

Evolución de las políticas habitacionales en Uruguay (período 1870-2000)*

Fecha de recepción: 13 de septiembre del 2010. Fecha de aceptación: 6 de diciembre del 2010

Cintia Ariana Barenboim

Máster en Planificación Urbana-Regional y Doctoranda en Geografía, Becaria Conicyt.

Universidad Nacional de Rosario, Argentina.

arq.barenboim@gmail.com

María Fernanda Cárdenas Agudelo

Master en Planificación Urbana-Regional

Docente

Fundación Universitaria Internacional del Trópico Americano, Colombia

mariafecard@yahoo.es

Resumen Históricamente, para el imaginario colectivo, el acceso a la vivienda ha constituido una forma de legitimación de la ciudadanía en términos de integración a una cultura. Este trabajo analiza las políticas habitacionales que se han desarrollado en Uruguay durante el período comprendido entre 1870 y 2000. La preocupación del gobierno ha estado dirigida hacia la población menos favorecida de las zonas urbanas, aunque en la mitad del siglo XX volcó su mirada hacia las residencias rurales. La legislación uruguaya ha logrado importantes avances a partir de intervenciones directas y del estímulo a la intervención privada en la producción de viviendas económicas. También cuenta con casos exitosos de cooperativas de ayuda mutua, aunque actualmente han decaído notablemente. A pesar de los esfuerzos realizados, se revela un gran número de personas excluidas y resalta la creciente segregación socioespacial, fruto de las políticas económicas a favor del mercado en las últimas décadas.

Palabras clave autor Exclusión social, políticas habitacionales, vivienda de interés social, mercado.

Palabras clave descriptor Política de vivienda, marginalidad social, vivienda popular, Uruguay, 1870-2000.

* El presente artículo, consistente en un reporte de caso, es parte de un estudio sobre políticas habitacionales en Uruguay, realizado durante el curso de Políticas de Vivienda, en el marco de la Maestría en Planificación Urbana y Regional de la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo en la Universidad Nacional de Buenos Aires durante el 2007. Participaron conjuntamente: Arq. Cristian Cordara; Arq. Tabare Ferreyra y Arq. María Ruffinelli.

Housing Policy Developments in Uruguay (1870 - 2000)

Abstract Historically, to the collective imaginary, the access to housing has constituted a form of citizenship legitimation in terms of integration into a culture. This work analyzes the housing policies developed in Uruguay during the period from 1870 to 2000. The government's concern has been directed toward the less favored population of the urban areas, although in the middle of the XX century it turned its attention towards rural residences. Uruguayan legislation has achieved important advances on the basis of direct interventions and incentives to private intervention in the construction of inexpensive housing. It also boasts successful cases of mutual assistance cooperatives, although at the present time they have notably decayed. In spite of the efforts consummated, a large number of excluded populace is revealed, stressing the growing socio-spatial segregation, product of the pro-market economic policies of the last decades.

Key words Social exclusion, housing policy, housing of social interest, market.

Key words plus Housing policy, marginality, social, low cost housing, Uruguay, 1870-2000.

Evolução da política de habitação no Uruguai (período 1870-2000)

Resumo Historicamente, no imaginário coletivo, o acesso à moradia constituiu uma forma de legitimação da cidadania em termos de integração para uma cultura. Este trabalho analisa as políticas habitacionais desenvolvidas no Uruguai durante o período 1870-2000. A preocupação do governo foi dirigida à população menos favorecida das áreas urbanas, ainda que na metade do século XX colocou sua atenção nas residências rurais. A legislação uruguaia conseguiu importantes avanços a partir de intervenções diretas e do estímulo à intervenção privada na produção de moradias econômicas. Também tem casos bem sucedidos de cooperativas de ajuda mútua, embora que na atualidade tenham decaído notavelmente. Apesar dos esforços realizados se revela um grande número de pessoas excluídas e uma crescente segregação sócio-espacial, fruto das políticas econômicas a favor do mercado nas últimas décadas.

Palavras-chave Exclusão social, políticas habitacionais, moradia de apoio social, mercado.

Palavras-chave descritor Política de Habitação, exclusão social, habitação social, no Uruguai, 1870-2000.

Introducción

Las políticas públicas urbanas constituyen la dimensión espacial del Estado y la regulación de la división económica y social del espacio. Estas tienen el reto de diseñar y poner en práctica nuevos y pujantes instrumentos de ordenamiento territorial, a fin de evitar que la producción de soluciones habitacionales sea el resultado estricto del mercado. El ámbito sustantivo de la política urbana incluye la localización y reestructuración económica del territorio, la regulación de usos por medio del ordenamiento urbanístico, la vivienda en todos sus aspectos, el transporte colectivo y los equipamientos e infraestructuras conectados a la oferta de servicios públicos.

