



FECOVI

CICLO DE REFLEXIONES E INTERCAMBIO SOBRE VIVIENDA SOCIAL EN URUGUAY CONCLUSIONES

Relator:

DR. ALEJANDRO DOMOSTOJ

Coordinador General de FECOVI

“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”.

Constitución de la República Oriental del Uruguay. Artículo 45

PRESENTENCIACIÓN.

FECOVI, Federación de Cooperativas de Vivienda de Usuarios por Ahorro Previo, promovió durante los meses de octubre y noviembre de 2022 un ciclo de reflexiones e intercambio sobre la vivienda social en Uruguay.

El ciclo buscó escuchar diversas voces y generar un espacio de intercambio con versas miradas, para lo que se convocó a actores provenientes de la academia, de las organizaciones sociales y representantes gubernamentales, entre otros protagonistas.

Lo que presentamos a continuación es una suerte de relatoría de todas las instancias, recogiendo una serie de conclusiones que son la síntesis realizada por FECOVI de las diversas exposiciones e intercambios.

No se trata entonces de una mirada neutra, ni de la cita textual de los expositores. Se trata de un relato de carácter político programático acompañado de una serie de conclusiones primarias que están impregnadas de la visión que la Federación posee de cada uno de los temas, respaldado por lo expuesto e intercambiado en las jornadas.

Finalmente, también se presenta una versión desgravada de los intercambios, para que el lector encuentre ahí si el relato textual de lo sucedido, con la riqueza que el mismo supone, y como respaldo de las conclusiones a las que arribamos.

Este documento pretende ser el primero de varios aportes destinados a contribuir a una revisión profunda de las políticas de vivienda, no con la corta mirada de cada quinquenio de gobierno, sino con la mira puesta en una política nacional que de una vez por todas ataque de raíz el déficit habitacional existente, un problema que no podría ser endémico en un país de poco más de tres millones de habitantes.

Para lograr ese objetivo estamos convencidos -y este documento lo demuestra- que puede haber varios caminos, pero uno es primordial e imprescindible: fortalecer la política más exitosa en materia de vivienda social, esto es, el cooperativismo de vivienda.

Dr. Alejandro Domostoj
Coordinador General de FECOVI
Copilador y relator.

CAPÍTULO I:

VIVIENDA SOCIAL:

DE DÓNDE VENIMOS, DÓNDE ESTAMOS Y HACIA DONDE IR.

1.1 Desde el 68 a hoy

Para hablar de la vivienda social se impone recordar a la norma madre, a la Ley Nacional de Vivienda 13.728, que como lo recuerda el presidente de FUCVAM Enrique Cal a impulso de los arquitectos Juan Pablo Terra, e Idelfonso Aroztegui, acuñaron esta idea de la vivienda de interés social, la vivienda para sectores populares, sectores trabajadores con poca capacidad de ahorro.

Porque antes el Estado tenía la figura de la vivienda económica para esos sectores. “Uno cuando busca economía busca algo que sea más barato y a veces lo barato no siempre va de la mano con la calidad, entonces al hablar de una vivienda de interés social en el año 68 se introduce la idea de la vivienda adecuada”, sostiene Cal.

La vivienda adecuada es un concepto que tiene que ver con la calidad, con el ajuste entre la demanda en cuanto a metros cuadrados y dimensiones de la familia, a que una vivienda no puede ser una “solución habitacional” “nosotros nos resistimos a ese término que se ha acuñado ahora, porque ahí entran muchas cosas” preferimos hablar de una vivienda digna, adecuada, que es el concepto que acuñamos a través de la vivienda de interés social.

Por su parte, sostiene el Prof. Raúl Vallés, que para hablar de la vivienda social en general es necesario hablar del cooperativismo de vivienda. Hablar un poco del cooperativismo como fenómeno, como entidad, como hecho, poniéndolo en contexto histórico para poder respondernos las preguntas de dónde estamos y hacia dónde ir.

El cooperativismo de vivienda tiene que ver fundamentalmente con la gestión colectiva del habitar; eso es el cooperativismo, o es una de las definiciones que se le podría dar. El cooperativismo de vivienda uruguayo es hijo del siglo XX, es decir, de aquel siglo que de alguna forma construyó mucho a partir de lo colectivo, el tema de los bienes comunes atravesó la construcción del siglo XX y el cooperativismo de vivienda nace a partir de esa concepción.

También el concepto de la vivienda social es bien típico de lo que fue el desarrollo del pensamiento del siglo XX. El Estado, sobre todo un Estado presente, que signó el desarrollo de estas cuestiones que a través de lo colectivo fueron construyendo ciudad, vida urbana, cosas características de aquel siglo.

Pero en el siglo XXI se empezó a plantear cuestiones diferentes. El siglo XX fue todo eso y también la idea de la construcción de futuro, pero el siglo XXI parece que es la

“Es un error comparar al cooperativismo con la industria de la construcción”

Creo que es un error tratar de comparar al cooperativismo de vivienda con otras modalidades de producción de vivienda y a veces ésta discusión se da, se da con las autoridades y entre las federaciones; a quién se le da más presupuesto y creo que esto es una cuestión que es errónea, no se puede comparar al cooperativismo por ejemplo, con la industria de la construcción; son dos formas de producción totalmente distintas, tienen lógicas totalmente diferentes y tienen objetivos totalmente distintos, y los resultados son diferentes desde el punto de vista social y urbano.

Prof. Raúl Vallés

idea del presente, de lo inmediato. Parecería que fuera la expresión de lo individual, el culto al ego.

El mercado está más presente que el Estado muchas veces, es esa figura de economización del todo, de la privatización de lo público; asistimos permanentemente a cuestiones como éstas y la vivienda, que en el siglo XX fue el paradigma de vivienda social, quizá en el siglo XXI está siendo la vivienda no como bien de uso, sino como bien de cambio.

Mientras en el siglo XX se apostaba al futuro a través de una idea del préstamo, del crédito a muchos años, hoy asistimos al crédito más inmediato, al credifácil, a la cuestión más rápida.

El cooperativismo nació entonces en un contexto, donde más allá de la coyuntura inmediata, su visión era acompañada por una época. Hoy el cooperativismo inserto en un contexto diferente, donde prácticamente el cooperativismo se ha vuelto como una alternativa a esas concepciones dominantes.

Sin embargo, sostiene Vallés que es un error comparar el cooperativismo de vivienda con otras modalidades de producción. Y eso es un error porque el cooperativismo es un modo de producción social del hábitat, lo que implica una lógica, una forma, objetivos, totalmente distintos al de la industria de la construcción, por ejemplo.

Esa visión es compartida por el presidente de FUCVAM quien sostiene que uno de los elementos centrales que plantea la ley del año 68 es la financiación estatal. No hay en ningún lugar del mundo un programa de construcción de vivienda de interés social que prescindiera de la participación del Estado en forma activa, protagónica. No existe, el mercado no puede sustituir al Estado, no va Pintos Rizzo, Pérez Noble, Campiglia no van a construir vivienda de interés social porque no van a resignar ganancias. Son empresas que se mueven en un mundo capitalista; son empresas capitalistas que se deben a sus accionistas y toda la ecuación tiene que cerrar cuando a fin de año pasamos renta, y los señores accionistas se tienen que ir con sus bonus en el bolsillo, eso no se va a resignar. Acá si no hay una participación activa del Estado en la construcción de vivienda de interés social no es posible reducir ese déficit cuantitativo y mucho menos el déficit cualitativo.

NO HAY EN NINGÚN LUGAR DEL MUNDO UN PROGRAMA DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL QUE PRESCINDA DE LA PARTICIPACIÓN DEL ESTADO EN FORMA ACTIVA, PROTAGÓNICA. NO EXISTE. EL MERCADO NO PUEDE SUSTITUIR AL ESTADO.

Enrique Cal. Pte. FUCVAM

El Director Nacional de Vivienda, en nombre del Ministerio de Vivienda, comparte esta visión, aunque la relativiza en lo referido a la Ley de Vivienda Promovida, que la ubica como un instrumento en la materia. Asegura que al programa Cooperativas se le destina más del 50% de los fondos de todos los programas Ministeriales, situación que era así en el pasado y se mantiene con las actuales autoridades. Esto es un reconocimiento al sistema cooperativo, sostiene el jerarca.

Sin embargo, no duda en afirmar que, si venimos haciendo determinadas cosas, por determinado tiempo y el déficit de vivienda se mantiene, es necesario hacer algo más.

El presidente de la Agencia Nacional de Vivienda, Arq. Klaus Mill von Metzen, recuerda que la agencia es un actor nuevo en el sistema público de vivienda. Su creación cumple 15 años recién

y está vinculada al traspaso de las carteras más pesadas del Banco Hipotecario ante la crisis de este organismo. Dentro de esas carteras se ubicaban también las carteras sociales que incluye a las cooperativas.

El Arq. Mill entiende que las Federaciones tienen una experiencia acumulada y son conocedoras de la realidad y la problemática de las cooperativas en niveles mayores que la propia Agencia, por eso destaca el espíritu de diálogo del organismo para con las organizaciones gremiales de las cooperativas.

Ese diálogo debe ser complementado con las visiones del Ministerio de Economía y el Ministerio de Vivienda, dado que son ambas instituciones las dueñas de los fideicomisos que incluyen a las cooperativas.

El presidente de la institución refiere a los niveles de morosidad, pero reconoce que no tiene los datos desagregados entre cooperativas de usuarios y propietarios. En ese sentido recibe el reclamo del Secretario General de FECOVI Luis Llorca, puesto que FECOVI está seguro del cumplimiento de las cooperativas que representa, y además, porque una de las bondades del sistema de usuarios es justamente que como la cuota es única, existe un esfuerzo organizativo de la cooperativa de recolectar el dinero y de tener mecanismos propios para cubrir cuando un socio atraviesa dificultades, todo lo que garantiza un nivel de cumplimiento importante.

