

La ley, las leyes, la vivienda, la ciudad

Raúl Vallés*

* Raúl Vallés es arquitecto, Director de la Unidad Permanente de Vivienda de la FADU, y actualmente Asesor del Director Nacional de Vivienda. Ha sido, entre otras actividades, docente de Taller en la FADU e integrante del IAT "Hacer Desur", así como funcionario del Banco Hipotecario del Uruguay y ahora asesor de MEVIR. Tiene numerosas publicaciones y ha dictado cursos de grado y posgrado sobre vivienda social y problemas urbano-habitacionales.

Con frecuencia debatimos sobre los aspectos no incluidos o escasamente desarrollados en la Ley Nacional de Vivienda N° 13.728 (LNV). Con frecuencia también, cometemos el error de exigirle a una norma de 1968 que atienda las problemáticas actuales cincuenta años después, o lo que es más preocupante, se reivindicán situaciones, demandas y contextos que ya no existen.

En efecto, pienso que para desarrollar una reflexión hoy sobre la vigente ley lo primero que hay que considerar es que aquel Uruguay y sus pautas culturales, económicas y sociales, han cambiado radicalmente. Aquellos pensadores y actores que, con sus propuestas y reflexiones agudas, redactaron una norma desde la necesidad de un presente y la imaginación de un futuro posible, seguramente redactarían otra ley si pudieran hacerlo hoy en día.

Nuestra responsabilidad, por tanto, salvando la enorme brecha intelectual, es asumir el desafío de enumerar y en lo posible proponer los temas y los instrumentos necesarios para responder a los problemas contemporáneos y proyectarlos hacia nuestros futuros posibles.

El concepto de vivienda según un mínimo habitacional

La LNV define el tamaño mínimo y el tipo de vivienda con relación a las características del grupo familiar y para ello fija la cantidad de dormitorios según el vínculo, la edad y sexo de los integrantes del hogar. Define así un "patrón", una forma teórica de dimensionar y organizar "por dormitorios" el espacio habitable doméstico de los grupos familiares, cuyas dimensiones y prestaciones serían diferentes cuando variara la capacidad de pago de dichos grupos. A su vez, al decir de Juan

Pablo Terra, este "mínimo habitacional" no es exclusivamente técnico, sino político¹, pues es con el cual una sociedad trata de asegurar la cobertura a los hogares en situación de déficit.

Esta idea de una demanda organizada en segmentos socio económicos² y de un recinto para vivir según el "*existenzminimum*"³, caracterizó gran parte de la historia de la vivienda social en el siglo XX en Europa y catalizó en América Latina a través de múltiples experiencias y desarrollos de políticas públicas. En particular en Uruguay, la experiencia del INVE⁴ generó una cultura del proyecto y de realizaciones que marcó fuertemente la idea de "viviendas económicas".

¹ Juan Pablo Terra en *La vivienda* (1971), Montevideo, Colección Nuestra Tierra N° 38.

² LNV, artículos 8 a 11.

³ LNV, art. 18.

⁴ Instituto Nacional de Viviendas Económicas, creado en 1937.

A través de las décadas, esta concepción ha matizado la manera de concebir el espacio doméstico, tanto en las políticas públicas (mandatadas por la ley) como en la producción y promoción de vivienda media comercial del mercado inmobiliario, donde las variaciones han sido precisamente “mínimas” sobre aquel padrón establecido.

Dos cuestiones me parecen centrales aquí para enfocar el debate a cincuenta años de aquella propuesta. En primer lugar: la cuestión de la configuración tipológica, la conformación de los hogares y el uso del espacio doméstico, contabilizado en “cantidad de dormitorios”. La enorme diversidad de arreglos familiares y de configuraciones del hogar contemporáneo en relación a las necesidades y modos de uso y apropiaciones posibles del espacio habitable, no tienen ninguna relación con aquella concepción teórica y política que inspiró la redacción de la LNV.

Ya no existe, si es que alguna vez existió, la familia tipo basada en la pareja estable y la reproducción programada y prevista según un ciclo predecible y homogéneo basado entre otras

cosas en el mundo del trabajo y sus relaciones estables y permanentes. La organización familiar a lo largo del tiempo y su relación con el uso y apropiación de los espacios, tiene una dinámica tal, en períodos tan breves como variables, que obligan a replantear la concepción espacial.

