

Vivienda y trabajadores organizados: origen y evolución del plan de vivienda sindical en Uruguay

LUCÍA ABBADIE, HORACIO ÁLVAREZ, LAURA BOZZO,
MYRNA CAMPOLEONI, STEPHANIE GARCÍA,
VIRGINIA MARTÍNEZ, FERNANDO ROA Y SUSANA TORÁN

PALABRAS CLAVE

COOPERATIVISMO; VIVIENDA SOCIAL; POLÍTICA PÚBLICA DE
VIVIENDA; SISTEMAS CONSTRUCTIVOS NO TRADICIONALES

Resumen

Este trabajo es parte de un proyecto que desarrolla el equipo de Evaluación de Programas y de Tecnologías para la Vivienda Social. El objetivo de este artículo es reconstruir la historia del Plan de Vivienda Sindical [PVS] a partir de los discursos de técnicos, funcionarios y representantes de las organizaciones participantes del plan, identificando algunos de sus hitos significativos, así como sus principales logros y dificultades. De esta manera, se busca realizar una sistematización que permita reflexionar en torno al programa y sus impactos, desde su gestación en 2008 hasta 2021. El abordaje metodológico es cualitativo y está basado en la técnica de entrevistas en profundidad realizadas en los últimos dos años.

Laura C. Bozzo Clara.

Arquitecta (Udelar). Magíster en Intervenciones en Contextos de Emergencia (Universidad Católica de Milán, Italia). Magíster en Construcción y Gestión de Proyectos Sociales (LUMSA, Italia). Doctoranda en Arquitectura (FADU-Udelar). Responsable del equipo de Evaluación de Programas y de Tecnologías para la Vivienda Social (FADU-Udelar). Desempeñó el ejercicio liberal de la profesión, incluidos trabajos de emergencia y cooperación para el desarrollo (internacional) así como de gestión integral de riesgo en Uruguay.

Introducción

El Plan de Vivienda Sindical [PVS] fue creado a fines del año 2010,¹ a iniciativa del Departamento de Vivienda del Plenario Intersindical de Trabajadores-Convencción Nacional de Trabajadores [PIT-CNT],² con el propósito de «darle una solución habitacional a la clase obrera» (PIT-CNT, 2015).

El objetivo de este artículo es reconstruir la historia de este plan desde el punto de vista de los diferentes actores vinculados al mismo, identificando los eventos más importantes de su devenir histórico, lo cual constituye, simultáneamente, un producto de investigación en sí mismo y un componente de una investigación mayor.

El PVS es uno de los programas de cooperativas de vivienda que promueve el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial.³ Si bien la bibliografía referente al cooperativismo de vivienda en Uruguay es abundante, son muy escasos los estudios científicos que abordan específicamente el PVS.⁴ La mayor parte de la información disponible se encuentra presente, de manera dispersa, en informes técnicos, documentos de trabajo y noticias de prensa. Por esta razón, los resultados de este estudio —que sistematizan parte de esa información, organizada a propósito del objetivo propuesto— constituyen un aporte relevante al campo de la vivienda social.

Además, el hecho de que el PVS esté aún en construcción puede representar una oportunidad para que los puntos de vista aquí expuestos participen de ese proceso. Los discursos en general y los discursos sobre las políticas de vivienda social en particular son ámbitos de disputa entre las diferentes formas de entender y enunciar dicho objeto. Inés Sesma (2021), en su trabajo sobre la construcción discursiva del hábitat rural, plantea —siguiendo a Foucault— que el discurso y el poder, comprendidos de manera imbricada, generan las condiciones para que se construyan «régimenes de verdad» que legitiman ciertas perspectivas del mundo, distinguiendo lo verdadero de lo falso, lo central de lo periférico, lo relevante de lo irrelevante. De allí nuestro interés por los discursos sobre el PVS, ya que la forma en que son producidos determina su legitimidad social.

Objetivos

El equipo de Evaluación de Programas y de Tecnologías para la Vivienda Social, de la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo de la Universidad de la República [Udelar], está desarrollando un proyecto Grupos I+D, financiado por la Comisión Sectorial de Investigación Científica [CSIC]. Dicho proyecto tiene por objetivo evaluar cuatro programas habitacionales, entre ellos el PVS, para contribuir a la generación de conocimiento sobre programas públicos de vivienda, analizando tanto la adecuación de los proyectos —y las formas de integración y participación de las familias en el proceso— como el impacto sociourbano, particularmente con relación a la imagen urbana, los equipamientos y la infraestructura.

En este artículo abordaremos la reconstrucción de la historia del PVS a partir de los discursos de técnicos, funcionarios y representantes de las organizaciones participantes del plan, identificando algunos de sus hitos significativos, además de sus principales logros y dificultades. El carácter del artículo es exploratorio, ya que constituye la primera etapa del proyecto.

Metodología

El trabajo se inscribe en el campo de las metodologías cualitativas, empleando una combinación de técnicas de investigación. Por un lado, la revisión bibliográfica sistematizada, que implicó la búsqueda, evaluación, análisis y síntesis de documentos relacionados con el tema de estudio (Codina, 2018); por ejemplo, informes producidos por el PIT-CNT, artículos de prensa, tesinas de estudiantes y circulares de la Agencia Nacional de Vivienda [ANV]. Por otro lado, la realización de siete entrevistas en profundidad de modalidad individual, realizadas a funcionarios y técnicos vinculados al PVS, y siete de modalidad colectiva, realizadas a integrantes de las cooperativas.⁵

En función de los objetivos planteados para este artículo, analizaremos el primer grupo de entrevistas, realizadas a funcionarios y técnicos.