1.2 Cooperativismo: el mejor ejemplo de vivienda Social

El cooperativismo aparece como una expresión contrahegemónica, comienza diciendo Vallés y continúa afirmando que el cooperativismo tiene otros objetivos; “me estoy centrando en el cooperativismo porque me parece emblemático hacerlo en torno al sistema habitacional en general, sin dudas y es indiscutible que el cooperativismo ha dado los mejores ejemplos de arquitectura nacional; reconocidos a nivel de todo el mundo y de vivienda social sin ninguna duda. Pero estamos como en un momento bisagra y es necesario tratar de buscar algunas nuevas configuraciones a partir de la experiencia del cooperativismo”.

El cooperativismo tiene a nuestro juicio cuatro pilares que son fundamentales, obviamente la autogestión, es decir, la sociedad organizada que voluntariamente tiene la vocación de reunirse para producir en términos cooperativos y esto es a través de la autogestión. Dice el Profesor que en el Uruguay la autogestión no es un eslogan, que la cooperativa tome las decisiones y tome las riendas de los emprendimientos es algo que el Ministerio exige, es algo que las políticas públicas les piden. Por supuesto que, para hacer autogestión, para participar, es necesario tener algunas capacidades mínimas, tener información, tener capacidad de decisión. En esos aspectos las Federaciones y la asistencia técnica tienen un rol fundamental.

La propiedad colectiva, es otro signo distintivo. El uso y goce, las formas colaborativas de tenencia, son claves para organizarse en torno a una forma de habitar y a una forma de estar en el mundo y también de auto percibirse en él.

**EL COOPERATIVISMO HOY NO TIENE
NADA QUE DEMOSTRAR, ES SIN
DUDA LA MEJOR ECUACIÓN
CALIDAD-COSTO QUE HA DADO
URUGUAY EN VIVIENDA SOCIAL.**

Prof. Raúl Vallés.

El asesoramiento técnico, que también colocó la Ley de Vivienda, es otra de las claves del cooperativismo. Vallés lo define resumidamente así “más allá de las responsabilidades técnicas concretas, específicas, el asesoramiento técnico es a mi juicio, y debe ser, el fortalecimiento de las capacidades de los grupos. Ni más ni menos. Cumpliendo con esa premisa, el asesoramiento técnico cumple con su función, de lo contrario no la cumple”

El rol del Estado es fundamental, porque todos sabemos que a través de las políticas públicas y las organizaciones que la sociedad ha dado, como el Ministerio de Vivienda, este sistema obtiene sus préstamos. Pero no solamente obtiene el préstamo, sino también el suelo en general, lo cual es un factor de distribución porque ese no es un suelo cualquiera, es un suelo que tiene que estar bien ubicado, de manera de facilitar a través del Estado el acceso de los colectivos a un lugar adecuado en el territorio, no a cualquier lugar.

El subsidio, pero no un subsidio cualquiera, el que tenemos en Uruguay, que es un subsidio a la permanencia, que asegura y que hace sostenible la permanencia de los grupos en su vivienda y en el territorio.

Concluye Vallés que: “El cooperativismo hoy no tiene nada que demostrar, es sin duda la mejor ecuación calidad-costos, que ha dado Uruguay en vivienda social, es un sistema resiliente, para usar una palabra que está de moda, porque se adapta y se ha adaptado a distintas escalas, a distintos territorios, a distintas formas de producción, ha generado ciudad, es sustentable física y socialmente; porque si vamos a ver los conjuntos habitacionales es el mejor negocio que se puede hacer, hablando en términos económicos en las políticas públicas, financiar al cooperativismo, porque sabemos que esas cooperativas no se deterioran y sabemos que hay un mantenimiento a partir de la matriz colectiva de la gestión de los cooperativistas”

El secretario general de FECOVI Luis Llorca se detiene a reflexionar sobre la esencia del cooperativismo de vivienda. Destaca desde su propia experiencia como cooperativista y de recoger los cientos de testimonios que llegan a la Federación, que en una cooperativa “no se construyen casas, se forman hogares”. Así reafirma el ser colectivo del que hablaba Vallés y agrega el rol trascendental que cumplen las Federaciones, en formar, en apuntalar técnica y gremialmente a las cooperativas, sobre la base de lo colectivo, a lo que identifica como la clave del éxito del sistema.

Hoy la realidad del sistema cooperativo recoge aquella idea inicial de la ley y la plasma en una cantidad de cooperativas habitadas y otra cantidad a la espera de construir, que tienen muchos problemas, muchas cosas que requieren la atención del Estado, desde la tasa de interés, las faltas presupuestales, los colgamentos y los cambios reglamentarios que se hacen necesarios. Pese a estos problemas, las cooperativas siguen aportando a la sociedad, siguen construyendo comunidad, enfatiza Llorca.

1.3 Cambios reglamentarios necesarios

Si la experiencia del cooperativismo y su autogestión es exitosa, se plantea una interrogante ¿Por qué no flexibilizar la normativa para que la cooperativa tenga más libertad a la hora de diseñar y construir sus futuros hogares?

Cunado Enrique Cal describe en forma práctica la relación entre el equipo técnico y la cooperativa dice: *“no le vamos a decir a un ingeniero de qué espesor tiene que ser una varilla,*

pero si le vamos a decir que la cocina sea un poco más grande". Ese es el puntapié para que la moderadora de la primera mesa, Arq. Tania Seré ponga un tema central sobre la mesa.

"El tema no es tan sencillo, porque muchas veces los técnicos no pueden dar respuestas adecuadas a esas necesidades porque hay un montón de restricciones establecidas en diferentes normativas, fundamentalmente reglamentaciones del Ministerio de Vivienda, que establecen rígidamente cómo deben ser físicamente las viviendas y sus espacios", afirma la Arquitecta Seré.

Por la vía de los hechos el camino hoy es no flexibilizar, por el contrario, la normativa es cada vez más exigente, cada vez está más restringido lo que se puede construir y lo que no, los metros cuadrados totales por vivienda, los metros de esto y lo otro...

En otra época, antes de la reglamentación 2008, se podían construir los dormitorios de acuerdo a lo que la cooperativa y las familias resolvieran que era lo mejor para cada núcleo y para el conjunto del proyecto, contemplando las realidades familiares del momento, pero también la proyección futura. Hoy no se puede.

Aquella solución también tenía un desafío muy importante para la cooperativa, que era decidir cómo hacemos con una determinada cantidad de dinero para tener viviendas más grandes o con más metros cuadrados, o con más dormitorios. Ahora, desde la reglamentación 2008, todas esas posibilidades se han delimitado, esto genera grandes problemáticas, concluye la profesional.

Agrega que existe un contrasentido. "Por un lado se logró consagrar por ley el subsidio a la permanencia, buscando que la familia no pierda su hogar por circunstancias económicas coyunturales, pero por otro lado las familias terminan siendo expulsadas porque no se les permite acceder a una vivienda de más dormitorios, cuando ya saben por su proyección familiar que la van a necesitar".

Casi todas las familias cuando ingresan a una cooperativa están en un momento inicial, a veces es una sola persona, una pareja, difícilmente entran familias grandes, esto genera que la producción de vivienda esté siendo mayoritariamente, en el entorno del 70%, de dos dormitorios. Lo dicho equivale a decir que la familia está privada de su proyección familiar cuando ingresa, al tiempo que, cuando esté habitando y su núcleo familiar crezca, tampoco tendrá solución, puesto que la movilidad interna -siempre difícil y compleja- es imposible por la inexistencia de unidades de más de dos dormitorios.

Los representantes de FECOVI, Luis Llorca y de FUCVAM Enrique Cal coinciden con el planteo. Entienden que la reglamentación 2008 debe ser revisada y recuerdan que la COAVI (Comisión Asesora de Vivienda, que depende del Ministerio de Vivienda) es un ámbito de encuentro y diálogo para avanzar en este sentido.

EL PROBLEMA DE LOS DORMITORIOS

Más de un 70% de las viviendas que se están construyendo son de dos dormitorios, viviendas que no dan respuesta a las necesidades de las familias, generando un sistema que si bien es una solución asequible y asegura la permanencia por todo lo que implica el subsidio, no asegura a la permanencia en términos en que la casa no se adecúa a las necesidades familiares

Arq. Tania Seré

Por su parte el Director Nacional de Vivienda Cr. Jorge Ceretta hace acuerdo con lo planteo y manifiesta que desde el Ministerio existe toda la disposición a revisar estos aspectos para mejorar el sistema, “mantener lo que está bien y cambiar lo necesario para mejorar”. Entiende que el ámbito de la COAVI es adecuado y que debe ser convocado al respecto.

Vallés profundiza en lo conceptual y abre aún más el desafío no sólo hay que pensar en las familias, en los nuevos conceptos de familias sino en también en el nuevo mundo del trabajo. La pandemia dejó enseñanzas al respecto, que también hay que considerar. “Las cooperativas son confiables” sostiene, para argumentar que se está ante un sistema y grupos humanos que han demostrado que saben hacer las cosas bien, incluso mejor que el Estado si se comparan otros programas, por lo que el camino de la flexibilización y una mayor libertad a la hora de construir el proyecto es necesario.

1.4Hacia dónde ir: las necesidades, primeras conclusiones.

