

**Mi lugar, entre todos**  
Plan Nacional de Vivienda 2010 - 2014

---

## ÍNDICE

ÍNDICE.....	2
PREFACIO.....	3
BALANCE.....	5
Una nueva institucionalidad.....	5
La reestructuración del sistema público de vivienda.....	8
Análisis de las políticas y programas aplicados.....	12
Principios y criterios rectores del Plan Quinquenal 2005 – 2009.....	12
Programa para jubilados y pensionistas del BPS (2005-2009).....	20
Fondo de Garantía de Alquiler / FGA - CGN.....	22
El MVOTMA y los actores públicos, privados y sociedad civil.....	23
Características de los instrumentos aplicados.....	28
Características de la solución habitacional promovida.....	32
Costos de los productos.....	33
Iniciativas legales.....	36
Cartera de inmuebles para viviendas de interés social (C.I.V.I.S.).....	36
Actuaciones de los organismos vinculados al sistema público de vivienda y propuestas para el quinquenio 2010 - 2014.....	38
Actuación de AGENCIA NACIONAL DE VIVIENDA (ANV).....	38
Actuación del BHU.....	44
Actuación del PIAI.....	47
Actuación MEVIR.....	53
Ejecución 2005 – 2009.....	58
DIAGNÓSTICO DE LA SITUACIÓN ACTUAL.....	60
Los desafíos que el quinquenio precedente legó.....	65
Componentes para un diagnóstico.....	68
PLAN QUINQUENAL 2010 - 2014:.....	124
Lineamientos estratégicos.....	136
LINEAMIENTO ESTRATÉGICO 1 / descripción, objetivos, líneas de acción.....	137
Plan Nacional de Relocalización.....	137
(Áreas inundables y contaminadas).....	137
LINEAMIENTO ESTRATÉGICO 2 / descripción, objetivos, líneas de acción.....	140
Rehabilitación y Consolidación Urbano Habitacional.....	140
LINEAMIENTO ESTRATÉGICO 3 / descripción, objetivos, líneas de acción.....	145
Programa de Nuevas Urbanizaciones.....	145
(Programas de Actuación Integrada).....	145
LINEAMIENTO ESTRATÉGICO 4 / descripción, objetivos, líneas de acción.....	148
Política Nacional de Alquileres para Vivienda de Interés Social.....	148
LINEAMIENTO ESTRATÉGICO 5 / descripción, objetivos, líneas de acción.....	151
Vivienda rural y pequeñas localidades.....	151
LINEAMIENTO ESTRATÉGICO 6 / descripción, objetivos, líneas de acción.....	153
Política de incentivo a la inversión privada en Vivienda de Interés Social.....	153
METAS 2010 – 2014.....	155

## 0

### PREFACIO

El Plan Quinquenal de Vivienda 2010 – 2014, es el quinto formulado por el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, creado por la Ley N°16.112 de 30 de mayo de 1990.

De la misma manera que el Plan Quinquenal anterior, fue elaborado considerando los aportes vertidos y las recomendaciones realizadas por los más diversos actores que participaron en las reuniones de la Comisión Asesora de Vivienda (COAVI), prevista en el Artículo 76 de la Ley N°13.728, de 17 de enero de 1968.

La convocatoria fue realizada con el más amplio criterio, incluyendo a todos quienes componen el sistema público socio – habitacional, incluyendo así a actores institucionales, académicos y sociales, públicos y privados, representantes del sistema cooperativo, de las cámaras empresariales, de organizaciones sociales, de ONGs, de las organizaciones sindicales, de las asociaciones profesionales, de todos los gobiernos departamentales a través del Congreso de Intendentes, referentes técnicos, representantes de los organismos del Estado competentes en el tema.

En esta oportunidad, la COAVI fue convocada por las autoridades del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente el día 15 de abril de 2010, para trabajar en torno a cinco lineamientos estratégicos que fueron los cinco objetivos particulares del Plan Quinquenal 2005 - 2009:

1. Diseñar e implementar acciones y programas tendientes a revertir los procesos de segregación social y fragmentación territorial.
2. Ajustar la oferta habitacional a las necesidades reales de la población a través de diversas herramientas y programas que atiendan tanto a la reorganización del *stock* existente, como a la generación de nuevo *stock* habitacional.
3. Obtener y administrar los recursos públicos que hagan efectiva esta política y orientar el ahorro privado en sentido convergente.
4. Desarrollar mecanismos de gestión con otros organismos del Estado para el desarrollo de políticas de hábitat a escala nacional, departamental y local.
5. Articular las acciones del Estado con los agentes privados y organizaciones sociales con incidencia en la problemática.

Para ello se implementaron cuatro comisiones que sesionaron en Montevideo:

1. Inclusión Social
2. Demanda y Oferta
3. Financiamiento
4. Política de Alquileres

Se presentaron las conclusiones públicamente el 14 de mayo del presente año.

Simultáneamente, se realizaron una serie de encuentros regionales promovidos con el fin de recoger opiniones y experiencias de actores locales, en particular el de los Gobiernos Departamentales, en los que participaron directamente las más altas jerarquías del Ministerio.