Las dimensiones relevadas en las entrevistas y analizadas en este artículo fueron: el origen del PVS y su fundamento, los cambios efectuados al plan a lo largo del tiempo y los principales logros y desafíos identificados. Las valoraciones sobre los conjuntos construidos no son parte de este análisis.

Resultados y discusión

Este apartado contempla los aspectos destacados —tanto en la historia del PVS como en el balance de sus logros y desafíos— que fueron relevados a partir del trabajo explicitado en la metodología.

Aspectos destacados en la historia del PVS

El PVS parte de la premisa de que los trabajadores tienen capacidad de pago pero no de ahorro (Ricarte García, 2014), razón por la cual prioriza la opción de ofrecer el ingreso a cooperativas de ayuda mutua, que no requieren contar con una inversión inicial en base al ahorro previo.

A diferencia de otros programas de cooperativas de vivienda, el PVS asume la modalidad de *propietarios*.⁶ Los requisitos que permiten acceder al programa son los mismos que para el resto de los programas de viviendas cooperativas, con dos salvedades: algún miembro de la familia debe estar afiliado a un sindicato⁷ y el máximo de ingresos del núcleo familiar no puede exceder las 60

1. El año 2010 evidenciaba un marco institucional proclive al cooperativismo: el Instituto Nacional de Cooperativismo [InaCoop] había sido creado en 2008 como persona jurídica de derecho público no estatal —mediante el artículo n° 186 de la Ley General de Cooperativas, Ley n° 18407— y la Asociación Nacional de Empresas Recuperadas por sus Trabajadores [Anert] se había consolidado en 2007.

2. El PIT-CNT es la central única sindical de Uruguay, desde 1984. Si bien existieron numerosos sindicatos desde 1870, hubo distintas experiencias de conformar federaciones o centrales sindicales a lo largo del siglo XX. Algunos ejemplos de este proceso son la Federación Obrera Regional Uruguaya [FORU] a principios del S.XX; la Unión Sindical Uruguaya [USU] y la Confederación General del Trabajo del Uruguay [CGTU] en la década de 1920; la Unión General de Trabajadores [UGT] en la década de 1940; y, en 1961, luego de la disolución de la anterior, la Central de Trabajadores del Uruguay [CTU], que más tarde, en 1964, se transforma en Convención Nacional de Trabajadores [CNT], proscrita durante la última dictadura cívico-militar (Porrini, 2015).

3. Por Ley n° 19889 del 14 de julio de 2020, se crea el Ministerio de Ambiente. El Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente [MVOTMA] pasa a denominarse Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial [MVOT], con competencias específicas en vivienda y ordenamiento territorial. A los fines de este trabajo, citaremos MVOTMA cuando corresponda al período de funcionamiento de ese ministerio, y MVOT al trabajo a partir de 2020.

4. En el repositorio institucional de la Universidad de la República, solo dos investigaciones (trabajos finales de grado) toman por objeto al PVS.

5. En algunas de las entrevistas, participaron estudiantes de la materia optativa «Análisis y evaluación urbano-arquitectónica, social y económica de grupos habitacionales», para quienes significó una instancia de formación en herramientas de investigación.

6. A diferencia de las cooperativas de usuarios —en las que la propiedad de las viviendas es siempre de la cooperativa, teniendo cada cooperativista el uso y goce de la vivienda—, en las cooperativas de propietarios habrá de adjudicarse la propiedad de la vivienda a cada socio. Existen dos modalidades de cooperativas de propietarios: de entrega inmediata y de entrega diferida. Para ampliar información, véase: Decreto no 183/018.

7. Al principio, se solicitaba que todos los miembros estuvieran sindicalizados; ahora solamente basta con que un integrante del núcleo familiar pertenezca a un sindicato.

UR. La constitución del hogar puede ser unipersonal. No se solicita antigüedad laboral ni ingreso mínimo, así como tampoco un recibo de sueldo oficial, sino que se permite sustituirlo por una declaración jurada. Inicialmente, cada cooperativa agrupaba personas de un solo sindicato; sin embargo, eso fue modificado a solicitud de los cooperativistas, y actualmente pueden combinarse diferentes gremios en una misma cooperativa.

Si bien la oficialización del plan fue en el año 2010, su gestación comenzó unos años antes. Algunos entrevistados afirman que el PVS surgió «como una comisión de trabajo del PIT- CNT»; sin embargo, otros localizan su origen en el ámbito de la Unión Nacional de Trabajadores del Metal y Ramas Afines [UNTMRA], sindicato perteneciente al PIT-CNT. Entre quienes reconocen el inicio del PVS en este sindicato específico, se encuentra un exrepresentante del Departamento de Vivienda del PIT-CNT, quien relata que un grupo de empleados de la Unión Metalúrgica Industrial del Sur Sociedad Anónima [Umissa], afiliados a la UNTMRA, estaban produciendo viviendas con el sistema constructivo NOX, para ser exportadas a Venezuela. Frente al reconocimiento de que las viviendas «eran buenas y lindas» (entrevista a representante de Departamento de Vivienda), se propusieron aplicar ese mismo sistema constructivo para viviendas en Uruguay. Uno de los primeros pasos fue establecer contacto con la Universidad del Trabajo del Uruguay [UTU], para desarrollar cursos que permitieran dar a conocer el proceso constructivo y de montaje, tal como menciona un miembro del PIT-CNT:

yo era trabajador de la empresa Umissa, que era la que suministraba el sistema constructivo NOX. En aquel momento se exportaban a Venezuela viviendas, y una de las cosas que nosotros planteamos era cómo podía ser que construyéramos cincuenta casas por día y de los trescientos trabajadores alquiláramos el noventa por ciento. (Referente PVS, comunicación personal, octubre 2021)