Existe consenso en que el cooperativismo de vivienda de usuarios es la política de vivienda social más exitosa que puede exhibir el Estado. Con el cooperativismo de vivienda el Estado no sólo hace efectiva una política de vivienda social que llega verdaderamente a la población objetivo, sino que, además, contribuye al desarrollo social y a la convivencia ciudadana. Además, son experiencias integradoras en materia de hábitat, ejemplos de derecho a la ciudad y de adecuada conservación de las viviendas. En definitiva, se trata de una línea que para el Estado no sólo tiene el retorno financiero por el efectivo pago de las cooperativas de sus cuotas, sino que además le retribuye desde el punto de vista social, urbanístico y humano.

Sin embargo, este consenso no se ve del todo reflejado en las políticas públicas en la materia. Si bien se reconoce que más del 50% del financiamiento público para vivienda de interés social está destinado al programa cooperativas, el 50% de poco no puede ser otra cosa que muy poco. Si a eso se le suma una política tributaria que discrimina negativamente al cooperativismo, como por ejemplo cuando lo obliga a pagar IVA por todos sus materiales para obras nuevas como para refacciones, mientras a los promotores privados los exonera de dichos tributos; o se le cobra a las cooperativas una tasa de interés que es la más alta de todo el mercado nacional para préstamos de este tipo, vemos un divorcio entre las conclusiones consensuadas y las políticas implementadas.

Se destaca que existe de parte de las actuales autoridades Ministeriales un compromiso reafirmado en estas instancias por el propio Director Nacional de Vivienda, de resolver la tasa de interés, volviéndola al espíritu originario de la Ley Nacional de Vivienda (tasa destinada a cubrir costos operativos), hecho que asegura ocurrirá antes de fin de año y con efectos retroactivos.

Desde el punto de vista económico, no caben dudas que resulta imprescindible restablecer el financiamiento directo del Fondo Nacional de Vivienda. Esta visión es compartida expresamente por los representantes sociales y los académicos, al tiempo que los representantes gubernamentales lo admiten tácitamente al sostener que pese a los esfuerzos realizados el déficit habitacional se mantiene.

Pero no son solo cuestiones financieras las que marcan las necesidades de adecuación del modelo, las actuales restricciones reglamentarias respecto a los dormitorios por vivienda que impiden la planificación familiar y los marcos normativos pioneros en el 68 pero que no sea

aggiornado a los nuevos modelos de familias, a las nuevas realidades del mundo del trabajo, así como tampoco a las necesidades de nuevas generaciones, de género y de adultos mayores ponen sobre la mesa temas que también deben ser considerados en una nueva política nacional de vivienda social.

El diálogo entre todos los actores involucrados a través de la convocatoria de la COAVI, es otro de los consensos que se destacan entre los presentes.

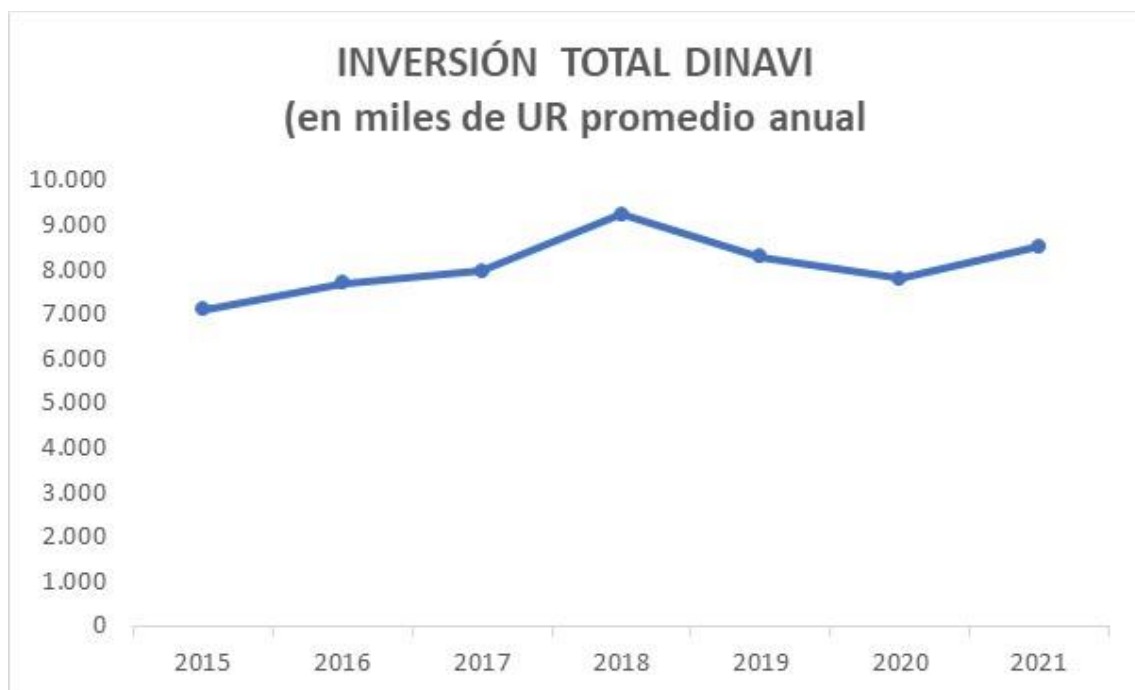
CAPÍTULO II

FONDOS PÚBLICOS

¿HACIA DONDE VAN LOS RECURSOS DEL ESTADO?

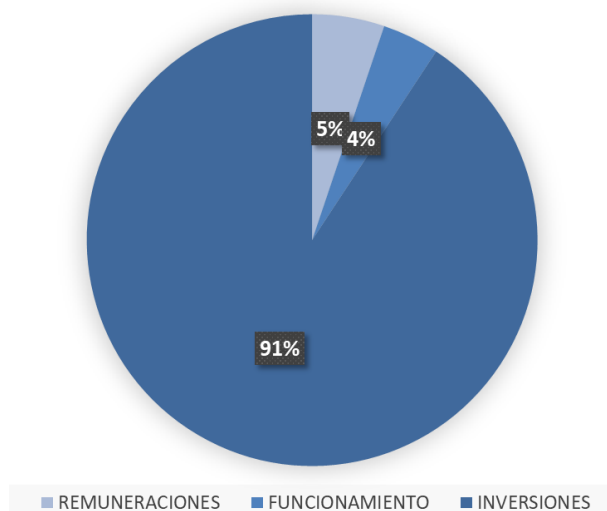
2.1 Cuánto, Cómo y en Qué

¿Hacia dónde van los recursos del Estado? Es la pregunta disparadora de la instancia, de la que el Prof. Benjamín Nahoum no duda en dar una categórica respuesta “los recursos del Estado destinados a vivienda, van a construir vivienda, no tengo dudas”. “Por suerte porque los recursos son pocos, de hecho, los recursos están horizontales, planchados desde la década de los 90”, y enseña la siguiente gráfica que ejemplifica parcialmente lo sostenido



Sostiene Nahoum que hace prácticamente tres décadas que el país no consigue superar la inversión pública en vivienda, que es de 5 por 1000 de PBI, cuando lo recomendado es el 2 o 3%. Es ahí entonces que tenemos uno de los nudos fundamentales, seguimos invirtiendo poco en materia de vivienda y por más que nos esforcemos en hacer cosas muy inteligentes, muy buenas y muy bien hechas, hacemos poco, porque la inversión es poca. Por eso sostiene que la cuestión no es en qué se gasta: se gasta en vivienda, sino cuánto se gasta: se gasta poco, y cómo se gasta.

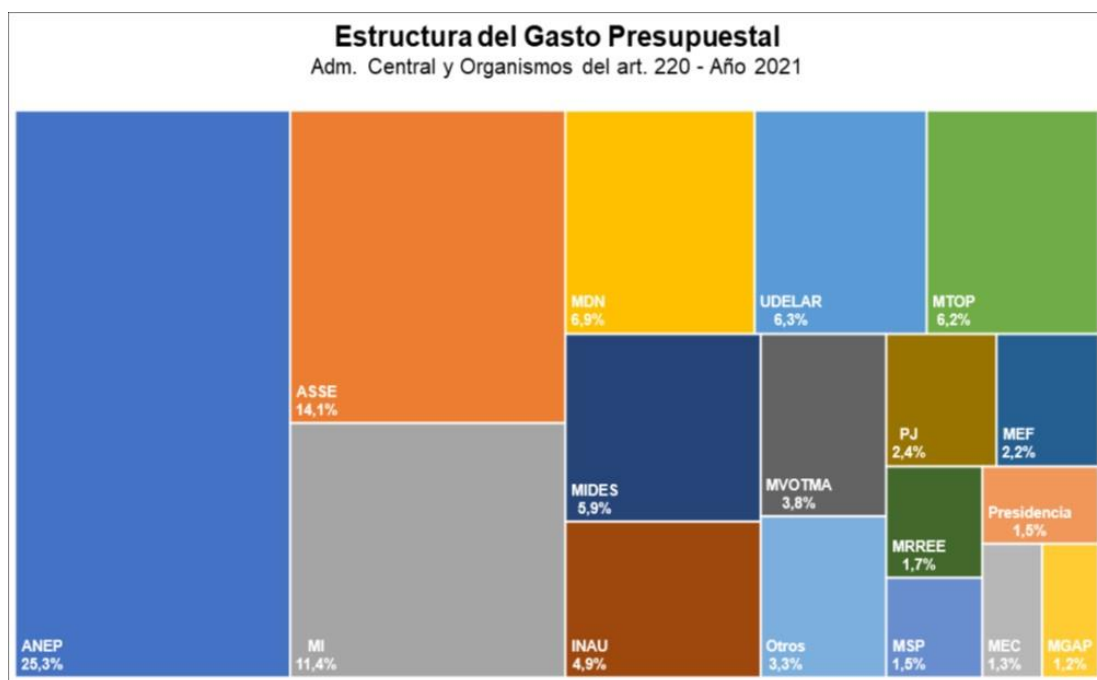
El Director Nacional de Vivienda comparte la afirmación de Nahoum que los recursos efectivamente van a vivienda. Para reafirmarlo enseña la siguiente gráfica donde se observa la distribución interna de los recursos en el Ministerio de Vivienda.



