

Los subsidios en la política de vivienda

El tercer componente

Benjamín Nahoum

El subsidio aparece explícitamente en la política de vivienda uruguaya en 1968, cuando la Ley Nacional de Vivienda, N° 13.728, lo crea, definiéndolo como “todo aporte que un organismo público proporcione en dinero, especie, mano de obra o servicios técnicos o administrativos y que contribuya a financiar el acceso a una vivienda, cuando este aporte no sea reintegrado por el beneficiario.”¹ Le tocó a una ley tan avanzada en su tiempo -y tan avanzada aún hoy- ser la que introdujera, de modo expreso, este concepto decisivo, durante mucho tiempo cuestionado por su sostenibilidad, desde la economía, y que hoy se reconoce unánimemente como la variable que cierra la ecuación entre las necesidades y las posibilidades de los destinatarios.

Sin embargo, el sistema implantado tenía varios problemas importantes, entonces inadvertidos, pero que no demoraron en evidenciarse: el primero, que viniendo los recursos para prestar y para subsidiar del mismo lado: el Fondo Nacional de Vivienda (FNV) la tentación de emplearlos fundamentalmente para construir era demasiado grande, porque construir es lo que impacta políticamente. Eso terminó haciendo que la “Cuenta Subsidios” del FNV prevista por la ley, en los hechos no atendiera más que casos puntuales

de quienes ya habían accedido al crédito y no podían retornarlo, mientras que los fondos destinados a posibilitar el acceso no eran prioridad. Así, aunque la ley se preocupaba de auxiliar con subsidios a quienes de otra forma no eran elegibles como sujetos de crédito (no llegaban al “Nivel Teórico de Suficiencia”, en el lenguaje de la ley), esto nunca funcionó realmente del todo, y el límite de afectación del 20% de los ingresos para poder solicitar préstamos operó como una divisoria muy difícil de franquear.

El segundo problema era que se tomaba como indicador de la capacidad de pago de las familias su ingreso total, sin tener en cuenta cuántos integrantes la componían, lo que obviamente modifica las necesidades familiares; el tercero, que a su vez el indicador de la posibilidad de pago de la prestación resultante era cuánto se afectaba porcentualmente al ingreso, poniendo la varilla en un valor único, veinte por ciento, olvidando que no es lo mismo que a la familia le quede el 80% de su ingreso para satisfacer las demás necesidades básicas, si ese ingreso es de dos, que si es de diez salarios mínimos.

Por otro lado, lo que hoy se llama “subsidio a la permanencia”, es decir el auxilio dado en el momento que la capacidad de pago del deudor disminuye, para que no pierda la vivienda, re-

cién operaba cuando se sobrepasaba el 30% de los ingresos familiares² y sólo después de haber recurrido a una ampliación de plazo (que no es eficaz cuando éste ya es de 25 ó 30 años) y un improbable cambio de vivienda.

El financiamiento ya preveía, en la ley del '68 (mucho antes que se instalara el acuerdo hoy generalizado al respecto) que el mismo debe amalgamar tres componentes: el crédito, otorgado por el Estado (después se admitiría también que lo fuera por agentes financieros privados); el esfuerzo propio, que podía consistir en trabajo, en ahorro o en especie, y el subsidio, otorgado de diferentes formas (capital, rebaja de intereses, especies, servicios) y por diferentes organismos (el propio FNV, otros organismos públicos, también entidades privadas). Así, el subsidio, que hasta entonces existía bajo formas más o menos implícitas, se transparentaba y, sobre todo, se direccionaba, porque se establecía claramente su diferenciación según necesidades de los destinatarios.

2 Artículo 35 ibíd. “Si posteriormente, por efecto del reajuste o por la evolución de los ingresos familiares el servicio llegara a representar más del 30% (treinta por ciento) de los ingresos totales, el deudor tendrá derecho a acogerse a las soluciones que la reglamentación establezca con el objeto de no superar esta proporción. Esas soluciones podrán basarse en extensiones del plazo, hasta un máximo de treinta y cinco años, en el cambio de vivienda, o en el otorgamiento de subsidios, según se requiera en cada caso”.

