



REPUBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY  
CAMARA DE SENADORES

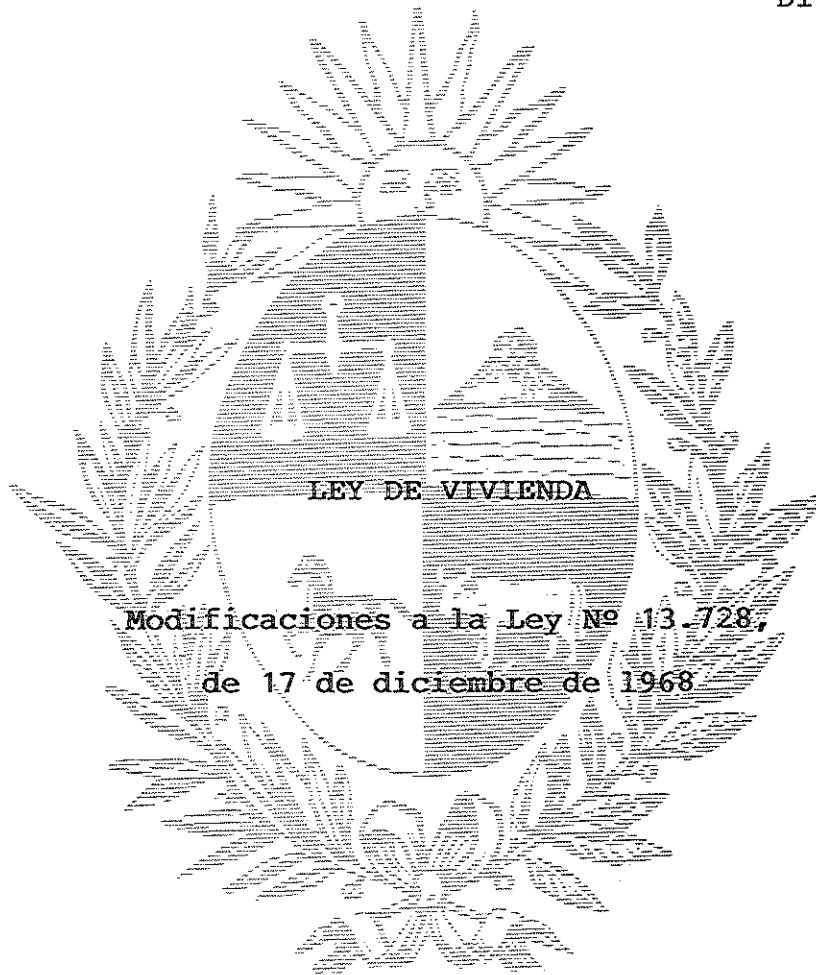
SECRETARIA

Carpeta Nº 697 de 1991

Repartido Nº 339

Anexo III

Diciembre de 1991



- Informe en minoría.

# CÁMARA DE SENADORES

## COMISION DE VIVIENDA Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL

### INFORME EN MINORIA

Si en la Cámara de Representantes la consideración de la Ley de Vivienda no tuvo el tratamiento detenido y pormenorizado que hubiera sido deseable en función de la relevancia del tema, la desmedida premura y las notorias insuficiencias de su análisis en la órbita de la Comisión respectiva del Senado, nos obliga a alertar con preocupación, acerca de los eventuales perjuicios que podrían derivarse de una consideración igualmente apresurada en el seno del Cuerpo.

Situación por cierto contrastante con el proceso minucioso y altamente responsable que, en su oportunidad, se siguió para la confección de la Ley Nº 13.728.

Para no desvirtuar su contenido, consideramos que toda modificación a la referida ley debe ser objeto de un estudio riguroso y meditado, con amplia participación de los sectores interesados (organizaciones de usuarios, Universidad de la República, instituciones especializadas, gremiales de trabajadores, técnicos y empresarios de la industria de la construcción) recogiendo sus aportes, de modo de impedir la desnaturalización de la letra y el espíritu del texto legal y asegurar, efectivamente, su perfeccionamiento.

