

# Los impactos restrictivos de la ciudadanía en una política de vivienda basada en criterios de equidad

*Os impactos restritivos da cidadania em uma política habitacional baseada em critérios de equidade*

*The restrictive impacts on citizenship of a housing policy based on equity criteria*

Carla Calce

Asistente Social.

Master en Servicio Social por la Universidad Federal de Río de Janeiro.

Docente del Departamento de Trabajo Social, Universidad de la República, Uruguay.

Laura Paulo

Licenciada en Trabajo Social, especializada en Políticas Sociales.

Candidata a Master en Políticas Públicas en la Universidad ORT del Uruguay.

Docente del Departamento de Trabajo Social, Universidad de la República, Uruguay.

## R esumen

Este documento analiza la política de vivienda de Uruguay, particularmente las acciones dirigidas a sectores de menores recursos. El nuevo modelo de política implantado – basado en la descentralización, co-participación, focalización, co-financiación, subsidio a la demanda, énfasis en los fines – se supone *a priori* mejor que el tradicional pero hay mucho para debatir principalmente sobre la ecuación eficiencia/equidad. El análisis realizado sobre esta política de vivienda, verifica equidad horizontal y equidad vertical así como el carácter progresivo de la estructura de subsidio. Sin embargo, la dimensión social presenta efectos negativos como la fragmentación y vulnerabilidad social, que quebrantan la tradición de integración del Uruguay. Este país estructuró una matriz de bienestar con políticas sociales universalistas, aunque paulatinamente derivó en una modalidad de segmentación. Pero en las primeras décadas del siglo, se buscó consolidar segmentos específicos mientras que las reformas últimas han tenido un sentido de exclusión y segregación social.

**Palabras clave:** política de vivienda, eficiencia/equidad, segregación social/segregación territorial.

## R esumo

Neste trabalho analisa-se a política habitacional no Uruguai, em particular as ações dirigidas aos setores de baixa renda. O novo modelo de política implantado, baseado na descentralização, co-participação, focalização, co-financiamento, subsídio à demanda, ênfase nos objetivos, supõe-se, *a priori*, melhor que o tradicional, mas suscetível a muito debate quanto à equação eficiência/equidade. A análise realizada sobre a política habitacional verifica a equidade horizontal e a equidade vertical, assim como o caráter progressivo da estrutura de subsídios. No entanto, a dimensão social apresenta efeitos negativos como a fragmentação e a vulnerabilidade social que infringem a tradição uruguaia de integração. O Uruguai estruturou uma matriz de bem-estar, baseada em políticas sociais universalistas, ainda que, paulatinamente, tenha se voltado para políticas focalizadas. Contudo, se nas primeiras décadas do século XX, buscou-se consolidar segmentos específicos, as últimas reformas têm tido um sentido de exclusão e segregação social.

**Palavras-chave:** política habitacional, eficiência, equidade, segregação social, segregação territorial.

## A bstract

This document analyzes housing policy in Uruguay, in particular those actions aimed at the most needy sectors. The new policy model is based on decentralization, co-participation, concentration, co-financing, subsidized demand and an emphasis on objectives. More than the traditional policy, it emphasizes the relationship between efficiency and equity. This analysis of the housing policy found horizontal and vertical equity and that subsidies were progressively allocated. Nevertheless, the social dimension of the policy revealed negative effects such as fragmentation and social vulnerability that contradict the Uruguayan tradition of integration. Uruguay's welfare model is based on universal social policies that have gradually been aimed at specific policies. Nevertheless, while in the first decades of the past century these policies sought to consolidate specific segments, the recent reforms have led to exclusion and social segregation.

**Key words:** housing policy, efficiency, equity, social segregation, territorial segregation.

## Introducción

**E**l propósito de ese trabajo es tomar una política pública para trascender la mera descripción e intentar visualizar impactos derivados de las decisiones, comportamientos e interacción entre actores estatales, sociales e internacionales. Para cumplir con ese objetivo, abordamos la política de vivienda desarrollada en la década del '90 en Uruguay, a través del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA), prestando particular atención a las acciones dirigidas a los sectores de menores recursos.

Sobre esta temática, ya hemos realizado estudios previos en forma individual y conjunta. En uno de esos estudios anteriores, luego de revisar diferentes perspectivas de análisis de políticas públicas (VIGUERA, 1998) nos basamos en un enfoque relacional (HALL, 1993) que permite ver la política pública como resultante de la interacción entre intereses estatales e intereses societales en contraposición a las visiones que priorizan una de esas dos dimensiones. Analizamos el ciclo de política pública - desde su aparición en la agenda política hasta su evaluación- de modo de ver en cada fase de la política, cómo se dio la interacción y entre qué tipo de actores (TAMAYO SÁENZ, 1997).

Los hallazgos más importantes de aquel estudio fueron, en primer lugar, que los principales actores que protagonizaron la definición y diseño de la política analizada, fueron los estatales, los internacionales y algunos privados básicamente de la órbita empresarial. Por otra parte, se verificó que la política analizada se ajusta prácticamente en todos sus términos a los nuevos lineamientos para la implementación de políticas públicas. Finalmente, quedó en evidencia que los propios destinatarios de la política han sido los grandes ausentes.

La mención a estos estudios nos parece importante, pues allí comenzaron a materializarse una serie de preocupaciones que cuestionan la focalización como estrategia de combate a la pobreza. Nuestra hipótesis es que, tal como se aplica ese mecanismo, no está haciendo más que acentuar el fenómeno y crear mayores formas de exclusión. Esto es así por una serie de problemas técnico-operativos, pero también por un posicionamiento político que concibe una sociedad constituida por personas que deben obtener su bienestar inexcusablemente vía mercado, reservando la asistencia para quienes no pueden cumplir con esta prescripción (BARÁIBAR, 2003).

Sin perjuicio de profundizar en aspectos más conceptuales, basta fijarnos en la distribución geográfica de los conjuntos habitacionales construidos por el MVOTMA. Esa localización está ubicando porciones importantes de población en la periferia de la ciudad, y contribuye a la homogeneidad intrabarrial, creando un fenómeno de segmentación territorial y segregación soci-

al. Esos adjudicatarios están siendo expuestos a nuevas vulnerabilidades: lejanía de las fuentes de trabajo, disminución de la capacidad de interacción con otros sectores de la población, mayor exposición a la violencia callejera y menor capacidad de protegerse frente a ella, dificultad de acceso a los servicios básicos, etc.

Ese panorama enmarca nuestra preocupación de fondo, que interroga sobre el tipo de sociedad que la nueva matriz de políticas sociales está creando. En este sentido, el trabajo que aquí presentamos supone un esfuerzo de continuar observando la política de vivienda pero ahora bajo la óptica de la economía de las políticas sociales. Quince años de actuación del MVOTMA (URUGUAY, 1990, 1995, 1996, 2000) demuestran que no dejó a los asistidos en condiciones de movilizar otros recursos y efectivizar su integración a la sociedad. Por el contrario, las producciones académicas demuestran que aumentó la segmentación social y la segregación territorial. Ello reintroduce la necesidad de una política habitacional que abandone la idea de provisiones mínimas para individuos excluidos y en su lugar realice inversiones sociales que supongan posibilidad real de un ejercicio ciudadano.

