

# EL ESPÍRITU DE LAS LEYES: LA VIGENCIA DE LA LEY DE VIVIENDA DE 1968

Altair Magri\*

*Este artículo no es una paráfrasis a la obra de Montesquieu, sino una reflexión puntual acerca de la vigencia de los principios y disposiciones de la Ley de Nacional de Vivienda aprobada en el año 1968 en el Uruguay y las interpretaciones que de ella han realizado, a través de políticas, los distintos gobiernos.*

\* Altair Magri es Magister en Ciencia Política y Candidata a PhD en Ciencias Sociales; docente e investigadora del Departamento de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales-UdelaR, altair@fcs.edu.uy

## El contexto histórico y la Ley

Se ha analizado la importancia de esta ley en cuanto a los principios que consagra, donde la intención del legislador reflejó la vocación universalista y planificadora de la política de la época para guiar la producción del sector público y domesticar los intereses privados del mercado. Acopiando las observaciones de la CIDE (Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico), la Ley otorgó al sector la responsabilidad de elaborar políticas de vivienda que se ajustaran a la propuesta general de desarrollo del individuo y la sociedad.

El análisis de situación y perspectivas de la CIDE en 1966, expresaba que: *"Toda familia debe tener posibilidades reales de satisfacer su necesidad de vivienda adecuada. La solución de los problemas de la vivienda debe estar orientada, además, a estimular el desarrollo de la vida en comunidad a través de servicios comunales apropiados que estimulen la convivencia y den base al sentido de pertenencia de los ciudadanos a una sociedad en desarrollo"*.<sup>1</sup>

La orientación del Estado en política pública se abocó a la planificación: la propia Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) es un producto de esta orientación, que se intentó aplicar en diversas áreas del Estado. En el sector de la vivienda, la Ley ya observaba que el acceso residencial dependía de la inserción del individuo en el sistema a través del empleo, lo cual no obstaba contar con políticas que no perdieran de vista la incidencia del nivel de ingreso y su relación con el mercado, marcando tendencias de segregación y exclusión socio-territorial: *"(...) se preste especial atención a los grupos de escasos recursos y evite generar categorías sociales o áreas geográficas privilegiadas"* (Art. 3).

La implementación financiera e instrumental que se dio al sistema también refleja el espíritu de la CIDE, que definió a la vivienda como bien integrado a un proceso de desarrollo inte-

gral del individuo, las familias y la sociedad en su conjunto<sup>2</sup>, al diferenciar las condiciones y los tipos de vivienda y los umbrales de acceso protegidos de los vaivenes del mercado y de la macroeconomía del país (capítulos III y IV de la Ley). Por otro lado, la Ley definió claramente las dimensiones que adquiere el sector vivienda en la economía nacional relacionada a la producción y el empleo.

Algunas opiniones destacan a la Ley de Vivienda como una normativa avanzada para la época<sup>3</sup>; sin embargo, ésta responde en su plenitud al contexto del Estado de Bienestar; lo que es interesante observar es que su aprobación (1968) puede ubicarse en las postrimerías de este modelo estatal, un tiempo en donde se comenzó a cuestionar firmemente el rol del Estado social como actor *desmercantilizador* de bienes sociales<sup>4</sup>. Esta diferenciación importa porque reconoce la elaboración de un marco legal defensor de un modelo estatal específico, donde uno de los principios del mismo era la asignación de bienes sociales de carácter inclusivo (universal).

El Estado fue y continúa siendo objeto de reformas en su diseño institucional y en la orientación de las políticas a nivel global desde hace más de una década. Esta tendencia ha impuesto un común denominador, aún en gobiernos con diferente opción ideológica: el Estado se transforma a sí mismo al tiempo que modifica las relaciones con una sociedad que manifiesta cada vez más complejidad en su propia estructura y sistema de vínculos a su interior y con el Estado y el sistema político.

