



REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY
CÁMARA DE REPRESENTANTES
Secretaría

COMISIÓN DE VIVIENDA, TERRITORIO
Y MEDIO AMBIENTE

ANEXO I AL
REPARTIDO N° 226
MARZO DE 2018

CARPETA N° 333 DE 2015

PLAN NACIONAL DE VIVIENDA POPULAR POR CONSTRUCCIÓN PÚBLICA

Creación

Informes

XLVIIIa. Legislatura

COMISIÓN DE VIVIENDA, TERRITORIO
Y MEDIO AMBIENTE

INFORME EN MAYORÍA

Señoras y señores Representantes:

La Comisión de Vivienda, Territorio y Medio Ambiente ha aprobado por mayoría el proyecto de ley que se pone a consideración del Cuerpo sobre el Plan Nacional de Vivienda Popular por Construcción Pública.

Por medio de este proyecto de ley se pretende incorporar una herramienta más a las que ya cuenta el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, para dar solución al problema del acceso a la vivienda digna que presentan los trabajadores del país.

El principal objetivo del Plan Nacional de Vivienda Popular por Construcción Pública es la construcción de viviendas dignas, de calidad y duraderas, por parte del Estado, para los trabajadores que tienen como ingreso familiar entre un salario mínimo y veinte Bases de Prestaciones y Contribuciones y que, por ende, no cuentan con capacidad de ahorro.

El proyecto se divide en cuatro capítulos. El primero declara el derecho de las personas y las familias a la vivienda adecuada, entendiéndose como tal a aquella idónea para cubrir las necesidades básicas habitacionales de las personas. Asimismo, establece el deber del Estado de asegurar el acceso a tal derecho con los mecanismos más convenientes que garanticen la concreción de un derecho humano esencial.

También se declara de interés nacional la fijación de políticas de vivienda adecuadas y en este camino, el Plan Nacional de Vivienda Popular por Construcción Pública es un instrumento para su concreción. Por consiguiente, el Poder Ejecutivo asignará el presupuesto necesario para su ejecución y prosecución.

Se asigna a la Agencia Nacional de Vivienda el cometido de dirección del Plan.

En el segundo capítulo se desarrollan los aspectos objetivos del Plan. El mismo se hará por construcción pública a cargo de la Agencia Nacional de Vivienda, pudiendo llamarse a licitación para la construcción de viviendas. Tendrán prioridad las empresas nacionales y locales. El financiamiento provendrá de Rentas Generales y del pago de la cuota por parte de los beneficiarios. También se establece el mínimo habitacional y el detalle de las características de las viviendas.

En el tercer capítulo se detalla quiénes serán los beneficiarios. Este plan se dirige a todas las personas que perciban menos de veinte Bases de Prestaciones y Contribuciones, fijándose prioridad a los núcleos familiares que posean alguna de las siguientes características: jefatura de hogar monoparental; integrantes discapacitados a cargo; contar con niños, niñas y/o adolescentes a cargo; contar con personas mayores de sesenta años de edad; contar con personas afectadas por enfermedades raras, o con personas afectadas por enfermedades crónicas, o con personas pacientes oncológicas.

Los beneficiarios abonarán en cuotas mensuales el equivalente al 10% (diez por ciento) de sus ingresos hasta cubrir el valor de la vivienda. Si cumplido el plazo de veinticinco años, no se llegó a amortizar el valor de la misma, se tendrá por pagada la vivienda, corriendo por cuenta del Estado el saldo restante. En caso de que los adjudicatarios, a lo largo de los años, superen las veinte Bases de Prestaciones y Contribuciones, pasarán a pagar una cuota equivalente al 15% (quince por ciento) del ingreso familiar.

Finalmente el último capítulo establece la situación jurídica de los beneficiarios. Desde la entrega de la vivienda e inicio del pago de la amortización, los beneficiarios adquieren la propiedad y la posesión de la vivienda, pero con límites respecto a la venta de la propiedad, a fin de evitar la especulación inmobiliaria y se establece la inembargabilidad de las mismas.

En caso de incumplimiento del pago de las cuotas, la Agencia Nacional de Vivienda deberá citar a los beneficiarios a fin de evaluar la situación.

Se prevé para casos extremos la posibilidad de acceder al subsidio pudiéndose llegar a la suspensión del pago de la cuota.

Por todo lo expuesto, esta Comisión aconseja al plenario la aprobación del presente proyecto de ley.

Sala de la Comisión, 12 de diciembre de 2017

EDUARDO JOSÉ RUBIO
MIEMBRO INFORMANTE
JOSÉ ANDRÉS AROCENA
JOSÉ YURRAMENDI
DARÍO PÉREZ BRITO, CON SALVEDADES

PROYECTO DE LEY

CAPÍTULO I

Principios del acceso a la Vivienda

Artículo 1º.- Toda persona y toda familia tienen derecho a la vivienda adecuada. Es deber del Estado generar las condiciones que permitan el cumplimiento efectivo de ese derecho.

A los efectos de la presente ley, se entenderá por familia al conjunto de personas que ha de convivir establemente bajo un mismo techo, esté o no vinculado por razones de parentesco.

Artículo 2º.- Declárese de interés nacional, el establecimiento de políticas públicas de vivienda, el financiamiento con un presupuesto justo y los subsidios a los planes y proyectos de acceso a la vivienda por ayuda mutua con autoconstrucción; el desarrollo de los mismos con celeridad y el fomento de la creación de cooperativas de vivienda.

