

**“POR UNA POLÍTICA DE VIVIENDA POPULAR Y  
SOLIDARIA”**

**Propuestas Programática de la Federación de  
Cooperativas de Vivienda, FE.CO.VI**

**JULIO 2004**

## **FECOVI, UNA FEDERACIÓN DE COOPERATIVAS CON UNA RICA HISTORIA DE POLÍTICAS SOLIDARIAS**

FECOVI es la organización gremial que representa a las cooperativas de Ahorro Previo en régimen de usuarios del Uruguay y defiende los intereses de 65 cooperativas, que asocian a 3500 familias

En las Cooperativas de usuarios, la propiedad del conjunto habitacional y los servicios complementarios pertenecen a la cooperativa. El socio es cuota parte dueño de la cooperativa y tiene el Derecho de Uso y Goce de su unidad. La cooperativa debe ahorrar hasta la ocupación de las viviendas el 15% del valor máximo de tasación del conjunto.

Las viviendas cooperativas nucleadas en FECOVI, tanto construidas como en proceso de trámite son viviendas económicas de interés social de acuerdo a la ley 13.728 y auto-gestionariamente construyen a través de la auto-administración de la obra contratando directamente materiales y mano de obra obteniendo así un costo promedio sensiblemente inferior a la promoción privada.

La primera cooperativa de nuestro sistema es anterior a la Ley de Vivienda, y luego de la aprobación de la misma, en el año 1968, se da un verdadero impulso al sistema cooperativo de ahorro previo. A partir de 1972 se conforma la federación, comenzando un largo y fructífero proceso de defensa y promoción de cooperativas del sistema solamente interrumpido por el proceso cívico-militar, reiniciando fuertemente su actividad a partir de 1984. La participación de la Federación se incrementa a nivel nacional, constituyéndose en miembro fundador de la Mesa Nacional Intercooperativa, luego CUDECOOP, siendo miembro de la Alianza Cooperativa Internacional, contando con el apoyo estratégico desde 1990 del Centro Cooperativo Sueco.

De acuerdo a la ley de Vivienda 13.728, el desarrollo y promoción de las cooperativas fue posible a través del financiamiento del Fondo Nacional de Vivienda y Urbanización, y la política de FECOVI en todo momento ha sido reintegrar a dicho fondo las amortizaciones de nuestros préstamos para posibilitar que nuevas familias de uruguayos continúen construyendo con el aporte solidario de los trabajadores.

Durante más de treinta años el movimiento cooperativo de vivienda ha demostrado ser una solución eficiente brindando un techo digno a las familias de ingresos medios y bajos a pesar del financiamiento restringido de los sucesivos gobiernos desde la dictadura a la fecha.

Actualmente el sistema cooperativo se encuentra frente a una difícil coyuntura: cientos de familias, cuya única posibilidad de acceder a una vivienda digna, se encuentran en espera de los créditos del Ministerio de Vivienda, producto de los desvíos de los aportes al FNVyU impuestos por el equipo económico y el Parlamento Nacional.

Por otro lado, el Banco Hipotecario del Uruguay continúa contabilizando una deuda que consideramos ilegal luego de haber pago sistemáticamente por 25 años la cuota legal, sumado esto a las consecuencias de la grave crisis económica y social, muchas cooperativas en proceso de amortización se encuentran con una cuota no accesible de acuerdo a sus ingresos

FECOVI, quiere dirigirse al sistema político, hacerle conocer su visión sobre la situación de la vivienda y el cooperativismo, así como conocer las visiones que los partidos políticos tienen sobre estos temas.

## **CRISIS ECONÓMICA Y SOCIAL**

Luego de los buenos resultados económicos de la década de los noventa, hasta 1998, cuando toda América Latina recibe importantes inversiones externas, el país ingresa en lo que probablemente pueda caracterizarse como la mayor crisis de su historia. Durante este período de bonanza se profundizó la apertura del país por dos procesos paralelos: una apertura unilateral a todo el mundo y un proceso acordado con la región en el marco del Tratado de Asunción. Esta apertura fue acompañada por una política económica que priorizó la estabilidad de precios, en un contexto de desregulación creciente e inflación en dólares (conocido como retraso cambiario), que promovió una reestructura productiva a partir del retroceso de la industria y el desarrollo de algunos servicios dinámicos, como el turismo, las finanzas y el comercio.