La reforma comenzó a manifestarse con el empuje liberal de los '80 y continúa hasta nuestros días, infiltrándose en opciones ideológicas autodefinidas de izquierda. Si definimos el diseño institucional como el mapa de reglas de juego (North: 1990) con que opera el Estado a través de las políticas públicas que asigna (con autoridad) a la sociedad, se puede observar qué orientación tiene el Estado, y en especial el gobierno,

respecto a la conformación del contexto social y el rol del Estado en la provisión de bienes (Gosta Espin Andersen: 1993).

El diseño de las instituciones y sus políticas muestra la orientación filosófico-ideológica del gobierno respecto al concepto de justicia social, decidiendo de hecho quién gana y quién pierde con las políticas. Asimismo, indica las formas que el Estado se da para operar como mediador de las relaciones sociales en la distribución de bienes y en la regulación de competencias. Cuando la orientación política del gobierno tiene una vocación socialdemócrata, el diseño de las políticas sociales tiende a un contenido universal, definido como el derecho de todos los ciudadanos a acceder al bien, independientemente de su capacidad de ingreso (G. E. Andersen: ob.cit).

El Estado de bienestar actuó *desmercantilizando* los bienes a través de políticas que garantizaban el acceso, tanto a los individuos que tienen su capacidad de compra asegurada como a los que no la tienen, y éste es el espíritu original de esta Ley. La desmercantilización de los bienes no reduce necesariamente la estratificación o distancia social entre grupos o individuos en el contexto social, pero asegura ciertos umbrales de igualdad en el acceso a satisfactores del bienestar.

Cuando el gobierno tiene preferencias políticas de corte liberal, el modelo estatal se orienta a proporcionar políticas de tipo residual (G. E. Andersen: ob. cit): las prestaciones están dirigidas a aquellos que demuestren no tener ingresos que sustenten su capacidad de compra en el mercado. En este modelo, las instituciones se diseñan para ofertar políticas sociales focalizadas, seleccionando beneficiarios por el indicador del ingreso, *remercantilizando* los vínculos sociales con el mercado.

Es en el tiempo bisagra entre los '60 y '80, donde se inicia el período de crisis fiscal estatal y se comienza a discutir la orientación filosófica del rol del Estado, que emerge una Ley que man-

tiene vigente un modelo e interpela al cambio, y que sufre consecutivamente a lo largo de las décadas modificaciones sucesivas a modo de adaptación no sólo pragmática sino filosófico-ideológica.<sup>5</sup>

### Los procesos de políticas que siguieron a su aprobación

La Ley recorrió varios períodos políticos. A los pocos años de aprobada, sobrevino el quiebre institucional, período donde se crearon instituciones supletorias y la orientación de las políticas de vivienda comenzó a evidenciar las primeras prácticas de focalización en la distribución de bienes y la liberalización hacia el mercado. *"La filosofía del Ministerio (de Vivienda y Promoción Social) fue de tipo liberal regida por las fuerzas actuantes en el mercado. (...) se instrumentó en relación a la Ley de Alquileres, al apoyo a los promotores privados y al reconocimiento de que el Estado dirigiera su acción a la franja de marginales sociales que (...) no estaban dentro de las condiciones elegidas"* (Piotti: 1992, pág.189).

En el período 1978-1982 se desprotegió a la demanda interna, priorizando la actividad financiera de capital doméstico y externo. Sin embargo, la política de vivienda siguió mostrando en esta etapa un movimiento pendular entre la liberalización y el bienestar, a través de planes como el RAVE (Registro de Aspirantes a Viviendas de Emergencia) con la cual se intentó compensar el desajuste promovido por la Ley de liberalización de alquileres. Este período fue el primer embate que sufrió el espíritu de la Ley, con las políticas públicas que en su nombre se implementaron.

### La Ley y el empuje liberal

La restauración democrática de 1985 trató de volver al espíritu de la Ley, en medio de indicaciones admonitorias de los organismos internacionales, que recomendaban abandonar el carácter universalista y estatista del bienestar, promovido por las instituciones recuperadas.

Entre los objetivos del primer gobierno de la restauración democrática, la reactivación productiva de la construcción ocupó un primer plano en las estrategias a corto y mediano plazo, para revertir la recesión instalada en los primeros años de la década y así se activaron los planes crediticios del BHU a través del ahorro hasta 1989.

