

La Ley “Plan Nacional de Vivienda”

# El marco institucional y algunas herramientas

Arq. Carlos Musso\*

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

### Introducción y principales contenidos de la Ley

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

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

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

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

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

Además se incluyó una restricción para los préstamos<sup>1</sup> que resultó muy previsor, vinculada con la provisión de suelo urbanizado, pues la ley de creación del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, que debía acompañar a la LNV a la brevedad para resolver los temas de disponibilidad de suelo urbano apto y de localización de los conjuntos, con el golpe militar de 1973 no se concretó, demorándose muchos años: recién en 2008 se aprobó la Ley de Ordenamiento Territorial y De-

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

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

### **Los cambios en la estructura del Sector Vivienda**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### **El Sistema Público de Producción de Vivienda**

Centrando la atención en los aspectos de la producción de viviendas en las distintas líneas de acción, analizaremos la evolución de algunas de ellas (otras se ven en otros artículos de esta edición), en virtud de las modificaciones que se produjeron en el Sector y las cambiantes situaciones por las dificultades que atravesó el país, las que también se reflejaron en el Sector. Así las Cooperativas de Ahorro y Préstamo que estaban en trámite durante el período dictatorial debieron reconvertirse en Sociedades Civiles<sup>2</sup> para poder llegar a construir sus viviendas, dada la suspensión por tiempo indefinido de los préstamos en aquella línea. También muchos cambios se produjeron tanto en el Sistema Público como en la Promoción Privada.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### **La línea de Promotores Privados**

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

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

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

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

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

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

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

### **Concluyendo**

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

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

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

# Década de los '70

Sistema Público. Grandes conjuntos



- **Euskal Erría. Sistema Outinord**

Montevideo  
3000 viviendas  
Foto: SMA

- **Complejo América**

Montevideo  
1200 viviendas  
Foto: Google Maps

# Fondos Sociales de Vivienda

Medio siglo de experiencias



• **Conjunto Habitacional "CUTCSA IV"**

Montevideo  
118 viviendas  
Foto: VIVIENDA POPULAR



• **Conjunto "Gráficos 1"**

Montevideo  
Foto: VIVIENDA POPULAR