FUENTE: SIIF

El 91% del presupuesto total del Ministerio de Vivienda se destina a inversión en vivienda y dentro del 5% que se destina en principio al funcionamiento, está incluido el programa Fondo de Garantía de Alquiler, o sea que buena parte de ese 5% también termina impactando sobre la inversión en soluciones habitacionales.

Esa óptima ejecución que exhibe el Director de Vivienda, contrasta con la gráfica siguiente, que muestra la porción del presupuesto nacional que recibe el Ministerio de Vivienda.



Sólo el 3.8% del gasto, está destinado al Ministerio de Vivienda. El director de Vivienda afirma que “ahí tendríamos un debate largo para hacer, si ese es el porcentaje que tenemos justo y necesario”. Necesario para que el déficit habitacional “algún día se revierta y podamos comenzar a hablar de números que achiquen esa brecha, para llegar a que todas las familias puedan tener asegurado su techo”.

Según las proyecciones de Nahoum el actual plan quinquenal 2020-2025 tiene aproximadamente un 10% menos de recursos que el plan anterior, por lo que, si sosteníamos

que antes era poco, el dato no resulta positivo. Ese dato es relativizado por el Director de Vivienda quien afirma que “hablando en millones de pesos constantes, o sea ajustados por inflación, para que se pueda comparar en valores de los quinquenios anteriores y éste, en los dos primeros años del quinquenio anterior y los dos primeros de éste, hubo a valores constantes que reflejen realmente el poder adquisitivo de la moneda, un leve incremento del presupuesto. Hoy por hoy no tenemos un impacto negativo en la inversión en vivienda a manera presupuestal, eso nos redobla la apuesta porque si no tenemos una disminución presupuestal los números de ejecución tienen que ser igualmente positivos, después obviamente tenemos que hablar de la inercia, de las posibilidades de vivienda que se recibieron en ejecución, en qué etapa estaban de ejecución y cómo eso se está construyendo o terminando de ejecutar y cómo se está retomando esos ritmos para que en los años venideros el nivel de ejecución sea el mismo”.

SÓLO EL 3.8% DEL GASTO ESTÁ DESTINADO AL MINISTERIO DE VIVIENDA. AHÍ TENEMOS UN DEBATE LARGO PARA HACER, SI ESE PORCENTAJE QUE TENEMOS ES EL JUSTO Y NECESARIO.

NECESARIO PARA QUE EL DÉFICIT HABITACIONAL ALGÚN DÍA SE REVIERTA Y PODAMOS COMENZAR A HABLAR DE NÚMEROS QUE ACHIQUEN ESA BRECHA, PARA LLEGAR A QUE TODAS LAS FAMILIAS PUEDAN TENER ASEGURADO SU TECHO.

Cr. Jorge Ceretta
Director Nacional de Vivienda

Nahoum además de plantear el problema de los recursos introduce el tema de a qué programas se destinan esos recursos. Según se observa en el Presupuesto Quinquenal hay una tendencia a cumplir en los primeros años de este quinquenio con los compromisos que venían de años anteriores y eso explica que la inversión en cooperativas se mantenga, pero la proyección es que, para los dos últimos años, es decir para el 2023 y 2024, los recursos para cooperativas caen fuertemente y se fortalecen otros planes del Ministerio.

Esto es central puesto que, si hemos concluido que la mejor política de vivienda social que tiene el Uruguay es el Cooperativismo de Vivienda, por qué sacar justamente de allí los recursos para nuevos planes, cuyos resultados se esperan que sean positivos, pero no se conocen, mientras que las cooperativas tienen más de 50 años de éxito acumulado.

Lo antes mencionado tiene una respuesta positiva del Director Nacional de Vivienda que anuncia los recursos destinados a cooperativas no se verán afectados como originalmente se proyectó en el presupuesto quinquenal, expresando “ Hablando de los últimos años y del impacto que podía tener en el presupuesto ese nuevo programa Entre Todos Sueños en Obra, conviene hacer una aclaración; ese programa que en principio nació con la perspectiva de apoyar la construcción de vivienda a través del involucramiento, de la co-inversión con privados justamente buscando eso, reconociendo que el Ministerio ha tenido algunas restricciones presupuestales y que había que generar más viviendas y que si aplicamos la misma receta que el período anterior y que teníamos el mismo presupuesto que el período anterior, íbamos a hacer la misma cantidad de viviendas que el período anterior y la idea era incrementar ese nivel de ejecución. Pero además conceptualmente es muy distinto porque ese programa prevé un retorno de todo lo invertido; todo lo que el Ministerio invierte en los programas, el crédito que se genera o el crédito al cuál accede la familia para acceder a la vivienda, permite que el Ministerio a través del banco, bancos o determinados tipos de instrumentos financieros, se queden con esos créditos y el Ministerio recupera la inversión y se vuelque a nuevas inversiones en vivienda. Sí puede suceder que por

los períodos de ejecución, parte de las viviendas que se inicien en éste período recién se van a recuperar en el período siguiente. La intención es que esos montos que tenemos hoy por hoy reservados, que no necesariamente se van a tener que aplicar y que además a raíz de algunos cambios que se hicieron en la forma de ejecutar el programa Entre Todos, reduciendo la cantidad porcentual de la participación en los proyectos de vivienda, van a hacer que no afecte o esa es la intención, no afecte los otros programas. Cuando se preparó el presupuesto quinquenal no hubo más remedio que, tomando sobre la base de lo que era la línea base presupuestal, aplicar o reducir en algunos puntos todos los programas restantes, en función de que se transfería una serie de fondos que se iban a utilizar para administrar ese nuevo programa que pasaba por ese concepto que ya les decía, de co-inversión, de apoyo para que a través del apalancamiento de la inversión privada generara más vivienda y con la posibilidad del retorno inmediato a medida que la vivienda era construida, accedía la familia, se generaba el crédito a través de bancos o fideicomisos y los que se quedaban con el crédito reponían o permitían el retorno al inversor de su inversión y al Ministerio de su aporte”

Sin dejar de reconocer lo acertado de corregir el desbalance que en principio se generaría sobre finales del quinquenio, no deja de ser llamativo que cuando se va a implementar un nuevo plan o programa y no se tiene otro financiamiento, se recurra a afectar los fondos del programa cooperativas.

Esto da cuenta de que, más allá de las declaraciones, no hay una verdadera consciencia a nivel gubernamental que el programa cooperativas es la experiencia más exitosa en materia de vivienda social.

2.2 Los “otros” recursos

El Economista Sebastián Moreno, director de la División Tierras y Hábitat de la Intendencia de Montevideo, complejiza la respuesta simple que dio Nahoum a la pregunta anterior.

En su intervención introduce otras variables que dan cuenta que más allá del presupuesto del Ministerio de Vivienda, hay otras políticas que implican recursos orientadas también a la vivienda, aunque desde el vamos es pertinente la pregunta, ¿a la vivienda social?

En las exposiciones de Nahoum y de Ceretta no estuvieron contempladas todas las exoneraciones de la otrora llamada “ley de vivienda de interés social” cuyo nombre fue cambiado a “ley de vivienda promovida”.

Sostiene el Economista Moreno “Ahí hay un fuerte monto de plata puesto para vivienda, que en teoría y en su origen era para que los privados hagan las viviendas para la clase media, para así con los fondos públicos ocuparnos de las clases más bajas. Esa era la teoría original que después no se cumplió, entre otras cosas, porque creo que ya tenemos claro que la teoría del derrame de que se va a construir más y por lo tanto van a bajar los precios, está en algunos libros -ya un poco viejos- pero no se da y no se ha dado.

“EN EL AÑO 2021 LAS EXONERACIONES VINCULADAS A LA LEY DE VIVIENDA PROMOVIDA FUERON ALREDEDOR DE 80 MILLONES DE DÓLARES, QUE ES CASI LO MISMO QUE TENÍAN LOS PROGRAMAS VINCULADOS A ASENTAMIENTOS IRREGULARES”.

Economista Sebastián Moreno
Director de Tierras y Hábitat MVD

En el año 2021 las exoneraciones vinculadas a la Ley de Vivienda Promovida fueron alrededor de ochenta millones de dólares, que es casi el mismo porcentaje que tenían los programas vinculados a asentamientos irregulares.

No duda Moreno en afirmar que la Ley de Vivienda de Interés Social, hoy Ley de Vivienda Promovida, no tuvo los resultados esperados de acuerdo al objetivo original. Sin esos resultados se fue como definiendo un cambio de objetivo más que un análisis de las conclusiones; al final el objetivo no era tanto el acceso a la vivienda de las clases medias sino la generación de empleo. Entonces ya pasa a ser un ítem más de la Ley de Inversiones, y ahí podemos preguntarnos por qué la única herramienta que nosotros podemos usar, o la más fuerte que tenemos para usar para generar empleo es perdonar impuestos, y entramos en esa discusión que también va con la Ley de Inversiones, que también va con la discusión de política económica: si existen sectores a los que hay que apuntalar y a otros sectores no. ¿¿Es lo mismo cualquier inversión?, ¿es lo mismo perdonar impuestos en cualquier inversión? ¿Si crea empleo o no? y ahí ya nos fuimos de la política de vivienda. Ahí estamos haciendo otra cosa.

