

30 VIVIENDA POPULAR

Segunda época
Diciembre 2018

50 años de la Ley de Vivienda

Contexto
Innovaciones
Sistemas de Producción
Resultados
Desafíos

Vivienda Popular

Vivienda Popular

Unidad Permanente de Vivienda
Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo | Universidad de la República

Lic. Rodrigo Arim

Rector

Arq. Marcelo Danza

Decano

Orden estudiantil: Florencia Petrone, Maximiliano Di Benedetto, Belén Acuña
Orden docente: Diego Capandeguy, Laura Cesio, Juan Carlos Apolo,
Fernando Tomeo, Cristina Bausero
Orden egresados: Patricia Petit, Teresa Buroni, Alfredo Moreira

**Consejo de Facultad de Arquitectura,
Diseño y Urbanismo**

Arq. Raúl Vallés

Director

Ing. Benjamín Nahoum

Redactor Responsable

Unidad Permanente de Vivienda

Realización

Ing. Benjamín Nahoum, Arq. Raúl Vallés

Comité Ejecutivo

Arq. Damián Bugna

Diseño y diagramación

Ing. Benjamín Nahoum

Edición

MASTERGRAF

Impresión

Bulevar General Artigas 4678. Tel. 2303 4760
D.L. 349.879

Las fotos que ilustran los artículos y que no tienen el crédito correspondiente, fueron proporcionadas por los autores o pertenecen a los archivos del Servicio de Medios Audiovisuales (SMA) y de la Unidad Permanente de Vivienda (UPV)

VIVIENDA POPULAR es una publicación de la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo, UdelaR

Unidad Permanente de Vivienda
Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo - Universidad de la República

Está permitida la reproducción total o parcial de los artículos publicados, citando al autor y la fuente.

Bulevar Artigas 1031 CP 11200
Montevideo, Uruguay
Teléfono: 2400 0706
email: viviendapopular2@gmail.com
ISSN - 1510-7442

La realización de este número contó con el apoyo de los anunciantes y especialmente de la Dirección Nacional de Vivienda del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente y del Departamento de Acondicionamiento Urbano de la Intendencia Departamental de Montevideo

50 años de la Ley de Vivienda

5 · Presentación

7 · Juan Pablo Terra

EL CONTEXTO

8 · **El contexto de gestación y aprobación de la Ley**
Reportaje de VIVIENDA POPULAR al Arq. Saúl Irureta
Goyena

INNOVACIONES

14 · **Los temas abordados por la Ley de Vivienda y las modificaciones en la regulación de subsidios**
Fernando Delgado Soares Netto

20 · **De la vivienda decorosa a la vivienda adecuada**
Teresa Buroni

28 · **Las claves del financiamiento**
Benjamín Nahoum

34 · **Una nueva forma de tenencia colectiva de la propiedad**
Alberto Raffo

SISTEMAS DE PRODUCCIÓN

40 · **El marco institucional y algunas herramientas**
Arq. Carlos Musso

48 · **Cooperativismo de vivienda: realidades y desafíos**
Equipo de Formación Integral "Cooperativismo de vivienda e Interdisciplina"

56 · **Los Fondos Sociales de Vivienda**
Francisco Beltrame

DESDE CANARIAS

62 · **Galeana por medio siglo de cooperativismo uruguayo**
Vicente Díaz

RESULTADOS

64 · **La ley, las políticas habitacionales y el derecho a la vivienda**
Gustavo Machado

70 · **La ley, las leyes, la vivienda, la ciudad**
Raúl Vallés

DESAFIOS

78 · **Con la mirada en los problemas del presente, construyendo respuestas de futuro**
Salvador Schelotto

86 · **Apuntes sobre 25 años de la Cartera de Tierras en Montevideo**
Adriana Berdía y Beatriz Rocco

Presentación

Al cumplirse cincuenta años de la aprobación de la Ley Nacional de Vivienda, N° 13.728, VIVIENDA POPULAR dedica ese número íntegramente a la misma.

Nos interesó, sobre todo, incursionar en el contexto en que nació la ley, en las innovaciones que introdujo, en sus nudos atados y aún por atar, en la riqueza de los sistemas de producción que creó o adoptó, en su repercusión social, en las ciudades que contribuyó a crear, y en los desafíos que hoy plantea su aplicación.

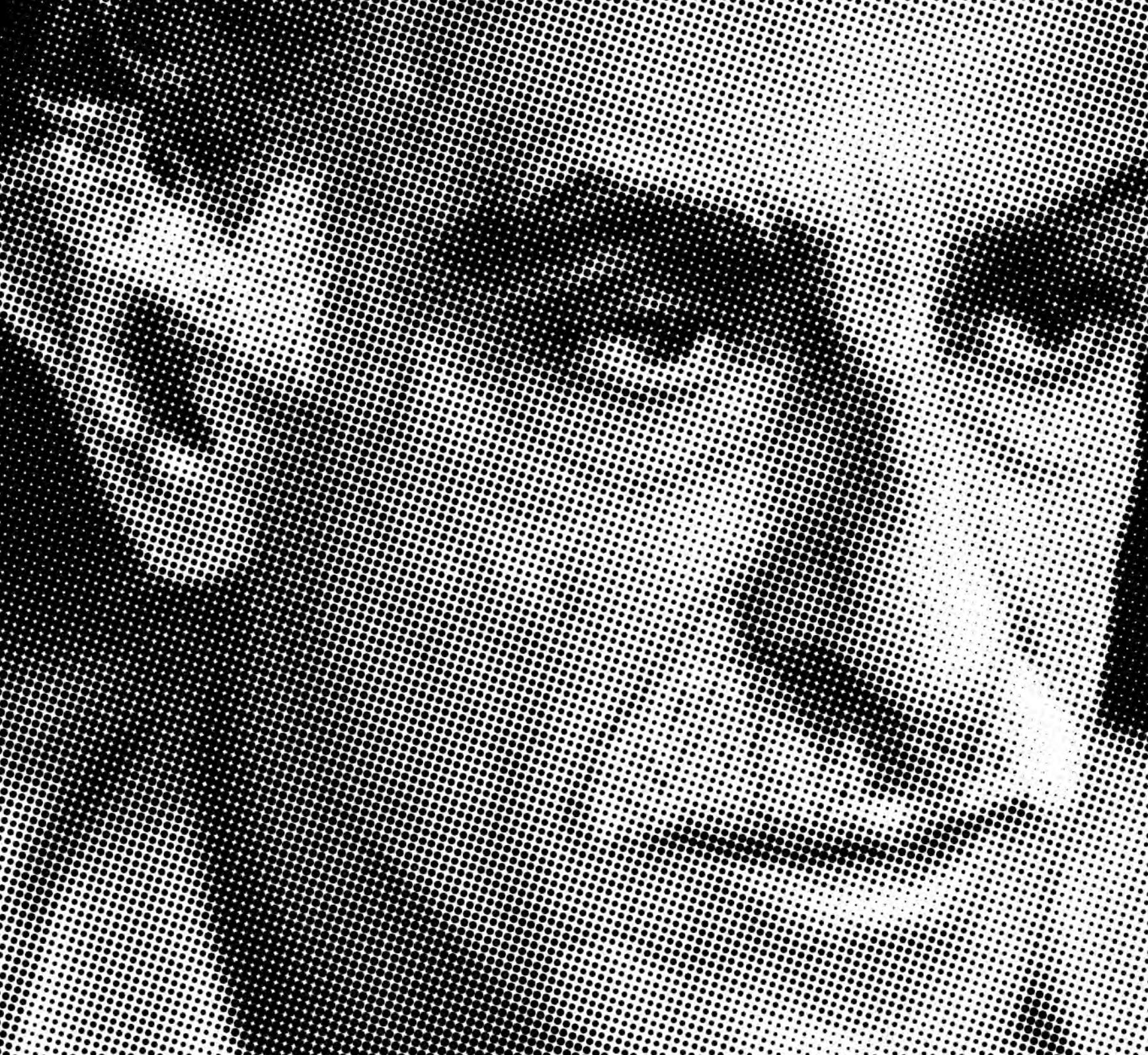
A cincuenta años de discutida y aprobada la ley de vivienda, es tan absurdo pretender que no hay que cambiarle ni un punto ni una coma, como sostener que ya cumplió su ciclo y que ahora hay que pensar todo de vuelta.

Lo primero, porque el mundo ha cambiado mucho en estos años y debemos adaptarnos a esos cambios, y lo segundo, porque los conceptos y los grandes ejes sobre los que se sostiene la ley, siguen esencialmente vigentes.

Por eso hemos tratado, a través de los distintos enfoques y temas que se van tocando en los diferentes artículos, de centrarnos en dónde están las fortalezas, para construir sobre ellas, y dónde de los problemas detectados y las asignaturas pendientes, para ayudar a abordarlos adecuadamente.

En la esperanza de sumar a ese fin, es que ponemos estos materiales a disposición de los lectores.

VIVIENDA POPULAR



Juan Pablo Terra

Si bien en la elaboración, discusión y aprobación de la Ley N° 13.728 intervinieron muchas personas, que hicieron importantes aportes, se reconoce a Juan Pablo Terra como el artífice que unió todas esas contribuciones, que fue la voz del proyecto como Miembro Informante en la Cámara de Representantes y fue capaz de escuchar las diferentes opiniones y darles lugar en la redacción final del proyecto. Por eso, personalizamos en él a todo ese conjunto de personas que contribuyó a generar tan importante instrumento legislativo.

Terra fue Profesor de Sociología en la Facultad de Arquitectura, cátedra a la que ingresó en 1958 y fue miembro del primer Consejo de la Facultad de Ciencias Sociales, y también del Consejo de la entonces Facultad de Arquitectura.

Había participado en los Equipos del Bien Común y el grupo Economía y Humanismo, y a fines de los años '50 fundó, junto con otros intelectuales de inspiración democristiana, el Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH).

En la primera mitad de los años '60 había participado de la Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (CIDE), en la que actuó como Coordinador de Vivienda y Desarrollo Urbano; formó parte del equipo responsable del diseño de la encuesta nacional de vivienda de la CIDE y del Censo de Población y Vivienda de 1963; también participó del estudio Situación Económica y Social del Uruguay Rural (1963-CLAEH-CINAM), precursor de los análisis de la pobreza rural y de las pequeñas localidades del interior profundo del Uruguay.

Su propuesta de creación de un Ministerio de Vivienda y Urbanismo, que incluía la creación de un Fondo Nacional de Urbanismo, y era la pieza que completaba el andamiaje que se había creado en 1968, y que Terra presentó en febrero de 1973, poco antes de la disolución del Parlamento Nacional, no encontró eco hasta muchos años después. El Fondo de Suelo Urbanizado, aún debe ser creado.

El contexto de gestación y aprobación de la Ley

Reportaje de VIVIENDA POPULAR al Arq. Saúl Irureta Goyena

EL CONTEXTO



Para quienes no conocen las particulares condiciones que vivía el país en 1968, puede parecer sorprendente, y hasta inexplicable, que en un contexto político de creciente autoritarismo, represión de los movimientos sociales e imposición de duros ajustes económicos a las clases trabajadoras, el Uruguay pariera la Ley Nacional de Vivienda, una especie de canto del cisne de un Estado de Bienestar que ya no sería y cuya orientación social aún hoy es referencia en el mundo.

Por eso nos pareció importante como parte del material de este número, enteradamente dedicado a dicha ley, tratar de reconstruir lo que pasaba en aquellos momentos, que en buena medida es lo que justifica esa contradicción. VIVIENDA POPULAR entrevistó para ello al Arq. Saúl Irureta Goyena, activo participante de aquellos episodios, particularmente en lo que tiene que ver con la creación y puesta en marcha del cooperativismo de vivienda.

Irureta era por entonces integrante del equipo de Vivienda del Centro Cooperativista Uruguayo, y luego llegó a ser, en otros momentos (década del '90 y comienzos de los 2000), Director Nacional de Vivienda y Ministro de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente. Esta entrevista fue realizada por Lucía Anzalone, y el temario y la edición son de la revista.

VIVIENDA POPULAR - ¿Cuál era la situación política y social del país en el momento que se comienza a debatir la aprobación de la ley, en 1967?

Saúl Irureta - Es difícil imaginar ahora lo complicadas que eran las circunstancias en aquel momento. Después de años muy tranquilos, de relativa prosperidad, al terminar la guerra de Corea en poco tiempo se desbarrancó todo. Se estaba en el marco de un reordenamiento mundial, en el que pasamos a un segundo plano. A ese panorama hay que agregar que por esos años la tensión política era muy fuerte, con el surgimiento de la guerrilla y la represión de los movimientos sociales.

VP - ¿Y en materia de construcción?

SI - En los '50 estábamos en pleno boom de la construcción, con edificios en Pocitos, en la avenida Agraciada y en otras zonas atractivas de la capital. Pero la inflación se comió al Banco Hipotecario, que redujo la inversión en sólo diez años de 11.400 millones de pesos a sólo 400, y todavía se obligó a la Caja de Jubilaciones a comprar títulos hipotecarios que no valían nada. Entonces, había una situación de paralización total en la industria de la construcción, con la repercusión que eso tenía con el empleo.

VP - ¿Qué estaba pasando con la vivienda?

SI - Bueno, la legislación de alquileres se había concentrado en aguantar los precios y nadie invertía un peso en vivienda para alquilar y entonces no se encontraba nada que se pudiera alquilar. El INVE, Instituto Nacional de Viviendas Económicas, que era el encargado de construir viviendas para los sectores populares, era otro

desastre: en treinta años había construido cinco mil viviendas, pero lo que le devolvían, por efecto de la inflación, no alcanzaba para pagar los sueldos de los empleados.

VP - Pero se había conseguido un préstamo del BID...

SI - Sí, había un dinero del BID depositado en el Banco para construir viviendas, pero como no había recursos para efectivizar la contrapartida nacional, no se podía hacer nada y todos los años se alargaba el plazo de realización de las obras. Ante esa situación muy difícil, tanto desde el punto de vista económico como social, con una desocupación muy fuerte y mucha tensión social, hubo un esfuerzo, de muchos sectores, por buscar una salida. Todavía subsistía algo del "espíritu de los cincuenta", de aquel modernismo optimista que apostaba a que se podía salir adelante, y todavía persistían también algunos mitos sobre la idiosincrasia nacional y sobre las virtudes de nuestra sociedad. Y es así como surge la idea de elaborar una Ley de Vivienda.

VP - ¿Qué papel desempeñó el arquitecto Juan Pablo Terra?

SI - Aportó muchas ideas y fue un gran articulador. Terra tenía una gran capacidad de diálogo y de convicción, que le permitió imponer ideas como la de la propiedad colectiva de las viviendas en las cooperativas de usuarios, que terminaron aceptando todos los partidos. También influyó que la década del '60 fue una década muy especial, en todo el mundo, en la que había una rebeldía latente en la juventud y ganas de innovar. La Ley fue por eso la confluencia de muchas cosas, de muchas ideas que Terra recogió de diferentes lados y el gran mérito de él fue haber

juntado todo eso en una arquitectura tan enjundiosa y tan rica, con tantas posibilidades y que contemplaba tantos aspectos.

VP - ¿Qué podrías señalar como antecedentes de la Ley de Vivienda?

SI - Que yo conozca no había ningún antecedente en el ordenamiento jurídico. Sí había antecedentes en el campo cooperativo, pero en otras modalidades. Pero en vivienda no; por eso fue que se había propuesto a INVE, cuyo presidente era el Arq. Horacio Terra Arcena, el padre de Juan Pablo, usar ese dinero que estaba inmovilizado para hacer una experiencia de autoconstrucción, y que el trabajo de la gente fuera el aporte local.

VP - Ahí surgen las experiencias piloto de cooperativas de ayuda mutua, que dieron pie a su incorporación en la ley...

SI - Sí, ahí se crea la sección Ayuda Mutua en INVE y se une la idea de la autoconstrucción al modelo cooperativo, impulsado por esa gente y lo que se estaba haciendo desde el Centro Cooperativista Uruguayo. Terra conocía esas experiencias y entonces se le ocurrió incluir en la ley de vivienda que se estaba discutiendo en el Parlamento a las cooperativas, y así surgió el famoso Capítulo X de la ley.

VP - ¿Cómo se explica que una ley de tan fuerte contenido social se aprobara en un momento de conducción autoritaria como aquél?

SI - El contenido social de la ley tiene mucho que ver con la influencia de Terra, que tenía una personalidad muy especial, con una impronta social muy fuerte. Él participó en varios estudios que

EL CONTEXTO



fueron paradigmáticos en la materia, como la primera encuesta sobre vivienda en Montevideo, a cargo de los Equipos del Bien Común, que él lideraba; el estudio sobre el Uruguay rural; trabajos sobre la pobreza infantil; el estudio sobre vivienda de la CIDE, estudio que él dirigió, en fin, no en balde Alfredo Errandonea dice que Terra fue el científico social más importante que ha dado nuestro país.

VP - Lo social tenía mucho que ver con su pensamiento...

SI - Sí, Terra tenía una formación muy sólida y plurifacética, y eso está presente en todo lo que hacía. Por entonces el problema de la vivienda era tratado como un problema de construcción de viviendas, pero para él era otra cosa: el centro era la radicación de la población en el territorio. Cuando falleció estaba trabajando en una

Ley de Suelo, que sólo saldría años después, en 2008, con la Ley de Ordenamiento Territorial.

VP - Ése era el complemento que faltó...

SI - Sí, en su momento faltó acompañar la Ley de Vivienda con una de ordenamiento territorial, eso hubiera completado el abordaje.

VP - ¿Y cómo fue la puesta en marcha de todo ese nuevo sistema que se instauraba con la Ley de Vivienda?

SI - Cuando se aprueba la Ley de Vivienda ya había muerto el Gral. Gestido, que era el presidente electo por la ciudadanía, y había asumido su vice, Jorge Pacheco Areco. Ahí se forma la primera Dirección Nacional de Vivienda, como una cosa dependiente en los hechos de la Presidencia, al punto que no estaba en el Ministerio

de Obras Públicas, del que teóricamente era una dirección, sino en el Palacio Estévez, que era la sede de la presidencia en ese entonces, y por lo tanto el Director tenía contacto directo con el Presidente.

VP - El primer Director de DINAVI fue Aroztegui...

SI - Pacheco nombró director al Arq. Ildefonso Aroztegui, que era docente de la Facultad, era Jefe de Taller. Cuando nombran a Aroztegui para esa responsabilidad, quienes estábamos impulsando el cooperativismo le caímos inmediatamente, y Aroztegui se embolsó con la idea, y a su vez logró embalar al Secretario de la Presidencia, que era el Dr. Héctor Giorgi, quien era el que manejaba todos los asuntos de Presidencia, y con él como guía fue que las cooperativas consiguieron los terrenos donde se construyeron la "Mesas", que eran del Banco Transatlántico, que se había fundido, quedando esos terrenos en manos del Estado.

VP - Dado el pensamiento de Pacheco, eso parece una contradicción...

SI - Sí, pero es que ahí coincide que Pacheco necesitaba hacer algo impactante y la ley de vivienda y las cooperativas en particular le daban esa oportunidad. Entonces se da la contradicción que Pacheco, que después no comulgaría con el desarrollo que tuvo el sistema cooperativo, fue fundamental en su consolidación. Eso también era parte de lo que yo llamaba "el espíritu del 50" de buscar, hablando con uno y con otro, que las cosas salieran. Creo que esto es algo que hoy hemos perdido, y entonces es mucho más difícil ponerse de acuerdo frente a los problemas, porque se politizan y entonces en seguida se forman los bandos.

Década de los '60

Experiencias anteriores a la Ley de Vivienda



• Cooperativa de Ayuda Mutua “Veinticinco de Mayo”

Veinticinco de Mayo, Florida. Monumento Histórico Nacional.

28 viviendas

Foto: SMA



• Cooperativa de Ayuda Mutua “Éxodo de Artigas”

Fray Bentos, Río Negro

25 viviendas

Foto: Archivo CCU

Década de los '70

Primeras experiencias en cooperativas de ayuda mutua



• COVIMT 1

Montevideo
30 viviendas
Foto: SMA



• COVISAN 2

Paysandú
47 viviendas
Foto: VIVIENDA POPULAR

Los temas abordados por la Ley de Vivienda y las modificaciones en la regulación de subsidios

Fernando Delgado Soares Netto*

* Abogado, asesor jurídico de la Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua (FUCVAM) y de la Federación de Cooperativas de Vivienda por Ahorro Previo (FECOV).

Introducción

En diciembre del presente año se cumplirán cincuenta de la aprobación de la emblemática Ley de Nacional de Viviendas No.13.728 (LNV)¹. Esta norma aborda el tema de la vivienda social en su integralidad a través de un conjunto de disposiciones al respecto y reguló por primera vez las cooperativas de vivienda, ya que si bien existían algunas experiencias de tipo cooperativo en varios puntos del país, no contaban con una normativa específica².

El propósito de esta contribución es repasar algunos contenidos generales de la Ley y más específicamente abordar la reciente Ley 19.588, que modificó la normativa sobre subsidios, tema

que de antiguo ha sido reivindicado por el movimiento cooperativo de vivienda, aun cuando vale aclarar que es aplicable para todo el sistema público de vivienda de interés social.

El fundamento constitucional y las normas internacionales

Esta norma, en cuya elaboración se destacó la participación del Arquitecto Juan Pablo Terra, no puede observarse en forma aislada, sino que su aprobación debe verse como el cumplimiento por parte del legislador del mandato del artículo 45 de la Constitución de la República sobre el derecho a la vivienda.

Recordemos que esta norma establece que

“todo habitante de la República tiene derecho a gozar de vivienda decorosa. La ley propenderá a asegurar la vivienda higiénica y económica, facilitando su adquisición y estimulando la inversión de capitales privados para ese fin”

También se desarrolla la vivienda como derecho humano fundamental consagrado en diversos instrumentos internacionales, como la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948)³ y el Pacto Internacional de Derechos Sociales y Culturales (1966)⁴.

La multiplicidad de temas abordados por la norma

La LNV es contundente desde el comienzo, señalando el derecho de toda persona a una vivienda adecuada y la obligación del Estado de crear las condiciones para efectivizar el ejercicio de tal derecho, y declarando de interés social las políticas públicas planificadas de vivienda. Se trata de una norma que aborda multiplicidad de aspectos y que llama la atención por su integralidad y versatilidad, si la miramos con una perspectiva de medio siglo.

¹ Publicada en el Diario Oficial el 27 de diciembre de 1968.

² Cf., entre otros González, Gustavo; *Una historia de FUCVAM*, Ed. Trilce, Montevideo, 2013 y Cecilio, Miguel “La Ley Nacional de Vivienda del 68. Planificación y equidad social. Un remanso en el caos” en *El Uruguay de la integración social en el territorio. A 40 años de la Ley Nacional de Vivienda*, MVOTMA, Montevideo, 2008.

³ Artículo 25.

⁴ Artículo 11.

Repasemos brevemente, algunos aspectos sustanciales:

1. *La definición de los diferentes tipos de vivienda.* Se define como vivienda adecuada a la que cumpla con el concepto de mínimo habitacional y tenga la cantidad de dormitorios de acuerdo a la composición familiar del núcleo que debe vivir en ella. Asimismo, se realizan varias e importantes definiciones sobre lo que se considera *vivienda de interés social*, integrada por las nociones de vivienda *económica* y *media*.

2. *La institucionalidad en materia de vivienda.* La norma organiza todo un sistema institucional del Estado a efectos de la vivienda, en el que tenía un papel protagónico la Dirección Nacional de Vivienda (dependiente entonces del Ministerio de Obras Públicas), así como el Banco Hipotecario del Uruguay (BHU). Este diseño fue modificado sustancialmente, primero por la creación del Ministerio de Vivienda y Promoción Social y sobre todo por la creación del Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (Ley 16.237), así como por el rediseño del BHU y la creación de la Agencia Nacional de Vivienda (Ley 18.125 y otras).

3. *La creación de la Unidad Reajutable y el Índice Medio de Salarios.* Otro elemento relevante es la creación de la Unidad Reajutable (UR)

como unidad de cuenta específica del sistema público de viviendas a efectos del otorgamiento de los préstamos, su amortización y la concesión de subsidios. También se crea a efectos de cuantificar la progresión de la UR, el Índice Medio de Salarios (IMS)⁵. Se trata de elementos que son utilizados hasta el día de hoy, no solamente en materia de vivienda, sino como parámetros en múltiples aspectos normativos, como por ejemplo el reajuste de las pasividades, que a partir de la reforma del artículo 67 de la Constitución se realiza de conformidad con el IMS.

4. *Las distintas modalidades de préstamos para vivienda.* Se establecen diversas modalidades de préstamos según los destinatarios (personas físicas, cooperativas, instituciones públicas y privadas) y según el tipo de vivienda (vivienda nueva, usada, refacciones, etc.)

