

Diálogos Urbanos

16 . 4 . 2018

Debates y reflexiones para construir
la agenda urbana de la ciudad



Mesa de diálogo

Avances legislativos

Eneida de León
Patricia Ayala
Gerardo Núñez
Graciela Villar

Moderadora — Constanza Moreira
Relatora — Soledad González Baica



Montevideo
Desarrollo Urbano

Participaron: Eneida de León, Ministra de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente. Patricia Ayala, Senadora. Gerardo Núñez, Diputado. Graciela Villar, Presidenta de la Junta Departamental de Montevideo. Fue moderada por la Senadora Constanza Moreira.

En esta mesa fueron planteados los avances legislativos que hubo desde la década del sesenta en adelante en materia de vivienda, se mencionaron los instrumentos que se fueron creando para garantizar el acceso de la ciudadanía, en especial de aquellas personas que se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad. Fueron expuestos, también, los problemas que las instituciones públicas han tenido y tienen para efectivizar estas políticas de acceso a la vivienda, de combate a las viviendas abandonadas y de garantías para el ejercicio del derecho a la ciudad.

Comienza la exposición la Ministra de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, Eneida De León, destacando que el derecho a la ciudad es de una importancia vital que atraviesa todos los poderes del Estado y las Intendencias.

Recuerda que en junio hizo 10 años de la Ley de Ordenamiento Territorial, que en diciembre de este año se cumplirán 50 años de la aprobación de la Ley de vivienda, y que en agosto del 2017 se aprobó la Ley de Directrices Nacionales de Ordenamiento Territorial, que define lineamientos para la actuación pública en ámbitos urbanos y rurales en todo el país.

Señala que el Frente Amplio¹ desde el 2005 ha plasmado avances legislativos en la materia, también ha generado programas concretos en política de hábitat y vivienda integral, cuyo objetivo es avanzar hacia el acceso a una solución de vivienda digna y asegurar su permanencia en ella. Si bien reconoce que aún se está lejos de asegurar el derecho a la vivienda consagrado en la Constitución, esa es la motivación del partido de gobierno.

Sostiene que a lo largo de estos sucesivos períodos de gobierno la prioridad ha sido atender a la población más vulnerable, la población con menores ingresos asentada en zonas inundables o contaminadas y a las que el mercado no le da respuesta. El tema del acceso a la vivienda está asociado a la sostenibilidad y al derecho a la ciudad, por ese motivo, en el último tiempo, el gobierno ha venido impulsando un conjunto de iniciativas y transformaciones legislativas y reglamentarias para dotar al Sistema Público de Vivienda, y a las políticas implementadas, de mejores herramientas para la acción.

En este sentido, valora la aprobación a fines del 2017, con amplio respaldo parlamentario, de la Ley de Subsidios a la Vivienda, que contó con fuerte respaldo de los movimientos sociales y consagró a nivel legislativo una medida de justicia distributiva que establece que cada quien aportará para su solución de vivienda en la medida de sus posibilidades y capacidades económicas.

Esta Ley, facilita el acceso a una solución digna y de calidad, a la permanencia de las familias en sus hogares, aporta a la diversidad y heterogeneidad social, contribuyendo a consolidar las familias, arraigarlas y protegerlas de presiones y vaivenes económicos expulsando de la ciudad a los sectores más débiles.

Para evitar los procesos de expulsión de los sectores populares de las áreas erguidas de la ciudad, De León entiende que se cuenta con algunas herramientas importantes aunque no suficientes. Una de las más importantes es el cooperativismo de usuarios, que contemplan la tenencia segura a partir de la propiedad colectiva, y el subsidio a la cuota. El sistema cooperativo funciona favoreciendo la consolidación de las familias en las viviendas, en el barrio y asegurando esa vivienda para esa familia, más allá de los vaivenes personales que puedan tener sobre trabajo o salud.