## 1 Entre la ausencia y el protagonismo del Estado

La economía estudia las formas en que cada sociedad organiza un conjunto de recursos limitados, de modo de producir los bienes y servicios a ser distribuidos entre los integrantes de esa sociedad. La organización de esos recursos se da mediante diferentes sistemas uno de los cuales es la economía centrada en el mercado en la que los individuos y las empresas deciden las pautas de producción y consumo. En el otro extremo se encuentra la economía centrada en el Estado que implica que las principales decisiones de producción y distribución, se toman a nivel gubernamental. Las sociedades actuales no presentan ninguna de estas organizaciones extremas sino que se ubican en sistemas de economías mixtas que presentan distintas combinaciones de ambas modalidades.

Un mercado "es un mecanismo por medio del cual los compradores y los vendedores de un bien o servicio determinan conjuntamente su precio y su cantidad" (SAMUELSON; NORDHAUS, 1996, p. 23).

Lo importante a destacar es que en el mercado la resolución de la producción, el consumo, la distribución y la fijación de precios no está depositada en ninguna persona individual ni colectiva. La actuación simultánea de mercados en todos los rubros constituye un equilibrio general que es el que explica que no se genere caos sino un orden económico.

Fue Adam Smith en 1776 quien resaltó el orden del sistema de mercado y lo explicó mediante el principio de

la "mano invisible". Básicamente este principio establece que los individuos buscan atender su interés personal y, en esas múltiples búsquedas, la economía es llevada a producir lo deseado, a través de la mejor forma, como si fuera conducida por una mano invisible. Partiendo entonces de intereses individuales, se logra producir el bienestar colectivo.

Sin embargo, el curso de la historia ha verificado que ese funcionamiento no se da en forma perfecta. El sector privado por sí mismo no ha demostrado ser eficiente en la provisión de ciertos bienes y servicios particularmente vinculados a la satisfacción de necesidades básicas de sectores de población. Esto ha sido así dada una serie de fallas observadas en el mercado y atendiendo a la existencia de esas fallas, es que se apeló al Estado como factor fundamental para la corrección de las mismas. Sin embargo, el fuerte protagonismo del Estado tampoco demostró ser plenamente eficiente pues porta sus propias imperfecciones.

Por lo expuesto, las economías actuales están basadas en el reconocimiento de la existencia de fallas tanto en el mercado como en el Estado, por lo que sistemas extremos no son deseables. En su lugar se propugnan sistemas mixtos donde las fallas de mercado justifican la actuación del Estado. La actuación estatal está justificada además porque aún cuando el mercado tuviera un funcionamiento perfecto y lograra una economía eficiente: a) esto no asegura una adecuada distribución de la renta y b) no siempre las personas actúan de acuerdo a su propio interés; aún contando con información completa pueden tomar decisiones que no sean las mejores en términos de su bienestar (STIGLITZ, 1995).

Distintos autores están enfatizando actualmente el rol central que debe ocupar el Estado en los actuales sistemas económicos, a la vez que reconocen las complejidades a su interna, que deben ser atendidas al momento de pretender el cumplimiento de ciertas responsabilidades. Samuelson y Nordhaus (1996) establecen que se le ha asignado al Estado la responsabilidad de cumplir con tres grandes funciones: fomentar la eficiencia, la equidad y el crecimiento y la estabilidad macroeconómicos. En este documento nos centraremos en la equidad, sin perjuicio de lo cual, mencionamos las otras responsabilidades.

En relación al crecimiento y la estabilidad macroeconómicos los autores referidos afirman que implica considerar el ciclo económico, que pasa por períodos de inflación y períodos de depresión. Frente a ello, el Estado debe controlar las situaciones críticas, utilizando instrumentos adecuados; definiendo políticas fiscales y monetarias pertinentes a cada coyuntura.

Con respecto a la eficiencia, Stiglitz (1995) plantea que la economía se ha centrado en responder en qué sentido y bajo qué condiciones los mercados competitivos logran tal eficiencia y las respuestas principales se encuentran en

los teoremas fundamentales de la economía del bienestar. El primer teorema<sup>1</sup> establece que hay situaciones en las cuales los mercados logran determinada asignación de recursos de tal modo que no puede establecerse otra asignación capaz de mejorar el bienestar de unos sin deteriorar simultáneamente el de otros.

*Las asignaciones de los recursos que tienen la propiedad de no poder mejorar el bienestar de una persona sin empeorar el de alguna otra se denominan asignaciones eficientes en el sentido de Pareto [...] (STIGLITZ, 1995, p. 65).*

Sin embargo, en virtud de que los mercados no son perfectos sino que presentan fallas, el Estado tiene la responsabilidad de contribuir a superar las ineficiencias que se generan.

## 2 Las responsabilidades asignadas al Estado en materia de vivienda

En este apartado, interesa profundizar respecto al rol central que el Estado es llamado a ocupar y pensarlo desde el caso de la política de vivienda de la década de los '90 en Uruguay<sup>2</sup>. Al respecto puede señalarse que el sector venía demostrando una disparidad de oferta entre las diferentes porciones de población y en los '90 el Estado se planteó el propósito, entre otros, de ejecutar programas específicamente dirigidos a los sectores más vulnerables. La propia creación del Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA)<sup>3</sup>, supuso un cambio significativo en la institucionalidad de la política de vivienda en el país. Las nuevas normas, implicaron cambios tanto a nivel del gobierno nacional y los gobiernos locales así como cambios a nivel de actores de la sociedad civil. En sus competencias relativas a la vivienda, el Ministerio apuntaba a transformar el rol del Estado que hasta ahora había sido constructor; pasaría a convertirse sólo en organizador y planificador del mercado, transfiriendo los demás roles a los otros sectores involucrados.

Por un lado, se suprimieron funciones del Banco Hipotecario del Uruguay, quedando bajo su órbita exclusivamente los aspectos financieros de la política y la atención sólo a la demanda solvente, es decir familias con ingresos totales mensuales superiores a 60 Unidades Reajustables (UR)<sup>4</sup>. Consecuentemente, la demanda no solvente corresponde a individuos y familias con ingresos inferiores a 60 UR, en cuyo caso la solución habitacional es atendida por el MVOTMA por medio de diferentes programas.

Los lineamientos generales de la política pasaron a ser competencia del MVOTMA que entre 1990 y 1992 formuló un Plan de Emergencia que se orientó a atender

las necesidades de vivienda más urgentes y poner a prueba la nueva modalidad de ejecución descentralizada. A partir de 1993 puso en funcionamiento el Sistema Integrado de Acceso a la Vivienda (SIAV) que, entre otros, perseguía el propósito de financiar la demanda generando poder de compra en los beneficiarios mediante subsidios directos así como

facilitarles el acceso al crédito. Posteriormente, se incorporó una línea específicamente destinada a dar viviendas en usufructo a los pasivos que cumplieran con determinadas condiciones.

