

Montevideo, 26 de agosto de 2020

Sra. Ministra de Vivienda y Ordenamiento Territorial

Dra. Irene Moreira

Presente

Retomando las preocupaciones que esbozamos en la comunicación anterior y reafirmando la dificultad de poder brindar aportes sin conocer el documento base del Plan Quinquenal de Vivienda que el Ministerio tenga en elaboración, profundizamos a continuación algunas cuestiones al respecto, para nosotras y nosotros sustantivas:

Si bien la nota del MVOT invitando a hacer aportes para la formulación del Plan, incluía una serie de conceptos generales sobre los propósitos de la política de vivienda para el período, es necesario, para opinar, tener una definición precisa de objetivos y de la estrategia para alcanzarlos, clarificando líneas de acción, metas, recursos, forma de implementación y actores estratégicos considerados. Sólo así será posible que los distintos actores conozcan adecuadamente cuál será la política de vivienda, puedan hacer aportes, adaptar sus procedimientos a ella, y hacer el seguimiento correspondiente, que son las herramientas y la garantía de una participación efectiva.

Para avanzar en el análisis del Plan Quinquenal de forma adecuada, consideramos que es de vital importancia que el Estado brinde información sobre la evaluación que han realizado del estado de situación actual. Ello permitirá aprender a partir de la experiencia, y es un insumo fundamental para formular un nuevo Plan. Para poder contribuir, por otra parte, es necesario conocer la línea de base que las autoridades han establecido. Es por ello que recién podremos opinar a cabalidad sobre el Plan cuando conozcamos la propuesta del MVOT.

En cualquier caso, las metas, objetivos y acciones del Plan Quinquenal de Vivienda para el período que comienza, deberán estar basados en el explícito reconocimiento del derecho a la vivienda adecuada, asumido por el Estado uruguayo a partir de expresas definiciones constitucionales y legales, y por la suscripción del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y

Culturales, así como los componentes que lo definen¹. En este sentido, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en la revisión de Uruguay en 2017², estableció entre otras recomendaciones, la necesidad de “... *adoptar una estrategia integral de vivienda social basada en el derecho a una vivienda adecuada y asequible...*” y “...*que tal estrategia dé prioridad a las personas y grupos desfavorecidos y marginados...*”. En este sentido y en línea con los principios de derechos humanos, enfatizamos la importancia de garantizar el derecho para todas las personas, atendiendo mediante las distintas líneas de acción y estrategias, a los obstáculos que enfrentan distintos sectores de la sociedad para el acceso, y responder así de forma adecuada a distintas situaciones.

Asimismo, el Comité ha expresado preocupación por los desalojos y la falta de respuesta integral ante estos. Entre las recomendaciones ha explicitado que “*en los procesos de desalojo, cuando legalmente corresponda ejecutarlos, se respeten los derechos de las personas afectadas, tomando en cuenta las observaciones generales número 4 (1991) sobre el derecho a una vivienda adecuada, y 7 (1997) sobre los desalojos forzosos. El Comité insta al Estado parte a que adopte todas las medidas necesarias para evitar la criminalización de las personas sin hogar y asegure la adecuada implementación de las políticas y programas apropiados para facilitar su reinserción social.*” (Recomendaciones Comité DESC, 2017). En este sentido es de esperar que el Plan adopte estrategias para garantizar el acceso a la vivienda de los distintos sectores de la sociedad y concretamente atender los aspectos de la seguridad de la tenencia y la permanencia, adoptando mecanismos de alerta temprana, entre otros centralización de consultas, protocolos de actuación, articulación interinstitucional, etc., para asegurar una respuesta oportuna a posibles situaciones que pongan en peligro la estabilidad en la vivienda. Para ello el Plan deberá incluir acciones concretas para avanzar en la realización del derecho a la vivienda de las personas en situación de calle.

Por otro lado, tratándose de un problema que involucra múltiples dimensiones y actores, es necesaria la previsión de mecanismos adecuados de coordinación interinstitucional y de articulación público-privada-social, considerando las distintas escalas territoriales involucradas. Para que esto sea efectivamente así, es preciso que exista una clara voluntad de todos los

¹ Observación General N°4 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC), 1991

² Recomendaciones Comité DESC, ONU (E/C.12/URY/CO/R.5). junio 2017

actores, y que se creen los ámbitos para ello. En ese sentido creemos que la COAVI, por sus características, constitución e historia, brinda una excelente oportunidad, que no debe ser desaprovechada. Es por eso que recomendamos al MVOT que, sin perjuicio de la celebración de la actual instancia, convoque a la Comisión a seguir trabajando luego del 31 de agosto sobre el Plan, para enriquecer los aportes que ahora se efectúen, por medio del diálogo y el intercambio de ideas, y que las conclusiones a las que se arribe se incorporen a la discusión parlamentaria.