Una política habitacional no es una política de construcción de viviendas; es una de producción de hábitat residencial. En este sentido, trasciende el techo propio y los servicios tradicionales de infraestructura para incluir la cobertura de las necesidades ambientales, socioeconómicas, culturales y políticas de los ciudadanos. Sin embargo, en las últimas décadas, la crisis económica interrumpió la expansión sostenida de la economía internacional y llevó al cuestionamiento y posterior derrumbe del Estado de bienestar. Así, se implementó un modelo neoliberal de alto impacto territorial en América Latina.

Las políticas de liberalización y desregulación significaron una disminución de la intervención e inversión pública, al estar orientadas a la deconstrucción de acciones en derechos y la consecuente

reconstrucción de la importancia del mercado. La planificación urbana tradicional entró en crisis y motivó la aparición de nuevos discursos y concepciones de la gobernanza y de la planificación estratégica.¹ La elaboración espacial de una sociedad público-privada es uno de los ejemplos más evidentes del nuevo tipo de producción del espacio urbano (Barenboim, 2010).

Otra característica que surge a raíz de la transformación del rol estatal es la descentralización. Esta lleva a la profundización de la vía municipal de gobierno. Allí se observa la existencia de dos modelos de gestión urbana que inciden en la transformación de la ciudad. Carrión las define de la siguiente forma:

[...] uno de tipo empresarial, que busca normar la ciudad del mercado como salida de la crisis urbana; define al alcalde como gerente, delimita su ámbito de acción en los servicios y la eficiencia marca el pulso de la gestión. Y, el otro, de características participativas, pretende resignificar la ciudad de lo público como opción frente a los problemas urbanos; designa al alcalde como jefe de gobierno y su actividad pasa por múltiples competencias. (2001, p. 14)

Por otra parte, la decreciente capacidad redistributiva del Estado ha generado, en primer lugar, una fuerte concentración de la riqueza, que lleva a un sector de la sociedad a cierto bienestar y consumo propios del primer mundo. En segundo lugar, la exclusión de los más pobres como resultado de la ruptura de los mecanismos de

1 Estas se preocupan por estimular el papel del mercado y del capital privado en el desarrollo y configuración de la ciudad.

movilidad social ascendente. Por último, la vulnerabilidad de los sectores medios, como efecto de la creciente inestabilidad del mercado de trabajo (Barenboim, 2010).

La reestructuración económica mundial, el proceso de modernización del Estado y las políticas de ajuste implementadas agudizaron los desequilibrios regionales, en particular las desigualdades históricas, características de las ciudades latinoamericanas. Lo antedicho se ve reflejado en las políticas habitacionales: el caso de la legislación uruguaya sobrelleva un proceso evolutivo comparable con el que ha ocurrido en otros países de América Latina, como Chile y Argentina. Sin embargo, posee características particulares que se desarrollan a lo largo del artículo.

A continuación se señalan los cambios más relevantes, divididos en seis períodos de estudio: el comienzo de la vivienda popular urbana, las primeras intervenciones del Estado en materia de viviendas de interés social, la creación del Instituto Nacional de Viviendas Económicas, la erradicación de la vivienda rural insalubre, la primera Ley Nacional de Vivienda y el paso del Estado de bienestar al Estado descentralizado, comparados con los modelos y la situación actual en cuanto a viviendas en el país.

Comienzo de la vivienda popular

Hasta finales del siglo XIX, tanto los predios como las viviendas propias eran privilegios de la clase hegemónica solamente, como ocurría en la mayoría de los países de América Latina en esa época. Unos pocos eran los dueños y señores de las tierras, de los sistemas productivos y del poder reconocido, avalados por el Estado.

Hacia 1870 empezaron a aparecer en Uruguay las primeras soluciones habitacionales para los grupos más necesitados de la población, constituidas por los conventillos² y las casas de inquilinato (Figura 1). En ese período, la oferta de empleos relacionados con las actividades industriales y comerciales desplazó un gran número de trabajadores desde las zonas rurales hacia las zonas urbanas (especialmente hacia la capital), donde se instalaron las primeras industrias.

Figura 1
Conventillo en Montevideo a fines del siglo XIX



Fuente: Kalipedia (2010).

En dicho contexto, el acceso a la vivienda popular durante el siglo XIX y parte del siglo XX se hizo a través de un libre mercado inmobiliario en el cual predominaba la modalidad de alquiler. Hasta 1927, el arriendo era un contrato comercial cuyo valor era el resultado de la oferta y la demanda, sin que existieran leyes de protección que mediaran las relaciones entre el arrendador y el arrendatario.

