

# **El contexto de gestación y aprobación de la Ley**

Reportaje de VIVIENDA POPULAR al Arq. Saúl Irureta Goyena



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

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

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

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

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

**VP** - ¿Y en materia de construcción?

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

**VP** - ¿Qué estaba pasando con la vivienda?

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

**VP** - Ése era el complemento que faltó...

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

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

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

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

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

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

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

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

## Década de los ´60

Experiencias anteriores a la Ley de Vivienda



- **Cooperativa de Ayuda Mutua “Veinticinco de Mayo”**

Veinticinco de Mayo, Florida. Monumento Histórico Nacional.

28 viviendas

Foto: SMA



- **Cooperativa de Ayuda Mutua “Éxodo de Artigas”**

Fray Bentos, Río Negro

25 viviendas

Foto: Archivo CCU

## Década de los '70

Primeras experiencias en cooperativas de ayuda mutua



### • COVIMT 1

Montevideo  
30 viviendas  
Foto: SMA



### • COVISAN 2

Paysandú  
47 viviendas  
Foto: VIVIENDA POPULAR