Lamentablemente esto no ha ocurrido así en el presente caso, razón por la cual nos vemos imposibilitados de apoyar el proyecto surgido de la Cámara de Representantes y nos determina a votarlo negativamente en general, y en particular, a muchos de sus artículos y nos pronunciaríamos en cambio por mantener la legislación vigente en la materia restableciendo íntegramente en su espíritu y en su letra la Ley Nº 13.728, de 17 de diciembre de 1968, en todos aquellos aspectos en que fuera derogada por la dictadura y adecuándola a la ley de creación del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, dotando de los recursos existentes al Fondo Nacional de Vivienda que la sociedad aporta con esa finalidad y legislando con carácter excepcional, para este Plan Quinquenal de Vivienda, sin carácter permanente, sobre la construcción de Núcleos Básicos Evolutivos, para atender la grave situación generada luego de años de ausencia de una política nacional de vivienda

Hoy se pretende modificar sustancialmente ese texto de la Ley Nº 13.728 --reconocido en todos los niveles como una de las piezas legales más ricas que el país posee-- sustituyendo más de treinta artículos, introduciendo nuevos artículos, y derogando expresamente más de veinte y tácitamente otros tantos.

Creemos imprescindible reivindicar esa ley, porque en ella se delinear claramente los principios rectores de una política de vivienda, reglamentando el acceso de los habitantes de la República al cumplimiento efectivo del derecho

a una vivienda decorosa, soporte de la vida familiar, ámbito imprescindible para el desarrollo de la personalidad en la edad temprana, en la edad madura y en la ancianidad.

Principio humanista que percibe que la vivienda es el punto de partida necesario para la realización de la salud, el trabajo, la educación. Constituye la base sobre la cual se edifica la libertad del hombre. Es punto de partida, soporte y punto de encuentro de la realización humana en el diario vivir, individual y colectivamente considerada. Principio solidario que entiende que el logro y la concreción de este derecho en su máxima extensión es responsabilidad de la sociedad en su conjunto y combina en su realización el esfuerzo de la sociedad con el esfuerzo individual propio.

Principio distributivo que establecía como recurso fundamental del Fondo Nacional de Vivienda un impuesto a cargo de los empleadores públicos y privados. Principio democrático en la elaboración de los planes quinquenales con participación de la sociedad a través del Parlamento y el control democrático de su ejecución.

A estos principios rectores de una política nacional de vivienda, la Ley Nº 13.728, de 17 de diciembre de 1968, dotó de instrumentos efectivos. Tuvo la gran virtud de combinar para la concreción de los planes, el sistema público de construcción, el sistema cooperativo, los fondos sociales y la iniciativa privada, en torno a un Banco de Fomento de la Vivienda, el Banco Hipotecario del Uruguay y el Fondo Nacional de Vivienda.

Tan sólo cinco años de vigencia bajo un régimen democrático tuvo esta ley. A su influjo se desarrolló el gran impulso constructivo de viviendas a partir de 1969 que posibilitó que miles de familias uruguayas hicieran realidad, el sueño de la casa propia.

La dictadura desmanteló el sistema creado por la ley, liquidó el Fondo Nacional de Vivienda, sometió a INVE al Banco Hipotecario del Uruguay, desnaturalizando ambos institutos, desvirtuó la función de fomento del Banco Hipotecario, lo comprometió financieramente, apartándose de la ley desestimuló el sistema cooperativo y los fondos sociales. Desvirtuó el sistema público de construcción y privilegió la actividad privada, las sociedades civiles y con ellas la especulación en materia de vivienda. Consecuentemente, sometió la política de vivienda al Ministerio de Economía y Finanzas y le quitó al Parlamento la facultad de incidir en el diseño de esa política.

A pesar del reclamo manifiesto de retornar al espíritu de la Ley Nº 13.728, desde la recuperación de la democracia, y recogido en varios proyectos de ley presentados en el Poder Legislativo en el período del gobierno anterior y aún en el presente, esta situación se mantuvo incambiada hasta la aprobación de la ley de creación del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, Ministerio cuya creación fue propuesta por el Frente Amplio el 1º de octubre de 1987.

Un gran paso adelante sin duda, pero que hoy se ve mediatizado y disminuido por las modificaciones regresivas que procuran introducir a la Ley de Vivienda.

Nos impide acompañar, y nos obliga a votar negativamente el proyecto de ley apoyado por la mayoría de la Comisión, las siguientes consideraciones:

Si bien se recrea un Fondo Nacional de Vivienda se le priva de todo carácter distributivo mientras se le quita al Banco Hipotecario del Uruguay su naturaleza de Banco de Fomento de la Vivienda para transformarlo según lo han expresado públicamente en un Banco comercial más.

