

De la vivienda decorosa a la vivienda adecuada

Teresa Buroni*

* Teresa Buroni es arquitecta, actuando por más de treinta años en el equipo interdisciplinario del Centro Cooperativista Uruguayo. Representó a la Asociación Nacional de ONG en varias instancias nacionales e internacionales. Realizó consultorías en el exterior relacionadas con cooperativismo y vivienda por Ayuda Mutua. Actualmente es integrante de la Comisión Nacional Honoraria de MEVIR.

Los cincuenta años que cumplirá la “Ley de Vivienda” a fines de este 2018 enfrentan la valoración casi mítica que algunos le profesan, con la real vigencia de muchos de sus principales aportes. El balance final es que los cambios a nivel nacional e internacional inevitablemente llevan a la frustración de muchas expectativas e ilusiones propias de los ´60, mientras se mantiene sin embargo en lo nacional una estructuración legal sólida en cuanto a los objetivos a perseguir en el campo de la vivienda para las mayorías.

La Constitución de 1966, aún vigente si bien con unas cuantas modificaciones, en su art. 45 establece que: “Todo habitante de la República tiene derecho a gozar de vivienda decorosa (...)”, término ambiguo que da lugar a interpretaciones diversas.

En el mismo año de 1966, en el marco de las Naciones Unidas, se reconoce el derecho a la vivienda y otros derechos vinculados al hábitat.

La vivienda adecuada ya implicaba por entonces adecuación física, social, económica, legal y ambiental. A nivel internacional se han establecido definiciones y compromisos sobre el concepto de *vivienda adecuada*, de manera que el país debería ajustar su legislación a los mismos.

Por otro lado el concepto, que se centró al principio en la materialidad mínima de la unidad habitacional, se fue modificando e incorporando otras necesidades imprescindibles. En vísperas del nuevo siglo, la vivienda adecuada se definía internacionalmente como “aquella que provee adecuada privacidad, espacio, seguridad, iluminación y ventilación, infraestructura básica, localización de acuerdo al lugar de trabajo y acceso a otros servicios, todo esto dentro de costos razonables”¹.

¹ De “Estrategia Global de Vivienda para el año 2000”. Asamblea General de ONU (EMH 2000) 1988 (www.mirror.unhabitat.org).

Si bien las propuestas y demandas desde la Sociedad Civil apuntaron a la aprobación de la vivienda adecuada como un “Derecho Humano”, batalla perdida en Hábitat II, la gran mayoría de los países, por no decir la unanimidad en los hechos, aceptan que sea una necesidad básica pero no un derecho humano, ya que esto implica compromisos y posibles sanciones internacionales de no cumplirse.

Desde los años ´60, los planteamientos latinoamericanos provenientes de Chile, Perú, Uruguay, México, promovieron la organización social para el control e involucramiento de la población en los procesos habitacionales. La situación privilegiada de Uruguay de tener tempranamente una ley nacional y una práctica innovadora en el campo del cooperativismo, con resultados de alta eficiencia y calidad, ha permanecido hasta hoy como ejemplo a nivel internacional.

Sin embargo, la implementación cotidiana no siempre ha sido coherente con el espíritu de la ley; para visualizarlo, analizaremos algunos aspectos actuales.

Nos basaremos para ello en el Texto Ordenado de la Ley de Vivienda (T.O.L.VI., 1998), que recoge la redacción actualizada de la ley, incluyendo las modificaciones que se le han ido realizando; el TOLVI integra por ello varias leyes posteriores a 1968, en particular la N° 16.237 de enero 1992, que determina una serie de modificaciones de la estructura administrativa posteriores a la ley inicial y hasta la vigente en esa fecha.

Se puede afirmar que los principios generales del Capítulo I de la ley original se mantienen con la modificación del Art. 6º, que por el Art. 3º de la 16.237 admite ahora que “(...) el Poder Ejecutivo en acuerdo con el MVOTMA podrá introducir modificaciones en programas y metas previstos en los planes a fin de adecuarlos a las circunstancias que se operen durante su ejecución; dando cuenta”. O sea que el Plan Quinquenal puede ser modificado por el Ejecutivo según le convenga, en cualquier momento,

En cambio, a partir del Cap. II se presentan serias modificaciones a la ley N° 13.728. De la calificación de beneficiarios taxativa, que antes

relacionaba el costo de *la vivienda adecuada* a cada familia con el tope máximo de 20% de afectación del ingreso con destino al servicio del préstamo, se pasa ahora a que cada Plan Quinquenal definirá los beneficiarios según ingresos, pero su relación con la vivienda adecuada desaparece, aunque se mantiene el tope de 20% de afectación para pago del servicio de la deuda y la diferencia, si la hubiere, se cubrirá con subsidio (Art. 7).

