

# El Programa del EP-FA-NM

---

Entre los numerosos documentos programáticos del EP-FA-NM referidos al tema de la vivienda, destacamos dos, que permiten complementar la visión al respecto del nuevo gobierno; ellos son: el apartado sobre el tema vivienda contenido en el Programa de Gobierno del Frente Amplio, aprobado por el Congreso de esa fuerza política realizado en diciembre 2004, y el más extenso capítulo sobre ese tema elaborado por la Comisión Integrada de Programa del EP-FA, que fue un insumo de las discusiones del referido Congreso y se incorporó a los documentos del mismo como un texto de referencia, explicativo de los contenidos sintéticos del programa aprobado.

## Programa FA (parte)

Considerando la vivienda como un derecho fundamental y la construcción como la industria creadora de empleo por excelencia, el gobierno del EP-FA pondrá en marcha un Plan de Vivienda para cubrir las nuevas demandas y reducir fuertemente el déficit habitacional. Este Plan se basará en la construcción por ayuda mutua, autoconstrucción y empresas constructoras (Sistema Público), en la creación de una Cartera Nacional de Tierras y Fincas para reciclar, y en la modificación de la política de alquileres, para evitar los desalojos masivos y solucionar el problema de las garantías. En la adjudicación de las viviendas se priorizará a los sectores de menores recursos, jubilados, mujeres solas jefas de hogar y parejas jóvenes.



## Documento de Referencia Programa FA

### VIVIENDA

#### a. Situación Actual

El Uruguay tiene 92% de población urbana, 50% de ella en Montevideo. Somos tres millones hace 20 años, pero en los últimos 10 ha disminuido fuertemente la calidad de vida de la población y ello se manifiesta en el territorio en forma diferencial según los estratos sociales: viviendas vacías; desdensificación residencial vs. expansión urbana y periférica; precariedad constructiva; infraestructuras incompletas. La ciudad crece casi solamente por autoconstrucción informal; se pasa de los viejos barrios consolidados policlasistas al vaciamiento de las áreas residenciales, expulsando población hacia las áreas periféricas, sin servicios pero con tierra más barata o invadible.

Este proceso se da en el área metropolitana pero también en el interior urbano. Mientras hay 70.000 viviendas desocupadas, el gran problema es permanecer en la vivienda: el BHU tiene 55% de morosos; la incidencia del alquiler aumenta fuertemente en los sectores populares; desde 1998 hubo 13.000 lanzamientos y crece la relación lanzamientos/desalojos, especialmente por mal pagador, aunque se ajusten los contratos; como resultado, un 60% de los habitantes de los asentamientos precarios son exinquinilinos.

En la última década la industria de la construcción se apoya cada vez menos en los inversores y más en el escaso financiamiento público (Núcleos Básicos del Ministerio; "PPT" del BHU). Los trabajadores ocupados en la construcción caen de 90.000, en los 80, a 35.000. La construcción informal predomina, según los datos de ventas de cemento, y el estoc habitacional "crece" precarizándose.

De la superposición de funciones entre el Ministerio de Vivienda y el BHU, se pasó a una división de "mercados" que quitó a éste su rol social (y ahora casi todo rol); el Ministerio ha contado con recursos limitados -luego, todavía, recortados- que no maneja autónomamente y desarrolla una política hacia un solo sector y con una

sola herramienta: construir carísimos núcleos básicos por empresas, marginando a las cooperativas y a la autoconstrucción.

Hay desarticulación entre el Gobierno Central y los departamentales, que no participan en las decisiones y, salvo Montevideo, no poseen recursos técnicos ni planes de desarrollo urbano. No hay una cartera de tierras que permita acceder a ella a los sectores de bajos recursos. La política de vivienda no considera las necesidades de los beneficiarios, excluidos de la producción y la gestión y promueve el asistencialismo. Los recursos del fondo de pasivos producen pocas viviendas, caras y muchas veces inapropiadas. Se focalizan las soluciones en producir vivienda nueva y no se invierte en rehabilitación y reciclaje.