La tensión con el ámbito internacional se zanjó en 1990 con la creación del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) que, aunque organismo rector de la vivienda, destinó su organización y recursos a la provisión de subsidios y viviendas para los grupos con ingresos familiares hasta 60 UR<sup>6</sup>. El Estado, a través del Banco Hipotecario (BHU) se convirtió en promotor del sector privado, aunque sin abandonar aún su rol de asignación directa. Adoptando la licitación como mecanismo, se dio participación a los constructores privados, distribuyendo incentivos y recursos que modificaron sustancialmente la estructura de la política de vivienda.

En este período y los siguientes, los planes quinquenales de vivienda se apoyaron en la Ley para delinear políticas; sin embargo, es la época en donde se abandona definitivamente el espíritu de la misma. En una combinación de preferencias gubernamentales y presiones de los organismos multilaterales (BID, FMI y Banco Mundial), se consolida al mercado, se deterioran las instituciones, resultando en un aumento de demanda insatisfecha compuesta por grupos con ninguna o mediana capacidad de acceso, situación que a grandes rasgos se mantiene hasta hoy.

El espíritu de la Ley se diluyó en políticas segmentadas por el indicador del ingreso, que discriminaron destinatarios de los programas y los gastos, produciendo efectos directos sobre los grupos sociales. Por un lado, generó y fomentó una demanda de clase medio-alta y alta con disposición de recursos en el acceso a bienes, a cargo del BHU y el mercado; por otro, recortó

<sup>1</sup> Iglesias, E., (1966), "Uruguay: una propuesta de cambio", Ed., Alfa, pág. 90-d.

<sup>2</sup> Ob.cit, pág.89 a 95.

<sup>3</sup> FUCVAM, en su página web.

<sup>4</sup> Es a fines de la década de los sesenta que se publica el Informe sobre la Ingovernabilidad de los Estados y gobiernos por la sobrecarga de demandas (participación social) y la crisis fiscal que ocasionaba un gasto público sobreextendido en la provisión de bienes (v. Crozier, Huntington & Watanuki, "The Crisis of Democracy. Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission").

<sup>5</sup> La Ley Nacional de Vivienda, N° 13.728, es de 17 de diciembre de 1968. Fue modificada posteriormente numerosas veces; algunas de las principales modificaciones, que recoge el "TOLVI" (Texto Ordenado de la Ley de Vivienda) están contenidas en el Decreto-Ley N° 14.666 de 10.6.75 y en las leyes N° 16.112 de 8.6.90, 16.237, de 121.92, 16.736, de 5.1.96, 17.296, de 21.2.01 y 18.125 de 11.5.07.

<sup>6</sup> Unos 1.000 dólares estadounidenses de 2008.

<sup>7</sup> "(...) como constructor y financiador de la oferta sólo en forma subsidiaria, por licitación o prefinanciamiento del subsidio, que serán utilizadas en localidades pequeñas (...) por la falta de iniciativa privada". "En ese contexto serán las empresas las que deberán presentar los proyectos, los cuales serán aprobados por el Ministerio, así como financiada su construcción por la empresa." (Plan Quinquenal dpe Vivienda 1995-2000).

<sup>8</sup> Recuerda el viejo argumento marxista del "Estado en función del capitalismo" o el "Estado orgánico al capitalismo".

y desestimuló las políticas destinadas a una demanda preexistente de clase media y medio-baja que no estaba nucleada en forma organizada; por otro, asignó recursos a las Cooperativas de Ayuda Mutua y finalmente focalizó en políticas de asistencia (precaria) a los grupos más pobres de la sociedad con los planes de Núcleos Básicos Evolutivos (NBE).<sup>7</sup>

### La Ley en el gobierno progresista

El cambio de orientación gubernamental retomó en el Plan Quinquenal de Vivienda de 2005-2009 (PQ) los principios rectores de la Ley, adecuándolos a una realidad social sustantivamente diferente, donde la inserción laboral no puede sustentar la inclusión social como indicador principal: *"la política habitacional deberá considerar alternativas que, además de responder a las necesidades de vivienda, faciliten procesos de integración. Para otros sectores sociales el acceso a una solución habitacional puede constituirse en un soporte necesario para prevenir procesos de movilidad social descendente y/o pérdida de calidad en las condiciones de vida."* (PQ 2005-2009, cap.3, pág.98).