En esa misma línea, en su estudio sobre el PVS, Ricarte (2014) relevó el mismo problema frente a la situación de los trabajadores de Umissa y agregó, en base al testimonio de otro integrante del PIT-CNT, que:

como sindicato empezamos a ver qué posibilidades había de empezar a comprar esas viviendas para nosotros; le hicimos un planteo a la empresa, la empresa accedió a vendernos las viviendas al costo, llevamos la idea a los otros componentes del sindicato, la UNTMRA la tomó. Se vincularon compañeros de la construcción que también tenían la misma necesidad y pasamos esa nueva propuesta de hacer construcciones alternativas y bajar los costos, y que los trabajadores podamos acceder a un préstamo del Estado. (Ricarte, 2014, p. 21)

De esta manera, la propuesta se extendió a todo el PIT-CNT a través del Departamento de Vivienda. La primera construcción que se llevó a cabo desde la central sindical fue la de un conjunto de cabañas para vacacionar, en el año

2008. A partir de esa experiencia, se comenzó a transitar el proceso para que el MVOTMA autorizara el uso del sistema constructivo no tradicional NOX, a través de un préstamo público para construcción de vivienda.

Por su parte, el MVOTMA estaba interesado en incorporar a otros actores sociales organizados al proceso de producción de vivienda social, principalmente a partir de sistemas constructivos no tradicionales [SCNT] que posibilitaran llegar a otros sectores de la población y permitieran construir en menores tiempos, a menor costo.

Según autoridades del MVOTMA, el ministerio se encontraba en un proceso de refundación de su programa de acción, incluyendo los programas de cooperativas, por lo que «durante el período 2005-2010, prácticamente no hubo producción de nuevas viviendas; se hizo una sistematización de programas, un rediseño del programa de cooperativas y el hacerse cargo de todos los problemas que se habían generado durante la administración anterior» (exautoridad de MVOTMA, comunicación personal, setiembre 2021).

Fue en el contexto de revisión y reformulación de la política pública y de reorganización de los actores vinculados al Sistema Público de Vivienda⁸ que se creó la Agencia Nacional de Vivienda, en el año 2007.⁹

Para avanzar en la iniciativa de incorporar SCNT, se contrataron algunos técnicos especialistas que asesoraron para elaborar los documentos del programa. Tal como afirmaba un exrepresentante del Departamento de Vivienda del PIT-CNT, «la experiencia que hasta entonces había con sistemas industrializados en los núcleos básicos evolutivos no era buena, según Fucvam, pero los trabajadores de la UNTMRA consideraron que el sistema había evolucionado y que podría resultar favorable su aplicación»

Fue en ese contexto que el MVOTMA creó el Reglamento 2008,¹⁰ que regía el programa de cooperativas.

Fue una construcción en una etapa muy eferescente del ministerio, como fue el año 2008, en la cual se generó toda una reglamentación diferente. Se venía del Banco Hipotecario, con una forma de gestión institucional diferente y también con los actores que participan en el sistema. Digo «muy eferescente» porque realmente nos desafió a generar —tanto con los institutos como con las cooperativas y con la Agencia— una serie de procedimientos de reglamentaciones, de toma de decisiones, de revisar cómo se venía gestionando el programa y concluir en una reglamentación. (Funcionaria de la Dirección Nacional de Vivienda [Dinavi], comunicación personal, octubre 2021)

Este reglamento abría la oportunidad para introducir reclamos desde los actores organizados en torno a la vivienda, pero dejaba algunos vacíos en cuanto a la posibilidad de construir con nuevas tecnologías. En ese marco, el MVOTMA comenzó a hablar con el PIT-CNT sobre la posibilidad de «construir con menores costos y en menores plazos», puesto que «ya tenían organizado un instituto de asistencia técnica, ya venían trabajando, de alguna forma se habían propuesto construir con menores valores de tasación» (exautoridad de Dinavi, comunicación personal, octubre 2021).

8. Para mayor información sobre programas públicos de vivienda, véase: Alonso et al., 2013, capítulo 3.

9. Año de aprobación de la Ley n° 18125, que regula la actividad del BHU, crea la Agencia Nacional de Vivienda y determina mecanismos para la ejecución de créditos hipotecarios deudores (Magri, 2013).

10. Este reglamento refiere a préstamos y subsidios a la cuota aplicados a programas de construcción de vivienda nueva, de producción cooperativa, con recursos administrados por el entonces MVOTMA.

De esta manera, la rigidez del modelo cooperativo tradicional «hizo que el PVS encontrara un nicho: construir la vivienda sindical sin utilizar sistemas tradicionales» (referente ANV, comunicación personal, febrero 2022).

Estos primeros acuerdos con el PIT-CNT generaron resistencias entre quienes eran más afines al cooperativismo tradicional y no veían con confianza el nuevo sistema: «muchos gente relacionada con el MVOTMA en la administración anterior estaba vinculada al cooperativismo tradicional. Eran los que llevaban la bandera del cooperativismo desde 1968. Nos pasó eso, que nos encontramos con el *statu quo* del cooperativismo» (técnico del Instituto de Asistencia Técnica, comunicación personal, setiembre 2021). A su vez, «la creación del PVS no generó un debate abierto, con la historia de cooperativismo tan rica, significativa y original que tiene Uruguay», contribuyendo a esa resistencia (referente ANV, comunicación personal, febrero 2022).

