

**FACULTAD DE ARQUITECTURA
MAESTRIA EN ARQUITECTURA. HABITAT Y VIVIENDA**

Curso de Educación Permanente

Políticas de vivienda en Uruguay en los siglos XX y XXI en perspectiva comparada con países del cono sur de América Latina.

Itinerarios, cambios y continuidades en las ideas, el debate político, las instituciones y los actores.

Docente: Prfa. Altaïr Jesica Magri-DCP-FCS-UdelaR

Créditos: 6

Curso: **opcional**

Carga horaria: 45 horas aula.

Modalidad de enseñanza: teórica

Fundamentación:

En el año 2012 se cumplió un siglo de la creación del área pública de la vivienda mediante la estatización del Banco Hipotecario del Uruguay (BHU 1912), instalando en la política institucional y en el imaginario colectivo la convicción de que la vivienda es un componente del bienestar y por lo tanto integra el grupo de derechos sociales que son responsabilidad del Estado. La vivienda adquiere por lo tanto un carácter social incorporándose al área de las políticas públicas.

También en estos años se cumple este proceso en otros países de América Latina. Parte del continente tiene un pasado común en este campo a principios del siglo XX, registrándose en los debates y en la producción de políticas procesos que con matices han avanzado en la misma dirección, tanto en el cambio como en la continuidad de determinadas tendencias acerca del concepto vivienda social, déficit de vivienda, derecho a la vivienda y responsabilidad estatal en la distribución del bien.

Este curso tiene por objeto analizar el proceso de la política de vivienda en el Uruguay en perspectiva con los países del cono sur (Argentina, Brasil y Chile) observando su naturaleza y orientación, su itinerario institucional, las políticas y los actores que participaron y participan en esta área.

Uruguay no ha escapado a las grandes tendencias latinoamericanas sobre el rol del Estado en la producción y distribución de las políticas sociales, donde el cambio social es notable a partir de la adopción del modelo industrialista (Industrialización por Sustitución de importaciones, ISI). La vivienda constituye un área con particularidades, ya que esta actividad incide en el campo industrial, financiero, fiscal y laboral complejizando tanto las decisiones sobre su producción como el acceso.

Este es un curso que aplica a todas las disciplinas de las ciencias sociales porque en él se observan los itinerarios institucionales y políticos, así como, las respuestas de la sociedad organizada, la sociedad excluida y dispersa, el rol del mercado y de los organismos internacionales.

En perspectiva histórica la vivienda propia en Uruguay forma parte del imaginario colectivo. Si bien se registran debates desde fines del siglo XIX y se estatiza el BHU en 1912, se concreta en 1921 el impulso de una oferta de vivienda como derecho social, creando normativa, planes y programas de atención universal a la demanda como parte de su proyecto de bienestar. Se estimuló a la sociedad promoviendo un estatus de ciudadanía propietaria que alcanzó al 66% de las familias durante la mayor parte del siglo XX y se mantiene estable en nuestros días a pesar de que un nuevo cambio social provoca un déficit importante tanto en compra como en alquiler de la casa habitación.

En el proceso, las políticas de vivienda tuvieron un perfil distributivo cuyo objetivo fue ampliar la estructura de oportunidades de las familias respecto de las fuerzas de mercado, tomando medidas de desmercantilización en el acceso, a la vez que domesticando a un mercado al que se desestimuló consecutivamente entre 1921 y 1990. Como dijimos, fue un área que desplegó simultáneamente varias dimensiones de desarrollo: como política social, política productiva y laboral y política financiera bajo la estricta y constante tutela del Estado.

Dos grandes leyes articulan el itinerario de la vivienda en nuestro país: la ley de Derecho a la Vivienda en 1921 y la ley Nacional de Vivienda en 1968. Alrededor de estos cuerpos legales se ha elaborado institucionalidad durante un siglo.