1 Artículo 64 de la redacción original de la ley 13.728.

La ejecución del Plan de Vivienda, incorporó otro subsidio, éste genérico, al situarse las tasas de interés por debajo de las de mercado en ciertos periodos. Así las cooperativas de vivienda, según los diferentes momentos tuvieron tasas en unidades reajustables del 2%, del 4% y a partir de la dictadura perdieron el subsidio y pasaron a las condiciones de mercado.

La primera modificación legal de este régimen vino muy rápidamente, pero nunca se aplicó. Fue la ley N° 14.105, una de las últimas aprobadas antes que sobreviniera la dictadura, votada en febrero de 1973 para solucionar el tercero de los problemas señalados. Con el criterio que las situaciones diferentes requieren soluciones diferentes, la nueva ley establecía afectaciones diferenciales por franjas de ingreso, desde 10 a 20% para cada franja, con el criterio que debía afectarse menos a quienes menos ingreso tenían. Esta buena idea nunca llegó a probarse, porque la dictadura la ignoró, los dos gobiernos electos democráticamente a continuación también (con la excusa que no estaba reglamentada, tarea que le competía a ellos mismos) y terminó oscuramente derogada en 1992, ni siquiera de forma expresa.

Aunque no hubo modificaciones legales, el gobierno del Dr. Luis Alberto Lacalle (1990-1995), tomó por otro rumbo, afiliándose a los subsidios de capital preconizados por el Banco Interamericano de Desarrollo y otros organismos multilaterales (el “bono”, como lo llaman ellos). El “Sistema Integrado de Acceso a la Vivienda” (SIAV), nombre de la política instaurada, establecido por vía reglamentaria, tenía sin embargo una curiosa dualidad. Mientras que en su línea principal, para compra individual, el subsidio otorgado era diferente según los ingresos familiares (v. Cuadro 1) e iba desde el 100% del costo de la vivienda, para

las familias de menores ingresos, hasta el 22% en el otro extremo, en el caso de las cooperativas de vivienda el subsidio era igual para todas las franjas de ingreso (v. Cuadro 2). Lo que sí era igual en ambos casos era que el costo de la “solución” era función del ingreso del destinatario. Se pasaba así del “a cada cual según sus necesidades”, al “a cada cual según lo que pueda pagar”.

Este sistema agregó posteriormente al subsidio de capital, un subsidio de interés, para el

caso de las cooperativas (quizá para que la dualidad no fuera tan fuerte), el cual sólo se otorgaba para las cooperativas buenas pagadoras y caía automáticamente ante un atraso de más de tres meses.

El sistema SIAV duró algo más de quince años, hasta que fue sustituido, también por vía reglamentaria, por el Reglamento de Subsidio establecido por la Resolución Ministerial 539/08 en setiembre de 2008.

Siav - Financiamiento individual

TRAMO DE INGRESO FAMILIAR MENSUAL	NIVEL DE SUBSIDIO	COSTO MÁXIMO SOLUCIÓN HABITACIONAL (UR)	AHORRO MÍNIMO PREVIO (UR)	MONTO DEL SUBSIDIO	MONTO DEL PRÉSTAMO	PLAZO DE REPAGO (AÑOS)	CUOTA
0 a 30	NBE	1000	5	935	0	5	2
31 a 44	I	1300	65	715	520	hasta 15	Ver nota
45 a 54	II	1500	165	555	780	hasta 15	Ver nota
55 a 60	III	1700	372	374	954	hasta 15	Ver nota

Notas: los datos se han tomado de información del MVOTMA de la época. Los valores cambiaron algo posteriormente / Todos Los valores están en Unidades reajustables / Las cuotas para los casos en que existía préstamo se determinaban según las condiciones de crédito (de mercado, según disposición del Banco Central).

CUADRO 1

Condiciones de crédito para Cooperativas de Ayuda Mutua

FRANJA	1	2	3	4	5	6
Ingresos mínimos /mes (UR)	20,9	28,3	35,6	43,0	50,4	57,7
Valor Tasación (UR)	1.150	1.400	1.650	1.900	2.150	2.400
Subsidio (UR)	374	374	374	374	374	374
Ayuda Mutua (15%) (UR)	173	210	248	285	323	360
Préstamo (UR)	604	816	1.029	1.241	1.454	1.666
Cuota (25 años,tasa 7%) (UR)	4,27	5,78	7,28	8,79	10,29	11,8
Cuota (25 años,tasa 2%) (UR)	2,56	3,46	4,36	5,26	6,16	7,06

Notas: la tasa del 7% anual era la que correspondía contractualmente / La tasa del 2% era la que se aplicaba efectivamente para cooperativas buenas pagadoras, de acuerdo a la Resolución del MVOTMA N° 232/98.