#### b. Ejes orientadores

- Impulsar una política para todos los sectores de la población, integrada a las demás políticas sociales y al ordenamiento territorial, priorizando a los sectores con más carencias y dificultades y efectivizando el derecho a la vivienda.
- Dar el más amplio espacio a la participación ciudadana en la definición e implementación de esa política.
- Emplear herramientas diversas, para atacar los diferentes aspectos del problema: acceso, permanencia, producción, mejoramiento, mantenimiento, etc..
- Aprovechar las infraestructuras existentes, para impedir el crecimiento desmedido y no planificado de las áreas urbanizadas, así como las potencialidades de la construcción como generadora de empleo.
- Generar los consensos necesarios para que estas orientaciones se constituyan en una política de Estado.

### c. Propuestas

Las propuestas se implementarán en diferentes plazos: corto (Plan de Urgencia, aprobación de medidas legislativas y reglamentarias, reorganización institucional); mediano (Plan Quinquenal) y largo (fomento del uso del estoc, coordinación de políticas de vivienda, desarrollo productivo y territorial). No las distinguiremos según plazos dado que se desarrollarán con continuidad y superpuestas en el tiempo.

Nuestra política tendrá por base el Plan Nacional de Vivienda para el quinquenio, que contendrá un conjunto de herramientas que abarcarán todos los aspectos del problema y serán parte de acciones integrales dirigidas a la inclusión social de los destinatarios y a evitar la segregación socioespacial.

El Plan se inscribirá en un proceso de gestión continua, que evite la tecnocracia y promueva la participación de la población a través de sus organizaciones, jerarquizando la actuación de la Comisión Asesora del Ministerio, nunca convocada aún, en la que participarán organismos públicos, las organizaciones de la sociedad civil y la Universidad.

Comprenderá la producción de viviendas (nuevas y recicladas); el mejoramiento y mantenimiento de las existentes; la provisión de servicios; la obtención de materiales y el asesoramiento, e incluirá normas que aseguren el acceso y permanencia de las familias en la tierra y la vivienda. Se priorizará a los grupos sociales vulnerables y las adjudicaciones se harán de forma transparente, fiscalizándose el uso para evitar distorsiones y abusos.

Se implementará un "Plan de Urgencia" en 2005, para atender las situaciones más graves, dar impulso inmediato a la construcción y destrabar los programas que cumplan con los objetivos aquí definidos. Se racionalizará el uso de los recursos estatales, incorporando al Plan las tierras baldías y fincas vacías o subutilizadas que sean adecuadas. Se promoverá la utilización óptima del estoc privado (viviendas vacías, ampliación o reciclaje aumentando unidades), mediante estímulos como exoneraciones, rebaja de aportes, facilitación de trámites y normativa y líneas de crédito favorables, y gravando progresivamente los inmuebles no incorporados al mercado. Estas medidas serán direccionadas hacia las zonas en que interese afincar población y complementadas con todos los mecanismos disponibles para evitar la distorsión de los valores inmobiliarios.

Se recurrirá a sistemas de producción diversificados, priorizando los más eficientes. Se controlará especialmente la calidad y costo de los productos obtenidos mediante la fiscalización rigurosa de las obras por la Administración y la participación de las organizaciones de destinatarios, y se estimulará la actuación de las cooperativas de ayuda mutua y ahorro previo, destinando los recursos necesarios y simplificando la tramitación; se apoyará asimismo la autoconstrucción, mediante asistencia técnica y financiera.

Se promoverá la investigación y desarrollo de tecnologías apropiadas y la estandarización y coordinación modular, junto a productores y usuarios y con participación de la Universidad, y la utilización de materiales nacionales, procurando mejorar la calidad y reducir costos (iniciales y de mantenimiento) y proteger el ecosistema. Se ajustará la normativa física y urbanística a la actual realidad técnica y socioeconómica.

Las viviendas nuevas se localizarán en zonas con servicios y se impulsará el reciclaje y refuncionalización del estoc construido en las zonas consolidadas. Las viviendas reunirán las condiciones mínimas de superficie acordes a la integración familiar y los requisitos de higiene y confort establecidos en la Ley de 1968.

