

LA LEY

Gonzalo Altamirano*

** Arquitecto, Director Nacional de Vivienda*

Entre la aprobación de la Ley Nacional de Vivienda de 1968 y el presente ha transcurrido mucho tiempo; más que tiempo, han transcurrido demasiados eventos que transformaron fuertemente la realidad y también el marco que regula las políticas habitacionales. Estrictamente hablando, el marco jurídico es otro: tanto se ha transformado el marco original, que es difícil reconocerlo. Sin embargo, y a pesar de todo, se sigue reconociendo el trazo original, casi como un "palimpsesto", debajo de diferentes administraciones y políticas que llevaron a desfigurar el valioso original.

También, obviamente, cambió el escenario. Los procesos vividos durante los últimos cuarenta años, generaron un panorama diferente a aquel en que se elaboró y aprobó la Ley de Vivienda, en 1968. Las políticas económicas y sociales así como la institucionalidad que se gestó en estos años, alteraron la intervención pública en vivienda, reduciéndola a un aporte mínimo para los sectores más pobres e hizo insostenible el sistema. Hoy reconocemos una crisis habitacional que es social, económica e institucional.

Una síntesis del panorama que configura esa crisis habitacional la podemos ver en los siguientes aspectos:

- El deterioro del mundo del trabajo afectó la posibilidad de acceso a la vivienda, así como la permanencia, cuidado y adecuación a las necesidades familiares.

- El recorte de los sistemas de bienestar impactó en un deterioro de la calidad de vida de la población, un aumento del empobrecimiento y la miseria, y de la desigualdad entre clases y al interior de ellas.

- La segmentación territorial y social, excluyendo poblaciones y territorios, y estigmatizando zonas y barrios, como consecuencia de décadas de la focalización de las políticas de vivienda.

- La segmentación residencial con vaciamiento de barrios; apropiación irregular de otros; concentración de sectores altos y medio altos en zonas específicas, y tendencia a la homogeneización social de zonas territoriales en la trama urbana, como efecto de la acción del mercado inmobiliario.

- La mercantilización de la vivienda y del suelo, que dejó a la mayoría de la población librada al poder adquisitivo de sus ingresos o a las solidaridades intrafamiliares, lo que trajo como consecuencia el crecimiento del mercado informal del suelo y la vivienda.

- El desarrollo de los asentamientos irregulares en terrenos privados y públicos, alcanzando a cerca de 200.000 personas viviendo en asentamientos irregulares en todo el país, según el último relevamiento del PIAI-INE, 2006.

- La inestabilidad en el acceso al techo, que lleva a las situaciones de calle.

- Las dificultades de acceso o permanencia, expresados en: mora; desalojos; no pago; ocupación de fincas, y viviendas vacías a disposición, que ni se venden ni se alquilan.

- El deterioro físico e inadecuación del parque existente, visualizado sobre todo en los barrios de las zonas intermedias de la ciudad y en la situación de hacinamiento por no poder adecuar la vivienda a las necesidades del grupo familiar.

- La polarización del acceso y de la inversión, expresada en el volumen y ritmo de inversión volcada a vivienda suntuosa, permanente y de temporada, que contrasta con las dificultades para lograr inversión destinada a sectores medios y bajos

- La confusión de roles entre los actores, MVOTMA-BHU

Actualmente, el territorio de las ciudades refleja la fragmentación socioeconómica y cultural por la cual la desigualdad se agudiza y disminuye la interacción y la relación interclases e intersectores, hasta el límite de la ruptura.

La segmentación espacial no es sólo residencial. Es también educativa, sanitaria y cultural, en la medida en que barrios homogeneizados terminan configurando -o incidiendo en la configuración- de mercados, de oferta y de disponibilidad de servicios e infraestructuras, acordes con las posibilidades de gasto y poder de incidencia de los residentes.

///

Como toda expresión humana, la bendita ley es producto de su tiempo. El tango habla o canta que veinte años no es nada, pero no se pronuncia sobre el doble de ese tiempo.

Hay que distinguir, por lo menos, dos momentos: la génesis (la ley 13728), y su desvirtuación en el proceso de por lo menos los últimos treinta años. La ley generó varios instrumentos y un marco conceptual y armónico, cubriendo franjas de ingreso y generando programas que efectivizaron el acceso a la vivienda, particularmente el cooperativismo:

- El concepto y la definición de vivienda de interés social.
- El Fondo Nacional de Vivienda (FNV) y sus fuentes de financiamiento, relacionado a la demanda que debía atender, con el aporte de trabajadores y patronos.
- Las instituciones con una mirada y un sistema público de producción, con la concepción y la matriz de Estado de Bienestar, asumiendo el Estado todos los riesgos. El sistema partía de la base de un fomento importante por parte de éste a la construcción de viviendas.

- La moneda (la Unidad Reajutable), mirada en ese marco, sólo defiende la amortización del crédito para el que paga, pero contiene un importante subsidio oculto, genérico. Poco tiene que ver el salario con el valor de la vivienda.

- Los programas que vinculan familias y políticas.

La ley generó una matriz de pensamiento político-social en el campo de lo habitacional. Una empecinada y porfiada matriz. Lo que hoy está vigente es bien diferente al original, tanto es así que rige el TOLVI, un Texto Ordenado que contiene a la Ley 13.728 y que ampara un desordenado marco conceptual.