Pero además ese mercado que se crea, o ese trabajo que se crea gracias al perdón de impuestos, no necesariamente es un mercado nuevo porque quizás es un corrimiento de esa inversión, sostiene Moreno, quien ejemplifica con el corrimiento de la construcción de zonas costeras a zonas más centrales, buscando un mayor rendimiento, creando incluso nuevas denominaciones comerciales a algunas zonas para hacerlas más atractivas y aumentar los niveles de ganancia. No son en el fondo nuevas inversiones, son corrimientos, de una zona a otra.

Para reafirmarlo sostiene que hay un aumento en la mano de obra de la construcción pero no al mismo ritmo que la cantidad de permisos de construcción. “Estamos hablando de proyectos presentados que están arriba de un 20% de crecimiento anual y estamos hablando de un aumento de la mano de obra vinculada a la construcción que no va más allá de un 6, 7, 8%”.

Enfatiza el jerarca departamental que “esto también es a dónde van los recursos del Estado, no es un mercado que no existiría si no fuera por el perdón de impuestos. Esto es plata que el Estado podría haber invertido y decide invertirla de esta manera; que es que se construyan viviendas porque quizá un día bajarán los precios y nos vamos corriendo todos para arriba y de esa manera se genera empleo, entrando en una teoría del derrame que a mi entender no se está dando, no se da y no se va a dar”, sostiene el jerarca departamental.

Por otro lado, los recursos del Estado que acompañan la vivienda o que tienen que acompañar la vivienda, no es solo la vivienda y no es solo el Ministerio de Vivienda. En particular en los proyectos sociales o en los programas sociales vinculados a lo que son los sectores populares, realmente el tema es la integralidad de la intervención.

No es solo construyo casas, meto gente dentro y pronto el problema, en realidad hay muchísimos temas de seguimiento, del diseño de la ciudad, del derecho a la ciudad, de generación de espacios públicos, de empleo, de políticas sociales, de acompañamiento que necesariamente tienen que estar vinculadas a la política de vivienda para que salga bien.

Moreno avanza conceptualmente afirmando que “Si analizamos la política de vivienda de manera separada de las demás políticas sociales, nos estamos equivocando. Así como si analizamos las políticas sociales de manera separada de las políticas económicas, nos estamos equivocando. No podemos tener una política económica y una política social que más o menos calma a la gente, no podemos tener una política social que más o menos calma a la gente para que coma y tener una política de vivienda que no esté vinculada. Realmente tienen que estar vinculados los tres ejes: políticas sociales, políticas de vivienda y política económica, en ese sentido los recursos del Estado tienen que estar garantizados de diferentes líneas y no solamente es válido un análisis de lo que tiene que ver con el presupuesto vinculado con el Ministerio de Vivienda. También hay que ver cuáles son los presupuestos vinculados a las políticas sociales, cuáles son los presupuestos vinculados a las políticas activas de empleo, cuál es el dinero puesto para la intervención en lo que tiene que ver con la creación de la ciudad y derecho a la ciudad”

En ese sentido no existe una política de vivienda si no existe una política de suelo, no hay vivienda en el aire, la vivienda va en el suelo. La decisión de tener cartera de tierras, la decisión de cómo se reparte la tierra, cómo se adquiere esa tierra, cómo se hace llegar a esa tierra a los destinatarios de la política es una decisión política, una decisión desde la Intendencia de Montevideo que ya le podemos llamar de Estado, porque desde los 90 está trabajando con lo que se llama Cartera de Tierras y que se ha ido reforzando, se ha ido perfeccionando, se ha ido trabajando de manera cada vez más participativa, en particular con las Federaciones de cooperativas. Gran parte de las tierras que tiene la cartera de tierras de la Intendencia, va para el sistema cooperativo. Estamos hablando de arriba de un 80% de tierras que tiene la cartera de tierras que va para el sistema cooperativo.

Tienen que estar vinculadas las políticas sociales, las políticas de vivienda y la política económica.

“Si analizamos la política de vivienda de manera separada de las demás políticas sociales, nos estamos equivocando. Así como si analizamos las políticas sociales de manera separada de las políticas económicas, nos estamos equivocando. No podemos tener una política económica y una política social que más o menos calma a la gente; no podemos tener una política social que más o menos calma a la gente para que coma y tener una política de vivienda que no esté vinculada. Realmente tienen que estar vinculados los tres ejes: políticas sociales, políticas de vivienda y política económica.

Ec. Sebastián Moreno

2.3 No son sólo números, es política.

La Economista Mariana García, integrante de la cooperativa de trabajo COMUNA , asesora de FECOVI, pone sobre la mesa otra pregunta, más que pertinente: ¿por qué tiene sentido hablar de la vivienda? Y se contesta que “la vivienda es el espacio donde producimos y reproducimos cotidianamente nuestra vida. Es ni más y nada menos que eso. Esa es la importancia social y política que tiene que guiar la discusión sobre el tema. A veces nos perdemos en números y demás, por eso me parece bueno recordarlo.”

“Porque si atendemos a esa importancia que tiene la vivienda como espacio reproductivo, y sobre todo si tomamos en cuenta que una vulneración en la vivienda amplifica otras vulneraciones en cuestiones educativas, de salud, de recreación, de estado emocional y demás, puede parecernos sorprendente que la vivienda sea un espacio que se resuelva privadamente, que sea una responsabilidad individual de cada persona, de cada hogar y que no nos demos formas colectivas para resolverla, como de repente sí lo hacemos con la educación, o la salud.”

Otra pregunta que plantea la economista García es ¿en qué medida el Estado cuando interviene, logra desmercantilizar el acceso y la permanencia en la vivienda? Es decir: de qué forma el Estado logra liberar, a las personas y los hogares de la dependencia del mercado y por tanto de la capacidad económica de cada uno para acceder a la vivienda.

Y se responde: “Yo creo que esa debería ser la función de la política pública, desmercantilizar el acceso y la permanencia en la vivienda”. A veces el Estado lo logra con ciertas políticas y muchas veces, no solo que no lo logra, sino que refuerza esos mismos mecanismos que generan los problemas habitacionales que tenemos hoy.

Para hacer cosas necesariamente precisamos plata, creo que ahora hubo un consenso en que la plata destinada a la política habitacional es insuficiente, es insuficiente hoy, pero ha sido insuficiente en las últimas décadas también, esto atraviesa los distintos mandatos y me parece que es bueno considerarlo.

Si analizamos a partir de la consolidación del Ministerio de Vivienda en la década del 90 cuánto de la riqueza socialmente producida y económicamente valorada decidimos destinar a éste bien que es la vivienda con lo que representa, más o menos en la primera década de éste siglo fue menor al 0.4% y recién a partir del segundo gobierno del Frente Amplio incrementa un poco para llegar a un tímido medio punto porcentual y en materia de producción real; es decir de la capacidad productiva de ese dinero en ladrillo, digamos, recién a partir, también del segundo mandato frenteamplista, se supera lo que era la producción en los 90.

Sostiene que en los inicios de la década hay una caída bastante fuerte en la producción de vivienda. Este reconocimiento fue consensuado por los partidos políticos en el marco de la campaña electoral. En ese contexto, relata García que el Frente Amplio prometía duplicar el esfuerzo presupuestal en un futuro próximo mandato, lo cual era una señal auspiciosa y a la vez

“LA VIVIENDA ES EL ESPACIO DONDE PRODUCIMOS Y REPRODUCIMOS E NUESTRA VIDA.

NI MÁS Y NADA MENOS QUE ESO.

ESA ES LA IMPORTANCIA SOCIAL Y POLÍTICA QUE TIENE QUE GUIAR LA DISCUSIÓN SOBRE EL TEMA”.

Ec. Mariana García

un reconocimiento de todo lo que le faltó en sus gobiernos anteriores. Por su parte el Partido Nacional reconocía también que existía una insuficiencia presupuestal, pero a la vez decía que había una ineficiencia en los recursos públicos.

“En relación a la insuficiencia presupuestal la verdad es que, no solo no la revirtió, sino que la profundizó. Los números que voy a compartir ahora son extraídos de la página oficial de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, que lo que mira es el área programática en vivienda que es más amplia que el Ministerio de Vivienda, como decía Moreno, no hay que mirar solo el Ministerio, sino que justamente el uso funcional de los recursos del Estado destinados a vivienda. Efectivamente lo que vemos ahí mirado en términos reales, es decir en la capacidad productiva de ese dinero, es que en 2020 hubo una caída muy importante en relación al año inmediato anterior, el 2019 y esto es producto de una medida explícita determinada por el gobierno que fue la primer medida de austeridad o de shock en 2020, que fue para todos los incisos presupuestales, pero que al MVOT lo afectó especialmente porque fue un recorte en inversiones y eso implicó una caída en términos reales de más o menos el 12% del dinero destinado a vivienda. Para 2021 eso se suaviza, porque ese shock de austeridad fue solo para el 2020, pero de todas maneras el presupuesto del área programática del 2021, y esperamos se sostenga para el 2024 porque no hay previsto refuerzos presupuestales, también implica la caída en términos reales de la capacidad productiva destinada a vivienda.

Entonces hablamos de la vivienda como el espacio primero de reproducción de la vía, de la importancia de eso, por otro lado hay un reconocimiento a la insuficiencia de recursos, pero sin embargo, lo que opera después es un recorte presupuestal.