Declárese de interés nacional la implementación del Plan Nacional de Vivienda Popular, sin perjuicio de otros planes de desarrollo económico y social, tendiente a atender las necesidades de vivienda en todo el país.

Artículo 3º.- Será cometido de la Agencia Nacional de Vivienda ejecutar la construcción de viviendas como servicio social y asegurar que los recursos asignados a este fin alcancen para la satisfacción de las necesidades y para alcanzar los objetivos señalados en esta ley.

Artículo 4º.- El Estado y todos los organismos de derecho público que financien, promuevan, construyan, reglamenten o asistan en cualquier forma a la construcción de viviendas, ajustarán su acción a los principios y declaraciones establecidos en los artículos precedentes.

CAPÍTULO II

Plan Nacional de Vivienda Popular por Construcción Pública

SECCIÓN I

Financiamiento

Artículo 5º.- El Poder Ejecutivo asignará el presupuesto necesario para la ejecución y prosecución del Plan Nacional de Vivienda Popular.

Artículo 6º.- Créase el Fondo Nacional de Vivienda Popular por Construcción Pública, como patrimonio de afectación que se nutrirá con el aporte anual de Rentas Generales y lo generado por el pago de la cuota de los adjudicatarios, para la ejecución del Plan Nacional de Vivienda Popular.

Dicho fondo será administrado por la Agencia Nacional de Vivienda y será destinado únicamente para los fines del Plan Nacional de Vivienda Popular establecidos en esta ley.

SECCIÓN II Construcción

Artículo 7°.- Las viviendas se construirán por la Agencia Nacional de Vivienda quien podrá licitar la construcción por empresas, que deberán emplear mano de obra y materiales preferentemente nacionales y dentro de las mismas preferentemente locales. Será de aplicación la Ley N°18.516, de 26 de junio de 2009.

Asimismo tendrán prioridad en las licitaciones las cooperativas de trabajo conformadas por obreros de la construcción.

Artículo 8°.- La Agencia Nacional de Vivienda será la responsable de instrumentar los llamados y asignaciones de licitación de las empresas para la construcción.

Artículo 9°.- El Estado suministrará los materiales básicos al menor costo posible y se encargará de realizar las importaciones de los materiales necesarios fijando el precio en el mercado nacional.

Será responsabilidad del Estado, la facilitación que por cualquier medio contribuya a disminuir los costos de adquisición, transporte y depósito de materiales, así como de costos de todo tipo de tramitación en ocasión del desarrollo del Plan Nacional de Vivienda Popular.

Artículo 10.- La Agencia Nacional de Vivienda junto a los organismos correspondientes realizará el seguimiento y control de las obras.

De no cumplir con las exigencias y requisitos establecidos en la ley, la Agencia Nacional de Vivienda podrá revocar el acuerdo establecido. Todo ello sin perjuicio de las responsabilidades civiles, administrativas y penales si correspondieran.

Artículo 11.- Declárense de utilidad pública de acuerdo con los artículos 32, 231, 232 y 275 de la Constitución de la República las expropiaciones de inmuebles para la ejecución del Plan Nacional de Vivienda Popular.

Artículo 12.- Se construirá en tierras improductivas e inutilizadas de cualquier organismo público que sean aptas para el desarrollo del Plan.

Artículo 13.- La expropiación de tierras privadas se hará en el siguiente orden de preferencia, de acuerdo a lo establecido en los ordenamientos territoriales departamentales:

- A) Tierras improductivas e inutilizadas, propiedad del Estado.
- B) Tierras improductivas e inutilizadas de personas jurídicas privadas.
- C) Tierras improductivas e inutilizadas de personas físicas extranjeras.
- D) Tierras improductivas e inutilizadas de personas físicas nacionales.

Artículo 14.- El Estado realizará todas las obras de agua, saneamiento y servicios públicos necesarios para asegurar el desarrollo pleno de la vida. Asimismo garantizará de ser necesario, otros servicios como el acceso al transporte, a centros educativos y de salud.

SECCIÓN III

Tipo de vivienda

Artículo 15.- Todas las viviendas que se construyan bajo el Plan Nacional de Vivienda Popular cumplirán con el mínimo habitacional.

Artículo 16.- Defínase como mínimo habitacional el que resulta de cumplir con las siguientes condiciones:

