

RESTRINGIDO

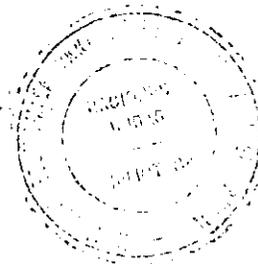
E/CEPAL/ILPES/R.13

Abril de 1980

ORIGINAL: ESPAÑOL

C E P A L.

Comisión Económica para América Latina



LÁ POLITICA DE VIVIENDA EN EL URUGUAY

Agustín Cisa, Consultor *

*/ El autor es profesor de Sociología de la Universidad de la República Oriental del Uruguay. Las opiniones expresadas en este documento son de su exclusiva responsabilidad y pueden no coincidir con las de la Organización.

INDICE

	<u>Página</u>
I. INTRODUCCION	1
II. LA SITUACION DE LA VIVIENDA EN EL URUGUAY. ALGUNOS DATOS BASICOS	9
Las causas de la situación	28
III. TENDENCIAS PERCEPTIBLES DENTRO DEL PERIODO. DEFICIT HABITACIONAL. POLITICAS PUBLICAS Y PRIVADAS	41
IV. IMPACTO SOCIAL DE LAS POLITICAS DE VIVIENDA	71

I. INTRODUCCION

El tema de la vivienda como necesidad social es lo suficientemente complejo y vasto como para que resulte casi obvio señalar que excede ampliamente los límites del presente trabajo. Por lo tanto, éste se limitará a la descripción y análisis del impacto social de las políticas de vivienda en el Uruguay, durante las últimas tres décadas.

La selección de este período - más extenso que el inicialmente propuesto - facilita definir un proceso o, al menos, observar los resultados de determinadas políticas, y permite además, incluir algunos hechos que ocurren justamente hacia los inicios del período seleccionado (en algunos casos aun antes), a los cuales se les atribuye importancia en el contexto de este trabajo. El período seleccionado permite también observar distintos momentos del sector vivienda en el Uruguay, particularmente en lo que se refiere a la construcción, inversiones, auges y crisis en el sector, así como las medidas que se fueron adoptando, particularmente en los últimos años donde se centrará el análisis. Por último, es indudable que una política o una serie de políticas implícitas, dirigidas a un sector determinado, sólo adquieren coherencia, o demuestran su incoherencia, en una perspectiva histórica, esto es, proyectando el análisis a lo largo de algunas décadas. Y justamente aquí se intentará demostrar que una serie de medidas aparentemente inconexas, fueron conformando, implícitamente, una política de vivienda bastante coherente del punto de vista social y respecto a los sectores beneficiados.

La gran dificultad con que se tropieza al abordar el análisis de las consecuencias sociales de las políticas de vivienda en el Uruguay, en el período referido, es que no existe un proyecto global explícito referido al problema de la vivienda. Lo que hay es un conjunto más o menos disperso e inconexo de disposiciones normativas que incluyen tanto leyes cuyo objeto explícito es la regulación de los contratos de arrendamientos urbanos - con lógica incidencia sobre la construcción, demanda y oferta habitacional -, como leyes que organizan complejos sistemas de ahorro y préstamo para la adquisición de viviendas, pasando por las leyes que organizan y reglamentan el régimen de adquisición y tenencia de un inmueble en propiedad horizontal.

/Todo este

Todo este conjunto disperso de normas configura, en los hechos, un "proyecto parcial implícito" 1/ que deberá ser explicitado a lo largo de este análisis, a partir de ciertos indicadores cuantitativos y otros, que reflejen el impacto social del mismo y, en definitiva, la política aplicada al sector. Esta ausencia durante muchos años de políticas deliberadas trajo aparejada, lógicamente, el que prácticamente no hubiera planificación del sector.2/ Puede entonces afirmarse, en vista de esta ausencia de políticas expresas y de planificación, que los proyectos (implícitos) relativos al sector vivienda en el Uruguay, han estado y están directamente relacionados con las tendencias y políticas (expresas o implícitas) económicas oficiales - definiéndose esa vinculación como una dependencia del sector respecto a las distintas políticas y situaciones económicas - y no en función de una movilización o presión de la demanda, lo cual hubiera exigido respuestas concretas a través de políticas expresas.

Este hecho ha favorecido en ocasiones al sector, el cual no se ha desarrollado a impulsos de flujos y reflujos de demanda; en otras, lo ha desfavorecido, dado que ha demorado la respuesta del sector a las necesidades. Pero, en todo caso, nunca lo ha independizado de los avatares económicos y de los cambios de rumbo de las políticas económicas.3/

1/ Solari, Boeninger, Franco, Palma, El proceso de planificación en América Latina. Escenarios, problemas y perspectivas, ILPES, Santiago, 1977.

2/ Se entiende por "planificación" el proceso de instrumentación técnico, efectivo, de un proyecto político (Solari et. at., op. cit.). En general, las políticas de vivienda en el Uruguay pueden caer dentro de la categoría de "políticas físicas", mencionadas por Lombardi-Veiga (Estructura socio-económica, distribución espacial de la población y estructura regional, CIESU, Montevideo, 1979) - los cuales distinguen entre políticas físicas, explícitas o implícitas - que en los hechos, vienen a ser un tipo de política implícita puesto que son aquellas que ponen en movimiento "fuerzas autónomas" (no esperadas por sus efectos sobre el desarrollo regional) que están implícitas dentro de estrategias nacionales, dirigidas a dinamizar áreas espaciales específicas y a dinamizar su potencial socioeconómico.

3/ El actual Plan Nacional de Vivienda, que ha sido puesto a cubierto en parte por lo menos de la inflación mediante la aplicación en sus préstamos de ciertos mecanismos de reajuste de los saldos, parece constituir una excepción.

Por otra parte, existen ciertas características de las políticas públicas en el Uruguay, que actúan como elementos explicativos de la situación en materia de políticas y planificación en el sector vivienda. Siguiendo a Lombardi-Veiga 1/ esas características pueden resumirse en tres puntos:

a) ausencia de planificación, lo cual ha constituido una tendencia general a todo nivel - casi crónica -, con excepción del Plan de la CIDE 2/ que constituyó una de las importantes excepciones por su calidad en el diagnóstico y formulación;3/

b) centralización versus autonomía, dicotomía derivada de la concentración de poder en Montevideo, situación que existe prácticamente desde mediados del siglo pasado, lo cual ha impedido en gran parte la formulación de políticas globales a escala nacional, sumado a la autonomía puramente formal de los gobiernos departamentales; y

c) el Uruguay como espacio dicotómico, aspecto derivado del anterior, y que consiste en interpretar, analizar y "ver" al país a base de la dicotomía Montevideo-Resto del País.

Todos estos elementos han constituido verdaderos obstáculos a la formulación de políticas integrales, tanto en el sector vivienda como en otros, y a la consecuente implementación de la planificación.

Las políticas privadas de vivienda dependen en el Uruguay, total o parcialmente, directa o indirectamente, de decisiones públicas. Por tanto, están afectadas por los mismos factores que las públicas, especialmente en el marco de un mercado habitacional reducido como es el Uruguayo, lo cual hace que la inversión privada directa - entendiendo por tal aquella totalmente desvinculada de planes, apoyos o "garantías" estatales, o sea, inversión de riesgo - haya sido tradicionalmente reducida y muy cautelosa.

1/ Lombardi-Veiga, op. cit.

2/ Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico, Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social, Montevideo, 1966.

3/ Más que de "ausencia" se podría hablar de "resistencia" a la planificación, ya que cuando ésta se institucionaliza se hace tardíamente en relación al resto de la región (Venezuela, por ejemplo, crea por decreto ya en 1958 CORDIPLAN, Oficina Central de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República) y a través de la Constitución de 1967 que creó la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, con un sentido y finalidad puramente económico-presupuestario como su nombre lo sugiere.

/Lógicamente, no

Lógicamente, no puede ignorarse que la formulación de una política pública, aunque sea en forma implícita, puede verse como el resultado de la presión de intereses privados organizados en grupos o clases, y también del juego de intereses políticos a nivel del propio Estado. No obstante, éste es un aspecto que escapa a los límites de este trabajo, donde se analizarán las políticas públicas como determinantes de políticas privadas, especialmente en lo relativo a la inversión en el sector vivienda y su impacto social, dejando de lado el análisis de la formación y definición de una política. El sector privado interesa entonces desde dos puntos de vista: el de los volúmenes de inversión en planes públicos y el de la posible distribución o concentración del ingreso que pueda implicar.

En suma, entonces, en materia de políticas de vivienda, existe un complejo conjunto político-normativo-legal, asistemático, resultado no sólo de la iniciativa pública sino también de la privada. Deben destacarse algunos de los hechos más importantes que fueron conformando más que políticas, "tendencias", dentro del sector vivienda en el Uruguay:

a) A fines del siglo pasado, el Dr. Emilio Reus, empresario privado, creó el Banco Nacional y la Compañía Nacional de Créditos y Obras Públicas. A su impulso se levantaron dos barrios de viviendas colectivas en Montevideo, que todavía existen, uno de los cuales contó con 498 viviendas distribuidas en 23 manzanas. Fue la primera construcción de viviendas colectivas realizadas en el Uruguay y para la época de su construcción (1888-1892), significó un esfuerzo considerable, dotando a la ciudad de una oferta de viviendas muy importante para la época, cuyos destinatarios principales fueron ciertos grupos de inmigrantes europeos. Sin embargo, este proyecto totalmente privado no pudo ser terminado en su totalidad, a consecuencia de la quiebra del Banco Nacional, creado por Reus. De la Sección Hipotecaria de dicho Banco surgió el Banco Hipotecario del Uruguay, encargado de acabar y vender la obra edilicia iniciada por Reus. El Banco Hipotecario actuó como institución privada hasta 1912, fecha en que fue estatizado, convirtiéndose en el principal organismo financiador de viviendas hasta el presente.

b) En 1892 se creó el Banco Hipotecario del Uruguay como vimos, en calidad de organismo mixto (público y privado), aunque sus antecedentes se remontan por lo menos a 1860, año en el cual el Sr. de las Carreras había

/presentado un

presentado un proyecto de ley sobre fundación de bancos hipotecarios, el que no tuvo éxito, aunque muchas de sus disposiciones fueron retomadas en 1982. Estatizado en 1912, cumplirá un rol sumamente importante en lo que tiene que ver con el desarrollo del sector vivienda urbana particularmente.

c) En 1921 se aprobó la llamada "Ley Serrato" que permitió a un gran número de funcionarios públicos y de empleados privados medios concretar con el Banco Hipotecario del Uruguay operaciones relativas a compra de propiedades o préstamos para construcción de viviendas destinadas a uso familiar.

d) En 1931 se dictó la ley 8733 conocida como de "Enajenación de Inmuebles a Plazos", mediante la cual otorgaron seguridades a los compradores de inmuebles a plazos, garantizando las operaciones concertadas, lo cual permitió a muchos promitentes adquirentes de solares a plazos, construir su propia vivienda.

e) En 1937 se creó el Instituto Nacional de Viviendas con el cometido de construir viviendas económicas cuya actuación discontinua, tuvo cierta significación en la solución de algunos problemas habitacionales de sectores marginales. Ha sido absorbido actualmente por el Banco Hipotecario del Uruguay.

f) En 1946, la Intendencia Municipal de Montevideo aprobó el Plan Regulador que tuvo gran incidencia sobre el tipo de expansión urbana, sobre zonificación e impulso de construcción en algunas zonas de la ciudad.

g) En 1946 se dictó la ley 10751, creadora del régimen de Propiedad Horizontal, que tuvo gran influencia en la subdivisión de la propiedad inmueble urbana y permitió la compra de unidades individuales en construcciones colectivas. Este régimen será luego desarrollado y ampliado por sucesivas leyes, especialmente por la N° 13870 de 1970.

h) En 1947 se creó el Departamento Financiero de la Habitación, que permitió adquirir su vivienda propia a muchas familias mediante el sistema de "ahorro y préstamo".

i) En 1967 se aprobó la ley 13640 que estableció el "Fondo para la Erradicación de la Vivienda Rural Insalubre", destinado a construir viviendas decorosas y adecuadas al medio rural y destinadas a satisfacer las necesidades de las poblaciones marginales del campo y de los alrededores urbanos (pueblos de

(pueblos de ratas, rancheríos, etc.) a través del MEVIR (Movimiento para la Erradicación de la Vivienda Insalubre Rural). Los resultados hasta el momento son importantes, aunque aislados y limitados a satisfacer una de las carencias de esas poblaciones.

En realidad, todas las medidas reseñadas hasta ahora no sólo no se inscriben en un plan coherente sino que, además, tienden a atacar o solucionar el problema de la vivienda, como si éste fuera aislable - y por tanto susceptible de tratamiento profiláctico y preventivo como parece sugerirlo la ley 13640 recién citada - y tuviera soluciones propias que nada tienen que ver con lo económico, laboral, cultural, etc. Es decir, hasta 1968, no hay ensayos de solución integral al problema, ni en el medio urbano ni en el medio rural.

j) Justamente, el primer intento de tal tipo - aunque parcial, porque no tuvo en cuenta todas las variables en juego - es el Plan Nacional de Viviendas, aprobado por la ley 13728 del 17 de diciembre de 1968. Se trata de una ley de la que surge lo más próximo a una política explícita para el sector, por cuanto sintetiza y orienta a escala nacional y en un solo documento, toda la política en la materia, abarcando la acción de los sectores público y privado, imponiendo mecanismos de corrección monetaria automáticos tanto para el ahorro como para los préstamos, lo cual pone a cubierto al sistema de las contingencias inflacionarias, concentrando finalmente en el Banco Hipotecario del Uruguay la planificación,^{1/} o sea, la puesta en práctica del sistema. En suma, el plan pretende ser - y al parecer lo es, por lo menos en algún aspecto - una racionalización de todas las disposiciones y políticas dispersas existentes y prácticamente paralizadas o ineficaces a la fecha de su aprobación. Esto sólo sería suficiente para considerarlo el inicio de un nuevo período en materia de adquisición y construcción de viviendas en el Uruguay.^{2/}

1/ En un principio ésta estaba a cargo de la Dirección Nacional de Viviendas que, a partir de 1977 pasó a ser cometido del Ministerio de Economía y Finanzas y de la Secretaría de Planeamiento, Coordinación y Difusión (SEPLACODI), con asesoramiento del Banco (Ley 14666).

2/ Para un análisis exhaustivo de esta ley del punto de vista de la vivienda, puede consultarse Hebert Porro y Gustavo Nicolich, Viviendas en el Uruguay, Montevideo, 1975.

k) Para finalizar esta breve reseña respetando el orden cronológico, debe señalarse la ley 14219 de julio de 1974, la cual estableció - entre otras cosas - el principio de la "libre contratación" en materia de arrendamientos urbanos sea cuál sea su destino, aunque se refiere a los contratos posteriores a la fecha de entrada en vigencia de la ley y, respecto a los anteriores recién se comenzaron a regir por la ley de la oferta y la demanda a partir de julio de 1979 los destinados a vivienda. Esta disposición legal, que terminó con una larga serie de leyes "proteccionistas" del inquilino, indudablemente ha tenido una gran influencia no sólo en materia de construcción de viviendas, sino también en el desarrollo mismo del Plan Nacional de Viviendas.

En conclusión, de la relación formulada puede deducirse que la mayor parte de las políticas implícitas de vivienda en el Uruguay, concretadas a través de diversas leyes, tendieron a beneficiar, directa o indirectamente, a sectores sociales medios y en parte también altos, siendo escasas y muy esporádicas aquellas normas que se ocuparon de sectores bajos y marginales. Al parecer, el mismo sentido tendría el Plan Nacional de Viviendas, financiando la adquisición de viviendas a través de mecanismos relativamente liberales, basados en la exigencia de ahorro previo o en la comprobación de cierto nivel de ingresos que asegure el pago de las cuotas, y en la captación de ahorros de sectores de pequeños y medianos ahorristas. Aparentemente, entonces, el Plan Nacional de Vivienda podría officiar como un mecanismo concentrador del ingreso en estratos medios y altos de la población a los cuales se les financiaría la vivienda mediante la transferencia de ahorros de sectores más bajos. El análisis de las políticas efectivas del Plan se efectuará más adelante pero, en todo caso, debe señalarse que la revisión de los antecedentes legales (discusión parlamentaria, opiniones previas, etc.) como indicador de la orientación social y económica de cada una de las leyes reseñadas, resultará fundamental para el presente trabajo.

Finalmente, debe señalarse que se rozarán inevitablemente aspectos técnico-jurídicos dado que, al menos en el Uruguay, el análisis del proceso en cuestión, pasa por el estudio de las acciones legales (jurídico-institucionales) de instituciones públicas y privadas de cuya organización y dinámica depende el sector.

/Parecería no

Parecería no obstante, que en América Latina, incluyendo al Uruguay, el Estado siempre ha estado "ausente" hasta la década del sesenta, de la problemática de la vivienda, por lo menos de manera sistemática. Ello tal vez se debió a que nunca se visualizó el problema en todo su potencial político-movilizador, aun en aquellos países con elevados índices de crecimiento demográfico y, por tanto, con problemas más inmediatos en el sector vivienda. También tal vez por eso, las políticas que se han intentado han resultado a menudo poco efectivas lo cual, según Geisse,^{1/} se debe a las características mismas de esas políticas, a saber: a) que son parciales y no se vinculan unas con otras en un enfoque integral del desarrollo del sector, aspecto que ya señaláramos oportunamente; b) que tiene generalmente un carácter "prohibitivo" en el sentido de restringir aún más la oferta de tierras poniendo límites al crecimiento y a los usos del suelo urbano; c) que las políticas están inspiradas en pautas y criterios utilizados en países desarrollados.

Estas tres características, por lo menos, son plenamente aplicables al Uruguay, especialmente en la desconexión de las medidas parciales que se iban adoptando con criterios más generales, hasta la década del sesenta.

Teniendo en cuenta lo antedicho, el análisis del período seleccionado se desarrollará básicamente en tres partes. La Parte II describirá la situación general de la vivienda en el Uruguay y su evolución en las últimas décadas, señalando algunas causas de ambos aspectos, a través del análisis de datos locales y comparativos. En la Parte III se abordará el análisis de las tendencias recientes en materia de planificación y políticas públicas y privadas; de los aspectos financieros y los mecanismos implícitos de redistribución de ingresos a un nivel también descriptivo. En la Parte IV se ensayará una explicación de las políticas de vivienda a través del análisis de sus antecedentes legales y de su contenido y significación implícita para los distintos sectores sociales.

^{1/} Guillermo Geisse, Renta de la tierra, heterogeneidad urbana y medio ambiente, CEPAL, agosto 1979, Santiago.

II. LA SITUACION DE LA VIVIENDA EN EL URUGUAY. ALGUNOS DATOS BASICOS

Como ya se ha señalado, el sector vivienda en el Uruguay ha padecido de una carencia de planificación casi crónica durante décadas, tanto para el medio urbano como para el rural. Casi todas las decisiones en este sector han sido producto de impulsos más o menos espontáneos, tanto en la construcción como en la planificación urbana. Recién en los últimos años, a partir de algunos estudios sistemáticos sobre la situación y, sobre todo, en vista de la crisis aguda padecida por el sector construcción durante casi toda la década del sesenta y buena parte de la presente, se han definido algunos planes de desarrollo, aunque aparentemente limitados en su alcance social.

Este cambio puede observarse, por ejemplo, a través del incremento de la participación en el sector construcción de los organismos públicos, situación que se refleja en la variación de la composición porcentual que muestra el cuadro 1.

Como puede verse entre 1959 y 1977, la participación del sector público casi que quintuplica tanto a precios constantes como en términos porcentuales en relación al sector privado. El aumento es, además, casi constante a partir de 1969 aunque existe un fuerte descenso en 1973, pero que no llega nunca a los niveles anteriores a 1969. A partir de esta última fecha, el sector público toma a su cargo buena parte de la participación en inversiones en construcción de viviendas como consecuencia de la puesta en práctica del Plan Nacional de Viviendas. Asimismo contribuye en buena medida a explicar el aumento que se registra en la participación del sector público a partir de 1974, el inicio de la construcción de la represa de Salto Grande.

Sin embargo, pese a la ausencia de políticas expresas y de planificación que señalamos y pese a las crisis por las que ha atravesado la construcción, la situación del sector vivienda en el Uruguay no es crítica ni llega a representar un punto de ruptura para el sistema. Por el contrario, la situación general del sector puede catalogarse como "comparativamente buena" en relación a otros países de la región, aun cuando el Uruguay es un país con una población altamente urbanizada (el 82% de su población total

Cuadro 1

FORMACION BRUTA DE CAPITAL FIJO POR SECTOR INSTITUCIONAL: CONSTRUCCION

Años	En miles de N\$ a precios de 1961			Composición porcentual a precios de 1961		
	Privado	Público	Total	Privado	Público	Total
1955	1 306	422	1 728	75.6	24.4	100.0
1956	1 359	484	1 844	73.7	26.3	100.0
1957	1 384	432	1 816	76.2	23.8	100.0
1958	1 343	314	1 657	81.1	18.9	100.0
1959	1 405	226	1 631	86.1	13.9	100.0
1960	1 436	322	1 758	81.7	18.3	100.0
1961	1 140	440	1 580	72.2	27.8	100.0
1962	924	388	1 312	70.4	29.6	100.0
1963	849	317	1 166	72.8	27.2	100.0
1964	909	273	1 182	76.9	23.1	100.0
1965	922	238	1 160	79.5	20.5	100.0
1966	960	340	1 300	73.8	26.2	100.0
1967	905	302	1 207	75.0	25.0	100.0
1968	883	358	1 241	71.2	28.8	100.0
1969	821	468	1 288	63.7	36.3	100.0
1970	791	622	1 413	56.0	44.0	100.0
1971	871	629	1 499	58.1	41.9	100.0
1972	962	566	1 528	63.0	37.0	100.0
1973	844	394	1 238	68.2	31.8	100.0
1974	854	516	1 370	62.3	37.7	100.0
1975	973	855	1 828	53.2	46.8	100.0
1976	883	824	1 707	51.7	48.3	100.0
1977	962	994	1 956	49.2	50.8	100.0

Fuente: Banco Central del Uruguay.

habita en centros urbanos).^{1/} Indudablemente este hecho podría constituir una desventaja puesto que buena parte de los problemas habitacionales de la región se concentran en los medios urbanos, sobre todo dado el crecimiento acelerado que experimentaron en las tres últimas décadas algunas ciudades del área. Es decir que, sería lícito suponer que en la mayoría de los casos la problemática de la vivienda se agudiza en la medida en que aumenta la población urbana, hecho que no ha ocurrido con la misma intensidad en el Uruguay como se verá más adelante.