En términos generales, se observa la consideración, prácticamente en su totalidad, del paradigma emergente caracterizado por Franco (1996), el cual resume la orientación que se imprimió a las políticas públicas en América Latina en sustitución de los modelos tradicionales. Según este autor, las características de las políticas sociales en el paradigma emergente son: a) ejecución de políticas sociales con responsabilidad en el Estado y también en otros sub-sectores, b) desconcentración y descentralización estatal, c) asignación de recursos públicos contra presentación de proyectos confeccionados por los interesados, d) co-financiación de las políticas sociales a partir de aportes estatales y de los propios beneficiarios, e) subsidio a la demanda, f) universalidad de la satisfacción en contraposición de universalismo de la oferta, g) focalización, h) atención a los más necesitados, i) énfasis en los fines y no tanto en los medios, j) selección de indicadores del tipo costo-impacto en sustitución del indicador gasto público social. Si aplicamos tales criterios, queda en evidencia la alta correspondencia entre esas orientaciones y las estrategias definidas por el MVOTMA. Para ello observaremos sólo la puesta en marcha de la política del MVOTMA, que supuso el cambio de orientación.

En efecto, una innovación introducida en la política de vivienda, fue la de realizar la ejecución en forma descentralizada, donde las Intendencias Municipales adquirirían un rol preponderante. Así se buscó terminar con la centralidad del Estado, mediante la desconcentración y la descentralización. El argumento que el MVOTMA esgrimió en sus documentos, para fundamentar la descentralización a favor de las Intendencias Municipales, fue que éstas estaban mejor capacitadas para detectar las necesidades, seleccionar respuestas adecuadas, aprovechar recursos. Pero en este aspecto y en pleno desarrollo del Plan de Emergencia, operaron limitaciones ya que el trabajo con las Intendencias no resultó de acuerdo a lo esperado.

**Se buscó asegurar la equidad  
compensando el esfuerzo de ahorro  
de las familias a las cuales les  
resultaba extremadamente difícil  
acceder a la vivienda sin apoyo  
de políticas sociales.**

Aparecieron dificultades tales como demoras excesivas en la ejecución, en la provisión de servicios y/o en el traspaso de la titularidad de los terrenos en que se construyeron los conjuntos habitacionales.

Otra muestra de la nueva postura desconcentrada de funciones fue la concesión de la totalidad de la producción de las viviendas al sector privado. Con

ello, se incorporó otro actor dado por las empresas constructoras, que tuvieron su rol en la etapa de implantación de la política. A nivel de la iniciativa privada de las empresas constructoras y también de las instituciones financieras, de igual forma se presentaron limitaciones que alteraron las previsiones sobre su participación.

Otro aspecto innovador fue el referido al financiamiento. Tradicionalmente se pensaron subsidios a la oferta; en cambio la nueva orientación dada a las políticas públicas se basó en subsidiar la demanda transfiriendo al beneficiario el poder de compra. Si bien la política para estos sectores se basó en un alto subsidio, no dejó de implicar cierto compromiso de pago por parte de los adjudicatarios de vivienda. Dependiendo de la franja de ingreso en que se ubicara cada postulante, se exigía un determinado monto por ahorro previo y el pago de una cuota diferencial según la capacidad familiar.

El ahorro previo fue directamente proporcional al puntaje obtenido por situación socioeconómica, es decir, a menor puntaje (que significa situación más crítica) menor capacidad de ahorro. Por ello, el ahorro previo constituido se ponderaba por un factor de 1 a 5 de modo que los núcleos familiares con puntaje muy bajo estaban ponderados por el máximo factor y así sucesivamente. Se buscó asegurar la equidad compensando el esfuerzo de ahorro de las familias a las cuales les resultaba extremadamente difícil acceder a la vivienda sin apoyo de políticas sociales.

Vemos, entonces, que se estableció la cofinanciación de la política mediante la contribución de los propios beneficiarios, aún en aquellos casos de extrema pobreza. El argumento para esta modalidad de financiación derivó del entendido de que la obligación de pago impuesta al beneficiario, no sólo suponía recursos complementarios, sino que generaría un sentimiento de compromiso de la comunidad con el programa.

La política se diseñó de acuerdo a la necesidad efectiva, lo que implicó dejar de lado el mecanismo de pensar la oferta en función del déficit habitacional y el crecimiento poblacional. La propuesta del MVOTMA fue

la de detectar la demanda para dar respuestas que tuvieran en cuenta la capacidad de acceso de los beneficiarios. Esto significó crear franjas de ingresos y políticas particulares para cada franja de modo que las familias tuvieran una respuesta adecuada a sus posibilidades económicas. En términos del paradigma emergente, esto se interpretó como un pasaje desde el universalismo de la oferta al universalismo de la satisfacción. Es decir, el universalismo de la oferta concebía una propuesta homogénea puesta a disposición de la población, basándose en la práctica de procedimientos que fomentaran la integración social y la igualdad. Por su lado, pensar desde la universalización de la satisfacción, implicó basarse en un principio de equidad que establecía que la forma para enfrentar las diferencias, era tratando en forma desigual a aquellos cuyas condiciones socioeconómicas eran desiguales.

Otro rasgo de la nueva generación de políticas públicas fue la focalización en todos aquellos núcleos familiares que se presentaran ante el Ministerio y que cumplieran con las condiciones establecidas en cada llamado, con lo cual quedaban inscriptos en el Registro Nacional de Postulantes. Este Registro se realizó en forma descentralizada, a través del llenado de una ficha socioeconómica con carácter de declaración jurada. El Registro incorporó a aquellas personas mayores de edad (21 años) o emancipadas legalmente, que no fueran propietarias de otros inmuebles en ninguna parte del territorio nacional y cuyos ingresos familiares no sobrepasaran las 60 UR. Cabe acotar que el orden de prioridad para adjudicar las viviendas se estableció por el puntaje que cada postulante recibía, luego de procesar la ficha de inscripción en el registro. La ficha consta de dos módulos, el primero dividido en inscripción y postulación. El segundo abarca la Ficha Socioeconómica Única propiamente dicha en la que se evalúan: características del núcleo familiar, capacidad de subsistencia (nivel educativo y tipología laboral) y situación habitacional que pueden llegar a un máximo de 35, 25 y 40% respectivamente del puntaje total. Tenían más chances de ser adjudicatarios de una solución habitacional aquellos postulantes que obtuvieran menor puntaje.

El Registro Nacional de Postulantes permitió conocer la demanda efectiva y ordenarla por prioridad. Ubicó su distribución espacial y permitió planificar las acciones. La política global del MVOTMA puede entenderse como una política focalizada en la medida en que se especializa en la demanda no solvente. Pero a su vez, a la interna de esa política se concibieron opciones diferenciales según franjas de ingreso familiar: a) se entendió que las familias que percibían de 0 a 30 UR no tenían capacidad ni de ahorro ni de recurrir al mercado por lo que eran atendidas directamente por el Ministerio y accedían a los Núcleos Básicos Evolutivos; b) las familias entre 30 y 60 UR sí tuvieron prevista una modalidad para recurrir al mercado inmobiliario privado, accediendo al subsidio ya sea indivi-

dualmente (para adquirir vivienda usada)<sup>5</sup> como a través de la integración a cooperativas. Existió otra modalidad denominada SIAV que, en el período aquí considerado, no era significativa dentro de las soluciones otorgadas.