Uno de los problemas a atender es la escasez de suelo para desarrollar programas de vivienda que afectan a nuevos grupos habitacionales de cooperativas, realojos u otros. Reafirma la necesidad de fortalecer las capacidades de las carteras públicas de inmuebles, de viviendas, y además fortalecer los mecanismos de accesos por diferentes vías. Se encuentran trabajando en la construcción de una estrategia nacional de acceso al suelo urbano con fines habitacionales, de manera de fortalecer las políticas de vivienda con las de desarrollo urbano habitacional.

En estos momentos se están diseñando modificaciones a la legislación vigente y ajustes a los decretos reglamentarios para buscar mejores resultados, teniendo como finalidad el fortalecimiento de las carteras de tierras. Entre ellos favorecer el uso del derecho de preferencia por parte del Estado para adquirir suelo urbano visto que se ha constatado existencia de inmuebles vacíos o degradados con buena localización, en barrios con todos los servicios requeridos. Hay un proyecto de ley a estudio en el Parlamento enviado por el Poder Ejecutivo en este sentido, al que hará referencia el Diputado Gerardo Nuñez más adelante.

Eneida De León aspira a ser tan audaces y creativos como lo fueron los que hace medio siglo atrás imaginaron una nueva institucionalidad y un nuevo

formato para las políticas de vivienda. Como el cooperativismo, que ha dado respuesta a decenas de miles de uruguayos y uruguayas. Ve como fundamental la profundización del abanico de programas que ya tiene el Ministerio, y que indudablemente hacen que se necesiten más creatividad e instrumentos más afinados, además de mayores recursos, porque el Ministerio ha ejecutado por encima del total de su presupuesto. Por último, manifiesta su deseo de trabajar en conjunto con el Parlamento para poder sacar adelante todas estas leyes.

La Senadora Patricia Ayala, por su parte, presentó una detallada lista de instrumentos legales existentes aprobados desde el año 1967 hasta hoy.

— 1967 - Se crean MEVIR2 y los Fondos Sociales de Vivienda.

— 1968 - Ley N° 13.728, Plan Nacional de Viviendas, conocida como Ley de Vivienda. Promovida por Juan Pablo Terra. Formaliza las cooperativas de vivienda y los institutos de asistencia técnica. Se estimaba un déficit aproximado de 100.000 viviendas según la CIDE3.

— 1970 al 2004

— En dictadura se elimina el Ministerio de Vivienda, la DINAVI4, el INVE5.

Algunas de sus funciones pasan al Banco Hipotecario del Uruguay.

— Retorno democrático, no se restablece el Ministerio en forma inmediata.

Se crea nuevamente en 1990.

— Primer período de Gobierno del Frente Amplio 2005 - 2010

— Ley N° 17.930 de Presupuesto Nacional asigna a la DINAVI la tarea de administrar el Fondo Nacional de Vivienda. El PIAI6 pasa de la OPP7 a la órbita del Ministerio.

— Ley N° 18.083 de Sistema Tributario prevé como deducciones al IRPF8 los gastos por concepto de vivienda y las cuotas de préstamos hipotecarios destinados a la compra de vivienda única.

— Ley N° 18.125 crea la Agencia Nacional de Vivienda, parte de la cartera del Banco Hipotecario pasa a su égida. Esto le permite al Banco Hipotecario iniciar un proceso de restablecimiento para volver a brindar préstamos para vivienda. Amplía la concepción de subsidios como el otorgado para las refacciones. Habilita la enajenación de vivienda con subsidios. Autoriza al Ministerio de Vivienda a rescindir contratos, a transferir montos al Banco Hipotecario y a los Institutos para contribuir con el pago de cuotas.

— Ley N° 18.172 de Rendición de Cuentas del año 2006, algunos artículos modifican los artículos 40 al 44 de la Ley de Vivienda (1968) relativa a la cartera de créditos, préstamos y subsidios.

— Ley N° 18.308 de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible.

Impacta directamente en todo lo referente a la implantación de viviendas en terrenos urbanos, suburbanos con servicios ya implementados o de fácil acceso a

los mismos. Hace ver al territorio como un bien común, incorporando la sustentabilidad y la sostenibilidad, preservando y cuidando el medio ambiente.

