

UNA MIRADA DESDE LA REGIÓN REFERENCIA PARA AMÉRICA LATINA

Leonardo Pessina*

**Leonardo Pessina, arquitecto uruguayo, trabajó en el Centro Cooperativista Uruguayo como director de obras y coordinador del Sector Vivienda en dos períodos y fue fundador de FUCVAM por COVIMT 3. En Brasil, donde está radicado, integró el gabinete de la Secretaría de Vivienda y Desarrollo Urbano de la Alcaldía de San Pablo (1989-1992) y fue Consejero de las Ciudades y del Consejo Gestor del Fondo Nacional de Vivienda de Interés Social entre 2006 y 2008. Actualmente coordina la ONG CAAP, Centro de Asesoría para la Autogestión Popular, que asesora a la Unión Nacional de Habitación Popular (UNMP) desde 1988. Es consultor en política habitacional y urbana del Ministerio de las Ciudades y de diversas alcaldías brasileñas.*

Parece que fuera ayer cuando entraba en el Sector Vivienda del Centro Cooperativista Uruguayo y me unía a Miguel Cecilio, Saúl Irureta, Mario Spallanzani y Daysi Solari para incorporarme a una de las construcciones solidarias más ricas y creativas de las que participé en mi vida; era el 14 de enero de 1968 y estoy hace cuarenta años en el mismo camino.

Mi tarea era mostrar en Isla Mala, departamento de Florida, que el modelo autogestionario de vivienda por ayuda mutua era viable y podía colaborar con la aprobación de la Ley Nacional de Vivienda, la que luego fuera Ley N° 13.728. En octubre de ese año empezaba la construcción de las veintiocho viviendas de la Cooperativa por Ayuda Mutua "Veinticinco de Mayo" y el 17 de diciembre de 1968 se aprobaba la Ley.

Los parlamentarios visitaron las obras y las autoridades designadas enseguida para poner en marcha el nuevo sistema de vivienda también lo hicieron y se entusiasmaron con la idea. En diciembre de 1969 se reglamentaba el capítulo X de la Ley referente al Cooperativismo, dándole un gran impulso al sistema.

El 25 de mayo de 1970 se inauguraba la obra en Isla Mala y allí mismo se fundaba la FUCVAM (Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua). El camino estaba abierto para todas las conquistas que vinieron posteriormente.

La Ley de Vivienda fue un avance importantísimo para nuestro país y es considerada internacionalmente como modelo para estructurar la política habitacional, dando prioridad a la población de bajos ingresos. Ella aporta en cuatro ejes fundamentales:

a. Unifica las decisiones de política habitacional, acabando con la dispersión anterior de las mismas, por estar ubicadas en varios órganos públicos,

b. Unifica todos los mecanismos de financiamiento público para vivienda popular

c. Establece las normas que permiten el funcionamiento de las cooperativas de vivienda, actuando como ejecutores, y

d. Crea el Fondo Nacional de Vivienda, con recursos propios, viabilizando financieramente la ejecución de los planes habitacionales.

Con la reglamentación del capítulo X de la Ley, la construcción de los tres proyectos piloto promovidos por el CCU (Isla Mala, Fray Bentos y Salto) y la adhesión de los movimientos sindicales y barriales, se creó un ambiente favorable al desarrollo del sistema cooperativo, tanto de ayuda mutua como de ahorro previo.

Por las características de la Ley y el proceso de los primeros años de su aplicación, la experiencia uruguaya se convirtió en ejemplo para otros países de América Latina, siendo la FUCVAM el principal vehículo de transmisión, a través de las pasantías organizadas a partir de mediados de la década de 80.

La experiencia brasileña

La experiencia de la política habitacional uruguaya y en particular de las cooperativas de vivienda, tuvo una influencia importante en el proceso de lucha por vivienda popular y por políticas de apoyo a la autogestión en San Pablo. El proceso fue muy rico comenzando con pequeños proyectos piloto ejecutados por ayuda mutua en la Región Metropolitana de San Pablo financiados con recursos municipales y estatales y con el apoyo de equipos técnicos que fueron mostrando la viabilidad del modelo autogestionario.

La propuesta fue asumida por el movimiento de vivienda que se había construido a partir de movimientos regionales de la ciudad y en el proceso también se fue denunciando la ausencia de política habitacional a nivel nacional. En el pe-

ríodo 1989-1992 el Partido de los Trabajadores (PT) asumió el gobierno de la ciudad de SP con la alcaldesa Luiza Erundina y formuló e implementó una política habitacional con participación popular y de apoyo a la autogestión, que fue un marco para el país.