5. *La aparición de las cooperativas de vivienda y los fondos sociales.* Como señalamos anteriormente, en la LNV se da partida de nacimiento a las cooperativas de vivienda como sujetos de derecho específicos. Particularmente es de interés el concepto de propiedad colectiva de las cooperativas de vivienda de usuarios, en las cuales la propiedad de las unidades permanece en manos de la Cooperativa y sus socios son titula-

⁵ Artículos 28 y 29.

res de un “derecho de uso y goce” especialísimo y diferente de las modalidades previstas en el Código Civil. En el año 2008, recogiendo reclamos y propuestas de larga data del movimiento cooperativo, se aprobó la Ley General de Marco Cooperativo No.18.407, que contiene un capítulo específico sobre cooperativas de vivienda, que derogó las disposiciones de la Ley original, aunque reproduciendo textualmente muchas de ellas. La Ley 18.407, que ha merecido diversos comentarios y exhaustivos trabajos doctrinarios⁶, ha sido modificada por varias normas, dentro de las cuales podemos destacar especialmente las Leyes No.19.181 y más recientemente la Ley 19.591, de diciembre de 2017.

Por otra parte, se incorporan los Fondos Sociales de Vivienda, financiados por aportes de trabajadores y empleadores en el marco de convenios colectivos celebrados entre organizaciones representativas de estos sectores. Esta modalidad une la política de vivienda con las relaciones laborales y el diálogo social, y ha redundado en numerosas soluciones habitacionales en nuestro país.

⁶ A título de ejemplo; Reyes, Sergio; Lamenza, Alfredo; Gutiérrez, Danilo y Machado, Jorge; *Derecho Cooperativo Uruguayo*, FCU 2011; Amorin, Ricardo y Algorta, Paula, *Sociedades Cooperativas. Sistema y Derecho Cooperativo*, La Ley Uruguay, 2010; González Chiappara, Miguel; “A propósito de la sanción de la Ley de Cooperativas-Ley 18.407” en *Judicatura* No.47, 2009, pág 39 y ss.

La nueva regulación legal sobre subsidios

Sin perjuicio de la multiplicidad de temas que como vimos están tratados en la LNV, nos interesa abordar específicamente la nueva normativa sobre subsidios consagrada en la Ley 19.588⁷. Con la expresión subsidio, nos referimos a la ayuda que se brinda por el Estado a efectos de apoyar a las familias para acceder a las diferentes viviendas.

a. Antecedentes. La ley 13.728 y los vaivenes históricos en cuanto a su aplicación

En la Ley existen varias normas sobre subsidio a la vivienda, siendo especialmente relevantes los artículos 35 y 67. En el caso del artículo 35, la redacción vigente hasta diciembre de 2017, provenía de lo dispuesto en el artículo 2º de la Ley 16.237 de 1992. Esta norma había modificado lo previsto por la Ley 14.105 aprobada poco antes del Golpe de Estado de 1973, cuyo contenido era bastante más extenso y protector, incluyendo una previsión específica para las cooperativas de ayuda mutua. De cualquier modo al no reglamentarse la Ley 14.105, lo que era imprescindible para su aplicación, no se puso en marcha el mecanismo de los subsidios, lo que motivó múltiples reclamos y movilizaciones por

parte de FUCVAM, FECOVI y el movimiento cooperativo en general, durante la dictadura y en los gobiernos democráticos inmediatamente posteriores.

b. Las reglamentaciones y su alcance y los convenios MVOTMA-federaciones

b.1. Las Resoluciones Ministeriales Nos.539 y 540/2008. Los subsidios que están previstos genéricamente por las normas legales debían ser reglamentados por el Poder Ejecutivo. Durante muchos años la reglamentación no fue dictada, lo que como anotamos fue objeto de múltiples críticas y cuestionamientos del movimiento cooperativo.

La situación comenzó a regularizarse al final de la primera década del presente siglo, en el primer gobierno del Frente Amplio. En tal sentido es relevante el Reglamento de Subsidio a la Demanda Habitacional aprobado por Resolución Ministerial No.539/2008 de 17 de junio de 2008, complementada por la Resolución No.540/2008, específica para cooperativas de viviendas.

Veamos algunos aspectos importantes de dicho reglamento:

-se define el concepto de subsidio habitacional, con dos modalidades: el subsidio al capital y el subsidio a la cuota;

-en el artículo 11 se establece que las Cooperativas de Vivienda (sin distinguir su tipo) pueden ser beneficiarias del subsidio a la cuota “con la expresa condición de que lo trasladen a los socios cooperativistas que lo requieran y cumplan con las condiciones establecidas en el presente reglamento”;

-el subsidio a la cuota está sujeto a revisión según se mantenga o no la situación económica del solicitante. En el caso de las Cooperativas, las mismas deben estar en situación regular de pago ante el MVOTMA;

-en cuanto al ámbito de aplicación, el artículo 26 establece que el reglamento “*será de aplicación a los préstamos y subsidios que se otorguen con posterioridad a su entrada en vigor (de la reglamentación) y siempre que aquellos se ajusten a las condiciones establecidas en el mismo*”. O sea que el Reglamento, como tal, no sería aplicable a préstamos otorgados a Cooperativas con anterioridad a la fecha de su entrada en vigencia.

b.2. Los convenios con FUCVAM, FECOVI y otras organizaciones. Dado que la reglamentación abarca las situaciones posteriores a 2008, se planteaba un problema con los casos de cooperativas con préstamos anteriores a tal fecha y qué pasaba entonces con el subsidio a la cuota.

En tal sentido, el MVOTMA celebró con FUCVAM (también con COVIPRO-CH) una se-

⁷ Promulgada el 28 de diciembre de 2017, publicada en el Diario Oficial el 11 de enero de 2018

rie de convenios que abordaron la reestructuración de deudas, estableciendo la regularización de sus pagos y también la reglamentación de los subsidios. Tales convenios se suscribieron en 2008 y 2011. En 2007 también se suscribió un preacuerdo con FECOVI.

El objeto de estos convenios fue contribuir, a través del otorgamiento de subsidios, a la solución de la situación de endeudamiento de las cooperativas de vivienda de usuarios y propietarios involucradas, reconociendo el subsidio a la permanencia para la totalidad de las cooperativas habitadas, tanto las financiadas por el MVOTMA como las que originariamente lo habían sido por el BHU. A tales efectos debe suscribirse un convenio particular con cada Cooperativa en caso de ser necesario y cumplirse un trámite para la solicitud de subsidio a la cuota respectiva, a efectos de verificar cada situación particular.

Por Resolución 996/2009 el Ministerio de Vivienda extendió las condiciones de los convenios con FUCVAM a todas las cooperativas que recibían financiamiento de dicha Secretaría de Estado, incluidas las de ahorro previo.

c. La ley 19.588 sobre subsidios

Vayamos ahora a describir sucintamente el contenido de la Ley 19.588. Como señalamos anteriormente, lo que esta norma hace es modificar varios artículos de la Ley 13.728 y posteriores, por lo que no se altera la integralidad del cuerpo normativo preexistente.

c.1. El subsidio habitacional y el subsidio a la permanencia. La nueva Ley modifica el artículo 64 de la Ley 13.728 introduciendo el concepto de subsidio habitacional, definido como *“la ayuda estatal*

directa aplicada a una familia para acceder a una solución habitacional, que se otorga sin cargo de restitución por parte del adjudicatario” El concepto de subsidio habitacional sustituye el concepto de “subsidio a la vivienda” del texto anterior. Se trata de un texto similar al del Reglamento de Subsidios de 2008 al que referimos anteriormente.

Una de las modalidades del subsidio habitacional es el subsidio a la cuota o a la permanencia. Se trata del apoyo que se brinda por el Estado cuando la cuota de amortización a abonar supera un determinado porcentaje de los ingresos del núcleo familiar beneficiario del préstamo de vivienda de interés social. En el caso de las cooperativas de vivienda de usuarios, los beneficiarios son los socios de las Cooperativas, si bien quien contrata el préstamo es la Cooperativa.

El subsidio a la cuota se diferencia de otras modalidades de subsidio habitacional como el subsidio al capital que se vincula con el préstamo. También de la rebaja de alquileres, previstos para otro tipo de modalidades de vivienda social.

c.2. Los porcentajes de afectación de la cuota en los ingresos familiares. Otro aspecto de gran importancia es la referencia a los porcentajes máximos de ingresos familiares que pueden estar afectados al pago de amortizaciones. Se cambia el artículo 35 antes mencionado, estableciendo que “ningún hogar” podrá afectar a servicios de amortización de los préstamos del Fondo Nacional de Vivienda un monto superior al 25% de los ingresos líquidos de la familia. Se expresa que a tales efectos el MVOTMA *“aplicará los instrumentos de subsidio más convenientes para el logro de sus fines y del respeto del derecho de las familias de acceder a una vivienda adecuada”*. El concepto de “hogar” sustituye al de “persona” que contenía la regulación anterior.

Se establece un criterio más beneficioso para los hogares, con un 25% en lugar del 30% de la norma anterior, se habla de ingresos líquidos y no de nominales. Asimismo, la redacción le da mandato obligatorio al MVOTMA de reglamentar la ley.

Sin perjuicio de ese criterio general, en el artículo 5° de la Ley se modificó el artículo 67 de la Ley 13.728, disponiendo porcentajes máximos de afectación de los ingresos familiares aplicables a la amortización de préstamos, según franjas de ingreso.

Se despliega un cuadro con topes diferenciales para distintos niveles de ingresos familiares, *“con el objetivo de instrumentar un régimen de tipo progresivo que privilegie a las familias de menores recursos”*

Se toman en cuenta no solamente los ingresos totales del núcleo familiar, sino la cantidad de integrantes del mismo, lo que constituye una novedad. Esto redundará en un criterio más justo y equitativo ya que los ingresos familiares no pueden medirse de la misma forma si se trata de una familia con un hijo que con cinco.

Se toma como parámetro del ingreso la Canasta Básica Alimenticia establecida por el Instituto Nacional de Estadística, según el cuadro adjunto (transcrito textualmente de la ley):

En las cooperativas de vivienda, la cuota parte de amortización de capital correspondiente a los subsidios podrá computarse como capital social de los socios solicitantes.

c.3. Caracteres del subsidio, requisitos y consecuencias del incumplimiento. Los subsidios pre-

vistos en la norma tienen carácter precario, transitorio y revocable, sujeto a la verificación de las condiciones establecidas en la reglamentación. Tal reglamentación podrá exigir la actualización periódica de las condiciones económicas e integración de la familia.⁸

Los socios que soliciten ampararse al sistema deberán acreditar la situación de ingresos correspondientes y estarán obligados a permitir los controles e inspecciones del MVOTMA. Asimismo, la declaración falsa por parte del solicitante del subsidio determinará el cese del mismo.

La Ley también modifica el artículo 48 sobre los requisitos de tipos de solución habitacional y de núcleos familiares a ser involucrados en los Planes Quinquenales de Vivienda.

c.4. Problemas y temas pendientes. Sin perjuicio de lo señalado anteriormente, existen temas pendientes de solución en cuanto a la temática de los subsidios. Entre otros:

-el hecho que los porcentajes de afectación de ingresos de los hogares previstos en la norma no tiene un criterio progresional según los ingresos, sino que se da en franjas estáticas, donde el ganar un poco más supone un “salto”;

-situaciones de algunas cooperativas que tenían trámite avanzado en 2008 y no optaron por la nueva reglamentación, que quedaron fuera del beneficio del subsidio a la cuota;

-necesidad de la reglamentación de esta nueva norma.

⁸ Modificación del artículo 72 de la Ley 13.728.

% máximo de Afectación de los ingresos del núcleo familiar	Ingresos per cápita según número de integrantes del núcleo familiar		
	1 integrante	2 integrantes	3 o más integrantes
0%	0 a 3,0 CBA	0 a 1,5 CBA	0 a 1,0 CBA
10%	3,1 a 5,0 CBA	1,5 a 3,0 CBA	1,1 a 2,5 CBA
14%	5,1 a 7,0 CBA	3,1 a 4,5 CBA	2,6 a 3,5 CBA
18%	7,1 a 9,0 CBA	4,6 a 6,0 CBA	3,6 a 4,5 CBA
21%	9,1 a 11,0 CBA	6,1 a 7,5 CBA	4,6 a 5,5 CBA
25%	Más de 11,0 CBA	Más de 7,5 CBA	Más de 5,5 CBA
Nota: para considerar los ingresos per cápita de los hogares con más de tres integrantes, se computará 0,6 por cada integrante adicional			
CBA. Canasta Básica de Alimentación, publicada por el Instituto Nacional de Estadística			

Algunos comentarios

i. A cincuenta años de su aprobación, la LNV sigue impresionando por su integralidad y por la multiplicidad de temas que aborda, aspirando a cumplir con el mandato constitucional de concebir la vivienda como un derecho humano fundamental. Es paradójico que una solución tan buena haya visto la luz cuando nuestro país se encontraba a las puertas del oscuro período dictatorial.

ii. A su vez, es el puntapié inicial de las cooperativas de vivienda, que son un fenómeno relevante social y cultural de nuestro país, reconocido a nivel mundial.

iii. La normativa ha estado en permanente movimiento, sujeta a los vaivenes políticos, económicos y culturales que ha sufrido nuestro país en este medio siglo.

iv. La nueva regulación de los subsidios mediante la Ley 19.588, es realmente muy saludable y beneficiosa, y recoge una vieja reivindicación del movimiento cooperativo, aun cuando es aplicable a los diversos beneficiarios de la vivienda de interés social.

v. Es trascendente que se otorgue rango legal a disposiciones anteriores que solamente tenían carácter reglamentario y eran por tanto fácilmente revisables. Por otro lado, la regulación del tope de ingresos familiares a ser afectado por las cuotas de amortización, contiene un concepto más equitativo y justo, tomando en cuenta no sólo el ingreso familiar sino la cantidad de integrantes del núcleo familiar.

vi. No obstante ello, resta que se reglamente en forma adecuada esta norma legal y que se ajusten algunos problemas que ella puede provocar.

De la vivienda decorosa a la vivienda adecuada

Teresa Buroni*

* Teresa Buroni es arquitecta, actuando por más de treinta años en el equipo interdisciplinario del Centro Cooperativista Uruguayo. Representó a la Asociación Nacional de ONG en varias instancias nacionales e internacionales. Realizó consultorías en el exterior relacionadas con cooperativismo y vivienda por Ayuda Mutua. Actualmente es integrante de la Comisión Nacional Honoraria de MEVIR.

Los cincuenta años que cumplirá la “Ley de Vivienda” a fines de este 2018 enfrentan la valoración casi mítica que algunos le profesan, con la real vigencia de muchos de sus principales aportes. El balance final es que los cambios a nivel nacional e internacional inevitablemente llevan a la frustración de muchas expectativas e ilusiones propias de los ´60, mientras se mantiene sin embargo en lo nacional una estructuración legal sólida en cuanto a los objetivos a perseguir en el campo de la vivienda para las mayorías.

La Constitución de 1966, aún vigente si bien con unas cuantas modificaciones, en su art. 45 establece que: “Todo habitante de la República tiene derecho a gozar de vivienda decorosa (...)”, término ambiguo que da lugar a interpretaciones diversas.

En el mismo año de 1966, en el marco de las Naciones Unidas, se reconoce el derecho a la vivienda y otros derechos vinculados al hábitat.

La vivienda adecuada ya implicaba por entonces adecuación física, social, económica, legal y ambiental. A nivel internacional se han establecido definiciones y compromisos sobre el concepto de *vivienda adecuada*, de manera que el país debería ajustar su legislación a los mismos.

Por otro lado el concepto, que se centró al principio en la materialidad mínima de la unidad habitacional, se fue modificando e incorporando otras necesidades imprescindibles. En vísperas del nuevo siglo, la vivienda adecuada se definía internacionalmente como “aquella que provee adecuada privacidad, espacio, seguridad, iluminación y ventilación, infraestructura básica, localización de acuerdo al lugar de trabajo y acceso a otros servicios, todo esto dentro de costos razonables”¹.

¹ De “Estrategia Global de Vivienda para el año 2000”. Asamblea General de ONU (EMH 2000) 1988 (www.mirror.unhabitat.org).

Si bien las propuestas y demandas desde la Sociedad Civil apuntaron a la aprobación de la vivienda adecuada como un “Derecho Humano”, batalla perdida en Hábitat II, la gran mayoría de los países, por no decir la unanimidad en los hechos, aceptan que sea una necesidad básica pero no un derecho humano, ya que esto implica compromisos y posibles sanciones internacionales de no cumplirse.

Desde los años ´60, los planteamientos latinoamericanos provenientes de Chile, Perú, Uruguay, México, promovieron la organización social para el control e involucramiento de la población en los procesos habitacionales. La situación privilegiada de Uruguay de tener tempranamente una ley nacional y una práctica innovadora en el campo del cooperativismo, con resultados de alta eficiencia y calidad, ha permanecido hasta hoy como ejemplo a nivel internacional.

Sin embargo, la implementación cotidiana no siempre ha sido coherente con el espíritu de la ley; para visualizarlo, analizaremos algunos aspectos actuales.

Nos basaremos para ello en el Texto Ordenado de la Ley de Vivienda (T.O.L.VI., 1998), que recoge la redacción actualizada de la ley, incluyendo las modificaciones que se le han ido realizando; el TOLVI integra por ello varias leyes posteriores a 1968, en particular la N° 16.237 de enero 1992, que determina una serie de modificaciones de la estructura administrativa posteriores a la ley inicial y hasta la vigente en esa fecha.

Se puede afirmar que los principios generales del Capítulo I de la ley original se mantienen con la modificación del Art. 6°, que por el Art. 3° de la 16.237 admite ahora que “(...) el Poder Ejecutivo en acuerdo con el MVOTMA podrá introducir modificaciones en programas y metas previstos en los planes a fin de adecuarlos a las circunstancias que se operen durante su ejecución; dando cuenta”. O sea que el Plan Quinquenal puede ser modificado por el Ejecutivo según le convenga, en cualquier momento,

En cambio, a partir del Cap. II se presentan serias modificaciones a la ley N° 13.728. De la calificación de beneficiarios taxativa, que antes

relacionaba el costo de *la vivienda adecuada* a cada familia con el tope máximo de 20% de afectación del ingreso con destino al servicio del préstamo, se pasa ahora a que cada Plan Quinquenal definirá los beneficiarios según ingresos, pero su relación con la vivienda adecuada desaparece, aunque se mantiene el tope de 20% de afectación para pago del servicio de la deuda y la diferencia, si la hubiere, se cubrirá con subsidio (Art. 7).

Se mantiene la definición de familia de la ley original, “(...) entiéndese por familia, exclusivamente a los fines de la ley N° 13728 (...) al núcleo familiar que ha de convivir establemente bajo un mismo techo, esté o no vinculado por razones de parentesco”.

El Art. 8 mantiene la definición de vivienda adecuada como sigue: “Se entiende por vivienda adecuada aquella que cumpla el mínimo habitacional definido en el art. 18 y que tenga el número de dormitorios necesarios de acuerdo a la composición familiar” (el art.18 referido corresponde al art. 13 del TOLVI).

El Art 9 del TOLVI reproduce el art. 14 de la ley original:

“Para calcular el número de dormitorios necesarios se aplicarán los siguientes criterios:

se asignará un dormitorio por cada matrimonio; al resto de los componentes se les asignará dormitorios separando los sexos y admitiendo hasta dos personas por dormitorio, cuando éstas sean mayores de seis años y hasta tres cuando tengan como máximo esa edad.

La reglamentación establecerá las excepciones a esta norma y en particular la posibilidad para los matrimonios jóvenes de reclamar una previsión del futuro crecimiento de la familia”.

Cabe señalar que la disposición original ya presentaba algunos criterios cuestionables, agudizados por la reglamentación; por ejemplo: los niños menores de seis años no tendrían sexo, ya que se admite en la práctica que duermen en un mismo dormitorio y al no preverse mecanismos para el crecimiento del número de dormitorios en el futuro deberían permanecer tres personas en un mismo dormitorio.

El Ministerio de Vivienda aplicó esta norma en forma confusa y variable en el tiempo, provocando conflictividad con los destinatarios desde 2008 hasta el presente. Así, por Resolución Ministerial de mayo de 2018 se establece:

“Art 2°.- Para la asignación de dormitorios sólo se tendrá en cuenta el primer grado de consanguini-

neidad, adopciones o tutelas respecto al titular y co-titular de la vivienda (...)

Art 4º.- La asignación de dormitorios se efectuará según los criterios (siguientes):

1 dormitorio para la pareja titular en caso de co-responder.

Demás integrantes del núcleo familiar se separan por sexo, con un máximo de 2 personas por dormitorio. Integrantes de igual sexo con una diferencia etaria de 10 años o más tendrán dormitorios separados.”

Aparentemente lo anterior resuelve la disconformidad de los destinatarios con la asignación de dormitorios; sin embargo, en nuestra opinión es muy grave que se considere la consanguinidad como forma restrictiva para la adjudicación de dormitorios ya que niega la definición de familia de la ley 13.728 y vigente, vista antes. Conclusión: se sigue desmembrando conceptos y definiciones muy positivos de la ley original. Una vez más una disposición ministerial desconoce la legislación vigente, máxime teniendo en cuenta la composición familiar actual que es heterogénea y se acerca más a un concepto de familia sin lazos de consanguinidad imprescindible. La posibilidad de considerar situaciones distintas queda en manos de los técnicos, quienes probablemente reciban ordenes de cómo aplicar la

norma. En suma, un retroceso importante relacionado con una *vivienda adecuada*.

En 1993 el Banco Mundial, Consenso de Washington mediante, realizó recomendaciones muy concretas para el sector vivienda provocando un viraje radical de las políticas en ese sector. El Estado proveedor se convirtió en “facilitador”, promoviendo la producción mercantil-privada del hábitat. En esos años los organismos internacionales recomendaban enfoques, tales como la vivienda de bajo costo, “sitios y servicios”, el mejoramiento de asentamientos precarios, etc. No es casualidad que contemporáneamente en Uruguay el MVOTMA se limitó, prácticamente, a construir Núcleos Básicos Evolutivos (NBE).

En 1992, la ley 16.237 tergiversó en Uruguay la ley de 1968 que había definido claramente la vivienda de interés social, mientras esa ley la define como sigue: “Entiéndese por Vivienda de Interés Social cualquier vivienda definida como Económica o Media según los artículos de la ley N° 13.728 (...) así como aquella designada como Núcleo Básico Evolutivo, entendiéndose por tal la vivienda mínima destinada a los sectores más carenciados de la población (...)” (se enumeran luego varios ítems por debajo del mínimo establecido en la ley de 1968 y se reafirma que serán aplicables para carencias habitacionales graves).

Con esta modificación se clasifica a los NBE como Vivienda de Interés Social, con lo que la coherencia y excelencia de los criterios establecidos anteriormente en la ley N° 13.728 queda vulnerada y abierta a propuestas que, como los propios NBE introducidos en los '90 demostraron, están muy lejos de la definición de *vivienda adecuada*.

Esa misma ley de 1992, si bien establece que: “Todas las viviendas que se construyan en el país deberán cumplir con el *mínimo habitacional* definido en el artículo siguiente (...)” (las cursivas son nuestras) admite excepciones como los NBE, así como el caso de situaciones de emergencia o económico-sociales especiales por resolución fundamentada del MVOTMA.

Agrega que los Gobiernos Departamentales podrán conceder permisos a particulares para construir ese tipo de viviendas excepcional, realizando el seguimiento y control de los mismos y dictando normas convenientes para ello y hace referencia, en la nueva redacción que da a los art. 61 y 115 de la ley original, al financiamiento para ampliaciones que permitan alcanzar el mínimo habitacional, y brindar preferente atención a programas de construcción por esfuerzo propio y ayuda mutua, lo que en los hechos no se produjo.

Con estas disposiciones respaldando legalmente al Ministerio o las Intendencias para no construir *vivienda mínima ni adecuada a la familia*, se establece una gran incertidumbre sobre la calidad del producto y la pertinencia de la justificación esgrimida por las autoridades en cada caso. Conclusión: está vigente la posibilidad de que se construyan “soluciones” alejadas de los criterios implícitos en el concepto de *vivienda adecuada*.

En el Art. 18 de la Ley, no modificado, se establecen los mínimos admisibles en la materialización de la vivienda a través de doce ítems. La mayoría son correctos e históricamente referentes para definir una *vivienda adecuada* a nuestro medio físico y cultural. No obstante, haremos referencia al ítem I): “Toda vivienda dispondrá de un sistema de desagües para la evacuación de las aguas servidas. Cuando la vivienda esté ubicada en un centro poblado y exista red pública de alcantarillado en el frente del predio, la instalación de la vivienda se conectará obligatoriamente a la red. Cuando no se cumplan las condiciones anteriores se autorizarán otros sistemas. La reglamentación, al establecer las condiciones que deben cumplir esos sistemas, tomará precauciones contra el riesgo de contaminación de aguas que puedan ser usadas para el consumo humano, así como contra cualquier otro riesgo de transmisión de enfermedades o

de creación de condiciones de insalubridad ambiental”.