Otros aspectos relativos al subsidio, la focalización y las franjas de ingresos pueden derivarse de la franja integrada por los núcleos familiares de menores ingresos y que por tanto, no tenían capacidad de ahorro. Para esa porción de población se observa que se determinó un ahorro previo de 5 UR y un subsidio igual al total del costo de la vivienda. A su vez, se previó un mecanismo por el cual el puntaje obtenido al momento de la postulación se podía mejorar a través de un aumento en el ahorro previo de acuerdo a lo que se observa en la siguiente tabla.

**Cuadro 1 – Monto del ahorro según franja de ingreso**

Puntaje	Ahorro exigido	Ahorro para obtener el máximo puntaje por concepto de ahorro
0 – 50	5 UR	17 UR
51 – 62	5 UR	21.25 UR
63 – 75	5 UR	28.33 UR
76 – 87	5 UR	42.55 UR
88 y más	5 UR	85 UR

Fuente: Cuadro extraído de boletines elaborados por el MVOTMA, en los cuales se definen las características de los Núcleos Básicos Evolutivos.

De acuerdo a los criterios de asignación de puntajes que manejaba el Ministerio en su primer plan quinquenal, puede suponerse que hombres mayores, en actividad laboral, con ingresos inferiores a 30 UR y que vivieran solos estaban en clara desventaja. Aún teniendo situación habitacional crítica (es decir, puntaje favorable en este aspecto) no tenían el acceso esperado a los Núcleos Básicos Evolutivos, pues el puntaje adjudicado al ítem “características del núcleo familiar”, incidía negativamente en el puntaje total. Esto es así, debido a que obtenían el mayor puntaje en edad y generalmente el mayor puntaje en composición del núcleo familiar, por no convivir con menores. Debe recordarse que a mayor puntaje, menos chances de ser adjudicatario de una solución habitacional. Si consideráramos la hipótesis de que ese postulante quisiera

mejorar su puntaje a través del ahorro previo, para obtener el mejor resultado, de acuerdo a la tabla anterior debería tener un ahorro equivalente a 85 UR.

Continuando con el análisis de esta situación hipotética, cabe señalar que a la franja de ingresos inmediatamente superior, es decir, la correspondiente a los núcleos familiares con ingresos mensuales entre 31 y 44 UR, se le exigía un ahorro previo de 65 UR. Esto significa que el hipotético postulante que hemos definido no hubiera podido colocarse en la franja de ingresos entre 31 y 44 UR porque mensualmente ganaba menos que eso.

Sin embargo, para tener buenas chances debía ahorrar mucho más que las personas de esa franja superior (85 UR en NBE contra 65 en la franja inmediata superior). En conclusión, esta era una persona de ingresos muy reducidos a la cual el Ministerio en su primer Plan Quinquenal concebía como alguien sin capacidad de ahorro, pero a la que le exigía un ahorro superior a los que ganaban más que él.

El ejemplo anterior puede ser extremo y hasta irreal pero no deja de significar un punto débil en la formulación de la política. Situaciones similares se presentan en las otras franjas de ingresos en casos, por ejemplo, de hogares unipersonales de universitarios. Estos aspirantes no "estaban tan mal" como para quedar en los primeros lugares de la lista del MVOTMA y no estaban "tan bien" como para acceder a las líneas de crédito del Banco Hipotecario del Uruguay.

Dejando de lado la observación previa, en el Plan Quinquenal 1995-1999, el propio Ministerio evaluó la cobertura y estableció que, a poco más de un año de iniciado el programa en 1994, estaban inscriptos en el Registro Nacional de Postulantes el 64,5% de la demanda que se había previsto. Particularmente en Montevideo, la inscripción había alcanzado al 72,8% de lo esperado al momento de abrir las inscripciones. Sin embargo, no presenta datos que permitan contrastar la inscripción y la adjudicación efectiva de una solución habitacional. Tampoco se especifica el procedimiento para el cálculo de la demanda teórica y esto no es menor ya que suelen verificarse diferencias sustantivas entre los datos oficiales y los datos manejados por las organizaciones sociales. Por ejemplo, según el Plan Quinquenal 2000-2005 del MVOTMA, el déficit habitacional alcanzaría a las 87.000

unidades mientras que, según organizaciones como la Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua, el déficit sería de 120.000.

Como se especificó en la primera formulación de la política y en las subsiguientes con algunos ajustes, para los sectores más vulnerables (0 a 30 UR), se instrumentó una solución habitacional denominada Núcleos Básicos Evolutivos (NBE) que conformaban conjuntos habitacionales de tamaño variable. Esta solución habitacional conllevaba el Programa de Post Obra (PPO), cuya ejecución estaba a cargo de Orga-

nizaciones No Gubernamentales (ONGs). Las políticas sociales definidas en el marco del paradigma emergente se pensaron para que pudieran ser llevadas adelante por otros subsectores no estatales. En concordancia con ello, entonces, las ONGs fueron llamadas a escena entendiéndose que conformaban el actor capaz de "superar las deficiencias observadas en el desarrollo y crecimiento social de los barrios construidos a través de los planes que tradicionalmente encaró el Estado para resolver los problemas habitacionales de estos sectores de la población"<sup>6</sup>.

El llamado a las ONG's para la ejecución de estos programas atendió al aspecto de asignación de recursos públicos contra la presentación de proyectos elaborados por los propios interesados, basándose en su propia comprensión de los problemas y las soluciones. Efectivamente, los responsables del PPO solicitaban a las ONGs proyectos globales y planes anuales, que pasaban a ser la forma en que se operacionalizaba el PPO a nivel de cada conjunto habitacional.

Queda presentada así una evidencia respecto a la posibilidad que vieron los decisores de formular una política más eficiente en el área de la vivienda. Esto es, a la vez que se mantuvieron habilitadas las tradicionales soluciones habitacionales para la demanda solvente, también se generó toda una nueva propuesta para la demanda no solvente. Tal propuesta fue concebida como más adecuada para atender la necesidad de este sector de población.

Pero aún cuando el MVOTMA en aquel momento destacó avances en las distintas dimensiones de la política de vivienda, paralelamente se asistió a un significativo aumento de otras estrategias por fuera de las ofertas contenidas en esa política. En este sentido puede

... la necesidad de una política habitacional que abandone la idea de provisiones mínimas para individuos excluidos y en su lugar realice inversiones sociales que supongan posibilidad real de un ejercicio ciudadano.

destacarse el fenómeno creciente de los ahora llamados asentamientos irregulares. En efecto, según la Comisión para la Normalización de Asentamientos Irregulares, de 2.500 viviendas irregulares en Montevideo en 1984 se pasó a 9.000 viviendas y 50.000 personas en 1995.

Lo anterior indica que gran parte de la población específicamente destinataria de algunos de los programas del MVOTMA, en vez de inscribirse en tales programas, optó por otro tipo de salidas. Entonces, aún con una política de vivienda focalizada en los sectores de menores ingresos, a nivel oficial fue necesario abrir nuevos programas tales como los derivados de la mencionada Comisión para la Normalización de Asentamientos Irregulares, el Programa de Regularización de Asentamientos de la Intendencia Municipal de Montevideo y luego el Programa de Integración de Asentamientos Irregulares.