Del cuadro 2 puede deducirse que el estado general del stock de viviendas en el Uruguay es aceptable en términos comparativos y, sobre todo, que existe una proporción relativamente baja de viviendas "semi-permanentes" y "marginales" de acuerdo a las definiciones empleadas. Si bien los datos para Uruguay se refieren al año 1963, la situación no parece haber cambiado mucho de acuerdo a los datos de los cuadros 3 y 4.

Del cuadro 3 surge que hacia 1976 existe un alto porcentaje de viviendas "buenas" y "muy buenas" (alrededor del 85%) en las ciudades seleccionadas, aunque en este caso debe tenerse en cuenta el criterio empleado en la Encuesta para elaborar el índice en cuestión. Por otra parte, el cuadro referido no refleja la situación de la vivienda rural.

En cuanto a los datos elaborados a partir del Censo del año 1975 (cuadro 4), estos señalan un alto porcentaje de viviendas "adecuadas", entendiéndose por tales "casas" y "apartamentos" construidas con materiales pesados que aseguran una vida útil no menor de diez años de la vivienda. De este modo tendríamos en Montevideo un 96% de viviendas "adecuadas", y 94 y 72% en el Interior urbano y rural respectivamente. Las definiciones censales entienden por "casa" una vivienda particular con entrada directa y exclusiva desde el exterior y, por "apartamento" un conjunto independiente de cuartos que, dentro de un edificio, constituyen una sola vivienda particular con una entrada común (pasillo o corredor). "Rancho" es toda vivienda con paredes de barro y techo de algún material liviano; en cambio, "casa de material de desecho" es una vivienda precaria y coincide con la definición de vivienda "marginal" ya mencionada en el cuadro 2. Finalmente "inquilinato" es toda vivienda compartida por seis o más hogares particulares en la cual el uso del servicio sanitario es común.

^{1/} Datos censales, 1975.

Cuadro 2

DISTRIBUCION PORCENTUAL DE VIVIENDAS, POR PAISES

País (año censal)		Perma- nente <u>a/</u>	Semiper- manente <u>a/</u>	Margi- nal <u>a/</u>	Total
Colombia 1964	Total	47.5	25.3	27.3	100.0
	Urbano	70.5	7.9	21.6	100.0
	Rural	25.9	41.6	32.6	100.0
Costa Rica 1973	Total	95.3	3.0	1.8	100.0
	Urbano	98.2	-	1.8	100.0
	Rural	93.0	5.2	1.7	100.0
Chile 1970	Total	87.8	10.1	0.6	100.0
	Urbano	88.8	9.0	0.7	100.0
	Rural	84.2	13.9	0.4	100.0
El Salvador 1971	Total	77.9	21.5	0.6	100.0
	Urbano	94.8	4.4	0.8	100.0
	Rural	65.9	33.6	0.5	100.0
Nicaragua 1971	Total	79.8	19.3	0.9	100.0
	Urbano	96.6	2.6	0.9	100.0
	Rural	63.6	35.5	1.0	100.0
Panamá 1970	Total	97.0 ^{b/}	-	3.0	100.0
	Urbano	95.6 ^{b/}	-	4.4	100.0
	Rural	98.3 ^{b/}	-	1.7	100.0
Uruguay 1963	Total	90.3	7.3	1.6	100.0
	Urbano	92.3	4.7	1.9	100.0
	Rural	63.9	32.8	1.6	100.0

Fuente: Guillermo Rosenbluth, "La vivienda en América Latina: una visión de la pobreza crítica", CEPAL, 1976.

a/ Por vivienda "permanente" se entiende, según la fuente, una construcción a la que puede atribuirse una duración mínima de diez o más años. Por "semipermanente" se comprende a aquellas viviendas que han sido construidas con materiales de origen local (bambú, hojas de palma, paja, etc.) y suelen tener paredes de barro o madera (chozas, cabañas, ranchos, etc.). Por "marginales" se entiende un albergue o construcción independiente, de carácter provisorio, construido con materiales de desecho (latas, tablas, cartón, etc.), y sin un plan preconcebido.

b/ Incluye viviendas permanentes y semipermanentes.

Cuadro 3

HOGARES POR INDICE a/ DE NIVEL DE LA VIVIENDA QUE HABITAN. MONTEVIDEO
Y CIUDADES SELECCIONADAS DEL INTERIOR

(En miles y porcentajes)

	Total		Malo		Regular		Bueno		Muy Bueno	
	Nº abs.	%	Nº abs.	%	Nº abs.	%	Nº abs.	%	Nº abs.	%
Montevideo	367.4	100	6.9	1.9	11.6	3.16	32.0	8.71	316.9	86.2
Maldonado	6.9	100	0.5	7.2	0.4	5.8	1.1	16.0	4.9	71.0
Paysandú	17.8	100	2.1	12.0	1.0	5.6	1.9	10.7	12.8	72.0
Florida	7.5	100	0.6	8.0	1.4	18.6	1.4	18.6	4.1	54.6
Las Piedras	16.4	100	1.2	7.3	1.7	10.4	4.5	27.4	9.0	55.0
<u>Total</u>	<u>416.0</u>	<u>100</u>	<u>11.3</u>	<u>2.7</u>	<u>16.1</u>	<u>3.9</u>	<u>40.9</u>	<u>9.9</u>	<u>347.7</u>	<u>83.5</u>

Fuente: Elaborado a partir de datos de la Encuesta de Vivienda (julio-septiembre 1976). Dirección General de Estadísticas y Censos.

a/ El índice de nivel de la vivienda se construyó a partir de los siguientes indicadores: abastecimiento de agua (por cañería, dentro o fuera de la vivienda, sin abastecimiento), de saneamiento e instalación eléctrica. Evidentemente, tomando en cuenta estos indicadores la proporción de viviendas "buenas" y "muy buenas" resultará alta, por lo menos en Montevideo, dado que ya en 1963 el 82% del área urbana de Montevideo contaba con agua corriente y el 93% con electricidad, por ejemplo.

Cuadro 4

VIVIENDAS POR AREA GEOGRAFICA, SEGUN TIPO DE VIVIENDA
(En miles de viviendas)

Tipo de vivienda	Montevideo		Interior			
			Urbano		Rural	
	Nº abs.	%	Nº abs.	%	Nº abs.	%
Total	379.9	100	377.1	100	130.5	100
Casa	222.0	58.4	336.8	89.3	94.2	72
Apartamento	142.6	37.7	18.5	4.9	.3	0.2
Apto. o cuarto en esc. taller	1.6	0.4	1.0	0.2	.8	0.6
Rancho	.6	0.1	7.0	1.8	22.7	17.3
Inquilinato	1.7	0.4	.3	0.08	-	-
Casa de material de desecho	3.7	1.0	3.5	0.9	2.1	1.4
Casa rodante, carpa	.1	0.02	.2	0.05	.3	0.2
Vivienda en edificio no residencial	1.5	0.3	.9	0.2	.4	0.3
Otra	.8	0.2	5.5	1.4	3.2	2.4
Viviendas colectivas a/	5.1	1.3	3.4	0.9	6.5	5.0

Fuentes: V Censo General de Población y III Vivienda, 1975. Cuadro VI.03, Dirección de Estadística y Censos, Montevideo, Muestra de Anticipación.

a/ Hoteles, pensiones, cuarteles, internados, etc.

/Teniendo en

Teniendo en cuenta estas definiciones es lícito definir como "inadecuadas" a todas aquellas categorías de viviendas particulares que no sean "casas", "apartamentos" u "otras" (cuadro 4), dejando de lado el criterio de permanencia o no permanencia dado que una vivienda puede ser "permanente" aunque "inadecuada" como, por ejemplo, un inquilinato. De este modo tendríamos de acuerdo al cuadro 4, en Montevideo un 3.5% de viviendas inadecuadas, en el Interior urbano un 4.1% y en el Interior rural un 27.4%. El mayor porcentaje de viviendas inadecuadas en el Interior urbano puede apreciarse también en el cuadro 3 para las ciudades seleccionadas, en donde aumenta la cantidad de viviendas calificadas como "malas" y "regulares". Esta situación se debe a la existencia de una cantidad proporcionalmente mayor de población y viviendas marginales en las ciudades y pueblos del Interior y también al hecho de que, a los efectos censales en el Uruguay se considera como "núcleo poblado" a cualquier nucleamiento mayor de 2 500 habitantes, lo cual hace que queden comprendidos como "urbanos" muchos asentamientos rurales compuestos en gran parte por viviendas precarias.

En cuanto a la situación en el medio rural ésta se agrava evidentemente debido al alto porcentaje de "ranchos", vivienda que se considera inadecuada por los materiales livianos que se emplean en su construcción.

Aproximadamente la misma situación se reflejaba en los datos del censo del año 1963, aunque las categorías empleadas en ambos censos no coinciden plenamente lo cual dificulta la comparación.

Si se considera como "adecuadas" las viviendas comprendidas en las categorías 1, 2 y 3 del cuadro 5, tenemos para Montevideo un 83.8% de viviendas adecuadas, un 86.6% para el Interior urbano y un 65.1 para el Interior rural, a lo cual debería añadirse la categoría 9 ("otros tipos") respetando el criterio seguido anteriormente. Es decir, no existe una diferencia sustancial en términos generales entre un censo y otro, excepto aquellas que pueden derivarse de las definiciones empleadas, y de las mejoras en el stock que puedan haber ocurrido en el lapso de doce años.

Cuadro 5

CATEGORIA DE VIVIENDA: URUGUAY, 1963

(En miles y porcentajes)

Categoría	Total urbano		Montevideo		Interior urbano		Interior rural	
	miles	%	miles	%	miles	%	miles	%
1. Casa y cuarto en casa, con techo y pared de material	208.8	37.4	134.2	42.4	74.6	30.8	8.8	8.0
2. Apto. con techo y pared de material	88.4	15.8	85.0	26.9	3.4	1.4	-	-
3. Casa y apto. con techo liviano y pared de material	177.9	31.9	46.0	14.5	131.9	54.4	56.3	51.5
4. Casa y apto. con techo y paredes livianos	28.1	0.5	20.0	6.3	8.1	3.4	3.8	3.6
5. Apto. o cuarto en taller o escuela	5.4	1.0	3.5	1.1	1.9	0.8	0.8	0.7
6. Inquilinato	23.9	4.3	20.5	6.5	3.4	1.4	0.1	0.1
7. Rancho	13.0	2.3	1.6	0.5	11.4	4.7	35.8	32.8
8. Casa de material de desecho	9.3	1.7	4.6	1.5	4.7	2.0	1.7	1.6
9. Otros tipos	3.3	0.6	0.9	0.3	2.4	1.0	1.9	1.7
<u>Total</u>	<u>558.1</u>	<u>100.0</u>	<u>316.3</u>	<u>100.0</u>	<u>241.8</u>	<u>100.0</u>	<u>109.2</u>	<u>100.0</u>

Fuente: Elaborada a partir de cuadros de pp. 116 y 135 de Solari, Campiglia, Wettstein, "Uruguay en Cifras", Universidad de la República, Montevideo, 1966.

Pero como indicador de la situación de la vivienda en un país, resulta más adecuado analizar el estado real de las viviendas existentes. Este puede ser inferido a través de la antigüedad promedial de construcción de las viviendas. Así, para Montevideo (que concentra alrededor del 44% del total de viviendas existentes en el país) tenemos que el 40.6% de las viviendas existentes en la ciudad en 1976, fueron construidas entre 1940 y 1959 (cuadro 6) y que, el 71.1% fue construido entre 1930 y 1969 lo cual, en términos generales arroja un promedio de antigüedad que puede ser considerado aceptable (alrededor de 32 años en 1976), prescindiendo obviamente de las variaciones que puedan existir en los materiales empleados, tipos de construcción, etc. De todas formas, para las viviendas de tipo permanente-adecuada, es indudable que el promedio es aceptable especialmente para una ciudad "antigua" en su impulso urbanístico como es Montevideo, en relación a otras ciudades de la región.

A primera vista surgen ciertas diferencias en cuanto a antigüedad del stock de viviendas entre Montevideo y las ciudades seleccionadas del Interior en el cuadro 6. Por un lado, el stock de viviendas parecería más antiguo en el Interior dado que aparece un porcentaje sensiblemente superior de viviendas construidas antes de 1910 (Paysandú y Florida especialmente), excepto en el caso de la ciudad de Las Piedras la cual se ha transformado en una ciudad satélite de Montevideo y cuyo desarrollo urbanístico con ese carácter se produce a partir de 1950 aproximadamente como lo indican los mismos datos (el 71% de las viviendas datan de 1950 en adelante cuando Montevideo en ese lapso construye sólo el 44% de sus viviendas).

Pero, por otro lado, todas las ciudades del Interior relacionadas en el cuadro 6 construyen una cantidad mayor de viviendas que Montevideo a partir de 1950. Es decir, en las tres últimas décadas se construye más en esas ciudades del Interior que en Montevideo: Maldonado construye a partir de 1950 el 74% de sus viviendas - caso especial por comprender zonas balnearias y por su proximidad a Punta del Este y, porque, justamente el gran impulso de la construcción en balnearios arranca de 1950 en adelante -; Paysandú el 51%; Florida el 53%; Las Piedras el 71% por las razones ya expuestas.

Cuadro 6

VIVIENDAS SEGUN EDAD MEDIA DE LA CONSTRUCCION. MONTEVIDEO Y CIUDADES
SELECCIONADAS DEL INTERIOR

(En miles y porcentajes de 1976)

Edad media construcción	Montevideo		Maldonado		Paysandú		Florida		Las Piedras	
	miles	%	miles	%	miles	%	miles	%	miles	%
1970-1976	26.4	7.4	0.8	12.0	2.2	12.0	0.8	11	1.4	9
1960-1969	53.9	15.2	2.3	33.0	2.5	14.0	1.6	21	4.8	29
1950-1959	77.8	22.0	2.0	29.0	4.4	25.0	1.6	21	5.4	33
1940-1949	66.1	18.6	0.7	10.0	2.3	13.0	1.1	15	2.0	12
1930-1939	54.3	15.3	0.6	9.0	3.6	20.0	1.5	20	2.0	12
1920-1929	35.0	9.8	-	-	-	-	-	-	-	-
1910-1919	19.6	5.5	-	-	-	-	-	-	-	-
Ant. a 1910	21.9	6.2	0.5	7.0	2.5	14.0	0.9	12	0.7	4
Sin dato	-	-	-	-	0.3	2.0	-	-	0.1	1
Total	355.0	100	6.9	100	17.8	100	7.5	100	16.4	100

Fuente: Idem cuadro 3.

Por lo tanto, si bien existe en las ciudades del Interior una mayor proporción de viviendas antiguas esto se compensa con una mayor construcción a partir de 1950. Esto último se explica en general, por los menores costos de construcción en el Interior especialmente en el rubro mano de obra lo cual permitió que el impacto de la crisis de los años sesenta en la construcción fuera menor que en Montevideo y en particular se explica a través de la canalización de inversiones suntuarias en viviendas (caso Maldonado-Punta del Este), por el desplazamiento de población de Montevideo hacia ciudades y zonas periféricas en busca de menores costos de vida y de vivienda (caso Las Piedras) y, también, por los nuevos contingentes de migrantes del Interior que arriban a Montevideo y su periferia atraídos por la demanda creciente de mano de obra para el sector industrial (primera mitad de la década de los años cincuenta).

También el estado real de las viviendas en un país puede deducirse tomando en cuenta como indicador el "grado de hacinamiento", o sea, el número de personas por vivienda, cuarto u hogar. En 1975 en el Uruguay la proporción de personas por hogar ascendía a 3.4 (3.3 en el medio urbano y 3.6 en el medio rural), proporción bastante aceptable en términos comparativos.^{1/}

El número de personas por hogar ya reducido en 1963 (3.8) ha descendido en 1975 a 3.4, así como el número de personas por vivienda debido particularmente a factores demográficos (crecimiento lento y emigración). De todos modos, del punto de vista de la vivienda, la situación es favorable dado que no se enfrentan graves problemas de hacinamiento.

Otro aspecto importante a tener en cuenta al evaluar la situación de la vivienda, es el tipo de tenencia de la misma, o sea, la calidad en que se ocupa una vivienda (propietario, arrendatario, subarrendatario, promitente comprador, ocupantes de hecho, etc.). Es obvio que este aspecto es esencial para evaluar necesidades de vivienda futura, analizar la demanda y oferta de las mismas y el grado de concentración de la propiedad de la tierra urbana

^{1/} Para 1975 y 1970 en Suecia y España respectivamente, el número de personas por vivienda ascendía a 2.65 y 3.14 y para Perú (1972) a 4.97, según el Statistical Yearbook (Naciones Unidas, 1977), en tanto para Uruguay según el cuadro 7 se sitúa en 3.2 para 1963.

Cuadro 7

INDICADORES DE PERSONAS POR HOGAR Y PROMEDIO DE PERSONAS
POR CUARTO ENTRE 1960 Y 1970 PARA ALGUNOS PAISES

País	Relación entre stock de vivienda y población		Promedio de personas por cuarto	
	Personas por hogares 1960	Personas por vivienda 1970	1960	1970
Argentina	4.4	3.6	1.4	
Bolivia	4.0	6.4	1.7	2.5
Brasil	5.1	5.1	1.3	1.1
Colombia	6.2	6.0	2.1	
Costa Rica	5.7	5.6		1.3
Chile	5.4	5.1	1.7	1.4
Ecuador	5.2	4.7	2.5	
El Salvador	5.4	5.4		3.1
Honduras			2.4	
México	5.4	4.9	2.9	2.6
Nicaragua	6.1	6.2	2.8	2.0
Panamá	4.7	4.9	2.4	2.3
Paraguay	5.4	5.5		
República Dominicana	5.0	5.3	2.0	
Uruguay	3.8 <u>a/</u>	3.2 <u>a/</u>	1.5	
Venezuela	5.4	5.0	1.6	2.3

Fuente: Idem cuadro 2.

a/ Los datos para Uruguay se refieren al año 1963.

/lo cual,

lo cual, a su vez, incidirá en los costos de construcción, posibilidades de acceso de ciertos grupos sociales a determinadas viviendas y zonas y, en definitiva, constituye un dato principal en la formulación de políticas de vivienda.

El dato para Uruguay del cuadro 8 se refiere al año 1963 en las columnas correspondientes al año 1960. En el medio urbano el Uruguay tenía un 41% de propietarios en ese año, uno de los porcentajes más altos comparativamente. No obstante, en el total el porcentaje de propietarios es el más bajo entre los países considerados. Esto se debe al gran número de propietarios que existen en el medio rural (cuadro 8) en otros países del área, debido a la existencia de formas de tenencia de la tierra diferentes (gran número de minifundios con vivienda, existencia de pequeñas extensiones no minifundiarias con vivienda, etc.) vinculadas normalmente a un tipo de producción agrícola intensiva. En el medio rural uruguayo en cambio, predominan las grandes extensiones de tierra dedicadas a la ganadería de tipo extensivo, lo cual hace descender en términos absolutos y relativos el número de propietarios de viviendas incorporadas a una unidad de producción rural.

Por otro lado, en el cuadro 9 se observa una gran diferencia en el número relativo de propietarios y arrendatarios entre Montevideo y el Interior urbano del país, diferencia que se mantiene aunque más reducida en 1975 (cuadro 10). No obstante, en el total, existe una clara tendencia al aumento del número de propietarios: en 1970 una encuesta de la Dirección General de Estadísticas y Censos indicaba que el 45% aproximadamente de las viviendas ocupadas en Montevideo eran habitadas por sus propietarios; en 1975 el porcentaje de propietarios (referido a hogares, cuadro 10) se sitúa en 45.5% para Montevideo y en 52.1 para todo el país; en 1976 la Dirección General de Estadísticas y Censos (Encuesta de Vivienda, julio-septiembre 1976) indica un 51.1% de propietarios de viviendas en Montevideo y en 49.6 los propietarios de hogares también para Montevideo.

Cuadro 8

FORMAS DE LA TENENCIA DE LA VIVIENDA

		Total		Urbano		Rural	
		1960	1970	1960	1970	1960	1970
Argentina	propietario	58.9	58.7	-	-	-	-
	arrendatario	26.8	22.8	-	-	-	-
	otras formas	14.3	18.5	-	-	-	-
	total	100.0	100.0				
Chile	propietario	38.8	53.7	38.4	55.8	40.2	46.1
	arrendatario	39.3	27.3	49.4	32.9	9.0	6.9
	otras formas	21.9	19.0	12.1	11.3	50.8	47.0
	total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Ecuador	propietario	60.8	63.7	33.9	40.1	74.6	79.8
	arrendatario	23.1	24.0	55.5	50.5	6.4	5.8
	otras formas	16.1	12.3	10.6	9.4	19.0	14.4
	total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Perú	propietario	56.0	69.5	39.4	59.1	70.7	83.4
	arrendatario	24.7	16.6	44.7	27.9	7.0	1.5
	otras formas	19.3	13.9	15.9	13.0	22.3	15.1
	total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Uruguay	propietario	33.0	44.5	41.0	-	-	-
	arrendatario	60.0	49.2	52.0	-	-	-
	otras formas	7.0	6.3	7.0	-	-	-
	total	100.0	100.0	100.0			
México	propietario	54.1	66.0	37.8	54.2	69.6	82.8
	arrendatario	45.9	34.0	62.2	45.8	30.4	17.2
	otras formas						
	total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Panamá	propietario	59.3	62.9	27.1	38.8	86.5	86.5
	arrendatario	33.1	27.8	68.3	52.6	3.5	3.4
	otras formas	7.6	9.3	4.6	8.6	10.0	9.8
	total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Costa Rica	propietario	56.2	60.3	43.1	53.3	64.1	65.4
	arrendatario	24.0	22.9	48.9	40.0	9.3	9.8
	otras formas	19.8	16.8	8.0	6.7	26.6	24.8
	total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuentes: Rosenbluth, cit. y Uruguay en cifras, cit.