Si bien no es cuestionable el objetivo sanitario y ambiental perseguido, las normas que aplican Obras Sanitarias del Estado (OSE) y el propio MVOTMA, en el caso de conjuntos de vivienda nueva financiados por el Estado, en los hechos impiden la autorización de otros sistemas de evacuación cuando no existe red pública (exceptuando MEVIR). Debe tenerse en cuenta que en nuestro país existe un 37% de población sin conexión a red pública, dado que prácticamente la totalidad de los núcleos urbanos de pequeño y mediano porte carecen de la misma.

Esta disposición del MVOTMA, vigente desde hace una década, ha castigado especialmente a la población no residente en las capitales departamentales y por otro lado ha fomentado precios excesivos de tierra urbana con posibilidad de conexión a red pública. Si bien las intendencias pueden permitir evacuación a pozos impermeables u otras alternativas, ello no es práctica habitual, y éstas son difíciles de concretar en el caso de conjuntos habitacionales por su volumen, costo y mantenimiento. De manera que se exige evacuación a redes públicas, pero éstas no se construyen por quien es responsable de hacerlo: OSE.

Sin embargo, el ítem L) del mismo artículo de la ley explica que las especificaciones señaladas son *mínimas*, y que si bien las reglamentaciones pueden elevar esos mínimos en razón de condiciones locales o del campo de acción de un organismo especial, sin embargo los límites que se adopten no deberán proscribir u obstaculizar los tipos de vivienda de interés social que más adelante se definen.

Con ello no es admisible el rechazo de soluciones de saneamiento alternativo o tradicional (fosa séptica p. ej.), si esto impide la construcción de vivienda de interés social en la localidad. Lamentablemente se desconoce esta disposición de la ley vigente, mientras los trámites se ajustan a una reglamentación de menor jerarquía jurídica.

La evolución del derecho a la vivienda adecuada a nivel internacional.²

1954 *CIES-Caracas*. En el Congreso Interamericano Económico y Social se definió la Vivienda de Interés Social como “aquella que dentro de las normas esenciales de habitabilidad, se cons-

² Para el análisis del proceso a nivel internacional se tuvo como fuente: “La Coalición Internacional del Hábitat y las Conferencias Hábitat 1976-2016”. (www.creativecommons.org).

truye al costo mínimo con el propósito de ponerla a disposición de las familias de escasos ingresos y dentro de su alcance”.

1966 ONU-Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Se reconoce el derecho a la vivienda y otros derechos vinculados al hábitat. La vivienda adecuada ya implicaba adecuación física, social, económica, legal y ambiental.

1976 Hábitat I-Vancouver. Por primera vez se comprendió el inevitable crecimiento urbano en corto plazo y la necesidad de garantizar un nivel de vida adecuado a la población.

1987 Seminario ONG-Limuru. Se propuso trabajar por y declarar: “Un alojamiento adecuado, a un precio accesible, dotado de infraestructura de base es un derecho fundamental de todo ser humano (...)”.

1996 Hábitat II-Estambul. Veinte años después de Hábitat I se propuso por parte de la Sociedad Civil, ONG y algunos pocos países llegar a una Convención Internacional sobre el Derecho a la Vivienda y medidas e instrumentos que permitieran garantizar el pleno ejercicio y vigencia de este derecho. Lamentablemente éste fue rechazado como un *derecho humano básico*, lo que implica que no es posible la exigencia a los

gobiernos del cumplimiento a cabalidad del mismo: cada país sólo se compromete a un proceso cuya extensión, procedimiento y producto son indeterminados. Sólo se declaró la “*voluntad de lograr progresivamente el pleno ejercicio del derecho a una vivienda adecuada*”.

2016 Hábitat III-Quito. Con la Declaración de Quito (también conocida como la Nueva Agenda Urbana, NAU), gran parte de la orientación de derechos de la Declaración original de Vancouver ha sido eliminada. La NAU abandonó el compromiso de Hábitat II por “la realización progresiva del derecho humano a una vivienda adecuada”, sustituyéndolo por tres referencias menos comprometedoras “con miras a lograr progresivamente la plena realización del derecho a una vivienda adecuada, promover políticas que apoyen ese derecho” y con el compromiso que “fomentaremos” su realización.

Algunas conclusiones

Ha sido largo y complejo el proceso de conceptualización, aprobación y realización del derecho a una *vivienda adecuada* a nivel nacional e internacional, con retrocesos recientes.

Desapareció la crítica a la mercantilización del suelo y la vivienda, aspecto esencial para dar

paso a la necesidad de “*respetar, proteger y cumplir los derechos al hábitat, incluyendo suelo, vivienda, energía, transporte, planificación urbana y función social de la ciudad, como una demanda social en el proceso de concreción de un derecho compuesto y emergente, como son los Derechos Humanos*”³.

³ (Ídem) pág. 269.

Década de los '70

Los grandes conjuntos cooperativos. Ayuda Mutua



• Mesa Intercooperativa N° 1

Montevideo
420 viviendas de cinco cooperativas
Foto: SMA



• Complejo José Pedro Varela , Zona 1

Montevideo
608 viviendas en cuatro cooperativas
Foto: SMA

Los grandes conjuntos cooperativos. Ahorro Previo



• **Cooperativa VICMAN**

Montevideo
410 viviendas
Foto: Rubén Otero



• **Complejo Bulevar**

Montevideo
332 viviendas de tres cooperativas
Foto: Rubén Otero

De cómo acceder, cómo construir y cómo pagar

Las claves del financiamiento

Benjamín Nahoum*

* Benjamín Nahoum es ingeniero civil, fue docente de su Facultad y es ahora docente libre de FADU. Es y ha sido asesor de organizaciones sociales en Uruguay y la región, y particularmente de FUCVAM desde los '80, así como de la Intendencia de Montevideo. Ha dictado cursos, escrito libros y artículos e investigado sobre vivienda social y cooperativa. Actualmente es parte del Espacio de Formación Integral "Cooperativismo de Vivienda e Interdisciplina".

Introducción

Hablemos de números, aunque sea fatigoso, porque ésta es una cuestión de números. Una vivienda de tres dormitorios, la que corresponde a una familia media uruguaya¹, producida por una cooperativa², cuesta hoy del orden de unas dos mil seiscientas Unidades Reajustables (UR)³, o sea unos dos millones ochocientos mil pesos uruguayos o, si lo prefieren, unos ochentaicinco mil dólares ó 210 Salarios Mínimos Nacionales.

¹ De entre tres y cuatro integrantes: biparental o monoparental, con uno o dos hijos. De acuerdo al art. 14 de la Ley Nacional de Vivienda, N° 13.728, salvo limitadas excepciones (hogares de dos personas; hijos del mismo sexo y edades semejantes) les corresponde una vivienda de tres dormitorios.

² Si es producida en el marco de la Ley N° 18.795 (de "viviendas promovidas"), que exonera de impuestos a los inversores privados para atraer sus capitales, tiene un precio dos veces mayor.

Si la familia destinataria no tiene la posibilidad de pagar parte de esa cantidad con su ahorro o su trabajo, o en especie (por ejemplo, si dispusiera del terreno, materiales o pudiera aportar parte de la mano de obra) y estuviera por debajo de la línea de pobreza (un ingreso de unos \$ 55.000 para una familia de cuatro integrantes, por ejemplo), sólo para devolver el capital prestado, sin pago de intereses, necesitaría casi una generación.

En efecto, si destinara al pago de ese préstamo el 20% de su ingreso familiar nominal, máximo

³ A la fecha de escribir este artículo (octubre 2018), la UR valía \$ 1083,08, el dólar estadounidense \$ 33,04 y el Salario Mínimo Nacional \$13.430. A su vez, la línea de pobreza se estimaba en \$ 13.492 por persona (unas 12,5 UR) para Montevideo, y \$ 8.788 (poco más de 8 UR) para el Interior Urbano, y el ingreso medio por persona de los hogares (sin aguinaldo ni valor locativo) era de \$ 26.319 para Montevideo y \$ 18.324 para el resto del país, o sea unas dos veces el valor de la línea de pobreza (datos del Instituto Nacional de Estadística, INE).

estipulado en su redacción original⁴ por la Ley Nacional de Vivienda (LNV), N° 13.728 de 1968, las cuotas mensuales serían de \$ 11.000 y por lo tanto harían falta 255 meses (más de veintiún años) sólo para restituir el capital.

Pero ése no es el único problema, porque el dinero no se obtiene gratuitamente, sino que tiene un costo, que teóricamente cubre los gastos operativos del crédito (estimados generalmente en un 2% de lo prestado), así como el propio costo del dinero (si éste ha sido tomado de un ahorrista que percibe un interés por la operación) y la ganancia del prestamista, si éste persigue un fin de lucro.

⁴ La redacción actual del artículo correspondiente (el número 35 de la LNV), dada por la Ley N° 19.588 de 2017, establece ese máximo en el 25%, pero de los ingresos líquidos, por lo cual es aproximadamente equivalente al valor anterior.

Ese costo del dinero (que es lo que cubre la tasa de interés) hoy anda en un cinco o seis por ciento anual, según la forma de indexación que se use, si en la operación hay una ganancia, o sea si el que presta es un agente financiero con fines de lucro. Curiosamente, si el que presta es un organismo público, la tasa que se utiliza es la misma o casi.

Esto cambia completamente la cuestión, porque entonces, además de devolver el capital prestado, hay que pagar también los intereses, y si éstos se acumulan al capital para pagar todo junto una vez que se obtenga la vivienda, la deuda en vez de dos millones ochocientos mil pesos será bastante mayor.

Por ejemplo, si el crédito se paga a veinticinco años y al interés actual en los préstamos del Estado (algo más del 5%), la cuota subiría a algo más de \$ 16.000, la afectación a casi el 30% del ingreso y la cantidad total pagada luego de veinticinco años a unos cinco millones de pesos, cerca del doble de lo prestado. Si quisiéramos mantener la cuota en los \$ 11.000 que corres-

pondrían al 20% de afectación del ingreso, habría que alargar el plazo, que en ese caso sería de... más de cien años.

Todo este entrevero de números sirve para una sola cosa: apreciar la importancia que en el monto de la cuota (y en que se pueda pagar) tienen las condiciones del crédito⁵, que repercuten en ese valor mucho más que los metros cuadrados, la tecnología y hasta la eficiencia en la gestión.

El acceso y la permanencia

La LNV tiene, entre sus muchos méritos, el haber advertido tempranamente este problema, y haber propuesto una forma de solucionarlo, de gran fortaleza: el *subsidio*. La ley introduce a estos efectos dos conceptos fundamentales que, cincuenta años después, todavía no han

⁵ Un solo número más, de mucha actualidad, porque está en la base de la discusión que hoy tiene el movimiento cooperativo de vivienda (que reclama volver al interés histórico del 2% en Unidades Reajustables) con el Ministerio de Vivienda, que aplica el 5%, argumentando que el que no lo pueda pagar será subsidiado: ese incremento de tres puntos en la tasa, implica uno del 40% en la cuota, y por tanto, en las necesidades de subsidio.

sido asumidos en otros países: el primero, que el pago destinado a vivienda debe estar en proporción a la capacidad económica de la familia, y que si ésta no puede pagar el precio del producto y/o del dinero para comprarlo, debe haber un subsidio, como lo hay para tantos artículos de primera necesidad y aún para algunos sistemas previsionales. El segundo, que el subsidio (la brecha entre lo que hay que pagar y lo que se puede pagar) debe ser a la demanda y no a la oferta, porque los subsidios a la oferta llegan pálidamente, o no llegan, a la demanda.

El otro concepto importante que introduce el sistema de financiamiento creado por la LNV es que todo crédito debe tener una contrapartida de aporte propio, tanto mayor cuanto mayor capacidad económica tenga el sujeto de crédito. Así, el sistema prevé (Sección 3 del Capítulo IV de la LNV) otorgar créditos para construir o comprar viviendas a personas físicas o jurídicas destinatarias, promotores privados, empresas que construyen viviendas para su personal, fondos sociales de vivienda, y hasta a otros organismos públicos, pero en todos los casos debe existir

esa contrapartida de aporte propio, que la propia ley y las reglamentaciones han fijado desde el 10 o 15% para las cooperativas, hasta el 40% para los promotores privados.

Y aquí aparece otra innovación fundamental: siendo una exigencia imprescindible el aporte propio, la consideración como tal de las contribuciones en especie, y sobre todo del esfuerzo propio y la ayuda mutua (Art. 48) habilitan a efectuarlo a quienes no tienen capacidad de ahorro, con lo cual se extiende enormemente el conjunto de familias que puede acceder al financiamiento, restringido hasta entonces básicamente a las que tenían capacidad de ahorro.

Como la fortaleza de la formidable idea inicial estaba en el concepto y no en los detalles instrumentales, y el acercarse a la perfección es un proceso y no un acto mágico e instantáneo, algunos de los mecanismos previstos⁶ para poner en marcha el subsidio no fueron los más felices y varios de ellos debieron irse ajustando. Así, la idea de reducir la cuota mediante el cambio de vivienda se mostró casi imposible, y la de ha-

cerlo prolongando el plazo, casi inhumana⁷. De las tres alternativas imaginadas por la LNV, en consecuencia, la única perviviente ha sido el subsidio.

A su vez, la fijación de un tope máximo de afectación único no resultó eficiente, ya que gravó demasiado a los que pueden poco y quizá no grave lo suficiente a los que pueden más (no es lo mismo que se pague el 20% de un ingreso de indigencia que de uno de clase media). Ello llevó a modificarla ya en los comienzos de 1973 por la ley N° 14.105 (nunca aplicada en dictadura y derogada en democracia en 1992 por la ley N° 16.237), que establecía topes distintos por franjas de ingreso, lo que recién se perfeccionaría en

⁶ Para que el monto de la cuota no supere sus posibilidades "(...) el deudor tendrá derecho a acogerse a las soluciones que la reglamentación establezca (...). Esas soluciones podrán basarse en extensiones de plazo, hasta un máximo de treinta y cinco años, en el cambio de vivienda, o en el otorgamiento de subsidios, según se requiera en cada caso" (Art. 35 LNV).

⁷ La extensión del plazo de 25 a 35 años, prevista como posible solución para reducir la cuota, con un interés del 5%, como el actual, prolonga el plazo de pago un 40%, aumenta el total finalmente pagado más de un 20% y sólo reduce la cuota mensual un 14 %.

2017 con la ley N° 19.588, que no sólo reinstala las franjas de afectación (incluso partiendo de afectación cero), sino que además considera la integración familiar, que hasta entonces se pasaba por alto. Por otro lado, aunque se ha dado en llamar a este sistema subsidio *a la permanencia*, en realidad también lo es *al ingreso*, puesto que no se exige capacidad de pago para tener acceso al crédito.

Sólo estaría faltando un paso para perfeccionar el sistema de subsidios creado: que el Fondo de Vivienda disponga de los recursos necesarios para que ese sistema pueda ser aplicado a todo el universo de deudores que lo requiera y no solamente a los que contraten los créditos de aquí en adelante, como sucede actualmente por la falta de esos recursos.

Garantías y ajustes

Pero el financiamiento presenta otros dos problemas: el primero, tratándose de un mecanismo que tiene el préstamo como eje, cómo hacer para garantizar la devolución de esos préstamos

a quien los concede (en este caso el Estado, pero también teóricamente el sistema financiero privado, como se ha pretendido más de una vez), única forma de asegurar la sostenibilidad del sistema.

La LNV hereda de la historia, ya entonces al mismo tiempo proficua y azarosa, del Banco Hipotecario, el recurso de la garantía hipotecaria, que le dio nombre a esa institución. Más allá de las dificultades para ejecutar esas garantías cuando ya no queda otra vía, dicha salvaguarda se ha mostrado eficiente en los casos de préstamos importantes, como los que corresponden a la construcción o compra de viviendas. En cambio, resultan sumamente engorrosos, caros y poco atractivos para las partes, cuando se trata de créditos menores, como en los casos de refacciones o reformas.

Un ejemplo de ello es el del financiamiento del aporte del capital social integrado para quien ingresa a una cooperativa, reclamado durante muchos años por las federaciones e implementado recientemente por el MVOTMA, pero es-

casamente utilizado, entre otras cosas porque requiere que la cooperativa extienda su hipoteca para garantizar el crédito complementario que se le brinda para poder financiar el aporte del nuevo socio o socia. Aquí también hace falta imaginar algo diferente, basado en otro tipo de garantía, personal, solidaria, o vinculada con las obligaciones como socio del nuevo integrante y de la cooperativa frente al organismo financiador.

El segundo problema tiene que ver con el mantenimiento del valor de los créditos, tanto para que puedan efectivamente financiar las obras como para su devolución, en plazos muy extensos, sin devaluarse. La indexación en UR, ligada a la evolución de los salarios, está pensada para que la carga sobre el deudor no se vuelva insoponible, al mantenerse (con toda la relatividad correspondiente al manejarse con promedios) su relación con los ingresos de quien debe pagar.

Este mecanismo funcionó bien en épocas de fuertes pérdidas de salario real (prácticamente hasta 2005, con ligeros vaivenes) pero cuando la relación se invirtió y los salarios empezaron a

recuperar una parte de lo perdido, la indexación se constituyó en una carga muy fuerte para los deudores, originándose los reclamos para que el indicador dejara de ser el salario y fuera sustituido por el costo de vida (o sea: pasar de UR a UI).

Esa solución hoy mejoraría la situación de los deudores en UR, pero como no está garantizado que el salario continúe por delante de la inflación, bien puede ser un arreglo sólo coyuntural. Por eso se ha propuesto⁸ que, tal como sucede con los reajustes de los contratos de arrendamiento, el indicador no sea ni la evolución de los salarios ni la de la inflación, sino siempre la menor de ambas.

Esto solucionaría el problema para los deudores, que siempre tendrían el mejor ajuste posible, pero desvalorizaría los recuperos, lo que se ha puesto como objeción. Sin embargo, si se tiene en cuenta que en todo caso el deudor es la figura más débil y a proteger en este asunto, y que estamos hablando de sectores como máxi-

⁸ Por tres federaciones de cooperativas: FUCVAM, FECOVI y COVIPRO, al Parlamento.

mo apenas por encima de la línea de pobreza, se advertirá que esa solución apuesta en todo caso por una redistribución positiva. Sin olvidar que, en el tema de la recuperación de los créditos, más importante que cobrar un poco más o un poco menos, es *cobrar*, o sea que lo más relevante es combatir la morosidad, y que un reajuste pagable, por lo tanto, será siempre mejor que uno mayor pero difícil de pagar.

En cuanto al mantenimiento del valor del capital prestado durante el lapso de la obra, para evitar desfinanciamientos, el sistema de mayores costos, con complementos de préstamos cuando la UR se retrasa respecto al costo de construcción, que no estaba previsto en la LNV y debió ser implementado posteriormente, ha demostrado ser eficiente para resolver el problema, siempre con la consideración de que los promedios, si bien aseguran los equilibrios globales, no evitan desfasajes puntuales.

Conclusiones necesarias

La Ley Nacional de Vivienda, que está cumpliendo sus cincuenta años, ha demostrado en todo este lapso ser una herramienta poderosa, que condujo las políticas de vivienda en un rumbo adecuado cuando fue respetada. Su vigencia general no puede estar en duda, siempre que no se confunda el bosque con los árboles, el fondo con los detalles. Tan es así que sus ideas y principios siguen siendo referencia a nivel internacional.

Pero una ley es un marco previsto en y para un tiempo, y por lo tanto una cosa viva, que debe irse adaptando no sólo a los cambios que se van produciendo en una sociedad que lo hace muy rápidamente, sino también a todos los problemas que se fueron encontrando por el camino, que no podían visualizarse de antemano, y que requieren ajustes. Ajustes que será tanto más fácil hacer cuanto más noble y maleable sea el marco, y éste es el caso.

De todos modos, una ley no es una política ni un plan (a pesar del nombre que se le dio inicialmente a la LNV) y por tanto los resultados dependerán de cómo se traduzcan sus criterios en programas y cómo se ejecuten éstos. Y, sobre todo, no es posible pedirle a una ley, por buena que sea, que haga el milagro de modificar la realidad sin aplicar recursos. Ése es hoy, en nuestra opinión, el gran problema.

Una nueva forma de tenencia colectiva de la propiedad

Alberto Raffo*

* Alberto Raffo es abogado, cooperativista de "Complejo Bulevar", y ha sido asesor jurídico de las federaciones de cooperativas de ahorro previo, FECOVI, y de ayuda mutua, FUCVAM, así como de diversas unidades cooperativas. Ha integrado, asimismo, el Consejo Directivo de FECOVI.

La ley N° 13.728 estableció disposiciones de carácter innovador para el cooperativismo de vivienda, alentando y promoviendo el desarrollo de esta modalidad. Como es obvio, dicho marco legal reguló las disposiciones referentes a los principios, tipos, constitución, etc. del cooperativismo, pero además creó, entre otras, una nueva figura de tenencia de la vivienda, de carácter novedoso y diríamos esencial para el desarrollo del movimiento, a saber: las cooperativas de usuarios

La ley regula el derecho de uso y goce, que permite que la cooperativa otorgue y adjudique a sus socios las viviendas en carácter de usuarios:

“Art. 144. Las unidades cooperativas de usuarios sólo atribuyen a los socios cooperadores, derecho de uso y goce sobre las viviendas. Derecho que se concederá sin limitación en el tiempo, que se transmitirá a los herederos y aún podrán cederse por acto entre vivos, pero

sujeto a las limitaciones que se establecen en la presente ley.”

Este artículo fue derogado por el art. 224 de la Ley N° 18.407, de 2008 (Ley General de Cooperativas), que hizo lo mismo con todo el capítulo X, referido a Cooperativas, de la Ley N° 13.728, al incorporar al cooperativismo de vivienda, creado por una ley específica, la 13.728, dentro del régimen general.

En la Ley N° 18.407 el tema está recogido en el Artículo 129, que establece “(Unidades cooperativas de usuarios). Las unidades cooperativas de usuarios sólo atribuyen a los socios el derecho de uso y goce sobre las viviendas sin limitación de tiempo.”

El *derecho de uso y goce* en las cooperativas de vivienda es diferente al concepto de uso regulado por el Código Civil, en lo referente al usufructo y

el derecho de uso y habitación, adaptándolo a las necesidades de las cooperativas.

En efecto, a diferencia de lo establecido en el Código Civil, este derecho se transmite a los herederos del socio y es ilimitado en el tiempo; siempre, además, deriva el derecho de la condición de socio de la Cooperativa (tiene el derecho por ser socio; si deja de serlo, también deja de tener el derecho) y el socio no puede arrendar ni ceder el derecho de uso de la vivienda, necesitando preceptivamente el aval de la cooperativa.

Este derecho asimismo es inembargable, no así las partes sociales, las cuales se devuelven al retiro del socio.

Este régimen de adjudicación de la vivienda transformó la mentalidad propietarista imperante en la sociedad uruguaya en los aspirantes a una vivienda social: a partir de él, la vivienda pasa

a entenderse como un derecho y no como una mercadería o bien corriente. Por ello, en una publicación oficial de la época¹ se destaca que un especialista chileno, el doctor Carlos Bur, denominaba a las cooperativas de usuarios, por oposición a las de propietarios, como “genuinas”.

También debe mencionarse una consecuencia social muy importante: las cooperativas de usuarios obligan a la capacitación y el trabajo colectivo de los socios, previo a la adjudicación, y a la administración de las mismas, previo y luego de la ocupación de las viviendas.

En un informe elaborado para FUCVAM, el Dr. Miguel González Chiappara destacaba, entre otras ventajas del sistema de cooperativas de usuarios, las siguientes:

“Se ajusta estrictamente a los principios cooperativos: en efecto, el literal B) del art. 131 de la Ley 13.728 (en su redacción original), establecía

¹ “Régimen jurídico de una política de vivienda”, publicación de la Secretaría de la Presidencia de la República, Montevideo, 1972.

que el propósito de las cooperativas de vivienda debía ser “de servicio y no de lucro”. La falta de ánimo de lucro, hace que el socio saliente reciba lo aportado, reajustado o actualizado. Todo aporte, en dinero o trabajo, se convierte a Unidades Reajustables y ello se devuelve al ex socio saliente. Éste ha sido uno de los aspectos de mayor cuestionamiento, porque, en algunos casos, el precio de mercado supera el valor de las partes sociales. Sin embargo, en épocas de aguda depresión económica, este criterio permitió defender el valor de lo aportado (...).

-El art. 158 de la Ley 13.728 consagra una forma solidaria de mantenimiento y conservación de las viviendas cooperativas. (...) (Ésta) fue la forma de evitar que desperfectos costosos impidieran al socio a continuar morando en la finca. Para el mantenimiento se puede emplear el sistema de ayuda mutua y no en el régimen de propiedad horizontal.