En las últimas décadas del siglo XIX surgieron otras propuestas de construcción de viviendas

2 *Conventillo* es la denominación de un tipo de vivienda urbana, donde cada cuarto es alquilado por una familia o por un grupo de hombres solos. Los servicios (comedor y baños) suelen ser comunes para todos los inquilinos. Solían presentar malas condiciones sanitarias, fruto del hacinamiento.

obreras masivas, muchas de las cuales fueron iniciativas de grupos industriales que se afianzaban en el país. Los diferentes barrios reflejaban la diversidad en la tipología y evidenciaban la heterogeneidad de los ingresos entre las empresas de diferentes sectores. Así, el auge económico de la industria frigorífica quedó reflejado en la calidad constructiva de las viviendas destinadas a sus obreros (Figura 2), mientras que las viviendas para los obreros del fragmento ferroviario eran visiblemente más modestas.

Primeras intervenciones del Estado

La incipiente manifestación legislativa vinculada con la vivienda popular uruguaya surgió con los conventillos y las casas de inquilinato en 1878, a partir de la sanción de la Ley de Conventillos, cuyo objetivo era mejorar las condiciones higiénicas y constructivas de esas habitaciones. Sin embargo, las primeras acciones del Estado respecto a la construcción de vivienda social se hicieron posteriormente. Las intervenciones fueron bajo dos modalidades principales: estímulos impositivos a la acción privada y otorgamiento de préstamos destinados a la construcción de vivienda, financiados por el Banco Hipotecario del Uruguay (BHU). Es de suma importancia aclarar que la totalidad de las acciones del BHU pasaron

Figura 2
Viviendas para obreros del Frigorífico Artigas (1920)



Fuente: Aristondo (2005).

a poder del Estado en 1912, según lo estableció la Ley 4005; igualmente, se modificó la Carta Orgánica (Aristondo, 2005).

La Ley 7007 de 1919 autorizaba al BHU a otorgar préstamos hipotecarios para la construcción de viviendas destinadas a la población obrera en áreas próximas a las industrias, siempre que existiera pavimentación, alcantarillas, agua corriente y luz eléctrica. El préstamo podía alcanzar el 50% del valor del terreno urbanizado y hasta el 65% del valor de la construcción.

La inicial intervención activa del Estado en materia legislativa ocurrió con la promulgación de la Ley de Derecho a la Vivienda, en 1921, que otorgó a obreros, funcionarios y militares afiliados a las cajas de jubilaciones con más de diez años de aportes jubilatorios el derecho a adquirir predios y obtener préstamos para construir sus viviendas (Di Paula, 2001). No obstante, sólo a partir de la promulgación de la Constitución de 1934 se reconoció legalmente el derecho de todo ciudadano uruguayo a la vivienda y se dejó constancia de la responsabilidad del Estado. El artículo 44 dice: “La Ley propenderá el alojamiento higiénico y económico del obrero, favoreciendo la construcción de viviendas y barrios que reúnan esas condiciones” (Poder Legislativo, 1934). A pesar del tardío reconocimiento legal del derecho a la vivienda, la sociedad uruguaya fue testigo de los continuos debates en el seno de los más variados círculos políticos y técnicos en defensa de residencias “dignas” para los habitantes menos favorecidos de la población.

En 1936 se aprobó una nueva ley a través de la cual se autorizó al BHU a otorgar préstamos a empresas constructoras para edificar núcleos de viviendas (Figura 3) destinadas a ser vendidas a personas comprendidas en las condiciones de la Ley Serrato. Los requisitos para su obtención eran solamente el hábito de trabajo y la honradez, a partir de lo cual se implantó un sistema de créditos amortizables en cuotas mensuales durante diez

Figura 3
Viviendas en Villa del Cerro (1937)



Fuente: Aristondo (2005).

años. Es decir, con el reconocimiento del derecho de todo ciudadano uruguayo a tener una vivienda digna se abrieron las posibilidades reales de acceso de toda la población nacional a la propiedad privada para uso residencial.

El Instituto Nacional de Viviendas Económicas

En el ámbito latinoamericano y nacional floreció, desde 1937, la idea de que los poderes públicos deberían ocuparse de la vivienda de interés social, dado que el capital privado no asumiría como suyo dicho problema. Así fue como nació en Uruguay el Instituto Nacional de Viviendas Económicas (INVE), dependiente del Ministerio de Obras Públicas. Entre los objetivos del INVE se destacan construir viviendas económicas para ser arrendadas o vendidas a empleados y obreros del Estado, particulares, jubilados y pensionados; al igual que instalar infraestructura de los servicios urbanos indispensables en cada uno de los barrios (Figura 4).

El Instituto pretendió resolver el inconveniente de la vivienda con la mayor amplitud, generalización y equidad, ya que su obra comprendía a todas las clases trabajadoras y no se concentró sólo en la capital, sino en los distintos departamentos

del país. En sus cinco años de existencia, la experiencia fue intensa y muy rica en materia de vivienda, pues era nueva en el ámbito nacional y ciertamente compleja por sus funciones especializadas con carácter de tipo técnico-administrativo y bancario-constructor.