Cuadro 9

VIVIENDA POR TIPO DE TENENCIA. URUGUAY, 1963

Tipo de tenencia	Total urbano		Montevideo		Interior urbano	
	En miles	%	En miles	%	En miles	%
Propietario	228.4	41.0	106.5	33.7	122.4	50.6
Arrendatario	279.3	50.0	189.4	59.9	89.9	37.2
Medianero	2.5	0.5	1.0	0.3	1.5	0.6
Usufructuario	38.6	6.9	15.4	4.9	23.2	9.6
Ocupante de hecho	6.7	1.2	3.0	0.9	3.7	1.5
Otros	0.4	0.1	-	-	0.4	0.2
Sin información	1.7	0.3	1.0	0.3	0.7	0.3
<u>Total</u>	<u>558.1</u>	<u>100.0</u>	<u>316.3</u>	<u>100.0</u>	<u>241.8</u>	<u>100.0</u>

Fuente: Idem, cuadro 5.

Cuadro 10
 HOGARES PARTICULARES EN VIVIENDAS DE TIPO CORRIENTE POR TENENCIA
 URUGUAY, 1975
 (En miles y porcentajes)

	Hogares particulares													
	Total	Tenencia												
		Propietario		Arrendatario		Mediano		Usufructuario		Ocupante de hecho		Otros		
<u>Total del país</u>	<u>769.2</u>	<u>100</u>	<u>400.8</u>	<u>52.1</u>	<u>246.8</u>	<u>32</u>	<u>6.0</u>	<u>0.8</u>	<u>99.4</u>	<u>13</u>	<u>15.3</u>	<u>2</u>	<u>0.9</u>	<u>0.1</u>
Montevideo	356.8	100	162.4	45.4	156.0	43.7	1.3	0.4	28.7	8	5.6	1.6	0.8	0.2
Interior	412.4	100	238.4	57.8	88.8	21.5	4.7	1.1	70.7	17.1	9.7	2.4	0.1	0.02

Fuente: Idem cuadro 4.

El porcentaje de propietarios relativamente bajo para Montevideo que se observa en 1963 se debe a las distintas leyes de alquileres que han regido en el país desde la década del cuarenta hasta 1974 y cuya tendencia fue siempre "proteccionista" frente al arrendatario, lo cual se traducía en el mantenimiento de alquileres sumamente bajos en relación al valor de la propiedad. Este "proteccionismo" no obedecía a una política expresa sino que constituía una simple válvula de escape de tensiones que logró desplazar por mucho tiempo el problema de la vivienda urbana 1/ y, sobre todo, la puesta en práctica de soluciones reales. De esta forma muchas personas prefirieron, durante mucho tiempo, pagar un alquiler reducido a solucionar en forma más o menos definitiva su problema habitacional adquiriendo o construyendo una vivienda y a su vez, muchos propietarios retiraron del mercado de alquileres sus propiedades prefiriendo la venta especulativa o mantener desocupada la vivienda en espera de mejores condiciones de rentabilidad. Y justamente, el aumento de propietarios que se observa a partir de 1963 se debe a que se percibía ya como insostenible el régimen "proteccionista" vigente que, por otra parte, iba sufriendo ajustes cada vez menos "proteccionistas" hasta que, en 1974 se aprueba la llamada ley de "libre contratación". Antes de esto, muchas personas comenzaron a adquirir su vivienda propia - generalmente la que ya ocupaban como arrendatarios - al amparo del régimen legal de propiedad horizontal, tal como lo demuestran los siguientes cuadros para Montevideo.

Como puede verse en el cuadro 11, el número de adquirentes de vivienda en régimen de propiedad horizontal aumenta considerablemente a partir del período 1961-1968 para luego descender algo aunque nunca tanto como los adquirentes de viviendas individuales. Y, el cuadro 12 indica un aumento de compradores de viviendas usadas a partir del período 1961-1968, cantidad que luego disminuye para volver a repuntar hacia 1974-1976. Es decir que, los inquilinos especialmente entre 1961-1968, al amparo del régimen de propiedad horizontal, adquieren sobre todo viviendas usadas, dada la gran baja que se observa en la construcción de viviendas nuevas (solución mucho más costosa en ese lapso) y en la compra de viviendas nuevas (también por factores de costo).

1/ Especialmente en Montevideo donde la crisis de la construcción tuvo su mayor impacto.

Cuadro 11

VIVIENDAS PROPIAS POR TIPO DE PROPIEDAD, SEGUN AÑO DE ACCESO A LA PROPIEDAD. MONTEVIDEO

(En miles)

Año de acceso	Tipo de propiedad			
	Total	Individual	Propiedad horizontal	Otro a/
Total	181.5	131.2	40.2	10.1
1974-1976	30.0	16.1	10.4	3.5
1972-1973	19.6	10.4	7.1	2.1
1969-1971	21.4	12.9	7.7	0.8
1961-1968	41.2	30.3	9.5	1.4
1951-1960	32.2	28.2	3.2	0.8
Antes de 1951	32.1	30.4	0.9	0.8
Sin información	5.0	2.9	1.4	0.7

Fuente: Idem, cuadro 3.

a/ Incluye Condominio y Cooperativas de Vivienda.

/Cuadro 12

Cuadro 12

VIVIENDAS PROPIAS POR CONDICIÓN DE ACCESO A LA VIVIENDA,
SEGUN AÑO DE ACCESO A LA PROPIEDAD. MONTEVIDEO

(En miles)

Año de acceso	Condición de acceso a la vivienda						
	Total	Construyó	Compró nueva	Compró usada resid.	Compró usada no resid.	Herencia	Otro
<u>Total</u>	<u>181.5</u>	<u>60.6</u>	<u>22.3</u>	<u>21.3</u>	<u>59.3</u>	<u>17.8</u>	<u>0.2</u>
1974-1976	30.0	3.1	6.1	6.1	12.7	2.0	-
1972-1973	19.6	2.7	3.0	3.6	8.9	1.4	-
1969-1971	21.4	5.6	3.6	2.9	7.5	1.8	-
1961-1968	41.2	13.9	5.4	4.8	13.4	3.7	-
1951-1960	32.2	15.9	2.7	2.0	8.2	3.4	-
Antes de 1951	32.1	19.0	0.8	1.4	6.6	4.2	0.1
Sin información	5.0	0.4	0.7	0.5	2.0	1.3	0.1

Fuente: Idem cuadro 3.

/Las causas

Las causas de la situación

La distribución espacial de la población en viviendas y hogares y de las actividades económicas no es sino el producto de la forma y alcance que ha tenido el modelo de desarrollo económico y social adoptado históricamente en el Uruguay.

El proceso de desarrollo económico del país se ha caracterizado por una fuerte dependencia de factores externos - como todo país productor de materias primas - lo que ha traído como consecuencia en el caso concreto la localización y desarrollo de las actividades económicas, políticas y sociales en determinadas áreas de concentración urbana, en detrimento de un desarrollo armónico del punto de vista espacial. Esto trajo aparejado una hiperconcentración de población en Montevideo sin que se desarrollara un sistema urbano interdependiente y armónico.

Esto - que no es original ni exclusivo del Uruguay - explica en términos generales gran parte de la situación que se ha descrito en relación a la vivienda. Lo que si es original - aunque no exclusivo - y que explica en lo concreto la situación de la vivienda en el Uruguay, es el tipo de desarrollo urbano que se da en el país el cual, por diversas razones, se realizó en forma gradual lo que permitió: desplazar por décadas el problema de la vivienda y el desarrollo de soluciones implícitas; la ausencia de planificación a corto plazo y, en definitiva, no considerar a la vivienda como un problema prioritario. Paralelamente Montevideo y las ciudades del interior crecían en forma más o menos espontánea pero siempre gradual a impulsos de leyes, intereses de inversionistas o de especuladores, todo en función de los momentos de auge económico siempre coincidentes con factores externos favorables.

Otro factor original, aunque tampoco exclusivo, lo constituyó el tipo de crecimiento demográfico de la población uruguaya sumamente lento a partir de la década de los años veinte del presente siglo. Nunca existió en el país una presión demográfica sobre el sector vivienda que obligara a adoptar decisiones drásticas ni a pensar el problema en términos de políticas expresas y planificación hasta muy entrada la década del sesenta. Lo más similar a una presión de este tipo se da hacia fines del siglo pasado con la llegada de una de las últimas grandes oleadas de inmigrantes europeos que originó

/la primera

la primera construcción de viviendas colectivas en Montevideo financiadas por Emilio Reus. Pero en todo caso, este fenómeno nunca alcanzó ni las proporciones ni las consecuencias que la presión demográfica ha tenido sobre el sector vivienda en otros países del área. A todo esto debe sumarse un fenómeno relativamente reciente que es la emigración de población uruguaya hacia el exterior - especialmente entre 1968 y 1974 - 1/ lo cual prácticamente deja fuera del esquema de análisis a la presión demográfica como posible factor de relevancia a tener en cuenta en la formulación de políticas de vivienda en el Uruguay.

La situación habitacional relativamente buena que existe en el medio urbano en el Uruguay, se ha intentado también explicarla por el "fraccionamiento" de la vieja familia patriarcal o tradicional - y por otros factores de tipo demográfico - que ocurre en las primeras décadas del siglo actual, proceso que condujo a la creación de numerosas familias nucleares las cuales habrían presionado sobre el Estado particularmente a los efectos de solucionar sus problemas habitacionales. Así, por ejemplo, Terra (1969), uno de los miembros informantes y participantes en la redacción del vigente Plan Nacional de Vivienda, sostiene que, "la situación de vivienda, comparativamente buena, existente en Uruguay hacia 1960, fue uno de los indicadores de su temprana prosperidad, que lo distinguió dentro del conjunto de las naciones latinoamericanas. Para alcanzar ese nivel el país hubo de realizar un esfuerzo muy considerable en la primera mitad del siglo. Bastaría recordar que entre 1908 y 1963 la población uruguaya pasó de 1 042 000 habitantes a 2 600 000, vale decir que se multiplicó por dos veces y media. Pero esa comparación de las poblaciones da una idea pálida, y en realidad equivocada, del verdadero aumento registrado en el número de viviendas. Porque, en ese interín, la familia uruguaya se transformó profundamente: cayó la natalidad, los niños escasearon, la vida se hizo más larga y la sociedad quedó compuesta con una mayor proporción de adultos y ancianos. Además (...), la vieja familia patriarcal (...) se fue disolviendo, al ritmo

1/ Encuesta de Emigración Internacional, 1976. Dirección General de Estadísticas y Censos. Montevideo, 1977. La misma fuente estima que entre 1963 y 1975 emigraron más de 200 000 personas.

de las nuevas condiciones, en pequeños núcleos compuestos generalmente por un solo matrimonio con pocos miembros más (...). El resultado estadístico de esa transformación es que el promedio de integrantes de la familia pasó de 7 personas a sólo 3.7. Y por esa causa el número de viviendas, en vez de multiplicarse por dos veces y media, se multiplicó, entre 1908 y 1963, por algo más de 5".^{1/}

El factor señalado por Terra no es de ninguna manera descontable como explicativo de la formación de la demanda de vivienda. Sin embargo, la transformación familiar señalada por el autor no ocurre en las primeras décadas de este siglo, sino que es un proceso mucho más extenso que se remonta casi a mediados del siglo pasado momento en el cual el país comienza a "importar" sus características demográficas principales a través de los inmigrantes. Es decir, la familia se reduce pero no en el lapso de una década sino de varias desplazando así todo posible impacto sobre la demanda de vivienda. Pero además, admitiendo que el "fraccionamiento" de la familia patriarcal se haya hecho efectivo en ese período y que, además, se haya traducido en una presión concreta por mayores viviendas sobre el Estado - hecho sumamente improbable en un medio con bajos niveles de participación y movilización ^{2/} - eso no explica aun cómo y por qué se satisfizo esa demanda, es decir, por qué el número de viviendas se multiplicó entre 1908 y 1963 "por algo más de 5". Y mucho menos explica la calidad y cantidad relativamente buena de la vivienda urbana en la actualidad.

^{1/} Terra, Juan Pablo. "La Vivienda", Nuestra Tierra, N° 38, Montevideo, 1969.

^{2/} En el Uruguay nunca existió una presión popular definida y constante sobre el Estado en materia de construcción de viviendas ni, mucho menos, una movilización masiva en procura de mejores condiciones de habitabilidad. Esto por varios motivos: a) por el bajo nivel de participación y movilización política masiva en general, aunque incrementada circunstancialmente en forma segmentaria; b) porque la situación en materia de vivienda nunca llegó a un punto de "ruptura" si bien durante la crisis de la década del sesenta en la construcción, tendió hacia ello; c) por el tipo de leyes de alquileres "proteccionistas" que lograron soslayar por décadas los problemas de vivienda.

Como puede verse, el crecimiento del número de viviendas en el período comprendido en el cuadro 13, es constante e importante hasta 1960 por lo menos. Luego comienza a disminuir el ritmo de crecimiento (entre 1963 y 1975 el stock crece en un 23%), entre otras cosas, por el muy lento ritmo de crecimiento poblacional (del orden del 0.7% anual para el período 1963-1975) y por otros factores no demográficos que mencionaremos más adelante. Lo importante ahora es señalar que la cantidad de viviendas urbanas en el período 1908-1975 se multiplica por 8 en tanto la cantidad de viviendas rurales prácticamente se estanca debido, sobre todo, al constante flujo migratorio de población rural hacia las ciudades y a la falta de una política definida en materia de asentamientos rurales.

Cuadro 13

EVOLUCIÓN DE LA CANTIDAD DE VIVIENDAS EXISTENTES
1908-1975

Año	Total del país	En núcleos poblados	Vivienda rural dispersa
1908	143 000	93 000	50 000
1920	207 000	137 000	70 000
1940	402 000	300 000	102 000
1960	682 000	564 000	118 000
1963	721 000	603 000	118 000
1975	887 500	757 000	130 500

Fuentes: Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social, 1965-1974, "Vivienda", p. Vi 16 y Muestra de Anticipación (V Censo de Población y III de Vivienda. Año 1975), Dirección General de Estadísticas y Censos.

Bastaría con los datos del cuadro 14 para describir la profunda crisis en que ha estado y está sumida la construcción de viviendas a partir de 1960, año a partir del cual el metraje construido año a año declina definitivamente hasta reducirse en 1975 a mucho menos de la mitad de lo que se construía veinte años atrás. No obstante hay una evolución distinta del sector construcción de vivienda, respecto del total sectorial. Este último - que parece evolucionar favorablemente - comprende las obras públicas las cuales se han incrementado entre 1974 y 1975.

Pero, lo que interesa señalar ahora es que, por lo menos hasta 1960, la inversión en vivienda es elevada en el Uruguay, es decir que esa inversión es considerable en relación con el producto bruto interno y la inversión bruta fija lo cual representó un gran esfuerzo del país en construcción que en gran parte explica el estado actual. Terra señala que "la comparación con otros países es ilustrativa para caracterizar el esfuerzo uruguayo. En Europa, de cada diez países nueve destinaban, alrededor de 1960, entre el 15 y el 25% de la formación bruta de capital a vivienda y ninguno superaba esta última cifra. (En el Uruguay ese porcentaje en 1955 se situaba en 38.4% y en 1959 alcanzó su valor más alto: 58.4%.) El altísimo porcentaje de la inversión destinada a la construcción de vivienda en Uruguay sólo se explica porque ha sido muy débil la inversión en otros tipos de construcción y, sobre todo, extraordinariamente débil la inversión en maquinaria y equipos industriales".^{1/}

Incluso esta situación lleva al autor mencionado a preguntarse si el Uruguay no ha invertido demasiado en viviendas sacrificando otro tipo de inversiones, en particular en el sector industrial, y si el nivel habitacional logrado hacia 1960 es el resultado de una economía orientada al consumo que sacrificó las inversiones reproductivas para consagrar una parte excesiva de su esfuerzo a habitar bien. Es posible, pero, en todo caso, las respuestas a esas preguntas exceden los límites de este trabajo. Si puede decirse que la inversión de los excedentes obtenidos en otros sectores de la economía, particularmente en el agropecuario, siempre se han canalizado en el Uruguay hacia la inversión en el medio urbano, ya sea en sectores financieros-

^{1/} Terra, *op. cit.*

Cuadro 14

METROS CUADRADOS DE CONSTRUCCION DE VIVIENDAS E INDICE DEL SECTOR EN SU CONJUNTO. TODO EL PAIS

Años	Mts ² construidos	Indice	Indice del sector en su conjunto (volumen físico)
1955	1 373 760	117.8	108.8
1956	1 510 720	129.5	118.1
1957	1 503 104	128.9	115.5
1958	1 453 312	124.6	106.7
1959	1 529 664	131.2	105.0
1960	1 487 616	127.6	109.7
1961	1 166 208	100.0	100.0
1962	957 376	82.1	84.3
1963	788 672	67.6	73.3
1964	895 936	76.8	75.1
1965	857 856	73.6	73.1
1966	966 208	82.9	82.7
1967	879 104	75.4	76.5
1968	869 312	74.5	79.1
1969	782 656	67.1	82.2
1970	714 444	61.3	90.0
1971	839 724	72.0	95.3
1972	889 140	76.2	96.7
1973	740 486	63.5	78.2
1974	762 294	65.4	83.2
1975	844 219	72.4	101.8
1976	803 995	68.9	-
1977	703 111	60.2	-

Fuente: Banco Central, citado en "La Industria de la Construcción y la Economía Nacional. 1970-1975"; Comisión Coordinadora para el Desarrollo Económico (COMCORDE), Montevideo, 1977; Banco Central.

/especulativos, en

especulativos, en compra o construcción de inmuebles suntuarios, o en simple especulación con moneda extranjera. Indudablemente la adquisición, construcción o inversión en construcciones urbanas, siempre constituyó - hasta la crisis del sector - una forma segura de invertir ganancias que permitía además diversificar actividades obteniendo ganancias de otras fuentes fuera del sector rural. "No se trata, por tanto, de que un dinamismo excesivo de la construcción haya absorbido los recursos que la economía podía destinar a otros fines. Por el contrario, ha sido la paralización, la enorme falta de vitalidad de la economía en su conjunto (y, en especial, los sectores industrial y agropecuario) los que dejaron al país semiparalizado y tornaron la construcción de viviendas desproporcionadamente grande."1/ Pero, en todo caso, lo invertido en vivienda quedó en el país creando un importante capital social, es decir, creando el stock de viviendas que ha permitido al Uruguay subsistir sin los problemas habitacionales graves que afectan a otros países de la región.2/

Por otra parte y tal como lo señala el cuadro 15, la participación del sector construcción en la formación bruta de capital fijo siempre fue considerable entre 1955 y 1977 pese a las crisis sectoriales. La participación más alta en términos relativos se logra en 1958 para luego descender a su punto más bajo en 1962. En términos reales la participación más alta se logra en 1956 y la más baja en 1965 (plena crisis de la construcción). El cuadro refleja además la crisis de los otros sectores a través de su escasa capacidad de participación, y por tanto, la crisis económica de todo el país, dentro de la cual el sector construcción sobresale no por su propio dinamismo sino más bien por la incapacidad de los otros sectores.

Resta por explicar, entonces, por qué resultó conveniente hasta aproximadamente 1960 y también en los últimos años, la inversión en vivienda. Es decir, por qué se invirtió en ese sector y no se optó por dar otra salida a los capitales.

1/ Terra, op. cit.

2/ Terra, op. cit.

Cuadro 15

FORMACION BRUTA DE CAPITAL FIJO
POR TIPO DE BIENES

(En miles de N\$ a precios de 1961 y porcentajes)

Años	Construcción	Maquinaria y equipo	Plantaciones y cultivos permanentes	Total
1955	1 728 (55.1)	1 391 (44.4)	16 (0.5)	3 135 (100)
1956	1 844 (57.4)	1 031 (31.6)	20 (0.7)	2 895 (100)
1957	1 816 (61.1)	1 127 (38.0)	27 (0.9)	2 970 (100)
1958	1 657 (77.0)	471 (21.9)	24 (1.1)	2 152 (100)
1959	1 631 (72.1)	611 (27.1)	(0.8)	2 261 (100)
1960	1 758 (70.7)	709 (28.5)	21 (0.8)	2 488 (100)
1961	1 580 (57.4)	1 142 (41.5)	31 (1.1)	2 753 (100)
1962	1 312 (46.7)	1 472 (52.4)	26 (0.9)	2 810 (100)
1963	1 166 (50.1)	1 114 (47.9)	47 (2.0)	2 327 (100)
1964	1 182 (57.7)	794 (38.8)	73 (3.5)	2 049 (100)
1965	1 160 (59.5)	701 (35.4)	90 (4.6)	1 951 (100)
1966	1 300 (67.7)	499 (26.0)	120 (6.3)	1 919 (100)
1967	1 207 (55.8)	828 (38.2)	130 (6.0)	2 165 (100)
1968	1 241 (61.7)	579 (28.8)	190 (9.5)	2 010 (100)
1969	1 288 (50.2)	1 109 (43.2)	171 (6.6)	2 568 (100)
1970	1 413 (51.5)	1 191 (43.4)	141 (5.1)	2 745 (100)
1971	1 499 (52.2)	1 066 (37.1)	306 (10.7)	2 871 (100)
1972	1 528 (65.3)	581 (24.8)	232 (4.9)	2 341 (100)
1973	1 238 (61.4)	528 (26.2)	251 (12.4)	2 017 (100)
1974	1 370 (64.2)	532 (24.9)	232 (10.9)	2 134 (100)
1975	1 828 (62.6)	960 (32.9)	130 (4.5)	2 919 (100)
1976	1 707 (53.5)	1 377 (43.2)	107 (3.3)	3 191 (100)
1977	1 956 (51.5)	1 744 (45.9)	100 (2.6)	3 800 (100)

Fuente: Banco Central del Uruguay.