Llegando a los noventa, el área pública de la vivienda toma un giro consecuente con la ideología liberal de la época, desmantelando buena parte de su estructura de bienestar, recreando nuevos conceptos distributivos (focalización en grupos vulnerables), fundando instituciones y poniendo al mercado como un actor alternativo en la provisión del bien a las familias.

En este proceso de *retrenchment* el Estado generó cambios sustanciales: a. modificó el universo de demanda y sus capacidades; b. transformó la estructura y los comportamientos institucionales; y c. incidió en la estratificación social, aumentando la segmentación y la segregación dentro del territorio generando nuevos hábitats.

Llegaron los gobiernos progresistas en los albores del siglo XXI con propuestas de retomar la senda del universalismo distributivo. Sin embargo, las investigaciones muestran lo difícil que es, no sólo retomar viejos preceptos universalistas, sino, escapar a los aún vigentes preceptos y estructuras liberales. Así lo demuestran las políticas seguidas por gobiernos progresistas en América Latina, donde el Uruguay es un caso más del dilema sobre las sendas del bienestar en el área vivienda.

Objetivos:

- Introducir a los estudiantes en una temática sectorial desde una perspectiva teórico- metodológica, que provea capacidad de análisis para el tratamiento de los diversos problemas institucionales y sociales que el área de vivienda muestra: política, instituciones y políticas, composición de la demanda y participación social y corporativa, rol de agentes de mercado y organismos internacionales.
- Analizar los procesos de creación, consolidación y cambio de las políticas de vivienda en el Uruguay y países del cono sur en los siglos XX y XXI, la transformación de ideas y debates acerca del rol público y privado en un recorrido desde perspectivas de: a. debates políticos finiseculares sobre la cuestión social de la vivienda en siglos XIX y XX (por ejemplo: el asistencialismo, el higienismo, el mercado y el rol estatal y del mercado); b. El surgimiento del concepto derecho social, los modelos del bienestar en vivienda: c. la implementación institucional, d. los procesos de cambio y sus resultados, e. la demanda social y sus procesos organizativos y/o de exclusión
- Estudiar los modelos implementados y los resultados de las políticas sobre el universo de demanda (universalismo, focalización, Estado, mercado y sociedad organizada). Analizar el rol de la sociedad organizada en la orientación legal y la planificación de políticas de vivienda (cooperativismo).
- Generar análisis de los actuales procesos de políticas de vivienda y confrontar metas políticas y resultados, tensiones y desafíos.
- Conocer el mapa actual de demanda habitacional, su distribución territorial y la aplicación de las políticas en el mismo.
- Analizar la funcionalidad del sector público, privado y civil en la competitividad sistémica del Estado frente al sistema global, en las dimensiones productiva, financiera y social.
- Analizar en perspectiva comparada con países latinoamericanos los procesos de cambio en el área, incorporando la visión y peso de los organismos internacionales de crédito y sus resultados.

Contenidos:

Parte uno:

Entre dos siglos: los debates entre caridad, asistencialismo e higienismo acerca de la vivienda popular

La “cuestión social de la vivienda” a fines del siglo XIX: iglesia, clase política, mercado y movimientos obreros: transformaciones sociales que configuraron el debate público. Ideas de las élites sobre los canales de provisión para las clases populares y el rol del Estado liberal. La propiedad como factor de inclusión al sistema capitalista. Perspectiva comparada en el cono sur.

El proceso de apropiación estatal del área de la vivienda a comienzos del siglo XX

Primera década del siglo XX: La estatización y el proceso de institucionalización en la provisión de vivienda. La ideología y el debate político en el Uruguay de principios del siglo XX. La evolución en los países de la región (Argentina, Brasil y Chile). La matriz emergente de políticas sociales en la transición entre el Estado liberal y el Estado de Bienestar.

La construcción constitucional del derecho social a la vivienda. El carácter social de las políticas de vivienda: definiendo los campos de intervención en un incipiente Estado de Bienestar. Exposición de los debates y las leyes que califican la naturaleza de la política de vivienda (política social, política económica, política productiva). Visión comparada en Argentina y Chile.