Se implementarán programas de mejoramiento del hábitat en los barrios carenciados, dentro de políticas sociales integrales e integradoras que involucren la participación activa de los habitantes en la propuesta y en la gestión. Estos programas coordinarán los recursos del Estado, con base territorial y actuación descentralizada e interdisciplinaria, partiendo de un diagnóstico de necesidades grupales y familiares y midiendo su efectividad por el nivel de satisfacción de los habitantes con relación a sus prioridades colectivas. Dichos programas no consolidarán situaciones inadecuadas y abarcarán la ampliación y mejoramiento de servicios físicos y sociales, dotación y equipamiento de espacios públicos, mejoramiento de viviendas, y realojos en caso necesario. Para posibilitar la participación de los destinatarios se promoverá su información y capacitación, así como su organización en microempresas, cooperativas, etc.

Para evitar la formación de asentamientos precarios se aplicarán medidas para que la "población de riesgo", en tanto cambia su situación socioeconómica, pueda acceder a soluciones adecuadas, vía arrendamiento, subsidio total o parcial, Cartera de Tierras, Banco de Materiales y asistencia técnica, complementadas con acciones de control y punitivas para impedir los loteos ilegales con fines de lucro.

Los representantes de los trabajadores activos y pasivos participarán en la gestión del fondo de los jubilados, implementándose soluciones flexibles que atiendan las distintas situaciones y eviten la segregación socioeconómica y etérea.

Se dará continuidad a la experiencia de MEVIR, reestructurando su actuación para incorporar la autogestión de los destinatarios, profundizando los programas de producción (asistencia técnica, capacitación y crédito) y mejoras en infraestructura y vivienda; en lo ya construido se potenciarán los programas de desarrollo local para promover emprendimientos productivos y comunitarios.

Se creará una Cartera Nacional de Tierras urbanizadas y se fomentará la creación de carteras departamentales, con base en las propiedades fiscales no utilizadas, el canje de deudas por inmuebles y la expropiación de los bienes privados que, luego de un plazo prudencial, continúen ociosos. Se estimulará el fraccionamiento

de tierra urbana, con créditos, exenciones y facilidades tributarias y la construcción de infraestructuras con pago en tierras. Existirán líneas de financiamiento accesibles -y de ser necesario, subsidiadas- para la compra de tierras urbanizadas.

El Plan contemplará distintas formas de tenencia: propiedad privada individual, con uso y goce, arrendamiento con y sin opción a compra, etc. Para asegurar la permanencia en las viviendas se pondrán en práctica medidas (ya propuestas en el Parlamento por el EP-FA) para que los pagos estén en proporción a los ingresos familiares en todas las situaciones (desempleo, enfermedades, etc.) Para ello en el caso de préstamos se recurrirá al refinanciamiento y/o subsidio, mediante un sistema de franjas en que los ingresos menores se afectarán menos; para los arrendamientos se implementará un Fondo de Garantía y para las pensiones e inquilinatos se ajustará la reglamentación para dar seguridad a usuarios y propietario. Los préstamos se otorgarán en Unidades Reajustables, revisándose su cálculo para que refleje efectivamente los ingresos de los deudores.

El Estado intervendrá en la regulación del mercado de arrendamientos de vivienda de interés social (precio inicial, ajustes, plazo), otorgando incentivos para los propietarios que actúen dentro del mismo (garantías de cobro y conservación, créditos para mantenimiento).

Los recursos para estas políticas se obtendrán de diversas fuentes; los de origen fiscal equivaldrán por lo menos al producido del Impuesto a los Sueldos creado en 1968 ("2%"). Se eliminarán las cargas tributarias injustificadas a la construcción.

La política de vivienda será conducida, con enfoque integral, por el ministerio correspondiente, en coordinación con los demás organismos involucrados y con la política de desarrollo territorial, actuando organismos especializados, bajo la responsabilidad de aquél, en las funciones financiera, de producción, etc. La ejecución se descentralizará, para recoger de manera directa las necesidades locales y sectoriales, por medio de las Intendencias y las organizaciones sociales, las que participarán en la planificación y asignación de recursos. La administración del Fondo Nacional de Vivienda será autónoma y estará bajo la responsabilidad del Ministerio.