— Ley N° 18.340 de Disposiciones Referidas a la Administración de Viviendas para Jubilados y Pensionistas del BPS.

— Ley N° 18.362 de Rendición de Cuentas del año 2007. A través de algunos artículos crea el Proyecto 705, de Cartera de tierras para las viviendas de interés social y le asigna recursos. Los inmuebles financiados por el Banco Hipotecario en todo o en parte, a través de subsidios otorgados por el Ministerio, estarán comprendidos al amparo de la ley 13.728.

— Segundo gobierno del Frente Amplio 2010 -2015

— Ley N° 18719 de Presupuesto Nacional. El artículo 595 establece el impedimento a arrendar, enajenar, hipotecar inmuebles que hayan sido construidos o refaccionados a través de MEVIR, salvo autorización previa de la institución.

Da preferencia a MEVIR para volver a hacerse de la vivienda, en caso de que la persona no quiera o no pueda seguir viviendo en ella. Artículo 604 otorga al Ministerio el control de las cooperativas de vivienda, que hasta ahora lo llevaba la Auditoría Interna de la Nación. Artículo 811 habilita al contribuyente a imputar el pago de su cuota reduciendo el precio de arrendamiento en lo que refiere al pago de sus tributos.

— Ley N° 18.795 de Declaración de Interés Nacional, Mejoras de las Condiciones de Acceso a la Vivienda de Interés Social.

— Ley N° 18.829 de Declaración de Interés General, Ejecución del Plan Nacional de Integración Socio-habitacional Juntos. Dependiente de Presidencia de la República, para luego pasar al MVOTMA

— Ley N° 18.651 de Protección Integral de Personas con Discapacidad. Posibilita el acceso a la vivienda a personas con discapacidad.

— Ley N° 18.910 de Determinación de Ajustes al Sistema Tributario Vigente. Amplía las deducciones al IRPF por concepto de vivienda y cuota de préstamo.

— Ley N° 18.996 de Rendición de Cuentas del año 2011. Se gravan con derecho a garantía a favor del Ministerio, los predios particulares destinados a la autoconstrucción, hasta la cancelación de la deuda del préstamo. Establece que los edificios construidos o financiados por el sistema público al amparo del programa de autoconstrucción, podrán ser incorporados al régimen de propiedad horizontal si cumplen con los requisitos que establece la normativa. Lo mismo vale para los predios resultantes de las regularizaciones de asentamientos irregulares.

— Ley 19.149 de Rendición de Cuentas del año 2012. Artículo 282 define la urbanización de la propiedad horizontal. Artículo 287 define al núcleo familiar y

también toma como referencia su ingreso a efectos de la prescripción adquisitiva, prevista en el artículo 65 de la ley 18.308. Faculta al Ministerio a realizar tasaciones. Artículo 294 exceptúa el control previo del MEF para contrataciones directas, establecidas en el TOCAF, que deba realizar el Ministerio de Vivienda a efecto de dar rapidez de respuesta a algunas situaciones. Incorpora los grupos habitacionales a la propiedad horizontal. Artículo 382 establece el orden de prelación sobre las retribuciones salariales y pasividades vinculadas a arrendamientos a través de la Contaduría General de la Nación y los préstamos del Banco.

— Ley N° 19.210 de Inclusión Financiera. Regula el Programa Ahorro Joven.

— Ley N° 19.280 de Modificación del Texto Ordenado DGI Relativo a la Deducción del Impuesto a la Renta de Personas Física. Incorpora nuevas deducciones al IRPF.

— Tercer gobierno del Frente Amplio 2015 – 2020

— Ley N° 19.335 de Presupuesto Nacional de Sueldos Gastos e Inversiones Ejercicio 2015-2019. Artículo 488, se modifica el artículo 53 de la ley 18.308, previendo entre un 10% y un 30% el número de viviendas de interés social respecto al total en los sectores de suelo urbano y potencialmente suburbano y potencialmente transformable. Las Intendencias deberán impedir la ocupación, construcción, fraccionamiento y toda operación en inmuebles destinados a soluciones habitacionales. Artículo 493 establece la exoneración de pago al impuesto de transmisiones patrimoniales en determinadas enajenaciones.