De alguna manera el “tipo”, es decir lo repetible, y su configuración o “tipología”, deberían pasar a ser el “*topos*” (lugar común) con capacidad de albergar satisfactoriamente las demandas contemporáneas y sus necesidades de adaptación y transformación. La “caja” y no el “estuche” según Ignacio Paricio⁵.

Pero la reprogramación y reconfiguración espacial en la vivienda no debería ser sólo una cualidad del espacio interior sino una propiedad que pueda negociar de distintas maneras su relación con el exterior. La suerte de introversión del espacio doméstico del siglo pasado, propio del blindaje espacial de la vida privada, debería dar

⁵ Ignacio Paricio. *Construyendo hábitos. Alternativas a la vivienda. Del estuche a la caja*. En revista *Arquitectura Viva* 49 (1996).

paso a una experiencia y vivencia de la interfase privado-público, potenciando y prefigurando nuevas posibilidades de gestión colectiva del habitar contemporáneo, a punto de partida que la vivienda colectiva es el programa habitacional de mayor importancia a nivel urbano, tanto en la promoción privada como pública.

De cómo traducir estos conceptos a las políticas públicas de vivienda y a los marcos normativos dependerá la pertinencia de los espacios para habitar que se produzcan. No es un problema menor, se trata de economía socioespacial, de lo que habilita o restringe la habitabilidad y de cómo permitir una mayor inclusión e integración de nuevas formas de habitar. Sin pretender una reconceptualización del espacio doméstico, recientemente a iniciativa del MVOTMA, se han elevado los “mínimos” habitacionales originales, a través de la Ley 19.581 de 2017, lo que permite un margen de maniobra mayor en la resolución tipológica.

En segundo lugar, el tema del subsidio, la asequibilidad y la relación entre la situación

socioeconómica y el tipo y tamaño de solución habitacional que propone la LNV. Sucesivas modificaciones a la ley han trascendido el concepto de la “clasificación socioeconómica” según categorías A, B, C, etc., (asignando áreas por categorías que técnicamente se mantienen, aunque han sufrido aumentos en el área habitable cada una de ellas), a la “equidad socioespacial” según la cual todos los grupos familiares equivalentes en tamaño y configuración presentan similares necesidades, por lo cual deberían acceder a un mismo o similar espacio habitable.

El actual sistema de subsidio (Ley N° 19.588 de 2017) aplicado por ejemplo en el sistema cooperativo, pero no exclusivamente, propone la “equidistribución” espacial (el mismo o equivalente espacio habitable) sin importar la situación económica del núcleo familiar. Centrado en el subsidio en la cuota y llamado “a la permanencia”, este subsidio opera variando la afectación del ingreso familiar en forma diferencial, de manera que asegura que hogares con diferente configuración y capacidad de pago accedan y permanezcan en una vivienda de similares o iguales características.

De una ley productivista al déficit de habitabilidad

De una ley productivista que estructuró el sistema público alrededor de la producción de vivienda nueva, como era lógico en aquel momento, es necesario reformular y reorientar los programas y los recursos hacia la atención también del *stock* existente o déficit cualitativo, como es lógico en este momento en el que al menos una de cada tres viviendas tiene alguna carencia. El gran desafío del Uruguay contemporáneo es instrumentar un eficiente sistema de reconversión integral de ese *stock* existente que asegure una adecuada habitabilidad doméstica y su reconciliación con la ciudad y la vida urbana estimulante. Me refiero al déficit urbano-habitacional como uno de los grandes problemas pendientes y cuya entidad actual no era tal en los tiempos de la redacción de la ley.

El Instituto Nacional de Estadística mide las carencias en los hogares según las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), que referido a la vivienda se agrupan en materiales, hacinamiento,

cocina, baño, agua, electricidad. A nuestro juicio deberíamos incorporar un nuevo indicador que dé cuenta de la habitabilidad adecuada en el espacio doméstico, más allá del hacinamiento.

Este índice de “adecuación funcional” debería poder medir las cualidades espaciales de una vivienda para el desarrollo de las distintas funciones y actividades familiares de forma adecuada. Es decir, la inexistencia de hacinamiento no es un indicador de buena habitabilidad porque, como se deduce fácilmente, salvo baño y cocina, puede ser que igualmente todas las habitaciones se usen para dormir y no quede más espacio para las demás funciones necesarias: estar y habitar sin interferencias, vínculos, sociabilidad intrafamiliar, adecuado ámbito de estudio o de trabajo en la vivienda.