-La asistencia económica solidaria al socio: si bien la Ley ha regulado al fondo de subsidio, no siempre el Estado aceptó, pacíficamente, su

existencia y aun así, el mismo cubre dificultades permanentes de la familia. Las dificultades transitorias, sólo estarían cubiertas por el “Fondo de Socorro” instituto que existe, nada más que en las cooperativas de usuarios.

-La Administración: el manejo por los órganos sociales (de la cooperativa) (...) asegura un funcionamiento absolutamente democrático del grupo social ocupante.

-Tratándose, la cooperativa, de un deudor único, puede, sola o federada, oponer al acreedor hipotecario una lucha más firme que el deudor individual (prueba de ello lo son la inconstitucionalidad del Decreto-Ley 15501² y la oposición a los pedidos de remate, por el BHU de 1987.

-Si bien se discute aún, en la doctrina nacional la posición dominante o mayoritaria, sostiene que las viviendas adjudicadas en uso y goce, no

² Resistido por las cooperativas recolectando firmas en febrero de 1984 para someter esa norma a plebiscito derogatorio, y mediante la presentación de un recurso de inconstitucionalidad, al que años después dio razón la Suprema Corte de Justicia.

pueden ser rematadas por deudas del socio con particulares, lo que no sucede con unidades de propiedad horizontal.

-Tiende a afincar la familia, ya que los retiros injustificados, son gravados con retención de parte de la suma a reintegrar.

-La parte social de un usuario no sirve para garantizar hipotecariamente deudas de terceros (familiares, amigos, etc.) que a la larga no pagan y dejan sin vivienda al fiador.

-Permite la rotación en las viviendas a medida que varíe el núcleo familiar y tal operación no genera impuestos, y al no requerir escrituración es de costo menor.”

En conclusión, en el sistema cooperativo de usuarios la cooperativa, propietaria de las viviendas, y el socio adjudicatario de las mismas y administrador forzoso *son un todo indivisible* que en su accionar y desarrollo transforman el concepto de propiedad privada y dan nacimiento a una forma de tenencia colectiva de la propiedad.

Década de los '70

Promoción Privada



Parque Posadas

Consortio de cinco empresas, liderado por Pérez Noble S.A.
Montevideo
2054 viviendas
Foto: VIVIENDA POPULAR



Complejo Millán

Empresa COBLUMA (Arq. Muracciole). Prefabricación pesada
Montevideo
1216 viviendas
Foto: Google Maps



• **Parque Jardín Flamengo**

Empresa SADEING
Montevideo
Foto: VIVIENDA POPULAR



• **Conjunto IBIA VI**

Empresa IBIA (Arq. Jacobo Loy)
Montevideo
Foto: Google Maps

La Ley “Plan Nacional de Vivienda”

El marco institucional y algunas herramientas

Arq. Carlos Musso*

* Carlos Musso es arquitecto (FADU-UdelaR). Trabajó en la actividad pública en la Dirección de Estadística y Censos (actual INE) entre 1963 y 1967, en CONAC-ACOR del Ministerio de Ganadería y Agricultura (1968-1973), DINAVI (1973-1977) y BHU (1978-2003), así como varios períodos en Facultad de Arquitectura. Es Magister en Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (2008).

Introducción y principales contenidos de la Ley

El cincuentenario de la aprobación de la “Ley de Vivienda”, N° 13.728 de 17.12.1968 (LNV), invita a reflexionar sobre sus principales contenidos y los efectos de su aplicación. La Ley se aprueba en una década muy difícil para el Sector Vivienda, pues la fuerte inflación de aquellos años colapsó los sistemas de financiamiento de la construcción de viviendas, en momentos que había un importante déficit habitacional y una compleja situación del mercado de alquileres, en un período en que la tasa de crecimiento de la población era muy superior a la actual.

La problemática de la vivienda es de naturaleza multisectorial y justamente una de las virtudes de esta Ley, es encararla y tratarla en toda su complejidad, logrando un planteo total y coherente.

En primer lugar, se reestructura todo el Sector, creando la Dirección Nacional de Vivienda (DINAVI) administrativamente parte del entonces Ministerio de Obras Públicas (MOP) para dirigirla, manteniendo al Instituto Nacional de Viviendas Económicas (INVE), servicio descentralizado creado en 1937, como órgano ejecutor del Sistema Público, y al Banco Hipotecario del Uruguay (BHU) en la parte financiera. Se crea el Fondo Nacional de Vivienda (FNV), que recibe el impuesto sobre los sueldos (a pagar por patronos y empleados) y se crea una cuenta para Subsidios, para poder ampliar los sectores a atender.

Se establece el sistema de reajuste de los préstamos y de las cuotas de amortización, en base a un Índice Medio de Salarios (que crea la propia ley, junto con la Unidad Reajutable, UR), para evitar la descapitalización por la inflación, permitiendo la mayor rotatividad de los recursos.

Se categorizan los niveles de vivienda y se definen las condiciones para su financiamiento; se diversifican las líneas de acción, generando una legislación específica para crear las Cooperativas de Vivienda e incorporando a los Fondos Sociales de base gremial.

Además se incluyó una restricción para los préstamos¹ que resultó muy previsor, vinculada con la provisión de suelo urbanizado, pues la ley de creación del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, que debía acompañar a la LNV a la brevedad para resolver los temas de disponibilidad de suelo urbano apto y de localización de los conjuntos, con el golpe militar de 1973 no se concretó, demorándose muchos años: recién en 2008 se aprobó la Ley de Ordenamiento Territorial y De-

¹ Que el costo del terreno más las obras de infraestructura no supere el 15 % del costo de construcción de las viviendas, lo que permitió mantener las ubicaciones e inversiones en límites razonables.

sarrollo Sostenible, que instituye la creación de “carteras de tierras” públicas.

Los cambios en la estructura del Sector Vivienda

En la aplicación de la LNV se pueden distinguir varios períodos con cambios significativos en la estructura del Sector Vivienda, que se apartan de lo previsto originalmente. El inicial (1969-1973), con una DINAVI casi autónoma (integraba el MOP, pero se relacionaba directamente con Presidencia), corresponde a la puesta en marcha de la operativa, capitalización del FNV e inicio de muchas obras importantes.

Luego del golpe militar se crea el Ministerio de Vivienda y Promoción Social (MVPS, 1974 a 1977) que incorpora DINAVI, y que también tiene competencia en el tema de alquileres. De él depende INVE y también coordina con OSE. En 1974 se aprueba una “ley” (N° 14.219) que liberaliza los alquileres para los nuevos arrendamientos y en forma general a medida que vayan venciendo los contratos desde 1978.

Pero esto no era fácil de aplicar, pues habían sido congelados los precios y los contratos prorrogados varias veces desde 1941 y aunque al aumentar la inflación desde fines de los '50, ha-

bía aumentos porcentuales, al aplicarse sobre bases deformadas, los montos se seguían distorsionando. A fines de los '60 se creó la Dirección de la Asesoría Técnica de Arrendamientos (DATA), que al vencer los contratos sin acuerdo de las partes, asesoraba al juez para resolver el litigio, mejorando un poco la situación.

La ley 14.219 generó muchas decenas de miles de lanzamientos, en general según la antigüedad del contrato original, pues las diferencias eran enormes y no había una producción de vivienda para cubrir esa demanda concentrada. Para estimarla se realizó en 1976 la Encuesta de Vivienda y Arrendamientos, en Montevideo y otras ciudades. Mostró que había grandes diferencias entre los montos del mercado libre y el controlado; que la rentabilidad de viviendas buenas en barrios céntricos y costeros era bajísima en el controlado, y que en general las de baja calidad (al fondo en corredores y sin cumplir la normativa) tenían altísima rentabilidad.

Así, aunque se dio mayor impulso al Sistema Público, se terminó creando el Registro de Aspirantes a Viviendas de Emergencia (RAVE) que amparaba a los hogares con ingreso menor a 70 UR, aplazando los lanzamientos, y se aprobó la Ley 14.261 que permite (entre otros temas) incorporar a Propiedad Horizontal edificios que

no cumplen con las exigencias de la Ley 10.751, para poder venderlos a sus arrendatarios.

Un problema adicional que se presentaba al terminarse los conjuntos de vivienda era la demora en habilitarse los servicios, por las malas condiciones en que estaban las redes de distribución, lo que postergaba su entrega. Especialmente la coordinación con UTE fue muy difícil, pues no se podía avanzar los trámites para la conexión definitiva hasta que la obra no estuviese casi terminada, lo que recién se solucionó después de 1985. Para las obras en el Interior también hubo una mejora sustancial cuando UTE y OSE regionalizaron sus servicios y además crearon allí depósitos bien equipados de materiales.

En 1977, con los cambios en el gobierno dictatorial, se vuelve a modificar la estructura del Sector Vivienda, unificándose toda la gestión en el BHU, desaparece DINAVI e INVE se incorpora al BHU, pasando a ser el Departamento del Sistema Público.

Al retorno a la democracia se mantiene este esquema, hasta que en 1990 se crea el MVOTMA, con sus Direcciones (por entonces, DINAVI, DINOT y DINAMA). De 1990 a 2003 actúan el MVOTMA y el BHU. Pero en 1992, el Banco Central prohíbe al BHU otorgar préstamos de

vivienda con tasas subsidiadas, lo que implicó para las líneas de crédito más accesibles a la población triplicarlas, al pasar el interés del 2 % al 6 %, aumentando así el ingreso necesario de los hogares y haciendo los préstamos del BHU inaccesibles para hogares medios.

Y esto tuvo que aplicarse de inmediato; así, en conjuntos habitacionales del Sistema Público que ya estaban en obra, como se ponían a la venta cuando llegaban al 90 % de avance, ello llevó a que en muchas ubicaciones y especialmente en el Interior, quedaran totalmente fuera de la realidad del mercado. No pasó lo mismo con las cooperativas, pues escrituraban al iniciar la obra, estableciendo las condiciones de devolución, pero sí a las que todavía estaban en trámite para recibir el préstamo.

Luego de la gran crisis bancaria de 2002, se produce la última reestructura del Sector, con la DINAVI en la función directriz y la creación de la Agencia Nacional de Vivienda (2007), que se desglosa del BHU y atiende el mantenimiento de los conjuntos de la cartera social, en tanto el BHU de aquí en adelante se limita a la función de agente financiero.

El Sistema Público de Producción de Vivienda

Centrando la atención en los aspectos de la producción de viviendas en las distintas líneas de acción, analizaremos la evolución de algunas de ellas (otras se ven en otros artículos de esta edición), en virtud de las modificaciones que se produjeron en el Sector y las cambiantes situaciones por las dificultades que atravesó el país, las que también se reflejaron en el Sector. Así las Cooperativas de Ahorro y Préstamo que estaban en trámite durante el período dictatorial debieron reconvertirse en Sociedades Civiles² para poder llegar a construir sus viviendas, dada la suspensión por tiempo indefinido de los préstamos en aquella línea. También muchos cambios se produjeron tanto en el Sistema Público como en la Promoción Privada.

El Sistema Público fue al inicio un cometido de INVE, que actuaba en dos modalidades: Acción Directa y Acción Coordinada. En la primera operaba realizando los proyectos y licitando las obras, tanto en Montevideo como en ciudades y villas de cierta importancia del Interior. Hubo casos algo diferentes como el conjunto CH 101

² Las Sociedades Civiles de Propiedad Horizontal fueron creadas por Ley N° 14.804, en 1978, luego de la suspensión de los créditos a las cooperativas, y también se basaban en el ahorro previo

de la empresa COBLUMA, en Millán y Lecocq, realizado con un sistema de paneles prefabricados de hormigón de tamaño chico y mediano (el M 47), proyecto del Arq. Juan M. Muracciole, en su búsqueda de soluciones durables y de costos accesibles a sectores de ingreso medio-bajo.

En el período del MVPS, parte de la producción se orientó a eliminar los asentamientos irregulares de Montevideo, construyendo viviendas de muy bajo costo, las de tipo “A” (mínimo habitacional)³. Se realizaron muchos conjuntos de viviendas unifamiliares con terreno, contiguos a los asentamientos, demoliendo las antiguas, y contando los programas con apoyo de asistentes sociales, que se mantuvo varios años. Pero en general, salvo excepciones, las viviendas fueron decayendo al no ser mantenidas y los conjuntos fueron pareciéndose a los asentamientos próximos.

La Acción Coordinada se desarrollaba mediante Convenios con las Intendencias u otros organismos, como otros Ministerios; en el caso de las

³ Las letras A, B y C identificaban la categoría de las viviendas: Mínima, Económica y Media. También se usaron (1973-1976) las minúsculas para algo similar; así, a todos los CH de INVE en Montevideo, se agregaba al número una minúscula que daba idea de la tipología: “a” eran viviendas mínimas (usadas para erradicar asentamientos); “b” algo un poco mejor (pero hubo sólo un par) y “c” eran los CH económicos normales de INVE.

primeras, algunas como la de Artigas construyeron conjuntos en poblados menores, a lo que años después se agregó la obra de MEVIR. Se realizaron al inicio conjuntos importantes en Montevideo, como los altos bloques del Barrio Sur y otros en la zona del Cilindro Municipal.

La Acción Directa, funcionando tras la unificación en el BHU, encaró la realización de varios grandes conjuntos entre los que destacan por su tamaño los dos sectores del Euskal Erría en Malvín Norte, construido aplicando el sistema “Outinord” y el Conjunto América en Colón con elementos prefabricados. Estos conjuntos pretendían cubrir la demanda que provocaría la completa puesta en práctica de la ley de libre mercado de arrendamientos.

Luego de 1985 también se construyeron, por Convenio con la IMM, algunos sectores en la Unidad Buceo, junto a otros similares por Acción Directa del BHU (CH 99). También se realizaron una serie de edificios en la Avenida del Libertador para completar todo el tramo hasta llegar al Palacio Legislativo con la altura uniforme prevista en el proyecto urbano de la diagonal.

Hubo también interesantes conjuntos ejecutados por Acción Directa con la modalidad de concursos Proyecto-Precio, en predios del BHU, como

el del ex Arsenal de Guerra (“Ciudad de las Tres Cruces”) o en otros emblemáticos del Barrio Sur, como el del Medio Mundo, para reedificar allí, después de su lamentable demolición en dictadura. Otros casos interesantes son el gran reciclaje de la antigua cervecería en La Aguada y el CH 109 en el predio de la antigua usina eléctrica de los tranvías en Gonzalo Ramírez y Salto, con proyecto de Estudio 5. También se realizaron conjuntos por Acción Directa para entregar al Banco de Previsión Social, destinados a los jubilados, de los cuales quizá el más interesante, por los servicios complementarios que incluye, sea el ubicado en Caigú casi Millán.

Después de la suba de las tasas de interés para los proyectos financiados por el BHU, los Convenios dejaron de ser viables para las Intendencias del Interior, que ya no pudieron realizarlos, salvo alguna excepción. En cambio MEVIR pudo seguir construyendo en localidades chicas, pues se le mantuvo la tasa de interés del 2 %, sin lo cual habría sido imposible seguir atendiendo a ese sector de hogares.

En la Acción Directa, si bien se mantuvo la modalidad tradicional en predios bien ubicados que eran propiedad del BHU, se agregó con mucho mayor volumen una nueva modalidad: Proyecto-Precio-Terreno (PPT), que se adjudicaba por

licitación, tras ofertar por los tres aspectos y el BHU actuaba como propietario y se condicionaba el inicio de la obra a la venta previa de cierto porcentaje de las unidades del programa. Esta modalidad se aplicó desde mediados de los 90 al 2002. También dio lugar a proyectos de interés. En varias ciudades del Interior se construyeron conjuntos interesantes, incluyendo algunos de Salto, Paysandú, Fray Bentos, Mercedes y Rivera.

La línea de Promotores Privados

En los programas de Promotores Privados, cofinanciados por éstos y el BHU, al inicio al aprobarse el contrato se fijaba el precio de venta de las unidades, con el Valor de Tasación establecido aplicando la Ley, al que se incrementaba en un porcentaje y luego los vendía el Departamento Financiero de la Habitación del BHU, que los adjudicaba a sus ahorristas según su puntaje de ahorro previo.

Además de edificios de baja altura de nivel económico, y de Planta Baja y tres niveles, se realizaron otros en altura con ascensor de nivel medio, donde destaca el Parque Posadas, de más de dos mil viviendas, en el que participaron varias de las empresas constructoras más grandes del país.

Luego de mediados de los '70, la colocación de Obligaciones Hipotecarias Reajustables (OHR) que cotizaban en la Bolsa de Valores y eran otra fuente importante de recursos para el FNV (en ellas se debía realizar una parte del encaje obligatorio de todos los bancos y aseguradoras), se liberalizó y su cotización cayó. Para no paralizar obras, se dio la opción a los Promotores Privados de incorporar capital propio y a cambio vender libremente el 40 % de la unidades, fijando ellos su precio de venta.

Posteriormente se comenzaron a expandir las operaciones de los promotores privados, al autorizarse que recibieran préstamos para construir en Categoría II (vivienda económica) edificios en altura, en zonas atractivas.

Pero la oferta se sobredimensionó y con la crisis económica de 1982 la línea colapsó, quedando muchas obras interrumpidas al quebrar los promotores, dejando en Montevideo cantidad de estructuras inconclusas durante más de una década, de las que todavía queda alguna. También en algunas capitales del Interior se construyeron edificios, siendo destacable el barrio Maldonado Norte en esa ciudad.

El Sistema de Promoción Privada ya no se reabrió como tal, aunque años después se creó

la línea de Cofinanciamiento, donde participaba además otro banco, de la que se concretaron sólo algunas obras. Una de las más destacables fue el conjunto resultante del reciclaje de la Fábrica de Alpargatas, que se fue realizando por etapas. En cierta medida los PPT, que tienen cierto carácter de coparticipación público-privada, integran elementos propios del Sistema Público con otros de los promotores privados.

Concluyendo

La Ley tuvo rápidos efectos positivos, reuniéndose los recursos para el FNV y orientando su inversión en las distintas líneas de acción. Además hubo una firme respuesta de los equipos técnicos que conformaron los IAT y de la participación de la sociedad civil, que se canalizó hacia la modalidad que le resultaba más accesible para poder conseguir su vivienda. La magnitud de la demanda ilustra sobre la vigente necesidad que había de este instrumento.

La operativa aseguró un volumen importante de obras, con continuidad, y la voluntad de la búsqueda de nuevas respuestas técnicas para lograr costos accesibles, sin detrimento de la calidad y la durabilidad de las viviendas.

Pero la grave crisis institucional que atravesó poco después el país, distorsionó el normal funcionamiento previsto, alterando la línea de evolución inicial. A pesar de todo ese proceso, muchos elementos básicos se pudieron mantener y así, con los ajustes y adaptaciones, ahora en períodos estables, continúa dando buenos frutos.

Década de los '70

Sistema Público. Grandes conjuntos



• Euskal Erría. Sistema Outinord

Montevideo
3000 viviendas
Foto: SMA



• Complejo América

Montevideo
1200 viviendas
Foto: Google Maps

Fondos Sociales de Vivienda

Medio siglo de experiencias



• **Conjunto Habitacional "CUTCSA IV"**

Montevideo
118 viviendas
Foto: VIVIENDA POPULAR



• **Conjunto "Gráficos 1"**

Montevideo
Foto: VIVIENDA POPULAR

Cooperativismo de vivienda: realidades y desafíos

Equipo de Formación Integral “Cooperativismo de vivienda e Interdisciplina”*

* El equipo está actualmente integrado por los docentes de las facultades de Arquitectura, Diseño y Urbanismo, y Ciencias Sociales, de la Universidad de la República: Marcos Bracco, arquitecto; Fernanda Da Silva y Gustavo Machado, trabajadores sociales; Benjamín Nahoum, ingeniero, y Tania Seré, arquitecta.

Han participado en el mismo, también, otros docentes de dichas facultades.

El EFI se consolidó a partir de una propuesta de formación que, con base en antecedentes diversos, el equipo docente viene desarrollando en forma sistemática desde 2011, procurando el acercamiento al cooperativismo de vivienda como sistema de producción social de vivienda y hábitat. Ese trabajo tuvo su primera concreción en un curso de grado ofrecido para carreras dictadas por las referidas facultades de la UdelAR, con un fuerte énfasis en lo interdisciplinario, tanto en sus contenidos como en su metodología y en la integración del equipo docente y la población estudiantil involucrada, que desde 2017 incluye también cooperativistas. Posteriormente se incorporaron actividades de posgrado, básicamente cursos de Educación Permanente, realizados tanto en Montevideo como en el interior del país, e incluso en el exterior.

Los integrantes del equipo también realizan investigaciones en el tema, en el EFI, individualmente, o en otros equipos universitarios, y desde el presente año, vienen desarrollando tareas de extensión relacionadas con actividades de enseñanza de grado. Asimismo, se ha elaborado una propuesta de formación interdisciplinaria en posgrado sobre Vivienda Social, que se ha presentado a la FADU y la FCS.

Pensar en los cincuenta años transcurridos desde la aprobación de la Ley N° 13.728, Ley Nacional de Vivienda (LNV) lleva, inevitablemente a reflexionar sobre las grandes contribuciones que dicha ley hizo al sistema habitacional uruguayo. Una de ellas, la institucionalización del sistema cooperativo a partir de algunas experiencias previas, es hoy una de las más poderosas herramientas, si no la más poderosa, que el país tiene para atacar el problema. En este artículo procuraremos hacer una breve introducción al sistema, describir sintéticamente su realidad actual, y finalmente reflexionar sobre algunos desafíos para los años futuros, que pueden llevar a ajustes que hagan aún más eficiente el sistema.

El sistema cooperativo de vivienda

En el artículo 126 de la LNV se define que “son unidades cooperativas de vivienda las que cons-

tituidas con un mínimo de 10 socios y un máximo de 200, tienen por finalidad proporcionar vivienda y servicios complementarios a los mismos, construyendo con ese objetivo un inmueble o un conjunto habitacional (...)”¹.

Las cooperativas tienen dos modalidades: la de ahorro previo y la de ayuda mutua. En ambas, el grupo tiene que aportar, según la reglamentación actual, al menos un 15% del valor de las viviendas: el primero con un ahorro grupal (50% anterior a la escrituración del préstamo y otro 50% durante la obra) y el segundo aportando su mano de obra en el momento de la construcción. La Ley prevé una tercera modalidad, la de autoconstrucción, donde cada familia autoconstruye su vivienda a partir de un préstamo a la cooperativa, pero esta alternativa tuvo mínimas expresiones.

¹ Para reciclar viviendas se admiten grupos cooperativos con un mínimo de seis socios.

A su vez, las cooperativas se dividen en dos regímenes de propiedad: el de usuarios y el de propietarios. El de usuarios implica que la propiedad es colectiva, indivisa, recibiendo los socios el uso y goce de la vivienda. El de propietarios se regula por la legislación de propiedad horizontal, teniendo cada socio libre disposición del inmueble.

En relación a la participación, la estructura organizativa de las cooperativas posibilita la participación de sus socios, no sólo en la fase de construcción de las viviendas, sino en la gestión anterior y posterior a la obra². Posee una estructura permanente basada en los principios de democracia participativa, igualdad de derechos y deberes, distribución de tareas, delegación de funciones y control colectivo.

² Las leyes 13.728 y 18.407 establecen que la participación de los socios en las cooperativas de vivienda es un derecho y un deber.

El órgano máximo de una cooperativa es la Asamblea General, donde están representados todos los socios con un voto cada uno y es ella quien elige sus órganos de gestión, con campos específicos y complementarios: la Comisión Directiva, la Fiscal, la de Educación, Fomento e Integración Cooperativa, y la Electoral.³

En momentos específicos, la organización incorpora otros grupos de trabajo, dependientes de los primeros, que asumen la delegación de tareas no permanentes, como es el caso de la etapa de obra en la ayuda mutua, donde surgen las Comisiones de Obra, Trabajo y Compras, a veces de “Guardería”, o en la etapa de convivencia que funcionan comisiones de Biblioteca, festejos puntuales, deportes, juvenil, entre otras. Algo similar sucede en las de ahorro previo

La realidad actual

En el Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas de 2011 se registraron 30.045 hoga-

³ Ley 18.407.

res en cooperativas de vivienda, que representan el 2,62% del total de los hogares del país. El aumento significativo del número de cooperativas lo podemos visualizar tomando las registradas en el Censo de Cooperativas y Sociedades de Fomento Rural de 2009 (INE, 2010) y las registradas por la Agencia Nacional de Vivienda en diciembre de 2016, si bien hay diferencias metodológicas. En el 2009 se relevaron 581 cooperativas que involucraban a 21.687 familias, hasta diciembre del 2016 hay 907 cooperativas habitadas, 199 en obra y 233 en trámite⁴.