— Ley N° 19.525 de Aprobación de las Directrices Nacionales y de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible.

— Ley N° 19.581 de Modificación de la Ley 13.728 Relativo al Plan Nacional de Viviendas. Establece un metraje mínimo habitacional, según la situación, exceptuando de dicha norma a casos de emergencia según resoluciones fundadas del Ministerio de Vivienda.

— Ley N° 19.588 de Modificación de la Ley 13728 Referente al Sistema de Subsidios a la Demanda Habitacional. Modifica la regulación de subsidios y préstamos para acceso a la vivienda a soluciones habitacionales.

En lo que respecta a los proyectos de ley que aún están proceso de aprobación y se encuentran a estudio en Comisión en el Senado están:

— Carpeta 1002 (2018) proyecto que refiere a inmuebles vacíos y degradados.

— Carpeta 988 (2017) proyecto sobre desalojos colectivos y régimen de prescripción adquisitiva de inmuebles.

La Senadora Patricia Ayala concluye su presentación destacando que está

convencida que el mundo tiene recursos para todas las personas pero están muy mal distribuidos, de ahí que haya que trabajar de forma de garantizar el acceso a todos los seres humanos.

A su turno el Diputado Gerardo Nuñez comienza su intervención señalando que hay que continuar trabajando para que la vivienda sea cada vez más un derecho y menos una mercancía. El principal objetivo en términos legislativos tiene que ser tender a eso.

En lo que refiere al trabajo en el Parlamento destaca como central el proyecto de ley sobre inmuebles urbanos vacíos y degradados, proyecto que fue elaborado por el Ministerio de Vivienda, al que se le ha sumado el aporte de distintas iniciativas y que se continúa trabajando a nivel parlamentario.

Indica que en Uruguay, no necesariamente hay un déficit habitacional, ni por cantidad, ni por calidad; según varios autores e investigadores -en términos generales- se está muy cerca de cumplir con las posibilidades de distribución y de acceso a la vivienda para todas las personas.

En función del derecho establecido en la Ley de Ordenamiento Territorial los propietarios de inmuebles tienen la obligación de hacerse cargo de su propiedad. Lo ejemplifica de esta forma: una casa vacía es lo mismo que fuera un auto mal estacionado, si el auto está mal estacionado la Intendencia va a intervenir, va a multar al dueño y lo va a retirar del lugar, es parte del ordenamiento de la ciudad en cuanto al tránsito. Plantea que con las casas debería suceder lo mismo.

Por su parte pone sobre la mesa una de las principales trabas que es el concepto de propiedad privada en términos exclusivamente individuales, y no en sentido de comunidad, no en sentido social. Para revertir esta mirada es que se está trabajando en un proyecto de ley que ponga a disposición inmuebles, urbanos, vacíos y degradados, para distintos usos de forma que esa parte de la ciudad que no está siendo utilizada, pueda ser utilizada.

Otro de los temas por él planteado fue el de alquileres, tema tratado por el grupo bicameral de diputados y senadores para estudiar la regulación del precio de los alquileres por su relación con el acceso de la vivienda digna.

Y no solo de acceso a una vivienda digna sino, también, de asentarse desde el punto de vista territorial, de construir vínculos sociales con la perspectiva y la necesidad de la construcción del tejido social y de la comunidad.

Por su parte señala que el capital, el sector inmobiliario no solo utilizan el precio de los alquileres en forma especulativa y de lucro, también es una de las formas en la cual rompen sistemáticamente las posibilidades de organización del tejido social y la comunidad por la movilidad permanente de las personas. Sobre todo de los trabajadores que se van moviendo en función de donde es más barato, no en función de donde tienen sus vínculos, no en función de donde está su familia, sus amigos, sus referentes barriales.