/Las razones

Las razones se encuentran fundamentalmente en las características del proceso histórico de urbanización en el Uruguay. Estas, que sólo se pueden esbozar aquí, podrían resumirse de la siguiente forma:^{1/}

a) El proceso de urbanización uruguaya arranca desde los orígenes de la colonización y estará siempre en función de las motivaciones de los colonizadores (defensa de un territorio abierto y fronterizo); no sería exagerado afirmar que lo que constituye hoy el territorio del país emerge desde sus orígenes coloniales y funciona ya como un espacio urbanizado.

b) Se trata de una urbanización concentrada en pocas ciudades y, sobre todo, paulatina y generalizada: casi todos los departamentos concentran en la actualidad alrededor del 50% de su población en la capital departamental, excepto el departamento de Montevideo que concentra el 96%.

c) El Uruguay siempre contó con una población rural escasa y dispersa; nunca existieron grandes asentamientos de población rural ni una población campesina en términos estrictos, es decir, una población más o menos numerosa de pequeños productores rurales (arrendatarios o propietarios), vinculados entre sí regionalmente y por intereses comunes; por el contrario predominó y predomina un tipo de explotación ganadero-extensivo que ha sido uno de los principales factores de la migración campo-ciudad.

d) La migración campo-ciudad es un proceso que se inicia hace ya aproximadamente un siglo, pero es moderado del punto de vista cuantitativo, es decir, la población excedente del medio rural puede ser absorbida bastante bien por el medio urbano, en la industria (en los períodos de auge), en la construcción (según períodos) y, sobre todo, en servicios en general.

e) Las capitales departamentales ofician además, en el proceso migratorio, como amortiguadores al crecimiento urbano de Montevideo puesto que el primer destino del migrante es generalmente la capital departamental u otra ciudad menor y luego recién se traslada a Montevideo (normalmente cuando ya tiene trabajo asegurado o por lo menos buenas perspectivas en la capital del país).

^{1/} Para este punto puede consultarse: "Proceso de asentamientos urbanos en el Uruguay: Siglos XVIII y XIX" y "Una red urbana ordenadora de un espacio vacío: el caso uruguayo", Cocchi, Klaczko y Roade, CIESU, septiembre, 1977, Montevideo; Martorelli, Horacio. "Urbanización y desruralización en el Uruguay", Centro Latinoamericano de Economía Humana, Montevideo, marzo, 1978.

f) El crecimiento de las ciudades uruguayas no fue, en consecuencia, abrupto como es el caso de la mayoría de las ciudades principales del área a partir de la década de los años cincuenta, lo cual permitió mantener el problema de la vivienda (construcción, asignación, acceso, etc.) siempre a un nivel aceptable hasta 1960 aproximadamente. Prueba de este tipo de crecimiento urbano lo constituye el desarrollo armónico de las principales ciudades del interior del país, las cuales han conservado a lo largo del tiempo un tamaño homogéneo, es decir, que han crecido más o menos al mismo ritmo manteniendo dimensiones siempre semejantes.

g) Por lo tanto, el gran problema de la urbanización en América Latina, esto es, el impacto social de los grupos migrantes que buscan mejores condiciones de vida en las grandes ciudades que crecen aceleradamente y en forma desproporcionada en pocos años, no se da con la misma magnitud en el Uruguay y, teniendo en cuenta las características demográficas del país, es muy improbable que se plantee en el futuro. Existe si el problema de la macrocefalia urbana de Montevideo pero, en todo caso, ésta no deriva de un crecimiento acelerado puesto que tal característica ya existe a partir de la segunda mitad del siglo pasado en función de factores que no viene al caso analizar aquí. En suma, el esquema urbano del país quedó trazado prácticamente en ese período y se ha mantenido hasta el presente, excepto algunas variantes derivadas del carácter metropolitano que ha asumido en los últimos tiempos Montevideo.

h) Paralelamente, como ya hemos visto, la riqueza generada en el medio rural se fue invirtiendo en buena parte, directa o indirectamente, en el medio urbano en el sector construcción. Pero se invertía en un medio donde la demanda de viviendas crecía a ritmo moderado y se canalizaba institucionalmente a través de las diversas leyes ya referidas en la parte introductoria, orientándola hacia la adquisición o construcción de viviendas y garantizando al inversor una rentabilidad segura evitando los riesgos de una especulación desenfrenada que puede aparejar un crecimiento urbano acelerado.

i) A su vez, el Estado interviene poco en forma directa en la expansión del sector vivienda si bien no puede afirmarse que quede al margen. Esto hace que el mercado de vivienda urbana, a lo largo de mucho tiempo se haya regulado "libremente" hasta la aparición de las primeras leyes de alquileres

"proteccionistas" (1940-1950). Estas leyes constituyen una intervención indirecta del Estado en el mercado, a la cual recurre cuando su capacidad de canalizar institucionalmente la demanda de viviendas hacia la adquisición o construcción, se agota y cuando, por tanto, la renta urbana se eleva más allá de límites aceptables. El Estado trata entonces de "congelar" la situación por la vía indirecta de "congelar" la renta urbana, sin intervenir directamente en el desarrollo del stock de viviendas hasta 1969. En vista de esta situación y a partir de 1955 aproximadamente, la inversión en vivienda se vuelca en gran medida a la construcción en zonas balnearias ya sea en viviendas suntuarias o en viviendas "de temporada" 1/ que, en las proximidades de Montevideo, se utilizarán luego como lugar de residencia permanente cuando en los últimos años, esas zonas se transforman en periféricas de Montevideo del punto de vista urbano.

En suma, no son causas puramente demográficas las que determinan las necesidades de vivienda. Es cierto que, en buena parte, los cambios en las necesidades de vivienda son función de la incorporación de nuevos hogares durante un determinado período, lo cual puede derivar de la subdivisión de la familia patriarcal, pero también dependen de migraciones internas y, en particular, de la forma en que éstas se llevan a cabo, de cómo se organizó históricamente el sistema urbano, de su capacidad de absorción, de la distribución del ingreso, etc. "Es imposible por lo tanto, deducir conclusiones acerca de los cambios en las necesidades de vivienda por medio de los cambios en el tamaño de la población; en otras palabras, es totalmente erróneo suponer que las necesidades aumentan en proporción a la población total."2/ Y es evidente que, en el caso uruguayo, las necesidades y los volúmenes construidos se han situado año a año muy por encima del crecimiento poblacional (cuadro 13). Como ya se ha señalado, la presión demográfica

1/ Viviendas que se arriendan por el verano y de las cuales se espera obtener una renta segura y más elevada que en Montevideo.

2/ Gustavsson, J. "Las necesidades futuras de vivienda", trabajo presentado al Seminario Latinoamericano sobre estadísticas y programas de vivienda, septiembre de 1962, citado por Lombardi, Mario, en "Proyecciones de Hogares en el Uruguay (1965-1985). Estimación de las necesidades futuras de vivienda", CIESU, agosto de 1976.

sobre el sector, no juega entonces prácticamente ningún papel y más bien constituye un factor que cobra importancia más por su ausencia que por su presencia, en la medida en que permite explicar algunos rasgos de las políticas y de la planificación en ese sector.

A modo de resumen se pueden aplicar al caso uruguayo cuatro situaciones que Geisse considera como representativas "de las diversas racionalidades y formas de asociación de los agentes inmobiliarios" 1/ y que en el caso concreto, describen bastante bien algunos momentos históricos por los cuales ha pasado el sector vivienda.

En la primera situación, predomina el agente propietario de tierras; la actividad dominante del mercado inmobiliario es la subdivisión y venta privada de lotes de terreno; dentro de estas actividades, las empresas constructoras juegan un papel subordinado limitándose a la construcción de viviendas unifamiliares para los compradores de lotes de terrenos. Es prácticamente la situación imperante en el Uruguay hasta principios del presente siglo en pleno proceso de expansión urbana de Montevideo.

En la segunda situación, predomina la empresa constructora aunque, en el caso del Uruguay, no cumple las actividades complementarias que señala Geisse (salvo en muy contadas ocasiones) como por ejemplo: subdivisión, urbanización, financiamiento, propaganda, etc. La racionalidad dominante, señala el autor, es el beneficio de la empresa, lo cual en algunos casos puede llegar a derivar en conflictos con los propietarios de tierras. El conflicto surge al tratar de vender estos terrenos a precios especulativos buscando capitalizar para sí la valorización del suelo que resultaría de la realización del proyecto. Es la situación vigente desde 1960 aproximadamente en el Uruguay en la parte de construcción de viviendas a cargo de empresas enteramente privadas. En el caso de construcciones de viviendas a cargo o financiadas en todo o en parte por organismos públicos - especialmente el Banco Hipotecario - éstos sí asumen u obligan a asumir a la empresa que financian, actividades complementarias, sobre todo, financiamiento, comercialización y propaganda (generalmente, tal como señala el autor, las funciones de promoción y corretaje son entregadas a agentes especializados).

1/ Geisse, Guillermo, cit.

En la tercera situación predomina el capital financiero y el mercado inmobiliario tiende a integrarse bajo la racionalidad especulativa de ese capital. En cualquier caso se trata de construcciones destinadas a sectores de altos ingresos. El "promotor" (financistas, comisionistas, inmobiliarias, etc.) oficia de intermediario y, si bien en la mayoría de los casos no cumple más que un papel de mera intermediación no especializada, eleva enormemente y en forma absolutamente artificial el precio de la tierra. La situación corresponde a las construcciones actuales en Punta del Este y otras zonas balnearias, aunque el desarrollo de estas zonas comienza en realidad hacia la década del sesenta. También en alguna medida se puede aplicar a algunas zonas de Montevideo a partir de la década del sesenta y en la actualidad (últimos tres años).

La última situación, se caracteriza por el "predominio del sector informal". En esta situación, la racionalidad dominante es la reivindicación urbana más o menos espontánea. La ocupación de las tierras se realiza al margen del mercado a través de acciones ilegales con o sin la tolerancia del Estado. Pueden existir dos variantes: a) venta ilegal de lotes, variante que podría ser un caso particular de la situación primera señalada y, b) invasión espontánea u organizada de terrenos por parte de grupos populares, con una participación estatal tolerante o represiva según los casos. Para el Uruguay, la variante señalada en primer término podría encuadrar, en algunos casos, en el período indicado al describir la primera situación. La segunda variante podría manifestarse en el medio urbano uruguayo de manera espontánea (nunca organizada) a través de la ocupación de terrenos (generalmente tierras fiscales, o abandonadas por sus dueños, pero nunca una apropiación directa) por parte de marginados los cuales por simple agregación van formando lo que se conoce como "cantegriles" (conjunto de viviendas construidas con material de desecho y sin ningún plan preconcebido), fenómeno que se extiende, sobre todo en Montevideo, a partir de la década del cincuenta. No se trata además de ningún tipo de "reivindicación" urbana en el caso uruguayo sino simplemente de la búsqueda de un lugar casi siempre con carácter provisorio, donde asentarse. De todos modos, el fenómeno no tiene la importancia cuantitativa que alcanza en otros países de la zona y que permiten a Geisse tipificar especialmente la situación.

III. TENDENCIAS PERCEPTIBLES DENTRO DEL PERIODO. DEFICIT HABITACIONAL. POLÍTICAS PÚBLICAS Y PRIVADAS.

Se pueden distinguir cinco grandes períodos en la evolución de los últimos treinta años de la industria de la construcción, teniendo en cuenta los criterios empleados por COMCORDE.^{1/}

- a) 1950-1956. Se trata de un período de expansión durante el cual se aprueban diversas medidas para incentivar el sector vivienda como la creación del Departamento Financiero de la Habitación del Banco Hipotecario del Uruguay y, un poco antes, la aprobación de la ley de Propiedad Horizontal. El crecimiento del sector en su conjunto alcanza tasas promediales del 5.8% anuales.
- b) 1956-1960. Se trata de un período intermedio de estancamiento, donde el sector prácticamente no crece (0.2% anual). El descenso en este período está motivado por el del sector público (véase nuevamente el cuadro 1), en especial por la crisis del Banco Hipotecario. En cambio, el sector privado de construcción de viviendas evoluciona favorablemente, sobre todo, la construcción en ciertas zonas residenciales de Montevideo.
- c) 1961-1965. El sector en su conjunto sufre un retroceso importante en este lapso, involucionando a un promedio acumulativo anual del 6.5%. Este proceso se da tanto a nivel de la actividad pública como privada y se relaciona con el empuje de la inflación que deterioró las fuentes de financiamiento, sobre todo el Banco Hipotecario, desestimulando la inversión. La paralización del sector es prácticamente total.
- d) 1966-1970. En este período hay una leve tendencia al alza, creciendo el sector a una tasa del 1.5%, inferior no obstante a los niveles de actividad de la década anterior. Sobre el final de esta etapa entra en vigencia la ley que crea el Plan Nacional de Viviendas.

^{1/} Comisión Coordinadora para el Desarrollo Económico, "La industria de la construcción y la economía nacional. 1970-1975", Montevideo, 1977. Los datos que se mencionarán para cada período provienen de la misma fuente.

e) 1971-1979. El período se puede fraccionar en tres etapas:
i) en 1971-1972, el Plan Nacional de Viviendas incentiva la actividad del sector y las construcciones privadas, por ejemplo, determinan en 1972 la tasa de crecimiento del Producto Bruto Interno sectorial; ii) en 1973 se produce un gran deterioro de todo el sector (véase cuadro 14) motivado por factores políticos y por el aumento de los insumos importados; iii) entre 1974 y 1979 el sector crece a través de la construcción de obras públicas y a una reactivación del Plan Nacional de Viviendas sobre todo en lo que tiene que ver con su capacidad de captación de fondos. De todos modos, los niveles de crecimiento son muy moderados. En los últimos dos años (1978-1979) se observa un cierto auge de las construcciones privadas sobre todo en zonas residenciales de Montevideo 1/ y, particularmente, en Punta del Este, en función de la demanda agregada provocada por una coyuntura turística favorable. Sin embargo, el hecho más relevante del período es la intervención creciente del Banco Hipotecario a través del Plan Nacional de Vivienda en la mercado habitacional, lo cual, en definitiva evitó una caída mayor a la industria de la construcción (la participación del referido Plan en la producción anual de viviendas llegó al 35% en el año 1975).

Lo que resulta meridianamente claro de este resumen es que el sector no ha logrado recuperar - y aparentemente está muy lejos de hacerlo - los niveles de actividad registrados entre 1950 y 1960. Luego de este período entra en una crisis que se prolonga prácticamente hasta el presente, con algunos períodos de alza y con repuntes parciales como el actual motivado en factores ajenos al sector, de índole especulativo.

1/ El concepto de "zonas residenciales" aplicado a la ciudad de Montevideo que se ha utilizado, es siempre aproximado dado que no es una ciudad que haya desarrollado históricamente una segregación espacial demasiado tajante y definida geográficamente. No obstante, en los últimos diez años aproximadamente, la zona de la costa Este ha tendido a transformarse, a partir de límites bastante precisos que tienen que ver con las posibilidades diferenciales de acceso a las mismas derivadas en función del costo de la tierra, en típicas "zonas residenciales". Existen, sin embargo, dentro de estas zonas ciertas discontinuidades y subsisten por otra parte, otras zonas con elevados precios de la tierra.

Cabe preguntarse a esta altura si se puede realmente considerar como "crítica" a una situación que se prolonga durante veinte años y que, aparentemente, no tiene miras de cambio. En los hechos, cuando se hace referencia a una situación crítica se está pensando en un proceso coyuntural, relativamente breve y que supone una caída de nivel o un simple desmejoramiento respecto a un estado inmediato anterior. Una situación de este tipo suele tener además una salida o solución definida e identificable en el tiempo que da por terminado el período crítico, abriendo una nueva etapa distinta a todas las anteriores. Nada de esto ocurre en el caso concreto. Incluso la prolongación de una situación en el sector vivienda que supone una baja en los niveles de participación del mismo en la economía, hace suponer que nos encontramos frente a un estado "normal", a una adecuación del sector a una realidad económica, demográfica y social. En suma, cabe preguntarse si la situación relacionada para el período 1950-1956 era una situación "normal" o era una situación artificial provocada por una hiperinversión en el sector derivada de la falta de vitalidad de los otros sectores económicos, que tornó a la inversión en construcción de viviendas en desproporcionadamente grande y que, sin embargo, generó una situación relativamente buena en el sector como ya se ha indicado (cf. Terra. cit). Si esto es así y si, por ejemplo, se toma como referencia los datos del cuadro 14, lo que ocurriría a partir de la década del sesenta es una adecuación del sector que, en primera instancia, puede llamarse crítica pero que, a lo largo de los años se ve en perspectiva como una adecuación al mercado. Si bien este aspecto no puede tratarse aquí en toda su extensión - por ahora nos interesa sólo el análisis de las políticas de vivienda - no está demás señalar su importancia en cuanto el correcto planteamiento de un problema es garantía de una correcta solución o explicación del mismo.

Sea como sea, las causas de esta situación son varias pudiendo señalarse como principales a las siguientes: la hiperinversión en el sector (aspecto ya tratado en otra parte de este trabajo), la falta de planificación urbana, dirigismo contractual en materia de arrendamientos y desalojos, la tributación inmobiliaria, la política crediticia y la ausencia de sistemas cooperativos y de promoción de fondos sociales en la producción de viviendas.

/a) La

a) La falta de planificación urbana. La ausencia de una adecuada planificación urbana es uno de los factores que han contribuido a la crisis del sector. "Física y socialmente los modernos alojamientos urbanos son parte integral del ambiente que los rodea. Unidos a una red de caños, cables, vías de comunicación, medios de transporte y servicios públicos, deben contar, en su proximidad con escuelas y negocios. No constituye una novedad para los científicos sociales el hecho de que muchas de las funciones que antes se cumplían en el hogar actualmente se realizan a través del comercio o las actividades comunales."1/

Siendo así, es necesario que una política de vivienda se establezca en forma conjunta con la planificación urbana. Si falta esa adecuada planificación urbana, la situación habitacional se agrava, ya que se construyen viviendas en lugares carentes de servicios públicos, obligando a la extensión de los mismos con el lógico encarecimiento de esos servicios y las deficiencias derivadas de la extensión. Por supuesto esto hace más difícil la situación de personas de reducidos ingresos que deben residir en lugares alejados obligándolos a caros e incómodos desplazamientos. Mientras tanto, mucha tierra ubicada en zonas ya urbanizadas, permanece sin uso o dedicada a actividades que pueden realizarse en las afueras de la ciudad.2/ Es el caso típico del desarrollo de Montevideo, ciudad sumamente extendida geográficamente a partir de urbanizaciones "espontáneas" en la periferia, quedando en plena zona urbana grandes espacios vacíos sin aprovechamiento. El Plan Regulador de Montevideo nunca puso límites serios a la extensión urbana dentro del departamento de Montevideo sino que lo que hizo en definitiva fue tratar de organizarla a través de la imposición de ciertos requisitos mínimos a los loteos y ventas de terrenos como, por ejemplo, trazado y apertura de calles, existencia de servicios de agua corriente y energía eléctrica, etc. Por otro

1/ Bauer, Catherine en "Problemas sociales de la planificación de la vivienda", citada por Gustavo Nicolich y Herbert Porro, op.cit.

2/ Nicolich, G. y Porro, H., cit. .../lado, fomentó

lado, fomentó la extensión a través, por ejemplo, de limitaciones estrictas a la altura que pueden alcanzar las construcciones colectivas y también de prohibiciones a la construcción de altura en extensas zonas de la ciudad. Los problemas derivados del desarrollo no planificado, se agravaron con la formación de grandes zonas urbanas periféricas a la ciudad, situadas fuera del departamento de Montevideo pero que, no obstante, deben ser abastecidas de los servicios esenciales desde Montevideo.

b) El dirigismo contractual. Si bien en otro lugar de este trabajo ya hemos hecho referencia a este aspecto, conviene ahora especificar algunos puntos dada su importancia a través de todo el proceso. Si bien desde mucho tiempo atrás se dictaron en el Uruguay normas legales destinadas a regular las relaciones propietarios-arrendatarios, puede decirse que la Ley 10460 del 16 de diciembre de 1943 marca el inicio de un período de agudo y permanente dirigismo en materia de contratos de arrendamientos que rigió hasta aproximadamente 1974 cuando se aprueba la ley llamada de "libre contratación" 14219 - aunque ya antes, en 1969, mediante otra ley se había atemperado el régimen - que adquiere vigencia plena para el rubro vivienda, recién en julio de 1979. "Desde 1943 al presente (1974), se han dictado más de cincuenta leyes, es decir, casi dos por año, lo que demuestra la inestabilidad del régimen, y la inseguridad de las soluciones dictadas".^{1/}

El dirigismo contractual a lo largo de una frondosa y desordenada legislación, se manifestó sobre todo en dos aspectos fundamentales: precio de los alquileres y normas prohibitivas o limitativas a los desalojos. En cuanto a los precios, las distintas leyes limitaron al máximo la libre contratación de los mismos a través de los mecanismos más diversos como, coeficientes determinados por ley, fijaciones judiciales o por vía administrativa, etc. Y, en cuanto a los desalojos, los mismos se limitaron a las llamadas causales de excepción: viviendas expropiadas, incumplimiento del inquilino, vivienda propia, etc.

^{1/} Nicolich-Porro, cit.