- A) La superficie habitable de una vivienda no será inferior en ningún caso a 50 m² (cincuenta metros cuadrados). Este mínimo será aplicable a las viviendas que tengan un dormitorio. Por cada dormitorio adicional se incrementará el mínimo en 15 m² (quince metros cuadrados). En todos los casos se exigirá como mínimo, el número de dormitorios necesario definido en el artículo 15 de esta ley.
- B) Toda vivienda tendrá además, como mínimo, un cuarto de baño y el o los ambientes adecuados a las funciones de cocina, comedor, estar diario, más el o los dormitorios establecidos según el metraje en el literal A) del presente artículo.
- C) Los techos deberán asegurar la impermeabilidad, la aislación acústica y térmica adecuada, que fijará la reglamentación establecida en la Normativa Municipal de cada departamento.
- D) Los muros exteriores deberán tener un espesor mínimo de 20 cm (veinte centímetros) y la adecuada impermeabilización para evitar la entrada de humedad, asegurar la aislación térmica establecida en la Normativa Municipal, y presentar superficies interiores resistentes, sin fisuras, lisas y susceptibles de mantenimiento higiénico. En baños y cocinas se deberá colocar revestimientos cerámicos o pinturas adecuadas que cumplan el mismo fin.
- E) Los pisos deberán ser suficientemente duros y lisos para soportar el uso sin desagregarse y admitir el lavado o el lustre.
- F) Los dormitorios y ambientes de estar, comedor o cocina, tendrán aberturas con vidrios transparentes o traslúcidos, de tamaño y forma necesaria según los porcentajes de iluminación y ventilación establecidos para cada habitación, en la Normativa Municipal de cada departamento, lo cual asegura los mínimos para mantener una iluminación y ventilación natural suficiente.
- G) Será de carácter obligatorio que dormitorios, salas de estar, living y comedores posean condiciones de ventilación e iluminación natural, las demás habitaciones como baños y cocina podrán ser ventiladas mediante sistemas artificiales que garanticen las condiciones higiénicas del aire y la eliminación de olores.
- H) Toda vivienda dispondrá de agua potable distribuida por cañerías hasta el cuarto de baño y la cocina. El cuarto de baño estará equipado como mínimo, con un lavatorio, una ducha y un inodoro con descarga de agua instalada. La cocina deberá tener como mínimo una pileta con grifo de agua fría. Cuando la vivienda esté ubicada en un centro poblado y exista red pública de agua potable a distancia razonable, la instalación mencionada estará obligatoria y exclusivamente conectada a dicha red pública. De no existir red, se permitirá la

instalación de pozos de extracción de agua que deberán cumplir mediante pruebas establecidas en la Normativa Municipal, las condiciones de potabilidad.

- I) Toda vivienda dispondrá de un sistema de desagües para la evacuación de las aguas servidas. Cuando la vivienda esté ubicada en un centro poblado y exista red pública de colector por el frente del predio, será obligatorio conectar a dicho colector la instalación de la vivienda. Cuando no se cumplan las condiciones anteriores, se autorizarán otros sistemas, siempre en el marco de las Normativas Municipales. La reglamentación, al establecer las condiciones que deben cumplir esos sistemas, tomará precauciones contra el riesgo de contaminación de aguas que puedan ser usadas para el consumo humano, así como contra cualquier otro riesgo de trasmisión de enfermedades o de creación de condiciones de insalubridad ambiental.
- J) Toda vivienda contará con una instalación de iluminación eléctrica, que podrá estar conectada a la red pública y dotada, como mínimo, de una luz por ambiente. De no existir, se deberá solicitar la instalación de una subestación de suministro de energía eléctrica que abastezca a ese sector de la ciudad.
- K) La Normativa determinará las dimensiones mínimas para los distintos tipos de locales.
- L) Las especificaciones del presente artículo son mínimos que las reglamentaciones pueden elevar en razón de condiciones locales o del campo de acción de un organismo especial.

Artículo 17.- Para calcular el número de dormitorios necesarios se aplicarán los siguientes criterios:

- A) Se asignará un dormitorio por cada unión sexual;
- B) Al resto de los componentes se les asignará dormitorios y admitiendo hasta dos personas por dormitorio, cuando éstas sean mayores de seis años y hasta tres cuando tengan como máximo esa edad;
- C) La reglamentación establecerá las excepciones a esta norma y en particular la posibilidad para las uniones jóvenes de reclamar una previsión del futuro crecimiento de la familia.

Artículo 18.- En los casos de construcción de conjuntos de viviendas, deberán construirse obligatoriamente locales de uso múltiples.

La reglamentación establecerá las dimensiones de dichos locales a fin de satisfacer las distintas necesidades existentes, tomando como ejemplo los salones comunales de MEVIR.

La construcción de los locales de uso múltiple será costeadá únicamente por la Agencia Nacional de Vivienda.

CAPÍTULO III Beneficiarios

Artículo 19.- Serán beneficiarios del plan, las personas o núcleos familiares cuyos ingresos nominales sean iguales o menores a veinte Bases de Prestaciones y Contribuciones.

No se fijará límite de edad alguno para acceder al plan.

No se tendrán en cuenta los antecedentes crediticios y financieros, incluso los contenidos en bases de datos, de los integrantes del núcleo familiar. Tampoco se exigirá ahorro previo alguno.

Artículo 20.- No se computarán como ingresos las prestaciones de seguridad social, ni las prestaciones de asistencia social del Ministerio de Desarrollo Social ni otras similares a cargo del Estado. Tampoco se computarán las sumas que se perciban por concepto de obligaciones alimentarias.

Exceptúense de la presente disposición a las jubilaciones, las cuales se computarán como ingresos, así como prestaciones de seguridad social mayores a cinco Bases de Prestaciones y Contribuciones.

Artículo 21.- Será condición excluyente para ser beneficiario del plan, no ser propietario de otro bien inmueble con destino a vivienda.

Artículo 22.- Se priorizarán los núcleos familiares que posean alguna de estas características:

- A) Jefatura de hogar monoparental.
- B) Integrantes discapacitados a cargo.
- C) Niños, niñas y/o adolescentes a cargo.
- D) Contar con personas mayores de sesenta años de edad.
- E) Contar con personas afectadas por enfermedades raras.
- F) Contar con personas afectadas por enfermedades crónicas o con personas pacientes oncológicas.

Artículo 23.- Los beneficiarios deberán pagar desde el momento de la ocupación, el equivalente al 10% (diez por ciento) de los ingresos mensuales del núcleo familiar hasta amortizar el valor de la misma, o por un plazo máximo de 25 (veinticinco) años sí no se llegara a amortizar.