Demanda social y provisión del bien: identificación de demanda, a quienes, como y cuanto en las primeras décadas de aplicación de planes y programas.

Bibliografía:

Aristondo, Graciela (2005): La legislación de la vivienda popular en el Uruguay del Siglo XX. Acceso a Internet: www.ub.edu/geocrit/sn/sn-194-29.htm SCRIPTA NOVA, Vol. IX, núm.194

Cecilio, Miguel (1978): El proceso de planificación en el sector vivienda. Cuadernos del CLAEH nº6, Montevideo.

Cámara de Representantes/UY: Diarios de sesiones entre 1906, 1907, 1908, 1921, 1934

Engels, F. (1878): Contribución al problema de la vivienda. Acceso internet en: http://books.google.com.uy/books?id=x-wLHAAACAAJ&hl=es&redir_esc=y o en: <http://www.taringa.net/posts/apuntes-y-monografias/1567151/La-vivienda-segun-Engels.html>

Esping-Andersen, G. (1990). "Los tres mundos del Estado de Bienestar". Ed. Alfonso El Magnanim. Madrid, introducción.

Filgueira C. y F. Filgueira (1994): El largo adiós al país modelo. Políticas sociales y pobreza en el Uruguay, Ed. Arca, Montevideo.

Hidalgo, R. (1999): La vivienda social en Chile: la acción del Estado en un siglo de planes y programas. Acceso internet en: www.scripstanova.com

Lecuona, Diego (2001): Conceptos políticos y sociales sobre el problema de la vivienda en Argentina a mediados del siglo XX. Instituto de Vivienda, Santiago de Chile Acceso: www.redalyc.com

Magri, A (2015): De José Batlle y Ordoñez a José Mujica. Ideas, debates y políticas de vivienda en Uruguay entre 1900 y 2012. CSIC, Biblioteca Plural, UdelAR, Montevideo.

Piotti, D. (1992): 100 años de historia del BHU; Ed. BHU, Montevideo, pag. 9 a 104.

Sepúlveda Ocampo y

Fernández Wagner (2006): Análisis de las políticas nacionales de vivienda en América Latina. Centro Cooperativo Sueco. Cap. I y II.

Raninckeski, Sonie (2007): A Habitação como uma questão social na América Latina. Acceso a internet en: www.ub.edu/geocrit/sn/sn-194-26.htm

Oliveira y Braga (2010): Las políticas de vivienda en Brasil. Acceso: http://www.portalfio.org/inicio/archivos/cuadernos_electronicos/numero_6/5_%20Helo%C3%ADsa%20Oliveira%20de%20Ara%C3%BAjo%20-%20Brasil.pdf

Leyes:

1907: Proyecto ley Banco Obrero

1912: Ley 4005: Estatización del BHU

1920: Ley 7211 Viviendas obreras

1921 y 1934: ley nº 7.395, Derecho a la vivienda

1937: ley de creación del INVE

1946: ley fomento a la segunda casa de veraneo

1947: ley de fomento al ahorro del BHU)

Parte dos: Los crujidos del bienestar en vivienda: interpelando al modelo

La década de los sesenta: Uruguay: la opinión de la CIDE, la ley de vivienda de 1968, las cooperativas sociales urbanas e iniciativas corporativas productivas (MEVIR). Estructura legal y organizacional de la provisión. La demanda y sus estrategias de organización y participación. La vivienda como factor de desarrollo: social y productivo. Vivienda y hábitat

Las cooperativas como actor político en tiempos de dictadura. Las instituciones de la vivienda en dictadura: cambios y continuidades institucionales. El rol de las políticas sociales y de la vivienda en el período militar (ley de ajuste de alquileres, fomento al mercado, el desarme social).

Los ochenta y los organismos internacionales. El comienzo del fin para el universalismo en la provisión de la vivienda. Principales recetas de los organismos y su adecuación a los países. Transformaciones en Chile y Argentina, discretos cambios en Uruguay. La vivienda en estadísticas.

