

La ley, las políticas habitacionales y el derecho a la vivienda

Gustavo Machado*

* Asistente Social (EUSS-FCS-UdelaR), Magister en Servicio Social (UFRJ-UdelaR) y Doctor en Educación (UNER). Profesor Adjunto del Dpto. de Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Sociales de la UdelaR e integrante del Espacio de Formación Integral "Cooperativismo de Vivienda e Interdisciplina". Es Jefe del Departamento. de Trabajo Social de la ANV.

La impronta de la Ley

En diciembre de 1968 se sanciona la Ley N° 13.728 ("Ley Nacional de Vivienda", LNV) en un contexto particular como se refiere en otro artículo de esta edición de VIVIENDA POPULAR: particular, porque constituyó una iniciativa de generar un "Plan Nacional de Vivienda" en momentos de liberalización de la economía uruguaya.

La LNV modifica sustancialmente la política habitacional, recoge postulados y propuestas de la Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (CIDE)¹, propone un alcance universal, la necesidad de la planificación quinquenal y la acción estatal permanente, en una coyuntura adversa, autoritaria, liberal y regresiva.

¹ "Sólo a raíz del trabajo de la CIDE se logró un ángulo adecuado para enfocar la política habitacional" (Terra, 1971: 9).

Hasta la década del '60 la vivienda no aparecía como un problema importante para el país. El bajo índice de crecimiento demográfico y la relativa prosperidad económica, que caracterizaban hasta entonces al Uruguay, permitieron el acceso a la vivienda a grandes sectores de la población.

Es así que la cuestión de la vivienda recién se torna como tema "político", con la pérdida de poder adquisitivo de los trabajadores y capas medias, los momentos de hiperinflación de la década del '60 y la movilización popular.

El contexto institucional era otro elemento de emergencia en el área vivienda: el INVE apenas construyó aproximadamente 5.000 viviendas en treinta años de existencia (Terra, 1971: 6) y el Banco Hipotecario (BHU) estaba paralizado, sin fondos por la baja rentabilidad de sus préstamos

(otorgados en moneda nacional) a causa de la hiperinflación.

Pero la Ley se explica fundamentalmente por las fuertes presiones de las empresas constructoras privadas, que precisaban de la inversión estatal para la reactivación de un área tan sensible de la economía nacional.

Así es que en diciembre de 1968 el Poder Ejecutivo promulga la LNV, procurando dar solución al problema habitacional que hasta ese momento no había sido resuelto, más allá de los intentos legales e institucionales para ello, muchas veces con políticas dispersas y antagónicas.

La Ley 13.728 establece un Plan Nacional de Vivienda que persigue sintéticamente: coordinar la construcción de viviendas entre el sector público y privado, creando la Dirección Nacional de

Vivienda (DINAVI), articulada con funciones jerarquizadas del BHU; fomentar el ahorro público destinado a vivienda, creando el Fondo Nacional de Vivienda, y orientar la inversión en la materia, privilegiando a los sectores más desfavorecidos, a través de Planes Quinquenales que deberán realizar los gobiernos. Otro aspecto importante de esta Ley fue la legislación sobre la modalidad cooperativa, dando impulso a experiencias incipientes.

Por otro lado, la Ley crea la Unidad Reajutable, moneda ficta que se incrementa con el Índice Medio de Salarios, también creado por la LNV; establece la necesidad de reglamentar la afectación máxima de los ingresos para el pago de las cuotas de los créditos, y asegura mínimos habitacionales, definiendo condiciones de la vivienda adecuada².

² La LNV en su artículo 12 establece que es “aquella que cumpla con el mínimo habitacional definido en el artículo 18 y que tenga el número de dormitorios necesarios de acuerdo a la composición familiar” y el artículo 18 define detalladamente los aspectos técnico-constructivos de las viviendas.

Cinco décadas de políticas habitacionales: pretensiones legislativas, intenciones políticas y tensiones socioeconómicas y urbanas

Si bien la LNV da marco global y articulado a la política habitacional, otras acciones han surgido e instaurado prácticas estatales y de la sociedad en torno a vivienda, que no son todas atribuibles a la Ley y que en muchos aspectos la contradijeron.

No obstante, podemos ubicar algunos resultados de la puesta en marcha de la Ley, que agruparemos en tres ejes:

- a. La instauración del derecho a la vivienda.
- b. Las formas que adoptó la política habitacional.
- c. La conformación de actores sociales.

a. La instauración del derecho a la vivienda

El derecho a la vivienda se incluye en los derechos sociales en nuestro país, tanto por la construcción jurídica que lo consagra, como por la inclusión de programas de vivienda desde el temprano Estado social.

Sin embargo, una acción mínima del Estado y una provisión mayoritaria a través del mercado, configuran un derecho de baja intensidad y por

lo pronto, sin capacidad de *justiciabilidad* (Abrahamovich y Courtis, 2014).

