la vez, la vivienda de interés social se transforma en un factor que incide en las condiciones macroeconómicas favorables a la inversión privada y al aumento de la competitividad sistémica del país porque moviliza la inversión financiera, la cadena productiva industrial y del empleo. Los objetivos declarados en el cuerpo legal crean:

- a. fondos de garantía hipotecaria donde el Estado asume o respalda con subsidios el 20% de la entrega inicial del 30% requerido (el otro 10% va por parte del comprador que aporta el ahorro previo);

---

193 Inversiones chilenas, argentinas y brasileras para casas de alta gama en Punta del Este y alrededores.

- b. el financista privado aporta como crédito hipotecario el 70% restante y es eximido al igual que el constructor de aportes fiscales (como el IVA, el IRAE, transmisión patrimonial, IRPF,<sup>194</sup> contribución inmobiliaria urbana, entre otros).

El esquema de acceso a la vivienda de interés social tiene muchas coincidencias con el modelo ABC chileno,<sup>195</sup> promovido hace más de una década en ese país, en cuanto el área pública interviene como aportante y garantía de un porcentaje de la compra o inversión. Es parte de un esquema de vivienda social, concebido por organismos internacionales que fue puesto a prueba en Chile dos décadas atrás. Fue aplicado en casi todos los países latinoamericanos y Uruguay fue uno de los últimos en adoptarlo como se verifica en los informes del BM. Sin embargo, tiene sus diferencias, porque apunta a un público de clase media, en contrario de otros planes latinoamericanos que promovieron la vivienda para grupos bajos, con planes que son cuestionados por su calidad de construcciones precarias y el estar situadas en periferias urbanas sin el equipamiento de infraestructura de servicios y de comunicación vial, por lo cual los beneficiarios terminan negociando la salida del emprendimiento.<sup>196</sup>

Esto, es un avance importante en relación con tres factores: uno, poder escapar del molde internacional que se observa en América Latina, incorporando variedad de grupos sociales que por el factor del empleo y el ingreso, pueden elegir en determinada manera que tipo de vivienda quieren y pueden pagar y acogerse a planes del MVOTMA o a los que se convenian a través de la ANV; dos, el modelo se diferencia del de las últimas décadas provisto por administraciones anteriores en nuestro país, porque como prerrequisito, las viviendas se deben ubicar en la ciudad consolidada (elemento que no era previsto al igual que en otros países latinoamericanos), y tres, porque tienen un diseño donde el bienestar de las familias es tenido en cuenta. El nuevo modelo es más parecido a los planes de ahorro y préstamo implementados a mediados del siglo XX. La diferencia es que la hipoteca era asumida por el Estado prestatario, ahora puede ser el BHU o un banco privado, actuando bajo las mismas reglas de mercado.

---

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

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

196 «La distribución de edificios se da como un tampón de tinta repetido sobre el plano, y los edificios son como pan de molde que se corta al llegar la calle, sin fachada alguna. Hay servicios pero su calidad es deficiente.» (Rodríguez y Sugranyes, 2004: 83).

Cuadro 14. Modelo de Promoción a la Vivienda de Interés Social

Componentes	
Antes	Ahora
Ahorro previo	
30%	10%
Crédito bancario	
70%	70%
FGCH*	
-	20%

\*Fondo de garantía de crédito hipotecario. El Estado solo cubre riesgo adicional sobre 20% valor total vivienda.

En caso de incumplimiento de la parte compradora, la ejecución es sumaria, de acuerdo a cuerpo legal de la ley 18.125, el orden de prelación de cobros y adeudos favorece a los financistas privados en el caso de que estos sean los primeros acreedores de la compra. Estos pueden solicitar ejecutar el bien porque el Estado interviene como garantía del deudor en la franja del 20% del FGCH. La excepción se genera cuando el subsidio a la vivienda es del 90% siendo inembargable, sujeto a régimen de reembolsos o inalienabilidad por diversos factores, mecanismo previsto para atender a grupos en condición de vulnerabilidad (jubilados, jefas de hogar, discapacitados).

De acuerdo a los topes de precios para las viviendas a construir, el público objetivo se ubica en el techo del 2.º quintil y los 3.º y 4.º quintiles con ingresos mínimos entre US\$ 1000 a 3000 mensuales hasta US\$ 10.000 para ingresos medios y medios altos. Los precios de las viviendas estuvieron calculados en principio hasta US\$ 80.000 excluyendo grupos del 1.º y 2.º quintil que perciben ingresos entre US\$ 800/1600 mensuales. No así las viviendas a construir para alquiler donde el ingreso familiar debe ubicarse entre los US\$ 400 a 2500.

Cuadro 15. Precios máximos de compra y alquiler en vivienda privada de interés social

Modalidad precio máximo en US\$ ingresos de las familias en US\$
Venta ahorro previo 10% valor
2 dormitorios 7.088 2000
3 dormitorios 82.280 3000
Alquiler
Precio máximo US\$ 565 US\$ 400 a 2500

Fuentes: elaboración propia con datos de *Revista Propiedades* 2012.

La oferta incentivó la demanda, generando el alza de los precios entre 2011 y 2013. La Revista Propiedades de octubre-noviembre de 2013 consignaba que:

Adicionalmente el valor de las viviendas, medido en UI, es altamente probable que mantenga una tendencia alcista, que seguramente tenderá a alinearse con el crecimiento de la propia economía, más algún punto de alza adicional, para recuperar el terreno perdido durante tantos años de crédito.<sup>197</sup> Incluso, bajo la hipótesis de una crisis cambiaria, el valor de las viviendas, no solo no bajaría, sino que incluso subiría en términos reales.<sup>198</sup>

En abril de 2014, el MVOTMA, emitió un decreto regulando los precios que quedaron más arrimados al cálculo inicial. Una pregunta que sobrevuela es si esta medida desalentará a los financistas y constructores en el corto plazo. Porque a esto se adiciona que según la opinión de los empresarios, la respuesta fue menor a la esperada. En contrario con las opiniones desde la ANV, estos manifiestan que:

Los primeros proyectos lanzados al mercado no se han vendido con la rapidez que los promotores esperaban. Es probable que no hayan considerado que su actual cliente es un consumidor nuevo, cuyo único contacto con el mercado inmobiliario en los últimos años hayan sido los alquileres. Un consumidor al que no se le acercó una sola propuesta durante años y que ahora de improviso ve como le ofrecen miles de viviendas.<sup>199</sup>

Los empresarios consideran el ambiente de crisis externo y opinan que «Si el consumidor recibe estos mensajes, y a su vez está convencido de que los precios deberían bajar, es razonable que sea conservador a la hora de endeudarse a largo plazo...».<sup>200</sup>

#### *Los resultados de la ley de promoción privada a la vivienda de interés social*

A casi ya tres años de aplicación de la ley de inversión en Viviendas de Interés Social, la ANV recibió 298 proyectos que en conjunto implican la construcción de 9215 viviendas con una inversión privada cercana a los 350 millones de dólares. Cada proyecto no puede superar las cien viviendas (aunque hay proyectos presentados que cuadruplican esta cifra) y son construidas con categoría II del BHU,<sup>201</sup> no superando un costo al comprador de más del 30% de su ingreso familiar. Las ganancias para el mercado, producto de las exenciones fiscales están avaluadas en un 20% para la venta y en un 40% para el alquiler durante los primeros diez años (Weigel Haller, 2012).

197 Refiere a la temporalidad del crédito, que por la ley vis alcanza entre 20 y 25 años.

198 *Revista Propiedades*, 2013, n.º 193, p. 37.

199 *Ibidem*, p. 15.

200 *Ídem*.

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

La ubicación de los emprendimientos debe estar en zonas centrales, se privilegian las zonas intermedias de menor costo en el metro cuadrado y de construcción. El mapa a continuación ofrece un diagrama de los emprendimientos iniciados entre 2012 y 2013.

Mapa 1. Ubicación de los emprendimientos en Montevideo



Fuente: Diario *El Observador*, Montevideo, marzo de 2013

Los costos y precios de metro cuadrado y de suelo que enmarcan la ubicación de la *vis* se ubican en las llamadas zonas centrales y de periferia. El siguiente cuadro muestra la diferencia de costos y precios de construcción en promedio de calificación de tres grandes zonas del departamento de Montevideo entre los años 2012 y 2013.

Cuadro 16. Precios estimativos de m<sup>2</sup> de suelo y construcción según zonas\*

Zona	Precio promedio suelo por m <sup>2</sup> 2012	Precio m <sup>2</sup> construcción 2012
Zona costera	US\$ 544	US\$ 1581
Zona central	US\$ 459	US\$ 1290
Zona periferia	US\$ 34	US\$ 979

\*Precios aproximados de acuerdo a la tipología, estructura y calidad

Fuente: elaboración propia con datos INE 2013 y *Revista Propiedades* 2013

Los datos del sector empresarial muestran que los precios han evolucionado al alza desde que se legisló en *vis*, por la dependencia de factores como salarios y precios de materiales. También el metro cuadrado de suelo aumentó en relación con el volumen de demanda.<sup>202</sup> Esto significó una evolución de los precios finales de venta al público en zonas céntricas y radio-céntricas como muestra el siguiente cuadro.

202 «La suba del precio de la construcción ha estado en los tres últimos años por encima del valor de venta de las viviendas. Las subas salariales han tenido un fuerte impacto en los costos» *Revista Propiedades*, n° 193, 11/2013, p. 18.

Cuadro 17. Evolución de los precios de VIS entre 2011 y 2013

Cantidad dormitorios	Precio tope fijado por ley en US\$ en 2011	Precios en 2013 en US\$	Incremento 2011-2013
2 dor. (44 a 69 m <sup>2</sup> )	Máximo 96.567	133.600	+ 38,34%
3 dor. (68 a 107 m <sup>2</sup> )	Máximo 119.917	167.800	+ 39,83%

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

Consideran que aún con las exenciones fiscales realizadas han tenido que reducir el margen de ganancia, porque la diferencia entre precios de salarios y materiales no se reduce significativamente, pero comparten que la ley de VIS amplió el radio operativo financiero y de producción al descender un 52% la inversión de vivienda nueva en la zona costera de Montevideo entre 2007 y 2013. Sin embargo, advierten los riesgos que supone al mercado trabajar para sectores de bajos ingresos: «[...] la respuesta del sector privado en principio fue exuberante y luego quitó el pie del acelerador, cuando descubrió que las ventas no eran tan fáciles como algunos presuponían».<sup>203</sup>

Consideran que para efectivizar viviendas de menor costo, deberían promocionarse técnicas constructivas de menor costo (isopaneles, fibrocemento, techos livianos, estructuras de aluminio)<sup>204</sup> y contener los ajustes salariales que con el fortalecimiento del sector, robustecen la capacidad de presión de los sindicatos. La ley de VIS entró en un momento en que la construcción privada estaba comenzando a asumir los efectos de la crisis de 2008 en Estados Unidos y Europa. Las inversiones de alta gama o Premium, estaban menguando y se hacía difícil sostener un sector que había aumentado a un 4,5% en 2011 y a un 5,70% en 2012 su participación en el PBI.<sup>205</sup>

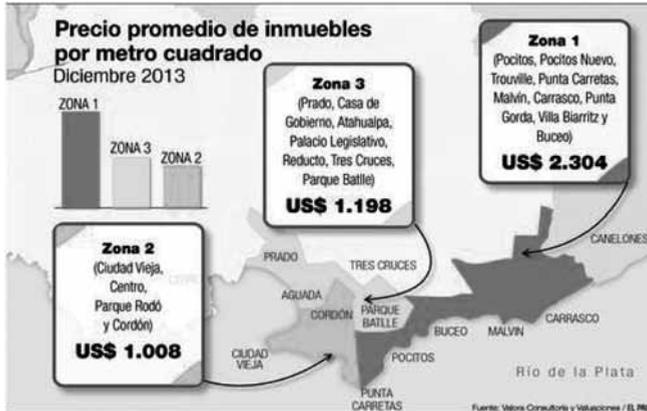
Un estudio reciente de mayo de 2014, muestra los precios de inmuebles, por zonas de Montevideo donde se realiza vivienda de interés social, indicando que se registró un descenso de precios en las propiedades ubicadas en la zona comprendida por los barrios intermedios del Prado, Atahualpa, Palacio Legislativo, Reducto, Tres Cruces y Parque Batlle. La consultora indica que «[...] el valor promedio del metro cuadrado se situó en US\$ 1198, lo que representa una caída de 17% comparado con el cierre de 2012 cuando el precio era de US\$ 1437» (Consultora Valora, 2014).

203 *Revista Propiedades*, 11/2013, p. 18.

204 La ley VIS promociona con renuncia fiscal el uso de la madera por considerar que es una producción nacional consolidada, pero este material no es mencionado por los empresarios. El PIT-CNT incorpora el fibrocemento, estructura de aluminio y techos livianos.

205 Datos INE 2013, Uruguay en Cifras, Cuentas Nacionales.

## Mapa 2. Precio promedio de inmuebles por m<sup>2</sup> en Montevideo



Fuente: Consultora Valora, diario *El País*, 1.º/6/2014.

El descenso de precios ubicado entre un 17% a un 33% en las zonas no centrales, estaría explicando una desaceleración, producto combinado de respuestas entre mercado y sociedad, donde esta última no respondió con la velocidad supuesta por los agentes inmobiliarios. Estos hipotetizan que el comprador espera en forma racional una estabilización de los precios hacia la baja cuando el *stock* real aumente en cantidad y variedad.<sup>206</sup>

### Saldo aproximativo de la política de VIS entre 2011 y 2013

Más allá de los parecidos de familia entre estos tipos de planes de acceso que se aplican en la mayoría de los países latinoamericanos, el modelo uruguayo tomó sus precauciones, no invirtiendo totalmente su responsabilidad en el mercado. Brinda reaseguros para el comprador de vivienda social que no se dan en otros países. En primer lugar, como hemos dicho, la ubicación territorial de los complejos a construir o reciclar deben respetar la normativa vigente en la Ley de Vivienda (13.728/1968), contemplando la existencia previa de infraestructura básica de servicios, cuestión que no se ha producido en otros países, donde los complejos están ubicados en la periferia sin servicios y alejados del ambiente laboral de sus residentes.