Sin embargo, en repetidas ocasiones, el Estado ha mostrado ser ineficiente para desarrollar este tipo de intervenciones directas, y aunque en su concepción los programas pretendan ser muy equitativos, algunos sectores de la sociedad —que generalmente corresponden a los más débiles, más pobres y con menos oportunidades— quedan por fuera de su cobertura. Sumado a eso, las empresas del gobierno tienen serias falencias en el manejo del dinero, por lo cual las inversiones terminan siendo muy grandes ante los resultados obtenidos (Calderón, 1999).

Erradicación de la vivienda rural insalubre

La mayor parte de la acción del Estado estuvo dirigida a solucionar el problema de la vivienda en la capital y, en menor medida, en zonas urbanas y suburbanas del resto del país. No obstante, existió por parte de algunos legisladores la preocupación

Figura 4
Viviendas del Barrio 8 de INVE (1939)



Fuente: Aristondo (2005).

por las condiciones de vida de la población rural, a partir de lo cual se sancionó la Ley 10534 de 1944, que autorizaba al poder Ejecutivo:

[...] en aquellos casos en que considere que existe un evidente interés social, a adquirir en remate público los inmuebles rurales que se ejecuten por falta de pago de la contribución inmobiliaria y adicionales dentro de los cuales se encuentren ubicados rancharíos o núcleos de población, y cuyos ocupantes lo sean a título gratuito. (1944, p. 1)

La expropiación se hacía con el objetivo de entregar dichas tierras a sus ocupantes. La falencia de esta ley fue la falta de proyección en cuanto a los requerimientos a los beneficiarios de las tierras, puesto que no exigía que la construcción de viviendas se realizara atendiendo los principios de higiene y salubridad que marcaba la normativa. En 1967, el poder Legislativo uruguayo sancionó por primera vez una ley que buscaba beneficiar a la población que habitaba en condiciones malas en las áreas rurales, gracias al Movimiento para la Erradicación de la Vivienda Rural Insalubre (MEVRI). En sus programas, el movimiento capitalizaba la mano de obra de los beneficiarios mediante un sistema de ayuda mutua; apoyada en la Ley 13640 de Presupuesto Nacional de Sueldos, Gastos e Inversiones, que creó y articuló el Fondo para la Erradicación de la Vivienda Rural Insalubre (poder Legislativo, 1967). La comisión conformada para llevar a cabo esta tarea tenía como función principal construir viviendas higiénicas que sustituyeran las habitaciones insalubres evidentes en el medio rural y en zonas aledañas a las áreas urbanas del interior que no estuvieran comprendidas en la zona suburbana y urbana de dicha población (Figura 5).

En suma, uno de los aspectos más importantes del MEVRI en la construcción de viviendas higiénicas para los sectores bajo la línea de pobreza en áreas rurales y suburbanas es la descentralización de la inversión en todo el territorio nacional. Actualmente el Movimiento cuenta con “un 20% de recursos propios provenientes de diversos

impuestos, y el resto se integra con un subsidio proveniente del fondo Nacional de Vivienda y Urbanización a través del Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente” (Aristondo, 2005, p. 32).

Ley Nacional de Vivienda

La Ley Nacional de Vivienda (Ley 13728) fue promulgada en 1968 por la Cámara de Representantes de Uruguay. A través de ella se creó el marco legal que reconoció el derecho de toda familia a una vivienda, independientemente de su condición económica; de este modo, entendió la construcción de viviendas y administración de los recursos asignados como parte esencial del esfuerzo económico nacional. La normativa reconoció, por una parte, la necesidad de una política nacional planificada en cada período de gobierno a través de un Plan Quinquenal de Vivienda —que proponía terminar o alcanzar su objetivo en un plazo de cinco años—, integrado a los planes de desarrollo socioeconómicos del país. Los planes debían incluir:

[...] 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

Figura 5
Viviendas ubicadas en la zona rural de Durazno a fines de los años sesenta



Fuente: Capelli (2009).

producción de viviendas de los organismos públicos; la previsión de recursos, su distribución y las medidas complementarias que se consideren necesarias. (Poder Legislativo, 1968, p. 1)

Por otra parte, estableció una estructura institucional para llevar a cabo los planes que se formalizarían a través de la Dirección Nacional de Vivienda (DINAVI), el BHU como organismo exclusivamente financiero que formalizaría el financiamiento y el INVE como órgano central de la producción de viviendas por el sistema público. Actualmente, las funciones de la DINAVI y el INVE son ejercidas por el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (Aristondo, 2005). Cabe señalar que en este período se han desarrollado, además, diversos programas habitacionales llevados a cabo por las intendencias departamentales.