Finalmente, tras las primeras acciones y superando algunas resistencias, el PVS se promulgó oficialmente, el día 8 de noviembre de 2010.¹¹ Un aspecto característico del plan es que, al inicio, tenía un único Instituto de Asistencia Técnica [IAT], que fue creado específicamente para el PVS —CET-PVS—, y un único sistema constructivo: NOX. Todo esto daba un carácter global a la propuesta del PVS, ya que «incluía todos los aspectos, el sistema constructivo que venía con una empresa, el instituto y también las cooperativas con los terrenos» (referente ANV, comunicación personal, febrero 2022).

En 2011, cooperativas que apostaban a los SCNT se empezaron a presentar a las líneas de financiamiento del ministerio. En esta instancia, el MVOTMA interpretó que, por las particularidades que implicaba un nuevo sistema diferente al tradicional, debía generarse una reglamentación específica que considerara los aspectos vinculados con plazos de obra y plazos de financiamiento diferenciales. Así, surgió la Reglamentación 2011, aprobada por Resolución Ministerial n° 555/2011, que tenía como objetivo principal incentivar la aparición de sistemas constructivos alternativos a los tradicionales, contemplando la reducción de los costos y plazos de construcción a un año aproximadamente, lo que suponía también un período de tiempo de préstamo más corto —quince años—. Esta reglamentación compensó, de alguna forma, la inexistencia de un programa específico para vivienda con condiciones distintas a las pautadas en las modificaciones realizadas en 2008:

había tres cuestiones por lo menos diferenciales del Reglamento 2008: una, el valor de tasación [ya que cada sistema constructivo tiene su valor de tasación y los SCNT tienen valores más bajos que los tradicionales]; otra, la habilitación de sistemas constructivos no tradicionales, que no estaba planteada —o era muy genérico lo que estaba planteado—, y la tercera era la eventualidad de cómo iba a incorporarse eso en el procedimiento de adjudicación de préstamos. (Exautoridad de Dinavi, comunicación personal, octubre 2021)

En este sentido, tal como declaró la entonces ministra en una entrevista para Canal 180, «se trata de favorecer la inclusión del movimiento sindical en el programa de vivienda cooperativo, concretamente, integrando la posibilidad de un producto de unos 20000 dólares».

Paralelamente a este reglamento, el ministerio estableció como requisito previo un procedimiento de evaluación de la aptitud técnica de estos SCNT: la gestión del Documento de Aptitud Técnica [DAT]. Se otorgó a la Facultad de Arquitectura de la Udelar, mediante un convenio entre ambas partes, la función de llevar a cabo el análisis de los SCNT y, en caso de aprobación, la redacción del Informe Técnico de Evaluación [ITE] (Mussio, 2019). Con este nuevo marco normativo, se daba mayor regularización a la acción del PVS que, ya en 2011, presentó varias cooperativas con el Reglamento 2011 y con DAT aprobado.

En 2012, a solo un año de su conformación, el PVS tenía trescientas cooperativas conformadas. Para ese entonces, «nos encontramos con un programa que había crecido exponencialmente [...] creció en volumen con todo lo que eso conlleva» y se convirtió en «un actor muy importante» (funcionaria de Dinavi, comunicación personal, setiembre 2021).

Pero este incremento cuantitativo en la demanda también trajo aparejadas algunas problemáticas vinculadas a la escala del plan. Por un lado, los fondos de financiamiento previstos en la Reglamentación 2011 eran extremadamente magros, en un contexto de apreciación de salario real y de precios de la construcción, lo que progresivamente fue poniendo en riesgo la viabilidad económica de construir con los montos que asignaba esta reglamentación.

Otro gran problema fue la disponibilidad de elementos y componentes de sistemas constructivos —en especial del NOX, pero luego también de otros sistemas—, situación a partir de la cual las cooperativas iban quedando presas de tiempos y medidas vinculadas a su importación y producción. A la vez, la capacitación —tanto de técnicos como de cooperativistas— para trabajar con sistemas alternativos era esencial y, en cierta medida, fue una de las debilidades del plan en estos primeros años durante los cuales, dada la alta demanda, se encontró con una insuficiencia técnica para dar respuesta.

Después está el tema de los sistemas alternativos [...] Hay dos cosas importantes: primero, la aceptación de nuevos sistemas de producción, si no están acompañados de capacitación no funcionan, aunque sean sistemas que en cualquier lugar del mundo tengan una calidad adecuada. Si acá se aplican sin tener un programa de capacitación a todo nivel, no funcionan. Eso fue un punto débil. Segundo, la Dinavi debería tener el asesoramiento de profesionales que conozcan los sistemas constructivos, que tengan experiencia en sus puntos críticos y que puedan ayudar a consolidar las soluciones con esos sistemas. Es decir, el cuidado y las exigencias que hay que tener en esas experiencias para poder laudarlas. (Entrevista exautoridad MVOTMA)

En 2013, a partir de una evaluación que se hizo desde el MVOTMA, se decidió comenzar el camino para modificar la Reglamentación 2011. Estos cambios se

11. Esto se inscribe históricamente en una etapa en la que se declara —por Ley n° 18829— una situación de emergencia sociohabitacional y la creación del Plan de Integración Socio-Habitacional Juntos, programa de carácter integral que trabaja con familias en situación de vulnerabilidad social y precariedad habitacional.

concretaron primero en la Reglamentación 2013 (175/2013) y luego en la 2015 (1386/2015):

[a] partir del año 2015, después de mucho tiempo ya de ejecución de las dos reglamentaciones, el ministerio las ajusta en una, unificando la Reglamentación 2008 y la 2011, para crear la Reglamentación 2015, que habilita a sistemas tradicionales, a sistemas constructivos no tradicionales e incluso incorpora el reciclaje, que era una demanda que estábamos teniendo. (Funcionaria Dinavi, comunicación personal, octubre 2021)

En 2014, se anunció que las cooperativas podían elegir otros IAT, y se analizaron las razones por las cuales muchas cooperativas no estaban comenzando con el proceso de obra. «El Ministerio de Vivienda inició una auditoría a las cooperativas que estaban paradas y al accionar del CET-PVS que termina muchos años después en 2019, con la sanción de inhabilitar al IAT a firmar nuevos contratos» (autoridad ANV, comunicación personal, febrero 2022).