En caso de que los adjudicatarios, a lo largo de los años, superen el tope establecido en el artículo 19, pasarán a pagar una cuota equivalente al 15% (quince por ciento) del ingreso familiar.

CAPÍTULO IV

Adquisición y disposición de la vivienda

Artículo 24.- Los adjudicatarios de la vivienda tendrán derecho a la propiedad y la posesión en las condiciones que establecen los artículos siguientes.

Artículo 25.- La Agencia Nacional de Vivienda deberá escriturar en favor del adjudicatario al terminar la amortización o cumplir con el pago durante 25 (veinticinco) años.

Los beneficiarios serán considerados como promitentes compradores desde el momento de la inserción en el plan. Dicha condición podrá transmitirse por modo sucesión.

Sólo estará permitida la venta con autorización previa de la Agencia Nacional de Vivienda, en los casos de beneficiarios que hayan ocupado la vivienda y pagado las cuotas durante por lo menos diez años.

Los nuevos beneficiarios deberán reunir las condiciones establecidas en los artículos 19, 20, 21, 22 y 23 de la presente ley.

Artículo 26.- Cuando los ingresos del núcleo familiar disminuyeran al valor de un salario mínimo nacional, podrá pedirse el reajuste de la cuota ante la Agencia Nacional de Vivienda, la cual resolverá atendiendo al caso, pudiendo llegar a la suspensión provisoria del pago de las cuotas o incluso al subsidio de las mismas en casos extremos.

Bajo ningún concepto se afectarán los derechos de los ocupantes.

Artículo 27.- Sólo estará permitida la venta de la vivienda con autorización previa de la Agencia Nacional de Vivienda, quien tendrá prioridad para la compra. Si ésta declinara, la Agencia deberá ofrecerla a otro organismo público y en caso de falta de compradores podrá ofrecerse sólo a terceras personas físicas que no fueran beneficiarias del plan, pero que reúnan los requisitos establecidos en la presente ley.

El silencio de la Agencia Nacional de Vivienda así como de los organismos públicos dentro del plazo de cuarenta y cinco días se tendrá por no aceptación de la oferta.

Artículo 28.- La inobservancia a lo establecido en los artículos precedentes será sancionada con la pérdida de la calidad de beneficiario.

En el caso de incumplimiento del pago de la cuota, la Agencia Nacional de Vivienda deberá convocar a audiencia a los beneficiarios a fin de ofrecer facilidades, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 26 y el inciso precedente. En caso de no pago por cuatro meses sin justificación alguna, se procederá a recuperar la vivienda por parte de la Agencia Nacional de Vivienda.

Artículo 29.- Los inmuebles construidos en el Plan Nacional de Vivienda Popular son inembargables.

Artículo 30.- El Poder Ejecutivo reglamentará la presente ley en el plazo de 60 (sesenta) días.

Sala de la Comisión, 12 de diciembre de 2017

EDUARDO JOSÉ RUBIO
MIEMBRO INFORMANTE
JOSÉ ANDRÉS AROCENA
JOSÉ YURRAMENDI
DARÍO PÉREZ BRITO, CON SALVEDADES

COMISIÓN DE VIVIENDA, TERRITORIO
Y MEDIO AMBIENTE

INFORME EN MINORÍA

Señoras y señores Representantes:

La Comisión de Vivienda, Territorio y Medio Ambiente ha considerado el proyecto de ley por el que se crea el "Plan Nacional de Vivienda Popular por Construcción Pública".

Un número importante de sesiones de esta Comisión ha sido destinado al tratamiento del mismo, incluyendo la presencia de delegaciones que el autor creyó oportuno invitar. Es de destacar el trabajo de la Comisión que se caracterizó, como es norma, por la seriedad, el respeto y la tolerancia con que se abordó el proyecto.

Sobre el mismo, los firmantes del informe en minoría debemos expresar:

El proyecto original ingresado a mediados de 2015 ha tenido modificaciones por parte de su autor. A modo de ejemplo, en el artículo 5° del proyecto original se expresaba que el presupuesto para el plan de vivienda sería del 1% (uno por ciento) del PBI. En un primer análisis de la Comisión, saltó a la vista la inconstitucionalidad de dicha propuesta, por lo que el autor la sustituyó por el texto que está ahora a consideración y que solamente dice que el Poder Ejecutivo asignará el presupuesto necesario para la ejecución del Plan, sin hablar de cifras ni porcentajes, con lo cual estamos ante un cambio sustancial, haciendo que el proyecto se convierta en una expresión de deseos y con un contenido voluntarista.

Hay bastante consenso en que la Ley N° 13.728, de 17 de diciembre de 1968, es el cimiento de las políticas nacionales de vivienda.

El proyecto que tenemos en consideración no hace mención alguna a ella, y no queda claro si la sustituye. Veamos que el artículo 1° del proyecto, expresa el mismo concepto y hasta con una redacción muy similar a lo que dice el artículo 1° de la Ley N° 13.728, de 17 de diciembre de 1968, ley que, obviamente, está vigente. Al mismo tiempo, el segundo párrafo del primer artículo del proyecto que tenemos en consideración expresa lo mismo que el último párrafo del artículo 7° de la Ley N° 16.237, de 2 de enero de 1992, también vigente. Invitamos a que se haga la comparación de textos. La definición de familia que ahora se plantea, no agrega nada novedoso o que signifique un progreso notorio.