La incidencia y repercusión del espacio habitable en el desarrollo de niños y adolescentes, las relaciones de convivencia intergeneracional y hasta cultural, son cada vez más determinantes en la habitabilidad de una vivienda.

De la misma forma, los arreglos espaciales entre unidades de vivienda, sea ésta colectiva o agrupada en un lote en forma irregular, están condicionando severamente la calidad de vida de los hogares y presionan fuertemente en las infraestructuras y calidad del espacio urbano. Es la llamada “precariedad dispersa” o invisible de la ciudad formal.

Se necesita por tanto una fuerte acción de reconversión, sustitución y/ mejora progresiva de ese *stock* deficitario que regularice las situaciones de inadecuación del espacio doméstico con especial atención al hacinamiento predial en la ciudad formal, ya que allí se registran muy severos índices de precariedad y pobreza urbano-habitacional.

Para trabajar en esta dirección se necesita mucha determinación institucional y sobre todo apoyo técnico multidisciplinario, ya que los problemas son físicos, sociales y legales. En la última Rendición de Cuentas (Ley N° 19.670) el MVOTMA elevó y el Parlamento aprobó una iniciativa que apunta al abordaje de este tema.

A través de ella (artículo 203) el Estado (la sociedad) brinda y asume el costo del asesoramiento técnico gratuito a quien lo solicite y cumpla determinadas condiciones, con cargo al FONAVIU.

Acceso a la ciudad con los pies en la tierra

La dimensión urbana fue muy poco abordada en la LNV. Esto no debería llevar al error de pensar que gente como Juan Pablo Terra y otros activos participantes de la redacción de la norma, no prestaran atención a este tema. Terra presenta en mayo de 1973, un mes antes de la disolución de las Cámaras por el golpe de Estado, una propuesta de creación de un Ministerio de Vivienda y Urbanismo, reuniendo de esa manera la dimensión urbano-habitacional como otra concepción de avanzada para la época. El antecedente inmediato de ese documento lo constituye, según palabras del propio Terra en la exposición de motivos, el anteproyecto de ley de Acondicionamiento Territorial preparado por él mismo para la CIDE entre 1964 y 1965.

Una vez más Terra nos asombra con su claridad conceptual, argumentando en forma brillante la necesidad de contar con un Ministerio que tenga la capacidad de organizar tanto la producción habitacional como el ordenamiento del territorio y las ciudades. Para muestra me permito transcribir un párrafo de su alocución al momento de presentar la iniciativa en el Senado de la época. Refiriéndose a la creación de la Dirección de Vivienda y la Dirección de Urbanismo dice Terra:

“(…) Por otra parte, al crearse la Dirección de Urbanismo, se constatan analogías muy grandes entre ambas direcciones, que tienen que ver con el emparentamiento de las disciplinas teóricas y con la necesidad de que la política de tierras esté estrechamente conectada con la política de viviendas, en especial, por lo que se refiere a las reservas y a la disponibilidad de tierras adecuadas para la construcción de viviendas. Eso vale para los organismos públicos, pero también, para el sector privado y el cooperativo. En tercer lugar, las soluciones de financiamiento también emparentan ambas ramas de la acción del Estado, el

Fondo de Vivienda y el Fondo de Urbanismo, presentan características similares en varios aspectos, y está asignada su administración al mismo organismo”.

Su equivalente actual tendría que esperar diecisiete años para concretarse con la creación del MVOTMA y tendrían que pasar otros dieciocho años más, para la promulgación de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (LOTDS)⁶.

En ese mismo año (2008) se crea, basada en su antecedente montevideano inmediato⁷, la Cartera de Inmuebles para Vivienda de Interés Social (CIVIS) un instrumento fundamental para dar soporte, en acceso y localización adecuada, a los programas públicos de vivienda que todavía son regidos por la LNV.