En segundo lugar, la aceptación oficial a los emprendimientos depende de los Ministerios públicos de vivienda y de economía y finanzas (MVOTMA, ANV y MEF), cuestión que implica una combinación prospectiva de finanzas y planificación estratégica de la arquitectura y el hábitat que constituye una modalidad reciente en la dinámica del sector.

Tercero, la ubicación excluye los territorios considerados de «temporada turística» o costeros, desestimulando de esta forma, distorsiones en el espíritu de la ley.

<sup>206</sup> *Revista Propiedades*, 2013: 16. Consultora Valora. Publicado en diario *El País*, 1º de junio de 2014.

Cuarto, el máximo de viviendas a proveer por proyecto no puede superar las cien unidades; y finalmente, se crea un sistema de evaluación de producto, fiscalizado por una comisión asesora de inversiones en vivienda de interés social (CAIVIS) de carácter multisectorial estatal, en la órbita de la ANV.

### Interpretando las novedades

La entrada del mercado a través de la promoción estatal, puede interpretarse a través de varios argumentos. En primer lugar, puede suponerse que el Estado, consciente de la necesidad de vivienda para grupos bajos y medios, necesita proveer respuestas que no puede (o acaso no quiere) ya desarrollar desde su propio ámbito como en el pasado, porque es otra la orientación política pública sobre el concepto vivienda como política distributiva con carácter social. La concepción de focalización a través de la redistribución de bienes ha tomado otros caminos sectoriales, fortaleciendo áreas como la salud, la educación y la seguridad social, porque la provisión del bienestar exige recalibrar el gasto público hacia la asistencia de la pobreza y sus nuevas manifestaciones de exclusión social (jefaturas de hogares femeninos, jóvenes y ancianos, discapacitados, etc.) y reducir los costos sociales de un Estado sujeto a externalidades negativas del contexto regional y mundial.

En segundo lugar, cabe observar que la naturaleza de la vivienda como cuestión social deriva, como ya hemos dicho anteriormente, en forma progresiva hacia otras razones, como la productiva y financiera que se convierten en motores de crecimiento económico y tienen capacidad de generar condiciones de desarrollo. Pero las condiciones del desarrollo no vienen por la mano del mercado, sino que tienen que estar orientadas por políticas públicas que equilibren los sistemas distributivos y regulatorios. Entonces, la vivienda es impulsada como un factor del desarrollo sistémico y compone el set de oferta de la competitividad sistémica del Estado de nuestros días (Jessop, 2008; Narbondo, 2012). Como la producción para los segmentos de vivienda alta gama tiene un techo, los intereses del sector inmobiliario como factor de inversión, producción y empleo necesitan reubicarse en un momento en que el modelo de desarrollo del país apunta a fortalecer la inversión doméstica y extranjera con actividades que impacten en otros campos. Y en este campo entra el Estado con políticas de promoción a la participación privada, regulando las condiciones de oferta y demanda y asumiendo algunos costos de distribución para determinados segmentos sociales.

Un tercer punto, nos dice que las recomendaciones internacionales sobre la condición de la propiedad privada de la vivienda como factor de desarrollo de las familias, siguen vigentes, porque forman parte del movimiento de intereses del capital y del sistema de acumulación (Rolnik, 2012) a lo que se le aúna un imaginario colectivo nacional fomentado históricamente por el Estado. Una política propicia a la tenencia y a la propiedad, reactiva el interés de las familias que no encontraron en décadas líneas de crédito accesible y asequible.

De todas estas reflexiones, se desprende que la vivienda es un factor de peso en el desarrollo de los países por el peso que insufla en la economía, el trabajo, el consumo y el bienestar y por lo tanto la «cuestión social» pasa a ser objeto de transacciones entre múltiples actores con intereses diferentes. Un aspecto de esto, es la participación ciudadana que se amplía al abrirse nuevos canales de acceso. El cuasimercado que se va constituyendo alrededor del sector, modela una nueva forma de mediaciones donde el Estado es el facilitador y garante de nuevas relaciones entre sociedad y mercado: por un lado el Estado trata de domesticar al mercado, por otro recrea condiciones para que la sociedad observe a este como un actor confiable y finalmente reduce su función fiscalizadora y aumenta su capacidad distributiva en relación con el pasado reciente donde la inactividad fue su estrategia.

El Plan Quinquenal de Vivienda estableció esta línea estratégica (L. E. número seis) de participación público-privada sobre la base de la Ley de Contratos de Participación Público-Privada (PPP) 18786 de 2010, que establece que los contratos de PPP son realizados por la Administración Pública que encarga a una persona de derecho privado por un período determinado, el diseño, la construcción, la operación de infraestructura y la financiación.

La ley de VIS es la reglamentación específica de una facultad que incorporada constitucionalmente en 1967,<sup>207</sup> y fue plasmada en la ley de Vivienda de 1968 con más énfasis en la participación social organizada (cooperativas de vivienda) que en la participación del mercado, respondiendo a una orientación todavía en pie de un Estado de Bienestar con clivajes<sup>208</sup> socialdemócratas y demandada por grupos sociales fuertemente organizados.

La ley VIS con su paquete de exención fiscal, puede interpretarse como una medida poco común para un gobierno de izquierda, ya que el aumento de la presión fiscal sobre el capital es uno de los sostenes del sistema de redistribución del ingreso en especial destinado a políticas sociales. La ley establece como medida principal la renuncia fiscal al capital devenido de estas actividades: Impuesto al Valor Agregado (IVA); Impuesto a las Rentas de las Actividades Económicas (IRAE); Impuesto al Patrimonio de los Inmuebles (IPI); Impuesto Trasmisiones Patrimoniales (ITP); Exoneración del IVA a servicios de garantía de arrendamiento; exoneración impositiva en la importación de materiales y exoneración de impuestos que gravan la renta. El objetivo es generar mejoras sustantivas en la eficacia, eficiencia y efectividad de las políticas. El camino a recorrer es crear un marco de incentivos, introduciendo por primera vez al actor mercado como principal operador de ella, por lo que puede definirse como hemos dicho, como una ley con

---

207 En la reforma constitucional de 1967 se incorpora por primera vez al sector privado como proveedor: «Todo habitante de la República tiene derecho a gozar de vivienda decorosa. La ley propendrá a asegurar la vivienda higiénica y económica, facilitando su adquisición y estimulando la inversión de capitales privados a ese fin» (art. 45, Constitución de la R.O.U).

208 Tomamos este concepto en el entendido de definir principios alrededor del cual se estructura, o se divide, el campo político en una comunidad política determinada.

múltiples naturalezas que conllevan una lógica particular en la acción del Estado, mixturando una política que se anuncia como social pero que se distingue de las anteriores en tanto, de acuerdo a Peter Flora (1987), política social es un proceso redistributivo de bienes y servicios con el fin de asegurar un mínimo de satisfacción a las necesidades básicas, imponiendo el criterio de equidad sobre la desigualdad. El Estado ahora no asegura el acceso, lo facilita.

Este punto no es menor al tratar las políticas de vivienda. Algunas posturas políticas e incluso académicas, la consideran como una política social, dado que a través de regulaciones o intervenciones directas, el Estado decide la orientación que instituciones y actores tendrán en la arena de las transacciones. Pero, necesariamente, las características que constituyen al bien vivienda en el sistema capitalista en el que estamos insertos, van alejándola de otras compañeras de ruta como políticas sociales de educación o salud. La vivienda implica en principio la inversión de capitales para su realización; la infraestructura productiva y el mercado laboral para su edificación y finalmente a la hora del acceso implica el concepto de propiedad privada, regido por el derecho civil. Esta naturaleza múltiple genera inevitablemente la intervención de distintos intereses y actores, donde se juegan distintas capacidades y asimetrías en las oportunidades de incidir. Por esto el rol del Estado se complejiza, porque está interviniendo con un set de políticas regulatorias y cuasi-distributivas al mercado y a grupos sociales simultáneamente, donde los resultados no necesariamente garantizan que en el péndulo de la política de vivienda el concepto social tenga ya peso sustantivo.

En el escenario que promueve la *vis*, la relación se establece directamente entre mercado (empresa-bancos) y comprador o inquilino. La pregunta que surge inevitablemente es como se asegura que el precio de adquisición o alquiler de una vivienda social será el correcto y si la renuncia fiscal en algún punto incidirá en el destinatario social previsto. Podemos suponer que el Estado se nutre de normas que controlan el precio de la vivienda producida en estas condiciones, pero la ley y las difíciles mediaciones entre mercado, Estado y sociedad, no aseguran que el precio sea el correspondiente a la situación favorable que se crea con las exenciones empresariales por la renuncia fiscal. El debate parlamentario tradujo las incertezas que esta ley expone en cuanto a beneficiarios directos (empresas) e indirectos (adquirentes).

### Las opiniones de las élites políticas

Por un lado, la ley apoyada en su homóloga de PPP tiene como actores principales al Estado (renunciante fiscal) y al mercado (operadores financieros, inversores y constructores). Se supone que al abrirse la oferta, en algún punto los precios bajarán y se abre una oferta con relativo control del Estado y mejores condiciones de acceso (baja de porcentaje de ahorro previo).

La senadora Topolansky (Partido Frente Amplio, sector MPP) declaraba en la exposición de motivos que «[...] la asociación público-privada permitiría generar una oferta habitacional que, entre otras cosas, derivará en una regulación

del mercado y del precio de las viviendas, tanto para la adquisición como para el arrendamiento».<sup>209</sup>

Curiosamente un representante liberal, el senador Pedro Bordaberry (Vamos Uruguay, Partido Colorado) exponía frente a los argumentos de la senadora Topolansky (MPP, FA) que «Compartimos [con el senador Chiruchi, Herrerismo, PN] el sentido de incluir normas que aseguren que, efectivamente la renuncia fiscal que hace la sociedad vaya donde debe ir»; que: «[...] las viviendas tengan como principal destino satisfacer la demanda y que no se constituya en un recurso adicional que beneficie al promotor privado».<sup>210</sup>

Suponiendo que el juego del mercado sea efectivo, el acceso a la vivienda con algún carácter social entra en el ámbito privado, esto significa que, en alguna medida está en juego la efectividad de la protección del ámbito institucional, entrando a un sistema liberal donde el Estado regula y controla sin constituirse en un actor principal.

Por otro lado, las exoneraciones consideran únicamente al sector empresarial y financiero. No están claramente comprendidas en la ley instituciones públicas como las Intendencias o el propio Ministerio de Vivienda. Esta medida deja de lado numerosos emprendimientos que algunas Intendencias como la ID de Maldonado o Montevideo vienen realizando desde hace más de una década con el objetivo de erradicar asentamientos irregulares. El senador Juan Chiruchi (Herrerismo, PN) argumentaba que es indispensable coordinar con las Intendencias Departamentales porque:

[...] si la problemática de la vivienda debe estar relacionada con las estrategias nacionales de desarrollo social y productivo, entonces es indispensable coordinarlas con las Intendencias son las que planifican el desarrollo en el territorio, a fin de que puedan asumir un rol activo en los programas de vivienda.<sup>211</sup>

De acuerdo a los promotores de la ley: «[...] el beneficio tributario podría llegar al 17% del precio y si es para alquiler, el mismo podría alcanzar el 38% del monto del alquiler. Si la propuesta califica como de interés social por su localización, se le otorgaría el 100% del beneficio tributario».<sup>212</sup>

La contracara de las exoneraciones que pueden actuar como desestímulo al inversor privado, refiere a la prelación de cobro de algunas deudas, que en el caso de los subsidios otorgados por el MVOTMA, tienen prioridad frente a los bancos privados o públicos.

Pero los debates parlamentarios dejan a la vista que en este sector de política pública, las distancias ideológicas que una vez separaron a los partidos, se están acortando. La izquierda toma iniciativas que son tomadas con beneplácito por partidos del centro y derecha, aunque necesariamente invoquen diferencias, porque están encuadradas en un marco legal que incorpora actores de interés

209 C. Senadores, 590, I.º/6/2011.

210 C. Senadores, 601, I.º/6/2011.

211 C. Senadores, 607, I.º/6/2011.

212 C. Senadores, 592, I.º/6/2011.

económico, relegados históricamente por la orientación que el BHU y otros actores estatales que intervinieron llevaron adelante, sin poder ser dominados por esos partidos que también históricamente gobernaron el país.

Aquí entra otro tema tratado por la ciencia política, que mencionamos pero no nos detendremos en él para este trabajo. Es la autonomía de las instituciones burocráticas del Estado frente a los partidos, y cuál es la fuerza política necesaria para inducir al cambio. Cuáles son los riesgos y costos que los políticos están dispuestos a soportar en un tema de alta sensibilidad social.

### Un viejo problema: integrar la vivienda desocupada al *stock* de oferta

Un tema que no arriba a una solución apropiada, es la situación de la vivienda desocupada o abandonada. La tendencia desarrollada por décadas fue y es, promover la construcción nueva. El censo del año 2011, muestra que existe una acumulación de 253.176 viviendas desocupadas. Considerando la quita de casas de temporada con los mismos porcentajes que en 2004, se puede estimar que hay poco más de 200.000 viviendas que podrían volcarse al mercado de compra y alquiler. Asimismo, se contabilizaron entre ellas 50.000 casas en estado de abandono, de las cuales el 10% se encuentra en Montevideo.