También fue importante en el establecimiento de la política de vivienda, la creación del Fondo Nacional de Vivienda, que proporcionaría el financiamiento económico. Así es como se implementó un sistema de ahorro a cargo de todas las fuerzas productivas del país, tendiente a constituir un fondo permanente de recursos destinados a la construcción de viviendas. La norma reglamentaria determinó y especificó los beneficios que la ley contemplaba, definió las condiciones y los tipos de vivienda (clasificada según su localización en territorio rural o urbano), el uso de la vivienda y el área (en metros) habitable por persona. Además de eso, fijó las dimensiones máximas y mínimas de construcción, los créditos y sus condiciones, tipos de préstamos (según los usuarios y su destino) y especificó que todos los anticipos concedidos para financiar compra o construcción de viviendas deberían devolverse en su totalidad, en valor actualizado, pudiéndose hacer sin o con ahorro previo (Aristondo, 2005). En todos los casos el servicio de intereses del préstamo no podría sobrepasar el 20% de los ingresos mensuales familiares del destinatario.

Los esfuerzos realizados por las entidades del Estado en cuanto a préstamos para viviendas aparte de que no lograron los propósitos con los que se lanzaron, no recuperaron las inversiones hechas, pues gran parte de la población beneficiada por los créditos no devolvió el dinero, lo cual hace completamente insostenible este tipo de proyectos en el mediano plazo. Sumado a eso, se incorporó el concepto *subsidio gubernamental para vivienda*, entendido como todo aporte no reintegrable que un organismo público suministre en dinero, especie, mano de obra o servicios técnicos o administrativos y que contribuya a financiar el acceso a una vivienda.

La ley incentivó en su contenido un amplio dispositivo de promotores de construcción de vivienda, para lo cual dispuso de una reglamentación meticulosa de los casos y de la forma de actuación de las entidades. En este sentido, los créditos ofrecidos por el Estado beneficiaron tanto a la población particular con menos recursos que deseaba construir una vivienda como a las empresas y promotores privados que construyeron viviendas para la venta.

A través de estas acciones se estimuló, en particular, la creación de cooperativas y cooperativas matrices, al igual que de las comisiones honorarias de los fondos sociales con aporte solidario gremial —algunas de las iniciativas más interesantes del caso uruguayo respecto a la generación de vivienda de interés social—. Vale resaltar la especial atención que puso la ley a las cooperativas de vivienda por el sistema de ayuda mutua (Figura 6), que avivó esta modalidad de construcción por medio de la exoneración de los aportes fiscales, en beneficio de los costos de construcción (Aristondo, 2005).

Las cooperativas de vivienda creadas en Uruguay tienen como objeto principal “proveer de alojamiento adecuado y estable a sus asociados mediante la construcción de viviendas por esfuerzo

Figura 6
Barrio cooperativo Nuevo Amanecer en la periferia de Montevideo (1974)



Fuente: Font (2006).

propio, ayuda mutua o administración directa”, aunque también proporcionan servicios complementarios a los socios que las conforman (Etcheverry, 2007). En suma, la institucionalización del sistema cooperativo que propone la norma es a través de dos modalidades de gestión (ayuda mutua³ y ahorro previo) y dos formas de tenencia (cooperativas de usuarios y de propietarios). La primera forma de tenencia otorga el derecho al uso y goce sobre la vivienda de forma permanente. Es transferible hereditariamente, mientras que la cooperativa, como “empresa”, administra la propiedad colectiva. La segunda forma permite que, una vez adjudicada la vivienda, se procese el paso a la propiedad privada y cada asociado se transforme en un deudor individual que responde por sí mismo ante el acreedor.

En este período aparecen la Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua (FUCVAM), cuya forma de tenencia prioritaria es de usuarios, y la Federación Nacional de Cooperativas de Vivienda (FENACOV), posteriormente llamada FECOVI, que comprende las cooperativas de ahorro previo de los usuarios. Entre las ventajas que presentan la propiedad colectiva o el acceso a la vivienda como usuario

puede mencionarse que la vivienda se convierte en capital social, como insumo financiero para la conservación y mejora del nudo colectivo.

Por otro lado, al ser la cooperativa la persona deudora, responde efectivamente por el pago de las cuotas ante el organismo financiero, de manera que el usuario cooperativista está respaldado solidariamente por el colectivo ante cualquier situación de emergencia, por lo que nunca corre el riesgo de perder su vivienda por razones económicas. Según la FUCVAM, esta estrategia ha demostrado ser eficiente en el manejo del capital y brinda ayuda y facilidades de acceso a la vivienda a muchos ciudadanos con soluciones habitacionales de mayor área y mejor calidad que las que tendrían por otros programas.

Igualmente, a través de la FUCVAM, en Montevideo, en la década de los noventa, se empezaron a promover el reciclaje y rehabilitación de viviendas urbanas en la parte central de la ciudad. Aunque en principio las cooperativas de apoyo mutuo aparecieron como la respuesta correcta a las necesidades de un pueblo y mostraron muy buenos resultados que llevaron a un rápido crecimiento y una reproducción de este modelo por todo el país y en algunos otros países del Cono Sur de América como Paraguay, Bolivia y Venezuela (Etcheverry, 2007), al cabo de algún tiempo empezaron a presentar problemas que han llevado a su decadencia y que han influido negativamente en la imagen pública que estas entidades tienen hoy en día en el país.