La União dos Movimentos de Moradia de São Paulo ya estaba organizada y creció mucho con el programa municipal, pero tenía conciencia de la necesidad de una política habitacional nacional y estadual y de una ley de vivienda, de un marco jurídico que estableciera un sistema nacional de vivienda, con prioridad para la población de bajos ingresos y que tuviera recursos propios y permanentes.

La ley uruguaya estaba aprobada desde muchos años atrás, las pasantías de dirigentes brasileños se multiplicaban y se hacía carne que era necesaria en el país una legislación que crease un sistema y un fondo nacional de vivienda. Surge entonces la propuesta del proyecto de ley de iniciativa popular para crear el Fondo y el Sistema de Vivienda Popular, que recoge un millón de firmas en todos los estados del país y se entrega al Parlamento Nacional en noviembre de 1991. Ese proyecto, que tiene una gran influencia de la ley uruguaya en su elaboración, surgió de un proceso en que la Unión Nacional por Moradia Popular (UNMP), hoy presente en veintidós estados brasileños, fue actor fundamental.

En junio de 2005 la ley que crea el Sistema y Fondo Nacional de Vivienda de Interés Social¹ es aprobada en el Parlamento y sancionada por el presidente Luiz Inácio Lula da Silva, después de muchas marchas, manifestaciones, ocupaciones y cabildos, y es reglamentada en junio de 2006.

La influencia de la política habitacional uruguaya, plasmada en la ley brasileña, se refleja en su estructura; definición del rol de los actores privados, sociales y públicos; clasificación de los beneficiarios; definición de las condiciones y tipos

de vivienda; condiciones del crédito, incluyendo un sistema de subsidio, y en la creación del Fondo Nacional de Vivienda de Interés Social (FNHIS) organizando el sistema financiero.

La ley brasileña también crea una estructura orgánica que permite abordar el problema habitacional de una manera integral y coherente, definiendo órganos y agentes, responsabilidades de cada uno y las formas de coordinación de los mecanismos institucionales. Finalmente, impulsa el sistema cooperativo definiendo los diferentes tipos según la propiedad, la forma de construcción y contribución de los cooperativistas y también de su amplitud y origen.

Al mismo tiempo la ley establece la actuación de los Institutos de Asistencia Técnica, los cuales se constituyen en actores fundamentales del proceso, contribuyendo con la asesoría integral a los grupos, que fortalece y califica la autogestión.

La ley que crea el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social y su Fondo Nacional tiene por objetivo viabilizar el acceso de la población de bajos ingresos al suelo urbanizado y a la vivienda digna y sostenible, implementar políticas de inversión y subsidios, y también articular, compatibilizar y apoyar la actuación de las instituciones y órganos que actúan en vivienda.

Los principios rectores de la Ley son:

a. Compatibilidad de las políticas habitacionales federal, estadual, del Distrito Federal y municipal, como también con las de desarrollo urbano, ambientales y de inclusión social.

b. Vivienda digna como derecho y como vector de inclusión social.

c. Democratización, descentralización, control social y transparencia de los procedimientos decisivos.

d. Función social de la propiedad urbana para combatir la especulación inmobiliaria, permitiendo el acceso al suelo urbano y al pleno desarrollo de las funciones sociales de la ciudad y la propiedad.

La Ley define los integrantes del Sistema: públicos, privados y sociales, incluidos los Consejos de las Ciudades, en los tres niveles federativos y los recursos del mismo que provienen del FNHIS y otros fondos existentes. También crea el Consejo Gestor del Fondo, con composición paritaria por órganos y entidades del Poder Ejecutivo y representantes de la sociedad civil, que en la reglamentación se fijó en 24 titulares y 24 suplentes.

El texto define las acciones de los programas de vivienda de interés social que podrán recibir los recursos del Fondo, y establece que su aplicación será descentralizada a través de los estados, municipios, distrito federal y -después de una modificación reciente, que costó otra lucha de los movimientos- también de las cooperativas y asociaciones populares.

En su tercer capítulo, la ley define las atribuciones de los integrantes del Sistema, a saber: el Ministerio de las Ciudades; el Consejo Gestor del Fondo; la Caja Económica Federal, como agente operador del Sistema (similar a nuestro BHU), y los Consejos estaduais, del Distrito Federal y municipales, que deben ser creados como requisito para acceder a los recursos y son instancias de control y participación popular.

El último capítulo de la ley se refiere a los beneficios y subsidios financieros del Sistema, con la directriz de que el subsidio sea inversamente proporcional a los ingresos y como beneficio personal a la familia y no al inmueble.