Pero las tendencias de las políticas van siguiendo el fomento a la construcción de vivienda nueva en un contexto en aumento de crecimiento e inversión del sector. El porqué de esta reticencia a integrar el *stock* existente, en zonas urbanizadas de muchas ciudades del país, ha sido tratado recurrentemente sin éxito. En 2011, se presentó un proyecto de ley sobre la facultad de actuar por parte del Estado con las viviendas abandonadas, en especial aquellas ubicadas en zonas con servicios e infraestructura instalada, que en Montevideo y ciudades capitales o intermedias del país se ubican en sus zonas centrales. En la fundamentación del proyecto, se argumenta que:

Pretendemos facilitar instrumentos para lograr su reutilización con fines sociales de forma de no continuar perdiendo ese capital invertido en construcciones y al mismo tiempo cesar los daños que el estado de los mismos provocan a su entorno, incluso a sus eventuales ocupantes. Asimismo el acceso al suelo urbanizado es la única manera de acceder a una vivienda digna, el mismo es escaso y su precio es inalcanzable para la gran mayoría de la población.<sup>213</sup>

La solución procura no promover el crecimiento de la periferia urbana sin servicios y en condiciones irregulares de tenencia de la tierra y la vivienda. De acuerdo a datos de la facultad de Arquitectura, los legisladores proponentes informan que: «[...] solo en Montevideo se encuentran 133 hectáreas vacantes, lo que equivale a unas 133 manzanas, generando un potencial de uso residencial para 33.250 personas si lo calculamos con la densidad media para Montevideo que es de 250 personas por hectárea».<sup>214</sup>

213 Proyecto de ley sobre viviendas abandonadas, p. 12.

214 *Ibíd.*, p. 1.

La razón legal, pretende que se extinga el derecho de propiedad cuando el propietario abandona no solo la vivienda, sino también de hecho, compromete el uso social del suelo que la rodea y por ende a la sociedad que lo usufructúa. Los arts. 1 y 2 dicen respectivamente:

Es de interés general el uso social de los bienes inmuebles declarados judicialmente en abandono [...]. Presupuesto para la Declaración de Abandono): Se podrá solicitar la declaración judicial de abandono de un inmueble ubicado en suelo urbano o suburbano, cuando su propietario o promitente comprador, incumpla por un lapso superior a cinco años continuos, los deberes de conservar y de cuidar previstos por el art. 37 de la ley 18.308, de 18 de junio de 2008, con perjuicio para la comunidad, sus vecinos y eventuales ocupantes. Para el cálculo de los cinco años, computará el plazo de incumplimiento transcurrido con anterioridad a la entrada en vigencia de la presente ley (Asti y Gaurinoni, 2012).

Este presupuesto, se basa en la ley de OT y DS (18.308, capítulos III y V) donde por primera vez define y regula el uso del suelo nacional en derechos y obligaciones públicas y privadas, introduciendo el concepto de uso social del suelo con prescripciones sobre conservar, proteger el medio ambiente y la diversidad, cuidar, rehabilitar y restituir factores afectados por el uso u abandono de la propiedad privada.

El concepto de uso social del suelo, es un aspecto del derecho que se ha ido incorporando paulatinamente en América Latina en las últimas décadas. El mismo, considerando que la propiedad se concibe como un derecho del individuo y está ligado a su vez, al campo de las relaciones civiles donde esta se ubica y relaciona, puede definirse como: «[...] las obligaciones o responsabilidades urbanísticas y ambientales correlativas a esos derechos y derivados de la función social y ecológica de la propiedad» (Maldonado y Fernández, 2006: 31).

Esta línea de pensamiento llevó a nuevos marcos legales que tratan de imponer la relación entre el derecho inalienable de la propiedad privada y la razón social:

[...] la función social es un elemento constitutivo o esencial de la propiedad y no un elemento externo a ella, y dicha función compromete a los propietarios con el deber de la solidaridad [...]; en el supuesto que el ordenamiento territorial y en especial el urbano, no tienden a coartar los derechos del propietario, sino que, [...] establecen hasta donde y bajo qué condiciones puede llegar el ejercicio de ese derecho (Maldonado y Fernández, 2006: 35 y 36);

En nuestro país, ley de OT y DS de 2008, prescribe en consonancia con este concepto, cambios del uso social del suelo. Sciandro da cuenta que invierte el criterio anterior de uso del suelo de la ley de centros poblados que: «[...] priorizaba la propiedad privada que extendía sus consecuencias hacia el sistema. Aquí es lo contrario: Partimos de un sistema global hacia lo particular, el derecho de propiedad» (2008: 63).

Por su parte, Olmedo (2008: 35-38), plantea que incorpora el concepto de solidaridad social, la protección al ambiente y su salubridad, y dispone para el ámbito público la responsabilidad de regular, coordinar y fiscalizar una función pública respecto al suelo y al uso de la propiedad privada del mismo. «La función pública del OT se vincula así a otros derechos sociales más específicos reconocidos en nuestra Constitución.»

Respecto al bien vivienda, la ley establece que debe estar adecuada al entorno social y ambiental, sustentado (según argumenta Olmedo) en una sentencia de la Suprema Corte de Justicia (SCJ) (82 de 1981) que establece que: «[...] es principio del ordenamiento constitucional patrio que no hay derechos absolutos y que por consiguiente, ellos pueden ser limitados por leyes dictadas por razones de interés general».

Este precepto rige para la construcción nueva coordinando vivienda y suelo urbanizado (capítulo VI).

Pero la debilidad existe en el punto que estamos tratando sobre fincas desocupadas y abandonadas, todavía no ha sido reglamentada la ley 18.308 en lo que respecta a la prescripción extintiva de la propiedad,<sup>215</sup> porque entra en contradicción con la acción reivindicatoria de la propiedad.<sup>216</sup> El art. 489 del Código Civil uruguayo expresa que: «El dominio de la propiedad se considera como una calidad inherente a la cosa, como un vínculo real que la liga al dueño y que no puede romperse sin hecho suyo». A los efectos atribuye al propietario las condiciones de: dominio, derecho a todos los frutos que del bien devienen, de servirse de la cosa para otras de su voluntad, de cambiar la forma de la cosa, de destruir enteramente si le conviene o le parece, de impedir a los demás que se sirvan de ella y reivindicarla de cualquier poseedor, y enajenarla en todo o parte (art. 487).

La tensión de intereses entre prescripción extintiva y prescripción reivindicatoria es uno de los puntos que ocasionan que todavía no se halla reglamentado en la ley de Ordenamiento Territorial el tema de las viviendas desocupadas, de las viviendas ocupadas ilegalmente y de los predios privados, fiscales o municipales que son ocupados por familias en forma irregular.

La ley de OT y DS dicta que:

Aquellas personas cuyo núcleo familiar no supere el nivel de pobreza en sus ingresos y que, no siendo propietarias de inmuebles, sean poseedoras<sup>217</sup> de un predio, no público ni fiscal, con aptitud de ser urbanizado de acuerdo con el instrumento de ordenamiento territorial aplicable, destinado a su vivienda y la

215 Es el modo de extinguirse un derecho como consecuencia de su falta de ejercicio durante el tiempo establecido por la ley. <<http://inmobiliariasmardelplata.com/2010/04/02/diccio>>.

216 La acción reivindicatoria es aquella en la cual el actor alega que es propietario de una cosa que el demandado posee o detenta sin derecho para ello y, consecuentemente, pide que se le condene a la devolución de dicha cosa. <<http://www.indret.com/pdf/979.pdf>>.

217 El concepto de posesión no implica propiedad de un bien. Se puede estar en posesión en períodos de tiempo en acuerdo o en desacuerdo con su propietario real. Es en general el caso de los asentamientos irregulares que se afincan, toman posesión de terrenos privados, fiscales o municipales.

de su núcleo familiar durante un período de cinco años, podrán solicitar a la Sede Judicial competente se declare la adquisición del dominio sobre el mismo por el modo prescripción. La posesión deberá ser ininterrumpida y con ánimo de dueño, pública y no resistida por el propietario.<sup>218</sup>

El proyecto de ley sobre viviendas abandonadas, propone en línea con la LOT que:

Se podrá solicitar la declaración judicial de abandono de un inmueble ubicado en suelo urbano o suburbano, cuando su propietario o promitente comprador, incumpla por un lapso superior a cinco años continuos, los deberes de conservar y cuidar previstos por el art. 37 de la ley 18.308 con perjuicio para la comunidad, sus vecinos y eventuales ocupantes (art. 2.º).

Sin embargo, la excepción de reclamo se reserva para el Poder Ejecutivo y los gobiernos departamentales, sin perjuicio para los posibles acreedores del bien. Se prevé además que estas fincas pasen a la cartera de tierras del MVOTMA-ANV, o de la intendencia correspondiente.

Otro conflicto que enmarca la aprobación de esta ley y la correspondiente reglamentación del capítulo de la ley de OT y DS es que se entrecruza en las dimensiones de competencias y funciones institucionales, con distintos procedimientos y tiempos entre organismos estatales con incumbencia en el tema.

A modo de ejemplo, la Intendencia de Montevideo tiene sus propios programas de regularización desde el año 1990 cuando asumió el FA. El programa de Cartera Municipal de Tierras para Vivienda apuntó a los realojos, a la regularización de la informalidad, al cooperativismo de ayuda mutua y a la autoconstrucción individual. Las viviendas debían ser construidas en suelo equipado de servicios y ser de materiales durables, y la Intendencia procediendo a la regularización otorgaba en el intermedio la tenencia. Pasados diez años y con alrededor de diez mil familias con viviendas autorizadas entre asentamientos y cooperativas, este plan comenzó a observar el agotamiento de las tierras fiscales libres, teniendo que convertirse en compradora al sector privado, cuestión que debilitó el empuje inicial. Para solventar el amplio abanico de rubros relacionados al hábitat y vivienda, las iniciativas de la IM trataron de enmarcarse en estrategias de cooperación intergubernamental, principalmente las líneas de atención social a grupos vulnerables a cargo del Mides con perspectiva de género, raza, discapacidad y alimentación.

### Apreciaciones generales sobre la reforma entre 2008 y 2013

De la reforma del sector de la vivienda acaecida entre los dos períodos de gobierno frenteamplista, no puede decirse que redujo sustantivamente el papel del Estado sobre formas de intervención como la distribución, la regulación y el control. Sino que, la reforma dispuso otra hoja de ruta, donde se reformuló el destino y las formas del gasto, se incorporaron la planificación y la coordinación interinstitucional y socioinstitucional, elementos donde la capacidad

---

218 Art. 65. Prescripción adquisitiva.

institucional debía de fortalecerse en tanto tenía que incorporar la capacidad de controlar la actividad de un bien multifactorial, donde intervienen distintos actores y múltiples intereses. A su vez, al reconvertirse a sí misma, se coloca en otra situación respecto al sistema general. Su formulación apunta a aportar en más y de mejor forma a la inserción sistémica de un Estado exigido por ser más competitivo en el contexto regional y mundial; previendo que la actividad que regula tiene alta sensibilidad en el sistema financiero, pero no menos lo tiene en el desarrollo social sustentable.

La regeneración del sector que se procesó entre 2008 y 2012 puso a prueba la capacidad de cambio, de fuerza y de tenacidad política de dos gobiernos consecutivos de izquierda, que pueden observarse en varios aspectos.

Por un lado, tenemos un sector que asume un rol definido sobre la regulación-provisión de vivienda con un concepto de lo social bien definido: una primera acepción con caracteres asistencialistas que sigue distribuyendo bienes a través de subsidios; y otra acepción donde la definición «de interés social» baja el tono al imaginario de que el Estado da, no obliga y no quita, donde si bien lo público es garante solidario, opera con cierto fundamento liberal en el juego de libre fuerza entre ofertantes y compradores respecto a sus derechos y obligaciones.

La definitiva convivencia de tres naturalezas en el sector: la productiva, la financiera y la social, da cuenta de una nueva orientación del Estado de Bienestar. Esto da instrumentos nuevos y dependerá de las próximas orientaciones gubernativas los énfasis que predominen en el futuro acerca del acceso a la vivienda, porque la amplitud que proveen estas leyes deja abiertas posibles bifurcaciones en el rumbo gubernamental. Depende de la orientación de los gobiernos el énfasis que predominará en las políticas futuras y sus resultados. Cabe pensar los riesgos de una burbuja inmobiliaria incitada desde el exterior, ante la profusa inversión de capitales extranjeros interesados en invertir en vivienda de interés social.

Las modificaciones que analizamos tienen relación directa con el desarrollo sistémico del país porque la vivienda está vinculada a la tenencia de la tierra y la propiedad privada, cuestión vital en Estados liberales, donde el modelo de desarrollo productivo condiciona modelo social y el precio de la tierra urbana y suburbana pautan las líneas de políticas y las preferencias del mercado. La tierra tiene valor creciente para grandes inversiones y la vivienda supone en este esquema la propiedad, derecho civil liberal que la izquierda discutía décadas anteriores y hoy no lo cuestiona, adecuándose a su manera al juego de las ideas dominantes. En este marco, los gobiernos progresistas están desarrollando una línea de recalibración y reducción de costos públicos donde la vivienda pierde peso como cuestión social y sobre otros gastos sociales.

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

¿Estamos ante una orientación de más mercado y menos Estado?, definitivamente, parecería que sí, aunque no con la orientación de los años noventa. Las consecuencias inmediatas apreciables parecen ser: el Estado se libera de responder a su propio costo de la demanda y presión de los grupos sociales; libera al mercado de aportes sustanciales que actuaban como freno al riesgo de inversión; y el mercado a su vez comienza a controlar valores de inversión segura (tierra y vivienda).

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

En segundo lugar y no menos importante es el uso de la ciudad construida, de viviendas usadas y sin ocupación. Qué rol tomará el Estado en cuanto a políticas que no redundan en la eficiencia económica del país porque solo cumplen el rol de aportar magros impuestos de propiedad a rentas generales.

Estos dos dilemas interpelan a la orientación que se quiere dar tanto en las condiciones generales del hábitat urbano como en el bienestar de las familias como componentes esenciales de la ciudadanía y sus derechos. El uso territorial de los emprendimientos, la calidad constructiva, las distorsiones en los contratos financieros, el control estatal eficaz, son riesgos a asumir en el futuro cercano.

### Las políticas *ad hoc* de vivienda social en la era Mujica

Durante el decenio, las políticas de vivienda social continuaron a través de los planes ya establecidos (PIAI, MEVIR) y se incorporaron nuevos que fomentaron la entrada a grupos en condición de ingresos bajos y también en situación de pobreza. Los alquileres mediante garantías y subsidios, la vivienda para sectores de pasivos, de jefatura femenina, discapacitados, entre otros comenzaron a funcionar a partir de los últimos años del primer gobierno de izquierda. También un emprendimiento político personal del presidente Mujica comenzó a implementarse a partir de 2010.