⁴ En el Censo del 2009 no se ubicó a 66 cooperativas, por lo que no se tiene información de las mismas. En el relevamiento de la ANV de 2016, no se tienen datos de 8 cooperativas y de otras tantas que aún no han iniciado el estudio del terreno o proyecto cooperativo para el acceso al préstamo. Los datos fueron trabajados por Gustavo Machado en *Habitar las experiencias. Aprendizajes y Sociabilidad comunitaria en las cooperativas de vivienda en Uruguay*. Tesis de Doctorado en Educación de UNER, Paraná, Argentina. Inédito.

Cooperativas por etapa

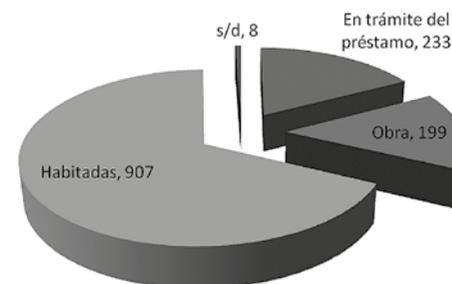


Gráfico 1. Datos de ANV, 2016 (Machado, op. cit. en llamada 1)

Por tanto, a diciembre de 2016 son 1347 las cooperativas, por lo que tomando como promedio el dato del Censo de 2009, de 37,32 socios (familias) por cooperativa, el movimiento cooperativo de vivienda superaría las 50.000 familias.

Distribución de cooperativas de vivienda por tipo de propiedad

Tipo/Años	1969-2009		1969-2016	
	Frecuencia	Porcentaje	Frecuencia	Porcentaje
Usuarios	420	72.3%	776	57,6
Propietarios	155	26.7%	564	41,9
Sin datos	6	1%	7	0,5
Total	581	100%	1347	100%

Tabla 1. Datos de INE – Censo de Cooperativas y SFR (2010) y ANV (2016) (Machado, op. cit.)

Se puede observar en los anteriores cuadros que en los últimos años se mantiene relativamente la relación de cooperativas de ayuda mutua con las de ahorro previo, pero existe un crecimiento de las de propietarios, en relación a las de usuarios, que sin dejar de ser las predominantes, no crecieron a la par de las de propietarios, promovidas fundamentalmente por el Plan de Vivienda Sindical.

Distribución de cooperativas de vivienda por modalidad de aporte

Tipo/Años	1969-2009		1969-2016	
	Frecuencia	Porcentaje	Frecuencia	Porcentaje
De ahorro previo	128	22%	208	15,4
De ayuda mutua	447	77%	1132	84,0
Autoconstrucción	6	1%	7	0,5
Total	581	100%	1347	100%

Tabla 2. Datos de INE – Censo de Cooperativas y SFR (2010) y ANV (2016) (Machado, op. cit.)

Cooperativas según modalidad y sistema de propiedad

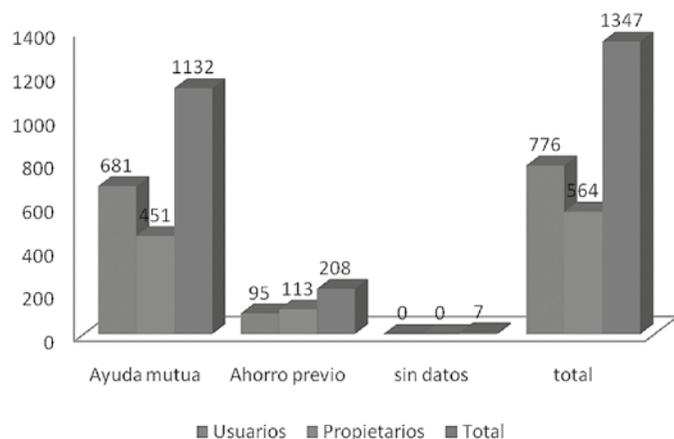


Gráfico 2. Datos de ANV de 2016 (Machado, op. cit. en llamada 1)

Cooperativas según región

Tipo/Años	1969-2009		1969-2016	
	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje
Montevideo	366	63%	636	47,2 %
Interior	215	37%	699	51,9%
Sin datos	0	0%	12	0,9%
Total	581	100%	1347	100%

Tabla 3. Datos de INE – Censo de Cooperativas y SFR (2010) y ANV (2016) (Machado, op. cit.)

Sucede algo parecido en la relación de cooperativas del Interior y Montevideo: si bien Montevideo sigue predominando, se ha dado un crecimiento mayor en los últimos años en el interior del país, favorecido fundamentalmente por los departamentos donde se promovió por las Intendencias el acceso a tierras.

El momento actual es de crecimiento del sistema cooperativo como se puede visualizar en el gráfico 4 que recoge el año de inicio de obras cooperativas.

Distribución por departamento

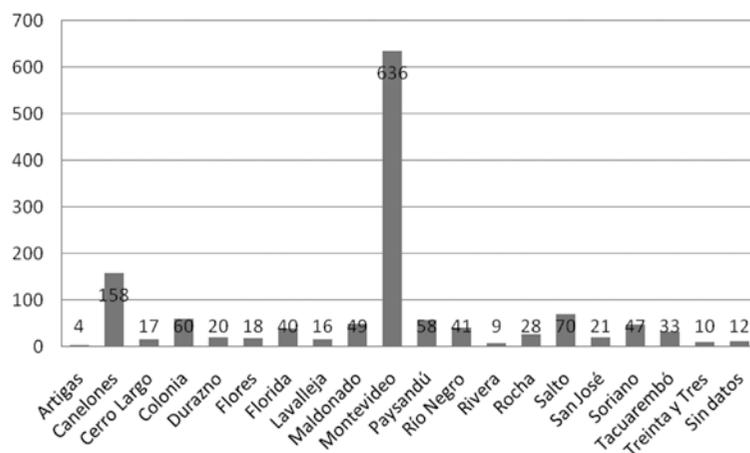


Gráfico 3. Datos de ANV de 2016 (Machado, op cit. en llamada 1)

Obras cooperativas por año de inicio

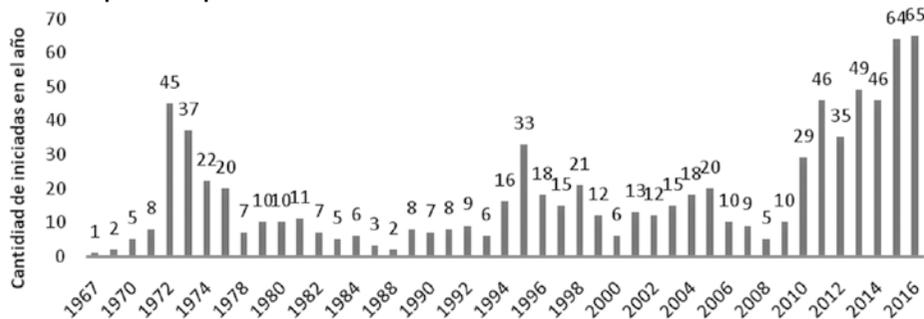


Gráfico 4. Datos de INE – Censo de Cooperativas y SFR (2010) y ANV (2016) (Machado, op. cit. en llamada 1)

Si bien 2016 fue el año de mayor inicio de obras cooperativas y en los últimos seis años se registraron los mayores valores en este sentido, al tener la reglamentación vigente un tope de 50 viviendas por cooperativa, el número mayor de viviendas en obra corresponde a 1973. A fines de ese año, en efecto, existían 43 cooperativas construidas o en obra, que totalizaban 3.342 viviendas⁵, mientras que las últimas 43 cooperativas que iniciaron sus obras suman 1.262 viviendas (Machado, op. cit.).

Desafíos futuros y asignaturas pendientes

El crecimiento del sistema, la priorización presupuestal en el marco de los demás programas de vivienda y la mejora en el proceso de estudio y aprobación de los préstamos ha sido un gran avance, que, no obstante, presenta algunas dificultades, desafíos y temas pendientes que intentaremos desarrollar brevemente.

Los mismos surgen de nuestra experiencia, investigaciones y de las visiones que hemos ido recogiendo de los diferentes actores, y constituyen desafíos del sistema o aspectos a resolver, que entendemos requieren una profunda

⁵ Juan Pablo Terra (1986) *Proceso y significado del cooperativismo uruguayo*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental- Arca.

reflexión para arribar a ajustes y modificaciones en la normativa actual. en pos de la mejora y actualización del sistema.

Recursos. Un primer problema, muy importante, estriba en la insuficiencia de los recursos asignados. Si bien una parte importante, del orden de la mitad, del presupuesto de inversiones en vivienda del MVOTMA, se destina al cooperativismo, la exigüidad de ese presupuesto hace que igualmente lo asignado esté lejos de satisfacer una demanda, que seguramente sería mayor incluso, si hubiera más recursos. Baste señalar que el presupuesto total del MVOTMA para vivienda hoy no alcanza al cinco por mil del PBI y que, en los llamados a postulaciones para recibir préstamos para cooperativas, por cada una que sale sorteada hay una o dos que deben esperar a la siguiente oportunidad.

Sorteos. El sistema de sorteos, al no considerar la antigüedad de la aprobación de recaudos de la cooperativa, ha generado que haya grupos que salen sorteados apenas se presentan, empezando la obra sin la madurez suficiente. En efecto, el grupo inicia el proceso de solicitud del préstamo sin evaluar en profundidad su preparación para comenzar la obra, puesto que la poca probabilidad de salir en el primer sorteo y la posibilidad de tener que pasar por tres (que implica al menos dos años) lo presiona a empezar el camino; mientras tanto, otros grupos tienen que esperar tres sorteos y la adjudicación directa, viviendo procesos más largos de lo deseable, con desgaste y deserción, por lo que tampoco aprovechan ese mayor tiempo para prepararse mejor.

Tope de 50 viviendas. El tope de cincuenta viviendas por cooperativa, vigente desde fines de la dictadura, se ha mantenido hasta hoy sin una razón convincente, pese a que la LNV prevé que el máximo por cooperativa puede ser de 200 núcleos familiares. Esto no permite -fundamentalmente en barrios donde aún se encuentran terrenos de dimensiones importantes- un desarrollo territorial en términos barriales, planificado unificadamente con criterio de conjunto: se proyectan barrios con muchas cooperativas pequeñas, donde se repite la infraestructura, servicios y espacios comunes en cada una de ellas, desperdiciando la posibilidad de llegar a mejores dimensiones, y hacerlos complementarios y no repetitivos. Además, en la obra se impide el aprovechamiento de las economías de escala, lo que se agrava por el sistema de sorteos que impide planificar la construcción conjunta de cooperativas próximas.

Asignación de dormitorios. Otro tema a mejorar es el de la asignación de las viviendas con la cantidad de dormitorios que corresponde a la composición del núcleo familiar al momento que la cooperativa solicita el préstamo, sin considerar la posibilidad de desarrollo y crecimiento de las familias ni tampoco el proyecto arquitectónico y sus posibilidades de evolución, y sin permitir a la cooperativa decidir entre metros cuadrados y terminaciones, algo que sucedía en reglamentaciones anteriores y no trajo inconvenientes. La modificación producida en la reglamentación 2008, en cambio, pone en riesgo a la solución de vivienda cooperativa por su poca capacidad de adaptarse al futuro de las familias.

Sistemas constructivos. Es interesante reflexionar sobre un cierto estancamiento en las costumbres constructivas, con el arraigamiento del sistema de construcción tradicional y las dificultades para innovar aplicando otros sistemas, contrariamente a lo que sucedió en los '70, en que prácticamente las cooperativas introdujeron la prefabricación en los conjuntos habitacionales. Esto por un lado se origina en que la cooperativa es, como "empresa constructora", una empresa joven, que desarrolla un único proyecto, al que juega su futuro, y la innovación conlleva un riesgo difícil de asumir. Pero lleva al grupo, en el caso de la ayuda mutua, a la realización de una gran cantidad de horas en un horario que, atento a las nuevas condiciones laborales y sociales, se hace difícil de cumplir si además se tiene en cuenta la necesidad de no desfazarlo del horario de trabajo del personal contratado, ya que el mismo depende de la ayuda mutua para su correcto desempeño. Un elemento que no favorece la ampliación de opciones tecnológicas son los problemas en el desempeño en las cooperativas del Plan de Vivienda Sindical.

Importancia de la ayuda mutua. Precisamente, es importante pensar en los efectos que genera la realización de ayuda mutua, dependiendo de cómo es entendida y asumida por el grupo: puede ser un factor de unión, de vínculo, una forma de que la cooperativa se fortalezca como grupo y se apropie del proyecto, pero se observa que no siempre tiene ese resultado. Por ello es necesario trabajar para que el efecto sea el más potenciador posible en los grupos, pero en algunos aspectos se requiere una revisión y nos arriesgamos a decir que quizás, algunos cambios.

Las cooperativas de ahorro previo. En esta modalidad se visualiza una distinción cada vez más clara entre cooperativas que eligen realizar directamente la gestión de la obra y las que optan por confiarla a una empresa constructora, contratando la construcción por un precio global. Sobre esto abunda la publicación “Vivienda por cooperativas de ahorro previo. Un camino y sus encrucijadas”⁶, a la que nos remitimos, pero no queríamos dejar de mencionarlo. Allí se destaca la importancia que la decisión (que implica una mayor dedicación de las familias o un mayor esfuerzo económico) es fundamental que sea temprana, de forma que pueda haber una comparación adecuada.

La posobra. Otro desafío sobre el que es necesario trabajar es el de la etapa de convivencia y cómo prepararla. Es interesante cómo se visualiza por parte de los estudiantes que han realizado los cursos de cooperativismo en vivienda (visión que el equipo docente comparte) la necesidad de repensar el momento en que finaliza (según la normativa vigente) el asesoramiento técnico. Cuando comienza la parte más importante y extensa de la vida de la cooperativa (habitar) deja de recibir asesoramiento. Si a ello se suma la dificultad para acceder a financiamiento para el mantenimiento y mejora de los conjuntos (el MVOTMA no tiene una línea de crédito para

ello y la de INACOOOP parecería insuficiente) ello genera situaciones difíciles de sobrellevar por los grupos cooperativos.

El asesoramiento técnico. También se visualiza una necesidad de repensarlo: su composición disciplinaria mínima hoy parece insuficiente; los controles por parte del Estado son imperfectos y esto, sumado a otros factores, conlleva procesos con muchos conflictos entre las cooperativas y su respectivo instituto que debería procurar prevenirse en futuros procesos.

Áreas máximas por unidad y valores de tasación. También sería necesario repensar las áreas máximas establecidas en la reglamentación para cada tipo de vivienda, ya que el tener que ajustarse a ellas genera por su exigüidad, en algunos casos, proyectos arquitectónicos de menor calidad y no necesariamente más económicos. Y, también, para lograr efectivamente la densificación de áreas centrales, ajustar los valores de tasación particulares para esta condición y la de las tipologías más “difíciles”, además de fomentar la disponibilidad en las carteras de tierras de terrenos céntricos.

Los temas analizados no agotan la lista de aspectos a reestudiar. Sólo a título de inventario, mencionemos, por ejemplo, la aplicación de impuestos en la construcción de vivienda cooperativa (y en general, social) y las tasas de interés de los préstamos, que encarecen costos que después deben subsidiarse, restándole recursos al MVOTMA; la necesidad de fortalecer las carteras de inmuebles, para facilitar el acceso

a suelo adecuado; la creación de un “subsidio de localización” que permita usar terrenos centrales; la autorización y viabilización del empleo de saneamientos alternativos en localidades sin evacuación a colector; racionalizar el monto y distribución temporal de los honorarios de asistencia técnica; fomento de programas heterogéneos (ingresos, edades, etc.) para generar inclusión; ajuste del financiamiento para el ingreso de nuevos socios; consideración de la seguridad como un rubro del presupuesto; fomento de los sistemas de construcción y uso que mejor respeten el ambiente y la eficiencia energética; estimular las cooperativas de escala al menos media o las “cooperativas dispersas” en los casos de terrenos pequeños próximos.

Incluir aquí todos estos temas, que también son muy importantes y merecen una reflexión conjunta de los actores del sistema, excedería la extensión y alcance de este artículo, y además sobre muchos de ellos hay ya trabajos que los analizan y proponen soluciones. Pero también son parte del esfuerzo que hay que hacer para potenciar aún más un sistema que ha probado largamente su eficiencia y que hoy es referencia en todo el mundo.

Es tarea de las federaciones y las cooperativas animar nuevos proyectos que desplieguen la potencia del cooperativismo y del trabajo colectivo en la construcción alternativa de ciudades y ciudadanos en un contexto adverso para quienes levantan la bandera de la igualdad, la solidaridad y la autogestión colectiva.

⁶ Investigación realizada por el Equipo de Evaluación de Programas y Tecnologías para la Vivienda Social, del Instituto de la Construcción, FADU, en el marco de un proyecto de investigación y desarrollo de CSIC. La publicación (Montevideo, 2017, Abbadie y otros) fue realizada también con el apoyo de CSIC, por medio del programa “Artículo 2” de apoyo a la comprensión pública de temas de interés general.

Los Fondos Sociales de Vivienda

Francisco Beltrame*

* Francisco Beltrame es arquitecto, con extensa actuación como integrante del instituto de asistencia técnica Centro Cooperativista Uruguayo, asesorando cooperativas de vivienda y al Fondo Social de Obreros y Empleados de CUTCSA. Fue asesor de DINA VI, presidente de MEVIR y Ministro de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente. Actualmente es Presidente de la Agencia Nacional de Vivienda.

Los cincuenta años de la aprobación de la Ley de Vivienda N° 13.728 son una buena excusa y un buen momento para revalorar sus aportes a la solución de los problemas habitacionales de nuestro país. Los amigos de VIVIENDA POPULAR me han pedido que escriba en concreto sobre una de las formas de producción social de vivienda que esa magnífica ley prevé: los Fondos Sociales de Vivienda (FSV).

La creación de los Fondos Sociales de Vivienda

El antecedente inmediato de la creación de los FSV se ubica en el año 1967, en el marco de los convenios colectivos de varias ramas de actividad. Estando en disputa el incremento salarial, se lauda una aportación sobre el total de las masas salariales, que en los hechos significa una redistribución de recursos, de forma tal que favorece el acceso a la vivienda a aquellos que no contaran con una solución.

Recordemos que la formulación del proyecto de ley de vivienda que se consideraba en el Parlamento en noviembre del año '67, cerraba su articulado con un capítulo XI referido a "Disposiciones transitorias", no existiendo en todo el texto ninguna mención a los Fondos Sociales.

Esta figura se incorpora en el texto que la Comisión Especial presenta en diciembre del '67 a la Cámara, como uno de los capítulos adicionales, al compatibilizar su propuesta con la remitida por el Poder Ejecutivo que, a iniciativa del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, lo reseña en los siguientes términos: "(...) Un capítulo sobre Fondos Sociales (Capítulo XI del nuevo proyecto) agregado a continuación del referente a cooperativas de vivienda."¹

(...) Los Fondos Sociales, de carácter gremial, establecidos en convenios colectivos y dirigidos

¹ Informe de la Comisión Especial sobre Plan Nacional de Vivienda de fecha 20/12/1967.

por comisiones paritarias, constituyen un tipo de cooperativa de vivienda "sui generis" que a través de convenios especiales con el Departamento Financiero de la Habitación depositarán allí sus ahorros y obtendrán el crédito necesario para actuar con eficacia (...).²

En los hechos el texto de la ley -como también sucede con las experiencias pioneras de las cooperativas de vivienda- recoge lo plasmado en consejos de salarios anteriores a su formulación. Como ejemplo, nombramos el de la rama de transporte, que en el convenio colectivo del 22/06/1967 ya había definido y aprobado la creación del fondo social correspondiente.

Mientras aún estaba en discusión en el Parlamento la Ley de Vivienda, el decreto 309/968 del 16/05/1968 reglamenta el funcionamiento de los

² Ídem.

fondos sociales fundamentando en los siguientes términos el adelantamiento de esta medida:

“Visto: los convenios colectivos de la Estiba, Transporte de Montevideo, Construcción, Construcción de Canelones, ONDA y el laudo de la Madera (...) Que la reglamentación que se requiere urgentemente no cristaliza fórmulas que puedan afectar la puesta en inmediato funcionamiento de la ley nacional de viviendas, actualmente a estudio del Parlamento, sino que por el contrario adelanta normas indispensables para el cumplimiento de los objetivos perseguidos (...)”

El desarrollo del sistema

Posteriormente, aprobada la Ley 13.728 se da una actualización de la reglamentación a través del decreto 68/971 que, entre otras disposiciones de adecuación a dicha ley, dispone en su artículo 10 la obligación a requerir los servicios de Institutos de Asistencia Técnica (IAT).

Los FSV se crean en el marco de una década -la del '60- caracterizada por la ausencia de res-

puesta a la problemática de vivienda, ante la “quiebra” del BHU (cuyos fondos, prestados en moneda nacional, se habían licuado con las enormes inflaciones de esa década), en una situación de inestabilidad económica y con un movimiento social creciente en conciencia y organización.

Entre los elementos claves a destacar y revalorizar está la instrumentación de ese ámbito de encuentro bipartito, como extensión de la experiencia de los consejos de salarios y convenios colectivos, que fueron los Fondos Sociales; cabe señalar que los más dinámicos, que lograron antes del '73 niveles de organización y estructuración que posibilitaron su funcionamiento aún en dictadura, fueron el de la Estiba y los de Transporte de Montevideo, que estaban organizados por empresa.

Otros fondos, como el de la Construcción y la Industria Gráfica, no pudieron lograr ese grado de consolidación, posiblemente por las dificultades que representaba generar las condiciones de organización, con la multiplicidad de empresas que aglutinaban dichas ramas de actividad.

Los referidos fondos lograron consolidarse recién luego de restaurada la democracia, ya que durante la dictadura la prohibición del funcionamiento de los sindicatos lo impidió.

Por sus intervenciones constructivas los fondos sociales de la Estiba, de CUTCSA y Gráficos son los que lograron mayor impacto en construcción de vivienda nueva y además de cumplir a cabalidad con los requerimientos de calidad de las viviendas, significaron verdaderos aportes a la ciudad. Son múltiples los ejemplos de esto, como puede apreciarse en las imágenes que acompañan esta edición.

Desde la creación del sistema en 1967 a la fecha se constituyeron ocho fondos sociales, cinco de ellos de empresas de Transporte de Montevideo, el de la Industria Gráfica, el de la Industria de la Construcción y el de la Estiba, actualmente en proceso de liquidación. En su conjunto generaron más de 2.300 soluciones habitacionales.

Dichos fondos se aplicaron no sólo a la construcción de vivienda nueva, sino que también desa-

rollaron y desarrollan soluciones habitacionales para sus integrantes a través de programas de compra de vivienda usada, refacción y acondicionamiento de las mismas. En particular, el fondo de la Construcción ha basado el desarrollo de su política en acciones sobre el *stock* existente. Tampoco han descuidado las acciones de mantenimiento y refacción de las viviendas y espacios comunes de los conjuntos construidos por este sistema.

La preocupación por jerarquizar en los proyectos las áreas comunes, ya sea de circulación o encuentro de los vecinos para otras actividades, se constata en una buena cantidad de los conjuntos. Basta concurrir y transitar por los mismos para apreciar la importancia dada a ellos en la mayoría de los proyectos, que se pueden apreciar también en las imágenes de esta edición.

El desarrollo de actividades de información y formación para los futuros vecinos de los complejos y en particular para los integrantes de las comisiones administradoras de cada edificio, denotan también la importancia asignada a la conviven-

cia. Desde su creación, los fondos sociales han venido operando y aplicando subsidios a sus integrantes, con recursos propios, en todos estos programas de acceso a la vivienda.

Es de destacar que tanto la política de acciones sobre el *stock*, la aplicación de subsidios, los programas de preparación para la convivencia, se anticipan a las políticas públicas desarrolladas a partir del año 2005.

Perspectivas

Uno de los Fondos Sociales de Vivienda ha logrado hacer uso de las exoneraciones fiscales que prevé la Ley N° 18.795, ya que su posición financiera le permitió encarar la construcción de vivienda nueva con fondos propios. Al hacer uso de esta opción, abarató el precio final de la vivienda, que trasladó íntegramente a sus beneficiarios, al evitar los costos de la intermediación del promotor, y descontar el IVA compras.

Creemos que el camino recorrido por los gremios de trabajadores que constituyeron fondos

sociales, puede extenderse a otras ramas de actividad. La apropiación de esta forma de producción optimiza la chance de colaborar en la solución de la problemática de vivienda de sus integrantes.

Debemos tener claro, sin embargo, la necesidad de un análisis previo de elementos que permitan valorar la sustentabilidad de dicho emprendimiento en las distintas ramas de actividad. Estamos hablando de que serán condiciones favorables, las de los sectores numéricamente importantes de trabajadores, con estabilidad de trabajo en la actividad y en lo posible con variaciones de salarios significativas. Esta variación determinará que parte del colectivo tenga por sus ingresos resuelta la problemática de la vivienda y colabore así con un efecto redistributivo, con los trabajadores que aún no han podido resolver esta problemática.