Como señalamos en nuestra comunicación anterior, los recursos a aplicar, que sostenidamente han venido siendo en los últimos planes del cinco por mil o menos del PBI, deben llevarse por lo menos al doble de esa cifra. Ello permitiría desarrollar acciones de verdadero impacto, y, sin perjuicio de mantener el impulso de los programas exitosos que se han venido desarrollando, como el cooperativismo de vivienda o la acción del MEVIR en pequeñas localidades del interior del país, a la que no llegan otros programas, dar un fuerte impulso a otros que lo requieren, como el mejoramiento de la calidad de vida en las situaciones de precariedad habitacional o una fuerte presencia del Estado en el acceso al suelo de los sectores de bajos ingresos.

Precisamente, la preferente atención a la precariedad urbana, en términos de calidad de vivienda, servicios, localización y otros; incluyendo la situación de las pensiones y casas de Inquilinatos debe ser una prioridad en los programas, porque se trata de situaciones en las cuales la presencia del Estado es imprescindible.

Es preciso atender las desiguales condiciones de los sectores de población que habitan Pensiones y Casas de Inquilinatos y esto no debería ser un tema ajeno al Plan. La realidad de fragmentación, pobreza y exclusión presente en el universo humano de las Pensiones, ocurre en general en la trama urbana más consolidada de la ciudad y debe incluirse medidas concretas en el PQV, que atiendan los procesos de tugurización que se suelen presentar en los territorios urbanos céntricos.

Es necesario remarcar que las políticas de vivienda deben poner el centro en las personas que habitan esas soluciones habitacionales, como sujetos de derechos, a través de políticas que combinen el largo aliento, la mitigación de las urgentes y graves situaciones socioeconómicas, la precariedad habitacional que presentan y las actividades económicas y generación de ingresos como estrategia de sostenibilidad.

Para optimizar los resultados, por otra parte, será fundamental el fomento de la participación en la elaboración de las políticas y en el diseño y ejecución de programas y proyectos, de los destinatarios, organizaciones de la sociedad civil y gobiernos locales, no sólo por la contribución que pueden realizar con recursos tales como gestión, trabajo, insumos, suelo, etc., sino también porque su conocimiento de primera mano del tema seguramente redundará en una mayor adecuación de las soluciones a que se arribe.

Las acciones del Plan deben partir de la localización de los nuevos conjuntos de viviendas con estándares adecuados en zonas que cuenten con todos los servicios necesarios y el impulso a los programas integradores de distintos sectores socioeconómicos, para desactivar la fragmentación territorial. Como mencionamos más arriba, la localización es parte de los componentes del derecho a la vivienda adecuada. En este sentido alentamos un enfoque amplio del Derecho a la Ciudad y lo que ello implica sobre el acceso a territorios servidos, tanto en el ámbito urbano, como considerando el ámbito rural lo que corresponda en materia de conectividad, servicios, etc.

El acceso al suelo urbano es una línea que el estado uruguayo ha venido desarrollando para asegurar la posibilidad de planificar integralmente la política de vivienda y territorial. Consideramos debe avanzarse en ese sentido para garantizar la implementación de medidas que aseguren el disfrute democrático de los beneficios de la ciudad y los territorios, en línea con la legislación nacional y los compromisos internacionales de desarrollo, la Nueva Agenda Urbana, la Agenda 2030 y los ODS, incluyendo específicamente el ODS 11 Ciudades y comunidades sostenibles³.

La determinación de las líneas de acción del Plan y la distribución de los recursos, deben partir de la eficiencia y la eficacia en la consecución de los objetivos buscados. En ese sentido, debe mantenerse el estímulo al sistema cooperativo y otras formas de autoproducción y autogestión, que han demostrado obtener excelentes resultados en la producción de vivienda social y al mismo tiempo las que optimizan la creación de empleo con relación a la inversión realizada por el Estado, ya que toda ella se destina a su fin específico y no a solventar ganancias de intermediarios o terceros ni a operaciones especulativas.

³ Sostenibilidad entendida integralmente en el plano social, económico y ambiental.

Asimismo, otro centro de atención preferente debe ser la solución habitacional a los problemas generados por la violencia doméstica y basada en género y otras situaciones críticas de vulnerabilidad social, ya que en estos casos es imposible arribar a soluciones si no se asegura a las víctimas de abusos, condiciones de residencia que les amparen. Por ello debe insistirse y profundizarse en alternativas como los hogares transitorios, el facilitamiento de pago del alquiler con seguridad de permanencia, la no pérdida del derecho a la vivienda en las situaciones de uso y goce, etc.

Consideramos que es fundamental el mantenimiento y universalización del régimen de subsidios diferenciales de acuerdo a los ingresos y la integración del núcleo familiar, establecido por la Ley 19.588, que significó un paso adelante incluso respecto de las soluciones previstas en la ley de vivienda de 1968. Esto es clave porque no alcanza con producir viviendas si no se provee al mismo tiempo la forma de acceder a las mismas, para lo cual la herramienta del subsidio es fundamental para decenas de miles de habitantes del país.