Más allá de la discusión de las causas de tal actitud en esa porción de población, lo que se destaca es que, simultáneamente a una fuerte inversión del Estado en una política de vivienda focalizada, se dio una notoria expansión de modalidades por fuera de esa política.

### 3 La política de vivienda y la equidad

El segundo de los teoremas fundamentales de la economía del bienestar que mencionáramos anteriormente toma en cuenta la equidad. Establece que hablar de una economía óptima, de acuerdo a la definición de Pareto, nada informa sobre lo adecuada o no de la distribución de la renta en una sociedad. En ese sentido establece que si no se estima adecuada una distribución de la renta generada por el mercado competitivo, lo "que tenemos que hacer es redistribuir la riqueza inicial y dejar actuar al mercado competitivo" (STIGLITZ, 1995, p. 66). Esto implica que el mercado no necesariamente produce una distribución equitativa y esa situación no debe tomarse como inmutable sino que requiere la actuación del Estado para lograr parámetros socialmente aceptables.

El Estado, entonces, actúa para lograr una redistribución de la renta de los que tienen mayores ingresos hacia los que tienen ingresos insuficientes y en esa operación puede verse afectada la eficiencia. Ahora bien, afirma Stiglitz que una de las medidas más utilizadas para la desigualdad es el índice de pobreza que representa la proporción de población que se encuentra por debajo de cierto nivel establecido como crítico. El autor reconoce que existe disparidad de opiniones respecto a dónde se establece ese punto crítico pero no profundiza sobre ello. Sin embargo, es un interesante aspecto desde el cual reflexionar el tema de los derechos ciudadanos.

La cuestión del punto crítico a partir del cual se comienza a hablar de pobreza remite al concepto de

pobreza como construcción histórica. Los cambios en los modos de producción primero, y los diferentes modelos de desarrollo montados en la historia del capitalismo después, se correspondieron con impactos diferenciales en la situación de pobreza, en la percepción que la sociedad tuvo de la misma, así como en las acciones emprendidas para atenderla.

En épocas de ordenamiento político de tipo feudal, economía basada en la servidumbre y hegemonía de la iglesia católica, la pobreza era un hecho natural que debía soportarse piadosamente. Aquellos que habían sido bendecidos con la riqueza tenían el deber sagrado de la caridad. Posteriormente, fue el Estado que asumió las acciones dirigidas a los pobres y, en este sentido, los antecedentes más remotos se encuentran a fines del Siglo XVI, con las leyes para pobres durante el período Isabelino. Estas leyes constituyeron una suerte de garantía del derecho a la vida, es decir, se mantenía la tendencia a la provisión de bienes y servicios entendidos como sinónimos de "mínimos de subsistencia" (HIMMELFARB, 1988).

En 1776, Adam Smith publicó su obra *La riqueza de las naciones* a través de la cual defendió la postura del *laissez-faire*. Esto es, sostuvo que la riqueza derivaba del esfuerzo individual en un sistema de competencia perfecta, en igualdad de condiciones. En el mercado debía producirse el equilibrio entre el consumo y la producción y en este sentido, tal como lo expresó Malthus, la pobreza se configuraba como una manifestación de desequilibrio entre la producción y la población. Para corregir tales desequilibrios y mantener la eficiencia de la economía, el Estado liberal intervino a través de políticas de asistencia.

Por esa vía, la situación de amplios sectores de población no logró resolverse hasta que la crisis de 1930 y la Segunda Guerra Mundial, llevaron a revisar el papel del Estado y del mercado. Fue recién en el siglo XX que los mínimos de subsistencia comenzaron a concebirse desde una perspectiva que tomara en cuenta los principios de libertad, equidad y justicia social. Ya no se trataba del problema del individuo sino que se comenzó a pensar en términos de **necesidades sociales** a ser resueltas mediante el esfuerzo colectivo traducido en políticas públicas. Más allá de sus diferentes manifestaciones, el proteccionismo implicó transformaciones a nivel de las políticas sociales que se desarrollaron como mecanismos para aliviar las tensiones sociales.

Se puede explicar ese cambio en las actitudes hacia los pobres a través de la generalización de la interdependencia en la sociedad. El reconocimiento de la existencia de cadenas de interdependencia cada vez más largas así como la disposición a contribuir a encontrar solución para las adversidades que afectan a los demás, se denomina conciencia social. Dicha



conciencia social implica que el ciudadano resigna parte de su salario en impuestos para que los ingresos sean redistribuidos.

Pero si bien se observa que la forma respecto a cómo abordar la inequidad mejoró al pasar de una visión de necesidades individuales a necesidades sociales, aún hay otros tópicos a discutir. En efecto, se percibe una tendencia a identificar las provisiones mínimas con las **necesidades básicas** pero esta identificación es muy discutible tal como lo destaca Pereira (2000). La autora expresa que mínimo y básico son nociones asimétricas e incompatibles desde el punto de vista empírico, conceptual y político. Una cosa es pensar desde lo mínimo, lo menor, la privación, la carencia crítica, niveles de satisfacción de necesidades que lindan con la desprotección. Otro resultado muy distinto surge, cuando el decisor se posiciona desde un concepto de básico o esencial, entendido como algo fundamental, principal, primordial que habilita al individuo a la satisfacción indispensable y, además, lo coloca en la posibilidad real para el ejercicio de la ciudadanía.

*Assim, enquanto o mínimo pressupõe supressão ou cortes de atendimentos, tal como propõe a ideologia liberal, o básico requer investimentos sociais de qualidade para preparar o terreno a partir do qual maiores atendimentos podem ser apresentados e otimizados. Em outros termos, enquanto o mínimo nega o 'ótimo' de atendimento, o básico é a mola mestra que impulsiona a satisfação básica de necessidades em direção ao ótimo (PEREIRA, 2000, p. 26-27).*

En virtud de esto, llama a concebir las provisiones y las necesidades como conceptos correlacionados que deben orientarse según una intención política de hacer que las provisiones básicas (en vez de mínimas), sean cada vez mas optimizadas.

Desde esta perspectiva, las necesidades humanas básicas son mucho más que la necesidad de sobrevivencia biológica: implican la dimensión natural pero también incluyen la dimensión social. Así, se distingue entre el óptimo pensado desde los mínimos sociales y un óptimo pensado desde niveles más elevados de obtención de bienes, servicios y derechos. La primera perspectiva, produce individuos a los que se asiste con medidas paliativas pero que prácticamente los deja en el mismo lugar de pobres. En cambio, una forma de abordaje de la realidad donde los resultados derivan de políticas de provisión social interrelacionadas entre sí y a la vez interrelacionadas con las políticas económicas, es la que permite potencializar actores sociales. Ello implica desarrollar en los individuos sus capacidades de reflexionar críticamente su realidad y participar en la generación de estrategias de cambio.