2.4 Un giro “re privatizador” en la política habitacional

La Economista Mariana García continúa analizando la valoración que en el programa de gobierno hacía el Partido Nacional respecto a la política habitacional, para centrarse ahora en la “ineficiencia” de las políticas que planteaba el partido hoy en la cabeza del Poder Ejecutivo.

Entiende la citada que las políticas que se han desplegado para tratar de revertir tal carácter, implican un giro en la política habitacional y afirma que tal giro es de “carácter re privatizador”.

Re privatizador en el sentido de que apuesta por los mecanismos mercantiles y los mecanismos de los capitales privados. Pone la confianza en el sector privado, como buen generador de política habitacional, como buen organizador y productor de la distribución de la vivienda.

El Estado, destina un 25% de la inversión en vivienda a promocionar viviendas que se venden a un promedio de U\$S 145 mil (2d)

Las exoneraciones tributarias no son otra cosa que la renuncia del Estado a recursos, así es la definición oficial de la DGI de lo que se significa el gasto tributario. Es decir, una renuncia específica que hace el Estado para favorecer un sector de actividad. La renuncia de la Ley de Vivienda Promovida equivale, a un 25% de lo que es el presupuesto del área programática de vivienda. Es decir, el Estado gasta 100 en política habitacional y renuncia a cobrar 25. Esa renuncia se está destinando a una producción habitacional que se comercializa en el mercado a un precio promedio de 145 mil dólares para una vivienda de dos dormitorios. Ese es el destino de la renuncia fiscal del presupuesto equivalente a un cuarto de la política habitacional.

Tiende que se trata de una apuesta explícita que se puede ver en tres elementos:

Uno que fue algo que sucedió en el primer período de mandato y quedó medio en el olvido, es la introducción de un submercado de alquiler sin garantía que se introdujo en la Ley de Urgente Consideración. Medida que implica una desprotección en relación al acceso a la vivienda por alquiler en relación a la seguridad y la permanencia en la vivienda y una clara apuesta por facilitar mecanismos que hagan de la vivienda un activo de valor y un activo inmobiliario..

Dos, la ampliación de los beneficios para la Ley de Vivienda Promovida. La Economista García comparte con Moreno la visión crítica sobre la misma, aunque recuerda que fue una ley promovida y votada durante el gobierno del Frente Amplio que encabezó José Mujica. Esa ley, que no trajo ningún beneficio en materia de Vivienda Social, fue exitosa como política de empleo o de inversión tal vez, pero no en materia de vivienda social. Ejemplifica la Economista con los siguientes números: “Las exoneraciones tributarias no son otra cosa que la renuncia del Estado a recursos, así es la definición oficial de la DGI de lo que se significa el gasto tributario. Es decir, una renuncia específica que hace el Estado para favorecer un sector de actividad, equivale, a un 25% de lo que es el presupuesto del área programática. Estos son datos oficiales del informe de gastos tributarios de la DGI. Es decir, el Estado gasta 100 en política habitacional y renuncia a cobrar 25 para promocionar estas viviendas. Uno podría decir que la exoneración tributaria es un mecanismo para promocionar una actividad que interese, de hecho, las Federaciones reclaman la exoneración del IVA justamente para utilizar ese mecanismo. El problema no es ese, el problema es a qué se destina esa renuncia. Esa renuncia hoy se está destinando a una producción habitacional que se comercializa en el mercado a un precio promedio de ciento cuarenta y cinco mil dólares una vivienda de dos dormitorios, con los últimos datos de la Agencia Nacional de Vivienda. Ese es el destino de la renuncia fiscal del presupuesto equivalente a un cuarto de la política habitacional.

Tres, no aumento los recursos pero bajo costos; es como la otra forma de aumentar. Y esa baja de costos está pensada a través de tres mecanismos: disminuir los costos del suelo, a través de los sistemas constructivos no tradicionales y a través de las exoneraciones impositivas en el marco de ésta ley.

En relación al uso del suelo Uruguay abunda en las experiencias de querer abaratar los costos de la vivienda a través de una localización menos costosa y son decisiones que después son muy costosas a largo plazo.

Afortunadamente la Intendencia de Montevideo anunció el aumento de tierras para su cartera a través de expropiaciones de predios con deudas, siendo la mayoría de ellas en zonas centrales y consolidadas de la ciudad. Esta política pública departamental, oficia de amortiguador, de lo que parece ser la estrategia nacional, no compartida por FECOVI.

El segundo es a través de sistemas constructivos no tradicionales. Sostiene García que “podría ser una alternativa válida, siempre que podamos garantizar que el uso de esos sistemas constructivos no tradicionales que abaraten costos, si es que efectivamente lo hacen, tengan la calidad que requiere una vivienda adecuada y sobre todo la durabilidad que requiere una vivienda, porque estamos hablando de un bien que tiene que durar, en el que además está previsto que las personas destinen 25 años de sus vidas a pagarlo. En relación a eso hay un refuerzo de la apuesta por el sector privado que es que se pasó de un sistema donde el testeo técnico de esos sistemas se hacía a través de la Facultad de arquitectura, a confiar en la declaración jurada del productor de ese sistema constructivo. A mí me parece un exceso de

confianza para con el sector privado, sobre todo porque va a tener efecto en la vida concreta de las personas que habitan esas casas”.

“Y lo tercero son las exoneraciones impositivas, que es cierto que a medida que reducimos los costos tributarios, debería reducir también los costos. Como la exoneración impositiva no resultó para el caso de la vivienda promovida, en el caso de éstos programas Sueños en Obra, se plantea fijar un tope de precio, que también estamos de acuerdo porque el problema de lo otro fue que no se controló cómo se vendían, y esos topes de precio son para dos dormitorios unos ochenta y ocho mil dólares el base; como dijo Benjamín: existe la posibilidad de que esos topes se incrementen, llegando hasta ciento cinco mil dólares una vivienda de dos dormitorios si la inversión es completamente privada”.

CAPÍTULO III

COOPERATIVISMO DE VIVIENDA COMO MODELO DE VIVIENDA SOCIAL Y POLÍTICAS PÚBLICAS PARA SU PROMOCIÓN

3.1 La vivienda como bien colectivo y social

¿Por qué tiene valor pensar esta idea de la producción social de las cooperativas como una producción de vivienda y como una política pública habitacional? Se pregunta el Prof. Gustavo Machado

Y se responde “porque estamos ante la resolución de una necesidad básica, como es la vivienda. Todos precisamos un espacio donde reproducirnos, donde resolver nuestras necesidades más inmediatas. Pero aparte de eso se desatan, en algunos contextos urbanos, situaciones muy complejas. A veces se expresan como problemas de seguridad, como conflictos territoriales, se expresan como forma de acceso o no acceso a algunos bienes, pero en realidad tiene que ver con un proceso mucho más amplio que no solamente le pasa a la ciudad de Montevideo o a cualquier ciudad del Uruguay, sino que es un proceso de urbanización de la sociedad, del mundo, y en realidad esa urbanización tiene una lógica que responde poco a las necesidades de las personas y mucho más a una lógica mercantil, al aprovechamiento, al lucro de cada espacio”.

“En eso los cooperativistas y las cooperativistas han defendido una idea de que la vivienda tiene un valor por lo que le resuelve en su vida cotidiana. Es el lugar del abrigo, el lugar de cuidado, el lugar de intimidad, de crecimiento de su familia y por lo tanto no tiene esa idea de que esta vivienda me va a permitir mejorar mi capital, mi patrimonio, sino justamente la modalidad de usuarios -que es la que alberga FECOVI- muestra de que no es tan importante la vivienda en torno a un capital, sino la vivienda en torno a la resolución de la vida cotidiana”.

Entonces una sociedad que se polariza, que empieza a tener territorios homogéneamente iguales, que dialoga poco un barrio con otro, que se disputa por la inserción, por la inversión de capitales que producen desprendidos de los contextos, las cooperativas tienen mucho para pensarse y para pensar, para aportar a la sociedad en términos de lo que resuelven, de lo que es su experiencia.

Machado entiende que las cooperativas pueden aportar mucho e identifica cuales son esos elementos que hacen diferente a las cooperativas.

La vivienda para la vida, versus la vivienda como capital patrimonial

“Los cooperativistas y las cooperativistas han defendido una idea de que la vivienda tiene un valor por lo que les resuelve en su vida cotidiana.

Es el lugar del abrigo, el lugar de cuidado, el lugar de intimidad, de crecimiento de su familia y por lo tanto no tiene esa idea de que esta vivienda me va a permitir mejorar mi capital, mi patrimonio, sino justamente la modalidad de usuarios - que es la que alberga FECOVI- muestra de que no es tan importante la vivienda en torno a un capital, sino la vivienda en torno a la resolución de la vida cotidiana”.

Prof. Gustavo Machado

El primer elemento es el autogobierno. La capacidad de las cooperativas de autogobernarse de resolver problemas coyunturales y de ir cambiando su proyecto conforme van cambiando los contextos y necesidades juega un rol central para identificar las claves del éxito del cooperativismo de vivienda.

La asamblea como espacio de discusión colectiva y los diferentes órganos y comisiones de una cooperativa de vivienda, que siguen vivos a pesar de los muchos años que pueden haber pasado desde que la cooperativa se conformó, son los que permiten sostener la convivencia y los bienes comunes.

Otro elemento que marca Machado es justamente ese, el mantenimiento de los espacios comunes por parte de la cooperativa. Pone como ejemplo, en Montevideo a la Cooperativa VICMAN y al Complejo Euskalerría, ubicados en la misma zona, contemporáneos y con una gestión edilicia y social ampliamente más satisfactoria en el caso de la cooperativa.