Las políticas a desarrollar en el quinquenio, tienen como objetivo central contribuir al cumplimiento de la meta prioritaria del Gobierno Nacional: la erradicación de la indigencia y la disminución radical de la pobreza.

Los avances logrados desde 2005 en institucionalidad, definición y aplicación de políticas sociales permiten anticipar que se está en mejores condiciones para este desafío.

Se trata entonces de ampliar y profundizar las transformaciones iniciadas, con el fin de mejorar sustantivamente las condiciones socio – habitacionales de la población, con especial atención a los pobres y excluidos, garantizando los derechos ciudadanos y asegurando la sustentabilidad de las soluciones y del sistema.

Los instrumentos, planes, políticas que se desarrollan en este documento parten de la consideración de la política habitacional integrada a las políticas sociales.

La estructura del documento es la siguiente:

- Balance del Plan Quinquenal 2005 – 2009.  
Se inicia con una síntesis que da cuenta de la reestructuración del sistema público de vivienda. Posteriormente se presenta un análisis de las políticas y programas aplicados, en sus aspectos cuantitativos y cualitativos.
- Diagnóstico y análisis de contexto.  
Incluye las conclusiones de estudios realizados que presentan la situación habitacional actual, con el marco teórico vigente, así como un análisis actualizado de la situación socio económica.
- Propuestas para el período 2010 – 2014, hacia una nueva política socio – habitacional.

# 1

## **BALANCE** **Una nueva institucionalidad**

### **Introducción**

En marzo de 2005, el Uruguay asistió a un cambio político sustantivo, que se expresó en el objetivo de promover un crecimiento económico con equidad social, orientado hacia la disminución de la pobreza y la indigencia, el control o reversión de los niveles de desigualdad social y la mejora de las condiciones de vida de la población uruguaya.

La política macroeconómica tuvo entre sus prioridades la consolidación del crecimiento económico, la estabilidad de precios y la reducción de los factores de vulnerabilidad de la economía uruguaya. El crecimiento constituyó un objetivo central en cuanto condición necesaria para la mejora de la calidad de vida de la población, alcanzando una tasa de crecimiento del PBI mayor al 7% promedio anual entre 2005 y 2008. El control de la inflación, la reestructuración del endeudamiento público y la recomposición del Gasto Público destinando mayores porcentajes hacia el Gasto Público Social, generaron posibilidades para una articulación entre políticas económicas y sociales, inédita en nuestro país.

Por otro lado, también fue necesario el desarrollo de políticas laborales, en tanto el crecimiento de la economía no garantiza, por sí mismo, mejores condiciones de vida, si ello no se traduce en mayores salarios, avances en la calidad del empleo y menor desocupación. La reinstalación de los Consejos de Salarios en el sector privado, las mesas de negociación en el sector público, el aumento del salario mínimo nacional y otras medidas legislativas, se alinearon en la dirección de regular el mercado de trabajo, proteger los derechos de los trabajadores y propiciar la recuperación de los salarios. A diferencia de los pronósticos, esta política no tuvo costos en términos de empleo, pues los puestos de trabajo aumentaron, disminuyó el desempleo y se redujo la informalidad laboral. Este último aspecto se verifica en la cifra record de 1.270.000 puestos de trabajo cotizantes en BPS, en promedio, el primer semestre 2009.

En el área social resultó impostergable atender la emergencia de miles de personas que vivían las consecuencias de décadas de desventajas agravadas por la crisis de 2002. Al mismo tiempo fue necesario reconstruir y rediseñar el sistema de protección social y una red moderna de asistencia orientada a la inclusión social. Con este doble objetivo se crea el Ministerio de Desarrollo Social quien lidera, al conjunto de ministerios del Gabinete Social, en el tránsito del "Plan de Emergencia" al "Plan de Equidad". Éste configura un mapa de la nueva matriz de políticas sociales estructurales, con los siguientes componentes: reforma tributaria, reforma de la salud, reforma educativa, reforma de la política de vivienda y medidas en la seguridad social. Paralelamente, desde un conjunto fragmentado y desarticulado de políticas y programas dispersos en el estado, se modela una red de protección social dirigida a los sectores de pobreza extrema y exclusión.

En este contexto, la reforma de la política habitacional iniciada con el Plan Quinquenal 2005-2009 se concibió como una construcción de largo aliento, vinculada a la concatenación y a la simultaneidad de múltiples procesos de cambio. La continuidad en la transformación de las condiciones habitacionales de la población se desarrollará en sintonía con el conjunto de transformaciones sociales, culturales, económicas e institucionales que impulsó la pasada administración y que el gobierno actual se propone profundizar con el mismo objetivo de avanzar hacia un país con mayor prosperidad económica y justicia social.

En lo institucional, el cambio ha sido enorme. Supuso construir nueva institucionalidad de acuerdo a la redefinición de roles de los actores públicos, reestructurando el BHU, poniendo en funcionamiento la Agencia Nacional de la Vivienda, potenciando a MEVIR, reformulando el PIAI desde sus mejores prácticas y trayectorias. Esta administración tiene ahora, un nuevo desafío, el de implementar una estructura global consistente y con presencia territorial, generando las sinergias en el conjunto de los funcionarios de todas las jerarquías para que se entusiasmen con los global y lo concreto, de los cambios institucionales que los involucran.