La postura en la que se ubica la autora, difiere sustancialmente del óptimo paretiano; le atribuye otra connotación a la definición del óptimo. En ese sentido expresa que

*[...] o direito à satisfação otimizada de necessidades, a partir da garantia das condições básicas como exigência fundamental para essa otimização, constitui o cerne de todas as justificações das políticas sociais públicas, incluindo a assistência, e a meta a ser alcançada e defendida por todos aqueles que acreditam que a condição de vida dos pobres deve ser crescentemente melhorada. Em suma, a satisfação otimizada de necessidades deverá visar simultaneamente à melhoria da eficiência da política social e da equidade social (PEREIRA, 2000, p. 35).*

Luego de este sobrevuelo por las consideraciones conceptuales hasta aquí expuestas sobre los criterios para establecer los "puntos de corte", retomemos la discusión de la equidad en el caso aquí analizado. Es decir, también podemos realizar el análisis del impacto de la política de vivienda en la distribución del ingreso, considerando que esa política es una forma de transferencia. En este sentido, una primera observación es que la distribución del beneficio (vivienda subsidiada), se realiza en función de la capacidad de pago. A estos efectos, el MVOTMA emplea el ingreso total del hogar como indicador de la capacidad de pago.

**Cuadro 2 – Valor de la vivienda según ingreso del núcleo familiar y componentes de su financiamiento**

Ingreso mensual (UR)	Ahorro previo (UR)	Subsidio (UR)	Crédito (UR)	Valor (UR)	Tipo solución (UR)
0-30	5	1000	—	1000	NBE
31-44	65	715	520	1300	Nivel I
45-54	165	554	780	1500	Nivel II
55-60	372	374	954	1700	Nivel III

Fuente: Cuadro extraído del Plan Quinquenal de Vivienda 1995-1999, elaborado por el MVOTMA, de acuerdo a la normativa vigente.



La lectura de la tabla anterior permite, en primera instancia, decir que en esta política existe **equidad horizontal** así como **equidad vertical**. Esto significa que, considerando que los postulantes están ordenados en franjas de ingresos similares, puede verse que todas las personas ubicadas en una misma franja (capacidad igual) tienen igual obligación de pago. Simultáneamente, entre las personas que pertenecen a distintas franjas de ingreso (capacidad diferente) existen diferencias en cuanto al pago que deben realizar.

Podemos decir además, que una estructura de subsidio es **progresiva** si el subsidio es decreciente con el nivel del ingreso; es **regresiva** si es creciente con el nivel de ingreso y es **neutra** si no varía en función del ingreso. Para determinar el tipo de estructura de subsidio que resulta de la política de vivienda, se calcula el tipo de subsidio promedio mediante el cociente entre el subsidio y el ingreso. Observando los resultados de la siguiente tabla, queda claro que la estructura de subsidio de la política de vivienda es progresiva.

**Cuadro 3 – Estructura de subsidio**

Ingreso mensual promedio (UR)	Subsidio (UR)	Subsidio / Ingreso
15	1000	66,7
37,5	715	19,1
49,5	554	11,2
57,5	374	6,5

Fuente: Cuadro de elaboración propia de las autoras.

Un análisis global del impacto de las políticas en la distribución del ingreso se hace tomando en cuenta el impacto neto de las transferencias, es decir, observando tanto la forma en que se gastan los recursos así como la forma en que se obtienen. Por lo tanto, no está todo dicho en términos de equidad en la política de vivienda. Una conclusión más precisa sobre su impacto en la distribución del ingreso requeriría de resultados sobre el mencionado impacto neto.

#### 4 Núcleos básicos evolutivos y segregación territorial

Desde 1991 los Núcleos Básicos Evolutivos (NBE) han sido la principal política de vivienda del MVOTMA a tra-

vés del financiamiento del BID. Nuestro estudio anterior sobre el tema (CALCE, 2003) demostró que durante el período 1993-2001 en el Departamento de Montevideo (capital de Uruguay) se construyeron 2.236 NBE distribuidos en 16 Complejos Habitacionales ubicados en las regiones norte, oeste y noroeste, definidas como la periferia de la ciudad. Como se dijo antes, este programa está orientado hacia la población con ingresos familiares mensuales entre 0 y 30 Unidades Reajustables; su tipología es de un metraje de 32 metros cuadrados independientemente de la constitución del grupo familiar adjudicado.

Las viviendas son “presentadas” a partir del concepto de vivienda evolutiva, por tanto la ampliación de las mismas queda a cargo sus adjudicatarios, pero es la propia “condición” socioeconómica que los convirtió en beneficiarios de esta política focalizada, la que no les permite “resolver” la evolución o ampliación de su vivienda. Esto es así, debido a que mayoritariamente se trata de desocupados, cuentapropistas, zafrales o con ingresos insuficientes para acceder a los sistemas de crédito y/o financiación.

Como consecuencia se consolidan situaciones de hacinamiento, donde no hay espacio para la intimidad. Quedan todas las actividades de la vida diaria “condenadas” a realizarse en el mismo espacio físico, convirtiéndose en un factor de riesgo para la estabilidad de los vínculos familiares<sup>7</sup>.

La localización periférica significa el acceso diferencial a bienes y servicios ya que la ubicación de los Complejos Habitacionales es en zonas alejadas de dichos servicios o con ofertas deficitarias. Ello provoca el desborde de los servicios existentes debido a que es allí, en la periferia de la ciudad, donde se comprueba un significativo crecimiento demográfico con altos porcentajes de necesidades básicas insatisfechas. Esas zonas se convierten, entonces, en verdaderos “bolsones” de pobreza.

En este sentido, al igual que el resto de América Latina, nuestra ciudad capital ha visto la proliferación y expansión de los Asentamientos irregulares urbanos, proceso que guarda estrecha relación con el aumento del desempleo y la disminución de los niveles de ingreso de las familias de sectores populares o carenciados. Su dificultad para acceder al mercado de alquileres, ya sea por sus precios o por no poder comprobar sus ingresos, impide acceder a garantías o depósitos para llevar adelante contratos de alquiler. Éste, entre otros factores, forzó a grandes sectores de la población a mudarse a la periferia provocando un verdadero proceso de migración intraurbana.

Es también allí en la periferia donde se localizan las viviendas de este programa ministerial, de manera que Asentamientos y Conjuntos Habitacionales de Núcleos Básicos Evolutivos comparten la exposición a situaciones de inseguridad e inequidad en el acceso al equipamiento urbano.

No es una novedad que las políticas de vivienda en este país siempre han estado relacionadas con los ciclos

económicos, siguiendo los intereses del sector económico dedicado a la construcción. Por tanto, en períodos de auge se ha tendido a alentar desde el Estado al sector privado concediendo préstamos para la realización de emprendimientos; en los períodos de crisis se construye algún tipo de vivienda barata para los sectores populares.