Entre las situaciones más notables para algunos autores se encuentra la creciente participación política de la FUCVAM en hechos relevantes de la nación. Con ello pasó a tomar parte en las cuestiones sociales y políticas a favor de ciertos sectores, a pesar de que la Ley de Viviendas

3 Las formas de cooperativas por ayuda mutua se basan en el aporte de trabajo de sus asociados en la construcción de las viviendas, el cual es valorado económicamente y considerado aporte para acceder a su propia vivienda.

prohíbe la participación de las cooperativas en temas políticos. Adicionalmente, algunas cooperativas han tenido problemas en los últimos años para pagar sus deudas con el BHU y para recuperar el dinero invertido. Muchas de ellas no han logrado conseguir los préstamos necesarios para realizar sus obras actualmente (Etcheverry, 2007).

Otra normativa de gran importancia, por su posterior impacto en los procesos habitacionales en el Uruguay, fue la Ley de Alquileres de 1974. Esta consiste en una liberación del mercado inmobiliario con libre contratación, que llevó a un aumento excesivo de los alquileres primero y a un aumento de la oferta después, por la baja relativa de la demanda, sobre todo en los barrios tradicionales de la ciudad capital. Con ello se expandió y hubo una presión inmobiliaria hacia otras áreas, generalmente periféricas, dentro del propio departamento de Montevideo y además costeras, en este caso en particular, que traspasan una jurisdicción. Se trata de un especial caso de migración ciudad-ciudad.

Del Estado de bienestar al Estado descentralizado

Las propuestas internacionales surgidas del análisis sobre la década de 1980 avanzaron en la consolidación de un marco de prestaciones sociales que revirtiera la progresiva desigualdad en la distribución del ingreso en los Estados nacionales de América Latina. Los organismos internacionales —Banco Mundial, el Programa Regional de Empleo para América Latina y el Caribe, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo— tuvieron un rol activo en el rediseño institucional y de las políticas públicas en este sentido (Magri, 2002).

En 1991, mediante la creación del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, la política de vivienda en el Uruguay

se transformó radicalmente: se modificó tanto la misión social de las organizaciones públicas productoras de vivienda como su visión funcional. En este contexto, la vivienda, como tema de agenda política, fue redefinida y reformulada, al tiempo que acompañó las transformaciones del Estado en la década de los noventa, aunque sin perder ese marco esencial intervencionista que la caracterizó desde el principio dentro de la política económica estatal.

A pesar de que la política de vivienda uruguaya ha mostrado históricamente un marcado acento keynesiano, la nueva acción de Estado fue orientada en dos dimensiones: de resultado y de impacto. Como resultado, para contribuir al desarrollo de la economía nacional a través de su participación en el producto interno bruto e insertarse como política del Estado benefactor en el marco productivo nacional. Como impacto, el Estado buscó ampliar la solidaridad inclusiva a la vez que buscaba fomentar la participación del capital privado y garantizar la reproducción de la fuerza de trabajo (Delgado, Di Paula y López, 2008).

Así, se redimensionó la visión de la asignación pública con nuevos criterios sobre la composición de la demanda, al estratificarla en dos grandes bloques: la solvente y la no solvente. Las instituciones comenzaron a asignar recursos de acuerdo con una visión estratificada de la sociedad, medida por la capacidad de ingreso familiar y el BHU pasó de ser un banco con fines sociales a ser un banco con destino financiero, programador y ejecutor, volcado a atender la demanda de franjas de la población solvente y promotor de la intervención privada, pues además ofrecía líneas de créditos a las empresas.

La reforma del Estado en 1991 promovió la entrada de la rama de la construcción privada, que destruyó el modelo de un Estado productor de viviendas. Las políticas basadas en derechos comenzaron a ser reemplazadas por otras orientadas

en la importancia del mercado. Este cambio fue acompañado por la decisión de operar sobre la demanda, contrario al modelo anterior, que gestionaba en un marco de oferta de vivienda.

En el plano de atención a la demanda, la implementación estatal desarrolló estrategias diferentes a través de los planes y programas. Por un lado, generó y fomentó una demanda de clase media alta y alta con disposición de recursos en el acceso a bienes que se ubicó en la franja costera de Montevideo y Canelones y, por el otro, recortó y desestimuló una demanda preexistente de clase media y media baja que no estaba nucleada de forma organizada. Se asignaron recursos a la clase media agrupada en cooperativas de ayuda mutua y se focalizó en políticas de asistencia mínima a los grupos más pobres de la sociedad (núcleos básicos evolutivos).