Desde el año 2005 hasta la fecha, el precio de los alquileres siempre ha subido por encima de la inflación, esto es un comportamiento que se ha estudiado y hay fundamentación técnica y académica sobrada. ¿Por qué ha pasado esto? Porque no está regulado. En Uruguay, los grandes operadores inmobiliarios, están contentos porque los uruguayos cada vez alquilan más. Alquilan más porque tienen cada vez menos posibilidades de acceder a la compra de una vivienda. Esta es la estrategia que han llevado adelante en Latinoamérica.

La cantidad de viviendas arrendadas hoy en Uruguay es la misma que tenía Argentina hace 20 años, un poco superior al 20 %. La cantidad de hogares que están siendo arrendados en Argentina está por encima del 30% o 35%.

En el 2006 en Uruguay, las familias destinaban el 18% de sus ingresos para el alquiler, hoy se destina más del 22%, con el aumento salarial más grande en la historia de la recuperación democrática a la fecha, hubo una recuperación salarial desde el año 1985 al año 2004 del 4% y del año 2005 a la fecha, cerca del 60%.

En otro orden el Diputado Gerardo Nuñez cuestiona los objetivos alcanzados por la Ley de Vivienda de Interés Social. Esa ley tuvo buenos objetivos, buenos motivos, pero ha generado un enriquecimiento de los sectores inmobiliarios de manera alarmante. El promedio de las viviendas que se vendieron topeadas fue de U\$S 112.000 (6% de las viviendas). El promedio de las viviendas sin tope superó los U\$S 160.000. El promedio de un alquiler de dos dormitorios por medio de la Ley de Vivienda de Interés Social está en torno a los \$ 18.000 y el promedio a finales del año 2017 de una vivienda que no sea de interés social de alquiler, estaba en el entorno de los \$ 14.000.

Se pregunta: ¿cómo un proyecto que tiene incentivo, que tiene una renuncia fiscal que superó los U\$S 700.000.000, puede tener como resultado un precio más elevado de lo que cuesta construir una casa, o de lo que cuesta poner en alquiler o en venta una casa sin ese conjunto de exoneraciones fiscales?

Hace énfasis de lo necesario que es frenar la especulación, poner topes a la especulación para garantizar el derecho a la vivienda. Si hay varios aspectos de la vida cotidiana regulados por la política pública, el transporte, la salud, alimentos ¿por qué no lo está la vivienda?

Cierra esta mesa Graciela Villar, Presidenta de la Junta Departamental de Montevideo que tiene una larga trayectoria de trabajo en asentamientos como Presidenta de la Comisión de Asentamientos. Comienza haciendo referencia a algunas políticas de vivienda que generaron mucha de la precariedad que hoy existe como ser los planes de vivienda SIAV9 y los complejos evolutivos.

La precariedad se da de diferentes maneras, está la precariedad concentrada, que son los asentamientos (en Montevideo son más de 290).

La dispersa, que es el asentamiento hecho en edificios de material.

Son los complejos habitacionales de Casavalle, de Cerro Norte, etc.

Por otra parte destaca que en la Ley de Ordenamiento Territorial está incluida la «Prescripción adquisitiva» que es cuando el ocupante de un predio urbano tiene la voluntad posesoria de un bien que el dueño ha abandonado, y donde no ha habido ninguna acción legal puede ir por la prescripción adquisitiva para acceder a ese bien. En 10 años de implementada la ley no han logrado una sanción favorable por parte del Poder Judicial.

Pone de ejemplo una casona en el Hipódromo que reúne todas las condiciones para la prescripción y no han logrado que la justicia le dé el aval desde hace tres años. Reflexiona que habiendo instrumentos formidables no están cumpliendo el objetivo. A pesar de los planes de desarrollo no se consigue resolver a tiempo la relocalización de numerosos asentamientos. Realizan un censo con 200 familias y al año siguiente regresan y se encuentran con que un hijo/a formó pareja e hizo una casita en el fondo. Así se van reproduciendo.