Década de los '80

Recolección de firmas para derogar la "ley" 15.501 (pasaje compulsivo de las cooperativas de propiedad colectiva a individual)



• **Recolección de firmas para derogar la "ley" 15.501**
(pasaje compulsivo de las cooperativas de propiedad colectiva a individual)
Fotos: Archivo FUCVAM

Década de los '90

Reciclaje por cooperativas de ayuda mutua



• Cooperativa COVICIVI

Montevideo
34 viviendas
Foto: Andrea Sellanes



• Cooperativa COVIRAM

Montevideo
18 viviendas
Foto: Archivo FUCVAM

Galeana por medio siglo de cooperativismo uruguayo

Los presupuestos participativos nos llegaron desde Porto Alegre, la Metroguagua (o BRT) desde Curitiba, los microcréditos desde Bangladés y el cooperativismo de vivienda desde Uruguay. El siglo XXI nos dice que ese otro mundo posible que todos reivindicamos pasa por seguir aprendiendo más y mejor de ese Sur que ha hecho de la necesidad, virtud.

El ejemplo de las cooperativas de vivienda por ayuda mutua de Uruguay ha sido en los últimos años una inspiración para los que creemos que los modos de habitar del

siglo XXI pasan necesariamente por impulsar la importancia del derecho de uso de la vivienda frente al derecho de propiedad. Seguiremos atentos a la evolución del movimiento cooperativista de Uruguay, conscientes de la complejidad de mantenerlo vivo. Hakim Bey hablaba de las zonas temporalmente autónomas (TAZ) como los espacios posibles de la utopía, en los que dominaba la táctica de la desaparición. Algo parecido ya habíamos leído en los *Lamed Wufniks* descritos por Borges (“Si un hombre llega al conocimiento de que es un *Lamed Wufnik* muere inmediatamente y hay otro, acaso en otra región del planeta, que toma su lugar”).

Debemos estar agradecidos por que esa zona temporalmente autónoma que son las cooperativas de vivienda de Uruguay alcancen ya su medio siglo de edad. A todos esos “nadies” de Galeano, “que no son, aunque sean”, desde Canarias les decimos ¡Felicidades!

Vicente Díaz (Las Palmas de Gran Canaria, 14-11-2018)

La ley, las políticas habitacionales y el derecho a la vivienda

Gustavo Machado*

* Asistente Social (EUSS-FCS-UdelaR), Magister en Servicio Social (UFRJ-UdelaR) y Doctor en Educación (UNER). Profesor Adjunto del Dpto. de Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Sociales de la UdelaR e integrante del Espacio de Formación Integral "Cooperativismo de Vivienda e Interdisciplina". Es Jefe del Departamento. de Trabajo Social de la ANV.

La impronta de la Ley

En diciembre de 1968 se sanciona la Ley N° 13.728 (“Ley Nacional de Vivienda”, LNV) en un contexto particular como se refiere en otro artículo de esta edición de VIVIENDA POPULAR: particular, porque constituyó una iniciativa de generar un “Plan Nacional de Vivienda” en momentos de liberalización de la economía uruguaya.

La LNV modifica sustancialmente la política habitacional, recoge postulados y propuestas de la Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (CIDE)¹, propone un alcance universal, la necesidad de la planificación quinquenal y la acción estatal permanente, en una coyuntura adversa, autoritaria, liberal y regresiva.

¹ “Sólo a raíz del trabajo de la CIDE se logró un ángulo adecuado para enfocar la política habitacional” (Terra, 1971: 9).

Hasta la década del ‘60 la vivienda no aparecía como un problema importante para el país. El bajo índice de crecimiento demográfico y la relativa prosperidad económica, que caracterizaban hasta entonces al Uruguay, permitieron el acceso a la vivienda a grandes sectores de la población.

Es así que la cuestión de la vivienda recién se torna como tema “político”, con la pérdida de poder adquisitivo de los trabajadores y capas medias, los momentos de hiperinflación de la década del ‘60 y la movilización popular.

El contexto institucional era otro elemento de emergencia en el área vivienda: el INVE apenas construyó aproximadamente 5.000 viviendas en treinta años de existencia (Terra, 1971: 6) y el Banco Hipotecario (BHU) estaba paralizado, sin fondos por la baja rentabilidad de sus préstamos

(otorgados en moneda nacional) a causa de la hiperinflación.

Pero la Ley se explica fundamentalmente por las fuertes presiones de las empresas constructoras privadas, que precisaban de la inversión estatal para la reactivación de un área tan sensible de la economía nacional.

Así es que en diciembre de 1968 el Poder Ejecutivo promulga la LNV, procurando dar solución al problema habitacional que hasta ese momento no había sido resuelto, más allá de los intentos legales e institucionales para ello, muchas veces con políticas dispersas y antagónicas.

La Ley 13.728 establece un Plan Nacional de Vivienda que persigue sintéticamente: coordinar la construcción de viviendas entre el sector público y privado, creando la Dirección Nacional de

Vivienda (DINAVI), articulada con funciones jerarquizadas del BHU; fomentar el ahorro público destinado a vivienda, creando el Fondo Nacional de Vivienda, y orientar la inversión en la materia, privilegiando a los sectores más desfavorecidos, a través de Planes Quinquenales que deberán realizar los gobiernos. Otro aspecto importante de esta Ley fue la legislación sobre la modalidad cooperativa, dando impulso a experiencias incipientes.

Por otro lado, la Ley crea la Unidad Reajutable, moneda ficta que se incrementa con el Índice Medio de Salarios, también creado por la LNV; establece la necesidad de reglamentar la afectación máxima de los ingresos para el pago de las cuotas de los créditos, y asegura mínimos habitacionales, definiendo condiciones de la vivienda adecuada².

² La LNV en su artículo 12 establece que es *“aquella que cumpla con el mínimo habitacional definido en el artículo 18 y que tenga el número de dormitorios necesarios de acuerdo a la composición familiar”* y el artículo 18 define detalladamente los aspectos técnico-constructivos de las viviendas.

Cinco décadas de políticas habitacionales: pretensiones legislativas, intenciones políticas y tensiones socioeconómicas y urbanas

Si bien la LNV da marco global y articulado a la política habitacional, otras acciones han surgido e instaurado prácticas estatales y de la sociedad en torno a vivienda, que no son todas atribuibles a la Ley y que en muchos aspectos la contradijeron.

No obstante, podemos ubicar algunos resultados de la puesta en marcha de la Ley, que agruparemos en tres ejes:

- a. La instauración del derecho a la vivienda.
- b. Las formas que adoptó la política habitacional.
- c. La conformación de actores sociales.

a. La instauración del derecho a la vivienda

El derecho a la vivienda se incluye en los derechos sociales en nuestro país, tanto por la construcción jurídica que lo consagra, como por la inclusión de programas de vivienda desde el temprano Estado social.

Sin embargo, una acción mínima del Estado y una provisión mayoritaria a través del mercado, configuran un derecho de baja intensidad y por

lo pronto, sin capacidad de *justiciabilidad* (Abramovich y Curtis, 2014).

La LNV expresa por primera vez el derecho universal a la vivienda. En su artículo 1° enuncia: *“Toda familia, cualesquiera sean sus recursos económicos, debe poder acceder a una vivienda adecuada que cumpla el nivel mínimo habitacional definido en esta ley. Es función del Estado crear las condiciones que permitan el cumplimiento efectivo de ese derecho.”*

Si bien la Constitución de la República, en su artículo 45 establecía algo similar, no colocaba que es función del Estado garantizar las condiciones para la efectivización de ese derecho, como tampoco lo hacía la conocida como Ley Serrato de 1921, que se llamó “Derecho Social a la vivienda”, pero que promovía el acceso a créditos para adquirir o construir, para funcionarios públicos y algunos privados en determinadas condiciones.

Otro elemento que favorece la construcción de la vivienda como derecho fueron los incentivos al ahorro y que el Fondo Nacional de Vivienda, que crea la LNV, se constituyera con aportes de trabajadores y empleadores, lo que instituía su exigibilidad.

La acción implementada por la Dirección Nacional de Vivienda (DINAVI), creada por la LNV

en la órbita del Ministerio de Obras Públicas de esa época, generó un desarrollo de la política e inversión sostenida y creciente hasta la consolidación de la dictadura.

Si bien durante la dictadura hubo fuertes inversiones públicas para construir a través de privados, la acción estatal en las décadas siguientes no ha sido significativa en lo cuantitativo, lo que no ha permitido desmercantilizar o al menos paliar las formas extremas de la especulación sobre la vivienda, a pesar de los intentos actuales de diversificar la oferta pública de atención a la demanda habitacional.

b. Las formas de la política habitacional

En relación a lo anterior, la política habitacional fue asumida con mayor protagonismo estatal a partir de la LNV.

La política habitacional la podemos clasificar de varias maneras, pero asumiremos dos de ellas. Una, distingue entre la acción normativa y la acción directa (Portillo, 2015). La primera se refiere al rol regulador del Estado, fijando legislaciones, condiciones, restricciones, impuestos e incentivos para la construcción, ubicación y desarrollo del parque habitacional; por otro lado, en la acción directa distinguimos la intervención sobre la

demanda, con créditos y/o subsidios para el acceso a la vivienda, y por otro lado acciones sobre la oferta, generando una oferta pública de vivienda que restrinja o compita con el mercado en la resolución del problema por parte de la población.

Otra forma de agrupar las políticas habitacionales es clasificándolas en reguladoras, de acceso a la vivienda y de permanencia. Las reguladoras, como las normativas, fijan condiciones del desarrollo del parque habitacional, pero también establecen expectativas en torno al tipo de respuesta estatal. Por otro lado, las de acceso refieren tanto a las acciones de oferta pública como de créditos a la demanda para la adquisición o construcción de una vivienda nueva o una existente.

Las políticas de permanencia, a su vez, refieren a considerar el mantenimiento edilicio, social y patrimonial de las viviendas, tanto como la capacidad de pago y permanencia de la población residente, tanto sea en viviendas propias, públicas o de apropiación informal, como ocupaciones de fincas o terrenos.

La LNV ha establecido un conjunto de políticas que refieren tanto a la oferta como a la demanda, vinculadas al acceso, e instituye condiciones para que sean asequibles y por tanto sus residentes puedan pagarlas con sus ingresos.

En estos cincuenta años ha habido distintas realidades, por las variaciones de las políticas habitacionales, en particular al relacionar créditos con subsidios. Un elemento favorecedor fue la creación de la Unidad Reajutable, que acompaña la evolución de los ingresos de los trabajadores.

En relación a la oferta se han desarrollado diferentes programas públicos de vivienda, en las primeras décadas primordialmente por gestión directa y en las últimas a través de privados. Es importante rescatar el espíritu de la Ley (reconocible en lineamientos de los últimos Planes Quinquenales, pero desconocido en programas impulsados desde la época de la dictadura hasta inicios de este siglo) de “(...) *integrar familias de distintos niveles de ingresos en el mismo conjunto habitacional con el objeto de evitar una segregación social inconveniente*” (art. 113 LNV) y por otro lado: “*Los organismos que participen en el sistema público de producción de viviendas procurarán la construcción de conjuntos habitacionales socialmente integrados, dotados de espacios públicos, de servicios sociales, culturales y recreativos, y de unidades comerciales o de producción artesanal o agraria cuando corresponda*” (art. 114).

Esta visión integral (e integradora) del hábitat se puede encontrar en los conjuntos habitacionales

construidos en el primer lustro del Plan Nacional de Vivienda; luego, como parte de la estrategia de focalización del modelo neoliberal que implantó la dictadura, se generaron localizaciones de grupos habitacionales que consolidaron la segregación socio-territorial y la conflictividad urbana.

En relación a la demanda, la LNV previó distintas modalidades de créditos: para familias (para adquirir, construir y refaccionar) y también para colectivos, donde se destaca la instauración del cooperativismo de vivienda como programa que se ha desarrollado en las cinco décadas con construcciones de calidad en lo edilicio y comunitario, inaugurando la forma de propiedad colectiva como una de sus modalidades, junto a la autogestión de los propios cooperativistas.

En relación a la permanencia, la LNV instala el subsidio para garantizar que se afecten los ingresos de las familias sólo hasta los montos máximos establecidos por la Ley, pero los mismos no fueron implementados o fueron retaceados en distintos momentos; aunque hay otros antecedentes, como la Ley N° 14.105 de comienzos de 1973, recién en 2017 se integraron definitivamente al cuerpo legal de la política habitacional como subsidio a la cuota (Ley N° 19.588).

c. La conformación de actores sociales

Toda política social tiene efectos en la trama asociativa de la población, movilizándolo o no actores, en la resolución de sus necesidades. La LNV no establece en todos los programas la institución de actores sociales, pero sí lo hace en algunos capítulos, el X y XI especialmente, que refieren a las cooperativas y a los fondos sociales respectivamente.

En el caso del cooperativismo, éste fortaleció actores sociales muy importantes en la resolución de sus viviendas, que se agruparon en otras expresiones como las cooperativas matrices y las federaciones, como se analiza en otro artículo de esta revista.

Lo más relevante en este sentido es que en el caso del cooperativismo de vivienda, tanto de ayuda mutua como de ahorro previo, y particularmente en el régimen de usuarios o “propiedad colectiva”, se generaron experiencias muy ricas y de sostenimiento comunitario, fortaleciendo redes de vecindad inéditas en otros programas, con resultados en el mantenimiento edilicio y social del conjunto (Machado, 2017).

La LNV también creó los Institutos de Asistencia Técnica, para brindar asesoramiento integral e

interdisciplinario para promover la autogestión de los grupos cooperativos.

Otra experiencia asociativa importante fueron los Fondos Sociales de Vivienda, que han construido conjuntos habitacionales de calidad, con aportes de los trabajadores, empleadores y el Estado, a través del crédito hipotecario. Estas experiencias, de importante desarrollo en algunos momentos, han sido escasas en las últimas décadas como expresión de los cambios en la organización del trabajo en la sociedad.

La LNV definió asimismo las condiciones para la actuación de los promotores privados de construcción de viviendas, quienes fueron parte importante de la presión para su aprobación, pero les asignaba un financiamiento acotado, para que se integrara efectivamente la inversión privada.

Por último, ha sido importante la creación en la LNV de la Comisión Asesora de la Dirección Nacional de Vivienda, hoy denominada COAVI e implementada desde 2005, como el espacio de participación multinstitucional y de las organizaciones de la sociedad civil, para aportar su visión, propuestas e iniciativas, tanto en la elaboración del Plan Quinquenal de vivienda como en su desarrollo. La COAVI es un rico espacio de participación, que no ha tenido continuidad pero

que ha sido jerarquizado en las discusiones de los últimos planes quinquenales.

De intenciones, pretensiones y tensiones

La LNV estableció por primera vez una legislación orgánica e integral que dio cuerpo al Plan Nacional de Vivienda que le dio su nombre. Los avatares políticos y económicos generaron interrupciones y continuidades en la política habitacional, colocando en tensión sus contenidos, fundamentalmente en la dictadura, donde fue parcialmente negada o modificada, o en los '90, en que se tomaron iniciativas legislativas³, con la creación del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, que buscaron el cambio del rol del Estado, de constructor y garantista del derecho a la vivienda a un rol dinamizador del mercado financiero y de la construcción.

Pero el Estado de protección social instaurado desde el primer batllismo y los efectos de la puesta en marcha de la LNV constituyeron un imaginario social que se constituyó en el principal obstáculo para la privatización y liberalización total de la política habitacional.

No obstante el derecho a la vivienda consagrado en la Ley, la búsqueda de soluciones habitacionales de calidad y adecuadas a las necesidades de las familias, en entornos heterogéneos, que no generen privilegios ni segregaciones, fueron definiciones que aún están pendientes de implementar con radicalidad, a pesar de los avances de los últimos tres planes quinquenales.

Ello se debe a una organización urbana en el área metropolitana y principales ciudades del interior, que se ha consolidado como expresión de la desigualdad estructural del sistema, y a la baja priorización presupuestal y programática de la política habitacional en la matriz de políticas públicas.

Bibliografía

- Abramovich, V. y Courtis, C. (2014) *Los derechos sociales como derechos exigibles*. Madrid. Editorial Trotta
- Machado, G. (2017) *Habitar las experiencias. Aprendizajes y sociabilidad comunitaria en las cooperativas de vivienda en Uruguay*. Tesis de Doctorado en Educación. UNER. Paraná, Entre Ríos. Inédito
- Portillo, Álvaro (2015) *Vivienda y sociedad. La situación actual de la vivienda en Uruguay*. Informe de investigación.
<http://www.fadu.edu.uy/investigacion/files/2015/07/INVESTIGACION-DE-VIVIENDA-VERSION-ULTIMA-portillo-1.pdf>
- Terra, Juan Pablo (1971) *La vivienda*. Montevideo: Colección Nuestra Tierra.

³ Leyes 16.112 y 16.237.

La ley, las leyes, la vivienda, la ciudad

Raúl Vallés*

* Raúl Vallés es arquitecto, Director de la Unidad Permanente de Vivienda de la FADU, y actualmente Asesor del Director Nacional de Vivienda. Ha sido, entre otras actividades, docente de Taller en la FADU e integrante del IAT "Hacer Desur", así como funcionario del Banco Hipotecario del Uruguay y ahora asesor de MEVIR. Tiene numerosas publicaciones y ha dictado cursos de grado y posgrado sobre vivienda social y problemas urbano-habitacionales.

Con frecuencia debatimos sobre los aspectos no incluidos o escasamente desarrollados en la Ley Nacional de Vivienda N° 13.728 (LNV). Con frecuencia también, cometemos el error de exigirle a una norma de 1968 que atienda las problemáticas actuales cincuenta años después, o lo que es más preocupante, se reivindicar situaciones, demandas y contextos que ya no existen.

En efecto, pienso que para desarrollar una reflexión hoy sobre la vigente ley lo primero que hay que considerar es que aquel Uruguay y sus pautas culturales, económicas y sociales, han cambiado radicalmente. Aquellos pensadores y actores que, con sus propuestas y reflexiones agudas, redactaron una norma desde la necesidad de un presente y la imaginación de un futuro posible, seguramente redactarían otra ley si pudieran hacerlo hoy en día.

Nuestra responsabilidad, por tanto, salvando la enorme brecha intelectual, es asumir el desafío de enumerar y en lo posible proponer los temas y los instrumentos necesarios para responder a los problemas contemporáneos y proyectarlos hacia nuestros futuros posibles.

El concepto de vivienda según un mínimo habitacional

La LNV define el tamaño mínimo y el tipo de vivienda con relación a las características del grupo familiar y para ello fija la cantidad de dormitorios según el vínculo, la edad y sexo de los integrantes del hogar. Define así un “patrón”, una forma teórica de dimensionar y organizar “por dormitorios” el espacio habitable doméstico de los grupos familiares, cuyas dimensiones y prestaciones serían diferentes cuando variara la capacidad de pago de dichos grupos. A su vez, al decir de Juan

Pablo Terra, este “mínimo habitacional” no es exclusivamente técnico, sino político¹, pues es con el cual una sociedad trata de asegurar la cobertura a los hogares en situación de déficit.

Esta idea de una demanda organizada en segmentos socio económicos² y de un recinto para vivir según el “*existenzminimum*”³, caracterizó gran parte de la historia de la vivienda social en el siglo XX en Europa y catalizó en América Latina a través de múltiples experiencias y desarrollos de políticas públicas. En particular en Uruguay, la experiencia del INVE⁴ generó una cultura del proyecto y de realizaciones que marcó fuertemente la idea de “viviendas económicas”.

¹ Juan Pablo Terra en *La vivienda* (1971), Montevideo, Colección Nuestra Tierra N° 38.

² LNV, artículos 8 a 11.

³ LNV, art. 18.

⁴ Instituto Nacional de Viviendas Económicas, creado en 1937.

A través de las décadas, esta concepción ha matizado la manera de concebir el espacio doméstico, tanto en las políticas públicas (mandatadas por la ley) como en la producción y promoción de vivienda media comercial del mercado inmobiliario, donde las variaciones han sido precisamente “mínimas” sobre aquel padrón establecido.

Dos cuestiones me parecen centrales aquí para enfocar el debate a cincuenta años de aquella propuesta. En primer lugar: la cuestión de la configuración tipológica, la conformación de los hogares y el uso del espacio doméstico, contabilizado en “cantidad de dormitorios”. La enorme diversidad de arreglos familiares y de configuraciones del hogar contemporáneo en relación a las necesidades y modos de uso y apropiaciones posibles del espacio habitable, no tienen ninguna relación con aquella concepción teórica y política que inspiró la redacción de la LNV.

Ya no existe, si es que alguna vez existió, la familia tipo basada en la pareja estable y la reproducción programada y prevista según un ciclo predecible y homogéneo basado entre otras

cosas en el mundo del trabajo y sus relaciones estables y permanentes. La organización familiar a lo largo del tiempo y su relación con el uso y apropiación de los espacios, tiene una dinámica tal, en períodos tan breves como variables, que obligan a replantear la concepción espacial.

De alguna manera el “tipo”, es decir lo repetible, y su configuración o “tipología”, deberían pasar a ser el “*topos*” (lugar común) con capacidad de albergar satisfactoriamente las demandas contemporáneas y sus necesidades de adaptación y transformación. La “caja” y no el “estuche” según Ignacio Paricio⁵.

Pero la reprogramación y reconfiguración espacial en la vivienda no debería ser sólo una cualidad del espacio interior sino una propiedad que pueda negociar de distintas maneras su relación con el exterior. La suerte de introversión del espacio doméstico del siglo pasado, propio del blindaje espacial de la vida privada, debería dar

⁵ Ignacio Paricio. *Construyendo hábitos. Alternativas a la vivienda. Del estuche a la caja*. En revista *Arquitectura Viva* 49 (1996).

paso a una experiencia y vivencia de la interfase privado-público, potenciando y prefigurando nuevas posibilidades de gestión colectiva del habitar contemporáneo, a punto de partida que la vivienda colectiva es el programa habitacional de mayor importancia a nivel urbano, tanto en la promoción privada como pública.

De cómo traducir estos conceptos a las políticas públicas de vivienda y a los marcos normativos dependerá la pertinencia de los espacios para habitar que se produzcan. No es un problema menor, se trata de economía socioespacial, de lo que habilita o restringe la habitabilidad y de cómo permitir una mayor inclusión e integración de nuevas formas de habitar. Sin pretender una reconceptualización del espacio doméstico, recientemente a iniciativa del MVOTMA, se han elevado los “mínimos” habitacionales originales, a través de la Ley 19.581 de 2017, lo que permite un margen de maniobra mayor en la resolución tipológica.

En segundo lugar, el tema del subsidio, la asequibilidad y la relación entre la situación

socioeconómica y el tipo y tamaño de solución habitacional que propone la LNV. Sucesivas modificaciones a la ley han trascendido el concepto de la “clasificación socioeconómica” según categorías A, B, C, etc., (asignando áreas por categorías que técnicamente se mantienen, aunque han sufrido aumentos en el área habitable cada una de ellas), a la “equidad socioespacial” según la cual todos los grupos familiares equivalentes en tamaño y configuración presentan similares necesidades, por lo cual deberían acceder a un mismo o similar espacio habitable.

El actual sistema de subsidio (Ley N° 19.588 de 2017) aplicado por ejemplo en el sistema cooperativo, pero no exclusivamente, propone la “equidistribución” espacial (el mismo o equivalente espacio habitable) sin importar la situación económica del núcleo familiar. Centrado en el subsidio en la cuota y llamado “a la permanencia”, este subsidio opera variando la afectación del ingreso familiar en forma diferencial, de manera que asegura que hogares con diferente configuración y capacidad de pago accedan y permanezcan en una vivienda de similares o iguales características.

De una ley productivista al déficit de habitabilidad

De una ley productivista que estructuró el sistema público alrededor de la producción de vivienda nueva, como era lógico en aquel momento, es necesario reformular y reorientar los programas y los recursos hacia la atención también del *stock* existente o déficit cualitativo, como es lógico en este momento en el que al menos una de cada tres viviendas tiene alguna carencia. El gran desafío del Uruguay contemporáneo es instrumentar un eficiente sistema de reconversión integral de ese *stock* existente que asegure una adecuada habitabilidad doméstica y su reconciliación con la ciudad y la vida urbana estimulante. Me refiero al déficit urbano-habitacional como uno de los grandes problemas pendientes y cuya entidad actual no era tal en los tiempos de la redacción de la ley.

El Instituto Nacional de Estadística mide las carencias en los hogares según las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), que referido a la vivienda se agrupan en materiales, hacinamiento,

cocina, baño, agua, electricidad. A nuestro juicio deberíamos incorporar un nuevo indicador que dé cuenta de la habitabilidad adecuada en el espacio doméstico, más allá del hacinamiento.

Este índice de “adecuación funcional” debería poder medir las cualidades espaciales de una vivienda para el desarrollo de las distintas funciones y actividades familiares de forma adecuada. Es decir, la inexistencia de hacinamiento no es un indicador de buena habitabilidad porque, como se deduce fácilmente, salvo baño y cocina, puede ser que igualmente todas las habitaciones se usen para dormir y no quede más espacio para las demás funciones necesarias: estar y habitar sin interferencias, vínculos, sociabilidad intrafamiliar, adecuado ámbito de estudio o de trabajo en la vivienda.