El artículo 2° del proyecto a consideración del pleno en el día de hoy es muy similar y no cambia nada sustancial a lo que expresan los artículos 2° y 3° de la Ley N° 13.728, de 17 de diciembre de 1968, y también el artículo 1° de la Ley N° 16.237, de 2 de enero de 1992, donde se establece la obligación de realizar Planes Nacionales de Vivienda en cada quinquenio. Es asimismo hartamente conocido el hecho de que el Parlamento ha votado leyes estableciendo subsidios a la vivienda y promoviendo el cooperativismo de vivienda, entre otras políticas de vivienda.

En el artículo 3° del proyecto en cuestión se desconoce y no se hace una referencia clara a la estructura de la institucionalidad actual del Sistema Público de Vivienda, que, aún con falencias en su funcionamiento, hoy tiene un desarrollo que no se puede desconocer. Si los señores Legisladores leen los treinta artículos del proyecto, verán que no hace ni una sola mención al MVOTMA. No existe esa expresión. Tampoco existe la DINAVI (Dirección Nacional de Vivienda). No se diferencia planificación de gestión y producción de viviendas. Todo esto contradice las potestades y obligaciones otorgadas al Ministerio de Vivienda en su ley de creación, la Ley N° 16.112, de 30 de mayo de 1990, y las asignadas a la Agencia Nacional de Vivienda en el momento de su creación por la Ley N° 18.125, de 27 de abril de 2007, que modifica la carta orgánica del Banco Hipotecario del Uruguay. Por supuesto que no se tiene en cuenta que el MVOTMA, actualmente, es quien tiene la potestad legal para disponer del Fondo Nacional de Vivienda y Urbanismo. No queda claro cual es la intención, pero aparentemente se estaría proponiendo que existan dos Fondos de Vivienda. No se necesita tener mucha preparación jurídica para entender que el proyecto en cuestión no viene resultando claro, sobretodo en su articulación con lo ya existente. Por otra parte, si el proyecto tiene un espíritu fundacional debería dejarlo claro, cosa que no hace, ya que siguen vigentes muchas leyes que han armado por decenas de años la estructura de la política nacional de viviendas.

El artículo 6° crea el Fondo Nacional de Vivienda Popular por Construcción Pública. De nuevo la misma constancia: desde 1968 existe el Fondo Nacional de Vivienda. Cambiar su nombre sólo lleva a confusión, ya que existen una cantidad de leyes, decretos y resoluciones que utilizan la expresión "Fondo Nacional de Vivienda y Urbanismo", pero quizá ese sería sólo un aspecto formal que se podría mejorar cambiando en Sala la redacción del proyecto, una vez más. Para nosotros hay aspectos que son más graves. En los artículos previos y en los que estamos analizando, solo se habla de "construcción" de viviendas. Por tanto, el Fondo de Vivienda Popular por Construcción Pública se destinaría únicamente a la construcción, dejando de lado una enorme cantidad de acciones y líneas referidas a la vivienda que, entendemos, hay amplio acuerdo en su pertinencia. Nos referimos a que actualmente con el Fondo Nacional de Vivienda y Urbanismo, además de construir vivienda nueva, también se hacen reformas, se hacen ampliaciones, mejoras, reciclajes, compra de vivienda usada, alquileres de vivienda o de lugares en residenciales de ancianos, construcción de infraestructura y equipamientos urbanos, regularización de situaciones de irregularidad jurídica, entre otras. Plantear, dejar establecido por ley, que los recursos del Estado van a ser solamente para la construcción de viviendas es empobrecer terriblemente las opciones de dar respuesta a las necesidades de la población y es una forma de favorecer a las grandes empresas constructoras que estarían muy interesadas en que un volumen importante de recursos vayan a parar en sus bolsillos, ya que, aclaremos, las viviendas se harían a través de empresas privadas y ya sabemos que éstas no se caracterizan por hacer beneficencia.

Esto que venimos expresando, se reafirma en el artículo 7° y 8° del proyecto que tenemos en consideración, donde se insiste en la construcción a través de empresas. También se prevé que participen cooperativas "conformadas por obreros de la construcción", que "tendrán prioridad". ¿Que significa que tendrán prioridad éste tipo de cooperativas? Podría perfectamente ocurrir que en una licitación se presenten tres empresas privadas y una cooperativa. Ganaría la cooperativa por que tendría "prioridad", aunque su precio sea mayor y la calidad de su trabajo no estuviera lo suficientemente probada; ganaría, según lo propuesto, la cooperativa, ya que el proyecto, lo único que dice es que tiene "prioridad". Es muy vago el concepto. Ya éstos temas están legislados y los gobiernos del Frente Amplio han impulsado fuertemente el trabajo de las cooperativas,

pero siempre exigiendo un precio acorde y una calidad en el trabajo, como forma de defender el trabajo por el sistema cooperativo y también defender los recursos del Estado.

Dejar limitada la construcción de viviendas a las empresas privadas es amputarnos, es limitarnos a utilizar otras herramientas y otras posibilidades para dar solución a las necesidades habitacionales. Actualmente, el gobierno financia la construcción de viviendas a través de distintas modalidades: licitaciones para construcción por empresas, préstamos a cooperativas de viviendas por ayuda mutua, préstamos individuales a familias que hacen su vivienda por autoconstrucción. El sistema de licitaciones y construcción por empresas es una de las modalidades posibles de construcción de viviendas y no siempre resulta la mejor. En ciertas circunstancias el mayor beneficio de las licitaciones es para las empresas constructoras, pero no para las familias ni para el propio Estado. Hacer viviendas solo por licitación, dejaría al Ministerio de rehén de acuerdos corporativos del sector empresarial. Por otra parte, hay lugares del país donde las empresas constructoras no están interesadas en ir a trabajar por que no es rentable hacerlo. Además no se está recordando que existe una "empresa" pública como Mevir que construye y refacciona viviendas en los lugares más alejados y tiene personal contratado y es la única que va a las pequeñas localidades y pueblos del interior a solucionar la problemática habitacional de las familias con menos recursos. ¿Donde se menciona a Mevir en este proyecto? Es otra de las tantas limitantes que observamos.