Hay una sociedad fragmentada, hay una fragmentación territorial que sigue creciendo, las personas se siguen yendo hacia los bordes de la ciudad.

En Montevideo viven 1.500.000 personas, y si se toma el área metropolitana, es un poco más. Señala que a Montevideo hay que pensarlo en clave metropolitana, si no se lo piensa así se está ignorando parte del problema que tiene esta ciudad.

Hay problemas urgentes para resolver. En primer lugar está el hecho de que la ciudad que tiene todos los servicios está vacía en relación a una población que no crece, mientras que en los asentamientos es donde se reproduce la población.

Estos van al borde de la ciudad a las zonas no habilitadas y terrenos rurales, donde se consolidan y luego es muy difícil sacarlos de esos lugares donde establecieron sus vínculos.

La desigualdad territorial no solo queda expuesta en la situación sobre la vivienda, sino que también es necesario pensar y concebir un proyecto de hábitat, donde el individuo no solo tenga una casa que no se le llueva, sino que cuando salga, tenga una escuela, no sea una zona roja, tenga un policlínico y sus hijos/as puedan tener una locomoción para ir y venir de donde quieran, porque si no construimos hábitat y redes sociales se sigue generando guetos.

Hay que pensar quién es el dueño de la tierra y si la tierra tiene que ser de propiedad social. Hay que resolver estos problemas urgentes para la sociedad uruguaya y en particular para la montevideana. Porque esto supone problemas de salud, problemas de terrenos contaminados, ausencia de pozos negros. Problemas que no se pueden solucionar llevando saneamiento a zonas rurales porque supone costos e infraestructura que lo hacen inviable.

Por otra parte las cañadas, los arroyos están contaminados por materias fecales que van a parar ahí. Y en una ciudad que tiene el 90 % de saneamiento hay niños/as con lombrices que les salen por la nariz, que son justamente las que se toman cuando la materia fecal queda a ras del suelo.

En el Municipio CH, que es un municipio de alta densidad, de altos recursos el Alcalde indica que hay 100 viviendas abandonadas. La zona más cara de todo Montevideo tiene 100 viviendas abandonadas. Montevideo votó en su rendición de cuentas anterior una multa a las viviendas abandonadas de 100% de recargo en la Contribución Inmobiliaria.

El derecho a la propiedad privada aparece como un elemento que siempre encuentra una tangente por donde ser protegido. Un juez puede dictaminó un lanzamiento masivo de un asentamiento donde había más de 150 familias, respondiendo al Presidente de la Cámara de Industria de este país, para dejar un predio abandonado con la pretensión de que sea comprado por la Intendencia para hacer realojo. También se especula con la pobreza y hay que denunciarlo. Hay una judicialización de la pobreza.

En los 90 había un déficit habitacional de más de 200.000 viviendas, hoy andamos en el orden - según indicó Salvador Schelotto- de unas 40.000. Si utilizando todos los instrumentos se recuperan para la cartera de tierras las viviendas

abandonadas -que son un problema para la ciudad, un problema de seguridad, un problema medioambiental, un problema de higiene, un problema de derrumbe- se pueden desarrollar allí políticas de vivienda mixta, cooperativas para trabajadores/as, viviendas sociales.

Pone de ejemplo el Plan Goes, el corralón municipal era el terror de la ciudad, hoy todos los trabajadores quieren anotarse en las cooperativas que se están haciendo y el mercado se transformó. De ser una zona totalmente tugurizada a ser un punto de referencia hasta para el turismo siendo una zona de trabajadores.

Graciela Villar convoca a articular cada vez más y mejor con los gobiernos departamentales, con el gobierno nacional, con el PIAI y con el MIDES10.

Hay que concebir a la política de vivienda como una política social de primer orden. El desafío que tiene Uruguay y Montevideo en particular -por su altísima concentración- es poder ver este tema multidisciplinariamente. A pesar de haber abatido notablemente la pobreza, en Uruguay todavía la pobreza tiene cara de niño/a y de mujer.



**Intendencia
de Montevideo**