En esa misma época, el PIT-CNT nombró a algunos dirigentes sindicales que formaron el Departamento de Vivienda, y desde allí fue tomando forma una federación que nucleó a las cooperativas del plan, para tratar las diferentes problemáticas que iban surgiendo. Estas iniciativas llevaron a la conformación de la Federación de Cooperativas de Vivienda Sindical PVS (Fecovisi), en 2016.

En esa misma época, el PIT-CNT nombró a algunos dirigentes sindicales que formaron el Departamento de Vivienda, y desde allí fue tomando forma una federación que nucleó a las cooperativas del plan, para tratar las diferentes problemáticas que iban surgiendo. Estas iniciativas llevaron a la conformación de la Federación de Cooperativas de Vivienda Sindical PVS (Fecovisi), en 2016.

A finales de 2021, se encontraban federadas unas 170 cooperativas del total de 258, aunque la intencionalidad era llegar a todas las cooperativas del PVS. La Reglamentación 2015 había mejorado considerablemente las condiciones para construir a través del programa de cooperativas, habilitando mejores montos de tasación. En consecuencia, comenzaron a aparecer propuestas que conjugaban el sistema tradicional con sistemas no tradicionales, tanto en la tabiquería interna como en los sistemas para armar la estructura y las terminaciones exteriores. Esto, sumado a una mayor acumulación de experiencia del programa, hizo que se incrementara el número de cooperativas en trámite.

En 2018 y 2019 se produce un gran crecimiento del Plan de Vivienda. Tenían 310 cooperativas ingresadas en el Ministerio de Vivienda, 218 en la ANV con factibilidad de terreno, algunas ya estaban en obra, otras con proyectos ejecutivos o en etapa de anteproyectos. [...] El PVS comienza a utilizar otros sistemas constructivos: Emmedue, Montfrío, Crupe y Forsa. Hasta 2017, solo había cooperativas con NOX; cuando le suspenden el DAT,¹² las cooperativas se enfrentan a la disyuntiva de seguir y terminar con NOX o cambiar el sistema constructivo y, en ese caso, se les daba un préstamo complementario, pero no podían crearse nuevas cooperativas con ese sistema. (Autoridad ANV, comunicación personal, febrero 2022)