En el artículo 8° se propone que sea la Agencia Nacional de Vivienda quien instrumente los llamados y asigne las licitaciones a las empresas de construcción. No existe la más mínima mención al contralor del Tribunal de Cuentas o a tener presente las normas del TOCAF. Se concentraría todo en la ANV, contrariando todo lo que se viene pregonando en cuanto a la transparencia en los procesos licitatorios y en la gestión de los recursos.

En el artículo 9° se dice que el Estado suministrará los materiales básicos al menor costo posible y se encargará de realizar las importaciones de los materiales necesarios fijando un precio en el mercado nacional. Suministrar materiales: ¿a quién?. A las empresas, se supone. ¿Como sería el procedimiento? ¿La ANV llamaría a licitación y las empresas cotizarían en base a qué precio de los materiales? Se dice que serían los precios fijados por el Estado. Nos parece un procedimiento ineficiente, confuso y que necesita de una amplia burocracia estatal que debería encargarse de comprar esos materiales "más baratos" y "suministrarlos". De ahí a la corrupción, hay un pequeño paso. No lo compartimos.

En el artículo 10 se pretende innovar, entregando a la ANV potestades que hoy están en el TOCAF, que es el cuerpo normativo que regula todo tipo de compras y de contrataciones por parte del Estado.

En el artículo 11 se hace referencia a la expropiación de inmuebles para la ejecución del Plan. Todos sabemos que las expropiaciones existen, que están reguladas por leyes y que se utilizan. La inclusión de éste artículo otra vez lleva a la confusión con el marco legal vigente y no aporta nada nuevo.

En el artículo 12 se dice que se construirá en tierras "improductivas e inutilizadas de cualquier organismo público que sean aptas para el desarrollo del Plan". El concepto de "improductivo" vinculado a un bien inmueble remite a actividades agrícolas. Por otra parte la localización de viviendas debiera relacionarse con los criterios urbanísticos y sociales que contemplen los beneficios que las familias tendrían en función de servicios habitacionales: agua potable, saneamiento, accesibilidad, educación, salud,

oportunidades de trabajo, etc. Es por ese motivo que el MVOTMA lanzó el año pasado y viene trabajando en la iniciativa de elaborar una Estrategia Nacional de Acceso al Suelo Urbano, integrando a diversos niveles de gobierno, instituciones y organizaciones sociales en el proceso.

Por otra parte ya se cuenta a nivel del Poder Ejecutivo con relevamientos de los inmuebles públicos vacantes o subutilizados, y el resultado de este esfuerzo es variado. Hay buenos terrenos públicos localizados donde no hay tanta necesidad de vivienda, terrenos públicos que no se pueden utilizar para vivienda y terrenos públicos que para que se puedan utilizar requieren una inversión demasiado alta o que su transferencia al MVOTMA para asignar a programas de vivienda requiere de algún tipo de proceso administrativo. Como puede apreciarse, el acceso a tierra para vivienda es bastante más complejo que lo propuesto en el artículo 12 del proyecto en consideración, donde sólo bastaría que sean de un organismo público y que estén improductivas e inutilizadas.

En el artículo 13 del proyecto se plantea que, en las expropiaciones de tierras para vivienda se siga un orden de preferencia: se expropiarían primero las tierras improductivas e inutilizadas de personas jurídicas privadas; luego las de personas físicas extranjeras que estuvieran en igual condición y por último las que fueran propiedad de personas físicas nacionales. Suena muy romántico y principista. Pero, a nuestro juicio, en la expropiación de tierras para vivienda, se debe tener en cuenta primero sus características y que sirvan para construir hábitat, antes que atender a quién es el propietario y sus características.

En el artículo 14 del proyecto al que referimos, se expresa que el Estado se hará cargo de las obras de agua, saneamiento y servicios públicos. Este artículo, además de explicitar que hay costos adicionales a la "construcción" de las viviendas, maneja, implícitamente, un concepto expansivo de la mancha urbana. De hecho una de las grandes ausencias de ésta propuesta es una visión urbana del sistema habitacional. No hace referencia al acceso a la ciudad ya existente ni a su stock edificado (en la exposición de motivos no maneja el déficit cualitativo, sólo el cuantitativo y lo fundamenta con un número viejo, 80.000 viviendas). En general, los artículos del 11 al 14, trasuntan un espíritu de extender la superficie de las ciudades que es totalmente contrario a la conveniencia del bien público, porque encarece los servicios públicos, es contrario a la conveniencia de las familias, particularmente las de menores recursos porque en los hechos las expulsa a lugares con carencia de oportunidades laborales, culturales y de ocio y con dificultades de integración social, es decir, las priva del derecho a la ciudad.