En el mismo sentido, debe mantenerse el sistema de financiamiento basado en la trilogía aporte propio-préstamo-subsidio, con una componente préstamo que apunte a rescatar el dinero prestado, como lo quería la ley de 1968, sin pérdida de valor. Para ello existe el reajuste y deben aplicarse tasas de interés que compensen los gastos operativos. La imposición de intereses mayores, que significaría lucrar sobre el capital prestado, no sólo no se justifica en un crédito social, sino que a la larga lleva a la necesidad de aplicar mayores subsidios, al elevar de manera importante el monto de las cuotas.

También el Plan debe incluir soluciones habitacionales particularmente orientadas a sectores diversos, entre ellos a jóvenes de nuestra sociedad, con especial atención a aquellos que presentan mayores condiciones de vulnerabilidad social y precariedad económica; que hagan posible su efectivo acceso a la vivienda en distintas modalidades (garantías de alquiler, acceso a compra, otros); que apoyen y garanticen con dignidad los procesos de emancipación de sus hogares de origen.

Entendemos especialmente pertinente la inclusión de soluciones habitacionales adecuadas para las familias que en la actualidad viven en condiciones de precariedad habitacional en asentamientos irregulares. Resulta clave comprender que estas familias, por sus condiciones

socio-económicas, necesitan que se diseñen políticas específicas que garanticen su derecho a la vivienda adecuada, en los términos de las recomendaciones del Comité DESC.

En este sentido, entendemos que se debe prestar especial atención al hábitat en que el que se inserta la vivienda, contemplando espacios públicos, alumbrado, calles y muy especialmente el saneamiento.

Asimismo, se debe dar participación fundamental, en el diseño e implementación de las soluciones habitacionales, a las organizaciones comunitarias de vecinas y vecinos que habitan el territorio.

También entendemos de enorme importancia el mantenimiento, de las condiciones mínimas de las viviendas, establecidas en la Ley 13.728 y reglamentadas por Resolución Ministerial 539/08, con los ajustes que sean necesarios, en línea con los componentes del derecho a una vivienda adecuada. En todo el mundo, las soluciones basadas exclusivamente en la capacidad adquisitiva de las familias, que llevan a la dotación de viviendas pobres para pobres, han mostrado que no solamente no resuelven los problemas, sino que son ellas mismas fuentes de exclusión y desigualdad, y que transforman la desigualdad económica en fragmentación territorial.

El nuevo Plan Quinquenal debe permitir avanzar sobre la situación actual y para ello se debe partir de la consolidación y profundización de todos los avances logrados en materia de hábitat y vivienda con la participación del Estado y la sociedad civil.

Por otro lado, muchas veces se ha insistido en la necesidad de que las políticas sociales, y en particular la habitacional, planteen soluciones a un plazo suficiente para poder desarrollar adecuadamente las herramientas, sin la zozobra de los frecuentes cambios de políticas o de la inestabilidad financiera. Para ello, la ley de 1968 estableció un mecanismo sumamente potente, como fue la constitución de un Fondo Nacional de Vivienda, con recursos propios y percibidos por el mismo sistema, que estaba al abrigo de las contingencias y permitía planificar para períodos largos. Esto se fue perdiendo a partir de 1982, cuando se derogó casi totalmente el régimen de aportes basado en las retribuciones personales, que era la fuente fundamental del Fondo de Vivienda (junto a los retornos de los préstamos y la captación de ahorro, público y privado) y los recursos pasaron a ser aportados por el Presupuesto Nacional. El resultado es que

cada cinco años y en cada presupuesto (y a veces, cada año, en las Rendiciones de Cuentas) es necesario volver a discutir qué recursos se volcarán a las políticas de vivienda y ello crea una indudable incertidumbre.

Entendemos que para solucionar este problema, es necesario volver a la existencia de un Fondo Nacional de Vivienda con recursos propios, que provengan de mecanismos tributarios que no recaigan sobre los propios sectores que necesitan ser amparados. Si en esta nueva etapa, el MVOT consigue volver a este concepto fundamental de la ley de 1968, se habrá dado un gran paso adelante.

Desde ya agradecemos la atención a estas contribuciones y reiteramos nuestro interés de contar con un espacio de intercambio amplio y permanente para avanzar hacia un Plan Quinquenal de Vivienda participativo y pertinente.

Saludan atentamente:

**Asociación Nacional de Organizaciones No Gubernamentales Orientadas al Desarrollo
(ANONG)**

Centro Interdisciplinario de Estudios sobre Desarrollo (CIEDUR)

Centro Uruguayo de Tecnologías Apropriadas (CEUTA)

Colectivo Ni Todo Está Perdido (NITEP)

Comisión Derecho a la Ciudad

**Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de las Mujeres
(CLADEM)**

Coordinadora Nacional de Asentamientos

Federación COVIPRO

Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua (FUCVAM)

Idas y Vueltas

Instituto de Promoción Económico Social del Uruguay (IPRU)

Instituto Humanista Cristiano Juan Pablo Terra

Organización San Vicente "Obra Padre Cacho"

Techo

Universidad Claeh (UCLAEH)

Vida y Educación