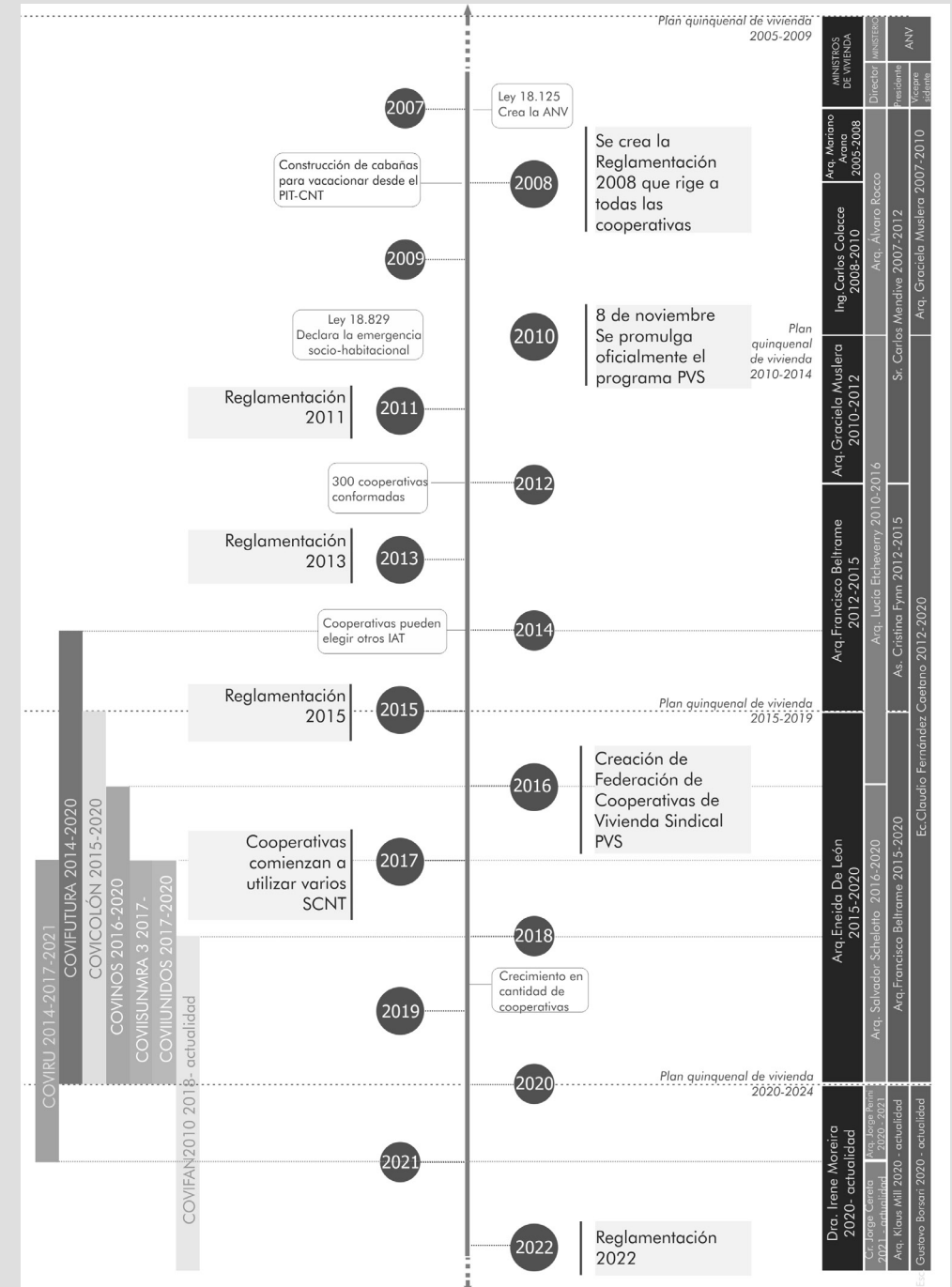


FIGURA 1. LÍNEA DE TIEMPO. FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA.

12. Por Resolución Dinavi n° 18/2016, se resuelve suspender el DAT para NOX, amparado por el artículo n° 11 del Reglamento de Otorgamiento del DAT, debido a deficiencias en los contratos de suministros y a la incurrencia en un déficit económico y financiero en las obras de las cooperativas.

Balance del PVS: logros y desafíos

A doce años de la promulgación oficial del PVS, los técnicos, funcionarios y representantes de las organizaciones participantes que fueron entrevistados realizan un balance de los logros alcanzados y las dificultades sobre las que es necesario seguir trabajando. Aun con las diferencias con las que cada actor comprende la gestación y evolución del PVS, se registra una coincidencia en el reconocimiento de los objetivos centrales que se perseguían inicialmente: aumentar la población alcanzada por la política de vivienda social, reduciendo los costos y los tiempos de producción mediante SCNT.

Las visiones respecto del nivel de logro de esos objetivos difieren según la perspectiva de cada uno de los actores. La valoración del aprendizaje social acumulado con relación a SCNT es un punto destacado por un técnico del IAT: «rápidamente hubo personas que se capacitaron y aprendieron [sobre SCNT]», pero relativizado por su dificultad de llegar a todos los departamentos del país: «si bien el PVS se extendió a todo el país, incluso a departamentos y localidades con escasa experiencia en cooperativas, en esos lugares no hay cuerpos técnicos institucionales habituados a acompañar, supervisar y certificar esos procesos» (autoridad ANV, comunicación personal, febrero 2022).

De hecho, una exautoridad del MVOTMA expresa en la entrevista que la dificultad de avanzar en los SCNT es tal que «ahora básicamente el PVS está trabajando con Forsa, que es un sistema tradicional. Se dejó de apostar a esa línea de producir viviendas en masa con sistemas alternativos» (comunicación personal, setiembre 2021).

El tema del cumplimiento de los plazos es percibido de forma distinta desde el PVS y desde el MVOT-ANV. Por un lado, para uno de los referentes del PVS, «en cada uno de los SCNT las cooperativas logran terminar en plazo», precisando que la existencia de algunas demoras suele deberse a cuestiones burocráticas como «la forma de pago, las certificaciones y el proceso de certificar» (referente PVS, comunicación personal, setiembre 2021). Por otro lado, desde el MVOT-ANV se perciben múltiples factores para la demora en los plazos que incluían la capacidad de cumplimiento del asesoramiento técnico por la cantidad de cooperativas asesoradas, así como la dificultad de *stock* de los materiales para SCNT.

La percepción respecto a los costos, en cambio, difiere en su valoración. Mientras que el técnico del IAT plantea que «los dineros son suficientes: no solamente lo demostramos nosotros, lo demuestran otros institutos que trabajan con sistemas similares», la exautoridad del MVOTMA puntualiza que «se dejó de apostar a esa línea de solución, de construir viviendas por veinte mil dólares, construidas masivamente, pero dignas para salir del problema».

La participación, por su parte, es un aspecto destacado por varios actores, como un técnico del IAT que expresa que «todo el diseño se trabaja con la gente y es muy participativo» y una de las autoridades del MVOTMA que subraya que se logró «poner una mesa donde estaban la academia, la parte de la construcción y los organismos estatales». Según su lectura, la propuesta original del PVS de

TABLA 1. CLASIFICACIÓN DE TÉCNICAS CONSTRUCTIVAS.

	Nombre	Ubicación	Sistema constructivo	Viviendas (cantidad)	Plazo previsto (meses)	Inicio de obra	Fin de obra	Niveles
1	COVIUNIDOS	Nuevo París	Crupe / tradicional	12	24	2017	2020	3
2	COVISUMRA 3	Cruz de Carrasco	Forsa* / tradicional	37	30	2017	2020	3 y 4
3	COVIFAN 2010	Cordón	Forsa* / tradicional	28	30	2018	en proceso	10
4	COVINOS	Flor de Maroñas	Forsa* / tradicional	24	24	2016	2020	3
5	COVICOLÓN	Lezica	NOX	19	12	2015	2020	1
6	COVIFUTURA	Peñarol	NOX	41	12	2014	2020	1
7	COVIRÚ	La Teja	Emmedue	12	24	2017	2021	3

* Encofrado racionalizado con moldes de acero o de aluminio.

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA A PARTIR DE DATOS PROPORCIONADOS POR LA ANV.

intentar disminuir los costos y plazos a partir de SCNT era acertada, pero «lo que faltó fue política, fue convencer, fue tener más instrumentos, tener más tiempo para consolidar respuestas y tener esa aceptación social de una forma de resolver los problemas».