CUADRO 2

El sistema de subsidios instituido a partir de ese momento, es, con lejos, el mejor de todo el período reseñado: contempla la diferenciación de subsidios según situaciones, en una escala razonable; tiene en cuenta la integración del núcleo familiar; se aplica desde el acceso, es decir que a partir de aquí nadie deja de acceder a la vivienda por no ser “sujeto de crédito”, y opera desde que los límites se superan, sin necesidad que esa superación rebase determinado porcentaje, como en la ley original.

Su talón de Aquiles está por el lado de los recursos (su costo, en una situación de recursos asignados escasos, ha impedido aplicarlo a todos los deudores del Plan de Vivienda) y en su fragilidad jurídica, ya que al haber sido establecido simplemente por una resolución ministerial, puede modificarse en pocos minutos, sin dar lugar al proceso de discusión y participación que requeriría la modificación de una ley. De esto ya hay ejemplos suficientes, y si bien es cierto que también una ley puede modificarse, es indudable que esa modificación, en tal caso, pasa por un proceso mucho más participativo y democrático. Es por eso que los movimientos sociales reclaman que el sistema se consagre por ley.

Para explicar brevemente este sistema hay que decir que se subsidia directamente la cuota: calculado su valor en condiciones de mercado (sin subsidio de capital ni de interés) ese valor se compara con el máximo de afectación determinado por una tabla (v. Cuadro 3) que tiene en cuenta los ingresos familiares y la composición de los núcleos respectivos, y si ese valor es menor que el de la cuota calculada, la diferencia se subsidia. Para que el sistema funcione adecuadamente, se prevé una revisión periódica de las declaraciones de ingresos, aunque el deudor asume

la obligación de declarar un aumento de los mismos, si se produce, lo que automáticamente implica un recálculo del subsidio. En el caso de las cooperativas es interesante señalar que el subsidio se concede a ésta para trasladarlo al socio o socia que lo necesita, pero que la solicitud correspondiente debe ser avalada por la cooperativa, con lo que se genera un doble control: el institucional y el social.

Este sistema es muy superior al de los subsidios de capital o interés, por ser muchísimo más adaptable a los cambios de situaciones, que aquellos mecanismos no contemplan. Su debilidad principal, sin embargo, no es tan fácilmente subsanable, porque su puesta en aplicación genérica, como sería deseable, exige un volumen de recursos que desde hace cuarenta años no se asigna al sector vivienda.

Cálculo de los valores máximos de cuota según ingresos e integración núcleo familiar

3.1. En Canastas Básicas Alimenticias (CBA) (Se entra al cuadro por el ingreso por persona en CBA):

% DE AFECTACIÓN	N° DE INTEGRANTES DE LA FAMILIA							
	1			2			3 Y MÁS	
0	0,00	a	3,00	0,00	a	1,50	0,00	a 1,00
10	3,01	a	5,00	1,51	a	3,00	1,01	a 2,50
14	5,01	a	7,00	3,01	a	4,50	2,51	a 3,50
18	7,01	a	9,00	4,51	a	6,00	3,51	a 4,50
21	9,01	a	11,00	6,01	a	7,50	4,51	a 5,50
25	>		11,00	>		7,50	>	

3.2. En pesos de setiembre de 2013, para Montevideo (Se entra al cuadro por el ingreso por persona en \$):
Canasta Básica Familiar: \$ 2274,29

% DE AFECTACIÓN	N° DE INTEGRANTES DE LA FAMILIA							
	1			2			3 Y MÁS	
0	0	a	6.823	0	a	3.411	0	a 2.274
10	6.824	a	11.371	3.412	a	6.823	2.275	a 5.686
14	11.372	a	15.920	6.824	a	10.234	5.687	a 7.960
18	15.921	a	20.469	10.235	a	13.646	7.961	a 10.234
21	20.470	a	25.017	13.647	a	17.057	10.235	a 12.509
25	>		25.017	>		17.057	>	

1 UR = 664,76

CUADRO 3