Al mismo tiempo se restringieron los préstamos directos para la demanda con bajos ingresos, debido a que el BHU comenzó a disciplinarse bajo una lógica privatista, que dio como resultado los llamados *asentamientos irregulares* del Área Metropolitana de Montevideo. A esto se le suma la baja capacidad por parte del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente en la construcción de viviendas para la población aún más carente que puebla los denominados *cantegriles*⁴ montevideanos y los asentamientos irregulares de las capitales departamentales; así como el debilitamiento de las cooperativas en este período.

En otras palabras, las políticas de las últimas dos décadas han contribuido a fortalecer la segregación socioespacial en el territorio nacional, según la cual las personas con menos recursos se ven obligadas a habitar las áreas periféricas de las ciudades, generalmente carentes de los servicios

y de la infraestructura necesaria para garantizar una vivienda digna, así como a “reciclar” o, en casos más extremos, a “tomar” casas abandonadas del centro de las ciudades, donde ya las personas de las clases media alta y alta no viven, porque se mudaron a los suburbios. Contrariamente, los sectores de la sociedad con los recursos financieros necesarios para respaldar deudas y acceder a viviendas particulares son favorecidos por estas políticas de desregulación del mercado.

El resultado es muy similar al que hoy en día se observa en todas las grandes ciudades de los países latinoamericanos: una marcada división espacial entre la población con mayores recursos, que ocupa sitios específicos de las zonas urbanas, generalmente alejados de los cinturones de miseria habitados por las personas de clases socioeconómicas bajas. Entre las respuestas del gobierno nacional uruguayo a esta situación está el surgimiento de los programas sociales focalizados hacia grupos en condiciones de extrema pobreza, establecidos en los cinturones periféricos del Área Metropolitana de Montevideo (Magri, 2002). Por otro lado, siguen apoyándose las cooperativas de ayuda mutua, nucleadas en FUCVAM, que atienden la demanda a través de viviendas autogeneradas (Figura 7).

Los resultados de la década ponen de manifiesto que la distancia entre la demanda real y la producción de viviendas prevista por el Ministerio es muy grande, dado que los índices de déficit habitacional siguen creciendo. Además, aún queda pendiente la satisfacción de la demanda de los grupos carentes que siguen engrosando los cinturones periféricos de miseria en las ciudades. Según datos del Instituto Nacional de Censos, en 1996 aproximadamente un 10% (122.500 personas) de la población de la ciudad de Montevideo habitaba en los llamados *asentamientos irregulares* (Di Paula, 2001).

4 Son formaciones equivalentes a las *villas miseria*, en Argentina, o a las *favelas*, en Brasil. El nombre *cantegril* se puso como antinomia del e del exclusivo Cantegril Country Club, de Punta del Este.

Figura 7
Conjunto de viviendas de la FUCVAM (2000)



Fuente: Souza (2009).

De acuerdo con un estudio realizado en el 2000 por el Ministerio de Vivienda y la Intendencia Municipal de Montevideo, para ese año existían 470 asentamientos irregulares en todo el país y la mayoría de la población residente en ellos no proviene del interior del país, ni está asociada a crecimientos demográficos, sino que obedece a procesos de expulsión de las áreas centrales e intermedias de la ciudad por incapacidad de pago (Di Paula, 2001).

Lo antedicho implica que casi el 60% de la población de los asentamientos irregulares habitaba antes en casas o apartamentos y ha sufrido un notorio descenso en la calidad de vida, lo que evidencia, entre otras cosas, la mala gestión política por parte del Estado a favor del derecho a la vivienda “digna” que asegura la constitución del país. Así mismo, llama la atención la gran dificultad que ha tenido el gobierno para responder efectivamente a una demanda habitacional que, comparada con la de otros países latinoamericanos, no es tan importante, dada la baja cantidad de población que habita este país.

Frente a esta situación, las nuevas políticas deberán responder a los grandes desafíos, que comprenden reducir la pobreza, la exclusión social y

la segregación socioespacial; fomentar la participación de la comunidad; generar empleo; entre otras cuestiones comunes a toda la región y para las cuales aún no se visualizan soluciones efectivas.

Conclusiones

La legislación uruguaya de finales del siglo XIX y el siglo XX sobre vivienda popular ha estimulado fuertemente la propiedad privada, bien sea a través de las construcciones realizadas por el propio Estado y que luego eran otorgadas a sus habitantes, o bien por medio de acciones legislativas que estimulaban al sector privado a edificar viviendas que posteriormente eran vendidas mediante préstamos hipotecarios.

En este sentido, la Ley 13728 Nacional de Vivienda de 1968 ha constituido un instrumento de gran valor, debido a los principios que establece. El problema radica en el incumplimiento de los postulados establecidos para definir la vivienda de interés social, de manera tal que beneficie a los sectores que verdaderamente necesitan y reclaman el apoyo del gobierno para acceder a una vivienda digna. De esta manera, la ley carece de importancia si no está sujeta a una planificación y coordinación de los programas de vivienda, ya que es indispensable que el Ministerio diseñe planes de largo plazo para atender a toda la población en déficit habitacional, pero que sean consecuentes con el presupuesto designado y los mecanismos elegidos para ejecutarlos. Además, los recursos deberían ser bien destinados, a fin de que no se continúen repitiendo acciones gubernamentales directas, que han mostrado ser insuficientes para suplir la creciente demanda habitacional del país, a la vez que no han logrado recuperar el dinero invertido. Esto de forma tal que los programas puedan llegar a ser autosostenibles económicamente en un mediano plazo.