Se mantiene la definición de familia de la ley original, “(...) entiéndese por familia, exclusivamente a los fines de la ley N° 13728 (...) al núcleo familiar que ha de convivir establemente bajo un mismo techo, esté o no vinculado por razones de parentesco”.

El Art. 8 mantiene la definición de vivienda adecuada como sigue: “Se entiende por vivienda adecuada aquella que cumpla el mínimo habitacional definido en el art. 18 y que tenga el número de dormitorios necesarios de acuerdo a la composición familiar” (el art.18 referido corresponde al art. 13 del TOLVI).

El Art 9 del TOLVI reproduce el art. 14 de la ley original:

“Para calcular el número de dormitorios necesarios se aplicarán los siguientes criterios:

se asignará un dormitorio por cada matrimonio; al resto de los componentes 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.

La reglamentación establecerá las excepciones a esta norma y en particular la posibilidad para los matrimonios jóvenes de reclamar una previsión del futuro crecimiento de la familia”.

Cabe señalar que la disposición original ya presentaba algunos criterios cuestionables, agudizados por la reglamentación; por ejemplo: los niños menores de seis años no tendrían sexo, ya que se admite en la práctica que duermen en un mismo dormitorio y al no preverse mecanismos para el crecimiento del número de dormitorios en el futuro deberían permanecer tres personas en un mismo dormitorio.

El Ministerio de Vivienda aplicó esta norma en forma confusa y variable en el tiempo, provocando conflictividad con los destinatarios desde 2008 hasta el presente. Así, por Resolución Ministerial de mayo de 2018 se establece:

“Art 2º.- Para la asignación de dormitorios sólo se tendrá en cuenta el primer grado de consanguini-

neidad, adopciones o tutelas respecto al titular y co-titular de la vivienda (...)

Art 4º.- La asignación de dormitorios se efectuará según los criterios (siguientes):

1 dormitorio para la pareja titular en caso de corresponder.

Demás integrantes del núcleo familiar se separan por sexo, con un máximo de 2 personas por dormitorio. Integrantes de igual sexo con una diferencia etaria de 10 años o más tendrán dormitorios separados.”

Aparentemente lo anterior resuelve la disconformidad de los destinatarios con la asignación de dormitorios; sin embargo, en nuestra opinión es muy grave que se considere la consanguineidad como forma restrictiva para la adjudicación de dormitorios ya que niega la definición de familia de la ley 13.728 y vigente, vista antes. Conclusión: se sigue desmembrando conceptos y definiciones muy positivos de la ley original. Una vez más una disposición ministerial desconoce la legislación vigente, máxime teniendo en cuenta la composición familiar actual que es heterogénea y se acerca más a un concepto de familia sin lazos de consanguineidad imprescindible. La posibilidad de considerar situaciones distintas queda en manos de los técnicos, quienes probablemente reciban ordenes de cómo aplicar la

norma. En suma, un retroceso importante relacionado con una *vivienda adecuada*.

En 1993 el Banco Mundial, Consenso de Washington mediante, realizó recomendaciones muy concretas para el sector vivienda provocando un viraje radical de las políticas en ese sector. El Estado proveedor se convirtió en “facilitador”, promoviendo la producción mercantil-privada del hábitat. En esos años los organismos internacionales recomendaban enfoques, tales como la vivienda de bajo costo, “sitios y servicios”, el mejoramiento de asentamientos precarios, etc. No es casualidad que contemporáneamente en Uruguay el MVOTMA se limitó, prácticamente, a construir Núcleos Básicos Evolutivos (NBE).

En 1992, la ley 16.237 tergiversó en Uruguay la ley de 1968 que había definido claramente la vivienda de interés social, mientras esa ley la define como sigue: “Entiéndese por Vivienda de Interés Social cualquier vivienda definida como Económica o Media según los artículos de la ley N° 13.728 (...) así como aquella designada como Núcleo Básico Evolutivo, entendiéndose por tal la vivienda mínima destinada a los sectores más carenciados de la población (...)” (se enumeran luego varios ítems por debajo del mínimo establecido en la ley de 1968 y se reafirma que serán aplicables para carencias habitacionales graves).

Con esta modificación se clasifica a los NBE como Vivienda de Interés Social, con lo que la coherencia y excelencia de los criterios establecidos anteriormente en la ley N° 13.728 queda vulnerada y abierta a propuestas que, como los propios NBE introducidos en los '90 demostraron, están muy lejos de la definición de *vivienda adecuada*.

Esa misma ley de 1992, si bien establece que: “Todas las viviendas que se construyan en el país deberán cumplir con el *mínimo habitacional* definido en el artículo siguiente (...)” (las cursivas son nuestras) admite excepciones como los NBE, así como el caso de situaciones de emergencia o económico-sociales especiales por resolución fundamentada del MVOTMA.