Sin embargo, a pesar de lo dicho, el Profesor Machado reconoce que en algunas investigaciones realizadas a cooperativas a encontrado una suerte de desencanto. Ese desencanto es más aparente que real y lo identifica con los rasgos nostálgicos de la sociedad uruguaya. Dice entonces “ En algunos procesos investigativos que hemos desarrollado con una cooperativa, aparece una idea de desencanto, dicen : -Ay pero antes nos juntábamos todos los fines de año y hacíamos una comida; antes organizábamos tal cosa, antes... y es parte del canto del Uruguay al antes; esa mirada nostálgica de que también éramos campeones mundiales -capaz en unos meses estamos diciendo que lo volvimos a hacer, pero por lo pronto...- Esa mirada nostálgica muchas veces es una barrera, es un obstáculo para poder proyectarse. O sea, esa mirada nostálgica de valoración del pasado, lo que tiene muchas veces que fortalece una identidad y una mística de lo que se ha hecho juntos, pero obstaculiza la posibilidad de seguir pensando para adelante lo que hay que hacer, algunas necesidades a resolver, los desafíos que tienen como grupo humano”.

La Prof. Adriana Berdía transita por los mismos conceptos que Machado aportando visiones complementarias y otras veces con matices. Para Berdía la cooperativa tiene múltiples desafíos, porque la cooperativa por un lado es una empresa económica que gestiona una cantidad de recursos que probablemente sus socios nunca van a gestionar más que en ese momento, y tienen que llevarlos a buen puerto porque esos recursos son los que permiten lograr el fin cooperativo. Pero no pueden ser solo una empresa, entonces tienen que ser

Las cooperativas y sus múltiples desafíos

La cooperativa tiene múltiples desafíos, porque la cooperativa por un lado es una empresa económica que gestiona una cantidad de recursos que probablemente sus socios nunca van a gestionar más que en ese momento, y tienen que llevarlos a buen puerto porque esos recursos son los que permiten lograr el fin cooperativo. Pero no pueden ser solo una empresa, entonces tienen que ser eficientes en el manejo de esos recursos, tienen que ser eficientes en la gestión, pero no pueden quedarse en eso, porque también la cooperativa es un proyecto social y como proyecto social tiene que construir un colectivo. Y a su vez la cooperativa, es un sujeto de derecho y como sujeto de derecho, me refiero más que nada a las cooperativas de usuarios, tienen que cumplir con una cantidad de normas, de regulaciones -quizás a veces de más- que genera límites al accionar de las cooperativas, pero también genera beneficios.

Prof. Adriana Berdía.

eficientes en el manejo de esos recursos, tienen que ser eficientes en la gestión, pero no pueden quedarse en eso, porque también la cooperativa es un proyecto social y como proyecto social tiene que construir un colectivo. Y a su vez la cooperativa, es un sujeto de derecho y como sujeto de derecho, me refiero más que nada a las cooperativas de usuarios, tienen que cumplir con una cantidad de normas, de regulaciones -quizás a veces de más- que genera límites al accionar de las cooperativas, pero también genera beneficios. Porque es en función de estas reglas de juego que tiene la cooperativa, en función de la organización que se da a la interna de la cooperativa, pero que también se da perteneciendo a la federación como organismo de segundo grado, es que se puede regular la convivencia y el colectivo”.

Berdía destaca igual que Machado el autogobierno de las cooperativas y como eso permite resolver en forma adecuada problemas que en otras modalidades hasta pueden finalizar en litigios judiciales. Cita el ejemplo de lo dificultoso que es cualquier problema que se da con respecto a una humedad en un régimen de propiedad horizontal, sin embargo, las cooperativas se auto regulan, tienen reglas para esto y eso garantiza el uso.

Berdía dice que la posibilidad de una convivencia regulada como tienen las cooperativas no es fácil. Se pregunta por qué y responde “ Porque es un proyecto colectivo y un proyecto colectivo no implica que yo voy a tener éste proyecto con la gente con la que más acuerdo, a veces no es así, pero tenemos éste proyecto en común y es un proyecto que como todos los proyectos colectivos, tenemos que ir renovando paso a paso, tenemos que irnos comprometiendo paso a paso, tenemos que ir generando objetivos, proyectos y desafíos nuevos, desde el antes y el durante de vivir en esa cooperativa. Eso no es fácil porque no vivimos en una sociedad donde propendamos a tener proyectos colectivos, sino que vivimos en una sociedad donde cada vez más está todo hecho para vivir dentro de nuestras casas y en forma más individual, entonces las cooperativas siguen siendo un gran desafío en éstos tiempos” sostiene.

La convivencia y lo colectivo tiene límites y esos límites muchas veces representan importantes desafíos y aprendizajes. Sostiene la Magister Berdía “ Todos los que viven en una cooperativa saben hasta dónde llego en el límite de lo que es mío, de lo que es privado y lo que es puerta adentro y de lo que es la vida del otro. El límite entre lo que es lo cooperativo, que es un espacio en donde cooperar y construir en conjunto, y lo comunitario que es otra cosa. Uno elige vivir en una cooperativa en donde nos encontramos en proyectos en común, pero donde cada uno tiene su casa y ahí desarrolla su vida. Esa construcción también es sumamente difícil, más cuando a lo largo del tiempo nuestra vida va cambiando, van cambiando las edades de los socios, van cambiando los proyectos, pero también van cambiando los integrantes de la cooperativa y se nos van incorporando nuevas familias que quizás no participaron de ese proyecto inicial”.

Berdía ingresa al tema específico de las políticas públicas destacando que el cooperativismo de vivienda se sostiene en base a una tríada: el préstamo del Estado, un eventual subsidio que es el esfuerzo de toda la sociedad hacia la política pública, y el aporte el trabajo de los cooperativistas. Aquí la Prof. Adriana Berdía entiende necesario reafirmar este último concepto en cuanto a que el aporte de los cooperativistas siempre es trabajo, ya sea que se manifieste en la modalidad ayuda mutua o ahorro previo. A veces pareciera que las cooperativas de ahorro son aquellas que tienen riqueza, no. Las cooperativas de ahorro tienen modalidades de trabajo diferentes y lo que los desafía es poder constituir ese ahorro que les permita llegar al fin, que es tener su vivienda, y para eso tienen que trabajar muchas más horas, o tienen que ponerse más turnos, para poder llegar a ese ahorro, por eso sostiene que siempre el esfuerzo se manifiesta en trabajo.

3.2 El mercado no resuelve lo que debe resolver la política pública.

El Intendente interino de Montevideo, Economista Mauricio Zunino se introduce en la situación del derecho a la vivienda a través de una mirada crítica de la solución de mercado para el tema.

Sostiene que hoy uno de los principales problemas que tiene buena parte de la población, es el acceso a la vivienda y esto se manifiesta de muchas maneras, como ser crecimiento en algunos mecanismos más irregulares, como puede ser asentamientos precarios, pero también si uno mira la encuesta continua de hogares empieza a encontrar un alto porcentaje de ocupantes con permiso, categoría ahí que engloba bastantes cosas. Entonces nos encontramos con un mercado que funciona con muchas particularidades. En economía le llamamos fallas, si uno empieza a mirar un mercado que tiene fallas y pretende que el mercado solo la solucione, lo que se va a encontrar es que las soluciones no son óptimas. El paradigma de mercado perfecto nos dice: si se cumplen determinados supuestos, agentes atomizados, información perfecta, libre entrada y salida, los mercados resuelven los problemas, como mejor asignador. ¿Qué nos encontramos en la realidad? Que los mercados no funcionan así, entonces empezamos a tener problemas con la asignación final y en particular el mercado inmobiliario suele ser un problema para éste tipo de cosas. Se nos da una contradicción importante que uno no debería pensar que ocurriera en un mercado que funciona bien, que tiene que ver con que hay buena parte de la población que no tiene acceso a vivienda, es decir demandantes que no acceden y tengo una importante cantidad de viviendas vacías, es decir oferentes que no ofrecen. Con lo cual no tengo una correlación ahí, entonces lo que me está diciendo es que esto funciona mal.

PENSAR LA POLÍTICA PÚBLICA DE VIVIENDA IMPLICA MIRARLA DESDE UNA LÓGICA DE LA VIVIENDA COMO DERECHO, ES DECIR DE ENTRAR Y CORREGIR AL MERCADO.

Ec. Mauricio Zunino
Intendente (i) MVD

Entonces lo primero que nos encontramos es que la demanda potencial no se transforma en demanda efectiva y por lo tanto empiezo a tener buena parte de la población que no puede acceder. Por el otro lado tengo oferentes que no están dispuestos a ofertar a precios más bajos y por eso tengo esa dualidad de personas que quieren acceder a viviendas y personas que no están dispuestas ni a vender ni alquilar por menores precios de lo que tengo. E

A medida que tengamos crisis financiera o crisis económicas internacionales, es factible que tengamos un incremento de la construcción y de la oferta, pero no como modelo para que puedan acceder, sino como modelo especulativo de guardar, en vez de guardar en bonos se guarda en viviendas; y eso parte de un tema que también pasa a ser un problema y en Uruguay hoy es una cuestión que deberíamos abordar desde una política pública de manera bastante urgente.

Este panorama nos presenta una situación compleja para resolver. Probablemente todo el país tenga estos problemas, pero yo creo que Montevideo es de los lugares donde más se profundiza, la cantidad de viviendas vacías y la cantidad de personas sin acceso a vivienda es un componente importante, sostiene Zunino.

Tenemos una necesidad de generar políticas públicas que corrijan esos desequilibrios de mercado, que busquen efectivamente garantizar el derecho a la vivienda. Pensar la política

pública de vivienda implica mirarla desde una lógica de derecho, es decir de entrar y corregir el mercado.