La LNV expresa por primera vez el derecho universal a la vivienda. En su artículo 1° enuncia: “*Toda familia, cualesquiera sean sus recursos económicos, debe poder acceder a una vivienda adecuada que cumpla el nivel mínimo habitacional definido en esta ley. Es función del Estado crear las condiciones que permitan el cumplimiento efectivo de ese derecho.*”

Si bien la Constitución de la República, en su artículo 45 establecía algo similar, no colocaba que es función del Estado garantizar las condiciones para la efectivización de ese derecho, como tampoco lo hacía la conocida como Ley Serrato de 1921, que se llamó “Derecho Social a la vivienda”, pero que promovía el acceso a créditos para adquirir o construir, para funcionarios públicos y algunos privados en determinadas condiciones.

Otro elemento que favorece la construcción de la vivienda como derecho fueron los incentivos al ahorro y que el Fondo Nacional de Vivienda, que crea la LNV, se constituyera con aportes de trabajadores y empleadores, lo que instituía su exigibilidad.

La acción implementada por la Dirección Nacional de Vivienda (DINAVI), creada por la LNV

en la órbita del Ministerio de Obras Públicas de esa época, generó un desarrollo de la política e inversión sostenida y creciente hasta la consolidación de la dictadura.

Si bien durante la dictadura hubo fuertes inversiones públicas para construir a través de privados, la acción estatal en las décadas siguientes no ha sido significativa en lo cuantitativo, lo que no ha permitido desmercantilizar o al menos paliar las formas extremas de la especulación sobre la vivienda, a pesar de los intentos actuales de diversificar la oferta pública de atención a la demanda habitacional.

b. Las formas de la política habitacional

En relación a lo anterior, la política habitacional fue asumida con mayor protagonismo estatal a partir de la LNV.

La política habitacional la podemos clasificar de varias maneras, pero asumiremos dos de ellas. Una, distingue entre la acción normativa y la acción directa (Portillo, 2015). La primera se refiere al rol regulador del Estado, fijando legislaciones, condiciones, restricciones, impuestos e incentivos para la construcción, ubicación y desarrollo del parque habitacional; por otro lado, en la acción directa distinguimos la intervención sobre la

demanda, con créditos y/o subsidios para el acceso a la vivienda, y por otro lado acciones sobre la oferta, generando una oferta pública de vivienda que restrinja o compita con el mercado en la resolución del problema por parte de la población.

Otra forma de agrupar las políticas habitacionales es clasificándolas en reguladoras, de acceso a la vivienda y de permanencia. Las reguladoras, como las normativas, fijan condiciones del desarrollo del parque habitacional, pero también establecen expectativas en torno al tipo de respuesta estatal. Por otro lado, las de acceso refieren tanto a las acciones de oferta pública como de créditos a la demanda para la adquisición o construcción de una vivienda nueva o una existente.

Las políticas de permanencia, a su vez, refieren a considerar el mantenimiento edilicio, social y patrimonial de las viviendas, tanto como la capacidad de pago y permanencia de la población residente, tanto sea en viviendas propias, públicas o de apropiación informal, como ocupaciones de fincas o terrenos.

La LNV ha establecido un conjunto de políticas que refieren tanto a la oferta como a la demanda, vinculadas al acceso, e instituye condiciones para que sean asequibles y por tanto sus residentes puedan pagarlas con sus ingresos.

En estos cincuenta años ha habido distintas realidades, por las variaciones de las políticas habitacionales, en particular al relacionar créditos con subsidios. Un elemento favorecedor fue la creación de la Unidad Reajutable, que acompaña la evolución de los ingresos de los trabajadores.

En relación a la oferta se han desarrollado diferentes programas públicos de vivienda, en las primeras décadas primordialmente por gestión directa y en las últimas a través de privados. Es importante rescatar el espíritu de la Ley (reconocible en lineamientos de los últimos Planes Quinquenales, pero desconocido en programas impulsados desde la época de la dictadura hasta inicios de este siglo) de “(...) *integrar familias de distintos niveles de ingresos en el mismo conjunto habitacional con el objeto de evitar una segregación social inconveniente*” (art. 113 LNV) y por otro lado: “*Los organismos que participen en el sistema público de producción de viviendas procurarán la construcción de conjuntos habitacionales socialmente integrados, dotados de espacios públicos, de servicios sociales, culturales y recreativos, y de unidades comerciales o de producción artesanal o agraria cuando corresponda*” (art. 114).

Esta visión integral (e integradora) del hábitat se puede encontrar en los conjuntos habitacionales

construidos en el primer lustro del Plan Nacional de Vivienda; luego, como parte de la estrategia de focalización del modelo neoliberal que implantó la dictadura, se generaron localizaciones de grupos habitacionales que consolidaron la segregación socio-territorial y la conflictividad urbana.

En relación a la demanda, la LNV previó distintas modalidades de créditos: para familias (para adquirir, construir y refaccionar) y también para colectivos, donde se destaca la instauración del cooperativismo de vivienda como programa que se ha desarrollado en las cinco décadas con construcciones de calidad en lo edilicio y comunitario, inaugurando la forma de propiedad colectiva como una de sus modalidades, junto a la autogestión de los propios cooperativistas.