#### *Un emprendimiento personal: el Plan Juntos*

Cuando el presidente Mujica anunció al Parlamento el 1.º de marzo de 2010 que iban a aparecer recursos y brazos para trabajar voluntariamente en el problema de la vivienda, muchos pensaron en un impulso fuerte al cooperativismo de ayuda mutua. Pero dos meses después, el mandatario anunció la puesta en marcha de un plan de emergencia social destinado a los segmentos en situación de indigencia, que a esa altura representaban alrededor de un 0,6% de la población. La vivienda de emergencia se convirtió en la nave insignia del itinerario presidencial. Aunque se suele decir que lo fue del gobierno, esta iniciativa tiene mucho de personal, tanto por su elaboración, toma de decisiones, implementación y el rasgo hermético que tomó la información del plan hasta un año y medio después de su puesta en marcha.

El plan quinquenal del MVOTMA 2010-2014, anuncia la drástica reducción del déficit a través de planes que asocian al Estado, el mercado y la sociedad. Las líneas estratégicas citadas anteriormente apuntan a erradicar la pobreza estructural en torno a la residencia de las familias (zonas inundables, asentamientos con alto riesgo de contaminación, etcétera). Pero la dinámica ministerial no acompañó la urgencia del presidente, que instauró una estructura integrada por técnicos que no depende de la institucionalidad formal del sector (MVOTMA). El plan Juntos (en adelante PJ) emerge como la iniciativa de un actor principal del sistema político, que pretende actuar en forma urgente, para rebatir una lógica estatal que supone normas y procedimientos que insumen tiempos y controles de varios organismos estatales.

Juntos es un plan de vivienda social para familias indigentes. Su meta es «[...] combatir la pobreza y la indigencia y recomponer el tejido social en las zonas más postergadas del país»<sup>219</sup> partiendo del bien vivienda como factor de afinamiento socioterritorial de las familias.

### *El público objetivo del Plan Juntos*

A fines de la primera década del siglo XXI, la indigencia<sup>220</sup> en caída sostenida desde el año 2004 (INE, 2011)<sup>221</sup> se manifestaba para un 0,6% y la pobreza<sup>222</sup> para un 12,6% de la población uruguaya. El área metropolitana de Montevideo y las principales capitales departamentales del interior del país concentran estos problemas sociales por traslación campo-ciudad y por expulsión del medio urbano como consecuencia de los recortes en políticas sociales y liberalización de las condiciones laborales desarrolladas en el impulso liberal, dos décadas antes. El déficit de vivienda en familias en situación de indigencia alcanzó al 100%, donde la mayoría no alquilaba ni es propietaria de terreno o vivienda. El techo para las familias indigentes y muy pobres se define con la autoconstrucción de casillas de madera, cartón u otros materiales livianos que se ubican geográficamente en su entorno laboral, ya que subsisten de la recolección y clasificación de residuos domiciliarios u otras tareas de baja calificación y remuneración.

Los hogares potencialmente participantes del PJ exceden al concepto de indigencia registrado, involucrando también segmentos de pobreza, en especial en situaciones de hogares pobres de jefatura femenina. El PJ aspiraba en 2010 a cubrir el déficit de 15 686 hogares en todo el país. La desagregación de este número de hogares con carencias muy críticas determinó poner énfasis en los departamentos de Montevideo (42,9%), Canelones (16%), Rivera, Artigas y Tacuarembó (5%).<sup>223</sup>

219 «Plan Juntos, una forma de construir mucho más que una vivienda». *Revista Políticas*, 2, Presidencia de la República, 2012, Montevideo.

220 Definida como personas que no superan el ingreso mínimo que les permite cubrir sus necesidades básicas, principalmente las alimentarias.

221 En números la indigencia se manifiesta en alrededor de 15.000 personas y la pobreza sobre un universo de aproximadamente 40.000 personas, sobre un total de 3.300.000.

222 Pobreza define a aquellas personas que tienen más de una necesidad básica insatisfecha.

223 El INE registra 1.061.559 hogares en total país de los cuales 15.686 (1,5%) son pasibles del PJ.

En la composición familiar predomina la familia uniparental con jefatura femenina (el 39,9%) y la población infantil y adolescente en condición de pobreza e indigencia representa el 59,9% de estos segmentos de población.<sup>224</sup>

Respecto a las viviendas en materia de condiciones críticas, el 21,4% de la población habita con o sin permiso, el 7,5% carece de servicio sanitario en la vivienda y el 3,5% está en condiciones de hacinamiento<sup>225</sup>, el 98% tiene conexión eléctrica y el 90% tiene acceso al agua potable en condición formal o informal (los llamados colgados). La calidad de la vivienda: un 41,6% presenta algún tipo de problema estructural y el 11% problemas múltiples. El número de asentamientos irregulares en todo el país asciende a 562 con aproximadamente 61 500 viviendas donde habitan casi 257.000 personas. En el 76,8% de los asentamientos predominan las viviendas construidas con materiales durables —principalmente bloques—, mientras que en el 19,4% restante, la mayor cantidad de viviendas son de materiales de desecho, como madera y chapas (INE, 2011).

De estas cifras casi la mitad son consideradas objetivo por el PJ. El resto puede suponerse cubierto por otros planes focalizados como el PIAI y el MEVIR o por planes especiales del propio MVOTMA.

#### *La fundamentación de la propuesta*

El objetivo principal fue proveer vivienda con un criterio integral, tomando a la vivienda como el activo principal de la canasta de oportunidades o de activos de una familia (Kaztman, 2002). A través de la inserción en el PJ, se brindaba a la familia habilidades para la inserción laboral y social. En este último punto, la participación era el mecanismo para introducir el concepto de ciudadanía y derechos. El PJ apela a la regeneración de vínculos tradicionales en el medio social, deteriorados por la pobreza y la marginación: ciudadanía, familia y barrio. La noción del barrio fue fundamental en la implementación del PJ, porque invoca a la noción de pertenencia e identidad territorial como valores de construcción humana y del nosotros ciudadano. Argumenta que en situaciones de segregación territorial y habitacional los lazos sociales y políticos se manifiestan débilmente o no se construyen.

La ocupación irregular del suelo y la construcción de viviendas, por lo general, no suponen organización previa, las familias ocupan un espacio de tierra ajena por sus propios medios en un ambiente donde las instituciones sociales no tienen historia previa y las estatales no tienen presencia explícita. Las familias no tienen certeza de su permanencia en el lugar, por lo que los lazos de vecindad se desarrollan con códigos propios, ajenos al tradicional marco de expresión de demanda (organizaciones sociales o representación política).

---

224 Magnitud y características del trabajo infantil en Uruguay INE2010. En: <<http://www.ine.gub.uy/biblioteca/infantil/ENTI/Magnitud%20y%20Caracter%20C3%ADsticas%20del%20Trabajo%20Infantil%20en%20Uruguay.pdf>> y Estimación de la pobreza por el método del ingreso INE-2011. En: <<http://www.ine.gub.uy/biblioteca/pobreza/Informe%20Pobreza%202011.pdf>>.

225 Más de tres personas por dormitorio.

En Juntos el relacionamiento fue concebido sobre el concepto de solidaridad, no solo entre el público objetivo, sino apelando al contexto social barrial y a la sociedad en su conjunto. La integración era ofrecida para técnicos, colaboración de mano de obra y recursos materiales. Se apuntó a sensibilizar a la opinión pública acerca de las condiciones de desigualdad social. El sector productivo fue convocado apelando a la razón social de la empresa con donaciones monetarias y materiales de obra. El presidente, casi único vocero durante más de un año, apeló a factores subjetivos del relacionamiento social, criticando tanto al individualismo dominante en nuestra época como a la pasividad del Estado como proveedor de bienestar. El presidente Mujica declaraba que «[...] si en dos años medio millón de uruguayos aportan \$100 por mes, los más carenciados tendrán una casa que no se llueva y se buscará la forma de que eso ocurra».<sup>226</sup> En ese trillo, el presidente dona al PJ el 70% de su sueldo y reclamó en varias ocasiones a los actores de su partido una conducta en tal sentido.

Lucía Topolansky (esposa del presidente y primera senadora del MPP, FA), argumentaba la iniciativa como:

El trabajo voluntario es un negocio de varios: yo doy una parte de mi conocimiento, de mi tiempo, de mi fuerza laboral, para ayudar a otros que lo están precisando y que se están autoayudando y eso va a generar un conjunto nuevo de vecinos. Y este trabajo no se hace por una medalla, ni se va a pagar porque será gratuito; se hace porque nos conviene a todos, que todos estemos mejor, por una razón colectiva. Por eso este plan va a tener éxito si existe voluntariado, de lo contrario va a fracasar.<sup>227</sup>

### *El itinerario político de JUNTOS entre 2010 y 2012*

El PJ comenzó a implementarse en 2010, pero no fue fácil dotar de legitimidad 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 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](http://www.presidencia.gub.uy)>).

El concepto de integración al que aspiraba era en el campo social pero también en el institucional. La integración de políticas sociales en este último plano fue un campo trabajado desde el año 2005 y profundizado en varios niveles del Estado. Los gabinetes ministeriales sectoriales de los gobiernos frenteamplistas apuntaron a transversalizar la problemática social e integrar las acciones públicas. Todo esto supone buenos grados de coordinación y cooperación

<sup>226</sup> Semanario *Búsqueda*, 24/5/2011.

<sup>227</sup> Semanario *Brecha*, 1/2011.

interinstitucional en todos sus niveles (sectoriales y territoriales). Y en este sentido, las opiniones del presidente y sus colaboradores próximos tenían sus reservas, había que «Sortear la espesura estatal», según palabras del secretario de Presidencia Alberto Breccia.<sup>228</sup>

En 2010, se dotó de una estructura básica. La dirección política estaba a cargo de los ministros de Vivienda y de Desarrollo Social, apoyados por tres académicos y técnicos reconocidos que planificaron, implementaron y dirigen el proyecto. Los ministros actuarían como nexos políticos, con capacidad de orientar y decidir acciones así como relacionarlo con otros recursos probables. Los técnicos operan sobre la implementación, definiendo los públicos, la organización y las acciones. En el año 2011 se conformó la Fundación Juntos en la órbita civil como mecanismo de captación de recursos extrapresupuestales y como herramienta de apoyo para la implementación de los programas. En 2012 se creó un fideicomiso con la Corporación Nacional para el Desarrollo (CND) que como agente fiduciario se responsabiliza de la contratación de bienes y servicios y de recursos humanos. El control de las acciones está a cargo de la Auditoría Interna que rinde cuentas a la Auditoría General de la Nación (AGN).

Pero este proceso de consolidación (relativa) del plan tiene un complejo itinerario. En el año 2010 se presentó al Parlamento un proyecto de ley sobre emergencia habitacional donde se integraba al PJ como instrumento operativo. Sin embargo, hasta finales del año 2011, la discusión legislativa no reportó avances en su tratamiento. Fue recién en ese año, que ambas Cámaras trataron el asunto. El proyecto si bien contaba con el apoyo de todos los partidos encontró un flanco de interpelación al gobierno acerca de la modalidad de intervención, su legitimidad ajena a las estructuras tradicionales, que esquivaba los controles políticos.

Respecto a su naturaleza ajena al ámbito correspondiente el diputado José Arocena (Alianza, PN) respondía: «O sea que lo que estamos discutiendo es un proyecto de voluntarismo. Hay un Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente que se encarga de hacer viviendas, y no lo estamos utilizando».<sup>229</sup>

El mismo diputado se preguntaba acerca de la legitimidad procedimental del proceso:

También me pregunto cómo han trabajado hasta ahora. ¿Para qué quieren una ley? Las personas que están trabajando con esto —la consulta que hago es muy seria; no es una acusación sino una consulta—, ¿cumplen con todas las leyes laborales? Quiero saberlo. ¿Cumplen con toda la reglamentación que dicta la DGI y el BPS? ¿Se realizan aportes? En realidad no lo sabemos porque en el proyecto se dice que se va a exonerar ese tipo de cosas.<sup>230</sup>

La diputada Analía Piñeyrúa (Partido Nacional, Alianza) reclamaba mayor claridad respecto a la iniciativa, la cual ya había sido observada por el Tribunal

228 24/5/2010, <www.presidencia.gub.uy>.

229 cc. dd. Diario Sesiones, n.º 48, 12/11/2011, p. 61.

230 *Ibidem*, p. 63.

de Cuentas en ese año por el uso de los recursos. Se solicitaba por la oposición que se blanqueara la situación entre solidaridad y recursos públicos frente a los donativos que hacían empresas y entes del Estado:

«Ni un peso del presupuesto», dijo [el presidente]. Sin embargo, a poco de lanzado este programa, nos enteramos de que había organismos públicos, como ANCAP, que estaban donando pórtland y otros materiales para la construcción de las viviendas de este Plan. Además, en la Ley de Presupuesto se votó el art. 761 —nosotros lo acompañamos, porque repito que compartimos el objetivo y el enfoque del Plan Juntos—, por el que se destinan a este proyecto \$ 105.000.000, con cargo a Rentas Generales. Ayer, aquí se decía: si no hay un marco legal no se pueden recibir donaciones; si no hay un marco legal, menos aún se pueden ejecutar fondos públicos, dineros de todos los uruguayos.<sup>231</sup>

El diputado Jaime Trobo (Herrerismo, PN) planteaba:

¿Cómo comienza este proyecto? Comienza con un planteo del actual Presidente de la República jugando a que la caridad pública le va a ayudar a resolver un problema que, institucionalmente, el gobierno no ha sabido solucionar. A pesar de la institucionalidad existente en el MVOTMA en el que se han aprobado durante la administración pasada y presente diferentes fórmulas para resolver estos problemas y no lo han logrado, tiene que crear una nueva institucionalidad.<sup>232</sup>

Por su parte el representante del Partido Colorado, Daniel Radío argumentaba en línea con los anteriores: «Se ha dicho que, en realidad, las garantías de control que hoy brinda el ordenamiento institucional no son suficientes y existirían escapes, fugas o posibilidades de corrupción, aún con los controles establecidos. Por lo tanto, la consecuencia es: no controlemos nada».<sup>233</sup>

Se solicitaron ajustes de control con la creación de una auditoría interna, para evaluar la gestión y el cumplimiento de los cometidos asignados al PJ. Los informes debían ser entregados al MVOTMA y al Poder Legislativo para su consideración (propuesta del PN).