Se apuntó a fortalecer las instituciones, como forma de poner la casa en orden. Sin embargo, a tres años de implementación del actual PQ, no son pocas las voces que se alzan reaccionando contra las medidas gubernamentales, apelando al desconocimiento y a la distorsión del espíritu de la Ley. ¿Cuáles son los factores de desencuentro entre el gobierno, los grupos y la Ley?.

Un cambio importante en relación a la propuesta original es la dependencia de este sector con relación a la macroeconomía, en la obtención de recursos y en especial en el control del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), medida sugerida en las primeras intervenciones de los organismos internacionales en los '80, que nunca pudo articularse por la férrea oposición de las lógicas burocráticas y políticas que usaron

a las instituciones como bastiones de intereses personales y partidarios.

Esto significa un cambio en las reglas de juego, si lo observamos en relación al modelo del Bienestar al que nos referíamos al principio y sobre el cual se basa la Ley, porque uno de sus fundamentos es la independencia de las políticas sociales de los factores económicos del Estado (G. E. A.: ob.cit).

Otro cambio importante en relación al texto original, es que el Estado abandona su rol productivo, constituyéndose en agente financiero para el otorgamiento de préstamos para la adquisición vía mercado. Esta política es cuestionada por algunos grupos organizados porque supone que las acciones estatales terminarán alentando al mercado a determinar el volumen y los precios de oferta.

Un tercer cambio, relacionado al anterior, es el criterio de intervención. La Ley de 1968 se pensó en un rol estatal de oferta (constructiva y financiera); el PQ 2005-2009, establece una modalidad que continúa las recomendaciones internacionales, atendiendo la demanda: *"La intervención habitacional en el marco de la política nacional deberá partir de reconocer los requerimientos de la demanda. (...) El centrarse en la demanda supone jerarquizar una nueva visión en el diseño de la política habitacional (...) Esta perspectiva implicará asimismo rever la política de subsidios, de manera que los mismos lleguen efectivamente a los destinatarios y no se desvíen hacia otros sectores de la sociedad. Esta visión determinará un cambio de enfoque importante para todos los sectores involucrados, en la medida que las políticas habitacionales del pasado, se han construido desde la oferta y como instrumento de reactivación económica"* (PQ, pág. 103-104).

### BIBLIOGRAFÍA

- Crozier, M., Huntington, S. y Watanuki J., "The Crisis of Democracy. Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission", New York University Press, 1975.
- Espin Andersen, G., "Los tres mundos del Estado de Bienestar", Ed. Alfons i Magnanim, 1985, Barcelona.
- Iglesias, E., "Uruguay: una propuesta de cambio", Ed. Alfa, Montevideo, 1966.
- FUCVAM, [http://www.fucvam.org.uy/spip/article.php3?id\\_article=316](http://www.fucvam.org.uy/spip/article.php3?id_article=316)
- Magri, A., "Una reforma 'exitosa': la política de vivienda en el Uruguay entre 1985 y 2000", Doc. de Trabajo N° 30, Montevideo, 2002.
- Magri, A., "Cambio de naturaleza en la política de vivienda: ¿el ocaso de una política del bienestar?", Informe de Coyuntura N° 8 (en prensa), Instituto de Ciencia Política-Facultad de Ciencias Sociales-UdelaR, Montevideo, 2008.
- MVOTMA, Planes Quinquenales: 1990-1995 y 2005-2009.
- North, D., "Instituciones, cambio institucional y desempeño económico", Ed. FCE, Méjico, 1990.
- Piotti, D., "Cien años de historia del BHU", concurso de monografías, Ed. BHU, Montevideo, 1992