Este sistema se está implementando lentamente en todo el país y desde 2006 el Gobierno Federal aumentó los recursos que fluyen regularmente para los destinatarios. La Ley y la lucha que la impulsó, fueron pioneras en el país y propiciaron, junto con la creación del Ministerio de las Ciudades la aprobación en el Consejo de las Ciudades de la Política Nacional de Vivienda que articula dos Sistemas: el de Vivienda de Interés Social y el de Mercado. Actualmente ya está elaborado el Plan Nacional de Vivienda, con un horizonte de quince años, para eliminar el déficit habitacional y que debe ser aprobado antes de fin de año.



La influencia de la ley uruguaya en otros países de la región

También en otros países de América Latina la ley de vivienda uruguaya ha influido o está influenciando de diferentes maneras las políticas y legislaciones habitacionales, donde se están construyendo los marcos legales de nivel macro y al mismo tiempo se implementan los primeros proyectos por ayuda mutua y se genera una energía en los movimientos sociales que impulsa la lucha por esas políticas.

Argentina. El MOI (Movimiento de Ocupantes e Inquilinos) y la FTV (Federación de Tierras y Vivienda) aglutinan diferentes organizaciones de millares de familias sin techo, que luchan por políticas de vivienda con participación popular y con financiación adecuada para la población de bajos ingresos.

El MOI ya construyó varios emprendimientos por ayuda mutua en el centro de Buenos Aires y fue el motor de la aprobación de la ley de autogestión de la capital argentina, con el apoyo de FUCVAM y la UNMP brasileña, con las cuales existe un intercambio intenso y una articulación política en la SELVIP (Secretaría Latinoamericana de Vivienda Popular).

Paraguay. Se constituyó la Mesa Coordinadora de Cooperativas de Vivienda que, junto con otros movimientos y ONGs, impulsa la creación de una Secretaría Nacional de Vivienda con una plataforma que apunta hacia una ley también inspirada en la uruguaya. Asimismo se construyeron las primeras cooperativas de ayuda mutua y se encuentran en proceso de formación otros grupos, mostrando la vitalidad del modelo autogestionario. Los primeros pasos del gobierno Fernando Lugo indican que es posible un avance en la política habitacional paraguaya.

Bolivia. Hubo avances en la propuesta de la nueva constitución, que asume el derecho a la vivienda digna como un derecho humano, co-

mienza a construir la primera cooperativa de ayuda mutua en Cochabamba y algunas organizaciones de la sociedad civil se organizan para avanzar en la política habitacional y urbana.

Centroamérica. En Honduras, Guatemala, Nicaragua y El Salvador se desarrollan proyectos piloto de Cooperativas de ayuda mutua, articulaciones de Cooperativas e iniciativas de incidencia política que en diferentes fases apuntan a conseguir aprobar leyes de vivienda que también tienen su inspiración en la Ley uruguaya. Tienen una articulación regional con intenso intercambio de experiencias y propuestas y el apoyo técnico de ONGs tradicionales y de peso en sus respectivos países. Estos procesos recogen la tradición indígena de lo colectivo; las luchas, inclusive armadas, de los excluidos y la fuerza de las mujeres, buscando soluciones integrales de calidad de vida.

El Centro Cooperativo Sueco ha contribuido en la implementación del modelo de Cooperativas de ayuda mutua y de una política de vivienda incluyente y respaldada por una legislación progresista. También algunos profesionales uruguayos, vinculados históricamente al proceso de la Ley de Vivienda, hemos contribuido a sembrar semillas de vivienda digna y autogestión.

En Costa Rica y Perú comienzan asimismo movimientos en la misma dirección, que nos permiten soñar con una articulación latinoamericana, que tiene como base la autogestión, la lucha por políticas habitacionales universales y el rescate de la potencialidad de los movimientos sociales.

Para terminar estas reflexiones, creo que el mejor homenaje que le podemos rendir a la Ley de Vivienda Uruguaya es rescatar su espíritu, implementar mecanismos institucionales de participación y control social, adecuarla a los nuevos tiempos y darle de nuevo al Cooperativismo el papel protagonista que tuvo en los inicios de los '70.

¹ Ley N° 11.124 de 16.6.05, posteriormente complementada por la N° 11.578 de 26.11.07, que estableció explícitamente la posibilidad de acceso a los recursos del Fondo por parte de las cooperativas y asociaciones, lo que según algunas interpretaciones jurídicas no permitía la primera.