Además, durante más de treinta años el mercado de la vivienda en materia de alquileres, estuvo regido prácticamente por una legislación de emergencia, dictada sobre la marcha, que supuso una política dirigista y pretendidamente proteccionista del inquilino. En los hechos se quiso resolver a través de leyes un problema de fondo que se vincula, entre otras cosas, con un mercado de viviendas insuficientes. Incluso para algunos autores como Nicolich y Porro, Terra, etc., esta legislación ha sido una de las principales causas determinantes de la crisis. Pero además su pretendida política - la protección del inquilino de menores recursos - nunca se cumplió. "Ya en 1965, expresaba la CIDE que: 'la política de alquileres no ha configurado una solución efectiva para los estratos de bajos ingresos'. Y es evidente que así ha sido. El congelamiento de precios en los arrendamientos produjo, como es lógico y natural, el desaliento de las inversiones privadas en la construcción de viviendas. El capital privado que fue siempre proveedor de viviendas para arrendar, se retiró del mercado y el sector público, naturalmente obligado a sustituirle, no lo hizo."^{1/}

¿A quién benefició entonces esta política de arrendamientos? Sabemos que no benefició al inquilino de escasos recursos, ni al propietario, ni mucho menos a la industria de la construcción que reduce notablemente sus niveles de actividad. Aparentemente vino a beneficiar al arrendatario de ingresos medios que ocupaba una vivienda relativamente confortable, particularmente a partir de los últimos años de la década de los años cincuenta cuando comienza a aumentar año a año la tasa inflacionaria, reduciendo rápidamente el precio del arriendo fijado por ley. Es decir que, a este estrato - que por otro lado pudo defender por distintas vías sus ingresos de la inflación - la legislación proteccionista le permitió "financiar" la vivienda que arrendaba a un precio muy bajo lo cual, a su vez, le permitió ahorrar invirtiendo en otro tipo de bienes (compra de vehículos, construcción o adquisición de viviendas en balnearios) y finalmente, a muchos les permitió adquirir la vivienda que arrendaban o comprar otra usada (cuadros 11 y 12). En definitiva, la legislación dirigista permitió que muchos arrendatarios de medianos ingresos se

^{1/} Nicolich y Porro, cit.

transformaran en propietarios (cuadros 9 y 10) generando, al cabo de muchos años, una cierta redistribución interna de la propiedad urbana entre los sectores medios y altos de la población, pero a la vez desestimuló las iniciativas dirigidas a la construcción de nuevas viviendas.

Paralelamente el Instituto Nacional de Viviendas Económicas (INVE), principal institución pública productora de viviendas para estratos de escasos recursos, construyó en veinticinco años de actividad sólo 5 228, o sea, un promedio de 213 anuales.

La Ley 14219 de 1974, en vigencia, ha establecido variaciones fundamentales en el régimen vigente hasta ese año en materia de arriendos y fijaciones de precios: establece la libre contratación en lo referente al precio para los contratos posteriores a su entrada en vigencia; el precio del contrato se actualizará automáticamente cada doce meses a partir de la fecha del contrato y hasta el vencimiento del mismo; la actualización del precio se realiza aumentando el alquiler vigente en el mismo porcentaje de aumento de la Unidad Reajustable (índice aproximadamente similar al porcentaje de aumento de salarios) durante los doce meses inmediatos anteriores al mes en el cual debe efectuarse la actualización; para los contratos anteriores a la vigencia de la ley la actualización del precio se efectúa en forma similar partiendo de la base del precio que se pagaba al momento de la entrada en vigencia de la ley; la libre contratación, o sea, la posibilidad de fijar el precio por parte del propietario o en su defecto solicitar la devolución de la vivienda, previo juicio de desalojo, se hizo efectiva en julio de 1979.

Evidentemente es sobre los contratos anteriores a 1974 donde la ley iba a tener y tiene su mayor impacto y no precisamente por el sistema de actualización del precio, dado que se partía por lo general de arriendos muy bajos, sino por la posibilidad de entrada en vigencia de la libre contratación que indudablemente iba a representar un aumento considerable en el precio. Por tal motivo, la entrada en vigencia de la libre contratación para los contratos anteriores a 1974 se prorrogó por 5 años (inicialmente estaba prevista para julio de 1976) mientras el Banco Hipotecario establecía nuevas líneas de crédito para la adquisición de viviendas.

de viviendas para desalojarlas. Queda entonces en manos del sector público, a través del Plan Nacional de Viviendas, la iniciativa en materia de financiamiento y construcción de viviendas en vistas de la nueva situación en la legislación de arriendos urbanos. Por otro lado, la entrada en vigencia de la libre contratación influyó, en el último año, (1979) en el auge de construcciones en Montevideo ante la expectativa de los agentes financieros, constructores, etc., provocada por la demanda - y el alza de precios consiguiente - de los arrendatarios que pasaban al régimen de libre contratación y que, se suponía, no iban a solucionar su situación contractual, y por tanto, deberían adquirir una vivienda. Además, el alza esperada en los precios de los arriendos provocó anticipadamente una expectativa de renta de la propiedad urbana superior a la existente lo cual, a su vez, hizo aumentar el precio de la propiedad urbana y atrajo inversiones especulativas hacia el sector construcción tanto de grandes inversores como de pequeños ahorristas que conformaron una demanda sostenida a partir de 1978, organizada en función de la compra y venta rápida de propiedades.

c) La tributación inmobiliaria. Es indudable que una buena parte de los problemas habitacionales, lo constituye la programación de una adecuada política tributaria la cual debe constituir una fuente de financiamiento de los gastos públicos y una forma de transformación de la distribución de la renta urbana. En el Uruguay, "en materia de inmuebles, toda la política tributaria seguida hasta el momento ha desconocido los más elementales principios de justicia tributaria y los fines de herramienta de progreso que debe tener el tributo".^{1/}

La falta de reavalúos o retasaciones durante largos períodos, ha significado la erosión de la base impositiva ante la inflación de los precios de la tierra urbana. A su vez, la erosión de la base impositiva favorece a las zonas de mayor valorización y, por lo mismo, en estas zonas de altos ingresos, el sistema tributario es comparativamente más ineficiente que en el resto de la ciudad y, por último, pagan proporcionalmente más

^{1/} Nicolich y Porro, cit.

los que tienen propiedades de menor valor. En general entonces, la tributación ha tenido efectos regresivos.^{1/}

Los inmuebles se encuentran gravados por una doble imposición: una a nivel nacional, la otra a nivel municipal, comprendiendo en ambas impuestos, tasas y contribuciones de mejoras. Tal presión tributaria trae aparejado un desaliento en las inversiones destinadas a construcción con la consecuente carencia en cuanto a reposición del stock.

d) La política crediticia. La ausencia de objetivos precisos en materia de vivienda, el desconocimiento absoluto en términos estadísticos de las necesidades de vivienda y, la ausencia o el deterioro de los mecanismos financieros necesarios, fueron todos factores que determinaron la ausencia de una política crediticia - lo cual, a su vez, influyó notoriamente en la crisis habitacional - hasta la aprobación del Plan Nacional de Viviendas en 1968. La historia de la vivienda en el Uruguay nos muestra claramente que el Banco Hipotecario fue el principal propulsor de la industria de la construcción de viviendas.

No obstante, han sido varios los organismos públicos que han construido o han participado en la construcción de viviendas en forma independiente. El principal de ellos es el INVE, creado en 1937 y actualmente asimilado al Banco Hipotecario. También el Municipio de Montevideo cuyo mayor volumen de obras se ubica entre 1948 y 1958.^{2/} Luego, en 1960, se formó la llamada "Comisión Nacional de Damnificados por las inundaciones de 1959", la cual construyó viviendas durante tres años aproximadamente. Otros organismos públicos han construido viviendas para su propio personal; otros han construido como una forma de inversión, como por ejemplo el Banco de Seguros; otros institutos mixtos se orientaron hacia la construcción de viviendas rurales como es el caso del MEVIR, que empieza a actuar a partir de 1969, etc.

^{1/} El párrafo está tomado libremente de Gelsse, op.cit., el cual se refiere a otras ciudades del área pero que es aplicable totalmente al Uruguay.

^{2/} Terra, cit.

Lo cierto es que todo este esfuerzo reunido representó muy poco. En su mejor momento, los organismos públicos construyeron una vivienda por cada 25 que levantaban los particulares.^{1/}

"De todo esto surge una comprobación incuestionable. Los organismos públicos prácticamente no han pensado en la situación habitacional del país. Sus esfuerzos por más que hayan absorbido muchas veces la atención de la opinión pública y de los gobernantes, han sido tan desproporcionadamente reducidos en relación con el problema habitacional, que deben ser considerados más como manifestaciones simbólicas del deseo de hacer algo, que intervenciones capaces de alterar la situación habitacional."^{2/} Y la gran falla estuvo en el financiamiento que es una de las causas del enorme recargo de los costos. Es obvio que un organismo público sólo puede construir a costos razonables si lo hace en gran volumen y a un ritmo sostenido, pero los continuos incumplimientos de programas, sumados al volumen minúsculo de las obras, hacían imposible costos racionales, pese a que dichos organismos tenían personal más que suficiente como para construir miles de viviendas al año.

Más importante ha sido y es, del punto de vista de la situación habitacional, la política estatal de crédito al sector privado. En este aspecto, el principal protagonista ha sido, y lo es hoy más aún, el Banco Hipotecario. En 1957 en momentos de máxima actividad, llegó a prestar para construcción de viviendas una suma que representó un 27% de la inversión bruta en viviendas en ese mismo año. El Banco Hipotecario operaba hasta 1968 principalmente en base a la emisión de títulos hipotecarios, adquiridos en el mercado por todo tipo de ahorristas dado que, antes del incremento del índice inflacionario existía casi una "tradición" de colocación en títulos hipotecarios, basada en un sólido prestigio de los mismos como forma de ahorro que alcanzaba a distintos estratos sociales. Los préstamos para vivienda se hacían en títulos y el Banco aparecía como

^{1/} Terra, cit. Del cuadro 5, p. 8 del trabajo citado surge que entre 1940 y 1962 todos los organismos públicos reunidos, excepto el Banco Hipotecario, construyeron 7 364 viviendas en todo el país, es decir, 335 por año.

^{2/} Terra, cit.

un mero intermediario entre ahorristas y destinatarios de préstamos. En los hechos actuaba como agente financiero y empresario interviniendo en el mercado de títulos, en el control del destino de los préstamos, en el control de calidad de las construcciones, etc. Pero, aun en los momentos de mayor auge, su política no alcanzó a los estratos más bajos ni planificó la construcción de viviendas para los más necesitados, a lo cual debemos sumar que el mayor volumen de préstamos se dirigió a Montevideo. Por tal motivo, la contribución del Banco fue más importante en cuanto a la formación del stock de viviendas que en lo que tiene que ver con la eliminación del déficit habitacional. No obstante, a través de algunas leyes como la llamada Ley Serrato, se permitió a amplias categorías de empleados del Estado obtener una vivienda en condiciones muy ventajosas, con la garantía de su sueldo y, es indudable, que entre estos destinatarios los había de nivel de ingresos bajos.^{1/}

De todas formas cualquiera haya sido su significación social y económica, este sistema público de financiamiento fue prácticamente destruido por la inflación la cual, a su vez, hizo perder enormes cantidades de dinero a los ahorristas y provocó la pérdida del prestigio del Banco que había sido su base operativa en cuanto a captación de ahorros. Por lo tanto ya no pudo conceder créditos adecuados y a partir de 1963 comienza a retirarse del mercado inmobiliario para llegar a estar hacia 1967 y 1968, próximo al cierre definitivo. A su vez, aquellos que lograban obtener un préstamo en esa época, contando con la inflación, contraían grandes deudas que en situaciones normales no hubieran podido saldar. "Mucha gente recibió así, de regalo, tal vez 9 décimos del valor de su vivienda y se formó de este modo, o incrementó, su capital."^{2/} Por supuesto que los sistemas de ahorro previo y préstamo que organiza el Departamento Financiero de la Habitación del Banco a partir de 1947, corrieron la misma suerte a manos de la inflación, dado que los ahorros que se iban depositando 24 o 30 meses antes del otorgamiento del préstamo, se iban desvalorizando rápidamente lo mismo que el monto del préstamo. Por otra parte, si bien el

^{1/} Cf. Terra, cit., y Nicolich y Porro, cit.

^{2/} Terra, cit.

Cuadro 16

PRESTAMOS ESCRITURADOS POR EL BANCO HIPOTECARIO DEL URUGUAY

(En millones de pesos de 1969) a/

Años	Monto
1955	8 800
1956	11 400
1957	10 500
1958	9 000
1959	7 000
1960	3 750
1961	4 670
1962	3 820
1963	1 780
1964	2 590
1965	1 370
1966	1 280
1967	466
1968	355

Fuente: COMCORDE.

a/ En 1975 (2° semestre) el Banco concretó (escribió 2 994 operaciones); en 1976 (1er semestre) 1 796; en 1977 (2° semestre) 3 297; en 1978 (1er y 2° semestre) 11 442, según datos del Boletín Estadístico del Banco para cada período citado. Las operaciones concretadas en cada período no se refieren a montos ni significan que el Banco haya entregado en las fechas indicadas una cantidad similar de viviendas puesto que, la escrituración se realiza un tiempo después de la entrega efectiva de la vivienda (dos años aproximadamente) y, además, la escrituración del préstamo hipotecario engloba tanto la adquisición de viviendas nuevas dentro del Plan como la construcción, refacción, adquisición de vivienda usada, etc. De todos modos, los datos reflejan en buena medida la evolución reciente del Banco.

sistema funcionó bien al principio en ausencia de inflación, nunca tuvo la importancia que alcanzó la colocación de ahorros y el otorgamiento de préstamos sin ahorro previo, hasta la aprobación del Plan Nacional de Vivienda en 1968 dado que una de sus bases principales es justamente el ahorro previo.^{1/} Este plan, cuyo organismo ejecutor es el Banco, establece un nuevo sistema financiero que se basa en el reajuste tanto de los depósitos como de los préstamos, tratando de ponerlos al amparo de la inflación e intentando canalizar nuevamente el ahorro público hacia el Banco. Se faculta además al Banco para convertir los títulos hipotecarios emitidos a la fecha de la sanción de la ley en Obligaciones Hipotecarias Reajustables (OHR) a un 5% de interés anual (actualmente dicho interés se sitúa en 11%) y a efectuar emisiones de tales Obligaciones las cuales se cotizan aceptablemente hasta el momento, en el mercado bursátil. De esta forma, el Banco ha vuelto a ser la institución pública principal en materia crediticia destinada al financiamiento de la construcción de viviendas a través de distintas líneas de crédito.

^{1/} Terra, op.cit., señala otras leyes y mecanismos especiales que vinieron a suplir en parte las carencias del Banco pero que en los hechos, señalamos nosotros, son un buen indicador de la ausencia de políticas públicas en materia de viviendas y del más mínimo sentido de economía de esfuerzo. La Caja Bancaria, por ejemplo, creó un sistema de financiamiento para una categoría específica de funcionarios bancarios; otros organismos públicos desviaron recursos de la finalidad propia a que estaban destinados como, por ejemplo, las Cajas de Jubilaciones las cuales concedieron préstamos a sus funcionarios que en muchos casos les permitió construir una vivienda en Montevideo, equiparla, amoblarla, etc., y construir otra en una zona balnearia. También otros organismos financiaron viviendas para sus funcionarios como el Poder Legislativo, ANCAP, UTE, etc., todos con sus correspondientes mecanismos de actualización. "Pérdida de visión global, sin ánimo para crear un sistema crediticio capaz de atender las necesidades de la población entera, políticos y grupos interesados se dieron a la tarea de acumular multitud de formas parciales de crédito, hechas para beneficio de grupos especiales, sin preocuparse mucho de que el costo de esos sistemas fuera soportado equitativamente." (Terra)

En cuanto a los efectos de la crisis sobre el déficit de viviendas en el Uruguay, tenemos varias estimaciones próximas. Por ejemplo, en 1963, el déficit se estimaba en 85 600 viviendas para todo el país, es decir, un 13% del total de viviendas existentes a ese año; de ese total correspondía a Montevideo alrededor del 7%. Los porcentajes anteriores señalaban niveles bajos con respecto al resto de América Latina, donde estimaciones globales mostraban valores superiores al 30% del total de viviendas.

A su vez, Terra ^{1/} en 1969 estimaba el déficit en 120 000 viviendas suponiendo que cada año a partir de 1960 se construyeron unas 10 000 viviendas menos que las necesarias por lo que, el déficit según el autor se incrementó en forma sensible entre 1963 y 1969. Por su parte la Dirección Nacional de Vivienda (DINAVI) estimaba el déficit en 1972 en 117 400 en base a los estudios de la CIDE, a proyecciones demográficas y a estimaciones de la propia DINAVI.

De acuerdo a lo que surge de los datos anteriores, el déficit se ha multiplicado en Montevideo por 3.5 en nueve años, con un promedio de aumento anual del déficit estimado en 4 600 viviendas. A su vez, el aumento del déficit en el Interior ha sido menor, multiplicándose en el mismo período por 1.4. Se mencionan como factores explicativos del aumento del déficit en Montevideo a los siguientes: a) mayor crecimiento anual del número de nuevos hogares en Montevideo; b) mayor necesidad de reposición anual (10.000 contra 8.500); c) mayor producción de viviendas nuevas en el Interior, sobre todo en zonas balnearias.^{2/}

De todos modos, en 1972 el déficit total se situaba en el 13% del total de viviendas existentes, manteniéndose entonces los niveles de 1963. No obstante, dicho déficit debe considerarse importante y factible de crecimiento en razón de la clara correlación que existe entre déficit de vivienda y los niveles de la población de bajos ingresos y ciertas zonas geográficas, como por ejemplo en el medio rural. (Véase cuadro 19.)

^{1/} Terra, cit.

^{2/} DINAVI, citado en Aguirre, Rosario, "Uruguay, Datos Básicos. La vivienda en el Uruguay", FCU, 1976, Montevideo.

Cuadro 17

EVOLUCION HISTORICA DEL DEFICIT DE VIVIENDAS 1963/1972 a/

Años	Montevideo	Interior Nucleado	Rural Dispersa	Total del país
1963	16 700	18 500	37 000b/	72 000c/
1964	20 000	19 400	37 000b/	76 400
1965	23 900	19 300	37 000b/	80 200
1966	29 700	17 500	37 000b/	84 200
1967	34 800	16 400	37 000b/	88 200
1968	39 800	15 900	37 000b/	92 700
1969	44 000	15 700	37 000b/	96 700
1970	50 000	17 900	37 000b/	104 900
1971	54 800	19 700	37 000b/	111 500
1972	59 200	21 200	37 000b/	117 400

Fuente: Datos básicos.

- a/ Las cantidades representan los saldos deficitarios anuales luego de ser comparada la demanda anterior y las construcciones de viviendas del año precedente.
- b/ Se supuso constante la demanda de viviendas en el medio rural en razón del descenso de la población.
- c/ A la cifra estimada por la CIDE en 1963 (85 000 viviendas) se le deduce la correspondiente a la construcción de viviendas en dicho año.

Cuadro 18

NUMERO DE HOGARES Y VIVIENDAS. URUGUAY 1975

	Número de hogares	Número de viviendas
Montevideo	390 581	373 687
Interior	448 329	501 273

Fuente: Muestra de Anticipación, 1975.

Cuadro 19

DÉFICIT DE VIVIENDA EN 1972 SEGUN LOCALIZACION GEOGRAFICA

	Montevideo	Interior Nucleado	Interior Rural	Total
Cantidad de viviendas existentes	415 000	350 000	110 000	875 000
Cantidad de viviendas en déficit	59 200	21 200	37 000	117 400
% sobre el déficit total	50	18	32	100
% sobre las viviendas de cada grupo	14	6	33	13

Fuente: Datos Básicos.

/Sin embargo,

Sin embargo, los resultados preliminares del Censo de 1975 señalan una situación diferente en materia habitacional. Por un lado, se deduce que la cantidad de habitantes por vivienda desciende de 3.68 en 1963 a 3.22 en 1975 para Montevideo, y de 3.97 a 2.77 para el Interior. A nivel nacional el promedio se sitúa en 3 habitantes por vivienda. Por otro lado, las cifras preliminares parecerían no indicar un déficit a nivel del país, aunque sí a nivel de Montevideo. (Véase cuadro 18.)

Estos datos podrían llevar a la conclusión de que no existe déficit de vivienda. Pero, si se entiende por déficit de viviendas el número de viviendas que idealmente deberían construirse instantáneamente para alojar a los que no tienen vivienda o reemplazar las que se consideran inutilizables según los niveles exigibles en el país,^{1/} tendríamos para 1972 según el Plan Quinquenal de Viviendas (1973-1977) ^{2/} la siguiente distribución por categoría habitacional para todo el país. (Véase el cuadro 20.)

La información preliminar del Censo de 1975 no permite distinguir estas categorías, indicadas en el cuadro 20, lo cual ocurrirá cuando se posean los resultados definitivos del censo. Pero también debe tenerse en cuenta al evaluar los datos preliminares de 1975, el número de viviendas de ocupación temporaria, es decir, viviendas en zonas balnearias, lo cual nos explicaría la existencia de núcleos familiares con más de una vivienda. De este modo tenemos que el 85% del exceso del número de hogares con respecto al de viviendas, se concentra en los departamentos de Canelones, Maldonado y Rocha, típicas zonas balnearias.^{3/}

Por otra parte, al evaluar los datos preliminares del Censo de 1975 debe tenerse en cuenta la diferencia en la definición de Hogar respecto al Censo de 1963. En el año 1963 se definió el Hogar como "todo los

^{1/} CIDE, Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social.

^{2/} DINAVI, julio 1972.

^{3/} COMCORDE, *cit.*, según la misma fuente, analizando la composición interna de las cifras de esos departamentos tenemos que para Canelones el 94% del exceso de hogares sobre viviendas corresponde a toda la cadena de la costa balnearia; para Maldonado dicho porcentaje se sitúa en el 34% y, para Rocha, en el 58%.

Cuadro 20

VIVIENDAS EXISTENTES EN EL PAIS (AÑO 1972). SEGUN SU
POSIBILIDAD DE APROVECHAMIENTO

Categoría	Porcentual	Número de viviendas
A. Irrecuperables o a eliminar	10.2	89 250
B. Inadecuadas a la familia	7.2	63 000
C. Incompletas	29.0	253 750
D. Inadecuadas a la familia e incompletas	15.8	138 250
E. Suficientes o aceptables	<u>37.8</u>	<u>330 750</u>
	100.0	875 000

Fuente: Nicolich y Porro, cit.