Otro aspecto debatido fue la concentración de las acciones en el área metropolitana de Montevideo. El diputado por Florida, José Arocena (Alianza, PN), exponía:

Además, si el 70% quedará en Montevideo, solo se entregarán treinta en el interior, y si dividimos esa cifra entre los diecisiete departamentos restantes, podemos decir que no se entregarán ni dos viviendas en cada departamento. ¿Ese es un plan eficiente? ¿Dónde está la responsabilidad del MVOTMA? ¿Por qué lo obviamos? ¿Dónde estamos parados? Todos los diputados del interior pregúntense dónde está el sistema cooperativo del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente.<sup>234</sup>

---

231 *Ibíd.*, p. 52.

232 *Ibíd.*, p. 64.

233 *Ibíd.*, p. 65.

234 *Ibíd.*, p. 66.

También la facultad expropiatoria mencionada en el proyecto fue debatida por inconstitucional. Se entendía que la capacidad para operar en tal sentido a favor del PJ:

No se trata de una autorización genérica de la administración. Si facultáramos genéricamente a los ministerios a expropiar para cumplir con sus objetivos, estaríamos incumpliendo la Constitución. Este tema ha llegado a la SCJ mediante acción de inconstitucionalidad. No votamos los arts. 29 y 30 porque es como dar un cheque en blanco a la administración y se puede contrariar a la Constitución.<sup>235</sup>

### *Los recursos legales y los solidarios*

La financiación del PJ es baja en comparación con otros programas análogos (el programa MEVIR que cuenta con US\$ 45 millones por año y el PIAI está asociado a la cooperación internacional). El PJ depende del presupuesto nacional asignado al MVOTMA que aporta el 70% y del recupero de deudas y donaciones en un 30%. En 2011 y 2012 operó con cinco millones de dólares y para 2013 se otorgó un incremento de diez millones. Los bajos recursos inciden en la continuidad del plan, que sobrevivió con escasos aportes individuales, tanto como de voluntad de sus impulsores, en especial los técnicos encargados. La aprobación del proyecto de ley que lo legitimaba en reiteradas oportunidades encontró en principio poco eco en los partidos. La oposición también tenía desconfianza por la precariedad y el voluntarismo con que se desarrollaba el plan: «La explosión de las excepciones [...] constituye un crecimiento pernicioso de la discrecionalidad del Estado, lo que debilita las garantías en lugar de fortalecerlas».<sup>236</sup>

Por la multiplicidad de similares programas existentes; la contratación directa de recursos humanos y materiales sin control administrativo y político parlamentario: «[...] se está creando una Unidad que va a manejar millones de dólares y que estará ajena al contralor parlamentario; nos parece que esto constituye un decaimiento de los controles parlamentarios que deben existir en un ordenamiento jurídico».<sup>237</sup>

Las compras sin licitación; la partidización militante de un problema social al alentar el voluntarismo: «[...] la situación y la calidad de vida de los más humildes donde el Uruguay debe demostrar mayor madurez y compromiso político, descartando toda posibilidad de que sean objeto de maniobra o especulación electoral».<sup>238</sup>

El senador Luis A. Lacalle (Herrerismo, PN) lo asimilaba al uso de una herramienta político partidaria:

Es notorio que se ha formado una nueva fuerza de participación política, de movimiento de liberación nacional para actuar en el Plan Juntos. Está muy

235 Dip. José Arocena, PN, *Ibidem*, p. 71.

236 Senador Juan Chiruchi, PN, cc. ss., Sesión Ordinaria, 8/9/2011, p. 129.

237 Senador Pedro Bordaberry, Partido Colorado, *ibidem*, p. 134.

238 Senador Chiruchi, PN, *ibidem*, p. 130.

bien el voluntariado pero me alarma cuando se convierte en una fuerza política de presencia en los barrios.<sup>239</sup>

El partido de gobierno también encontró problemas para la aceptación del proyecto. Aunque la búsqueda no refleja opiniones explícitas registrables, las mismas observaciones fueron consultadas por los legisladores oficialistas. En la Cámara de Senadores, el senador Eduardo Lorier (PCU, FA), aclaraba que la aprobación se realizaría tomando en cuenta las apreciaciones realizadas por los partidos:

Señora presidenta: la Comisión de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente aprobó en el día de ayer el proyecto de ley que fuera aprobado en la Cámara de Representantes. En virtud de que las modificaciones que se realizaron en los arts. 5.º, 11, 12, 17, 18, 19, 20, 27, 30 y 32 son de estilo, digamos que aclaratorias, esa Comisión recomienda al cuerpo su aprobación en el día de hoy.<sup>240</sup>

Las modificaciones implicaban algo más que el estilo. Supusieron agregar mayores controles al funcionamiento operativo y a los beneficiarios en cuanto a su ingreso y salida del PJ, creándose un registro único de participantes del plan. Establecer condiciones de egreso por incumplimientos con la responsabilidad asumida sobre la vivienda, prohibición de vender, alquilar, entregar en comodato, etcétera (arts. 5.º, 11 en relación con el art. 26). Si se autorizaba la venta del bien, el adjudicatario original debe devolver el monto a la administración del plan, descontando el aporte en mano de obra efectuado por el beneficiario (art. 27). Se fijaron los mecanismos de entrada y uso de los recursos obtenidos (art. 18); y en cuanto a la capacidad de expropiación de tierras, estas se ajustarían a leyes precedentes (arts. 30 y 32).

El art. 4.º, referido a la dependencia del PJ de la unidad ejecutora de presidencia, no fue votado por los parlamentarios de la oposición, argumentándose que este tenía como lugar original el Ministerio de Vivienda, al igual que el PIAI y el MEVIR, que disponen de controles políticos parlamentarios. «Señor presidente, quiero que esto funcione. ¡Vaya si quiero que esto funcione! Pero quiero que el Plan Juntos tenga control parlamentario y por eso no voy a votar el art. 4.º».<sup>241</sup>

Sin embargo, fue difícil oponerse ante un tema de alta sensibilidad social y los costos políticos que esto conlleva, por lo que a fines del año 2011 se reglamentó su existencia a través de la ley 18.829 con votación parlamentaria unánime en lo general y parcial en lo particular con las argumentaciones que hemos descripto.

### *Las acciones del Plan Juntos*

Se implementaron varias modalidades de intervención: oferta de vivienda nueva, mejora de ya existentes en los asentamientos y relocalización de algunos de estos en condiciones no regularizables por factores diversos. Estas dos últimas

239 *Ibidem*, p. 131.

240 cc.ss, 43.<sup>a</sup> Sesión Extraordinaria, p. 237, 19/10/2011.

241 Diputado Richard Sander, Partido Colorado, *ibidem*, p. 64.

líneas concuerdan en todo con las que desarrolla el PIAI en el mismo contexto geográfico-social, por lo que es natural preguntarse, porque se solapan líneas similares. Las líneas operativas apuntan a relacionar la zona con el barrio preexistente y a facilitar la instalación de servicios (agua, luz, saneamiento) y de comunicación (calles y transporte). De acuerdo a los datos aportados por el propio PJ en dos años se ha realizado intervención en 19 asentamientos irregulares que involucran a 2000 hogares y 10.000 ciudadanos (13% del total previsto). La selección se realizó por las condiciones de localización (zonas inundables, hacinamiento, construcciones deficientes y carencia de servicios esenciales como agua y electricidad), de acuerdo a los registros preexistentes del INE y del Mides. En este sentido, entre 2010 y 2012 se cubrió un 11% del universo objetivo del plan (15.686 hogares), donde predominó ampliamente la línea de vivienda nueva.

Cuadro 19. Plan Juntos: Proyectado y en ejecución 2010-2012

	Mejoras	Vivienda nueva	Total hogares	N.º asentamientos intervenidos
AM de Montevideo	928	490		17
Interior país	279	71		12
Total soluciones	1207	561	1768	29

Fuente: Memoria del PJ 2012, Presidencia de la República, <www.presidencia.gub.uy>.

El Plan Juntos camina con limitaciones que son parte de la propia estructura sobre la cual se montó. Su supervivencia transcurre con dificultades en recursos materiales y humanos. Su aparición respondió a una iniciativa personal y esa condición es la amenaza que pesa sobre su propia existencia. Es de suponer que cualquiera sea el gobierno que asuma en el período que comienza en el año 2015 tratará de incorporarlo en la estructura ministerial al igual que el PIAI y el MEVIR, por lo que pasará a ser un plan más de atención focalizada a grupos de extrema vulnerabilidad, pero, a la vez, tendrá la posibilidad de afinarse y sostenerse con más probabilidades y resultados que en la actualidad. Cabe preguntarse si existirá una racionalidad institucional que cambie esta sostenida tendencia a recrear planes con poca relación entre sí aunque dedicados a un mismo segmento social.

## La vivienda en el medio rural: combinando productividad con afinamiento

La incursión del Estado en el medio rural tiene larga data y merece ser mencionada, puesto que la vivienda es en general pensada como un bien urbano. Aunque este aspecto sea poco conocido, las políticas públicas en este medio tuvieron su puesta en marcha a principios del siglo XX, por parte del BHU.<sup>242</sup>

En 1918, comienza en el BHU un proceso sostenido de fomento a la actividad rural de tipo cooperativo, donde la vivienda forma parte del proceso de afinamiento

242 A los efectos, en Piotti, 1992, un excelente relato de las políticas en el medio rural.

y producción de las familias. A través de la ley del 20 de junio de 1921, 7377, se autoriza al banco a operar:

Art. 1.º. Se autoriza al Banco Hipotecario del Uruguay en las condiciones establecidas en esta ley, préstamos sobre tierras destinadas a la agricultura.

Art. 4.º. Facúltase a la Comisión Asesora de Colonización para adquirir, con la previa conformidad del BHU, campos destinados a ser fraccionados y adjudicados a los colonos. Dicha Comisión deberá requerir igualmente de las oficinas técnicas del Ministerio de Industrias datos con respecto a las condiciones de los campos a adquirir, su adaptabilidad, para los cultivos, etc., todo lo cual le especificará el P. E. en la reglamentación respectiva.

Art. 6.º. Todo colono beneficiario del préstamo se obliga a habitar la finca adjudicada y a trabajar la tierra por sí mismo o con su familia o a explotar en su chacra industrias agrícolas o granjeras.

La explotación debe ser genuinamente personal o familiar y solo por excepción se autoriza el empleo de braseros.

Ningún colono o familia ocupará por ningún título una extensión mayor de setenta y tres hectáreas.

Art. 7.º. El colono no podrá gravar ni vender su chacra sino cinco años después de la fecha de su adjudicación, sin el consentimiento del BHU y de la Comisión Asesora de Colonización, salvo que hubiera cancelado el préstamo hipotecario [...].

Comienzan a otorgarse préstamos para vivienda y tierras a pequeños y medianos productores, beneficiando especialmente a jefes de familia con hijos de nacionalidad oriental, los cuales tenían obligatoriedad de habitar la tierra adquirida, trabajarla y no tener empleados rurales a su cargo, con multas en caso de contravención. Las tierras con beneficio de compra podían tener hasta cincuenta hectáreas, extendiéndose luego a las setenta y cinco. Los préstamos eran de hasta \$ 500.000 de la época.

Se crea en la órbita del BHU la Sección Fomento Rural y Colonización que con el amparo legal de la ley de inversión a pequeños productores asociados en colonias o chacras agrícolas permitía: «[...] adquirir directamente campos utilizables para subdividir en chacras y colonizar en formas tan liberales que casi no necesite otra cosa el productor que capacidad para el trabajo y ejercicio de la voluntad.»; lo cual, de acuerdo a la documentación de la época se fundamentaba que «[...] lo indicado en (a), facilitará la propiedad de la tierra por quien la trabaja, principio social que crea, por razones de psicología simple, una mayor diversificación de la producción» (Memorias del BHU en Piotti, 1992).

Se propició favorecer por todos los medios el desarrollo de industrias rurales:

[...] eliminando el intermediario en cuanto sea posible, [...] fomentando la difusión cultural y asesoramiento técnico como eficaces colaboradores para una mayor grandeza nacional. El ministro de Industrias expresaba que «Considero que la ley satisfará las necesidades estimuladoras de nuestras industrias agrarias, sustituyendo los desalojos de las tierras por la adquisición de las mismas y estimulando bajo sus diversas formas el trabajo rural» (Memorias del BHU en Piotti, 1992).

En 1924 se fundan las colonias La Agraciada con 170 lotes y Arriague con 20 lotes. En 1926, en las colonias Nueva Paysandú y Nueva España, en 1928 la Colonia San Javier, se instauran 116 chacras. La buena respuesta a la propuesta permitió que en 1928 se ampliara el crédito para una segunda hipoteca. La política manejaba en su implementación un concepto de integralidad novedoso para el período, pues contemplaba capacitación para la granja, la entrega de semillas, frutales, forestales y viveros. Se crearon campos de demostración para capacitación agrícola y monta de ganado y formación en cooperativas de fomento. En 1929, se formaron nuevas cooperativas: doce de ellas integraban 446 chacras con 40.446 hectáreas y una población de 3563 habitantes en Paysandú, Salto, Río Negro y Soriano. Como parte del plan, se expropiaron 20.000 hectáreas destinadas a colonización y se demolieron veinte rancheríos, construyéndose un centro de colonización con infraestructura completa.

Luego de este impulso, el ámbito rural fue siendo desplazado en la operativa del BHU que concentró su actividad en el medio urbano de la capital y en menor medida en ciudades del interior del país.