La situación tiene un vuelco cuando el contexto exterior se hace menos favorable, porque dejan de ingresar capitales y, sobre todo, cuando el retraso del tipo de cambio es acentuado por la devaluación brasileña de 1999, que impacta directamente a las exportaciones a ese país e indirectamente a través de Argentina. Con el elevado grado de dependencia comercial que existía con la región, la situación económica se agravó notoriamente. Pero la política económica, contra todo lo esperable, no modificó sus objetivos y permitió la acentuación de los desequilibrios hasta que la crisis financiera argentina se trasladó al país provocando una corrida bancaria de gran magnitud.

Solo en ese contexto de dramatismo se introducen cambios en la política económica que no logran evitar, sin embargo, que los resultados del período sean gravísimos y se expresen en todos los terrenos de la economía y la sociedad.

En el período 1999 – 2002 el Producto cayó 24%, la inflación retornó cifras elevadas y alcanzó al 32% y la deuda externa creció hasta superar el PBI de un año. Y las familias sufrieron como no se veía en décadas. El salario real se redujo 10% (y otro 10% en el año 2003), el ingreso medio de las familias cayó 21,5%, el desempleo alcanzó a cifras cercanas al 20% hacia fines del año 2002 y la pobreza se duplicó en esos pocos años.

Hacia mediados del año 2003 existen síntomas que el país ha llegado al fondo del pozo y comienzan a percibirse síntomas de reversión del proceso.

Todos los indicadores sociales se deterioran en este período, la salud y la educación tuvieron un fuerte retroceso y, la vivienda no podía quedar aislada de este proceso. Sin duda la situación actual es consecuencia de un déficit habitacional previo a la crisis agravada con las consecuencias de la misma.

### **EL DÉFICIT HABITACIONAL**

En este contexto de deterioro progresivo de la situación habitacional en el país, la producción de viviendas de interés social promovidas por el Estado uruguayo no ha logrado ni por aproximación abatir el déficit cuantitativo y cualitativo. Por el contrario, a las carencias históricas acumuladas se han agregado problemas nuevos: la explosiva expansión de los asentamientos irregulares, la construcción de soluciones inadecuadas ya sea por su alto costo o carencias tipológicas y tecnológicas así como una falta de criterios de planificación en cuanto a ubicación y pertinencia de los programas.

En ese sentido la despoblación (sobre todo de los sectores de menores ingresos) de las áreas centrales o con mejor infraestructura de servicios y la creciente extensión de periferias con carencias notorias ha generado segregación social, deterioro de las condiciones de habitabilidad, creciente inseguridad etc. Los costos socio-urbanos de esta política son materia pendiente de cuantificación pero sus consecuencias golpean en el centro de la estructura social uruguaya.

Si analizamos los costos a los que se construyeron las "soluciones habitacionales", vemos que según fuentes de MVOTMA y del BHU se han producido núcleos básicos evolutivos de 30 m<sup>2</sup> a un promedio de U\$S 18000 c/u, el BHU antes de la crisis del 2002 manejaba presupuestos de U\$S 1000 el m<sup>2</sup> (UR 52 de la época) para los PPT y el BPS construyó a ese promedio viviendas de 40 m<sup>2</sup>.

En el mismo período el sistema cooperativo en régimen de usuarios obtuvo muy escasos programas por parte del MVOTMA a pesar de construir viviendas completas con más calidad y metrajes con menos del 60% de dichos costos.

Un estudio reciente de la Universidad de la República junto a organizaciones sociales, cooperativas, sindicales y cámaras empresariales de la construcción, sitúa el déficit habitacional absoluto al 2003 en unas 80000 viviendas según el siguiente cuadro:

**ESTIMACIÓN DÉFICIT HABITACIONAL A DICIEMBRE 2003**  
**COSOCO Mesa de Vivienda y Financiamiento**

Déficit acumulado a 1996	64,000
Construcción pública de viviendas	-45,169
Construcción privada de viviendas	-48,000
Déficit por formación de nuevos hogares	49,896
Déficit por obsolescencia	59,784
<b>TOTAL</b>	<b>80,511</b>

Nota: el déficit acumulado se extrae de las investigaciones del mismo en función de los datos del censo 1996

FECOVI entiende que el problema no debe enfocarse desde una óptica "viviendista" o con parámetros economicistas sino como un tema de "Habitat" cuya atención merece una mirada integral, interdisciplinaria y diversa, con una evaluación sobre todo social de los programas a implementar en el futuro.