La incidencia y repercusión del espacio habitable en el desarrollo de niños y adolescentes, las relaciones de convivencia intergeneracional y hasta cultural, son cada vez más determinantes en la habitabilidad de una vivienda.

De la misma forma, los arreglos espaciales entre unidades de vivienda, sea ésta colectiva o agrupada en un lote en forma irregular, están condicionando severamente la calidad de vida de los hogares y presionan fuertemente en las infraestructuras y calidad del espacio urbano. Es la llamada “precariedad dispersa” o invisible de la ciudad formal.

Se necesita por tanto una fuerte acción de reconversión, sustitución y/ mejora progresiva de ese *stock* deficitario que regularice las situaciones de inadecuación del espacio doméstico con especial atención al hacinamiento predial en la ciudad formal, ya que allí se registran muy severos índices de precariedad y pobreza urbano-habitacional.

Para trabajar en esta dirección se necesita mucha determinación institucional y sobre todo apoyo técnico multidisciplinario, ya que los problemas son físicos, sociales y legales. En la última Rendición de Cuentas (Ley N° 19.670) el MVOTMA elevó y el Parlamento aprobó una iniciativa que apunta al abordaje de este tema.

A través de ella (artículo 203) el Estado (la sociedad) brinda y asume el costo del asesoramiento técnico gratuito a quien lo solicite y cumpla determinadas condiciones, con cargo al FONAVIU.

Acceso a la ciudad con los pies en la tierra

La dimensión urbana fue muy poco abordada en la LNV. Esto no debería llevar al error de pensar que gente como Juan Pablo Terra y otros activos participantes de la redacción de la norma, no prestaran atención a este tema. Terra presenta en mayo de 1973, un mes antes de la disolución de las Cámaras por el golpe de Estado, una propuesta de creación de un Ministerio de Vivienda y Urbanismo, reuniendo de esa manera la dimensión urbano-habitacional como otra concepción de avanzada para la época. El antecedente inmediato de ese documento lo constituye, según palabras del propio Terra en la exposición de motivos, el anteproyecto de ley de Acondicionamiento Territorial preparado por él mismo para la CIDE entre 1964 y 1965.

Una vez más Terra nos asombra con su claridad conceptual, argumentando en forma brillante la necesidad de contar con un Ministerio que tenga la capacidad de organizar tanto la producción habitacional como el ordenamiento del territorio y las ciudades. Para muestra me permito transcribir un párrafo de su alocución al momento de presentar la iniciativa en el Senado de la época. Refiriéndose a la creación de la Dirección de Vivienda y la Dirección de Urbanismo dice Terra:

“(…) Por otra parte, al crearse la Dirección de Urbanismo, se constatan analogías muy grandes entre ambas direcciones, que tienen que ver con el emparentamiento de las disciplinas teóricas y con la necesidad de que la política de tierras esté estrechamente conectada con la política de viviendas, en especial, por lo que se refiere a las reservas y a la disponibilidad de tierras adecuadas para la construcción de viviendas. Eso vale para los organismos públicos, pero también, para el sector privado y el cooperativo. En tercer lugar, las soluciones de financiamiento también emparentan ambas ramas de la acción del Estado, el

Fondo de Vivienda y el Fondo de Urbanismo, presentan características similares en varios aspectos, y está asignada su administración al mismo organismo”.

Su equivalente actual tendría que esperar diecisiete años para concretarse con la creación del MVOTMA y tendrían que pasar otros dieciocho años más, para la promulgación de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (LOTDS)⁶.

En ese mismo año (2008) se crea, basada en su antecedente montevideano inmediato⁷, la Cartera de Inmuebles para Vivienda de Interés Social (CIVIS) un instrumento fundamental para dar soporte, en acceso y localización adecuada, a los programas públicos de vivienda que todavía son regidos por la LNV.

Siguiendo la voluntad preclara del legislador, la CIVIS permite el acceso a los sectores menos

favorecidos y con mayores dificultades, a localizaciones de calidad en las áreas urbanas y gestiona buena parte de la propiedad pública de inmuebles aptos para el desarrollo de los programas públicos de vivienda, en particular los destinados al cooperativismo. Su rol es manejar el recurso suelo (inmuebles) de manera ecuánime y redistributiva con mecanismos de asignación transparentes, mediante postulaciones y sorteos para el cooperativismo, y dotando a los demás programas del MVOTMA de las mejores ubicaciones urbanas facilitando el acceso al suelo a los sectores de menores posibilidades.

La actual iniciativa de una Estrategia Nacional de Acceso al Suelo Urbano (ENASU), viene a dar un marco concreto para la gestión de los inmuebles con destino a las políticas públicas urbano-habitacionales y sin dudas abreva en los antecedentes mencionados, desde sus postulados y marcos conceptuales, hasta en sus acciones concretas.

Éstas y otras cuestiones dan cuenta de la complejidad y multidimensionalidad del problema,

pero también de la estatura intelectual de quien estuvo preocupado por estas cuestiones a fines de los años 60 y cuya principal virtud fue su visión de futuro. Creo que el mejor homenaje que podemos hacer a gente como Juan Pablo Terra es pensar en el futuro sin miedo a cambiar y reformular, para reflejar de la mejor manera el habitar contemporáneo y los escenarios posibles.

⁶ N° 18.308 de 2008.

⁷ Se refiere a la Cartera de Tierras de la Intendencia Municipal de Montevideo creada en 1990.

Década de los '90

Reglamentación 1993 para cooperativas, con préstamos diferenciales por franjas de ingresos (1, mínimos, a 6)



• **Cooperativa COVIHON 2, Franja 1**

Montevideo
40 viviendas
Foto: Google Maps



• **Cooperativa COFEVI. Franja 4**

Montevideo
91 viviendas
Foto: Archivo FUCVAM

Núcleos Básicos Evolutivos



• Núcleos Básicos Evolutivos

Implantación urbana .
Montevideo.
Foto: SMA



• Conjunto “Guttemberg”

Montevideo
50 viviendas
Foto: IC-FADU

Con la mirada en los problemas del presente, construyendo respuestas de futuro

Salvador Schelotto*

* Salvador Schelotto es arquitecto y desempeña actualmente el cargo de Director Nacional de Vivienda, siendo asimismo Director de Taller de la FADU. Fue Decano de Arquitectura durante dos períodos, Director Nacional de Ordenamiento Territorial y Director del Departamento de Planeamiento Urbano de la Intendencia de Montevideo. Es asimismo autor de numerosos libros y artículos sobre los temas de su dedicación.

A cinco décadas de un hito fundamental, repasemos algunos de los núcleos conceptuales y principales dispositivos de la Ley 13.728, para abordar las tareas pendientes de la política de vivienda y hábitat. Estamos exactamente a cincuenta años de la aprobación de ese hito, y aún hoy la institucionalidad y la programática de las políticas de vivienda están indisolublemente asociadas con esa Ley. Y se conectan de manera también indisoluble con el pensamiento y la acción de uno de sus principales impulsores, nuestro colega y maestro el Arquitecto Juan Pablo Terra.

1. Apuntes sobre el contexto de la Ley: en la vorágine de Gestido a Pacheco

En las elecciones de 1996 el General Oscar Gestido fue electo Presidente de la República. Habiendo fallecido Gestido inesperadamente en diciembre de 1967, antes de haber cumplido diez

meses de su gobierno, asumió la máxima responsabilidad institucional una oscura figura: su vicepresidente, Jorge Pacheco Areco. En ese mismo mes de diciembre de 1967 Pacheco ilegalizó, por decreto, varios partidos y movimientos políticos de izquierda, clausuró órganos de prensa y comenzó una escalada represiva que no tuvo solución de continuidad en el resto de su mandato. La cronología “caliente” del año 1968 es elocuencia al respecto: el 13 de junio de ese año Pacheco decretó Medidas Prontas de Seguridad. En ese marco, instaló un gabinete empresarial; congeló los salarios; censuró a la prensa y recortó las libertades públicas; persiguió a sindicalistas; militarizó funcionarios públicos; detuvo sin proceso judicial a cientos de militantes sociales, y reprimió a los estudiantes en las calles, con el resultado en agosto y setiembre de la muerte de los tres primeros estudiantes asesinados por fuerzas policiales.

Esa lógica represiva no fue casual, ni el “gradualismo golpista” ajeno al contexto político, económico y social continental y mundial. En Uruguay, la puja redistributiva, incentivó la confrontación social y política; en ese marco, se profundizaron los procesos autoritarios y la resistencia social.

Resulta por lo menos extraño, y sin lugar a dudas excepcional, que en ese tiempo emergieran iniciativas contundentemente progresistas como lo fue la Ley Nacional de Vivienda (LNV), mientras paralelamente el país se sumergía en una lógica de enfrentamientos y confrontaciones sociales, políticas y económicas que habría de desembocar, inexorablemente, en el golpe de Estado de 1973 y la prolongada dictadura cívico-militar que se extendió hasta 1985.

No es posible comprender esa excepcionalidad sin recurrir a la figura de Terra. Pero tampoco se-

ría posible sin entender que, previo a la elección de 1966, aún en un contexto de crisis, diversos actores políticos y sociales pugnaban por impulsar transformaciones sociales y económicas, cuestionando las estructuras hegemónicas.

Entre esas fuerzas, por momentos confluyentes y por momentos divergentes, se encontraba el movimiento sindical (que se unificó en un proceso completado entre los años 1964 y 1966, constituyendo la Convención Nacional de Trabajadores, CNT); el movimiento estudiantil; los movimientos de iglesia con fuerte compromiso social; el movimiento universitario y la intelectualidad vinculada a diferentes instituciones, fundamentalmente aquella agrupada en torno al semanario “Marcha” y a la figura de Carlos Quijano, y los movimientos y partidos de izquierda, así como sectores políticos progresistas de los partidos tradicionales. Esa conjunción de factores generó un clima fermental de debate y búsqueda de alternativas.

Toda esa etapa estuvo tensada por las contradicciones sociales y la lucha social y política, que incluyó la emergencia de una guerrilla urbana y, en términos más generales por los imaginarios transformadores, principalmente por la tensión entre ideas de reforma y de revolución, enfrentadas a las visiones conservadoras.

En ese escenario se aprobó en diciembre de 1968, la “*Ley de Vivienda*”. Apenas unos meses antes, en 1967, se había enviado al Parlamento (al igual que la Ley de Vivienda y también desde el Poder Ejecutivo), por inspiración del Dr.

Alberto Gallinal Heber¹, el proyecto de Ley de creación del Movimiento de Erradicación de la Vivienda Insalubre Rural (MEVIR). Esa norma conformó a MEVIR como innovación institucional teñida de una impronta paternalista, propia de una visión de clase propia del gran empresariado rural.

Ambas creaciones institucionales son hijas de su tiempo. Líneas que se encuentran y divergen en relación a sus gestores y referentes fundamentales, Alberto Gallinal y Juan Pablo Terra, dos actores políticos con proyección social vinculados al pensamiento cristiano: el primero desde la óptica de un catolicismo conservador y paternalista con los sectores pobres del campo; el otro, desde un cristianismo comprometido y cuestionador de las estructuras sociales.

2. Algunas claves de la ley 13.728 y los aportes de Terra

Antes de Terra resulta difícil reconocer aportes de valor científico en relación a los problemas de la vivienda en el Uruguay. Formado como arquitecto, pero también con una sólida formación sociológica gestada en el marco de la corriente de la *Economía Humana* de Lebert, Terra incurSIONA en el estudio de estos problemas de lleno al iniciarse la década de los años 60.

A la luz de los datos del Censo de 1963, Terra recuerda la ausencia de estudios sistemáticos y se

¹ Gallinal, conocido abogado, empresario rural y referente gremial y político, fue uno de los candidatos a la Presidencia de la República por el Partido Nacional en 1966.

preocupa por la relación entre la base demográfica y el “problema” de la vivienda, ahondando en la cuestión del crecimiento poblacional, la distribución geográfica de la población y la composición de los núcleos familiares. Y su correlación con la dinámica de la industria de la construcción y la incorporación de nuevas unidades al *stock* construido y sus modalidades de financiamiento, considerando su relación con los procesos de urbanización, la adecuación de la vivienda a la realidad de las familias, la problemática de los arrendamientos, y la vivienda rural. En ese marco, sorprenden las observaciones sobre la generación de viviendas nuevas en localidades balnearias, reafirmadas posteriormente en su trabajo de 1969.

En su manera de ver, la planificación del sector vivienda es parte de la planificación económica y social. La idea del “plan quinquenal” está asociada al imaginario planificador del pensamiento desarrollista hegemónico en América Latina en esa década.

La mirada de Terra, así como la propia LNV, no escapan a una visión “productivista” de la cuestión de la vivienda, naturalmente vinculada a los avatares de la industria de la construcción. Es notoria la preocupación de Terra por determinar la cantidad de viviendas que se construían anualmente en el país y por la evolución de ese *stock*, y por el significado económico de la inversión en vivienda.

Esta mirada en relación a la vivienda dista mucho de reducirse a una preocupación exclusivamente “social” y se inscribe en una apreciación

vinculada al producto nacional, a la inversión, y en definitiva, al desarrollo. Se distancia de la óptica predominantemente “*proyectístico-arquitectónica*” que teñía buena parte del esfuerzo público en materia de vivienda hasta ese momento, para proyectarse hacia una orientación de política habitacional relacionada con el desarrollo económico y social.

Vivienda y familia(s)

La fina observación de los procesos demográficos y el registro atento de los cambios en las estructuras familiares y en la composición y el tamaño de los hogares, como la evolución/reducción del tamaño medio de la familia, fueron preocupaciones constantes de Terra, entre otros temas relacionados a las dinámicas de las comunidades.

Respecto a la asociación del problema de la vivienda con la familia, su visión es claramente moderna y anticipatoria, siendo seguramente el resultado, tanto de sus estudios e investigaciones, como de su conocimiento de la realidad nacional, particularmente en el mundo rural, con una consideración especial de la familia en el medio rural.

Específicamente, el texto del artículo 7° de la Ley 13.728 resulta de una actualidad inquietante, por cuanto plantea una definición de “familia” particularmente pertinente, adecuada a la realidad económica y social, tanto la de aquel momento como la de nuestro presente. Define a la familia como “*el núcleo familiar que ha de convivir esta-blemente bajo un mismo techo, esté o no vincula-*

do por razones de parentesco”. Esa redacción no estaba contenida en el mensaje del Poder Ejecutivo y es indudablemente de Terra. Un concepto que ya había manejado en el estudio “*Algunas magnitudes del problema de la vivienda*” y en una de las clases de 1961, en la que expresaba: “*Al referirnos a la familia nos referimos a número de habitantes por unidad de vivienda. No nos referimos a padre, madre y sus hijos como mucha gente piensa al mencionar el término de familia, sino al conjunto de personas que viven en la misma morada –generalmente se caracteriza como comiendo del mismo fuego- (...)*”.

Esta radical opción por reconocer el núcleo familiar como unidad de convivencia y tomarlo como elemento fundamental para la política de vivienda, no es ajena al reconocimiento inteligente de las diversidades que por aquel entonces evidenciaba la sociedad uruguaya (más allá del imaginario de una sociedad homogénea y homogeneizadora). Tiene la potencia y cuenta con la flexibilidad suficiente como para mantener aún hoy plena vigencia. En un Uruguay que ha venido registrando profundas transformaciones societarias en las que la diversidad de arreglos familiares es evidencia de un cambio cultural trascendente, no ha sido necesario revisar esta definición sino, por el contrario, aplicarla de manera fiel a su inspiración original.

Las innovaciones y los dispositivos contenidos en la Ley 13.728. El cooperativismo

La LNV resultó una pieza legal de vocación sistémica, compleja y completa, cuya aplicación in-

tegral casi no ocurrió, en la medida en que se comenzó a aplicar a partir de 1969 en un contexto económico y social claramente hostil para todo proyecto social, y fue claramente distorsionada a partir de 1977, cuando la dictadura cívico-militar, como consecuencia de los acuerdos adoptados en el entonces denominado “*Cónclave de Solís*” desmanteló algunos de sus principales dispositivos institucionales y financieros, desandando buena parte de los avances logrados en el breve lapso de su instrumentación.

La LNV es tributaria del pensamiento planificador desarrollista, así como inspirada en ciertas experiencias de política habitacional europeas (anglosajonas y escandinavas, entre ellas). A través de la ley se buscó responder a las necesidades y demandas de vivienda de una sociedad signada por la centralidad del trabajo y conformada mayoritariamente por familias de trabajadores asalariados.

El tiempo transcurrido desde ese momento inicial muestra tanto la vigencia de la LNV como las dificultades de adecuación de la misma a un contexto muy diferente; los cambios sociales, económicos y culturales han modificado radicalmente aquella centralidad del trabajo asalariado en la organización de la vida social y en este dinámico presente la estructura de nuestra sociedad es diferente, con desafíos nuevos y deudas pendientes. Pese a ello, buena parte de los fundamentos conceptuales de la Ley y algunos de sus principales dispositivos, han permanecido incólumes y son hoy ampliamente reivindicados.

Entre otros aspectos a destacar, la LNV define el concepto de *vivienda adecuada* y el *mínimo habitacional*,² declara el interés general de establecer una política planificada de vivienda (que se expresará en Planes Quinquenales que el Poder Ejecutivo elevará al Parlamento al comienzo de cada período de gobierno “*integrados en los planes de desarrollo económico y social*” y que tendrían fuerza de ley); califica a los beneficiarios en función de los niveles de ingresos familiares; determina el número de dormitorios a asignar en función de la composición de los núcleos familiares; establece el criterio de “valor de tasación” de las viviendas (compuesto por el valor de construcción más el del terreno y obras de urbanización necesarias); crea la Unidad Reajutable (“*para compensar la pérdida del poder adquisitivo de la moneda*”), como unidad monetaria en la que se expresará todo préstamo destinado a vivienda; define las categorías de Vivienda Económica, Media, Confortable y Suntuaria, estableciendo a las dos primeras como *de interés social*; establece las condiciones para los préstamos para vivienda (ya sea para construir, reformar, ampliar, complementar o adquirir una de ellas), así como los porcentajes máximos de afectación de los ingresos familiares para el repago de los mismos y las condiciones para el otorgamiento de subsidios; establece normas para la participación del sector privado en la construcción y venta de unidades; crea el Fondo Nacional de Vivienda (estableciendo expresamente sus fuentes, autónomas, de financiamiento); crea

² Estándar determinado por el cumplimiento de exigencias básicas en cuanto a la superficie habitable y características constructivas de las viviendas.

asimismo la Dirección Nacional de Vivienda³ y la Comisión Asesora de Vivienda: comete al Poder Ejecutivo la elaboración de un Índice Medio de Salarios⁴; implementa el sistema de subsidios a la vivienda con la finalidad de “permitir que las familias cuyos ingresos no alcancen al nivel de suficiencia puedan acceder a viviendas adecuadas”, y determina que el Banco Hipotecario del Uruguay (BHU, en ese momento a través del Departamento Financiero de la Habitación) sea el órgano central del sistema financiero de vivienda.

En términos orgánicos, es de resaltar que la LNV instituyó el Sistema Público de producción de viviendas, compuesto por “todo organismo de derecho público que construya o promueva la construcción de viviendas”, creó las Cooperativas de Vivienda e institucionalizó los Fondos Sociales como sistema de aporte solidario gremial integrados a los planes nacionales de vivienda, como consecuencia de acuerdos alcanzados en el marco de convenios colectivos o consejos de salarios.

Es imprescindible detenerse en el capítulo X de la Ley, que contiene el detallado conjunto de disposiciones que estructura el cooperativismo de vivienda. En la actualidad, el cooperativismo de vivienda es prácticamente una “marca país”. Pero hacia el año 1968 solamente era una ex-

³ Ubicada en ese momento en el Ministerio de Obras Públicas.

⁴ En 1972 se crea, asimismo, por Decreto 543/72, un Índice de Costo de la Construcción de edificios destinados a vivienda, que permitirá estimar la evolución de la capacidad adquisitiva de la UR.

presión emergente, casi experimental, de innovación en la producción y la gestión del hábitat social.

A partir de la aprobación de la LNV, el cooperativismo se despliega como una fuerza pujante y transformadora, que logra no solamente generar un alto número de soluciones de vivienda de alta calidad de diseño y construcción, sino principalmente un exitoso experimento solidario en torno al que prontamente se conformó un potente movimiento social.

Es de destacar que el capítulo X contiene importantes innovaciones, entre ellas la creación de las cooperativas de vivienda (en sus dos modalidades básicas: de usuarios y de propietarios) “*regidas por los principios del cooperativismo*”, previendo expresamente la autoconstrucción y la ayuda mutua y creando dos figuras de promoción y asesoramiento: las cooperativas matrices y los Institutos de Asistencia Técnica (IAT), al tiempo que regula con extremo detalle su funcionamiento y su supervisión por parte de DINAVI. La institución de las cooperativas de usuarios es, innegablemente, un aspecto directamente deudor del pensamiento de Terra; por ello quizás sea uno de sus mayores legados.

Construcción institucional e instrumentos para transformar las ciudades y los territorios

Sin embargo, la Ley es una obra parcial, o al menos, en la visión de Terra, sería parte de un edificio mayor. Para Terra la construcción de institucionalidad en materia de vivienda no estaba

completa con la Ley y la creación del Sistema Público de Vivienda y de la DINAVI, con su inserción en el entonces Ministerio de Obras Públicas.

Por eso avanzó en esta dirección a través de una nueva iniciativa: el proyecto de ley “de creación del Ministerio de Vivienda y Urbanismo. Ley de Pueblos y Ciudades” de 1973 es, en muchos aspectos, no solamente pertinente en relación a la problemática de comienzos de esa década, sino también anticipatorio de un conjunto de alternativas a problemas urbanos y territoriales. En él se retoman y reformulan algunos tópicos y propuestas elevadas en su momento en el “anteproyecto de Ley de Acondicionamiento Territorial”, preparado para la CIDE (1965).

En su exposición de motivos, se manifiesta el propósito de vincular la política urbana con la de vivienda, cuando expresa que *“cuando los organismos de vivienda y las cooperativas pretenden poner en marcha sus programas, tropiezan con la falta de una reserva de tierras racional. La existencia de una política de vivienda, tendiente a construir conjuntos habitacionales importantes, requiere una política de reservas a largo plazo. Ha sido lo normal, sin embargo, elegir entre lotes mal conformados o reducidos, en zonas relativamente céntricas, o buscar áreas de mejor conformación y superficies en zonas alejadas, totalmente inconvenientes, lo que conspira contra el éxito de los programas de vivienda”*.

Respecto a DINAVI, lo que se buscaba era su adecuada inserción orgánica: se la había ubicado, provisoriamente, en el Ministerio de Obras

Públicas, después de haber considerado la posibilidad de hacerlo, también, en el Ministerio de Trabajo y Previsión Social. Según Terra, *“la experiencia, desde el año 1969, ha confirmado que la ubicación en el Ministerio de Obras Públicas no era conveniente. Por la naturaleza de sus cometidos y de sus tareas, el Ministerio de Obras Públicas no ha tenido ninguna inclinación a ocuparse de la política de vivienda; la Dirección ha estado flotando en una situación equívoca (...)”*.

El golpe de Estado de junio de 1973, y la instalación de una prolongada dictadura, impidieron procesar democráticamente algunos debates y mucho menos fue posible considerar temas de institucionalidad vinculados a la vivienda y el urbanismo (más allá de la efímera creación del “Ministerio de Vivienda y Promoción Social” entre 1974 y 1977, por parte del dictador Bordaberry).

Con la transición a la democracia en el período 1983 -1985 algunos de estos asuntos estuvieron por fuera de las preocupaciones centrales y los acuerdos de la Concertación Nacional Programática en materia de vivienda o su tratamiento se pospusieron.

Será recién en 1990, en el gobierno de Luis Alberto Lacalle que se cree un Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente; y que, a través de un planteo del Intendente de Montevideo, Tabaré Vázquez, que en el Congreso de Intendentes se reclame, por primera vez luego de recuperada la democracia, la elaboración de una “ley de Urbanismo”. Lo que se habría de concretar en el primer gobierno de Vázquez,

al sancionarse en 2008 la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible.

Posteriormente, la reestructura del Sistema Público de Vivienda a partir de 2005, concretada en el rediseño institucional y de políticas formalizado en 2008 con la reforma de la Ley Orgánica del BHU (proceso iniciado en 2002) y la creación de la Agencia Nacional de Vivienda, cerró un ciclo y abrió otro, un tiempo en el que aún estamos inmersos.