Esta perspectiva de análisis nos permite poner de manifiesto la intrínseca relación entre la disponibilidad de terrenos y su valor, lo que trae consigo especulación territorial en la búsqueda del beneficio capitalista. Al respecto Castells (1988, p. 186) afirma que en

*[...] una política de vivienda, el primer obstáculo a vencer es la especulación de los terrenos ya que una vez suscitada ésta su mecanismo engulle todos los presupuestos de vivienda disponibles.*

Debido a que el costo de la tierra en el mercado tiene relación directa con el problema de vivienda porque

*[...] determina la locación de las viviendas, en programas públicos masivos, generalmente periféricos y como tal, expuestos a todos los inconvenientes del aislamiento, falta de equipamiento social e infraestructura, segregación y violencia, determina además, el tamaño de los lotes cada vez más reducidos (DI PAULA in MACHADO, 2001, p. 121).*

En síntesis, creemos que la liberalización de alquileres, las desigualdades en la distribución del ingreso, la reducción de la participación del Estado en el financiamiento y la construcción de viviendas, el costo elevado de la tierra junto “la inexistencia de una oferta de tierra urbanizada accesible, que no ha encontrado propuestas desde el sector privado, pero que tampoco ha encontrado estímulos desde el público” (NAHUM, 2002, p. 11), son los principales factores que han propiciado el crecimiento desordenado de la ciudad de Montevideo.

La dualización de la ciudad no es un fenómeno reciente, tampoco responde situaciones aisladas o espontáneas. Resulta del contexto económico, sociopolítico y de las transformaciones que ha experimentado nuestra sociedad que tienen su expresión en el espacio urbano.

Dichos cambios conllevan una profunda diferenciación y segregación territorial entre la población residente en distintas áreas urbanas, relocalizando a las poblaciones pobres y “satelizando la pobreza”, promoviendo la pérdida de espacios de interacción entre diferentes sectores.

La evaluación de estas gestiones no puede ser menos que negativa, ya que el desarraigo, la pérdida de sus lugares de referencia y fundamentalmente la ruptura de redes sociales e interpersonales de sostén y contención<sup>8</sup> casti-

ga aún más a éstas familias y provoca muchas veces más aislamiento y segregación que su situación original.

La importancia o impacto negativo de la ruptura de las redes de apoyo están dados por el especial significado que éstas tienen en los individuos, es

*[...] la suma de toda las relaciones que un individuo percibe como personalmente relevante o que son de hecho relevantes [...] define el nicho social de la persona y contribuye sustancialmente a su propio reconocimiento como individuo-persona (SLUZKI, 1990, p. 44).*

Al tratarse de poblaciones que necesitan de políticas sociales para cubrir alguna de sus necesidades básicas, y de la organización comunitaria para la subsistencia económica, el traslado y alejamiento de sus redes personales de solidaridad y de servicios comunitarios no es un problema menor ya que profundiza situaciones de vulnerabilidad.

En síntesis, la convivencia y contradicción de espacios urbanos de riqueza y opulencia versus asentamientos irregulares y complejos habitacionales que no se encuentran integrados ni social ni territorialmente a la estructura urbana de la ciudad, nos permite constatar el agravamiento de la segregación urbana en los últimos años. Asimismo nos muestra cómo se ha roto la tradición montevideana de los barrios como lugar de encuentro de diferentes sectores sociales, menoscabando los procesos de cohesión social y debilitando el rol integrador de la ciudad.

## Conclusiones

Destacamos en la introducción de esta trabajo que hemos venido acumulando conocimiento sobre la política de vivienda en la década de los '90. Lo que presentamos aquí, fue la aplicación de una nueva perspectiva de análisis que nos permitió profundizar reflexiones e identificar algunos hallazgos.

La primera observación a destacar es la desprotección en la que podrían encontrarse algunas personas que, teóricamente, están dentro de la política de vivienda pero en la práctica quedan excluidas de los beneficios. Esto refiere a la situación de hogares que, para mejorar sus chances de acceder a una vivienda, deben constituir un ahorro muy superior al que se le exige a los hogares ubicados en la franja de ingresos inmediata superior.

A pesar de esa situación puntual, pudimos verificar el cumplimiento de equidad horizontal y equidad vertical así como el carácter progresivo de la estructura de subsidio de la política de vivienda. Sin embargo, reiteramos la observación de que nuestro análisis fue parcial en tanto sólo tomó la forma de gasto de la política. Quedan pendientes los hallazgos en la distribución del ingreso, que puedan surgir de un estudio de impacto neto.

Otro aporte es el de tomar como referencia a las necesidades básicas, las cuales requieren provisiones tanto para la dimensión biológica como para la social. La dimensión biológica la entendimos como la entrega de una solución habitacional subsidiada, sin entrar a considerar la calidad de la vivienda que el propio Ministerio entrega, lo que daría para una extensa discusión. La dimensión social la analizamos tomando el concepto de ciudadanía como variable focal.

El análisis de la dimensión ciudadana nos permitió pensar en la focalización del gasto social como instrumento de ataque a la pobreza, con su consecuente impacto en la equidad y, en última instancia, su contribución a las metas del desarrollo. A este respecto podemos decir que la focalización selecciona a los destinatarios según niveles de necesidades, pobreza o situación de riesgo. Esto trae un primer elemento de debate que refiere al carácter estigmatizante de esta modalidad. Por otra parte, el incluir sectores homogéneos, con escasa o nula capacidad de presión, cercena posibilidades de expansión de la dimensión política que podría existir si efectivamente hubiera interacción con otros sectores más politizados. En el caso de la política de vivienda en su modalidad de Núcleos Básicos Evolutivos, esa interacción parece menos probable en la medida que genera barrios periféricos, alejados de posibles grupos y organizaciones en los cuales ampliar la red relacional.

A nivel de esas familias, además de la ruptura de redes sociales e interpersonales de sostén y contención, es de destacar la vulnerabilidad ambiental, la alta incidencia de jefatura de hogar femenina con bajo nivel educativo y con presencia de hogares extendidos y compuestos. En este sentido, el metraje de las viviendas (32 metros cuadrados) no se adecua a las necesidades familiares; en algunos casos se mantiene el hacinamiento que tenían en su antiguo lugar de residencia. Creemos que al consolidarse dichas situaciones de hacinamiento, eventualmente se afectará el equilibrio psicosocial de los integrantes del hogar convirtiéndose en un factor de riesgo para la estabilidad de los vínculos familiares.

En suma, en las últimas décadas están ocurriendo en nuestro país profundas transformaciones que se expresan en el espacio urbano y en el territorio, como resultado de un proceso económico y sociopolítico que ha menoscabado los procesos de cohesión social y ha debilitado el rol integrador de la ciudad.

El deterioro en las condiciones de vida de los ciudadanos/as ha forzado a las familias de sectores carenciados a mudarse

**El deterioro en las condiciones de vida de los ciudadanos/as ha forzado a las familias de sectores carenciados a mudarse a la periferia provocando procesos de migración intraurbana.**

a la periferia provocando procesos de migración intraurbana. Es también allí en la periferia donde se localizan las viviendas de este programa ministerial, de manera que asentamientos irregulares y Conjuntos Habitacionales de Núcleos Básicos Evolutivos comparten la exposición a situaciones de inseguridad y la inequidad en el acceso al equipamiento urbano.