Bibliografía:

Abhas K. Jha (2007) Vivienda Popular en América Latina y el Caribe,. Acceso a internet: http://siteresources.worldbank.org/INTENBREVE/Newsletters/21182030/Jan07_101_LowIncomeHousing_SP.pdf

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

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

Cecilio, M. (2008): La ley 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 Nacional de Vivienda, MVOTMA, Montevideo. Pp. 19 a 28.

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

Espinoza, V. (2003): Ciudadanía y participación en las políticas públicas. Dos casos chilenos.

Documento de Síntesis Estudios de Caso Claspo 2003.

INE: recursos estadísticos Uruguay en cifras y artículos relacionados.

Held, G (2000): políticas de vivienda de interés social orientadas al mercado. Estudio de casos. Nº 96, Primera parte. En: www.cepal.org.

Lorenzetti, M. (2001): A questão habitacional no Brasil. Câmara dos deputados, Brasília. Artículo

Marengo, C (2004): Una aproximación a la segregación residencial, como punto de partida en la formulación de políticas. CONICET, Córdoba.

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

1968 Ley Nacional de Vivienda- nº 13.728

Parte tres: 1990, La reforma institucional y sus efectos en los beneficiarios

Los noventa y el cambio de modelo institucional y de políticas en nuestro país. El debate político y los peligros de desarmar un imaginario colectivo. La vivienda social como incentivo electoral. Panorama del Cono sur, derecho social en Brasil.

El cambio institucional en Uruguay (MVOTMA), los programas focalizados y el *by-pass* institucional. El cambio en la demanda. Enfoques teóricos para el análisis de la reforma y sus consecuencias en las instituciones y en los beneficiarios.

El cambio en América Latina: un mismo recetario, ¿distintos resultados? La aplicación de la reforma en Uruguay, Argentina, Brasil y Chile. Marco legal, debates y reformulación de la cuestión social de la vivienda. Nuevos actores: el mercado y su expansión financiera, productiva y territorial. De la participación social a la demanda política por vivienda. Los cambios en el hábitat: vivienda sin ciudad, el desarrollo humano vs. desarrollo económico y financiero.

Bibliografía:

Casacuberta, C. (2006): Situación de la vivienda en Uruguay. INE.

Delgado, MH y Gallichio, E. (2010): Políticas públicas y desarrollo en Uruguay. PNUD/ART.

Gilbert, A (2009): La vivienda en América Latina. DT/INDES.

FUCVAM (

Magri, A. (2003): Una reforma “exitosa”. Las políticas de vivienda en Uruguay entre 1990 y 2000. DT nº 28 FCS-ICP. Acceso a internet: <http://habitat.aq.upm.es/boletin/n29/aamag.html>

Magri, A. Informes de coyuntura ICP-FCS entre 2003 y 2011.

Nahoum, B. (2002) Cuatro décadas de cooperativas de vivienda en Uruguay: Cambios y permanencias. Osera nº 3. Acceso internet: http://webiigg.sociales.uba.ar/empresasrecuperadas/PDF/PDF_03/Cuatro_deca_cooperativas.pdf

Pierson, P. (1994). Cuando el efecto es causa. Respuesta política y cambio político. Fotocopia en español. CESCO—FCS.

Pierson, P. (2001). “Sobrellevando la austeridad permanente. Reestructuración del Estado de bienestar en las democracias desarrolladas”, en del Pino, Eloisa y César Colino (coords.) Zona Abierta 114/115. La reforma del Estado de bienestar. Madrid: Siglo XXI de España Editores. Fotocopia en español, CESCO-FCS.

Valladares, L. y Prato M. La investigación urbana en América Latina. Gestión de las Transformaciones Sociales – MOST. UNESCO Documentos de debate - Nº 4

Parte cuatro: Uruguay: La izquierda y las políticas de vivienda (2005-2012)

2005-2008: poniendo la casa en orden: reorientación política y transformaciones institucionales. El marco teórico para el análisis del cambio. Las ideas y su aplicación concreta.