El movimiento cooperativo ha demostrado ventajas comparativas dentro de los sistemas de producción que son escuela y permanente reconocimiento a nivel internacional, sin embargo ha sido sistemáticamente relegado en sus aspiraciones de préstamo. Es imperativo adoptar decisiones urgentes. FECOVI, como parte del sistema cooperativo realiza las siguientes propuestas:

**1. CREACIÓN DE UNA COMISION NACIONAL DE VIVIENDA COOPERATIVA (CONAVICO)**

En función de la rica producción de viviendas del sistema Cooperativo de usuarios en el país y con la finalidad de fomento y mejora del sistema, se propone la creación de una Comisión Nacional de Vivienda Cooperativa que funcione en la órbita del MVOTMA.

Integración: Estará conformada por un delegado de la DINAVI, un delegado por la DINOT, un delegado por cada Federación de Cooperativas (FUCVAM y FECOVI), un delegado por los IAT ( Institutos de Asistencia Técnica) y uno por el Congreso de Intendentes.

Cometido: 1. Promover el Sistema Cooperativo de Viviendas, difundiendo la información y creando los ámbitos de consulta correspondientes.

2. Evaluar y proponer una sistematización y simplificación de la tramitación de los préstamos y actuar como órgano de consulta previa a esos efectos.

3. Evaluar y organizar la demanda de programas cooperativos para su inclusión en los presupuestos correspondientes del MVOTMA controlando especialmente el estricto cumplimiento de las bases del sistema cooperativo.

4. Promover y auspiciar aquellas iniciativas públicas o privadas que tiendan al mejoramiento del sistema en los aspectos sociales, tecnológicos y de diseño.

## 2. ATENCIÓN PRIORITARIA AL SISTEMA COOPERATIVO DE VIVIENDA EN RÉGIMEN DE USUARIOS

Atendiendo a la evaluación y diagnóstico de la producción del sistema cooperativo de viviendas en régimen de usuarios y en función de las ventajas en cuanto a la relación calidad precio y promoción social que produce el sistema, se propone que se atienda dicha demanda en forma prioritaria.

A la postergación de los créditos para este tipo de producción (nos remitimos a los números), con grupos de cooperativas con muchos años de espera, se suma hoy la existencia de una población con sus ingresos notoriamente disminuidos y carente de soluciones adecuadas dentro del sistema pero con posibilidades concretas de llegar a una solución digna a través de un sistema de ahorro, sea este en aporte de mano de obra o en dinero, a través del sistema cooperativo.

En función de lo anteriormente expresado, IECOVI entiende que para atender la demanda actual y esperada es necesario considerar una inversión de un **30%** del Presupuesto del Plan Quinquenal para el Sistema Cooperativo de producción de viviendas en régimen de **usuarios**

## 3. IMPLEMENTACIÓN DE UN SISTEMA DE FRANJAS DIFERENCIAL PARA EL FINANCIAMIENTO.

Implementación de un sistema de asignación de créditos con subsidio y préstamo diferenciado en función de las características socio-económicas y composición de los núcleos familiares.

El siguiente cuadro plantea diferentes tipos de préstamo posibles de unidades de vivienda destinadas a operar por el FONAVI.

El siguiente cuadro ejemplifica un sistema que contempla montos diferenciales de los componentes del valor de tasación o costo máximo de la vivienda. La cuota mensual, tal como se desarrolla mas adelante y es planteo de la ley debería estar "de acuerdo a la capacidad de pago del beneficiario".

INGRESO FAMILIAR MENSUAL (UR)	TIPO DE PRESTAMO	COSTO MÁXIMO DE LA VIVIENDA (UR)	AHORRO PREVIO (UR)	MONTO DE SUBSIDIO NO REEMBOLSABLE	MONTO DE PRESTAMO (UR)	PLAZO DE PAGO (AÑOS)
0-30	1	100%	5	100%	0	25
31-45	2	100%	5%	45%	50%	25
46-55	3	100%	7%	33%	60%	25
56-60	4	100%	12%	23%	65%	25
61-75	5	100%	18%	12%	70%	25

Para amortiguar los saltos entre tipos de préstamos se podrán considerar 2 franjas en cada uno tal como se conforma actualmente el cuadro de franjas del sistema SIAV.

#### **4- DEVOLUCION AL FONAVI DE LOS RECURSOS DESVIADOS A FINES DESCONOCIDOS**

La ley 13.728 de diciembre de 1968 establece la creación de un Fondo Nacional de Vivienda con el producido del 1% de las retribuciones de los funcionarios públicos, de las retribuciones por servicios públicos o privados (en relación de dependencia o no) y de las jubilaciones y pensiones. La ley establece que estos fondos deben volcarse a la construcción de viviendas. La realidad indica que en el período 2000 – 2004 una cifra muy significativa del mismo no tuvo ese destino, lo que sin duda, agrava la situación habitacional del país.