///

Hoy es necesario actuar sobre el modelo y el sistema de política habitacional imperante, que inercialmente se fue modificando por acciones y omisiones que heredamos, resultado confuso de un conjunto de transformaciones signadas fuerte y particularmente por la focalización y el neoliberalismo de los 90, que cambió conceptos e instituciones (nada más y nada menos que la aparición en escena de un Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente) como si esta pequeña decisión no hubiera alterado nada, y seguimos ... enmendando.

Es necesario actuar de forma tal de generar un nuevo marco, de manera que su rediseño mantenga lo esencial del original: un Estado garante del acceso a la vivienda y a la ciudad de todos los ciudadanos, sean cuales sean sus condiciones económicas. Que armónicamente conjugue recursos, instituciones, instrumentos, actores, sectores y que consolide programas diversos, que contemplen demanda, oferta y efectivo acceso de la población a los bienes habitacionales. La ley debe dar ese marco.

Pero este rediseño, al mismo tiempo, implica adecuar su espíritu a la realidad y condiciones socioeconómicas actuales, dotando al sistema

público de vivienda de las capacidades e instrumentos necesarios para generar un acceso efectivo de las familias a la vivienda. Cambiar y generar otra matriz.

///

El modelo vigente, surgido de la ley del 68, no se ha ajustado a los cambios, a las nuevas situaciones económicas y sociales, mostrando un comportamiento inercial.

Por una parte, las bajas inversiones históricas en recursos públicos en vivienda y hábitat; la mala administración de los mismos; los programas inadecuados; las situaciones macroeconómicas que derivaron en sucesivas crisis, han dado por resultado un alto déficit de acceso y una crisis en la permanencia de la población a los bienes habitacionales. No basta sólo con acceder a una vivienda: el derecho a la misma se consolida si la familia puede mantenerse en el goce y uso de ese derecho.

Por otra parte, este modelo se basaba fuertemente en otro país, que, paradójicamente, desapareció casi enseguida de aprobada la Ley de Vivienda. Las condiciones del mercado laboral, la fuerte aparición en escala de la informalidad, hicieron surgir una importante demanda "insolvente" para asumir con un salario seguro, el pago de una cuota de un bien (caro) financiado a largo plazo.

Los recursos del sistema estaban enganchados al aporte de la formalidad (activos, pasivos y el aporte patronal eliminado en el 90) y por tanto el FNV fue en caída continua, por diferentes e inapropiadas decisiones, desprendiéndose de la demanda que tenía que atender; sin que nadie actuara (recordar la segmentación generada en el 90 de los recursos de los pasivos del BPS). El comportamiento, tanto de los actores políticos y sociales como del sistema, fue inercial: no estaba claro el paradigma y las modificaciones sucesivas y fragmentarias, sin

mirada global, destruyeron conceptualmente el sistema original.

Por tanto, no basta hoy con criticar las desviaciones y los recortes a los recursos que se han generado a lo largo de estos años; la situación es cualitativamente diferente. Aunque hoy, como sucede, se vierta totalmente la recaudación correspondiente a las fuentes de financiamiento legales, vigentes, consolidadas en el crédito a disposición de la DINAVI para la ejecución de programas de vivienda, la misma no es suficiente para paliar el déficit de acceso acumulado en el país. Por tanto, obviamente tenemos un problema de carácter estructural que precisa urgentes cambios.

Además, las instituciones no tienen hoy, por sí mismas, la capacidad organizativa para la producción en escala necesaria para asumir el desafío de paliar el déficit. Cosa que también hay que atacar.

El modelo original sólo era/es sustentable con el aporte de enormes recursos complementarios a los públicos y con otro papel de las instituciones, de los instrumentos y de los programas.

Ese modelo se sustentaba en una contingencia, de enormes recursos públicos; en un fomento a la construcción, con subsidios ocultos por el sistema de tasas y moneda (UR), tanto hacia familias como hacia empresas; en un BHU monopólico en el crédito y central en el sistema, contra recursos del Estado abiertos e ilimitados en caso de crisis, como pasó (el BHU nos costó la módica suma de 2.000 millones de dólares, que pagamos todos, incluso los que no tienen vivienda). En suma, un modelo inercial que estalló en nuestra cara... hace años.

///

Es así indispensable la generación de otro modelo, que cambie el actual y que articule en forma más eficiente los recursos públicos con

recursos privados; que conjugue el accionar de las instituciones del sistema público (MVOTMA-ANV-BHU), con el incentivo a invertir -sobre una demanda de familias que pueden pagar parcial o totalmente una cuota de una vivienda financiada- de las Instituciones Financieras de Crédito, así como de Emprendedores e Inversionistas Privados e Institucionales (AFAPs), permitiendo en el mediano plazo lograr un nuevo sistema habitacional adecuado a las realidades actuales; desarrollando y profundizando el crédito hipotecario; mitigando riesgos sistémicos en los actores del mismo y no sólo en el Estado; apoyando a la demanda a través de subsidios específicos, pero generando la oferta necesaria, con instrumentos financieros que fondeen al sistema con los recursos requeridos.

Es necesario, por tanto, culminar esta primera administración progresista con una revisión del marco jurídico vigente, a través de la Comisión Asesora de Vivienda.