En referencia a los artículos 16, 17 y 18, no nos vamos a extender demasiado. Refieren al tamaño de la vivienda y características. No aparecen aquí novedades o aportes de valor. Son aspectos que ya vienen regulados desde la Ley Nacional de Vivienda y hace poco tiempo ésta cámara, con el voto del autor incluido, votó modificaciones en la legislación que refiere a éstos aspectos.

En el artículo 19 se hace referencia a los ingresos que tendrán los beneficiarios del plan que se propone: los ingresos propuestos, unos \$ 76.000 (pesos uruguayos setenta y seis mil), son muy similares a los que maneja el MVOTMA como tope para quienes están incluidos como beneficiarios. El proyecto que tenemos en consideración refiere a ingresos nominales, mientras que el MVOTMA considera los ingresos líquidos y considera la composición de las familias, cosa que no está presente en el proyecto que tenemos en tratamiento.

El artículo 20 hace consideraciones acerca de que no se computarán como ingresos las prestaciones de seguridad social. Estos criterios son establecidos en el Plan Quinquenal de Viviendas, lo cual nos parece mucho más acertado porque permite revisar cada cinco años los criterios y condiciones que deben reunir los beneficiarios.

El artículo 21 ya está vigente.

El artículo 22 del proyecto que estamos considerando prioriza el acceso a la vivienda a familias que tengan determinadas características. Desde nuestro punto de vista, se debe ser muy cuidadoso con las políticas focalizadas como las que se pretende establecer aquí; pueden tener consecuencias no deseadas, como por ejemplo la propensión a la disolución de parejas para obtener ventajas como ser beneficiario de un plan de vivienda.

Eso ya ha sucedido en los años 90, donde se establecieron similares criterios. Además generaría conjuntos de vivienda homogéneos, que no benefician a las familias (por ejemplo conjunto donde todas o la mayoría son madres solteras, o todos los niños tienen alguna afectación o discapacidad, etc). La diversidad de situaciones familiares y la heterogeneidad de situaciones en un mismo complejo beneficia al colectivo. De cualquier manera, y teniendo en cuenta los permanentes cambios en la sociedad y en las familias, si se quiere contemplar alguna situación de carácter específico, ésto no parece apropiado para incluirlo en una ley que se pretende perdure en el tiempo, sino establecerlo oportunamente en los Planes Quinquenales si el Parlamento lo considera conveniente.

El artículo 23 del proyecto, que ha sido bastante promocionado, dice que los beneficiarios deberán pagar un equivalente al 10% (diez por ciento) de los ingresos familiares. La Ley N° 13.728, de 17 de diciembre de 1968, ya planteaba opciones con diferentes tipos de subsidios. Con este antecedente el Parlamento aprobó, hace poco, la Ley N° 19.588, de 28 de diciembre de 2017, que profundiza el tema de subsidios admitiendo distintas formas que se adecuan a la realidad de cada familia. En particular se establece la modalidad de "subsidio a la cuota" como un subsidio progresivo, en tanto beneficia más a las familias de menores recursos. La política de vivienda actual, diferencia lo que son situaciones diferentes: hay quienes pueden pagar más de un diez por ciento de sus ingresos y hay quienes pagan menos que eso. Para una familia que tenga ingresos totales por \$ 20.000 (pesos uruguayos veinte mil), el diez por ciento puede ser más pesado que el diez por ciento que tenga que pagar otra cuyos ingresos se encuentren en el entorno de los \$ 70.000 (pesos uruguayos setenta mil). La familia con ingresos menores no alcanza a cubrir todas sus necesidades y bien podría ocurrir que el diez por ciento le resultara excesivo. Como mensaje de comunicación, hablar de una cuota del diez por ciento puede sonar simpático. Pero no deja de evidenciar un temperamento voluntarista y paternalista. Esta propuesta desconoce la reciente Ley de Subsidio, que además fue votada por el autor del proyecto y que, consideramos, plantea una opción mucho más justa y progresista.

El artículo 24 habla de que las viviendas serán entregadas en "propiedad". Puede ser. De hecho tenemos esa posibilidad actualmente, pero el proyecto no menciona otras posibilidades dominiales como el uso, el usufructo, el alquiler, posibilidades que son muy aplicables a determinados colectivos sociales, como pueden ser las personas adultos mayores.

El artículo 25 refiere a la escrituración de la vivienda y a la constitución de derechos sucesorios, en un asunto que debería analizarse con mayor profundidad debido a lo complejidad del tema, que roza , entre otros, al Código Civil.

El artículo 26 vuelve con el tema de los subsidios, cuestión que está mejor resuelta en la Ley N° 19.588, de 28 de diciembre de 2017, la cual, como dijimos, fue también votada por el legislador proponente.

El artículo 27 es llamativo: plantea que quien haya accedido a la propiedad de una vivienda financiada por el Estado, puede vendérsela al mismo Estado, a la ANV, más precisamente. Consideramos que es absurdo que un organismo público vuelva a comprar una vivienda que él mismo financió. Alcanza con que la compre otra familia de similares condiciones que la original. Multiplicar las operaciones de compra-venta es ineficiente, ya que cada operación cuesta dinero en honorarios profesionales y registro de la propiedad, además de complejizar innecesariamente el proceso.

El artículo 28 aborda de nuevo el tema de los subsidios, por lo que nos remitimos a los comentarios y a la política que fija la Ley N° 19.588, de 28 de diciembre de 2017. Y el artículo 29 habla de que las viviendas construidas en el plan son inembargables, cuestión que ya está vigente en nuestra legislación.