Para completar ese balance, es imprescindible incorporar el punto de vista de los propios cooperativistas, a partir de su experiencia de participación en el PVS. Tal como fue expresado en el apartado metodológico, la perspectiva de los cooperativistas con relación a la trayectoria del PVS, a sus logros y a sus desaciertos fue reconstruida mediante entrevistas colectivas realizadas al conjunto de cooperativas seleccionadas que se detallan en Tabla 1, y que en este artículo no profundizaremos.

Si bien los resultados del análisis de los relatos colectivos de las cooperativas están en proceso, una lectura preliminar de los mismos sugiere que, más allá de que el PVS es efectivamente valorado como una solución a la problemática habitacional, los plazos y costos constructivos no fueron los previstos originalmente. Esto implicó que, con sus singularidades, las cooperativas atravesaran dificultades económicas, constructivas y burocráticas que dificultaron el de por sí complejo proceso colectivo de producción de viviendas.



FIGURA 2. UBICACIÓN DE LAS COOPERATIVAS ESTUDIADAS EN EL TERRITORIO DE MONTEVIDEO. FOTOGRAFÍA: DE LOS AUTORES DEL ARTÍCULO.

Conclusiones: reflexiones y propuestas

La dificultad de acceso a la vivienda de los sectores socioeconómicos medio y medio bajo en Uruguay persiste en el tiempo. El déficit cuantitativo y cualitativo de viviendas es un problema que se arrastra desde los albores de nuestro nacimiento como país y aun desde antes. Según el plan quinquenal de vivienda del MVOT 2020-2024, «hacia 2020 el rezago de necesidades habitacionales a ser atendido por el sector público es del orden de 57000 viviendas. [...] Los hogares en situación de déficit habitacional cualitativo estimado fueron de 169573 hogares, lo que representa un 21% del total de hogares particulares» (MVOT, 2020, p. 50), con lo que se reconoce que, además de un problema con el *stock* de vivienda, existe un problema vinculado a las Necesidades Básicas Insatisfechas [NBI] en el *stock* de vivienda disponible. Las soluciones de producción de vivienda nueva, como las cooperativas, son programas esenciales tanto para proveer como para mejorar la calidad de vida de los hogares uruguayos. Evidentemente, las conclusiones expresadas en este párrafo y los siguientes trascienden al PVS y a cualquier otro de los planes de vivienda implementados desde 1968, pues atañen a todos.

Pese a que la población del Uruguay crece a una tasa muy lenta y pese a que todos los gobiernos —de todas las filiaciones políticas— sucedidos desde



FIGURA 3. ENTREVISTAS COLECTIVAS REALIZADAS. FOTOGRAFÍA: DE LOS AUTORES DEL ARTÍCULO.



FIGURA 4. COOPERATIVAS DEL PVS. FOTOGRAFÍA: DE LOS AUTORES DEL ARTÍCULO.

la promulgación de la Ley de Vivienda han promovido la construcción de miles de nuevas soluciones, el déficit habitacional no decrece. Esto tampoco se debe al cambio de la composición del núcleo familiar, que —si bien se ha verificado— no alcanza a justificar el déficit endémico. No escapan a esta realidad los esfuerzos de las distintas federaciones de programas cooperativos que nacieron y crecieron gracias al marco normativo de la Ley de Vivienda y que, por tanto, no pueden reivindicar las bondades de la ley de la cual son instrumentos. Este relevante fenómeno está confirmado por años de investigación y de análisis que trascienden el alcance de este artículo.

Los más de veinticinco años de evaluación de planes de vivienda de nuestro grupo I+D dejan en evidencia que el problema del déficit de viviendas no se resuelve solamente construyendo casas subvencionadas, sino que la solución es de mayor alcance y pasa por políticas nacionales de desarrollo, que incluyan una política de viviendas económicas basada en instituciones estatales con autonomía financiera, no dependientes del presupuesto o la rendición de cuentas de turno. También pasa por el fomento de polos de desarrollo que generen paralelamente, o concomitantemente, oportunidades de acceso a la vivienda y oportunidades laborales para los cooperativistas.



FIGURA 5. COOPERATIVAS DEL PVS ESTUDIADAS. FOTOGRAFÍA: DE LOS AUTORES DEL ARTÍCULO.

En general, la ayuda mutua de las cooperativas no está integrada por especialistas de obra o constructores, lo cual implica un esfuerzo paralelo de aprendizaje que recae sobre los cooperativistas, que mientras tanto deben continuar con su trabajo o sustento habitual, así como sobre la eficiencia del trabajo en obra y los mayores costos o demoras que implican que el plantel estable o el capataz dediquen parte de su tiempo a enseñar, dirigir y controlar el trabajo de los cooperativistas. Estos revisten la doble condición de peones de obra gris ayudantes de especialistas contratados y, a la vez, de volitivo contratante, lo cual produce conflictos funcionales y jerárquicos. Tales situaciones se exacerban por la multiplicidad de tecnologías constructivas disponibles como alternativa.

Para quienes no se encuentran familiarizados con los temas tratados en este artículo, las consideraciones enumeradas en el párrafo anterior no resultarán, como es natural, de una fácil comprensión. Dobles condiciones, conflictos y mayores costos son evitados por las oportunidades laborales generadas por los polos de desarrollo, que no estarán necesariamente vinculadas al sector de la construcción de su propia casa como peón de obra gris, sino a aquel sector en el cual el integrante del plan sea más competente y contribuya mayormente a la economía en su conjunto.

El problema de reducir o eliminar el déficit de viviendas pasa, pues, por la posibilidad que ofrecen la restauración de la autonomía económica y financiera de las instituciones creadas por la Ley de Vivienda y la creación de polos de desarrollo para alcanzar y generar mayor educación e ingresos dignos, de modo de ir sustituyendo, al menos parcialmente, una estrategia de subvenciones por otra —netamente sustentable— de oportunidades y desarrollo.