Entre 1938 y 1943 hay un resurgimiento del proceso rural. Se destinan y distribuyen un millón de pesos en operaciones financieras de compra y se contabilizan cuatro y medio millones de inversión productiva (Piotti, 1992). En las memorias del BHU se registra esta conceptualización:

Si el factor hombre es primordial, si hay que vincular al hombre a la tierra, hay que comenzar por tener la seguridad de que el hombre quiere darle a la tierra todas sus energías para obtener su fruto, de que a ser un hombre de trabajo, no de que se dará una chacra a un hombre que no siente afecto al suelo y que no desea vincularse a él. Pero también tiene el Banco el deber de no engañar a los hombres de labor, como tiene el valor de mostrarles que parte de su esfuerzo tendrán que entregar para el servicio de su deuda hipotecaria y demostrarles, si así fuere, que la atención a ese compromiso esterilizará todas sus fatigas.<sup>243</sup>

En 1945 se realizó en Paysandú el Congreso Nacional de la Colonización organizado por la Comisión Nacional de Fomento Rural, con la participación de múltiples instituciones públicas y privadas. En el mismo, el legislador César Mayo Gutiérrez exponía:

Todos sentimos la necesidad de la reforma de nuestro régimen agrario; todos advertimos que él no satisface los requerimientos actuales ni ofrece perspectivas al progreso de nuestro pueblo. Pero con frecuencia estas son aspiraciones oscuras, larvadas, que no han salido aún, con la definición de un concepto a la luz de la conciencia. Este Congreso tiene esencialmente la misión de abrir a la conciencia colectiva la claridad de un cauce, y volcar en él, de ser posible, aquel poder de voluntad que siempre demanda el logro de una designación grande.

---

243 Memorias del BHU, p. 91.

Esta Asamblea alcanzará plenamente su objetivo si tiene la fortuna de recoger y concretar algunas formulaciones que satisfagan en anhelo común, dentro del plano superior de los intereses generales.<sup>244</sup>

En las conclusiones se expone que:

[...] que la acción del Estado quede exclusivamente a cargo de una entidad colonizadora, la que deberá gozar de la autonomía necesaria para el mejor cumplimiento de su misión y deberá ser dirigida por un directorio con integración técnica y con auténtica representación de los productores rurales.<sup>245</sup>

Artículo 1.º A los efectos de esta ley, por colonización se entiende el conjunto de medidas a adoptarse de acuerdo con ella para promover una racional subdivisión de la tierra y su adecuada explotación, procurando el aumento y mejora de la producción agropecuaria y la radicación y bienestar del trabajador rural.

Artículo 2.º Créase el Instituto Nacional de Colonización sobre la base de la actual Sección Fomento Rural y Colonización del Banco Hipotecario del Uruguay. Dicho instituto funcionará como ente autónomo, con personería jurídica capaz de todos los derechos y obligaciones que establecen la presente y demás leyes de la Nación. Su domicilio legal y principal asiento será la ciudad de Montevideo, sin perjuicio del de las agencias que se instalen.

Artículo 6.º El Instituto Nacional de Colonización tendrá por cometidos y funciones los que esta ley le atribuye, pudiendo realizar todos los actos y gestiones necesarios para el cumplimiento de la misma (Congreso Nacional de Colonización, Paysandú 1945).

## El MEVIR

Años más tarde, otros organismos relevan la labor del BHU: la ley 11.029 de 1948,<sup>246</sup> crea el Instituto de Colonización, y en 1967, se formaliza la iniciativa del MEVIR con la ley 13.640, cuya meta principal fue la erradicación de los rancheríos rurales dependientes de las estancias, a través de la construcción de viviendas decorosas: «[...] tendrá por cometido la construcción de viviendas higiénicas que sustituyan las habitaciones insalubres existentes en el medio rural y aledaños en las poblaciones urbanas del interior [...]» (art. 1.º).

La iniciativa surge de empresarios rurales<sup>247</sup> que donaron el impuesto a los remates ganaderos para el equipamiento social de la campaña (Cecilio, 2008). Esta asociación sin fines de lucro entre empresarios rurales se formaliza financiándose en adelante con aportaciones impositivas (impuesto a la producción

244 César Mayo Gutiérrez, 19/5/1945, Teatro Florencio Sánchez, Paysandú. Cita tomada de <www.colonizacion.com.uy/>.

245 Conclusiones de la Comisión A). Congreso Nacional de Colonización. Se da pie a la sanción de la ley 11.029 que crea el Instituto Nacional de Colonización.

246 Art. 1.º: Créase el Instituto Nacional de Colonización sobre la base de la actual Sección Fomento Rural y Colonización del Banco Hipotecario del Uruguay. Dicho instituto funcionará como ente autónomo, con personería jurídica capaz de todos los derechos y obligaciones que establecen la presente y demás leyes de la Nación. Su domicilio legal y principal asiento será la ciudad de Montevideo, sin perjuicio del de las agencias que se instalen.

247 Organizados y liderados por el empresario rural y político Alberto Gallinal.

agropecuaria) y recursos públicos de origen presupuestal. El emprendimiento se basa en dos conceptos: la solidaridad corporativa y la participación activa de los beneficiarios del bien en el proceso de implementación. El art. 476 estableció que: «[...] los propietarios o arrendatarios de las viviendas construidas bajo ese régimen quedan exonerados de todos los tributos nacionales que graven los contratos de arrendamiento y compraventa y los inmuebles adquiridos lo estarán en pago de impuestos nacionales durante diez años».<sup>248</sup>

MEVIR recoge los principios de mejoramiento de la calidad de vida de la familia rural a través de la construcción del hábitat, asociado a procesos de asistencia y promoción social y productiva:

Los sistemas de edificación por ayuda mutua y autoconstrucción asistida funcionan con la participación de las familias beneficiarias en las obras. Este aporte se considera un requisito indispensable para participar en los programas de MEVIR y es realizado sin retribución alguna.<sup>249</sup>

Al año 2013, el MEVIR ha totalizado la construcción de 26.525 viviendas. Los planes de acceso ofrecen cuatro líneas:

- a. Programas de viviendas nucleadas. Para familias que no tienen una solución habitacional. Se construyen a través del sistema de ayuda mutua: las viviendas son edificadas entre todos los participantes del plan, aportando cada familia 96 horas mensuales en la obra.
- b. Viviendas urbanas en terreno propio. Para familias que tienen vivienda en mal estado en su propio terreno o tienen terreno en el pueblo (localidades de hasta 5000 habitantes) y necesidad de vivienda. Se construyen a través del sistema de ayuda mutua, en el marco de un plan de viviendas nucleadas.
- c. Viviendas dispersas, para familias con dificultades de vivienda, electricidad o agua para consumo humano que tienen predio con titulación en regla y lo explotan (aunque sea para autoconsumo). Se edifican a través del sistema de autoconstrucción asistida, en el marco de un programa de unidades productivas.
- d. Programa de unidades productivas, para familias que viven principalmente de la producción de su predio y necesitan vivienda, construcciones de apoyo a la producción o mejoras prediales (acceso a agua para consumo humano, electricidad). Se edifican a través del sistema de autoconstrucción asistida: se requiere el trabajo de dos personas adultas integrantes del núcleo familiar durante toda la obra, guiadas por personal especializado.

El MEVIR pasa a la órbita ministerial en el año 2005, constituyendo una línea de trabajo focalizada sobre las siguientes líneas:

- Intervenciones de apoyo a la infraestructura productiva familiar.
- Articulación de los productores con las cadenas productivas.

<sup>248</sup> A posteriori la financiación de MEVIR se traza en el presupuesto quinquenal del gobierno.

<sup>249</sup> <[www.mevir.gub.uy](http://www.mevir.gub.uy)>.

- Acciones de atención a situaciones de extrema pobreza.
- Articulación interinstitucional.
- Organización de los participantes.
- Articulación con UTE, continuar apoyando la electrificación rural, colaborando con la meta del 100% conectado.
- Articulación con el Instituto Nacional de Colonización, colaborar en el desarrollo de nuevos modelos colónicos
- Su presupuesto depende en un 67% del MVOTMA, el resto lo componen: cobro del IMEBA (Impuesto Enajenación Bienes Agropecuarios), devolución del IVA, donaciones y otros.

Esta experiencia de larga data apunta a una visión integral del bienestar de las familias rurales en relación de dependencia laboral. El MEVIR comprende entre sus objetivos la participación social de todos los integrantes del núcleo familiar en actividades vinculadas a la gestión colectiva del hábitat MEVIR, a la formación en actividades productivas sustentables como la huerta familiar, formación en oficios, etc. Se considera la valoración sobre la vivienda, acceso a servicios de salud, locomoción personal y pública, tiempo dedicado al trabajo, cantidad y uso de tiempo libre, alimentación, acceso a educación, contacto con los vecinos, calidad del trabajo, situación económica familiar general (Tomassino, Rodríguez y Marzaroli, 2011).

## A manera de conclusiones

Aunque este trabajo haya dejado posiblemente vacíos de información y análisis en algunos componentes de este largo proceso histórico de la vivienda en nuestro país, sí deja en claro la rica y proficua historia sobre la incumbencia del Estado en materia de vivienda. Tomando a esta en tanto objeto de regulación, de distribución y de bien que recrea un abanico amplio y complejo de relacionamiento social y civil.

Existe la percepción de que este proceso comenzó en 1968 con la aprobación de la ley 13.708, aportando soluciones a la problemática del sector. Que la concepción del bienestar fue introducida y habilitada por la norma, aunque los resultados dejen a la vista los vacíos en la satisfacción a la demanda.

Sin embargo, nuestra historia sobre el proceso de la vivienda en Uruguay deja en claro que a los albores del pasado siglo este factor del bienestar estuvo en las agendas y los debates de la élite política, con propuestas de soluciones que a veces mucho tienen que ver con proposiciones actuales. A manera de ejemplo, se recomienda el estudio de la propuesta del Banco Obrero en 1907 y su parecido de familia con la actual ley de VIS, salvando claro, los contextos sociales y políticos donde se desarrollaron.

El análisis del proceso secular deja en claro también la madurez de la política y sus actores para plasmar las ideas a través de debates plurales, promoviendo acciones que estuvieran adecuadas al devenir del cambio social y de los procesos de transformación del sistema de acumulación. Reflejan las orientaciones ideológicas de cada época y sus énfasis acerca de regulaciones y métodos de distribución, dando la tónica del devenir político del país.

Otro factor importante, que queda a la vista en este proceso de ideas sobre el rol del sector y sus políticas, es que la preocupación por integrar a la vivienda en el andamiaje sistémico de las finanzas, la productividad y el empleo acompañó siempre la cuestión social. Esto, como hemos visto, enfrentó múltiples estrategias para amortiguarlo. Sin embargo, es recién a mediados del siglo pasado que estos componentes empiezan a mostrarse sin tapujos en las propuestas políticas e integran el corpus constitucional. Buscar este sinceramiento definitivo del sector, naufraga en casi todos los períodos, donde el sector, representado casi únicamente por el BHU actuaba sin controles, al amparo de su estatuto jurídico de ente autónomo y descentralizado y aliado con un Parlamento que aprobó leyes corporativas casi sin discusión.

Resulta también sugestivo que una reforma del sector y sus funciones, que va resultando eficaz en cuanto a sus metas, haya podido concretarse en gobiernos de izquierda. La reforma liberal de 1991 pretendió introducir nuevas reglas de juego para transformar el rol y los cometidos públicos en vivienda. El proceso mostró un modelo híbrido por la incapacidad de las élites políticas de producir el cambio, donde por dieciséis años convivieron dos instituciones con metas y funciones diferenciadas a la vez que escasamente conectadas entre sí.

Los gobiernos progresistas en Uruguay volvieron a replantear el rol del Estado en el gasto social no solo con el objeto de destinar recursos hacia los grupos más vulnerables sino también hacia otros sectores que aún dentro del sistema tienen carencias insolubles en el bienestar. Se asumió que el Estado juega un rol en el desarrollo social, porque este está asociado al crecimiento y desarrollo económico pero encuentra dilemas que atañen a que «[...] la construcción de un sistema de derechos sociales está condicionada a la eficiencia sistémica nacional del Estado» (Narbondo, 2012: 5) inserto en la competencia global.

El planteo de racionalizar, controlar y reorganizar el gasto con fines de universalizar el bienestar supuso operar con nuevos instrumentos en las instituciones y hacia la sociedad. Esta cuestión parece haber sido resuelta con más eficacia por los gobiernos progresistas que por gobiernos de derecha. Como analiza Narbondo, implica que tiene que «[...] producir y reproducir un orden institucional y adecuado con ganancias de capital privado atractivas en situaciones de competencia» (2012: 6). Una de las formas adoptadas fue transformarse en facilitadores, recrear nueva institucionalidad para nuevas formas de gobernanza. «La cuestión es que la derecha y la izquierda casi se volvieron indistinguibles en muchos casos en términos de gerenciamiento» (Peters, 2003: 32).

El Estado uruguayo ha entrado definitiva y ordenadamente en la estrategia de financiación privada a la vivienda social y de interés social. La orientación dominante en los dos últimos gobiernos considera que el mercado «refrenado» es un proveedor confiable para sustituir líneas que el área pública y la política no están dispuestos a asumir. De lograr consolidar este proceso en el largo plazo, se estaría comprobando casi una excepción en materia de relacionamiento público privado. No obstante, hay que mirar más allá, es decir, los impactos de estas políticas en la demanda, si decrece en cantidad y crece en calidad de bienestar habitacional con reaseguros de tenencia y permanencia del bien.

La concepción actual trasciende orientaciones políticas, se relacionan con el valor agregado de la función estatal en la cuestión social. Las iniciativas llevadas adelante por el Estado de bienestar del siglo xx y apoyadas tradicionalmente por la izquierda nacional han quedado relegadas por la orientación del gobierno, al considerar cursos de acción donde el factor vivienda es un componente de competitividad del país, incidiendo en la economía, la producción, el empleo y en consecuencia en el bienestar público.

