



Documento entregado al Presidente Dr. Tabaré Vázquez **Febrero 2018**

Logros y asignaturas pendientes de una década de política de vivienda

Logros

Es indudable que la política aplicada, fundamentalmente a partir de 2008, con la aprobación de los Reglamentos de Préstamos, Subsidios y Producto (RM 539/08), y la Reglamentación para el financiamiento de programas de cooperativas de vivienda (RM 540/08), significó un gran paso adelante con relación a la que se venía desarrollando.

El mayor avance, posiblemente, haya estado en dejar atrás una reglamentación discriminatoria, con base en franjas de ingreso, que proporcionaba los préstamos y el valor del suelo y las viviendas a las posibilidades de repago (*a cada uno según lo que pueda pagar*) constituyendo un fuerte factor fragmentador de la sociedad y el territorio, lo que fue reemplazado por un mecanismo equitativo, con subsidios diferenciales según ingresos e integración familiar, y apuntando a productos similares para todas las familias (*a cada uno según lo que necesita*).

Esto se fortaleció enormemente con la transformación en ley en 2017 de los mecanismos de subsidio establecidos por reglamentación, lo que da una seguridad mucho mayor al deudor, medida por la cual el movimiento cooperativo venía peleando desde 1973, cuando la dictadura resolvió no aplicar la Ley 14.105, que incluía lo esencial de esos mecanismos. El paso a dar ahora debe ser extender la aplicación de este sistema de subsidios, el más justo en la historia de la ley, a todas las cooperativas que mantienen deudas.

Pero no fueron estos los únicos cambios positivos: el sistema de postulaciones semestrales, con cupos (aun siendo insuficientes), fechas y plazos conocidos de antemano, lo que permite planificar sobre bases más ciertas a las cooperativas y sus asesores; el subsidio por construcción en altura, que facilitó el acceso, ya iniciado antes con muchas dificultades, de las cooperativas de ayuda mutua a las zonas centrales; la exigencia del Documento de Aptitud Técnica para la utilización de nuevos sistemas constructivos, que da una garantía sobre su empleo que antes no existía, ausencia que había dado lugar a fracasos importantes; la creación de la CIVIS, cuyo funcionamiento aún requiere ajustes importantes, pero que permitió el acceso al suelo en departamentos donde las Intendencias no tienen carteras de tierras; los préstamos para acceder a cupos vacantes, que también deben ser ajustados en su operatoria, pero que son el principio de solución de un importante problema, como es el del reintegro de partes sociales a los socios que se retiran y el aporte de los que ingresan; el ajuste de los topes de ingreso a la integración familiar, para no discriminar a las familias numerosas, son sólo algunos de los nuevos aspectos de la política de vivienda que han tenido consecuencias positivas. Sin olvidar que también se produjo la aprobación de la reclamada por años Ley General de Cooperativas, que permite dar un marco común a todo el sistema, y los sucesivos cambios que se le

hicieron luego para pulir problemas que aparecían con algunas nuevas redacciones, como los relativos a la consideración del capital social.

Todo esto debe ser mantenido y profundizado, pero junto a ello está también lo que falta por hacer, que no es poco.

Asignaturas pendientes

La primera y fundamental tiene que ver con los recursos y las limitaciones que su insuficiencia impone a que se produzcan realizaciones de verdadero impacto. Eliminada ya desde hace muchos años la percepción directa de recursos por el Fondo Nacional de Vivienda, con base en el impuesto a los sueldos (establecida por la Ley 13.728, que este año cumple su cincuentenario), los recursos pasaron a provenir de las previsiones de los sucesivos presupuestos, por lo que cada quinquenio (y a veces cada año o dos años, cuando se producen ajustes en las Rendiciones de Cuentas) debe discutirse todo nuevamente y muchas veces replanificar en consecuencia.

Pero no solamente es grave esta incertidumbre: también lo es, y en igual o mayor medida, que los recursos asignados ahora son mucho menores. Baste para probarlo decir que los fondos públicos asignados a la inversión en vivienda apenas llegan al 0,4% del Producto Bruto Interno (situación que se mantiene prácticamente igual desde los '90) y que los 200 millones de dólares anuales actuales de nuevos fondos, apenas superan el 50% de lo que se recaudaría por el impuesto original (unos 360 millones, según las estimaciones realizadas).

Es por lo tanto imprescindible volver al nivel de recursos anterior, lo que permitiría pasar de las diez mil viviendas cooperativas planificadas a casi el doble, y lo mismo con las demás líneas de acción. Cabe señalar que en este momento la demanda estimada por la Federación es de 14.000 viviendas correspondientes a cooperativas que ya cumplen todos los requisitos, y que esa cifra seguramente sería mucho mayor si los plazos de acceso al préstamo se abreviaran al haber más recursos, como históricamente siempre ha sucedido.