Agrega que los Gobiernos Departamentales podrán conceder permisos a particulares para construir ese tipo de viviendas excepcional, realizando el seguimiento y control de los mismos y dictando normas convenientes para ello y hace referencia, en la nueva redacción que da a los art. 61 y 115 de la ley original, al financiamiento para ampliaciones que permitan alcanzar el mínimo habitacional, y brindar preferente atención a programas de construcción por esfuerzo propio y ayuda mutua, lo que en los hechos no se produjo.

Con estas disposiciones respaldando legalmente al Ministerio o las Intendencias para no construir *vivienda mínima* ni *adecuada a la familia*, se establece una gran incertidumbre sobre la calidad del producto y la pertinencia de la justificación esgrimida por las autoridades en cada caso. Conclusión: está vigente la posibilidad de que se construyan “soluciones” alejadas de los criterios implícitos en el concepto de *vivienda adecuada*.

En el Art. 18 de la Ley, no modificado, se establecen los mínimos admisibles en la materialización de la vivienda a través de doce ítems. La mayoría son correctos e históricamente referentes para definir una *vivienda adecuada* a nuestro medio físico y cultural. No obstante, haremos referencia al ítem I): “Toda vivienda dispondrá de un sistema de desagües para la evacuación de las aguas servidas. Cuando la vivienda esté ubicada en un centro poblado y exista red pública de alcantarillado en el frente del predio, la instalación de la vivienda se conectará obligatoriamente a la red. Cuando no se cumplan las condiciones anteriores se autorizarán otros sistemas. La reglamentación, al establecer las condiciones que deben cumplir esos sistemas, tomará precauciones contra el riesgo de contaminación de aguas que puedan ser usadas para el consumo humano, así como contra cualquier otro riesgo de transmisión de enfermedades o

de creación de condiciones de insalubridad ambiental”.

Si bien no es cuestionable el objetivo sanitario y ambiental perseguido, las normas que aplican Obras Sanitarias del Estado (OSE) y el propio MVOTMA, en el caso de conjuntos de vivienda nueva financiados por el Estado, en los hechos impiden la autorización de otros sistemas de evacuación cuando no existe red pública (exceptuando MEVIR). Debe tenerse en cuenta que en nuestro país existe un 37% de población sin conexión a red pública, dado que prácticamente la totalidad de los núcleos urbanos de pequeño y mediano porte carecen de la misma.

Esta disposición del MVOTMA, vigente desde hace una década, ha castigado especialmente a la población no residente en las capitales departamentales y por otro lado ha fomentado precios excesivos de tierra urbana con posibilidad de conexión a red pública. Si bien las intendencias pueden permitir evacuación a pozos impermeables u otras alternativas, ello no es práctica habitual, y éstas son difíciles de concretar en el caso de conjuntos habitacionales por su volumen, costo y mantenimiento. De manera que se exige evacuación a redes públicas, pero éstas no se construyen por quien es responsable de hacerlo: OSE.

Sin embargo, el ítem L) del mismo artículo de la ley explica que las especificaciones señaladas son *mínimos*, y que si bien las reglamentaciones pueden elevar esos mínimos en razón de condiciones locales o del campo de acción de un organismo especial, sin embargo los límites que se adopten no deberán proscribir u obstaculizar los tipos de vivienda de interés social que más adelante se definen.

Con ello no es admisible el rechazo de soluciones de saneamiento alternativo o tradicional (fosa séptica p. ej.), si esto impide la construcción de vivienda de interés social en la localidad. Lamentablemente se desconoce esta disposición de la ley vigente, mientras los trámites se ajustan a una reglamentación de menor jerarquía jurídica.

La evolución del derecho a la vivienda adecuada a nivel internacional.²

1954 CIES-Caracas. En el Congreso Interamericano Económico y Social se definió la Vivienda de Interés Social como “aquella que dentro de las normas esenciales de habitabilidad, se cons-

² Para el análisis del proceso a nivel internacional se tuvo como fuente: “La Coalición Internacional del Hábitat y las Conferencias Hábitat 1976-2016”. (www.creativecommons.org).

truye al costo mínimo con el propósito de ponerla a disposición de las familias de escasos ingresos y dentro de su alcance”.

1966 ONU-Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Se reconoce el derecho a la vivienda y otros derechos vinculados al hábitat. La vivienda adecuada ya implicaba adecuación física, social, económica, legal y ambiental.

1976 Hábitat I-Vancouver. Por primera vez se comprendió el inevitable crecimiento urbano en corto plazo y la necesidad de garantizar un nivel de vida adecuado a la población.

1987 Seminario ONG-Limuru. Se propuso trabajar por y declarar: “Un alojamiento adecuado, a un precio accesible, dotado de infraestructura de base es un derecho fundamental de todo ser humano (...)”.