La experiencia vinculada al PVS parte de una búsqueda de alternativas para construir en menor tiempo, con menores costos y con nuevas tecnologías. Es un esfuerzo por intentar llegar a más hogares con necesidades insatisfechas de vivienda y dar respuesta a una demanda del sector de trabajadores organizados. Los primeros años de cualquier programa de vivienda que busque una alternativa a lo ya existente tienden a tener un sesgo experimental y, en cierta forma, esa experiencia es la que atravesó el PVS en sus primeros años de vida. La búsqueda de soluciones a través de reglamentaciones específicas no parece ser una alternativa acertada si no se hacen experiencias con anterioridad a su puesta en vigencia. Desde que se inicia el plan en 2010 hasta fines del 2021, de un total de 243 cooperativas PVS, solo 17 estaban terminadas. Estaban en obra 84; 6 escrituradas sin inicio de obra; 46 con proyecto ejecutivo; 39 en anteproyecto y 51 en estudio de factibilidad del terreno. Solo 17 terminadas de 243 cooperativas resulta altamente ineficaz y, de acuerdo a los hechos mencionados en este artículo, también ineficiente.

Referencias bibliográficas

- Alonso et al. (2013). ¿La tecnología es la solución? Evaluación integral de las viviendas realizadas por el MVOTMA (1993-2002) empleando sistemas innovadores. Montevideo: Universidad de la República.
- Codina, L. (2018). *Revisiones bibliográficas sistematizadas: procedimientos generales y Framework para ciencias humanas y sociales*. Barcelona: Universitat Pompeu Fabra.
- Magri, A. (2013). La reforma gerencial en el área de la vivienda en Uruguay. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 22(1), pp. 59-80. Recuperado de http://www.scielo.edu.uy/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1688499X2013000100003&lng=es&tlng=es
- Mussio, G. (2019). La evaluación de sistemas constructivos no tradicionales en programas habitacionales: La experiencia del equipo docente del Instituto de la Construcción a través del Informe Técnico de Evaluación. *Textos de Tecnología*, (00), pp. 117-127. Recuperado de <https://revistas.udelar.edu.uy/OJS/index.php/RTdT/article/view/94>
- MVOT. (2020). Plan Quinquenal de Vivienda 2020-2024. Recuperado de <https://www.gub.uy/ministerio-vivienda-ordenamiento-territorial/comunicacion/publicaciones/plan-quinquenal-vivienda-2020-2024>
- MVOTMA. (2008). Reglamento de préstamos y subsidios a la cuota aplicado a programas de construcción de vivienda nueva, de producción cooperativa, con recursos administrados por el MVOTMA. Resolución n° 540/2008. Recuperado de <https://www.gub.uy/ministerio-vivienda-ordenamiento-territorial/comunicacion/publicaciones/reglamento-prestamos-subsidios-5402008>
- MVOTMA. (2011, junio 8). Reglamento para la construcción de viviendas de nueva planta o reciclaje de producción cooperativa, con desarrollo de procedimientos y/o tecnologías de producción y/o gestiones tradicionales mejoradas o alternativa, con recursos administrados por el MVOTMA. Resolución n° 555/2011. Recuperado de <https://anv.gub.uy/sites/default/files/2020-11/RM%20555-2011.pdf>

- MVOTMA. (2013, febrero 4). Modificación de Reglamento de producto. Resolución n° 175/2013. Recuperado de <https://www.anv.gub.uy/sites/default/files/2020-11/RM%20175-2013%20Modificaci%C3%B3n%20reglamento%20Producto.pdf>
- MVOTMA. (2015, noviembre 9). Reglamento de cooperativas para la construcción de vivienda de nueva planta o reciclaje, con sistemas constructivos tradicionales y no tradicionales y financiadas con recursos administrados por el MVOTMA. Resolución n° 1386/2015. Recuperado de https://www.anv.gub.uy/sites/default/files/2019-10/COOP_RM1386_2015_Unificacion_de_reglamentos%5B1%5D.pdf
- Porrini, R. (2015). *El sindicalismo uruguayo en el proceso histórico nacional (1870- 2006)*. Cartilla del Curso de Formación Sindical 2015. Historia del Movimiento Sindical Uruguayo. Realizado del 13 al 16 de octubre de 2015. AFFUR. PIT-CNT. Recuperado de <http://affur.org.uy/wp-content/uploads/2016/03/Cartilla-Historia.pdf>
- Ricarte García, L. (2014). *Redescubriendo el rol del trabajo social en el plan de vivienda sindical* (Tesis de grado, Universidad de la República, Facultad de Ciencias Sociales, Montevideo). Recuperado de <https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/handle/20.500.12008/7223>
- Sesma, I. (2021). *La invención del rancho. Análisis de la construcción discursiva del hábitat rural en programas de desarrollo en el noroeste cordobés*. (Tesis doctoral en Estudios Sociales de América Latina, Universidad Nacional de Córdoba, Facultad de Ciencias Sociales, Córdoba, Argentina).
- Uruguay. (1968, diciembre 17). Ley n° 13728, Plan Nacional de Viviendas. Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/13728-1968/1>
- Uruguay. (2020, julio 14). Ley n° 19889 de Urgente Consideración. Sección 5. Capítulo 1. Creación del Ministerio de Ambiente. Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19889-2020/293>
- Uruguay. (2018, junio 15). Decreto n° 183/018. Reglamentación de la Ley n° 18407 de Cooperativas. Derogación del Decreto 198/012. Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/183-2018>