/miembros ocupantes

miembros ocupantes de una vivienda familiar o particular que hacen vida en común, bajo régimen familiar y se encuentra constituido en la gran mayoría de los casos por el jefe de familia, los parientes de éste, los allegados, los alojados, los pensionistas, los empleados domésticos y todo otro ocupante" (Manual del Empadronador). En 1975 se lo definió como: "la persona o grupo de personas (parientes o no) que habitan bajo un mismo techo y al menos para su alimentación, dependen de un Fondo Común (participan en una Olla Común). Por lo general este grupo está integrado por el jefe de familia, el cónyuge e hijos. También puede estar formado por sólo una persona". (Manual del Empadronador, 1975.) Estas dos definiciones seguramente arrojarán diferencias en los resultados finales básicamente, por la existencia de "hogares potenciales", es decir, aquellos que comparten una vivienda con otro hogar pero no comparten la "olla común". Y la diferencia anterior puede aumentarse considerando que en una "olla común" puede existir más de una familia. En suma, en 1963 se utiliza el concepto de "hogar-vivienda" y el de "unidad doméstica en 1975".

Una estimación del déficit posterior al Censo de 1975 es la que efectuó DINAVI en base a datos preliminares del referido censo ajustadas al 30 de junio de 1975,^{1/} y a datos proporcionados por la CIDE. De este modo el déficit era estimado a junio de 1975 en 95 180 viviendas y la demanda potencial para el período 1975-1979 (calculada en base al déficit al inicio del período, al crecimiento del número de hogares, a la reposición de viviendas y al incremento de la vivienda fraccional o porcentaje de viviendas desocupadas) en 153 320 viviendas. Como puede verse, según esta última estimación el déficit entre 1972 y 1975 habría descendido en 22 220 viviendas (un 19% aproximadamente).

De todo lo anterior se desprende que el déficit, por lo menos en el período intercensal, se ha mantenido constante y con una cierta tendencia a la baja según los últimos datos en función de una posible adecuación de la oferta y de factores de índole demográfico. Para el período 1975-1985,

^{1/} "Evolución de la situación de la vivienda en el Uruguay durante el período intercensal" DINAVI, mayo 1976.

Lombardi en base a una serie de alternativas y proyecciones de hogares y viviendas 1/ resume la situación de la siguiente manera: "La emigración... 'eliminó' el déficit en términos globales, al reducir drásticamente la demanda en un lapso de tiempo que por lo exiguo no permitió aun el acomodo de la oferta. Los factores de índole económico y social que dinamizaron el proceso emigratorio, pueden también actuar rápidamente en el ajuste de la oferta a los niveles mínimos, lo que llevaría la construcción a cifras muy inferiores a las actuales... Las cifras globales dan pie para hablar de cierta abundancia de la oferta, sin embargo, hay aspectos parciales que sugieren que la situación no es tan drástica. La cifra de hogares potenciales que quedaba enmascarada por la definición de vivienda-hogar es significativa en términos absolutos, si bien no conocemos sus tendencias durante el período. Dado el importante porcentaje de desocupación (de viviendas) en el mercado de vivienda permanente, ya evidente al inicio, los hogares potenciales son indicativos de una incapacidad efectiva de la demanda".

Tenemos entonces en la actualidad, tal como lo señalaba Lombardi, un "exceso" de oferta dirigida hacia sectores medios y altos indicada por un auge en la construcción en zonas residenciales y algunas balnearias, y una demanda potencial insatisfecha indicada por los "hogares potenciales" que se dirige hacia la búsqueda de soluciones semi-marginales. Estos últimos sectores serían en la actualidad, los más afectados por el déficit y son, además, aquéllos a los que no alcanza plenamente la política crediticia del Plan Nacional de Viviendas.

Las políticas públicas. El Plan Nacional de Viviendas. Los últimos años (1970-1979) están dominados por la presencia del Plan Nacional de Viviendas creado por la Ley 13728. A partir de 1970 la participación del sector público en la construcción de viviendas aumenta constatemente debido a la reactivación que significó la puesta en práctica del Plan; hasta ese momento, como ya hemos visto, el sector público no había adoptado una política decisiva en materia de construcción de viviendas ni existía a

1/ Lombardi, Mario, "Proyecciones de hogares en el Uruguay (1965-1985). Estimación de las necesidades futuras de vivienda". CIESU, N° 15, Montevideo, 1976.

nivel nacional un plan global al respecto. La ley mencionada reconoce expresamente que una política planificada de vivienda es de interés general (artículo 3), recogiendo principios y políticas puestas en práctica tiempo atrás por otros países del área (Chile, Brasil, etc.). En un principio, la organización institucional del Plan estuvo a cargo de distintos organismos públicos como el Ministerio de Vivienda y Promoción Social (suprimido a partir de 1976), la Dirección Nacional de Vivienda (DINAVI), el Banco Hipotecario del Uruguay y el Instituto Nacional de Viviendas Económicas (INVE). Pero, a partir de 1977, el Banco ha quedado prácticamente a cargo de la ejecución, financiamiento y programación de todo el Plan absorbiendo gran parte de los cometidos de los otros organismos.^{1/}

El Plan prevee originariamente distintos sistemas de producción de viviendas. El sistema público de producción de viviendas tiene por objeto proporcionar viviendas económicas a las familias de ingresos bajos y, todo organismo público que construya o promueva la construcción de viviendas integra el sistema público, incluyendo a los Gobiernos Departamentales, empresas estatales, organismos de previsión, etc. No obstante el agente financiero es el Banco y es también el responsable del cumplimiento de los planes del sector público. El objetivo del sistema público es contruir viviendas para personas de escasos recursos, sin embargo, dentro de ciertos límites, los organismos públicos podrán construir viviendas de categoría media.

^{1/} La Ley 14666 del 31 de mayo de 1977 modificó algunas disposiciones de la Ley 13728 (PNV) estableciendo una nueva organización administrativa. A partir de esta Ley 14666, el Poder Ejecutivo por medio del Ministerio de Economía y Finanzas fijará la política nacional de vivienda, evaluando sus aspectos económico-financieros en el contexto de la política económica nacional, cometido antes de DINAVI, organismo que desaparece. Otros cometidos de DINAVI se transfieren a la Secretaría de Planeamiento, Coordinación y Difusión (SEPLACODI), como, por ejemplo, estructurar el Plan Nacional de Desarrollo Urbano y de Vivienda, coordinar los organismos que actúen en materia de vivienda, promover investigaciones, etc. A su vez se suprime el INVE cuyas funciones y cometidos pasan a ser desempeñados por el Banco Hipotecario como, por ejemplo, entender en todo lo relativo al Sistema Público de Construcción de Viviendas dado que el INVE era el organismo central del Sistema Público de producción de viviendas.

El sistema privado de producción de viviendas comprende una gama más amplia de posibilidades. Este sistema nace conjuntamente con el Plan y a su objetivo social une el de promover la industria de la construcción. Por lo tanto la ley otorga al sector privado una activa participación en la ejecución del Plan que se irá incrementando con el tiempo, como lo veremos más adelante. La forma de producción más característica de este sistema se canaliza a través de los préstamos a los promotores privados, es decir, empresas constructoras que se encargan de la construcción y de parte de la venta de las viviendas que construyen. Estos préstamos se otorgan para la construcción de viviendas definidas como económicas y medias según los materiales empleados y las terminaciones.

El Plan preveía además un tercer sistema de producción que puede llamarse mixto a través de las cooperativas de vivienda que integraban el sistema de producción mediante la iniciativa privada pero con finalidades de interés público sin fines de lucro. En pocos años alcanzaron gran desarrollo, orientándose hacia las construcciones colectivas de nivel medio y bajo. Si bien su acción no se ha paralizado, a partir de 1976, una resolución interna del Banco Hipotecario restringió notoriamente las líneas de crédito a las cooperativas de vivienda limitando, de esta manera, casi totalmente su desarrollo y subsistiendo únicamente aquellas ya en funcionamiento, lo cual significó un cambio muy importante en materia de políticas de vivienda. Estas cooperativas podían operar empleando los sistemas de ahorro previo y préstamo o bien mediante autoconstrucción aportando los socios trabajo en la construcción. Sin duda era esta la forma principal prevista (especialmente la última mencionada) de satisfacer las necesidades de los sectores de ingresos más bajos, aunque en la práctica también fueron utilizadas como sistema de producción por sectores medios (empleados, agremiaciones de pequeños y medianos empresarios, profesionales, etc.).

Hasta 1975, la distribución porcentual de la construcción de viviendas según los distintos sistemas era la siguiente:

Cuadro 21

PRODUCCION DE VIVIENDAS (PNV)
(1975 porcentajes)

Sistema público	46.8%
Promotores privados	23.6%
Cooperativas de Ayuda Mutua	21.7%
Cooperativas de Ahorro y Préstamo	7.9%
TOTAL	100.0%

Fuente: COMCORDE.

En lo que tiene que ver con la inversión realizada entre 1970 y 1975 la participación porcentual varía, lo cual deja en evidencia la diferencia de calidad y costo de las construcciones.

Cuadro 22

PRODUCCION DE VIVIENDAS (PNV). PORCENTAJE DE INVERSION
POR SISTEMA DE PRODUCCION

Sistema público	33%
Promotores privados	29%
Cooperativas de ayuda mútua	21%
Cooperativas de ahorro y préstamos	17%
TOTAL	100%

Fuente: COMCORDE.

/Como puede

Como puede verse, indudablemente las Cooperativas de Ayuda Mútua son las que llevan un menor porcentaje de inversión teniendo en cuenta la cantidad de viviendas construidas. En cambio, las de Ahorro y Préstamo, preferidas por los sectores medios mencionados, tienen una participación en la distribución de la inversión mucho mayor pese a que la cantidad de viviendas es muy inferior.

En cambio, en 1978 esta distribución porcentual ya ha variado: los promotores privados captan el 15.1% de los préstamos y el 35.1% de la inversión, detrás de los adquirentes de viviendas nuevas o usadas o de locales nuevos o usados que captan el 63.6% de los préstamos y el 47.20% de la inversión (en este caso, la mayor cantidad de préstamos y de inversión se dirige hacia la adquisición de vivienda usada).

Es decir que la inversión en el sector privado, ya sea a través de promotores o de adquirentes particulares, se ha incrementado sensiblemente en los últimos tres años, y teniendo en cuenta la restricción mencionada a la formación de nuevas cooperativas, puede decirse que la inversión se ha orientado básicamente a satisfacer las necesidades de los estratos medios.

No obstante, entre octubre de 1973 y enero de 1978 (cuadro 24) la participación de las Cooperativas de Ayuda Mútua parece incrementarse tanto en lo que tiene que ver con el número de viviendas construidas como en volumen de inversión (UR); también continúa incrementándose la participación de los Promotores Privados en todos los órdenes. En cambio, descienden en términos de participación las Cooperativas de Ahorro y Préstamo y el Sistema Público. Las Cooperativas de Ayuda Mútua aumentan debido a que el cuadro refleja la actividad de financiamiento anterior a 1976 y porque, además, son las más numerosas en cantidad de miembros y por tanto de viviendas: al 30 de octubre de 1975 se encontraban terminadas 41 cooperativas con 1 550 (23 de Ahorro y Préstamos y 18 de Ayuda Mútua con 932 y 612 viviendas respectivamente); en la misma fecha estaban en construcción 85 cooperativas con un total de 6 680 viviendas (39 de Ahorro y Préstamo y 46 de Ayuda Mútua, con 1 378 y 5 302 viviendas respectivamente).^{1/}

^{1/} "Cooperativismo en el Uruguay", Palacio Legislativo, Biblioteca, 1978. Uruguay.

Cuadro 23

COLOCACIONES DEL BANCO HIPOTECARIO SEGUN DESTINO ECONOMICO
AL 31 DE DICIEMBRE DE 1978. EN UNIDADES
REAJUSTABLES Y PORCENTAJES

Conceptos	Número préstamos	Montos (UR.)	Nº préstamos		Montos	
			(1)	(2)	(3)	(4)
Construcción						
Viviendas	1 259	748 172	93.95	4.42	95.19	4.79
Locales comerciales	81	37 822	6.05	0.29	4.81	0.24
	<u>1 340</u>	<u>785 994</u>		<u>4.71</u>		<u>4.71</u>
Adquisición						
Viviendas nuevas	468	370 991	2.59	1.65	5.03	2.38
Viviendas usadas	17 563	6 987 863	97.05	61.76	94.80	44.74
Locales nuevos	4	1 379	0.02	0.01	0.02	0.01
Locales usados	62	11 146	0.34	0.22	0.15	0.07
	<u>18 097</u>	<u>7 371 379</u>		<u>63.64</u>		<u>47.20</u>
Refacciones						
Viviendas y locales Comerciales	2 275	833 121		8.00		5.34
Construcción						
Viviendas populares	2 049	759 910		7.21		4.87
Promotores						
Privados	1 926	3 449 380		6.77		22.09
Promotores privados						
O/S N° 6235	2 381	2 037 818		8.37		13.05
Adquisición						
a promotores privados	232	353 467		0.82		2.26
Adquisición promotores privados						
ahorristas	6	12 981		0.02		0.08
Otros destinos						
Vivienda suntuaria	1	3 715		-		0.02
Totales	<u>28 437</u>	<u>15 616 238</u>		<u>100.00</u>		<u>100.00</u>

Fuente: Boltetín estadístico, Banco Hipotecario del Uruguay, 2º semestre 1978.

- (1) Número de préstamos: porcentaje en cada destino
- (2) Porcentaje de c/destino en el total de los préstamos
- (3) Monto de los préstamos: porcentaje en cada destino
- (4) Porcentaje de c/destino en el monto total de los préstamos.

Cuadro 24

PRESTAMOS CONCEDIDOS POR EL B.H.U. EN EL PERIODO
OCTUBRE 1973 - ENERO 1978

	Cantidad	UR	Valores actuales en N\$
Préstamos			
Individuales	18 976	4 627 459	131 003 364
Conjuntos			
Habitacionales	346	32 329 211	915 239 963
	<u>19 322</u>	<u>36 956 670</u>	<u>1 046 243 327</u>

Conjuntos Habitacionales	Cantidad	%	UR	%	Vivienda	%	Valores actuales en N\$
Prom. Privados	119	(34)	10 483 000	(32)	7 495	(37)	296 773 730
Coop. Ayuda Mútua	65	(19)	9 643 000	(30)	5 896	(29)	272 993 330
Coop. Ah. y Préstamo	62	(18)	6 072 000	(19)	2 331	(11)	171 898 320
Sistema Público	100	(29)	6 131 211	(19)	4 595	(23)	173 574 583
	<u>346</u>	<u>(100)</u>	<u>32 329 211</u>	<u>(100)</u>	<u>20 317</u>	<u>(100)</u>	<u>915 239 963</u>

Fuentes: Departamento de Planificación y Métodos
Secciones: Estadística, Programas y Costos y Planificación. B.H.U.

Cuadro 25

URUGUAY - COOPERATIVAS DE VIVIENDA
(Desarrollo por departamentos)

Departamento	1969		1978	
	Coops.	Socios	Coops.	Socios
Artigas	-	-	1	50
Canelones	-	-	8	323
Cerro Largo	-	-	9	329
Colonia	-	-	13	446
Durazno	-	-	2	94
Flores	-	-	3	115
Florida	1	25	3	117
Lavalleja	-	-	1	92
Maldonado	-	-	8	290
Montevideo	7	277	218	10 920
Paysandú	3	92	15	622
Río Negro	1	30	3	97
Rivera	-	-	6	91
Rocha	-	-	1	60
Salto	1	42	8	305
San José	-	-	6	224
Soriano	-	-	2	106
Tacuarembó	-	-	4	215
Treinta y tres	-	-	3	91
TOTALES	<u>13</u>	<u>466</u>	<u>314</u>	<u>14 587</u>

Fuentes: 1969: R. Colombo, "Estudio...", op.cit., 1978: Departamento de Administración de Programas de Vivienda del Banco Hipotecario del Uruguay.

Referencias: Las cooperativas surgen en 1968.

Los datos anteriores señalan el mayor peso cuantitativo de las Cooperativas de Ayuda Mútua en 1975 que se refleja en el cuadro 24 y, un cambio de preferencia. En los primeros años de vigencia del Plan las Cooperativas de Ahorro y Préstamo fueron las preferidas por los ahorristas de ingresos medios pero, luego debido al mal funcionamiento de las cooperativas, sumado a problemas con las empresas constructoras en algunos casos y a atrasos en los pagos en otros, estos ahorristas se dirigieron a la adquisición de viviendas a través de promotores privados, tendencia que los programas del Banco impulsaron al restringir el crédito a las cooperativas y ampliar los programas de los promotores privados.^{1/}

En cuanto al Sistema Público, su participación desciende debido a la creciente centralización de los programas de vivienda en el Banco Hipotecario la cual va haciendo cada vez más esporádico y excepcionales los convenios con otros organismos públicos.

El cuadro 24 refleja además la actividad del Banco durante el período de referencia - poco más de cuatro años - durante los cuales otorgó mensualmente 395 préstamos individuales. En cuanto a la cantidad de viviendas construidas en el mismo lapso, el Banco financió a través de sus diferentes sistemas de producción, 5 079 viviendas por año distribuidas en distintos conjuntos habitacionales. Esta cifra por sí sola de acuerdo a la fuente y sin sumar los préstamos individuales destinados a compra o construcción de una vivienda ni, por supuesto, la construcción privada, sería suficiente en principio para paliar el déficit habitacional según las estimaciones ya mencionadas. Sea como sea, es indudable que el Plan Nacional de Viviendas dió un gran impulso al cooperativismo en ese sector y que, a través de las cooperativas se concretó la construcción de miles de viviendas, sobre todo en Montevideo. En el Interior en cambio, el movimiento cooperativista fue mucho más moderado, aunque en algunos departamentos llega a tener cierta significación.

^{1/} Durante 1978 el B.H.U. invirtió en Promoción Privada 2 683 000 UR, en Cooperativas 738 000 y en Sistema Público 744 000. Hacia finales de 1978, el valor de la UR se situaba en N\$ 36. (BHU, Memoria '78).

A partir de 1979 puede mencionarse un cuarto sistema de producción colectivo que es el compuesto por las Sociedades Civiles destinadas a la construcción de viviendas de acuerdo a las normas de Propiedad Horizontal ya sea mediante ahorro previo o sin ahorro previo. La sociedad se constituye en este caso, a los solos efectos de la financiación de la construcción, ahorro de costos, etc., y cesa indefectiblemente una vez finalizada la obra.^{1/} No obstante su diferencia con las cooperativas, es evidente que el sistema se ha implantado con la finalidad de suplir el vacío dejado por aquéllas, dado que es el único sistema crediticio efectivamente vigente que permite la conjunción de esfuerzos financieros de varias familias para la construcción de viviendas colectivas. El sistema recién entró en vigencia en el correr del presente año de modo que no se puede realizar ahora una evaluación del mismo; lo que si parece indudable es que dentro de los planes del Banco se le asigna un papel poco menos que decisivo en la política de financiamiento en su intento de alcanzar a sectores más vastos de la población. Al analizar las distintas líneas crediticias en vigencia, se analizarán también las condiciones económicas exigidas para integrar estas Sociedades Civiles; asimismo, se analizarán las condiciones exigidas para los otros sistemas de producción.

Finalmente, en términos programáticos, el plan establece una serie de condiciones mínimas de la vivienda. El mínimo habitacional se sitúa

^{1/} Las cooperativas en cambio no tenían plazo de duración, de acuerdo a la Ley 13728. Este principio está directamente vinculado al de posesión indefinida y corresponde a la ausencia de un propósito de lucro. La vivienda en este caso está destinada al socio que, en principio, no puede venderla ni arrendarla. En cambio, por las Sociedades Civiles, los socios se transforman en propietarios plenos de su vivienda pudiendo venderla o arrendarla una vez cancelado el préstamo o aun antes según los casos.

en 32 metros cuadrados para las viviendas de un dormitorio, incrementándose en 12 metros cuadrados por cada dormitorio adicional, más ambientes mínimos, condiciones de higiene ambiental, saneamientos, etc. A su vez, para estimar el número de dormitorios necesarios se siguen los siguientes criterios: se asigna un dormitorio por cada matrimonio y al resto de los componentes del núcleo familiar se les asignará dormitorios separando los sexos y admitiendo hasta dos personas por dormitorio cuando éstas sean mayores de seis años y hasta tres cuando tengan como máximo esa edad.

En suma, el Plan Nacional de Viviendas es un complejo legal que orienta no sólo un Plan de Viviendas, sino toda una política que involucra tanto la de los sectores públicos como privados y que, pese a las modificaciones que ha sufrido, sigue siendo a diez años de su creación el principal impulsor de la construcción de viviendas en el Uruguay.

IV. IMPACTO SOCIAL DE LAS POLITICAS DE VIVIENDA

Para medir el impacto de las distintas políticas de vivienda que han existido y existen en el Uruguay, es imprescindible remitirse en gran medida al análisis de los textos legales que les han dado forma y a sus antecedentes legislativos. A estos efectos, de las normas citadas en la parte introductoria del presente trabajo se pueden seleccionar tres leyes por considerárselas como las de mayor peso y trascendencia dentro de una red de políticas implícitas. Estas leyes son, la N° 10751 que creó el régimen de Propiedad Horizontal del cual ya se ha señalado su importancia sobre todo en lo que tiene que ver con el tipo de tenencia de las viviendas urbanas en el Uruguay. Dentro de este régimen habrá que hacer referencia a leyes posteriores que desarrollaron y ampliaron el sistema, especialmente a la ley 13870 de 1970.

Se analizará también - en lo que concierne al presente trabajo - la ley de arrendamientos urbanos de julio de 1974, N° 14219, a la cual también ya se ha hecho referencia y señalado su importancia.