Y también es imprescindible que el fondo recupere su autonomía, asegurándose un flujo de recursos independientemente de los avatares presupuestales, como ya tuvo a comienzos de los setenta y como tienen otros programas públicos, como por ejemplo, los que se generan con el Impuesto de Primaria.

También es vital la equiparación de intereses de todas las cooperativas al inicial 2% en UR, uniformizando de ese modo las condiciones de crédito para el movimiento (que ha escriturado a intereses desde el 2 al 7%), llevándola al valor inicial, que cubre los costos operativos, y no a uno competitivo de mercado como sucede ahora. Esto es fundamental porque elevar la tasa del 2 al 5%, por ejemplo, aumenta la cuota casi un 40% lo que para los integrantes de las cooperativas, que integran los deciles más bajos de ingresos, implica sacrificar otras necesidades fundamentales para poder pagar las cuotas, si no tienen acceso a subsidio.



Otra importante asignatura pendiente es la desgravación de la vivienda social, para todos los programas correspondientes, como se aprobó en 2011 para los que se realizan con inversión privada. No solamente es absurdo que se exonere impuestos a quienes hacen un negocio y se les cobren a quienes están procurando satisfacer un derecho, sino que ese gravamen es una grave quita que se hace a los recursos del MVOTMA, ya que al aumentarse los costos por el cobro de un impuesto (aumento del orden de un 15%, por ejemplo, en el caso de las cooperativas) el Ministerio hace menos viviendas, y como ese aumento también implica una suba de las cuotas y mayores necesidades de subsidios, ésta es otra vía por la cual el MVOTMA debe distraer recursos y con ello hacer menos viviendas.

Otra cuestión muy importante es la de la modificación de la determinación del ajuste de las cuotas, que hoy se hace con base en la variación anual de la UR, lo que es conveniente en momentos de pérdida de salario real, pero implica ajustes severos cuando en cambio éste aumenta. La solución no es pasar las deudas a Unidades Indexadas, porque si la evolución del salario real cambia, pronto estaríamos reclamando volver a la UR, sino buscar un mecanismo, como el que se usa para el ajuste de los alquileres, que contemple ambas cosas. Las Federaciones de cooperativas han presentado hace tiempo una propuesta en este sentido, al Ejecutivo y al Legislativo, sin que haya habido avances.

Hay otros aspectos que deben ser también contemplados, algunos de los cuales se mencionaron al hablar de los logros, porque ellos también requieren ajustes. Pero también está el sistema de adjudicación de préstamos, que hoy se realiza por un sorteo que no tiene en cuenta la antigüedad, lo que perjudica a todas las cooperativas: las que tienen la suerte de ser sorteadas rápidamente, porque muchas veces no están maduras para ese desafío, que no era esperado, y las que tienen la mala suerte de perder varios sorteos, porque el desaliento consiguiente lleva a la deserción y se pierde buena parte de lo avanzado en la cohesión y capacitación del grupo. O el hecho que si el terreno cuesta menos del 10% del costo total, esa diferencia no va a reforzar otros rubros (como muy probablemente se necesita, porque un terreno barato generalmente tiene infraestructuras más caras) sino que simplemente se reduce en esa cantidad el préstamo; la forma de asignación de dormitorios, hoy en base a una fotografía inmutable que no considera las posibilidades de la evolución familiar, como si quisiéramos que la población no creciera; la consideración de los mayores costos regionales, que se pierde en los promedios, y afecta seriamente a departamentos como Maldonado, Colonia e incluso Montevideo; los mayores costos, imprescindibles, que implica la seguridad adecuada en las obras; el estímulo a la utilización de sistemas de saneamiento alternativos en las pequeñas localidades del interior que no disponen de él, sin lo cual no hay posibilidad que allí existan cooperativas; líneas de préstamos en el Plan de Vivienda para mantenimiento de los conjuntos construidos (como ya existe, sin intereses, para los no cooperativos).

Seguramente hay muchos temas a agregar, entre los logros y entre las asignaturas pendientes. Pero lo importante no es hacer una lista exhaustiva y definitiva, sino visualizar, a partir de este punteo incompleto, todo lo avanzado y lo que queda por avanzar, y cuánto mejor se puede hacerlo con la participación de los destinatarios, para lo cual es importante reforzar los ámbitos de diálogo existente e instalar todos los que sean necesarios.

Dirección Nacional de FUCVAM