

Apuntes sobre 25 años de la Cartera de Tierras en Montevideo

Adriana Berdía y Beatriz Rocco*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La creación de la Cartera de Tierras para Vivienda en Montevideo

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

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

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

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

quieran, para solucionar satisfactoriamente su situación habitacional.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La gestión participativa: FO.RO.SO.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Las fincas abandonadas: un problema transformado en oportunidad

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

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

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

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

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

Bibliografía

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

Fuentes Documentales

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

Década actual

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



- **Barrio Alfredo Zitarrosa**

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



- **Cooperativa COVIBATT**

Mercedes, Soriano
20 viviendas
Foto: Archivo FUCVAM

Cartera Municipal de Tierras para Vivienda, Intendencia de Montevideo



• Terreno en Barrio Sur

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