En relación a la permanencia, la LNV instala el subsidio para garantizar que se afecten los ingresos de las familias sólo hasta los montos máximos establecidos por la Ley, pero los mismos no fueron implementados o fueron retaceados en distintos momentos; aunque hay otros antecedentes, como la Ley N° 14.105 de comienzos de 1973, recién en 2017 se integraron definitivamente al cuerpo legal de la política habitacional como subsidio a la cuota (Ley N° 19.588).

c. La conformación de actores sociales

Toda política social tiene efectos en la trama asociativa de la población, movilizándolo o no actores, en la resolución de sus necesidades. La LNV no establece en todos los programas la institución de actores sociales, pero sí lo hace en algunos capítulos, el X y XI especialmente, que refieren a las cooperativas y a los fondos sociales respectivamente.

En el caso del cooperativismo, éste fortaleció actores sociales muy importantes en la resolución de sus viviendas, que se agruparon en otras expresiones como las cooperativas matrices y las federaciones, como se analiza en otro artículo de esta revista.

Lo más relevante en este sentido es que en el caso del cooperativismo de vivienda, tanto de ayuda mutua como de ahorro previo, y particularmente en el régimen de usuarios o “propiedad colectiva”, se generaron experiencias muy ricas y de sostenimiento comunitario, fortaleciendo redes de vecindad inéditas en otros programas, con resultados en el mantenimiento edilicio y social del conjunto (Machado, 2017).

La LNV también creó los Institutos de Asistencia Técnica, para brindar asesoramiento integral e

interdisciplinario para promover la autogestión de los grupos cooperativos.

Otra experiencia asociativa importante fueron los Fondos Sociales de Vivienda, que han construido conjuntos habitacionales de calidad, con aportes de los trabajadores, empleadores y el Estado, a través del crédito hipotecario. Estas experiencias, de importante desarrollo en algunos momentos, han sido escasas en las últimas décadas como expresión de los cambios en la organización del trabajo en la sociedad.

La LNV definió asimismo las condiciones para la actuación de los promotores privados de construcción de viviendas, quienes fueron parte importante de la presión para su aprobación, pero les asignaba un financiamiento acotado, para que se integrara efectivamente la inversión privada.

Por último, ha sido importante la creación en la LNV de la Comisión Asesora de la Dirección Nacional de Vivienda, hoy denominada COAVI e implementada desde 2005, como el espacio de participación multistitucional y de las organizaciones de la sociedad civil, para aportar su visión, propuestas e iniciativas, tanto en la elaboración del Plan Quinquenal de vivienda como en su desarrollo. La COAVI es un rico espacio de participación, que no ha tenido continuidad pero

que ha sido jerarquizado en las discusiones de los últimos planes quinquenales.

De intenciones, pretensiones y tensiones

La LNV estableció por primera vez una legislación orgánica e integral que dio cuerpo al Plan Nacional de Vivienda que le dio su nombre. Los avatares políticos y económicos generaron interrupciones y continuidades en la política habitacional, colocando en tensión sus contenidos, fundamentalmente en la dictadura, donde fue parcialmente negada o modificada, o en los '90, en que se tomaron iniciativas legislativas³, con la creación del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, que buscaron el cambio del rol del Estado, de constructor y garantista del derecho a la vivienda a un rol dinamizador del mercado financiero y de la construcción.

Pero el Estado de protección social instaurado desde el primer batllismo y los efectos de la puesta en marcha de la LNV constituyeron un imaginario social que se constituyó en el principal obstáculo para la privatización y liberalización total de la política habitacional.

No obstante el derecho a la vivienda consagrado en la Ley, la búsqueda de soluciones habitacionales de calidad y adecuadas a las necesidades de las familias, en entornos heterogéneos, que no generen privilegios ni segregaciones, fueron definiciones que aún están pendientes de implementar con radicalidad, a pesar de los avances de los últimos tres planes quinquenales.

Ello se debe a una organización urbana en el área metropolitana y principales ciudades del interior, que se ha consolidado como expresión de la desigualdad estructural del sistema, y a la baja priorización presupuestal y programática de la política habitacional en la matriz de políticas públicas.

Bibliografía

- Abramovich, V. y Courtis, C. (2014) *Los derechos sociales como derechos exigibles*. Madrid. Editorial Trotta
- Machado, G. (2017) *Habitar las experiencias. Aprendizajes y sociabilidad comunitaria en las cooperativas de vivienda en Uruguay*. Tesis de Doctorado en Educación. UNER. Paraná, Entre Ríos. Inédito
- Portillo, Álvaro (2015) *Vivienda y sociedad. La situación actual de la vivienda en Uruguay*. Informe de investigación.
<http://www.fadu.edu.uy/investigacion/files/2015/07/INVESTIGACION-DE-VIVIENDA-VERSION-ULTIMA-portillo-1.pdf>
- Terra, Juan Pablo (1971) *La vivienda*. Montevideo: Colección Nuestra Tierra.

³ Leyes 16.112 y 16.237.