Siguiendo la voluntad preclara del legislador, la CIVIS permite el acceso a los sectores menos

favorecidos y con mayores dificultades, a localizaciones de calidad en las áreas urbanas y gestiona buena parte de la propiedad pública de inmuebles aptos para el desarrollo de los programas públicos de vivienda, en particular los destinados al cooperativismo. Su rol es manejar el recurso suelo (inmuebles) de manera ecuánime y redistributiva con mecanismos de asignación transparentes, mediante postulaciones y sorteos para el cooperativismo, y dotando a los demás programas del MVOTMA de las mejores ubicaciones urbanas facilitando el acceso al suelo a los sectores de menores posibilidades.

La actual iniciativa de una Estrategia Nacional de Acceso al Suelo Urbano (ENASU), viene a dar un marco concreto para la gestión de los inmuebles con destino a las políticas públicas urbano-habitacionales y sin dudas abreva en los antecedentes mencionados, desde sus postulados y marcos conceptuales, hasta en sus acciones concretas.

Éstas y otras cuestiones dan cuenta de la complejidad y multidimensionalidad del problema,

pero también de la estatura intelectual de quien estuvo preocupado por estas cuestiones a fines de los años 60 y cuya principal virtud fue su visión de futuro. Creo que el mejor homenaje que podemos hacer a gente como Juan Pablo Terra es pensar en el futuro sin miedo a cambiar y reformular, para reflejar de la mejor manera el habitar contemporáneo y los escenarios posibles.

⁶ N° 18.308 de 2008.

⁷ Se refiere a la Cartera de Tierras de la Intendencia Municipal de Montevideo creada en 1990.

Década de los '90

Reglamentación 1993 para cooperativas, con préstamos diferenciales por franjas de ingresos (1, mínimos, a 6)



- **Cooperativa COVIHON 2, Franja 1**

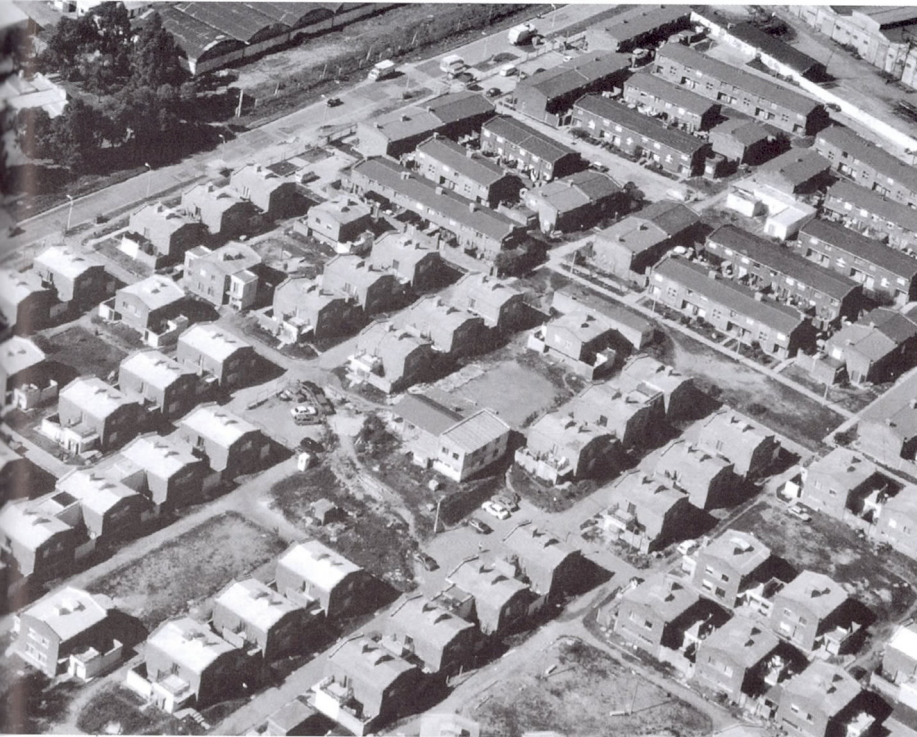
Montevideo
40 viviendas
Foto: Google Maps



- **Cooperativa COFEVI. Franja 4**

Montevideo
91 viviendas
Foto: Archivo FUCVAM

Núcleos Básicos Evolutivos



• Núcleos Básicos Evolutivos

Implantación urbana .
Montevideo.
Foto: SMA



• Conjunto "Guttemberg"

Montevideo
50 viviendas
Foto: IC-FADU