Coincidiendo con el informe de Rolnik (2012), observamos que dadas las condiciones actuales de oferta de vivienda, a través de estas políticas no se garantiza la inclusión de todos los grupos. Pueden quedar en el medio entre el subsidio estatal para vivienda social y el fondo de garantía hipotecaria que realiza el Estado segmentos sin cobertura. Tampoco garantiza que la acción estatal atienda a los grupos más pobres, sin capacidades propias por falta de inserción en el sistema. De hecho la experiencia del Plan Juntos impulsado por iniciativa personal del presidente Mujica está por fuera de la institucionalidad formal y no logra aún llegar con eficacia a la población considerada en condición de indigencia o pobreza extrema.

Finalizando, podemos decir que para el caso uruguayo, puede observarse un traslape de la cuestión social tal como la que se desarrolló en la primera mitad del siglo xx. Si bien se asume este problema, la naturaleza social que las áreas de vivienda desarrollaron en el bienestar, basado en un universalismo declarado y apoyado por las élites políticas, donde las políticas públicas focalizadas eran accesorias y tenían un sentido claro de inclusión ha sido transformada. Si se reconoce que las políticas tienen un carácter de inclusión, estas pueden estar siendo observadas con una mirada de cuasi mercado. Primero, porque el Estado menguó su participación en la intervención, dejando al sector privado el manejo de la transacción, el relacionamiento con los compradores, la calidad de las viviendas y su localización territorial que no tiene relación con el concepto de hábitat. En consecuencia, esta tendencia puede estar soslayando el concepto de derecho ciudadano a la vivienda y al hábitat adecuado. Segundo, porque el concepto de accesibilidad y asequibilidad refiere al factor financiero y como expresan Rodríguez y Sugranyes: «Una política de financiamiento de vivienda social no es una política de vivienda social» (2004: 77), dejando liberado al Estado de otras responsabilidades que atañen a la planificación, la implementación, la calidad, el control y la evaluación de las acciones. Todas estas dimensiones componen la matriz de una política pública, que ahora son llevadas adelante por la ANV. Cabe esperar que sus lineamientos continúen más allá de las rotaciones gubernamentales.

En suma y a manera de finalización de este largo proceso, debemos reconocer que nuestro país a lo largo de un siglo ha procesado a profundidad el tema vivienda desde 1900. Que la clase política manifestó con altibajos, aunque de forma continua, su preocupación por el déficit y sus soluciones; que le importó la opinión social al respecto; que la sociedad ha cumplido un rol importantísimo a través de la organización y la acción tanto de demanda como de gestión de la vivienda comunitaria cooperativa.

También, que podemos encontrar puntos comunes en el pensamiento en los dos extremos del siglo, y que hoy hipotetizamos que nos encontramos en un proceso de reordenamiento y racionalización que pensamos no cambiará sustancialmente aunque se produjera una rotación en las élites del gobierno en las elecciones de octubre-noviembre de 2014, porque el modelo instituido es racional a las funciones del Estado y sus posibilidades en el gasto social. Entonces, el problema de abatir el déficit cuantitativo y cualitativo pasa por asumirla como política de Estado, más allá de los cambios coyunturales, y esto necesita de mayor debate y mediaciones en la política y con la sociedad.

Como apunte: durante el proceso de evaluación de este trabajo fui interrogada sobre la ausencia de mención al Plan de Vivienda Sindical impulsado por el PIT-CNT en este quinquenio. Quiero dejar sentado que es una ausencia deliberada. Si bien es un plan con alto contenido social que seguramente de ser concretado implicará modificaciones en el hábitat urbano y en las condiciones de bienestar de un grupo extenso de trabajadores afiliados a la central, su implementación está pasando por distintos problemas de gestión que escapan al tipo de análisis que aquí presentamos.



# Bibliografía

- ABHAS K., Jha (2007): *La Vivienda Popular en América Latina y el Caribe*. Banco Mundial, Santiago de Chile.
- AGUILAR VILLANUEVA, L. (2006): *Gobernanza y gestión pública*. FCE, Ciudad de México.
- ALMOND G. y POWELL, A. (1972): «Comparative politics: A development approach. (copia s/ datos)» en ANDERSEN, G. E. (1993): *Los tres mundos del Estado de bienestar*. Alfons el Magnanim, Barcelona.
- ARISTONDO, G. (2005): «La legislación de la vivienda popular en el Uruguay del siglo xx». *Revista Scripta Nova*, IX, n.º 194 (29), Universidad de Barcelona.
- ARRIAGADA, I. (2006): «Cambios de las políticas sociales: políticas de género y familia». *Rev. Cepal*, Santiago de Chile. En: <[http://www.eclac.org/publicaciones/xml/3/24453/spst19\\_lcl2519.pdf](http://www.eclac.org/publicaciones/xml/3/24453/spst19_lcl2519.pdf)>.
- ASTI, F. y P. GAURINONI (2012): *Proyecto de ley de viviendas abandonadas en el Departamento de Montevideo*, s/d.
- BANCO MUNDIAL (BM) (1992): *Governance and Development*. BM, Washington.
- (2007a) <<http://www.siteresources.worldbank.org/INTENBREVE/Newsletters/21182030/Jan07>>
- (2007b) <[www.undp.org.uy/showprogram/](http://www.undp.org.uy/showprogram/)> <<http://www.undp.org.uy/showProgram.asp?tfProgram=163>>
- BARRÁN, J. P. (1990): *Historia de la sensibilidad en el Uruguay. El disciplinamiento (1860-1920)*. EBO, Montevideo.
- BERTONI, R. y AZARD, P. (2007): «Fiscalidad y Modelos de bienestar en el Uruguay: apuntes para la discusión». *1er. Congreso Latinoamericano de Historia Económica, iv Jornadas Uruguayas de Historia Económica*, Montevideo, 5-7 diciembre.
- BILL, J. A. y HARDGRAVE, R. L. (1992): «Modernización y desarrollo político» en CARNERO, T. (comp.): *Modernización, desarrollo político y cambio social*. Alianza, Madrid.
- BONDUKI, N. (2000): *Origens da habitação social no Brasil*. San Pablo, Estação Liberdade Acceso en: <<http://www.vitruvius.com.br/pesquisa/bookshelf/book/144>>.
- BRUCE, J. W. (2000): *Conceptos sobre tenencia de la tierra*. Land Tenure Center, University of Wisconsin.
- Cabrero Mendoza, E. (comp.) (2009): *Competitividad de las ciudades en México*. CIDE, Ciudad de México.
- CARBALLEDA, A. (2000): *Del desorden de los cuerpos al orden de la sociedad*. UNLP, ETS, La Plata.
- CASACUBERTA, C. (2006): *Situación de la vivienda en Uruguay*. INE, Montevideo.
- y GANDELMAN, N. (2006): *Déficit habitacional y capacidad de acceso a la vivienda en Uruguay*. INE-MVOTMA, Montevideo.
- CASTRILLO ROMÓN, M. (2008): *Vivienda social y planificación urbanística: vestigios reformistas en la práctica actual*. Acceso en: <[www.1er.letras.up.pt/uploads/ficheiros/artigo8471.pdf](http://www.1er.letras.up.pt/uploads/ficheiros/artigo8471.pdf)>
- CECILIO, M. (2008): «La ley Nacional de Vivienda del 68. Planificación y equidad social. Un remanso en el caos» en *El Uruguay de la integración social en el territorio a 40 años de la ley Nueva de Vivienda*. MVOTMA, Montevideo.
- CERRILLO I MARTÍNEZ, A. (comp.) (2005): *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Instituto de Administración Pública, Madrid.

- CERDÀ, J. i Barcelona (1991 [1861]): «Teoría de la construcción de las ciudades aplicada al proyecto de reforma y ensanche de Barcelona» en *Teoría de la construcción de las ciudades*. Ministerio para las Administraciones Públicas y Ajuntament de Barcelona, Madrid.
- CIDE (1965): *Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 1965-1974*. CECEA, Montevideo.
- CONSEJO LATINOAMERICANO PARA LAS CIENCIAS SOCIALES (Clacso) (2012): *Congreso Hábitat Popular e Inclusión Social*. Río de Janeiro, octubre.
- CRAVINO, S. y FORTUNA, J. C. (1992): «Los procesos de reestructuración económica y las políticas sociales». *Revista claves*, Celadu, año III, n.º 12. Montevideo.
- DELGADO, M. H. (2012): «Manejo y gestión de centros históricos». *Selección de conferencias de Encuentros Internacionales iv, v, vi y vii*. La Habana, 2005, 2006, 2007 y 2008. Acceso: <<http://www.planmaestro.ohc.cu/recursos/papel/libros/manejoysgestion2.pdf>>.
- EISENSTADT, S. N. (1992 [1974]): «Estudios de modernización y teoría sociológica» en CARNEIRO, T. (comp.): *Modernización, desarrollo político y cambio social*. Alianza, Madrid.
- El Observador* (2013): «Emprendimientos en vivienda de interés social en Montevideo», Montevideo, marzo.
- ENGELS, F. (1887): *Contribución al problema de la vivienda*. Acceso: <<http://www.taringa.net/posts/apuntes-y-monografias/1567151/La-vivienda-segun-Engels.html>>.
- ERAZO, J. (2011): «La gestión pública y la reforma del Estado: La Concreción de los Derechos Sociales». *Revista Políticas Públicas*, 10, 3, 2, Universidad Pontificia de Chile.
- ESPIN ANDERSEN, G. (1993): *Los tres mundos del Estado de bienestar*. Alfons El Magnanim, Barcelona.
- EVANS, P. (2003): *La búsqueda del hibridismo como estrategia administrativa: la combinación de la capacidad burocrática con las señales del mercado y la democracia deliberativa*. Colección En Clave de Sur. ILSA, Bogotá, 1.ª ed.
- FEDERACIÓN URUGUAYA DE COOPERATIVAS DE AYUDA MUTUA (FUCVAM) (1984): <[www.chasque.net/vecinet/FUCV1984.pdf](http://www.chasque.net/vecinet/FUCV1984.pdf)>.
- (2007) 2007: *Año nuevo con viejas prácticas*. FUCVAM, Montevideo.
- FERNANDES, E. (2003): «Del Código Civil al Estatuto de la Ciudad: algunas notas sobre la trayectoria del derecho urbanístico en Brasil». *Revista eure*, vol. 29, n.º 87, Santiago de Chile.
- FERNÁNDEZ, E. y MALDONADO M. (2013): *Planes parciales, gestión asociada y mecanismos de distribución equitativa de cargas y beneficios en el sistema urbanístico colombiano*. Lincoln Institute, Chicago.
- FILGUEIRA, C. (2001): *La actualidad de viejas temáticas: sobre los estudios de clases, estratificación y movilidad social en América Latina*. Santiago, CEPAL.
- y FILGUEIRA, F. (1999): *El largo adiós al país modelo*. Arca, Montevideo. Acceso: <<https://bibliotecas.ort.edu.uy/bibid/45712>>.
- FILGUEIRA, F.; GARCÉ, A. et al. (2004): *Los dos ciclos del Estado uruguayo en el siglo xx*. EBO, Montevideo.
- FRANCO, J. y VALLÉS, R. (2012): «El acceso al suelo como parte de una política integral del hábitat urbano» en *Derecho al suelo y la ciudad en América Latina*. Fondo Cooperativo Sueco, Montevideo.
- FREIDENBERG, F. (2007): *La tentación populista. Una vía al poder en América Latina*, Editorial Síntesis, Madrid.

- GARCÉ, A. (2002): *Ideas y competencias políticas en Uruguay. Revisando el fracaso de la cide (1960-1973)*. Ediciones Trilce, Montevideo.
- y G. DE ARMAS (2004): *Técnicos y Política*. Ediciones Trilce, Montevideo.
- GEISSE, G. (1988): «Alternativas Urbanas para enfrentar la crisis» en HARDOY, J. y MORSE, R. (comp.) *Repensando la ciudad en América Latina*. GEL, Buenos Aires.
- GONZÁLEZ, G. (2013): *Una Historia de fucvam*, Ediciones Trilce, Montevideo.
- HARVEY, D. (2008): *El derecho a la ciudad*. Acceso: <<http://www.moviments.net/espaimarx/docs/6786f3c62fbf9021694f6e51cc07fe3c.pdf>>.
- HERNÁNDEZ, J. (s/f): *La vuelta de Martín Fierro*, verso 855, p. 120. Acceso: <[http://www.gador.com.ar/iyd/cardiologia/pdf/martin\\_fierro.pdf](http://www.gador.com.ar/iyd/cardiologia/pdf/martin_fierro.pdf)>.
- HIDALGO, R. (1999): «Continuidad y cambio en un siglo de vivienda social en Chile 1862-1998. Reflexiones a partir del caso de Santiago» en *Revista Norte Grande*, Santiago de Chile n.º 66, pp 69-77.
- HOOD, C. (1991): «A public management for all seasons?», *Revista Public Administration*, vol. 60, Londres.
- HUNTINGTON, S. (1975): «Desarrollo político y deterioro político» en *Modernización, desarrollo político y cambio social*. Alianza, Madrid.
- IGLESIAS, E. (1966): *Uruguay: una propuesta de cambio*. ALFA, Montevideo.
- INTENDENCIA DE MONTEVIDEO (IM) (2010): *pladex 2005-2010*. IM, Montevideo.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (INE) (1996) Censo 1996. INE, Montevideo.
- (2011). Censo 2011. INE, Montevideo.
- JANOSCHKA, M. y CASGRAIN, A. (2013): «Gentrificación y resistencia en las ciudades latinoamericanas. El ejemplo de Santiago de Chile». *Revista andamios*, v. 10, n.º 22: 19-44, Santiago de Chile.
- JESSOP, R. (2008): *El futuro del Estado capitalista*. De la Catarata, Madrid.
- KATZMAN, R. (2000a): *Notas sobre la medición de la vulnerabilidad social en las Encuestas de Hogares. Borrador de discusión de UcuDal*. Montevideo [inédito].
- (2000b): *El aislamiento social de los pobres urbanos: reflexiones sobre su naturaleza, determinantes y consecuencias*. Paper UcuDal, Montevideo.
- (2001): «Seducidos y abandonados: el aislamiento social de los pobres Urbanos», *Revista de la cepal*, n.º 75, Santiago de Chile.
- KYMLICKA, W. (1997) «El retorno del ciudadano». En *Revista Agora* n.º 7, pp. 5-42. Acceso: <<http://agora.colmex.mx/>>.
- LAUSAROT, A. (2002): *La proyección estratégica de la banca hipotecaria en América Latina: el caso del Banco Hipotecario del Uruguay*. Santiago de Chile. Acceso: <[http://www.alide.org.pe/download/asambleasant/alide32/19-01\\_vv\\_ariel%20lausarot.htm](http://www.alide.org.pe/download/asambleasant/alide32/19-01_vv_ariel%20lausarot.htm)>.
- LECUONA, D. (1993): *Legislación sobre locaciones urbanas y el problema de la vivienda*. Acceso: <<http://opac.uncoma.edu.ar/cgi-bin/koha/opac-detail.pl?biblionumber=998>>.
- (2001a): *Conceptos políticos y sociales sobre el problema de la vivienda a mediados del siglo xx en Argentina*. Acceso: <[www.redalyc.com](http://www.redalyc.com)>.
- (2001b): «Conceptos políticos y sociales sobre el problema de la vivienda en Argentina a mediados del siglo xx». *Boletín del Instituto de la Vivienda*, vol. 16, n.º 42. Santiago de Chile.
- LOMBARDI, M. (1985): *La política de vivienda en Uruguay*. CIESU-DT, Montevideo.
- LORENZETTI, S. (2001): «A questão habitacional no Brasil». *Revista estudo*, Câmara dos Deputados. Brasília.