A pesar de ser un tanto tedioso, hemos analizado artículo por artículo, para que todos podamos examinar con precisión qué es lo que hay detrás de un titular que puede sonar simpático.

Y queremos ser muy honestos en el análisis de éste proyecto. Por que está la situación de las familias que tienen dificultades de vivienda y que cuando se le dice que su necesidad será resuelta con una ley, se corre el riesgo de jugar con la ilusión y con la expectativa de esa gente necesitada. Nosotros estamos lejos de alimentar ilusiones que no se van a traducir en soluciones reales. Ya nos referimos a que este proyecto no tiene financiación, y ése sólo elemento puede dar un panorama de que alcance podría tener en caso de que fuera aprobado.

No consideramos que el tema de la vivienda esté resuelto ni mucho menos. Sobre todo, tenemos el desafío de avanzar en soluciones para los sectores de menores recursos. Esta preocupación es la que nos lleva a mirar con detenimiento las propuestas que aparecen, como es el caso de este proyecto.

Es necesario decir que el proyecto que tenemos ante nosotros, está inspirado por un pensamiento mágico, paternalista y voluntarista, que desconoce o no mira lo que se hizo y lo que se está haciendo por parte del sistema público de vivienda en los últimos años.

Los números que se manejan en la exposición de motivos así lo indican: es una propuesta productivista (sólo habla de construcción de vivienda nueva) y propietarista (el llamado "sueño de la casa propia").

Una oportunidad para revisar el marco normativo que existe y que seguramente puede ser perfeccionado, no debería dejar de tratar algunos temas:

- Incorporar una mirada sistémica de la vivienda desde lo urbano - habitacional.
- Considerar más de una forma de producción tanto de las viviendas nuevas como de las mejoras del stock.
- Proponer distintos tipos de tenencia, en particular el tema arrendamientos como forma tan válida como cualquier otra.
- Pensar en generar un parque público de viviendas para arrendar, que es una discusión pendiente y una propuesta que está en el programa del Frente Amplio.

- Considerar que hay otros elementos a incluir en las políticas: inmuebles vacíos, stock edificado inadecuado, etcétera.
- Suelo para vivienda; pero debemos avanzar aún más en una verdadera reforma urbana que facilite el acceso a la tierra para construir una vivienda a amplios sectores de nuestra población.

No parece sensato proponer y aprobar una ley, sobre un tema cualquiera, ignorando y tácitamente eliminando la legislación anterior sobre el mismo tema.

Si bien el proyecto de ley no lo dice, la cantidad de artículos con puntos y con redacciones que ya tienen legislación previa, sumado al principio por el que una ley más nueva sustituye a una más vieja, hace pensar en esta consecuencia, que puede acarrear importantes perjuicios al sustituir todo un sistema normativo por una ley mucho más pobre y esquemática y con aspectos sumamente cuestionables.

Existe una Ley de Vivienda fundacional de 1968, que a lo largo de éstos cincuenta años ha sufrido modificaciones o complementos de distinta índole. Algunos por razones ideológicas y otros por razones prácticas que, en el transcurso de la gestión de las políticas de vivienda, se demostraron como necesarios.

Esta ley de 1968 y sus modificativas, pueden no ser un marco normativo perfecto, y es evidente que se pueden proponer agregados y modificaciones para mejorarlo, pero no es el mejor camino sustituirla por una nueva de este tenor.

Aprobar este texto, es perder de vista cincuenta años de políticas de vivienda que son admiradas en varios países de América Latina, cuyas fuerzas sociales y políticas más progresistas vienen a estudiar nuestra legislación para tomarla como modelo.

Es curioso que en el fondo, la propuesta que tenemos a consideración, no es tan distinta en su espíritu, o en su motivación a la ley de 1968. En todo caso, la de 1968 es más integral y abarcativa, fruto seguramente del trabajo parlamentario de la época.

En la discusión de la ley de 1968 se percibe claramente el conocimiento que sus redactores tenían sobre políticas de vivienda.

Entre otros "olvidos" o desvíos, hay algunos items en particular que se perciben en el proyecto que tenemos a estudio:

- Ignora el cooperativismo de vivienda y desconoce la propiedad colectiva de la vivienda.
- Promueve el individualismo en la búsqueda de soluciones de vivienda y la propiedad como la única relación dominial posible ("propietarismo").
- No considera la realidad de los movimientos sociales involucrados en las políticas de vivienda.
- Sostiene una concepción antigua y ya superada, de la relación de la vivienda con el entorno físico, cultural y social.
- Piensa más en la construcción de viviendas con una perspectiva de actividad económica, que en la vivienda como el satisfactor de una necesidad de las familias.
- No contempla la institucionalidad pública en materia de vivienda y desconoce la historia de esa institucionalidad desde 1968 a la fecha.

Por lo antes expresado, queda claro que los integrantes del Frente Amplio en la Comisión de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, que suscriben éste informe, recomiendan al Pleno la no aprobación del proyecto de ley en consideración.

Sala de la Comisión, 12 de diciembre de 2017

EDGARDO RODRÍGUEZ
MIEMBRO INFORMANTE
GABRIELA BARREIRO
SUSANA PEREYRA

PROYECTO DE RESOLUCIÓN

Artículo único.- Recházase el proyecto de ley por el que se crea el Plan Nacional de Vivienda Popular por Construcción Pública.

Sala de la Comisión, 12 de diciembre de 2017

EDGARDO RODRÍGUEZ
MIEMBRO INFORMANTE
GABRIELA BARREIRO
SUSANA PEREYRA

≠