Se le otorgan excesivas facultades al Poder Ejecutivo en desmedro del Parlamento en materias tales como mínimos habitacionales, tipos de vivienda, categorías de préstamos, plazos máximos y topes de tasas de interés, otorgamiento de subsidios, categorías de ingresos, otorgamiento de cupos para las cooperativas de vivienda, etcétera.

Se desvincula la determinación de la categoría de ingresos del criterio de "vivienda adecuada", se rebaja la superficie del mínimo habitacional y se adopta como tipo de construcción primordial y quizás permanente, el Núcleo Básico Evolutivo o vivienda sin terminar, con notorias carencias constructivas y afectaciones a su durabilidad previsiblemente inferior al período de su amortización afectando a los usuarios en su calidad de vida, por sus condiciones de hacinamiento, con implicancias claras en los aspectos higiénico y psicológico.

Se centralizan las decisiones en el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente y se descentralizan los problemas en las Intendencias a las que

se le privan de derechos que otorga el texto original.

Se priva de derechos específicos al sistema cooperativo y en particular a la modalidad de Ayuda Mutua, con alta significación nacional e internacional.

Se deroga la Ley de Franjas volviendo inaccesible el sistema a un vasto sector de la población y desvirtuando el sentido solidario de la ley.

A continuación enumeramos, en un breve resumen, y siguiendo el orden del articulado, los aspectos de mayor importancia por los que consideramos inconveniente la aprobación de este proyecto.

1. En la redacción original remitida por el Poder Ejecutivo se mantenía la concepción incorporada en el texto de la Ley Nº 13.728, de 17 de diciembre de 1968 por la dictadura de que el Plan no es una ley, y que es remitido al Parlamento simplemente para que éste tome conocimiento del mismo. Se anula con ello la posibilidad del Parlamento de incidir en su elaboración y de plantear iniciativas.

En la redacción ajustada enviada posteriormente por el Poder Ejecutivo a la Comisión de la Cámara de Representantes, fruto de propuestas surgidas mayoritariamente de los miembros de la Comisión y que compartimos, este problema se supera mediante las disposiciones que establece el inciso primero del artículo 6º, que establece una redacción semejante a la adoptada para este asunto por el texto original de 1968. Pero el inciso segundo de ese mismo artículo 6º, sin embargo, al autorizar al Poder Ejecutivo a introducir modificaciones en los programas y metas previstos en los planes, sin que intervenga para ello el Parlamento, desnaturaliza los fines perseguidos por el inciso anterior.

2. El sistema de franjas de ingresos para determinar las afectaciones máximas de los pagos para vivienda deja de ser un elemento integrante de la ley, para resolverse dentro de cada Plan y sin intervención parlamentaria (artículo 7º).
3. La derogación de varios artículos de la ley original elimina el concepto de "vivienda adecuada". Con ello se descarta el concepto básico de la ley de relacionar el número de dormitorios de la vivienda con la concreta integración del núcleo familiar.

En efecto, esta condición no es cumplida por las soluciones llamadas de "Núcleos Básicos Evolutivos", que contarían con un área mínima fija --en algunos proyectos, inferior incluso al mínimo habitacional establecido-- independientemente de cuál sea la integración del núcleo familiar del destinatario.

La derogación de los artículos 12 y 14 fue posteriormente eliminada en el ajuste del proyecto enviado por el Poder Ejecutivo a la Comisión de la Cámara de Representantes; pero no así la del artículo 13 sobre la que nada se dice. Dicho artículo establecía la obligatoriedad de que los límites de ingreso de cada categoría debían estar relacionados con el número de dormitorios necesarios estableciendo su forma de cálculo. La supresión de este artículo vuelve intrascendente las normas que se restablecen ya que esas normas importaban a los efectos precisamente de la aplicación obligatoria de este artículo sin el cual se desampara totalmente a las familias más numerosas. Si a ello agregamos las excepciones al mínimo habitacional previstas en el nuevo texto del artículo 17, lo que se hace es habilitar en los hechos el incumplimiento de las condiciones que el artículo 12 y el artículo 14 establecen.