En ese marco es que el Intendente (i) de Montevideo visualiza y piensa el cooperativismo de vivienda, rescatando su motivación ideológica diferente a la del mercado. Sostiene que si el mercado funciona mal para garantizar el derecho a la vivienda, entonces hay que buscar una lógica diferente, mecanismos alternativos, y uno de ellos es el cooperativismo de vivienda.

Pero además destaca que las cooperativas se nuclean en Federaciones y esa organización permite articular mejor las políticas públicas hacia el sector. “Al ser un sector organizado desde el punto de vista del hacedor de política es más fácil, porque resulta mejor negociar con una Federación, acordar con una Federación que acordar con sujetos individuales, esa dinámica en la efectivización de políticas públicas funciona estrictamente mejor.

En ese marco el Gobierno de Montevideo tiene un muy buen ejemplo de política pública con la cartera de tierras. “Creemos que éste es uno de los instrumentos que desde la Intendencia hemos logrado la mejor efectivización, es un instrumento creado en el año 1991 y hoy tenemos 426 hectáreas destinadas al mecanismo de cartera de tierra. Muchas ya con obra efectivamente construida, con cooperativas efectivamente instaladas y otro tanto que venimos estimulando y generando. Hoy tenemos un esquema de avanzar fuerte sobre el tema de áreas centrales. Montevideo es una ciudad que se despuebla en las áreas centrales y que además son áreas que tienen y cuentan con enorme cantidad de todos los servicios, por lo tanto es un punto importante la recuperación de fincas en áreas centrales para volcarlas a la cartera de tierras. El mecanismo funciona con fondo rotatorio en el cual las cooperativas una vez que acceden al préstamo y por lo tanto acceden a la financiación, vuelcan el pago del terreno para que, a través del fondo rotatorio, se puedan seguir comprando tierras y abasteciendo la cartera. Es un mecanismo que además funciona con un foro co gobernado que es el FOROSO donde participan las federaciones, participa la Intendencia y es un espacio de gestión participativa importante” sostiene Zunino.

3.2 Los desafíos de las políticas públicas

El presidente del Instituto Nacional del Cooperativismo Martín Fernández no duda que la clave es ayudar a construir consensos. Para eso reflexiona entorno al momento en el que se gestó la Ley Nacional de Vivienda, en 1968, y como pese al contexto se logró un acuerdo político para un proyecto de Ley modelo para el país.

“Es imposible empezar a pensar que cada 5 años asume un gobierno y tenemos que desbaratar lo que había y arrancar de nuevo, cuando tenemos miles y miles de uruguayos que están inmersos en este modelo que les ha permitido no solamente el acceso a una vivienda, les ha permitido empoderarse de su hábitat, de la comunidad y eso es mucho más que el simple, importante sí, pero el simple acceso a un techo” Sostiene Fernández.

A LAS COOPERATIVAS NADIE LE REGALA NADA, LAS COOPERATIVAS LO HACEN EN FUNCIÓN DE SU ESFUERZO, DE SU ESFUERZO DE TRABAJO Y DE SU ESFUERZO DE PAGAR LAS CUOTAS RELIGIOSAMENTE, ENTONCES NOSOTROS TENEMOS QUE TRATAR QUE EL MODELO COOPERATIVO NO, NO TENGA CONDICIONES MENOS SATISFACTORIAS QUE OTROS MODELOS

Martín Fernández
Presidente INACOOP

Destaca el presidente del INACOOOP la continuidad que se le ha dado a las políticas públicas de apoyo al sector cooperativo, desde el fortalecimiento gremial que permite a las federaciones lograr instancias como estas, hasta las herramientas de formación como el PROCOOP, pasando por las políticas de género y también de financiamiento.

Manifiesta su preocupación por que en los últimos años a través del sorteo han podido acceder a la financiación un 28% de las cooperativas que estaban en condiciones, y eso significa que seguimos corriendo de atrás a las necesidades de la gente.

“No quiero tampoco rehuir a hablar de lo que está ahí atrás: del 2%. Porque seamos claros, si yo desde un lugar desde donde no tenía responsabilidades políticas de gobierno, ni mi partido las tenía, reivindicaba el 2% para las cooperativas de vivienda, hoy tengo que venir a sostener lo mismo. Y hoy desde el lugar que ocupo tengo que trabajar para llegar nuevamente a tener el 2% para las cooperativas de vivienda, que desde el 2008 cuando pasó al 5.25 es un tema que el movimiento sigue reclamando con absoluta justicia, que es cierto que tenemos que buscarle una solución que sea sustentable y duradera, y que nos permita proyectarnos más hacia adelante. Quizá aquel formato que habían encontrado en su momento “la salida Chiruchi”, como se le había dicho en su momento, hay que hacerle por supuesto modificaciones, pero hay que trabajar fuertemente sobre eso, porque acá hay un concepto fundamental y que tenemos que transmitirlo, no solamente entre quienes estamos en esto sino hacia afuera: a las cooperativas nadie le regala nada, las cooperativas lo hacen en función de su esfuerzo, de su esfuerzo de trabajo y de su esfuerzo de pagar las cuotas religiosamente, entonces bajo esa premisa es que nosotros tenemos que tratar que el modelo cooperativo, al menos, no tenga condiciones menos satisfactorias que otros modelos y en eso claramente tenemos que seguir trabajando”.

De las intervenciones de Fernández, Machado y Berdía surgen los siguientes desafíos en materia de políticas públicas que benefician el desarrollo del cooperativismo de vivienda como política de vivienda social:

Primero ampliar y profundizar el financiamiento a las cooperativas como una forma no solamente de generar una muy buena respuesta para el acceso a la vivienda, sino una muy buena respuesta en término de la ciudad que el cooperativismo construye, de los espacios vitales que construye, de espacios que el Estado no tiene que seguir encargándose de cómo lo mantiene, cómo lo cuida, porque las cooperativas lo pueden hacer. Entonces ahí hay una inversión que se multiplica. El cooperativismo es una inversión que multiplica.

Segundo, flexibilizar el sistema. Sostiene Machado que el sistema actualmente tiene mucho requerimiento, mucho límite, con mucha reglamentación y eso es un límite importante para su desarrollo. “Gran parte del freno del crecimiento y despliegue de la experiencia cooperativa, de la imaginación política que tuvieron esas primeras experiencias cooperativas cuando ni siquiera sabían qué iba a pasar cuando fundaron una cooperativa, a veces lo restringimos con una reglamentación excesiva que no le permite crecer, que funciona como un corsé. En ese sentido el corsé aparece con el tema dormitorios, aparece con el tema de los metrajes ya algunas cosas salieron en la primera reunión. A la posibilidad de pensar formas mixtas de ahorro previo y ayuda mutua, que algunas cooperativas lo hacen pero no está pensado en la reglamentación, hay que definirse previamente. Precisaríamos cooperativas no binarias, para decirlo de alguna manera moderna. Cooperativas que tomen en cuenta el ciclo de vida, los cambios sobre los familiares. La política pública es importante que piense en las cooperativas no solamente en clave de acceso a la vivienda, sino del mantenimiento y de asegurar la permanencia, el subsidio fue un

componente importante en asegurar la permanencia pero los temas de mantenimiento no están pensados, no están previstos y como todo que cuando vamos creciendo y vamos teniendo algunas dificultades para nuestro desarrollo, los edificios también y no pensarlo y resolverlo es un elemento muy importante”.

Tercero. Un desafío importante para la política pública es pensar la vivienda no cerrada a la vivienda, las cooperativas no piensan la vivienda en torno solamente a la vivienda, sino que piensan en otras necesidades. Pero es verdad que la reglamentación sólo permite que haya un salón de usos múltiples, que se construya un salón comunal. Muchas veces el salón comunal se convierte en algo más, se ha convertido en gimnasio, se ha convertido en espacio de reunión, de reproducción de algo, pero es verdad que hay que pensar cómo convive con el trabajo, cómo potencia otras necesidades que tienen los colectivos de cuidados, de trabajo y que puedan ser parte de los proyectos cooperativos y que eso no sea una restricción”.

Cuarto. El tiempo. El tiempo que lleva llegar a una cooperativa. A pesar de los cambios y de los procedimientos, sigue siendo muy largo el tiempo entre que se conforma una cooperativa y se llega al final, y lo peor de esto es que los que más pierden son los que menos tienen. El que más pierde es el que tiene que ir a pagar un alquiler, o el que tiene que conseguir un segundo trabajo, o al que se le va pasando la vida y no puede esperar. Entonces hoy la cooperativa es una gran respuesta para los jóvenes, a veces que viven en la casa de sus padres, pero a las familias constituidas, a los más veteranos les resulta muy difícil poder sostener este proyecto por el largo tiempo que lleva. Uno de los grandes desafíos es tratar de reducir esos tiempos.

Quinto, el espacio. El suelo donde se van a insertar, que ya se analizó no puede ser el lejano, sin servicios, sino que debe promoverse la integración, el diálogo con la ciudad. Para la cooperativa es fundamental acceder en forma rápida, para poder imaginarse, proyectarse, apropiarse del lugar.

Por último, reafirmar la modalidad usuarios. La modalidad usuarios permite proteger el destino y los destinatarios, que la cooperativa sea para aquellos que se dio originalmente. Berdía, a diferencia de Machado, no cree que sea posible desmercantilizar la vivienda, ni aún en una cooperativa de usuarios, pero el sistema de usuarios sostiene es lo más cercano que hay en favorecer más el valor de uso por encima del valor de mercado, del valor de cambio, siguen siendo las cooperativas de usuarios.