Lo señalado pone en evidencia el riesgo latente de las políticas focalizadas de incidir negativamente en los esfuerzos de construcción de ciudadanía social. Pero a su vez, la ciudadanía de baja intensidad (O'DONELL, 1994, 1999), permite un protagonismo de las élites y del Estado que no necesariamente va en el sentido de los intereses de la sociedad en general y de los sectores menos politizados en particular.

Las políticas sociales no deben implementarse en tanto mecanismos focalizados compensatorios meramente. Es necesario trabajarlas en un sentido que permita construir ciudadanía social, facilitando la inversión en capital humano, de modo que aquellos sobre los que más pesadamente recayeron los costos del ajuste no pierdan posibilidades de acceder a condiciones dignas de vida que les permitan integrarse a los beneficios del desarrollo.

La evidencia que hemos expuesto de la focalización en la política de vivienda, nos permite decir que está limitando las posibilidades del ejercicio de los derechos ciudadanos de ciertos sectores. Ciudadanos de baja intensidad como los que está generando esta política de vivienda, no tienen fuerza para hacer escuchar su voz y la salida no es posible porque en la provisión de vivienda de interés social a nivel urbano, se da una situación prácticamente monopólica.

Cuando existe monopolio a nivel de políticas sociales (por ejemplo viviendas subsidiadas), puede comenzar a darse una situación en que los destinatarios se resignen a esa solución dado que no hay alternativas. Así llegan a percibir como natural/aceptable un bien o servicio que para otros ciudadanos en situación más favorable podría resultar de mala calidad. Nacer y crecer en situación de carencia crítica permanente debilita hasta la extinción, la posibilidad de la voz y, en vez de aplicar la salida, se termina por agradecer un beneficio que en realidad es una compensación por la injusticia que provoca una sociedad que no es equitativa. Esto significa que la discusión en términos de las preferencias individuales es muy riesgosa porque personas en una situación de vida de este nivel de

vulnerabilidad pueden sentirse satisfechas con provisiones aún extremadamente mínimas.

Si bien esto no es suficiente para desestabilizar la democracia, parece afectar su calidad y, en definitiva, esto tiene sus repercusiones en el logro pleno de las metas que el actual modelo de desarrollo pretende alcanzar.

**Recibido em 20.10.2004.**

**Aprovado em 14.03.2005.**

## Referencias

BARÁIBAR, X. Las paradojas de la focalización. *Revista Ser Social*, Brasília, n.12, p. 12, jan./dez. 2003.

CALCE, C. *Sueños e insomnios del techo propio*. Núcleos Básicos Evolutivos y segregación social. 2003. Tesis (Maestría em Servicio Social) Universidad Federal de Río de Janeiro-Universidad de la República, Montevideo, 2003.

CASTELLS, M. *La cuestión urbana*. México: Siglo XXI, 1988.

FRANCO, R. Los paradigmas de la política social en América Latina. *Revista de la CEPAL*, Santiago, n. 58, p. 9-22, abr. 1996.

HALL, P. Policy paradigms, social learning and the state. The case of policymaking in Britain. *Journal Comparative Politics*, New York, v. 25, n. 3, p. 15, Apr. 1993.

HIMMELFARB, G. *La idea de la Pobreza*. Inglaterra a principios de la época industrial. México: Fondo de Cultura Económica, 1988.

MACHADO, G. Pobreza urbana, políticas sociales de vivienda y participación social. *Revista Regional de Trabajo Social*, Montevideo: EPPAL, ano XV, n. 21, p. 7, 2001.

NAHUM, B. Los asentamientos irregulares entre prevenir y curar. *Revista Vivienda Popular*, da Facultad de Arquitectura, Universidad De la República Oriental del Uruguay, Montevideo, n.11, p. 7, 2002.

O'DONELL, G. The State Democratization and some conceptual problems. En: ACUÑA, C. (Org.). *Latin American Political Economy in the Age of Neoliberal Reform*. USA: Smith, W. y Gamarra, E. Transaction Publishers, 1994, p. 11.

\_\_\_\_\_. Pobreza y desigualdad en América Latina. Algunas reflexiones políticas. En: TOKMAN, V. E.; O'DONELL, G. (Comps.). *Pobreza y desigualdad en América Latina*. Buenos Aires: Paidós, 1999, p. 13.

PEREIRA, P. *Necessidades humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais*. São Paulo: Cortez, 2000.

SAMUELSON, P.; NORDHAUS, W. *Economía*. 15. ed. Madrid: Mc. Graw-Hill, 1996.

STIGLITZ, J. *La economía del sector público*. 2. ed. Barcelona: Antoni Bosch Editor, 1995.

SLUZKI, C. Disrupción de la red y reconstrucción de la red en el proceso de migración. En: *Revista Sistemas Familiares*, Buenos Aires, año 6, n. 2, p. 10, 1990.

TAMAYO SAENZ, M. El análisis de las políticas públicas. En: BAÑÓN R.; CARRILLO, E. (Comps.). *La nueva Administración Pública*. Madrid: Alianza Universidad, 1997, p. 12.

URUGUAY. Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente. *Plan Quinquenal de Vivienda 1990-1994*, Montevideo, 1990.

\_\_\_\_\_. Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente. *Plan Quinquenal de Vivienda 1995-1999*, Montevideo: MVOTMA, 1995.

\_\_\_\_\_. Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente. *Asentamientos Irregulares*, Montevideo, 1996.

\_\_\_\_\_. Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente. *Plan Quinquenal de Vivienda 2000-2004*, Montevideo: MVOTMA, 2000.

VIGUERA, A. *Estado, empresarios y reformas económicas: en busca de una perspectiva integradora*. Perfiles Latinoamericanos 12. México: FLACSO, 1998.

## Notas

- 1 Exponemos aquí el primer teorema y abordaremos el segundo más adelante.
- 2 Como se verá, la década del '90 marcó un punto de inflexión en la política de vivienda y es por eso que se seleccionó ese período para este trabajo.
- 3 El Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, fue creado en 1990, por la Ley N. 16.112 y las modificaciones a la Ley N.13.728.
- 4 El valor de la Unidad Reajutable en Julio 2004 fue de US\$237.31 (aproximadamente 7 dólares americanos).
- 5 Esta modalidad perduró un tiempo y luego se volvió al esquema de asignación de vivienda nueva.
- 6 Repartido del Departamento de Organizaciones no Gubernamentales, División Social, Dirección Nacional de Vivienda, MVOTMA, sin fecha. Corresponde a la información proporcionada a las ONG's sobre su participación en el PPO.
- 7 En el estudio que hacíamos referencia de un número importante de las entrevistas realizadas a adjudicatarios de NBE surge una notoria ausencia

de identificación con la vivienda que les fue asignada y el barrio.

- 8 Entendiendo por redes o relaciones más cercanas la familia nuclear y amigos; intermedias, la familia extensa y relaciones sociales, y las más externas y alejadas, vecinos, compañeros de trabajo o centros educativos.

**Carla Calce**

calcecar@adinet.com.uy

**Laura Paulo**

equis@adinet.com.uy

Universidad de La Republica

Facultad de Ciencias Sociales

Departamento de Trabajo Social

Constituyente, 1502 - piso 4

Montevideo – Uruguay

CP: 11200