4. Vinculada con la anterior aparece otra modificación sustancial, la del concepto de mínimo habitacional, ya que en la nueva redacción que se da al artículo 17 se admite que los Planes de Vivienda no solamente incluyan programas de "Núcleos Básicos Evolutivos" (que tienen características por debajo de ese mínimo, en particular el área) sino también "programas que atiendan situaciones de emergencia o económico-sociales especiales"; dentro de esta línea de viviendas de emergencia en el Plan 91-95 hay proyectos con solamente veinte metros cuadrados de superficie.

Por consiguiente, aún cuando el inciso primero del artículo 17 comienza diciendo que todas las viviendas que se construyan deberán cumplir con el mínimo definido en el artículo siguiente, a continuación se desvirtúa ese enunciado al admitir su no cumplimiento como excepción. Al respecto es ampliamente ilustrativo señalar que la propuesta de Plan Quinquenal 1991-95 que el Poder Ejecutivo ha hecho llegar al Poder Legislativo simultáneamente con el presente proyecto, está constituida prácticamente en forma íntegra por excepciones.

5. La nueva redacción del artículo 48, a su vez, implicaba la eliminación de los préstamos sin ahorro previo, que son esenciales para los sectores de bajos ingresos y en particular para el movimiento cooperativo de ayuda mutua, que por razones económicas debe hacer su aporte en trabajo y no en ahorro. La redacción final alcanzada en la Cámara de Representantes contempla parcialmente esta objeción al admitir como aporte previo el aporte de mano de obra o en especie teniendo en cuenta las posibilidades reales del destinatario.

Pero el mismo artículo elimina los máximos que la ley establecía para las tasas de interés de los préstamos, cuya fijación queda, por consiguiente, exclusivamente en manos del Poder Ejecutivo.

6. El artículo 81, que tiene en principio una finalidad fundamental, como es la recreación del Fondo Nacional de Vivienda (al que se le agrega ahora cometido de financiar obras de urbanización) resulta sin embargo claramente insuficiente por los exiguos recursos que se les vierten, que por otra parte excluyen los retornos de los préstamos concedidos hasta ahora, así como la captación de ahorro que realice el Banco Hipotecario del Uruguay. Los citados pasan a ser recursos del Banco, con destino a la concesión de préstamos para sectores solventes, pago de su deuda y costos operativos, según lo que establece el citado Plan Quinquenal 1991-95.

Se objeta asimismo que por el literal A del artículo 81, no se contempla a la totalidad de funcionarios públicos a los efectos de la afectación de los sueldos con el impuesto vigente del 1% a las retribuciones nominales sujetas a montepío.

7. La nueva redacción que se da al literal C) del artículo 89, limita al Banco Hipotecario del Uruguay a la instrumentación de los préstamos que se otorguen con recursos del Fondo Nacional de Vivienda correspondientes al sistema público, recortando así las facultades más amplias que le otorgaría el literal A).

8. Por el artículo 95 se elimina asimismo, la exclusividad que poseía el Banco Hipotecario del Uruguay en cuanto al otorgamiento de préstamos para vivienda, abriendo así las puertas a la intervención de la banca privada en la franja solvente; si se tiene en cuenta que la misma se encuentra en su mayor parte en manos de capitales extranjeros, se llega a la conclusión de que se está abriendo un nuevo cauce a la penetración de los mismos, otorgándoles precisamente la operatoria en aquel sector en el que se puede actuar sin pérdidas y hasta con beneficio.
9. Por el artículo 118 se adjudica al propio Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente el rol de organismo central del sistema, yendo así contra el principio de especialización que en otras partes del proyecto se defiende, y que resulta ampliamente compartible. Esta opción desaprovecha, por otra parte la capacidad que en tal sentido está radicada hoy en el Banco Hipotecario del Uruguay, y que podría capitalizarse recreando sobre esa base un organismo especializado en la producción de viviendas.
10. La nueva redacción que se da al artículo 121 elimina la disposición por la cual los Gobiernos Departamentales podían reclamar hasta el 50% de las metas departamentales de inversión; ahora tienen la facultad de realizar convenios pero quedan sin el derecho a reclamar la aprobación de sus propios programas, lo que centraliza radicalmente en el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente las decisiones en la materia. Esto nos parece profundamente contraproducente y negador asimismo de la descentralización que todos los sectores políticos y amplias capas sociales del país y el propio Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente han declarado defender.
11. En relación al sistema cooperativo, se elimina la existencia de una línea propia de crédito, prevista en la redacción original de la ley. Se obliga a las cooperativas, para obtener recursos a fin de construir sus viviendas, a competir con otros sistemas a través de los Institutos de Asistencia Técnica, en las licitaciones que se realicen. Esto introduce un elemento de grave incertidumbre que compromete el futuro del sistema, que tan positivos resultados ha tenido en su aplicación en el país, y al que tan mínimo apoyo se ha dado en los últimos tres lustros.