¿Cambios o continuidades en las políticas de vivienda? Los debates acerca de los rendimientos de las políticas ¿Reconfiguración de la demanda? Los planes de ayuda internacional, su inserción institucional y sus resultados. Cambios en la orientación de los planes quinquenales de vivienda.

¿Crisis de gobernabilidad en el área de vivienda?, ¿nuevas formas de gobernanza? El rol de la institucionalidad en diferentes formas de gestionar políticas. El Plan JUNTOS versus la institucionalidad formal (MVOTMA-PIAI-MEVIR). La impronta política, su legalización, su universo.

El rol de la vivienda en la competitividad sistémica del Estado. ANV, ley público-privado y ley de promoción privada a la vivienda de interés social.

El Plan Juntos y el concepto de participación y solidaridad ciudadana. Ideas, debates y concreciones. Otras formas sociales de solidaridad: el voluntariado de un Techo para mi país. Ideas, debates y conflictos acerca del concepto vivienda social.

Bibliografía:

Cunnil Grau, N (1999): Balance de la participación ciudadana en las políticas sociales. Propuesta de un marco analítico. Acceso en: www.clad.org.ve/revista, nº13.

Magri, A. (2011): Plan Juntos: ¿voluntarismo político o emergencia institucional? En: Política en tiempos de Mujica. En busca del rumbo. Informe de Coyuntura nº 10, ICP-FCS- UdelaR, Montevideo. Pág. 146 a 158.

Memorias del Plan Juntos (2011) Presidencia de la República. www.presidencia.gub.uy

Memoria anual del MVOTMA (2010): Plan de integración socio- habitacional JUNTOS. Acceso en www.mvotma.gub.uy

Midaglia, C. y F. Antía: La izquierda en el gobierno: ¿Cambio o continuidad en las políticas de bienestar social? En Revista de CP, 2007, Montevideo, acceso internet: <http://www.fcs.edu.uy/archivos/Midaglia%20y%20Antia.pdf>

Pereira, J., A Bettoni

Y O. Licandro (2011): Proyecto de Investigación: Presente y futuro del voluntariado en el Uruguay: prácticas, discursos y significados. Informe del Estudio de Caso: "Un techo para mi país"

Leyes: Plan Juntos. En: www.parlamento.gub.uy ;

Promoción de la vivienda de interés social. En: www.parlamento.gub.uy

Ley de Promoción Público Privado. En: www.parlamento.gub.uy

Parte cinco: revisión del proceso secular, cambios, continuidades, problemas, dilemas y alternativas de una política pública.

Un espacio de debate de estudiantes del curso con actores académicos, institucionales y sociales sobre la conceptualización y práctica de la vivienda social en Uruguay.

Método de trabajo:

El curso adopta una estrategia de enseñanza teórica y metodológica. Se asume el enfoque analítico del neoinstitucionalismo, en su interpretación de *Path Dependence* (dependencia del rumbo), para explicar cambios y continuidades en los procesos de normativos y su traducción a las políticas. En lo metodológico, se realizará el análisis de proceso político institucional del caso uruguayo en perspectiva de procesos en el cono sur (Argentina, Brasil y Chile).

La dinámica del curso implica la participación de los estudiantes y el respaldo de comunicación diaria y materiales bibliográficos y visuales (*power point*) del curso se realiza mediante el sistema EVA. La comunicación fuera del aula se realizará mediante esta vía, propiciando el intercambio entre estudiantes y con el docente. La docente proporciona un CD donde están escaneados todas las lecturas obligatorias y artículos ampliatorios de teoría y estudio de casos.

Sistema de Evaluación:

De acuerdo a las disposiciones vigentes, este curso será evaluado por un trabajo de aprobación del curso. La escala de notas se rige por los reglamentos de Facultad de Arquitectura en modalidad de Curso de Educación Permanente para graduados.