El mecanismo de ejecución del fondo está sujeto a dos grandes factores que pueden desviar sus fines. Por un lado el Parlamento ha votado reducciones a los gastos previstos en vivienda, pero, quizá el mecanismo que más redujo el uso del FONAVI en viviendas fue el mecanismo de decisión del Poder Ejecutivo. Este prevé primero los ingresos, a partir de los cuales asigna créditos y posteriormente pone topes a la ejecución de los mismos. Si estos topes son inferiores a los ingresos previstos una parte de los fondos no se ejecutan en construcción de viviendas y se les da otros destinos.

En el período se previeron ingresos por 691, 31 millones de dólares y el tope de ejecución fue de 509,20, por lo que un monto de 182,11 millones de dólares del Fondo se le dio un destino ilegal. A estas cifras debe agregarse las reducciones autorizadas por el Parlamento, que ascienden a 93,09 millones de dólares, lo que redondea un total de 276,30 millones de dólares que fueron recaudados por Estado para construir viviendas y se les dio otro destino.

Con esta cifra, a costo de 26.870 dólares por vivienda (costo promedio del Min. de Vivienda) se hubieran podido construir en el quinquenio unas 10.348 viviendas de 60 mts<sup>2</sup>, hubieran generado unos 28.000 puestos de trabajo e ingresos de 100 millones de dólares al Estado entre DGI y BPS.

FECOVI reclama el cumplimiento de la ley para que se vierta el equivalente de la recaudación histórica y que los fondos desviados en este período vuelvan al FONAVI, haciendo posible que se retome la construcción de viviendas para los sectores de menores recursos.

## **5. COMPLEMENTACIÓN DEL FONAVI MEDIANTE CAPTACIÓN DE AHORRO PÚBLICO Y PRIVADO.**

De acuerdo al diagnóstico expresado anteriormente sería necesario complementar el FONAVI con otras fuentes de ingreso. Si bien debería darse una discusión en profundidad sobre el origen de los recursos, el cambio hacia un sistema tributario más equitativo en relación a los ingresos de la población etc, se proponen algunas alternativas:

5.1- Generar los **Instrumentos Financieros** para la emisión y comercialización de Títulos de Vivienda de alta calificación como forma de captar ahorro público y privado con destino al FONAVI.

5.2- Alentar la inversión de los fondos previsionales de las AFAP (con los topes y condiciones de inversión que la ley les confiere) para la compra de títulos de Vivienda emitidos por el Estado o Entidades Financieras Privadas. Solo con la inversión del 10% de los fondos de las AFAP se recaudaría en el primer año unos U\$D 120:000.000; y unos U\$D 10:000.000 adicionales.

## **6- LA UR. (UNIDAD REAJUSTABLE) COMO MONEDA PARA LA VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL.**

Mantener la UR como moneda para los créditos a la vivienda de interés social, considerando para su ajuste el salario real y la no afectación de más del 20% de ingreso líquido del núcleo familiar al pago de la cuota de amortización. Aplicación de subsidios considerados en la ley de viviendas para familias con dificultades de pago de las cuotas de amortización.

## **7- ELIMINACION DE LOS COLGAMENTOS Y REDISCUSSION DEL CRITERIO DE REAJUSTE DE LAS CUOTAS**

Hacia fines de 1984, último año del período de oscuridad de la dictadura, a dos años de la profunda crisis de la quiebra de política cambiaria, donde también los trabajadores tuvieron una sustancial reducción de sus salarios, el BHU decidió, en forma autónoma e inconsulta, no reajustar las cuotas aplicando los índices establecidos en la Ley de Vivienda. El reajuste fue por una cifra menor y con la diferencia creó una cuenta especial de cada deudor, creando los denominados colgamentos. Posteriormente tomó decisiones de efecto similar, lo que hizo crecer la cuenta colgamentos de cada deudor.

Si hubiera aplicado el criterio legal, sin duda la muy elevada morosidad que ya en ese momento tenía el BHU, hubiera sido aun mayor, con lo que probablemente su situación financiera no hubiera sido mejor. Su móvil, entonces, tuvo una lógica bancaria, y no social como se ha dicho.

Pero las raíces del problema son anteriores. Cuando el legislador elabora la Ley de Viviendas con objetivos sociales decide que las cuotas se ajusten de acuerdo *"a la capacidad de pago*

*de los beneficiarios*". Si este objetivo se hubiera cumplido, el gasto en vivienda tendría una participación estable en los ingresos de trabajadores y pasivos, principales beneficiarios del sistema. No fue lo que ocurrió, sino que creció sistemáticamente.