1996 Hábitat II-Estambul. Veinte años después de Hábitat I se propuso por parte de la Sociedad Civil, ONG y algunos pocos países llegar a una Convención Internacional sobre el Derecho a la Vivienda y medidas e instrumentos que permitieran garantizar el pleno ejercicio y vigencia de este derecho. Lamentablemente éste fue rechazado como un *derecho humano básico*, lo que implica que no es posible la exigencia a los

gobiernos del cumplimiento a cabalidad del mismo: cada país sólo se compromete a un proceso cuya extensión, procedimiento y producto son indeterminados. Sólo se declaró la “*voluntad de lograr progresivamente el pleno ejercicio del derecho a una vivienda adecuada*”.

2016 Hábitat III-Quito. Con la Declaración de Quito (también conocida como la Nueva Agenda Urbana, NAU), gran parte de la orientación de derechos de la Declaración original de Vancouver ha sido eliminada. La NAU abandonó el compromiso de Hábitat II por “la realización progresiva del derecho humano a una vivienda adecuada”, sustituyéndolo por tres referencias menos comprometedoras “con miras a lograr progresivamente la plena realización del derecho a una vivienda adecuada, promover políticas que apoyen ese derecho” y con el compromiso que “fomentaremos” su realización.

Algunas conclusiones

Ha sido largo y complejo el proceso de conceptualización, aprobación y realización del derecho a una *vivienda adecuada* a nivel nacional e internacional, con retrocesos recientes.

Desapareció la crítica a la mercantilización del suelo y la vivienda, aspecto esencial para dar

paso a la necesidad de “*respetar, proteger y cumplir los derechos al hábitat, incluyendo suelo, vivienda, energía, transporte, planificación urbana y función social de la ciudad, como una demanda social en el proceso de concreción de un derecho compuesto y emergente, como son los Derechos Humanos*”³.

³ (Ídem) pág. 269.

Década de los '70

Los grandes conjuntos cooperativos. Ayuda Mutua



- **Mesa Intercooperativa N° 1**

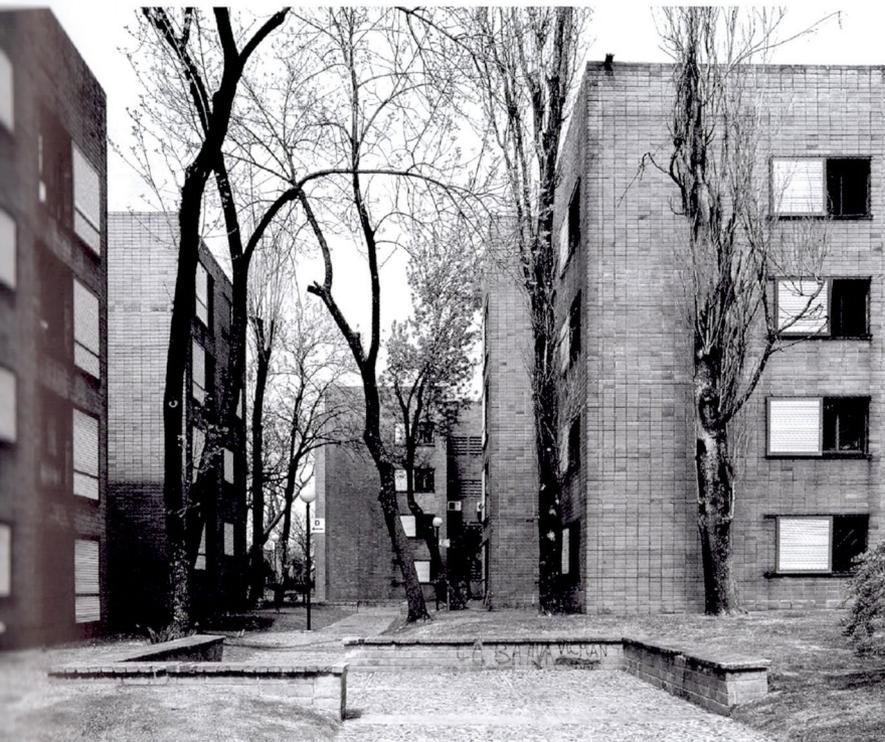
Montevideo
420 viviendas de cinco cooperativas
Foto: SMA



- **Complejo José Pedro Varela , Zona 1**

Montevideo
608 viviendas en cuatro cooperativas
Foto: SMA

Los grandes conjuntos cooperativos. Ahorro Previo



• Cooperativa VICMAN

Montevideo
410 viviendas
Foto: Rubén Otero



• Complejo Bulevar

Montevideo
332 viviendas de tres cooperativas
Foto: Rubén Otero