Fuera del marco estrictamente legal pero vinculado a éste, se analizará el impacto social de las políticas de vivienda a través de los aspectos financieros de la adquisición de viviendas a partir de la creación del Plan Nacional de Viviendas, en especial los mecanismos de crédito previstos por la ley de creación (N° 13728) y reglamentaciones subsiguientes, comparándolo con lo actualmente vigente. Especial énfasis se pondrá en la reorganización del Plan que se produce en 1977 (N° 14666) y en la evolución de los préstamos a cooperativas de viviendas.

a) El régimen de Propiedad Horizontal. El 25 de junio de 1946 se aprobó la ley 10751 relativa a la propiedad horizontal que permite la división de edificios de apartamentos en unidades separadas jurídicamente, aplicándoseles a cada una de ellas el régimen de la propiedad privada. El proyecto de ley - que recoge experiencias puestas en práctica tiempo atrás en otros países - no mereció mayores discusiones a nivel de cámaras aunque si extensas fundamentaciones por parte del Poder Ejecutivo y de las Comisiones respectivas de la Cámara de Diputados y Senadores así como, de parte de los respectivos miembros informantes. La importancia que tuvo esta ley

/ya ha

ya ha sido señalada y demostrada - en lo que tiene que ver con la vivienda y la subdivisión de la propiedad urbana - y, esa misma importancia fue tenida en cuenta también en ocasión de la fundamentación del proyecto de ley.

La idea básica que se utilizó para fundamentar el proyecto y, por lo tanto, la política implícita que él conlleva, se refería a los supuestos beneficios que a los sectores medios sobre todo de la población de Montevideo, aparejaría la construcción de edificios bajo el nuevo régimen. La construcción de grandes edificios - dice el Mensaje del Poder Ejecutivo a la Asamblea General - "está fuera del alcance de los recursos y necesidades individuales de una familia de la clase media. En consecuencia, se asiste a un fenómeno económico, de las más grandes repercusiones sociales, de concentración de la propiedad: la eliminación progresiva de los pequeños propietarios por los medianos y a su vez la de éstos por los grandes propietarios, debiendo los eliminados hacerse locatarios de los grandes capitalistas o retirarse a los suburbios de la ciudad, distantes del lugar de sus actividades, cada vez más lejos del centro urbano, donde los precios les son ya inaccesibles".^{1/} De este modo, los diversos pisos de un edificio y los departamentos en que se divide cada piso, así como los departamentos de la casa de un solo piso, cuando sean independientes y tengan salida al exterior por un pasaje común, podrán pertenecer a distintos propietarios, de acuerdo al proyecto que se fundamentaba (artículo 1). A su vez, se facilitaba el otorgamiento de préstamos a través del Banco Hipotecario destinados a construir o adquirir edificios destinados a ser divididos, así como la adquisición aislada de uno o más apartamentos (artículo 29). No obstante las facilidades establecidas no eran especiales sino que eran las generales previstas en la Carta Orgánica del Banco y en la "Ley Serrato" (1921).

La idea básica implícita en el proyecto queda también plenamente de manifiesto en el informe de la Comisión de Constitución, Legislación General y Códigos a la Cámara de Representantes. Dice en una parte dicho informe: "En nuestro concepto este proyecto vendrá a facilitar la solución de la

^{1/} "Estatuto de la Propiedad Horizontal, Antecedentes y Discusión Parlamentaria", Cámara de Senadores, Montevideo, 1946.

vivienda, para los que no son ni demasiado pobres ni demasiado poderosos. La llamada clase media (funcionarios, pequeños comerciantes, profesionales, etc.) será la beneficiaria directa de este nuevo régimen de la propiedad inmueble. He aquí la razón de fondo, que impulsa a la Comisión a destacar la trascendencia del proyecto y a reclamar su urgente consideración. Sabemos muy bien, que la "propiedad-especulación" (Duguit) no es monopolio exclusivo de los grandes capitalistas, ya que la misma clase media, frecuentemente, destina sus ahorros a esa finalidad, pero no parece innegable que en los hechos, esta ley protegerá fundamentalmente a los que procuran su "casa propia".1/

Pero también se pensaba en el fomento a la industria de la construcción: "Es innegable que (el proyecto) constituiría también un fuerte tónico a la construcción, porque los Bancos del Estado o de los particulares o las sociedades que se crearían, facilitarían financiaciones, como ha ocurrido en otros países y veríamos, rápidamente, levantarse edificios al amparo de esta ley de fraccionamiento horizontal".2/

En la sesión de la Cámara de Representantes el miembro informante, declara que el proyecto en cuestión cambiará "la fisonomía edilicia de la Capital de la República" en lo cual van a concordar luego otros representantes. Es decir, en forma expresa se piensa no en un régimen y política integral a escala nacional para el medio urbano, sino en un proyecto destinado a la "clase media" y de Montevideo pensando en su futuro desarrollo urbanístico y rozando aspectos de índole municipal. Y también afirma expresamente el miembro informante que el proyecto "no va a resolver el problema de los demasiado pobres, ni de los demasiado ricos" (...) sino "la situación de la clase media" (...) ya que, "no hay que olvidarse, que para asegurar el orden, según se ha reconocido siempre, para asegurar la tranquilidad pública es necesario afianzar la situación de la clase media", etc.3/

1/ Idem.

2/ Idem.

3/ Idem.

Las declaraciones no pueden ser más explícitas en cuanto a intenciones, tendencias e ideologías imperantes en el momento de aprobación de la ley que son las que informan la política implícita en la misma. Política parcial en lo geográfico y en lo social pero que, como ya se ha visto, tuvo en los hechos un importante papel en el desarrollo posterior del sector vivienda en el Uruguay. No obstante, la ley no cumplió los cometidos esperados en forma inmediata. Por un lado, porque las sucesivas leyes de alquileres "proteccionistas" fueron prolongando la situación de muchos inquilinos que podrían haber estado en condiciones económicas de transformarse en propietarios. Por otro lado, hubo que esperar que muchos edificios de apartamentos se volvieran obsoletos y por lo tanto poco rentables para el propietario para que éste se decidiera a fraccionarlo en Propiedad Horizontal vendiendo las unidades a sus inquilinos o a terceros; mientras esto no ocurrió los efectos redistributivos esperados de la ley no tuvieron ninguna eficacia. Finalmente, leyes muy posteriores 1/ facilitaron la incorporación de edificios ya existentes al régimen de Propiedad Horizontal atemperando algunas exigencias técnicas municipales para que esa incorporación pudiera realizarse y regulando en forma más detallada las relaciones entre los copropietarios de un mismo edificio.

Actualmente entonces el régimen creado en 1946 se ha perfeccionado y opera como un instrumento importante en la adquisición de viviendas nuevas o usadas. Su importancia radica además en que, es lo más aproximado a una política global implícita (pese a sus limitaciones) en materia de vivienda formulada con perspectivas de futuro y tratando de solucionar o amortiguar al menos problemas tan importantes como la concentración de la propiedad urbana y lograr una redistribución de la misma. Es cierto que el legislador pensaba que la ley tendría efectos más rápidos y sobre todo, pensaba en una especie de solución "cooperativa" (sin darle ese nombre) al problema de vivienda que a la vez fuera una solución "privatista". Por supuesto los proyectistas se encargan de señalar que no se trata de una solución "colectivista" pero también parecen cifrar muchas de sus esperanzas en el esfuerzo mancomunado de grupos de familias orientado a la construcción de

1/ Ley 13870 del 17 de julio de 1970; ley 14261 del 3 de septiembre de 1974 (esta ley regula la adquisición de unidades por parte del inquilino); ley 14560 del 19 de agosto de 1976.

edificios bajo este régimen. Obviamente, en los hechos, y en el derecho, se trata de una solución que tiende a reforzar la propiedad individual y que, sobre todo, está muy distante de cualquier tipo de esfuerzo cooperativo. No obstante, la intención del legislador de 1946 es recogida en 1978 por la ley 14804 que establece una serie de normas tendientes a la constitución y funcionamiento de "sociedades civiles" destinadas a la construcción de edificios bajo el régimen de Propiedad Horizontal, con financiación especial del Banco Hipotecario. En suma, el impacto social del régimen de Propiedad Horizontal se desplazó a lo largo del tiempo reduciendo la eficacia de los efectos esperados, por las razones ya apuntadas. Pero, es indudable que benefició a los sectores de medianos ingresos - ya sea a través de la construcción de nuevos edificios o de la división de edificios ya existentes - y que, a largo plazo, condujo a una cierta subdivisión de la propiedad urbana en Montevideo (cuadros 9 y 10).

b) Los arrendamientos urbanos y la ley 14219. Es indudable que en la regulación de los arrendamientos urbanos siempre existe implícita una política respecto al sector vivienda, ya que de éstos depende un gran número de factores que inciden sobre la construcción, la renta de la tierra urbana y, en general, sobre la oferta y demanda de viviendas. En el Uruguay, hasta la década de los años cuarenta el tema de los arrendamientos urbanos y su regulación no planteó mayores dificultades porque la demanda de viviendas se fue satisfaciendo utilizando los espacios libres de las ciudades (sobre todo en el caso de Montevideo) y sus alrededores; además, el precio de la tierra urbana era relativamente bajo y, por tanto, la renta esperada no llegaba a límites muy altos. Pero a partir de la década mencionada los espacios libres utilizables comienzan a escasear, paralelamente la población sigue aumentando y concentrándose en Montevideo, lo cual hace sentir la presión de la demanda. Esta presión fue tenida en cuenta cuando se sancionó la Ley Serrato varios años antes (1921), la ley de Enajenación de Inmuebles a Plazos (1931) y la ley de Propiedad Horizontal. Por distintas razones estas medidas no fueron suficientes y el Estado en 1943 se ve obligado a "intervenir" en la relación inquilino-propietario regulándola con la finalidad de evitar excesos. Luego vienen una serie de modificaciones a la ley de 1943

/por vía

por vía de ley o de decreto, casi todas realizadas sobre la marcha, ante la perentoriedad de algún plazo, y sobre todo en función de la presión de la demanda, o del temor de la pérdida de apoyo de un gran sector de la población.

Como ya se ha visto, esta legislación - llamada de "emergencia" - tuvo por efecto retraer la oferta de viviendas y contribuir a la crisis de la construcción y, en definitiva, vino a beneficiar a aquellos arrendatarios pertenecientes a estratos medios de ingreso.

La ley 14219 de 1974 tuvo por finalidad esencial la de terminar con esta legislación de emergencia o proteccionista. Para esto se propone llegar, en forma gradual, a la libre contratación "de manera que se restablezca la igualdad de las partes por el libre juego de la voluntad de los contratantes".¹ Las medidas adoptadas se encuadran, según el proyecto, dentro de la política que el Poder Ejecutivo se había fijado en materia de vivienda: a través del Plan Nacional de Viviendas y de sus organismos ejecutores, se trata de lograr una fluida oferta de viviendas que permita ir disminuyendo el déficit habitacional, atendiendo fundamentalmente a los sectores de escasos recursos; por otra parte, mediante la incentivación del sector privado facilitándoles los trámites crediticios y con tratamientos fiscales especiales, se buscaba adecuar toda la industria de la construcción a las necesidades del momento.

Estas son las líneas generales que en materia de políticas, motiva el proyecto. No cabe duda que en lo que tiene que ver con el Plan Nacional de Viviendas éste jugó y juega un rol decisivo en esa política proveyendo nuevas viviendas o financiando otras. No cabe duda tampoco que el sector privado en estos últimos años ha sido el más beneficiado y el que más impulso le ha otorgado al sector construcción a través del Banco Hipotecario y de las líneas de crédito para promotores privados. Es cierto también que la libre contratación no entró a regir de inmediato para los contratos anteriores a la sanción de la ley, sino que lo hizo, luego de algunas prórrogas, recién en julio de 1979. Pero durante ese lapso el Banco Hipotecario y los Promotores Privados financiados por éste fueron paliando el déficit habitacional permitiendo acceder a muchas familias a su vivienda propia, aunque no precisamente a los sectores de más bajos recursos, sino a

1/ D.O., Nº 19327 del 5 de junio de 1974, Diario de Sesiones del Consejo de Estado, Mensaje del Poder Ejecutivo.

sectores medios. Los sectores de más bajos recursos que eran atendidos parcialmente por el INVE y, por el Sistema Público y las Cooperativas de Ayuda Mútua por el lado del Banco Hipotecario, acceden escasamente a los programas de promoción privada. Por otra parte, ya se ha señalado, que la actividad del Sistema Público y de las Cooperativas desciende marcadamente a partir de 1975. Por otra parte la entrada en vigencia de la libre contratación en julio de 1979 para los contratos anteriores a la ley de 1974, hizo aumentar espectacularmente los precios de las propiedades inmobiliarias particularmente en Montevideo, lo cual vino a beneficiar a aquellos que ya habían accedido a un préstamo del Banco o estaban en condiciones de hacerlo en lo inmediato, dado que los valores de tasación del Banco se mantuvieron bajos y, por el otro lado, vino a perjudicar a los sectores de bajos ingresos que vieron definitivamente clausurada toda posibilidad de acceder a una vivienda.

No hay duda que lo medular de la ley 14219 está constituido por la fijación de todos los alquileres en función de su reajuste con la base del valor de la Unidad Reajutable creada en 1969 por la ley del Plan Nacional de Viviendas. Todos los alquileres se reajustan anualmente en función del aumento que haya experimentado la Unidad Reajutable en los últimos doce meses anteriores. Este mecanismo es el principal destinado a "restablecer el equilibrio" entre las partes contratantes intentando asegurar un precio justo, esto es, de acuerdo al proyecto, un precio de mercado. En los hechos, los reajustes privaron de capacidad de ahorro a muchas familias dado que las líneas de crédito del Banco no permitían materialmente la coexistencia de un ahorro previo con el aumento de los alquileres.

En suma, la ley pretende ser una solución global al problema de los arrendamientos urbanos, conectada con las políticas de vivienda. La idea básica es transformar arrendatarios en propietarios dirigiéndolos hacia la adquisición de una vivienda en la medida en que aumenta el precio del arriendo. La ley, que mereció muchas objeciones y reparos en el Consejo de Estado, aunque fue aprobada con escasas modificaciones, es ambiciosa si bien no propone soluciones de fondo. En realidad sólo intenta crear un estado de cosas que obligue de alguna manera a los inquilinos a transformarse en propietarios, según las manifestaciones de los propios consejeros: "por cada /propietario que

propietario que podamos hacer, habremos ensanchado la base de la estabilidad nacional, del arraigo familiar, del arraigo individual y del común compromiso nacional. En este sentido nos seduce mucho más estudiar fórmulas de propiedad, que fórmulas de regulación del arrendamiento".^{1/}

El Banco actualmente atiende mediante líneas de crédito especiales a los ocupantes de viviendas con desalojo pendiente a partir de julio de 1979, otorgándoles préstamos sin ahorro previo destinados a la adquisición de viviendas. Como se verá más adelante, dichos servicios de crédito resultan insuficientes por sí solos como para adquirir una vivienda y, por tanto, parecen presuponer que el beneficiario del préstamo cuenta con ahorros propios. De todos modos, la demanda de estos préstamos no ha sido muy elevada por lo que puede suponerse que a nivel de sector medios de ingresos el impacto de la entrada en vigencia de la libre contratación no ha sido demasiado grande como se suponía en un primer momento. El impacto mayor se reflejó por el contrario, en los precios de la propiedad urbana y sobre aquellos que no pueden acceder a un préstamo del Banco.

c) Aspectos financieros del Plan Nacional de Viviendas. En la parte III del presente trabajo ya se han señalado algunos aspectos de los distintos sistemas de producción de viviendas. Corresponde ahora analizar cómo se financian los distintos sistemas y cómo se accede a una vivienda en cada uno de ellos, esto es, a quienes están dirigidos.

Los principios generales del crédito establecidos por la ley 13728 (PNV) son, resumidamente, los siguientes: i) se entiende por préstamos de vivienda aquellos créditos que se conceden con la finalidad de construir, reformar, ampliar, complementar o adquirir una vivienda; no podrán otorgarse préstamos destinados a la construcción, reforma, etc. de viviendas suntuarias y/o "de temporada" (viviendas en balnearios, no permanentes); ii) todos los préstamos de vivienda así como los destinados a locales comerciales nuevos (industria, comercio, servicios) suponen la devolución total del capital en su valor actualizado y, por ello, se otorgan mediante el sistema de reajuste (medido en Unidades Reajustables) a los efectos de compensar la pérdida del valor adquisitivo de la moneda; iii) son otorgados en proporción a la capacidad

^{1/} D.O., cit., Expresiones del Consejero Labadie Abadie.

de pago de los beneficiarios, es decir, en relación a los ingresos del núcleo familiar; iv) los proyectos de construcción de viviendas destinadas a la venta promovidos por el sector privado, podrán gozar de los beneficios, exenciones y aplicación del sistema de reajuste establecido en el Plan siempre que, los planes sean aceptados previamente por DINAVI (actualmente por el Banco Hipotecario), la operación de venta, así como la administración del servicio de amortizaciones deberá efectuarla en todos los casos el Banco Hipotecario y, finalmente, siempre que el reajuste se aplique sobre el monto de las facilidades que otorguen al adquirente, los promotores, empresarios o constructores para integrar el precio de venta, a partir de la fecha de la compraventa.

Los préstamos, de acuerdo al texto legal y reglamentaciones subsiguientes se canalizaron inicialmente a través de varias líneas de crédito de acuerdo al cuadro 26.

Del cuadro 26 surge que las políticas que se fueron trazando en relación al otorgamiento de préstamos, establecían para viviendas, un plazo de amortización de 25 años, afectando alrededor del 20% del ingreso del núcleo familiar. En el caso de los promotores privados, los préstamos a éstos son amortizables en 3 o 5 años, pero en el momento de la venta el préstamo que había sido otorgado al promotor es sustituido por préstamos individuales a cada adquirente, los cuales entran dentro de las condiciones generales. En cuanto al monto del préstamo, éste oscila entre el 60 y el 90% del valor de tasación (VT) de la vivienda, valor que determina el Banco Hipotecario en Unidades Reajustables antes de otorgar el préstamo.

En cuanto al reajuste o indización, el Plan creó la Unidad Reajutable estableciendo que todos los valores que tengan relación con los planes y programas del mismo se deberán expresar en dicha unidad a la cual se le fijó un valor inicial de mil pesos (un nuevo peso) a partir del 1 de septiembre de 1968. Posteriormente, el Poder Ejecutivo procedió a fijar anualmente el valor de la Unidad Reajutable de acuerdo a la variación registrada en el "Índice Medio de Salarios" en los doce meses anteriores al 1 de agosto

Cuadro 26

I. PRESTAMOS PARA VIVIENDAS NUEVAS (Artículo 45)

1º) Personas Físicas
(Destinatarios de las Viviendas)

a) Se les otorga para obtener una vivienda en propiedad, debiendo habitarla con su familia

b) No puede venderse por diez años, ni cederse su uso

c) No deben poseer ninguna casa en la localidad, (artículo 46)

2º) Cooperativas y Fondos Sociales
(artículo 47)

A) Préstamo sin ahorro previo
(artículo 48:A)

Monto Máximo: 90% V.T.

Plazo máximo de cancelación: 25 años.

Interés máximo: 6%

B) Préstamo con ahorro previo
(artículo 48:B)

Ahorro previo: durante un periodo en el D.F.H.

Monto: Entre ahorro y préstamo 100% V.T.

Plazo de cancelación máxima: 25 años.

Interés máximo: 8%

Si el V.T. supera el máximo admitido para una vivienda de Interés Social se elevará progresivamente la tasa del interés y se reducirá el plazo.

3º) Organismos públicos promotores de Vivienda. El préstamo alcanza al 100% de la inversión (terreno, obras y servicios). El interés es de 6% (artículo 49). Plazo: 3 a 5 años

A) Viviendas para vender
(artículo 49:A)

Novación: Al producirse la venta, el préstamo al organismo será sustituido por préstamos individuales

B) Viviendas para alquilar (artículo 49:B). Quedan en poder del Ente Público

Arriendos: Serán móviles afectando como máximo el 20% del núcleo familiar que ocupa la vivienda.

Monto: será calculado en función de la recaudación por concepto de alquiler que se estime.

Cuadro 26 (cont. 1)

4º) Promotores Privados
(artículos 50 a 52)

- Para viviendas Económicas, Media o Confortable.
- Plazo entre 3 y 5 años.
- Monto máximo por vivienda: 60% del V.T. de la unidad, no pudiendo sobrepasar el V.T. de una V.M. del mismo número de dormitorios.
- En el momento de la venta, el préstamo que había sido otorgado al promotor es sustituido por préstamos individuales a los destinatarios.
- Control del precio de venta por DINAVI y el B.H.U.

5º) Empresarios que construyan viviendas para su personal
(artículo 53)

- Monto: 60% del V.C. de una vivienda económica, no pudiendo exceder el 60% V.C. de la unidad.
- Plazo: 10 años
- Arriendo: No podrá exceder el 5% del valor actual de la vivienda, ni el 20% del ingreso salarial del inquilino.

II. PRESTAMOS PARA LOCALES NUEVOS

Préstamos para Locales Nuevos no destinados a Vivienda.

Sólo se podrá destinar hasta el 5% del producido de las emisiones de las Obligaciones Reajustables.

Beneficiarios
(artículos 54 a 55)

1º) Locales para Comercio, Industria o Servicios
(artículo 54)

Monto: 50% de su V.T.
Plazo: 10 años
Máximo de préstamo: Lo fija la DINAVI en acuerdo con el Ministerio de Industrias.

2º) Instituciones deportivas, culturales, gremiales y sociales sin fines de lucro

Destino: Construcción, ampliación y mejoras en su sede social.

3º) Sociedades Mutualistas de Asistencia Médica

Monto: 75% V.C.

4º) Cooperativas

5º) Sociedades Agropecuarias
(artículo 55)

Plazo Máximo: 25 años

Cuadro 26 (concl.)

III. PRESTAMOS PARA VIVIENDA USADA

Préstamos para vivienda usada

Las mismas se destinan a adquisición para residencia propia. No puede afectarse más del 20% del F.N.V.