Al concretar este objetivo el parlamentario estableció que las cuotas se reajustaran por un índice de salarios nominales, sin comprender que éste no mide la capacidad de pago de los salarios. Cuando los precios subieron durante la década del setenta, el pago de las cuotas implicaba a los deudores del BHU destinar a ello una parte cada vez mayor de sus decrecientes ingresos. La consecuencia fue una elevada morosidad. Debíó preverse, en ese momento, que cuando las libertades volvieran se revertiría esta situación, porque ella es contraria a los objetivos de la ley. El BHU no creo reservas, no adaptó su gestión previendo situaciones peores.

Cuando en 1984 reduce el porcentaje de reajuste, lo hace para no agravar la difícil situación del BHU y de los deudores, pero elige una mala solución. La creación de los colgamentos no fue autorizada por los deudores y no es razonable que ahora deban enfrentar una elevada deuda que no pueden pagar. Hay, entonces un problema legal y un problema económico, lo que se pagó con las cuotas probablemente es mas que lo que hubiera correspondido si la ley hubiera resuelto adecuadamente sus objetivos.

FECovi reclama, por los argumentos anteriores, que los colgamentos sean eliminados y que el reajuste de la cuota se realice por un indicador del poder de compra (y pago) de los beneficiarios, tal como establece la ley, de forma prever que las cuotas no aumenten su participación en sus ingresos. Asimismo que la cuota no supere el 20% de los ingresos familiares como establece la Ley 13.728 Art. 30.

## **8. CREACIÓN DE UNA CARTERA NACIONAL INMOBILIARIA.**

Se entiende que la política de vivienda debe incidir fuertemente en el tema de la tierra como instrumento de regulación y planificación.

El manejo de una cartera inmobiliaria por parte del MVOTMA permitiría seleccionar aquellos inmuebles mas adecuados a los programas a desarrollar así como un control sobre los precios.

8.1- La cartera inmobiliaria estará integrada por tierras y fincas del patrimonio inmobiliario vacante del Estado, así como por la adquisición mediante diferentes modalidades (compra directa, expropiación etc.) de aquéllas propiedades que se entiendan adecuadas con destino a programas del Plan de Vivienda de interés social.

8.2- Se priorizará la adquisición de terrenos o fincas en las áreas centrales o intermedias de la capital y centros poblados como una política racional e integradora de los programas a financiar.

En particular se propone el aprovechamiento mediante reciclaje de los contenedores industriales en desuso.

8.3- Implementación de pautas claras con criterios socio-económicos y técnicos para la selección y asignación de los inmuebles a los destinatarios.

### 9- OTORGAMIENTO INMEDIATO DE CREDITO A LAS COOPERATIVAS EN TRÁMITE DE FECOVI.

Nuestra Federación plantea la atención inmediata de los créditos para las cooperativas que hoy están inscriptas en el MVOTMA.

Se trata de grupos que ya cuentan con un monto importante de ahorro realizado y con el terreno ya disponible en su mayoría lo que demuestra su capacidad de gestión capacidad y voluntad de pago.

El siguiente cuadro detalla la situación de cada una de ellas en relación al trámite correspondiente.

COOPERATIVA	CANT VIV.	N° MV OT MA	CRÉDITO (cálculo realizado en UR)				PLAZO DE OBRA PREVISTO	EROGACIÓN		AHORRO
			FRAN JA.	PRÉSTA MO	SUBSID IO	TOTAL		MENSUAL UR	en PREVIO EN UR	
<b>COVIEVAN</b>	58	PMV 328	6	96628	21692	118320	24 meses	4930	20880	
<b>MILENIO</b>	30	PMV 361	6	49980	11220	61200	24 meses	2550	10800	
<b>ENTRELUNAS</b>	30	PMV	5	43605	11220	54825	24 meses	2284,38	9675	
<b>ANDAMIOS</b>	44	PMV 333	6	73304	16456	89760	22 meses	4080	15840	
<b>CUAREIM</b>	40	PMV 385	5	58140	14960	73100	24 meses	3045,83	12900	
<b>CASTALIA</b>	40	PMV 417	5	58140	14960	73100	24 meses	3045,83	12900	
<b>NUEVA ERA</b>	40	PMV 448	6	66640	14960	81600	20 meses	4080	14400	
<b>TOTALES</b>	<b>282</b>			<b>446437</b>	<b>94248</b>	<b>551905</b>			<b>97395</b>	

Se destaca que el promedio del valor de tasación por vivienda incluido el terreno es de UR 2000 lo que representa unos U\$S 15000.