- LLOP TORNÉ, J. (2005): *Instrumentos de redistribución de la renta urbana*. Ajuntament de Lleida.
- MAGRI, A. (2002a): *La influencia de las políticas de vivienda en la segmentación social y territorial del Área Metropolitana de Montevideo 1985-2000*. Tesis de maestría. ICP, FCS, Universidad de la República, Montevideo.
- (2002b): «Una reforma “exitosa”: la política de vivienda en el Uruguay entre 1985 y 2000». *Doc. Trabajo*, n.º 30, Proyecto CSIC-ICP, FCS, Universidad de la República, Montevideo.
- (2003 a 2012): *Serie Informes de Coyuntura*, n.º 3 al 11, ICP, FCS, Universidad de la República, Montevideo. Informes anuales de Coyuntura sobre políticas de vivienda en Uruguay.
- (2010): «El proceso de reconstrucción del área pública de la vivienda entre 2005 y 2009: instituciones, políticas y actores». En: NARBONDO, P. y MANCEBO (eds.) *Reforma del Estado y políticas públicas en la Administración Vázquez: acumulaciones, conflictos y desafíos*. Clacso-FS-ICP, FCS, Universidad de la República, Montevideo.
- MAGRI, A. (2011): «Plan Juntos: ¿voluntarismo político o emergencia institucional?» en *Informe de Coyuntura*, n.º 10, La política en tiempos de Mujica. Estuario-ICP, FCS, Universidad de la República, Montevideo.
- (2013a): «La reforma gerencial en el área de la vivienda en Uruguay». *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, v. 22-01, n.º 22, Montevideo.
- (2013b): «El Plan Juntos. Emergencia institucional en Uruguay: Cuando el Estado no alcanza sus metas». *Revista de Ciencias Sociales*, n.º 32, FCS, Universidad de la República, Montevideo.
- (2013c): «El rol de las políticas de vivienda en la eficiencia sistémica de los países en desarrollo: análisis aplicado a la experiencia en Uruguay». *Revista invi*, n.º 79, Santiago de Chile. Acceso: <www.vivienda.uchilefau.cl>.
- (2014): «Los barrios populares y el desarrollo de la ciudad. Montevideo y su área metropolitana» en *Revista América Latina Hoy*, n.º 68.
- y TOPALOV, C. (1987): «De la cité-jardin a la ville rationalisée. Un tournant du projet reformateur». *Revista Francesa de Sociología*, vol. XXVIII. París.
- MAINTZ, R. (2001): «El Estado y la sociedad en la gobernanza moderna». *Revista del clad*, n.º 21, Caracas.
- MALDONADO, M. M. (2006): *Planes parciales. Gestión asociada y mecanismos de distribución equitativa de cargas y beneficios en el sistema urbanístico colombiano*. Lincoln Institute, Bogotá.
- y E. Fernández (2006): *Instrumentos de gestión del suelo. Algunos elementos de contexto*. Lincoln Institute, Massachusetts.
- MARSHALL, T. (1952): *Ciudadanía y clase social*. Cambridge University Press, Cambridge.
- MERTON, R (1949): *Social Theory*. Acceso: <<https://books.google.com.uy/books?hl=es&lr=&id=dyzQOcuX900C&oi=fnd&pg=PR7&dq=merton+1949+social+theory+and+soci+al+structure&ots=Social+Structure>>.
- MIDAGLIA, C. (2012): «Un balance crítico de los programas sociales de América Latina: entre el liberalismo y retorno del Estado». *Revista Nueva Sociedad*, n.º 239.
- et al. (2013): *Distribución de vulnerabilidades y estrategias públicas de protección social*. Mides, Montevideo.
- MINISTERIO DE VIVIENDA, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y MEDIO AMBIENTE (MVTOMA) (2008): *El Uruguay de la integración social en el territorio. A 40 años de la Ley Nacional de Vivienda*, MVTOMA, Montevideo.

- MONLAU, P. F. (1856): *Higiene industrial: ¿Qué medidas higiénicas puede dictar el gobierno a favor de las clases obreras?* Acceso: 2/10/2012: <<http://books.google.com uy/books?hl>>.
- NAHOUM, B. (1984): *El cooperativismo de ayuda mutua en el Uruguay: una alternativa popular y autogestión*. CCI, Madrid. Acceso: <<http://informesdelaconstruccion.revistas.csic.es>>.
- (2012): «La tensión entre el derecho y el negocio». En: *Derecho al Suelo y a la Ciudad en América Latina. La realidad y los caminos posibles*. Acceso: <[www.Cajóneherramientas.com.ar](http://www.Cajóneherramientas.com.ar)>.
- NARBONDO, P. (2012): «¿Estado desarrollista de bienestar o construcción de la izquierda del Estado neoliberal? Los gobiernos del Frente Amplio de Uruguay» en THWAITES REY, M. (ed.) *El Estado en América Latina: continuidades y rupturas*. CLACSO, Santiago de Chile.
- (2012): «¿Estado desarrollista de bienestar o construcción de la izquierda del Estado neoliberal? Los gobiernos del Frente Amplio de Uruguay» en THWAITES REY, M. CLACSO, Santiago de Chile.
- y RAMOS, C. (2003): *La reconstrucción gerencial del Estado. Enfoques políticos sobre la «Nueva Gestión Pública»*. EBO-ICP-FCS, Universidad de la República, Montevideo.
- NELSON, J. (2001): «Las políticas de reforma del sector social: fases, dimensiones y estrategias». *Revista Socialis* n.º 5, Rosario, Argentina.
- NISKANEN, W. (1976): *Burocracia y Gobierno Representativo*. Copia s/ref.
- NOTARO, J. (1984): *La política económica en el Uruguay 1968-1984*. Ciedur-EBO, Montevideo.
- OLAECHEA, F. (2005): *Los principios informadores del derecho urbanístico y su reflejo en la legislación de Navarra*. Acceso: <[www.navarra.es/appsex/DescargarFichero/default.aspx?](http://www.navarra.es/appsex/DescargarFichero/default.aspx?)>.
- OLIVEIRA, E. y FERNANDES, R. (2009): «Las políticas de vivienda en Brasil». *Cuad. Electr.*, n.º 6.
- OLMEDO, J. (2008): *La iniciativa privada empresarial en la ejecución del planeamiento urbanístico*. Tesis. Universidad de Castilla.
- PETERS, G (2003): «Modelos de reforma del Estado y el Estado después de las reformas» en *La reconstrucción gerencial del Estado*. EBO-ICP-FCS, Montevideo.
- (2000): «Governance and Comparative Politics» en PIERRE, J. *Debating Governance, Oxford University Press*.
- y PIERRE, J. (orgs.) (2010): «O papel da gestão pública no governo» en *Administração Pública Coletânea*. ENAP-UNESP, Brasília.
- PIERSON, P. (1994): «Cuando el efecto es causa. Respuesta política y cambio político». Fot. FCS. (2006): Sobrellevando la austeridad permanente. Reestructuración del Estado de bienestar en las democracias desarrolladas en *Revista Zona Abierta*, n.º 114-115.
- PIOTTI, D. (1992): *100 años de historia del Banco Hipotecario del Uruguay*. BHU, Montevideo.
- PORTILLO, A.; MIDAGLIA, C. y MIRZA, C. (2009): *La izquierda en el gobierno. Políticas sociales progresistas*. Acceso: <[alvaroportillo.files.wordpress.com/.../pol\\_soc\\_tni\\_version\\_final1.doc](http://alvaroportillo.files.wordpress.com/.../pol_soc_tni_version_final1.doc)>.
- PUTNAM, R. (1993): *Making Democracy Work*. Princeton Papersbacks.
- RAMÍREZ, R. (2002): «Evaluación social de políticas y programas de vivienda: un análisis de la contribución de la vivienda a la reducción de la pobreza». *Revista invi*, n.º 45, Santiago de Chile.
- RANINCHESKI, S. (2007): «A habitação como uma questão social na América Latina». *Revista Geo-Script*, Bogotá.

- RENAUD, B. y BUCKLEY, R. (1989): «Finanzas urbanas en América Latina después de la depresión: la solvencia de los deudores urbanos». *Revista eure*, vol. xv, n.º 45.
- RHODES, Rod. W. A. (1997): *Understanding governance: Policy Networks, Reflexibility and Accountability*. Open University, Michigan.
- RODRÍGUEZ, A. y SUGRANYES, A. (2004): «El problema de vivienda de los con techo». *Revista eure*, v. 30, n.º 91, Santiago de Chile.
- ROLNIK, R. (2012): *El derecho a una vivienda adecuada*. Asamblea General de las Naciones Unidas, ONU Washington.
- (2012): *Vivienda Adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto*. ONU.
- SASSEN, S. (2013): Conferencia dictada en el Seminario «Jerarquías urbanas: una pirámide trunca». IAEN, Quito, junio de 2013.
- SCATOLINI, J. L. (2012): *La prescripción administrativa: hacia la función social de la propiedad*. Lincoln Institute, materiales de curso.
- SILVA, P. (2004): «Los tecnócratas y la política en Chile: pasado y presente». *Revista de Ciencia Política*, vol. 26, n.º 2, 2006/ 175-190.
- SZALACHMAN, R. (1999): *Un perfil del déficit de vivienda en Uruguay 1994*. CEPAL. Acceso: <<http://www.eclac.org/publicaciones/xml/3/4243/lcl1165e.pdf>>.
- TERRA, J. P. (1969): «La vivienda», *Nuestra Tierra*, n.º 38. Ed. Nuestra Tierra, Montevideo.
- (1985): *Vivienda y ambiente urbano en el Uruguay*. ONU-CEPAL. LC/G 1342. Paper en Biblioteca de FCS.
- TILLY, C. (1994): La globalización amenaza los derechos laborales. Working Paper n.º 182, Center of Social Studies Change. Editado en Apuntes de Investigación del CECYP, Buenos Aires.
- TOMMASINO, H. GARCÍA FERREIRA, R. y MARZAROLI, J. (2011) *Indicadores de sustentabilidad para la producción lechera familiar en Uruguay: análisis de tres casos*. Acceso: <[http://www.scielo.edu.uy/scielo.php?pid=S1510-08392012000100020&script=sci\\_arttext&tlng=es](http://www.scielo.edu.uy/scielo.php?pid=S1510-08392012000100020&script=sci_arttext&tlng=es)>.
- 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*, n.º 14, Montevideo.
- VATICANO (1891): *Encíclica Rerum Novarum*. Acceso: <[http://www.vatican.va/holy\\_father/leo\\_xiii/encyclicals/documents/hf\\_l-xiii\\_enc\\_15051891\\_rerum-novarum\\_sp.html](http://www.vatican.va/holy_father/leo_xiii/encyclicals/documents/hf_l-xiii_enc_15051891_rerum-novarum_sp.html)>.
- VAZ FERREIRA, C. (1918): *Sobre la propiedad de la tierra*. Publicación 1957. Biblioteca Palacio Legislativo. Montevideo. También en: <[www.googlebooks.com](http://www.googlebooks.com)>.
- WEIGEL HALLER (2012): Consultora Propiedades, Montevideo.
- YGLIASAS, A. (2009): *Propiedad privada y derecho a la vivienda*. Acceso: <[www.universidad.edu.uy](http://www.universidad.edu.uy)>
- ZIBECHI, R. (2007): *Cooperativas de vivienda de Uruguay: Los sin tierra urbanos*. Acceso: <<http://www.lafogata.org/zibechi/rz.1.5.htm>>.
- ZICCARDI, A. (2009): «Ciudades competitivas: sobre la competitividad urbana y la cohesión social» en CABRERO MENDOZA, E. (comp.): *Competitividad de las ciudades en México*. CIDE, Ciudad de México.

## Consultas prensa y documentación con referencias en el cuerpo del trabajo:

### Diarios y semanarios:

Diario *El Día*

Diario *El País*

Diario *El Observador*

Diario *La República*

Semanario *Búsqueda*

Semanario *Brecha*

*Revista Propiedades*. Acceso: <[www.revistapropiedades.com.uy](http://www.revistapropiedades.com.uy)>

### Oficial:

Revista Políticas /Presidencia OPP.

MVOTMA: Planes Quinquenales.

ANV, MVOTMA: Memorias anuales.

BHU: Memorias y documentos.

Palacio Legislativo: Registro de Leyes y Decretos; Diarios de sesiones de la Cámara de Representantes; Diarios de sesiones de la Cámara de Senadores; Comisiones y plenarios.

BID (2007): Programa PLAI, Montevideo.