1º) Personas Físicas
(No inquilinos)
(artículo 57)

A) Sin ahorro previo

Monto: 60% V.T.
Interés máximo: 6%
Plazo: 25 años

B) Con ahorro previo

Período de ahorro previo (artículo 48)
Monto: 60% V.T.
Interés máximo: 8%
Plazo: 25 años

Beneficiarios
(artículos 57 a 61)

2º) Inquilinos
(artículo 58)

Antigüedad: más de 5 años en el arriendo

Destino: Adquisición de la vivienda que ocupan

Monto: El V.T. no puede superar el de las viviendas de Interés Social

Condiciones: Se asimilan a los préstamos para viviendas nuevas

3º) Cooperativas de Usuarios para adquirir inmueble
(artículo 59)

Iguales condiciones

4º) Conservación y ampliación de viviendas usadas
(artículo 61)

La reglamentación establecerá líneas especiales de crédito para realizar obras que logren el mínimo habitacional.

Fuente: Nicolich y Porro, ob.cit.

Nota: Significado de las abreviaturas

V.T.: Valor de Tasación

V.C.: Valor de Construcción

D.F.H.: Departamento Financiero de la Habitación

B.H.U.: Banco Hipotecario

F.N.V.: Fondo Nacional de Vivienda.

/inmediato anterior

inmediato anterior a cada año.^{1/} De este modo se amparó al Plan y el Banco Hipotecario de la devaluación monetaria derivada de inflación, mediante una actualización anual (semestral actualmente) de los valores otorgados en préstamo. No obstante, los índices de inflación muchas veces superaron los reajustes previstos y, a su vez, los aumentos de la Unidad Reajutable, afectaron a los prestatarios de menores recursos que vieron reducidos sus ingresos por la inflación. En efecto, según la Dirección General de Estadísticas y Censos, el Índice de Precios al Consumo aumentó, durante la década del setenta en un 7 800%, en tanto el valor de la Unidad Reajutable se incrementó en un 6 200% en el mismo lapso y el Índice Medio de Salarios en un 5 510% a diciembre de 1978 según el Boletín Estadístico del Banco Hipotecario del Uruguay.

Finalmente, el artículo 35 de la ley 13728 establece las normas relativas a las afectaciones máximas que pueden sufrir los ingresos nominales totales de la familia para abonar los servicios de amortización e intereses de los préstamos para vivienda. Con carácter general establece que ninguna persona podrá recibir préstamos cuyo servicio de amortización e interés supere el 20% de los ingresos nominales totales del núcleo familiar. Y esta afectación se entiende referida al momento de suscribirse las promesas de compraventa por parte del adjudicatario de una vivienda.

En cuanto al financiamiento de este sistema de acuerdo a la ley de creación se articula de la siguiente forma: el Banco Hipotecario es el órgano central del sistema financiero de vivienda ya que, administra el Fondo Nacional de Vivienda, otorga a los destinatarios los préstamos correspondientes, realiza a través del Departamento Financiero de la Habitación los préstamos con ahorro previo, emite Obligaciones Reajustables, distribuye los recursos del Fondo, propone planes y reglamentaciones relativos al financiamiento de la vivienda, etc.

^{1/} El índice mencionado debe ser representativo de los ingresos corrientes de los trabajadores comprendidos en los grandes sectores de la actividad pública y privada que sean remunerados exclusivamente en dinero, excluyendo los regímenes de ocupación estacional o zafra, los trabajadores rurales y los ingresos por pasividades (artículo 38, ley 13728 y Decreto 29/969).

A su vez, el Fondo Nacional de Vivienda - creado por la misma ley - capta recursos a través del producto de un impuesto del 1% que grava a todas las retribuciones y prestaciones nominales en efectivo o en especie devengados tanto en la actividad pública como privada. El impuesto es de cargo del empleador el cual no puede trasladarlo. Obtiene recursos también de una contribución equivalente al 1% de las retribuciones y prestaciones nominales en efectivo o en especie a cargo de todos los organismos de Previsión Social tanto públicos como privados. Además, de las amortizaciones de los préstamos efectuados con los recursos que integran el Fondo y los intereses correspondientes a los mismos (2% anual); del producto de la emisión y colocación entre ahorristas de Obligaciones Hipotecarias Reajustables que emite el Banco las cuales tienen su valor fijado en UR y se benefician con un interés del 5% anual (actualmente 11%); de las disponibilidades no necesarias para el rescate de las Obligaciones Hipotecarias - las cuales se cotizan y comercializan en Bolsa - correspondientes a la amortización de los préstamos efectuados con los recursos provenientes de la colocación de las mismas Obligaciones; con los depósitos realizados por ahorristas dentro del Sistema de Ahorro y Préstamo, etc.

Como puede verse, el principal recurso del Fondo, después del impuesto y la contribución primeramente mencionada, está constituido por la captación de ahorros. Dichos ahorros son captados a través del sistema de Ahorro y Préstamo, destinado a captar, en principio, ahorros familiares de sectores de bajos ingresos y, a través de la emisión de Obligaciones que tiende a captar el "ahorro libre" de inversionistas y de pequeños ahorristas. En cuanto al primero, el Departamento Financiero de la Habitación del Banco Hipotecario, recibe depósitos en efectivo con destino futuro a vivienda (adquisición, construcción, etc.) en cuentas de ahorro con un interés del 5% anual, reajustables además de acuerdo a las variaciones del Índice Medio de Salarios. Las cuentas de ahorro previo pueden ser tanto individuales como colectivas (cooperativistas, por ejemplo) y, en todos los casos, los depósitos podrán ser retirados total o parcialmente previo aviso con treinta días de anticipación.

/En relación

En relación a la emisión de OHR, ésta debe ser autorizada en su monto expresamente por el Poder Ejecutivo. Las OHR en circulación se reajustan periódicamente según el Índice Medio de Salarios y se encuentran exoneradas de los impuestos a la Renta, Patrimonio y Herencia y tienen además, la garantía del Banco Hipotecario. La colocación de estas Obligaciones se realiza en dos formas: a) por venta directa en la Bolsa de Valores al inversionista y b) a través del sistema de "Cajas de Ahorro Valores" mediante el cual el Banco Hipotecario recibe de los ahorristas a través del Departamento Financiero de la Habitación depósitos en efectivo en Caja de Ahorros para ser invertidos en Obligaciones. Dichos depósitos devengan, además de los reajustes correspondientes, un interés del 11% anual. De esta forma, se canaliza hacia el Plan Nacional de Viviendas el llamado "ahorro libre", es decir, aquellos depósitos de ahorristas no interesados en solicitar préstamos para vivienda o que ya han sido beneficiarios de un préstamo con dicho destino. La importancia que ha adquirido para el sistema la captación de ahorros ha sido creciente en los últimos años, sobre todo debido a la preferencia de pequeños y medianos ahorristas que consideran a la inversión en OHR como la más segura y rentable luego que otras vías se fueron alejando de sus posibilidades (inversión en inmuebles, en moneda extranjera, etc.) o se tornaron poco confiables o inestables. De esta forma la captación de ahorros ha ido incrementándose hasta llegar a representar 71% de los recursos financieros del sistema durante 1978, contra un 29% que representó el impuesto a las remuneraciones en el mismo año.^{1/} A su vez, en ese año, la captación de ahorros se distribuyó de la siguiente manera internamente:

^{1/} B.H.U., "Memoria '78".

Cuadro 27

DISTRIBUCION DE AHORROS. SALDOS POR MODALIDAD AL 31 DE DICIEMBRE de 1978
(En miles de nuevos pesos)

	N\$	%
Depósitos a plazo	406 471	34.0
Depósitos en caja de ahorros	28 987	2.4
Depósitos en Caja de Ahorros Valores (OHR)	643 494	54.0
Depósitos en el sistema de Ahorro y Préstamo	114 007	9.5
<u>Total</u>	<u>1 192 959</u>	<u>100.0</u>

Fuente: Banco Hipotecario del Uruguay, "Memoria '78".

La mayoría de los recursos derivados de la captación de ahorros provienen de los depósitos en Obligaciones (54%) y de los depósitos a plazo (34%). En cambio, el ahorro previo destinado a vivienda no alcanza al 10% del total de los ahorros captados. No obstante, hay que tener en cuenta que no toda la colocación de las Obligaciones se realiza a través de la Caja de Ahorro Valores sino que, aproximadamente un 30% se canaliza a través de la Bolsa de Valores. De todos modos es indudable que el Banco atrae a una gran masa de ahorristas que no se interesan en adquirir una vivienda.

Las líneas de crédito en la actualidad se mantienen similares teóricamente a las ya relacionadas en el cuadro 26 con el agregado de los créditos a Sociedades Cíviles, créditos para viviendas en zonas rurales y, créditos para desalojados. En cuanto a las Sociedades Cíviles que ya hemos referido anteriormente, los préstamos oscilan entre el 66 y 80% del valor del bien con un interés de entre el 9 y el 12%, pudiéndose afectar hasta el 25% del ingreso del núcleo familiar. El plazo de amortización varía según las situaciones entre 7 y 18 años, sensiblemente inferior a los 25 años que se estipulaban en la generalidad de los casos relacionados en el cuadro.

/Los préstamos

Los préstamos para viviendas en zonas rurales son otorgados a propietarios o, con consentimiento de éstos a arrendatarios, subarrendatarios, aparceros o subaparceros y se conceden con destino a la construcción, ampliación, modificación o refacción de viviendas de interés social, económica o media. Las viviendas se destinarán a casa-habitación de los destinatarios o de sus empleados, aun en el caso de que no vivan en el establecimiento con su familia. Es decir, se trata de préstamos dirigidos a mejorar las instalaciones destinadas a viviendas no permanentes de los empleados de los establecimientos rurales, sobre todo de aquellos más grandes y, por tanto, generalmente más aislados que, por tal razón debe proporcionar vivienda temporaria a su personal y, a veces, también a sus familiares. Es por esto que el monto del préstamo es relativamente reducido aunque varía según la garantía que ofrezca el candidato a destinatario: el 30% del valor venal del bien se otorga a aquellos préstamos sin garantía, "a sola firma"; lo mismo con firma solidaria; recién aumenta al 50% cuando la garantía es prendaria y al 66% cuando es hipotecaria. Por supuesto, el plazo también es variable: oscila entre 3 y 15 años según el tipo de garantía. En cuanto a los ingresos, es posible afectar hasta el 25% del núcleo familiar. De este modo, un propietario rural, arrendatario, etc., que deseara construir su vivienda, solicitando el 30% del valor de la construcción en la categoría económica, debería amortizar el préstamo en tres años abonando mensualmente el equivalente a aproximadamente US\$ 200. En suma, no se trata de préstamos destinados a paliar el déficit habitacional del medio rural sino, simplemente, a mejorar instalaciones.

Las líneas de créditos para desalojados comenzaron a implementarse prácticamente desde la entrada en vigencia de la ley 14219, pero en los últimos dos años se han desarrollado más aún debido a la plena entrada en vigencia de la llamada "libre contratación" en materia de arriendos urbanos. Serán beneficiarios de estos préstamos todos aquellos que tengan un trámite de desalojo iniciado en la vivienda que ocupan e ingresos familiares mensuales inferiores a 70 UR (US\$ 500 aproximadamente). En este caso existe además un monto máximo para el préstamo fijado en pesos, que asciende a N\$ 70 000 para el caso de construcción, refacción, (US\$ 8 200), el plazo de amortización es a 15 años, el interés del 7% y la afectación máxima de /ingresos del

ingresos del 25%. Para el caso de adquisición de vivienda nueva o usada las condiciones son similares sólo que el máximo a otorgar desciende de N\$ 50 000. Esta suma resulta notoriamente insuficiente si se tiene en cuenta que una vivienda usada, de dos dormitorios, situada en zonas no residenciales, con 25 o 30 años de construida alcanza precios del orden de los US\$ 20 000, con variaciones según estado y lugar.

En cuanto a las cooperativas, siguen abiertas las líneas de crédito tanto para las de Ahorro y Préstamo como para las de Ayuda Mútua aunque cambian las condiciones en un sentido restrictivo. Por ejemplo, para las segundas se conceden préstamos para conjuntos habitacionales no mayores de cincuenta viviendas, pudiendo admitirse mayor cantidad sólo en el caso en que se plantee la construcción en etapas sucesivas cuyo número de viviendas no supere en cada etapa el de cincuenta. Esta limitación indudablemente afecta a la misma capacidad de ayuda mútua de los adjudicatarios. Se exige además un ahorro previo no menor del 5% del valor de tasación y además, las cooperativas deberán acreditar una antigüedad mínima de ahorro de dieciocho meses para recién poder solicitar ante el Banco que se declare viable el proyecto. Es decir que se les introduce elementos de ahorro previo y además una espera previa de año y medio antes de poder presentar el proyecto y, por último, el aporte máximo de ayuda mútua admitido actualmente no podrá exceder del 12% del valor de tasación. En suma, en la práctica las cooperativas de ayuda mútua desaparecen en su forma original. Aparentemente las razones que llevaron a este cambio de condiciones se debieron a problemas de índole financiero dado que el Banco había tenido y tiene muchas dificultades para el cobro de las cuotas correspondientes a amortización. No obstante, como el cambio de condiciones se realizó a través de una resolución interna del Banco no existen fundamentos explícitos de la misma. Pero, dado el volumen que habían adquirido estas cooperativas en cantidad de adjudicatarios y las características de las mismas tendientes a reforzar lazos de solidaridad social entre sus miembros y, por tanto, susceptibles de llegar a transformarse en bases de movilizaciones reivindicativas, no es de

/extrañar que

extrañar que el cambio de condiciones se relacionara con aspectos de índole político.^{1/}

En relación a las cooperativas de Ahorro y Préstamo se les aplica a éstas las mismas condiciones que a las empresas que actúan en calidad de Promotores Privados.

Cuadro 28

CONDICIONES DE LOS PRESTAMOS

Categoría de vivienda	Cantidad de dormitorios	Area habitable	Valores tasación operativa a/	Valores de tasación básicos	Préstamo máx. % s/valor de tasación operativo	Interés anual a/ %
II	1	40 mc.	UR 1 865	UR 1 710	70	10
	2	55	2 485	2 280		
	3	70	3 060	2 810		
	4	85	3 600	3 300		
III	1	50 mc	UR 2 605	UR 2 390	60	12
	2	69	3 325	3 050		
	3	88	4 090	3 750		
	4	107	4 850	4 450		
IV	1	65 mc	UR 3 425	UR 3 280	25	12
	2	85	4 280	4 100		
	3	105	5 105	4 890		
	4	125	5 805	5 560		

Fuente: "Líneas de crédito", BHU, 1979.

a/ Valor de la UR a la fecha: N\$ 63. Cotejación del dólar norteamericano a la fecha: U\$ 1 = N\$ 8.57.

- Para viviendas de mayor número de dormitorios, se incrementarán los valores de la vivienda de un dormitorio menos en la diferencia tanto en área como en valor de tasación, entre los de 3 y 4 dormitorios.
- La cuarta parte del valor del terreno correspondiente a las viviendas objeto de préstamo, no puede superar el 15% del valor de construcción de las mismas.

^{1/} Confirma este aspecto la discusión en el Consejo de Estado de la ley 14666 - a la cual se hará mención más adelante - la cual, entre otras cosas, canceló la personería jurídica de todos los Institutos de Asistencia Técnica creados por la ley 13728 (PNV) y cuya finalidad era justamente la de asistir asesorando a las cooperativas de vivienda, las cuales habían alcanzado gran desarrollo hasta por lo menos 1974. Los motivos esgrimidos para la cancelación fueron casi todos de orden político (D.O. del 31 de mayo de 1977).

/Además, como

Además, como se trata de cooperativas de ahorro previo, la cooperativa para obtener el préstamo, luego de contar con personería jurídica, debe haber integrado el 50% del ahorro que corresponda en el plazo mínimo de un año. Es indudable entonces que para los aspirantes a adquirir una vivienda nueva a través del Banco es mucho más ventajoso hacerlo por intermedio de un programa de promoción privada para lo cual no se le exige ahorro previo, ni el concurso de otro cierto número de personas para formar una cooperativa y cumplir con todas las formalidades de creación, ni la espera de un año para obtener el préstamo.

Finalmente, para las cooperativas de vivienda ya existentes o en operación el Banco ha creado un mecanismo tendiente a facilitar la transformación de éstas en Sociedades Civiles, esto es, tendiente a transformar a los cooperarios en propietarios. Incluso las modificaciones de Estatutos que requiere dicha transformación así como la disolución de la cooperativa, se podrá concretar a iniciativa de la propia cooperativa o del Banco Hipotecario. En el caso de transformación el préstamo mantiene sus condiciones originales; en el caso de disolución de la cooperativa ésta entra dentro de las condiciones previstas para las Sociedades Civiles por el saldo del préstamo.^{1/}

En cuanto a la reorganización administrativa del Plan Nacional de Viviendas que se produce en 1977 (ley 14666) ésta obviamente tuvo influencia sobre las políticas de vivienda. En primer lugar, esta ley recoge en el orden programático parte de las pautas generales trazadas en el "Conclave de Solis" para el sector vivienda. Los objetivos propuestos en dicho "Conclave" fueron, entre otros, a) considerar los planes del sector vivienda en el marco global de la política económica-financiera e integrados al Plan Nacional de Desarrollo; b) promover la mayor participación del sector privado en las actividades del sector, aspecto que se ha concretado a través de la incentivación de la promoción privada a través del Banco como ya se ha visto; c) coordinar estrechamente el desarrollo urbano en la construcción de viviendas, etc.

^{1/} Banco Hipotecario del Uruguay, "Líneas de Crédito", 1979.

En cuanto al primer punto, la ley 14666 pone en manos del Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Economía y Finanzas, el fijar la política nacional de vivienda, evaluando sus aspectos económicos financieros en el contexto de la política económica nacional. A la Secretaría de Planeamiento, Coordinación y Difusión corresponde estructurar el Plan Nacional de Desarrollo Urbano y de Vivienda de acuerdo a las orientaciones generales trazadas por el Poder Ejecutivo, así como, evaluar y coordinar la realización de cada plan. Finalmente, el Banco queda como único organismo ejecutor de programas así como, asesor y órgano central del Sistema Público de Construcción de Viviendas. De acuerdo a este último aspecto, tanto la Dirección Nacional de Vivienda como el Instituto Nacional de Viviendas Económicas (INVE) son absorbidas por el Banco. Debe tenerse en cuenta además que, poco antes, se había suprimido el Ministerio de Vivienda y Promoción Social en cuya órbita actuaban la DINAVI y el INVE y con el cual se conectaba jerárquicamente el Banco Hipotecario.

Los fundamentos de esta reestructura que llevó a la supresión de un Ministerio, a la desaparición de importantes organismos vinculados con la vivienda y, en definitiva, al reforzamiento como institución crediticia y ejecutora del Banco Hipotecario, se basan en el logro de una "estructura simplificada, y homogénea, que el Poder Ejecutivo considera necesaria e imprescindible para el sector".^{1/} Es muy claro sin duda, como lo expresa el Mensaje citado, que toda la intención de la nueva política gira en torno a una supuesta simplificación y homogenización de organismos y funciones. Pero, debe tenerse en cuenta también que gran parte de las tareas encomendadas al INVE (construcción de viviendas para sectores de escasos recursos) o a la DINAVI pasan al Banco Hipotecario que es, como su nombre lo indica, un banco y que, por tanto, actuará como tal en función estricta de costos-beneficios aun frente a los sectores de menores recursos. Este aspecto no escapó en la consideración general del proyecto de ley donde se sostuvo que "El Banco Hipotecario por su modalidad bancaria seguirá exigiendo, para financiar la construcción o adquisición de viviendas, que el interesado

^{1/} Mensaje del Poder Ejecutivo al Consejo de Estado; D.O. del 24 de mayo de 1977, N° 20043.

posea un capital apreciable o tenga un ahorro considerable no incluyendo, como consecuencia, a aquellas familias con capacidad de pago pero sin posibilidad de ahorro", tarea que a juicio del exponente estaban a cargo del INVE.^{1/} Esto es sin duda, en los hechos, el aspecto más importante de la reorganización del punto de vista de la política de vivienda, es decir, el manejo del crédito con un criterio casi estrechamente bancario aun en aquellos casos en que las líneas de crédito tratan de beneficiar a sectores de escasos recursos (desalojados, cooperativas de ayuda mútua, etc.).

En cuanto al Ministerio de Vivienda y Promoción Social - creado pocos años antes - no existen mayores fundamentos explícitos relativos a su supresión. Todo indica sin embargo, que ésta tiene que ver con la reorganización general que plantearía luego la ley 14666 y también con motivos de índole políticos que provocaron rozamientos con las oficinas encargadas del planeamiento nacional e incluso con el propio Banco Hipotecario. "No podía existir una isla que manejara problemas económico-financieros por una supuesta primera prioridad, que no la tiene la vivienda no obstante ser un tema importante del país, y que había dislocado y deformado gran parte de la política económica, que dicho Ministerio manejaba autónomamente."^{2/} Es decir, que según las últimas palabras transcritas, se suprimió el Ministerio en función de la autonomía que en los hechos había adquirido en el marco de una coyuntura política favorable a su acción, como lo fue la presidencia del Sr. Bordaberry, y porque, como consecuencia, comenzaba a transformarse en un centro de poder y un posible canal de expresión de reivindicaciones de sectores marginados, pese a que las intenciones de quienes dirigían su acción no fueron esas. En suma, debe quedar claro que el Ministerio en su corta vida nunca trazó una política coherente en materia de vivienda; su acción se dirigía más bien a canalizar impulsos benefactores hacia el sector vivienda tratando simplemente de paliar la situación de algunos grupos marginados; pero indudablemente, en su acción y pese, como queda dicho, a las intenciones de quienes apoyaban su actividad, tendió a convertirse en un centro de poder dentro del gobierno en oposición a otros que también tenían competencia en materia de vivienda.

^{1/} D.O., N° 20069 del 31 de mayo de 1977, palabras del Consejero Coppetti.

^{2/} D.O., N° 20069 del 31 de mayo de 1977, palabras del Consejero Praderi en ocasión de la consideración del proyecto de la ley 14666.