Resulta sintomático de este tratamiento desestimulante hacia el sistema cooperativo, el propósito del Poder Ejecutivo de derogar el artículo 115 del texto original, que establecía que "los organismos que participen en el sistema público de producción de viviendas prestarán preferente atención al desarrollo de programa de construcción de viviendas por esfuerzo propio y ayuda mutua, así como a estimular la construcción y administración cooperativa de los conjuntos habitacionales". Este artículo, programático, expresaba la voluntad del Legislador de impulsar un sistema que se avizoraba valioso y que la experiencia mostró que es capaz de realizar un aporte fundamental a la solución del problema habitacional del país.

Podrían señalarse otros muchos aspectos inconvenientes de las modificaciones propuestas por el Poder Ejecutivo al texto de la Ley Nº 13.728, de 17 de diciembre de 1968. Consideramos que los expuestos alcanzan, sin embargo, para justificar la decisión de no acompañar el proyecto presentado, sin perjuicio de la voluntad de participar en una discusión profunda y participativa de una pieza jurídica de la importancia que reviste la Ley Nacional de Vivienda. Sólo así podrá asegurarse, en nuestra opinión, la posibilidad de producir efectivamente mejoras en su texto, y no, como se ha señalado, graves distorsiones.

Los firmantes han tenido en cuenta, de cualquier modo, que en función de los programas y recursos previstos en el Plan Quinquenal de Vivienda 1991-95, cuyo desarrollo se apoya básicamente en la ocurrencia de créditos externos asociados al financiamiento de la construcción de los llamados "Núcleos Básicos Evolutivos", es preciso flexibilizar, si se quiere llevar adelante dichos programas, las disposiciones de la Ley de Vivienda que tienen que ver con la definición de vivienda adecuada y mínimo habitacional.

Tenemos serias y fundadas dudas sobre una política habitacional que se base casi exclusivamente en la construcción de viviendas de emergencia, unidades incompletas y núcleos básicos (que totalizarían un porcentaje que superaría el 50% del total de viviendas a construir en el Plan Quinquenal) sobre todo cuando no aparecen en el mismo Plan (aun estando previstos por el inciso segundo del nuevo texto del artículo 61 y por el artículo 115) los programas y recursos necesarios --en la cantidad suficiente y con las modalidades adecuadas-- para apoyar la necesaria complementación de esas soluciones, que sólo podrían admitirse por razones de emergencia.

Sin embargo no es nuestra intención poner obstáculos a la implementación de alternativas que pueden significar una solución, aunque sea momentánea, a familias que padecen graves carencias habitacionales. Por esa razón, y al sólo efecto de posibilitar la concreción de los referidos programas de construcción de "Núcleos Básicos Evolutivos", y sin perjuicio de la necesaria evaluación de dichos programas a los efectos de definir la oportunidad y conveniencia de incluirlos en

# CÁMARA DE SENADORES

## COMISION DE VIVIENDA Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL

- 9 -

futuros planes, proponemos la aprobación del siguiente texto, sustitutivo de todo el proyecto que habilitaría la concreción de los programas antes referidos en tanto se da la discusión de las modificaciones a operar en el texto de la Ley Nacional de Vivienda, con la profundidad y el marco de participación imprescindibles.

Asimismo, nos proponemos por el artículo 5º del proyecto de ley que presentamos, devolver íntegramente a este Parlamento las potestades legislativas que le fueran arrebatadas durante la dictadura al derogar el artículo 60, restableciendo a su vez la vigencia de la Sección 6 del Capítulo X, devolviendo su estatus jurídico a los Institutos de Asistencia Técnica también mancillados en la etapa dictatorial.

Proponemos para su aprobación por este Cuerpo el siguiente proyecto de ley.

Sala de la Comisión, 19 de diciembre de 1991.

MARIANO ARANA  
Miembro Informante