Por otro lado, es bastante llamativa la intervención que ha tenido en Uruguay la figura de las

cooperativas de ayuda mutua, a partir de las cuales se promueve la construcción de soluciones habitacionales para los ciudadanos de clase media y baja. Por medio de estas se construyeron viviendas para cientos de ciudadanos y se les dio la confianza a muchos uruguayos para ahorrar y participar de programas que buscaban mejorar las condiciones de vida de todos sus miembros. Sin embargo, aunque comenzó siendo un modelo funcional que mostraba muy buenos resultados, hoy en día es objeto de numerosas críticas relacionadas con faltas en los pagos de las deudas adquiridas y por el hecho de estar volviéndose actores políticos activos, lo cual no debería hacer parte de sus funciones, pues con ello han perdido credibilidad y la posibilidad de acceder a créditos para seguir construyendo viviendas.

En síntesis, a pesar de los avances presentados en materia de vivienda popular en el país, la situación habitacional actual para un importante número de ciudadanos sigue siendo una tarea pendiente del Estado. Ello se refleja en el segregado y heterogéneo paisaje urbano de Montevideo como ciudad capital; también en los demás núcleos urbanos de Uruguay y, en general, de todos los países latinoamericanos.

La amplia y creciente brecha socioeconómica dentro de la población urbana, impulsada por el libre mercado y la descentralización del gobierno, ha hecho cada vez más difícil para la población de clase media y baja el acceso a una vivienda digna, en los términos que lo establecen la Constitución y la Ley de Vivienda, lo que ha redundado en una situación de marginación que aumenta día a día el tamaño de los asentamientos informales.

Bibliografía

Aristondo, M. G. L. (2005). La legislación de la vivienda popular en el Uruguay del siglo XX. *Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, 194 (9), 29-40.

Barenboim, C. (2010, agosto). *Transformaciones urbanas en las ciudades latinoamericanas contemporáneas*. Ponencia presentada en la 8a Bienal del Coloquio de Transformaciones Territoriales en la Facultad de Ciencias Económicas, UBA, Buenos Aires, Argentina.

Calderón, J. (1999). *Acceso por los pobres al suelo urbano y mercado inmobiliario en Lima metropolitana*. Lima: Lincoln Institute of Land Policy.

Capelli, D. (2009). Unidades de Mevir: La solución del techo propio a los que no se van del medio rural. *Elacontecer*, 1 (1), 4.

Carrión, F. (2001). Las nuevas tendencias de la urbanización en América Latina. En F. Carrión (ed.), *La ciudad construida: urbanismo en América Latina* (1a ed., pp. 7-24). Quito: Flacso.

Delgado, M. H., Di Paula, J. y López, M. N. (2008). Potencialidades y dificultades de la gobernanza local: la descentralización de las políticas habitacionales. *Revista Vivienda Popular*, 17 (1), 10-25.

Di Paula, J. (2001). Políticas habitacionales en Uruguay. *Vivienda Popular en América Latina*, 8 (1), 19-24.

Etcheverry, N. (2007). FUCVAM y las cooperativas de vivienda en Uruguay. *Espectador*, 7 (1), 1-4.

Font, G. (2006). La cooperativa no es solo vivienda. *Vicent-Autogestión Vecinal*, 1 (1), 2.

Kalipedia (2010). La sociedad Uruguaya en transición, 5 (1), 1-2.

Magri, A. (2002). *Una reforma exitosa: la política de vivienda en el Uruguay entre 1990 y 2000*. Montevideo: Proyecto del Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Facultad de Ciencias Sociales.

Poder Legislativo (1934, 19 de abril). Constitución de República de Uruguay. Recuperado de <http://www.parlamento.gub.uy/constituciones/const934.htm>.

Poder Legislativo (1944, 9 de octubre). Ley 10534 de Expropiación en Campaña. Recuperado de <http://www.parlamento.gub.uy/Leyes/Ley10534.htm>.

Poder Legislativo (1967, 26 de diciembre). Ley 13640 de Presupuesto Nacional de Sueldos, Gastos e Inversiones. Recuperado de <http://www.parlamento.gub.uy/Leyes/Ley13640.htm>.

Poder Legislativo (1968, 27 de diciembre). Ley 13728 Plan Nacional de Viviendas. Recuperado de <http://www.parlamento.gub.uy/leyes/Ley13728.htm>.

Souza, D. (2009). El frente amplio y la construcción de la vivienda. *Visión Universitaria*, 12, 2-3.