Este ciclo, cuyo comienzo se sitúa en el primer gobierno del Frente Amplio, entre 2005-2008, está en una fase de maduración y desarrollo; ha alcanzado algunas metas y registra no pocos éxitos, pero claramente necesita reinventarse y proyectarse hacia un nuevo impulso de reformas y construcción institucional y de política, acordes a los tiempos que vendrán.

3. Del pasado al futuro: trabajando en el hoy y proyectando futuros

La mirada retrospectiva, desde una lectura de la historia que nunca podrá ser neutra, ayuda a comprender la génesis y la evolución de los procesos sociales y aporta elementos para comprender el presente y construir visiones hacia adelante.

Si proyectamos una mirada valorativa y crítica a la realidad de la vivienda y el hábitat en el Uruguay de hoy, no es posible soslayar aquellos problemas que aún no han tenido respuesta (o han tenido respuestas insuficientes) ni aquellas tareas aún pendientes, así como tampoco dejar de reconocer las transformaciones y los logros

alcanzados por el país en las últimas cinco décadas y en particular en los últimos tres lustros.

Cualquier análisis sobre la sociedad uruguaya en la segunda década del siglo XXI deja en claro que los principales supuestos que cimentaron la LNV sufrieron alteraciones radicales: entre ellas, los cambios en la operativa del BHU y el rol del sector privado empresarial en las políticas y las acciones. Cabe preguntarse entonces cómo una ley que hace cincuenta años procuró responder a las necesidades y condiciones de una formación social que en algunos de sus trazos fundamentales ya no existe, mantiene aún una importante vigencia. Esa interrogación debe ayudar a construir los nuevos paradigmas, valorando los aspectos que deben sostenerse, aquellos que deben cambiarse y a la vez identificar nuevas modalidades de actuación.

El Uruguay, en su documento hacia la conferencia de Hábitat III de 2016 (Informe Nacional) sostenía que:

“El conjunto de las políticas y acciones de gobierno en materia de asentamientos humanos, hábitat y vivienda se fundamenta en un enfoque de derechos, que integra y prioriza tanto aquellos derechos ya consagrados a nivel constitucional y legal como la denominada “nueva agenda de derechos”. Esta nueva agenda considera, entre otros aspectos, la dimensión de género y relaciones intergeneracionales, la diversidad sexual y la diversidad cultural.

Asimismo constituye una prioridad de gobier-

no, la incorporación de los derechos difusos en la agenda pública y en la acción de gobierno relativa al desarrollo urbano, vivienda y hábitat; derechos que incluyen, entre otros, el derecho a la salud, el derecho a la vivienda, el derecho a un ambiente sano, el derecho a agua potable sana y asequible y el derecho al saneamiento. Se trabaja entonces para la efectiva incorporación de la mirada de derechos en todas las políticas públicas, particularmente en las de vivienda, hábitat y desarrollo urbano, y se impulsa la construcción de una institucionalidad acorde con tales definiciones.

(...) Desde esta perspectiva, un accionar del Estado que promueva el derecho a la ciudad se torna necesariamente integral y, por tanto, intersectorial. Se trata de promover los mecanismos de protección adecuados para que la posibilidad del uso y disfrute de la vivienda y el hábitat, en un sentido amplio, se constituya realmente en un derecho. En el marco de una sociedad salarial, debilitada y fragmentada, pensar en términos de equidad debe necesariamente dar un lugar destacado al empleo, como estrategia de sostenibilidad de las personas y las familias (ingreso legítimo), y sin lugar a dudas, debe contemplarse en cuanto a las intervenciones que tengan por objetivo dar respuesta a la vulneración de derechos. El camino debe seguir siendo por un accionar integral, capaz de pensar el derecho a la ciudad, a la vivienda, al hábitat, en términos sinérgicos con la consolidación de todos aquellos derechos necesarios para generar procesos de inclusión. Desafío para el con-

junto del Estado y sus políticas transversales y sectoriales, que interpela al desarrollo de prácticas integrales, con responsabilidades, metas y definiciones acordes”.

Por su parte, el informe nacional que el país elaboró en 2018 en relación a los Objetivos del Desarrollo Sostenible, señala que en cuanto al objetivo 11 “Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles”:

“Trabajar hacia ciudades sostenibles es considerar sistemáticamente en la planificación de ciudades y áreas de influencia los objetivos de aumentar la eficiencia en la producción y el uso de la energía y el agua, el reciclaje de materia, la reducción de las emisiones de gases y efluentes líquidos tóxicos, y la reducción de gases de efecto invernadero (GEI), así como reproducir y aumentar la biodiversidad. Muchas veces estos objetivos se engloban en el concepto de construcción de ciudades verdes. Por otro lado, y quizá más importante, trabajar con el horizonte de ciudades sostenibles no es mejorar lo que ya ocurre en las ciudades, sino incluir la dimensión ambiental en la planificación, como crítica e intento de revertir las tendencias negativas de la ciudad moderna capitalista -la ciudad de crecimiento indefinido o con deseo de metropolización-, que se manifiestan en la segregación espacial de los diferentes estratos socioeconómicos, la destrucción de ecosistemas en áreas residenciales generalmente de los grupos más vulnerables y la privatización de la vivienda y los espacios públicos”.

Estos textos, citados muy parcialmente, evidencian que están emergiendo nuevas miradas, y que éstas están en plena construcción. La realidad social del siglo XXI, que para algunos autores se caracteriza por la “*crisis de la sociedad salarial*”, pone en evidencia una de las dimensiones principales de la profundidad del cambio social registrado en las últimas décadas y las enormes brechas que nos separan del pasado (aún del pasado reciente), así como la magnitud de los desafíos que se deberán enfrentar y responder en los próximos años.

Cuestiones como la segregación territorial, la exclusión y la fractura social, los cambios en el mundo del trabajo y la tecnología, en las relaciones interpersonales y el consumo, plantean nuevos problemas o plantean los viejos problemas de una forma más dramática. En nuestro país, plantarse frente a estos temas desde el paradigma del *Derecho a la Ciudad*, supone un salto cualitativo y en profundidad, con relación a la histórica bandera del *Derecho a la Vivienda*.

Supone reconocer que en el siglo XXI el *déficit habitacional* solamente podrá dimensionarse y entenderse desde la lógica del *déficit de ciudad*, es decir desde una mirada integradora que contemple lo urbano-habitacional como categoría explicativa y operativa. Y a partir de esa lectura más inteligente e integral, dejar de lado las visiones productivistas para reasumir la problemática de la intervención en el *stock* edificado como una línea de acción prioritaria y la cuestión del acceso -al suelo, a la vivienda- como una de las lógicas fundamentales de la nueva generación de políticas.

A estas preocupaciones deberemos agregar otras tales como la contemplación de las nuevas formas de organización de la convivencia colectiva, bajo modalidades de tenencia segura de la vivienda, que deberán ser reflejadas y admitidas por los marcos legislativos y reglamentarios, y también estimuladas desde las políticas públicas. Las preocupaciones más acuciantes de nuestro presente en este siglo XXI coinciden en parte con la agenda que se planteó ya en 1968, en la medida en que en la actualidad se vuelven a formular algunas de las preguntas fundamentales, dilemas y desafíos de ayer (y de siempre), expresados en nuevas formas de organización social y territorial.

Entre esas interrogantes se encuentran: ¿cómo revertir las desigualdades, cómo enfrentar a la pobreza y a la exclusión, cómo avanzar en la construcción de una sociedad más democrática, más justa y más solidaria? ¿Cómo innovar en materia de financiamiento, relanzando los roles de las instituciones financieras públicas, articulando los mismos con los programas del MVOTMA? ¿En qué condiciones y bajo que reglas articular la participación del sector privado, tanto en el financiamiento como en la instrumentación de las acciones? ¿Cómo profundizar y extender la participación social en la construcción y la implementación de las políticas, particularmente de aquellos sectores organizados en torno las reivindicaciones del derecho a la vivienda, a la ciudad y a los temas ambientales? ¿Cómo afianzar y viabilizar, desde la esfera político-partidaria, la continuidad y profundización de las políticas, asegurando los recursos para hacerlas sostenibles?

Ciertamente, el Uruguay necesita actualizar y sobre todo desarrollar de una forma aún más potente, agresiva y creativa, las políticas de vivienda y hábitat, integradas con cuestiones más estructurales que hacen a la inclusión e integración social: acceso a la salud, a la educación, a los bienes culturales, a los servicios sociales y la seguridad social, a las infraestructuras y servicios urbanos, al trabajo.

Por lo tanto, éste es un desafío central para las generaciones actuales, que constituye un compromiso para con las generaciones que vendrán. Un desafío que se suma a otros, que nos demanda estar a la altura de aquellos que hace cincuenta años supieron imaginar y poner en marcha, en las condiciones más difíciles, procesos innovadores y con potente capacidad de construir futuros.

Apuntes sobre 25 años de la Cartera de Tierras en Montevideo

Adriana Berdía y Beatriz Rocco*

* Beatriz y Adriana son licenciadas en Trabajo Social, docentes del Departamento correspondiente de la Facultad de Ciencias Sociales, y tienen posgrados en temáticas vinculadas con la vivienda social. Actualmente son Asesoras del Departamento de Desarrollo Urbano de la Intendencia de Montevideo.

En el año 1990, a instancias del primer gobierno frenteamplista de Montevideo se crea la “Cartera Municipal de Tierras para Vivienda” (CMTV), instrumento que ha resultado fundamental -si bien, como todo, perfectible- para el acceso al suelo, y por tanto a la vivienda, a sectores de la población de Montevideo que no hubieran podido lograrlo por sus propios medios.

La tierra es un elemento fundamental y fundante para el acceso, no sólo a la vivienda, sino también para la consagración del derecho a la ciudad, o sea a los bienes y servicios que la urbanización permite.

El derecho a la ciudad se manifiesta como forma superior de los derechos: el derecho a la libertad, a la individualización en la sociali-

zación, al hábitat y al habitar. El derecho a la obra (a la actividad participante) y el derecho a la apropiación (muy diferente al derecho a la propiedad) están imbricados en el derecho a la ciudad (Lefebvre, 1969: 159).

El derecho a la ciudad conlleva diversas externalidades estrechamente ligadas a la localización de la vivienda o la infraestructura económica, tales como la educación, la recreación, la fuente de trabajo, la atención de la salud, el transporte o los servicios públicos.

En la medida en que estos bienes y servicios tengan una distribución geográfica desigual, las posibilidades de acceso a los mismos según lugar de residencia o actividad variarán correspondientemente; por tanto, la generación de un

instrumento como la Cartera de Tierras propende al fortalecimiento de la ciudadanía.

¿Por qué era y es necesaria la Cartera de Tierras?

El suelo, acepción que adquiere el territorio como valor de cambio, es un bien limitado, y dominado por las reglas de mercado, por tanto, los mejores lugares van a ser ocupados por quienes tienen mayor poder (económico o de otra índole).

La ciudad de Montevideo ha sufrido desde hace muchos años (hecho que se vio incrementado en los '90) un proceso de crisis habitacional (sumada a otras), que continúa y amplía un proceso de expulsión de las áreas centrales y consolidadas de muchas familias, que junto a la imposibi-

lidad de sostener el arrendamiento luego de la liberación del mercado de alquileres, generan una fuerte movilidad intraurbana.

Este proceso comienza a generar, a una escala nunca vista en nuestro país, un incremento de la informalidad y la precarización en el acceso al suelo y la vivienda. De hecho, en los asentamientos irregulares en la década 1984-1994 se triplicó la cantidad de viviendas, que crecieron en un 10% acumulativo anual (Álvarez Rivadulla, 2000).

Por otra parte, el cooperativismo de vivienda, que se había intentado dismantelar desde el Estado en tiempos de la dictadura y que luego había encontrado poca oferta de suelo y préstamos para concretar sus proyectos habitacionales, seguía siendo una alternativa de vivienda adecuada y digna, pero que demandaba fundamentalmente un suelo accesible que el mercado no brindaba.

Esta dificultad de acceso al suelo urbanizado entolecía además el posible acceso a la vivienda, dado que el suelo es necesario para garantizar el préstamo. Pero además el suelo concretiza en un bien material el sueño futuro que siempre constituye una cooperativa de vivienda.

Por otra parte, desde el Estado, con la creación del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) en 1990, se consolida una política habitacional similar al modelo chileno de subsidio directo: el Sistema Integrado de Acceso a la Vivienda (SIAV) que, aunque comprendía diversas líneas, se manifestó fundamentalmente en la construcción de Núcleos Básicos Evolutivos (NBE), unidades habitacionales de 32 metros cuadrados implantadas en suelo de bajo costo, y por tanto periférico, sin los bienes y servicios que ofrece la ciudad y que son parte del derecho a ésta.

La creación de la Cartera de Tierras para Vivienda en Montevideo

Por medio del Decreto N° 24.654 de la Junta Departamental de Montevideo, en setiembre de 1990 se crea la Cartera Municipal de Tierras para Vivienda, cuyo Artículo 1° define como finalidad,

la obtención de predios aptos para la construcción de viviendas, a efectos de:

a) utilizarlos en la ejecución de programas habitacionales promovidos por la Intendencia Municipal de Montevideo;

b) venderlos u otorgarlos, en las condiciones que se establecen en el presente Decreto, a personas o grupos de personas que los re-

quieran, para solucionar satisfactoriamente su situación habitacional.

Esto permitió actuar tanto sobre las situaciones de ocupaciones existentes, como otorgar (con posterior venta, lo que es necesario para que sirvan como garantía hipotecaria de los préstamos) suelo a cooperativas de vivienda, satisfaciendo de esta forma la creciente reivindicación del movimiento cooperativo.

En ambos casos, tanto la tierra para ocupantes (donde se planteaba el otorgamiento en régimen de *tenencia*), como para las cooperativas, prioritariamente de usuarios, consagraban el valor de uso del suelo por encima del valor mercancía, y justificaban la intervención del Estado salvaguardando los impactos del mercado de suelo.

Un aporte significativo durante esta etapa fue el apoyo desde la Cartera de Tierras Municipal a las Cooperativas de Vivienda, enajenando terrenos financiados a costos que no eran los del mercado, para construir conjuntos habitacionales con financiación del MVOTMA, logrando diversidad tipológica y a escala de la ciudad. (Piazza, 2005)

La CMTV se constituyó así en una herramienta privilegiada para acceder al suelo para vivienda,

fundamentalmente para aquellos sectores sociales cuya posibilidad de acceso era muy limitada dado el costo del mismo. Sin embargo, no siempre se logró suelo en las áreas centrales y urbanizadas. Algunos proyectos emblemáticos en este sentido los constituyen las intervenciones realizadas en el Barrio Sur (reciclajes, cooperativas de ahorro previo y de ayuda mutua, y Fondo Social), en Palermo (con la recuperación de Reus Sur) y reciclajes de la Ciudad Vieja. Otra línea fue la de consolidación de áreas intermedias mediante la urbanización y población de importantes espacios vacantes, como en el caso del Barrio Zitarrosa.

Según Mendive (2013:14) en base a información de la Dirección de la Cartera de Tierras y Fincas, la CMTV ha otorgado 263 predios durante el período 1990-2012, de los cuales su gran mayoría ha sido para enajenar. “La asignación promedio de terrenos por año durante todo el período ha sido de 12. Sin embargo, en los dos últimos años, desde octubre 2010 a octubre 2012, el promedio ha aumentado a 39 terrenos”.

Hasta 2001 se adjudicaron quince terrenos en tenencia, correspondientes a urbanizaciones realizadas por la propia Intendencia de Montevideo (IM), contemplando a 403 hogares. Por otro lado, 22 terrenos fueron utilizados hasta esa

misma fecha para programas de regularización de asentamientos, involucrando 2.278 hogares. Finalmente, en lo que respecta a las cooperativas, les han correspondido 212 terrenos de los cuales 153 fueron destinados a cooperativas de usuarios de ayuda mutua, a través de FUCVAM, 25 para cooperativas de usuarios de ahorro y préstamo (FECovi), y 34 para otras cooperativas que el sistema no identifica (Piazza, 2005 en Mendive 2013).

En el período 1990-2012, la asignación de terrenos a cooperativas de vivienda representó el 81% del total. Sin embargo, tomando los dos últimos años aproximadamente, el porcentaje asignado a cooperativas ha aumentado al 95%, siendo FUCVAM la federación que capta la mayor proporción, un 73%. (Mendive, 2013:14)

La gestión participativa: FO.RO.SO.

En agosto de 2009 se crea por Resolución Municipal N°3.386 el Fondo Rotatorio Solidario para la Cartera de Tierras para Vivienda (FO.RO.SO.), considerando que:

(...) es necesario establecer un ámbito institucional conjunto de las organizaciones sociales con el propio gobierno municipal, para

impulsar y desarrollar corresponsablemente la aplicación y desarrollo de los programas, que como en este caso expresan y representan los intereses populares, otorgando mayor información y conocimiento, brindando participación en la definición de los ingresos y egresos de la cuenta extra-presupuestal, destinos de los predios y fincas, así como en la aplicación, desarrollo, gestión y el propio financiamiento de la Cartera de Tierras (RM N° 3.386).

Su integración en este momento es de seis miembros: dos de la Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua (FUCVAM), dos de la Federación de Cooperativas de Vivienda por Ahorro Previo (FECovi) y dos representantes de la administración municipal.

Se buscó con esto involucrar en la gestión de la CMTV a las federaciones de cooperativas de vivienda, fundamentalmente en aquellos aspectos vinculados con los ingresos y egresos de la cuenta extra-presupuestal denominada FO.RO.SO. Así, a mayor cumplimiento de las cooperativas con los pagos de los terrenos enajenados, mayores recursos en la cuenta FO.RO.SO para la adquisición de nuevos predios destinados a futuras cooperativas (Mendive, 2013).

En 2013 se integran a este espacio dos representantes del PIT-CNT y en 2018 se suma la Federación de Cooperativas de Viviendas de Propietarios (COVIPRO). El FO.RO.SO. se constituye así en un mecanismo de distribución transparente, solidario y de ejercicio de democracia deliberativa y participativa para el acceso al suelo.

Proyección de la Cartera de Tierras: ampliación del derecho a la ciudad

En el año 2016 se realizó a instancias del Departamento de Desarrollo Urbano de la IM un encuentro con participación de diversos actores vinculados a la temática. “Del mismo surge que la iniciativa mantiene vigencia y continuidad, habiendo consenso en la necesidad de actualizarlo. Los ejes temáticos que han estado en la aplicación son: acceso a tierra, gobernanza, uso de los recursos públicos (internos y externos), formas de crecimiento de la ciudad, la informalidad y el acceso a inmuebles y fincas abandonadas” (C. Terra, 2016).

Uno de los temas de consenso en dicho evento fue la necesidad de modificar el Decreto de la Cartera de Tierras, sin cambiar su esencia, pero adaptándolo a la situación actual. En este sentido parece prioritario el considerar la necesidad

de consolidar acciones en las áreas centrales e intermedias de la ciudad.

A la fecha, la mayoría de la vivienda social construida por el Estado se localiza en la periferia de la ciudad de Montevideo. Aquí se ha aportado evidencia que sugiere que ubicar la vivienda pública en lugares centrales de la ciudad podría suponer una mejora en los grupos de referencia y en el acceso a servicios de los beneficiarios. Las zonas centrales de la ciudad poseen un mejor nivel de infraestructura instalada tanto en acceso a servicios y espacios públicos, como también en aspectos sanitarios y de conectividad. Asimismo, éstas reducen el tiempo de traslado a actividades y trámites cotidianos de sus habitantes. Realizar obras de vivienda en la periferia puede implicar sobrecostos asociados a la ampliación de los servicios públicos, requiriendo importantes inversiones del gobierno. (Berrutti, 2016:20)

Las fincas abandonadas: un problema transformado en oportunidad

En Montevideo, por múltiples motivos existe un número importante de fincas en estado de abandono, en muchos casos con deudas sumamente importantes frente al Estado, edificios

que constituyen un problema de riesgo edilicio y salubridad, con o sin dueño visible, pero que también son una oportunidad de recuperación y de generación de alternativas de vivienda social en las áreas centrales, por lo cual la cartera debe enfatizar en la incorporación a la misma del componente fincas.

En este sentido, y con los antecedentes del Grupo interinstitucional Fincas Abandonadas, la actual administración y en especial el Departamento de Desarrollo Urbano han llevado a cabo una estrategia de recuperación de fincas en estado de abandono ubicadas fundamentalmente en esta etapa en el Municipio “B”. De los estudios realizados surge que existen en condiciones de recuperación por su abultada carga de deuda (pasibles de pasar a dominio público a través de un proceso expropiatorio con erogaciones reducidas) unas veinticinco fincas que al estudiarse su potencialidad podrían generar alrededor de quinientas viviendas.

La idea es tratar de acercar cada vez más la posibilidad de construcción de vivienda de interés social en las zonas consolidadas, donde existe ciudad construida con todos los servicios y las infraestructuras, intensificando además el uso de suelo urbano. Y fundamentalmente orientados a ampliar el Derecho a la Ciudad, amparado

en un instrumento como la Cartera de Tierras y una Ley como la 13.728 que durante cincuenta años ha permitido la consagración del derecho a la vivienda.

Bibliografía

- Álvarez Rivadulla, M. J. “*Asentamientos irregulares montevideanos: la desafiliación resistida*”, Cuadernos de Trabajo del IPES. Monitor Social del Uruguay N° 4. Universidad Católica, Montevideo, 2000.
- Berruti, F. Informe final “*Consultoría individual para análisis y estrategias económico-urbanas del Programa de Actuación en Fincas Abandonadas*”, Intendencia de Montevideo, Mimeo, Montevideo, 2017.
- Lefebvre “*El derecho a la ciudad*”, Barcelona: Península, 1969.
- Mendive, C., “Cartera de Inmuebles de Vivienda de Interés Social (CIVIS): Alternativas para la provisión de suelo en Uruguay”. Lincoln Institute of Land Policy . Documento de Trabajo, Montevideo, 2017.
- Piazza, M., (2005) “*Las políticas públicas de tierras y vivienda social en el Uruguay. La experiencia de la Intendencia Municipal de Montevideo (1990-2004). La cartera de tierras*”. Tesis de Maestría en Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano. Facultad de Arquitectura. Universi-

dad de la República. 2005.

- Terra, C (2017) “*Hacia una problematización de la Cartera de Tierras*”. Documento de Trabajo Convenio DTS/DDU. Mimeo, 2017.

Fuentes Documentales

- Decreto 24.654 Junta Departamental de Montevideo, 6/9/1990: Cartera Municipal de Tierras para Vivienda.
- Resolución Municipal N°3386/2009: Fondo Rotatorio Solidario para la Cartera de Tierras para Vivienda, (FO.RO.SO.)

Década actual

Reglamentación 2008, con subsidios a la cuota diferenciados por familias 100 a 0%



• Barrio Alfredo Zitarrosa

Montevideo, terreno adjudicado a varias cooperativas de ayuda mutua diferentes.

Foto: SMA



• Cooperativa COVIBATT

Mercedes, Soriano
20 viviendas

Foto: Archivo FUCVAM

Cartera Municipal de Tierras para Vivienda, Intendencia de Montevideo



• Terreno en Barrio Sur

Montevideo. Adjudicado a cooperativas de ayuda mutua y ahorro previo y Fondo Social de Gráficos
Fotos: Google Maps



8 — 10 abril
Segundo encuentro

Diálogos Urbanos

Debates y reflexiones
para construir la agenda
urbana de la ciudad.

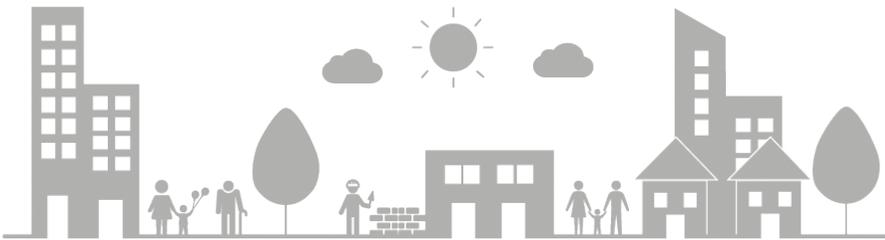
Reservá Agenda

Accedé a la relatoría de la primera edición
en montevideo.gub.uy/dialogos-urbanos



Intendencia
de Montevideo

50 años



Ley Nacional de Vivienda



MVOTMA
Ministerio de Vivienda
Ordenamiento Territorial
y Medio Ambiente



**Facultad de Arquitectura,
Diseño y Urbanismo**
UDELAR

Instituto Humanista Cristiano
JUAN PABLO TERRA



INACOOOP
INSTITUTO NACIONAL DEL COOPERATIVISMO



UCVAM



FECOVI



Parlamento
de Uruguay

Vivienda Popular

Unidad Permanente de Vivienda
Facultad de Arquitectura
Universidad de la República
Uruguay



Unidad Permanente de Vivienda



Facultad de Arquitectura,
Diseño y Urbanismo
UDELAR



UNIVERSIDAD
DE LA REPÚBLICA
URUGUAY