En lo programático, se requiere continuar la transformación de algunos ejes de pensamiento que llevaron a la construcción de 40 años de política habitacional y su sustitución por concepciones teórica y prácticamente sustentables desde la ética de la justicia social. Concepciones capaces de anunciar un nuevo paradigma. Este aspecto involucra directamente al conjunto de los actores del sistema, elenco político, burocracias, gremiales (de destinatarios, empresarios, trabajadores), técnicos y académicos, pues está en ellos fundamentalmente la definición zonas de consenso, debate fermental y discrepancias. Importa la difusión y el debate público que concrete una ida y vuelta con la sociedad y en especial con ciudadanos<sup>1</sup> sin voz pública.

En lo económico, supone el mantenimiento de las condiciones macro y micro-económicas que han permitido la mejora del salario y la baja de la desocupación. Ellas son el punto de partida indispensable para que una fracción más amplia de la población acceda al ejercicio de sus derechos sociales y económicos y entre ellos, a efectivas soluciones de vivienda digna.

En lo socio - cultural, implica cambios que favorecen formas de convivencia y tolerancia entre sectores sociales heterogéneos. Es necesario recomponer una conciencia público - social regida por una ética de solidaridad, que contribuya a reconstruir el tejido social en su diversidad de formas de pensar, ser y actuar. En este sentido, es importante la modificación de pautas culturales y de consumo que reincorporen el ahorro, el pago y el cuidado de la vivienda y su entorno, como parte de las responsabilidades colectivas.

En lo financiero, se hace necesario el salto que implica la participación de nuevos actores y entidades que contribuyan al financiamiento de la vivienda. En tanto, los recursos del Fondo Nacional de Vivienda y Urbanización, como las capacidades del

---

<sup>1</sup> El uso del lenguaje que no discrimine entre hombres y mujeres es una de las preocupaciones de nuestro equipo. Sin embargo, no hay acuerdo entre los lingüistas sobre la manera de cómo hacerlo en nuestro idioma. En tal sentido, y con el fin de evitar la sobrecarga que supondría utilizar en español o/a para marcar la existencia de ambos sexos, hemos optado por emplear el masculino genérico clásico, en el entendido de que todas las menciones en tal género representan siempre a hombres y mujeres.

estado son insuficientes para dar una respuesta de alcance universal a la demanda actual. El desafío es ampliar el acceso a sectores - con necesidades habitacionales - que tradicionalmente no se han dirigido al mercado de créditos hipotecarios. Los avances logrados en la expansión de los créditos hipotecarios en el pasado quinquenio, por las instituciones financieras públicas y privadas, deberá crecer de modo que progresivamente se liberen mayores recursos del Fondo Nacional de Vivienda y Urbanización, para que éstos puedan concentrarse en los sectores sociales con mayor precariedad habitacional y vulnerabilidad social.

Todo lo enumerado y, seguramente sus diversos escollos, abonan el itinerario de la construcción de una política de estado. Ella es el trabajoso resultado de la continuidad los objetivos generales trazados por el Plan Quinquenal 2005-2009, que se traducen en objetivos y líneas estratégicas de acuerdo a los énfasis del Plan Quinquenal 2010-2014 y sus previsiones presupuestales. El compromiso del país con los Objetivos del Milenio (ODM) marca un alineamiento de las políticas públicas con relación a redoblar los esfuerzos para “erradicar” la indigencia y disminuir en un 50% la pobreza. El conjunto de políticas que dependen de la acción del MVOTMA deben converger con estos propósitos, pues no se trata sólo de “techo”, sino también de tenencia segura, de ambiente y localización sustentables, de agua, de saneamiento, de equidad territorial en el acceso de servicios públicos, oportunidades de empleo y recreación, entre otros aspectos y derechos que compete, a esta secretaría, garantizar. Tal como se ha argumentado y reflexionado, las situaciones de pobreza, indigencia y exclusión, en su multidimensionalidad y complejidad, no se resuelven en actos puntuales y aislados como el otorgamiento de viviendas. Las situaciones de pobreza y exclusión requieren de un conglomerado convergente de soportes que reviertan los procesos de empobrecimiento y movilidad descendente, con un fuerte sostén en la redistribución de la riqueza y los mecanismos de equidad social.

Las políticas habitacionales, de medioambiente, de agua, de ordenamiento territorial son componentes de ese conglomerado, son útiles y eficaces con el auxilio de otros actores institucionales y sociales, políticas y programas, así como la fuerza insustituible de los propios involucrados.

Los plazos de las transformaciones en los mercados, en las políticas de vivienda y construcción de ciudad, en las políticas sociales y económicas, son largos. Los tiempos de una administración no alcanzan para ver resultados definitivos. El periodo 2005-2009 se propuso abrir caminos y dejar una huella hacia adelante, escribió un capítulo de una historia inacabada.

Veamos pues, el balance del Plan Quinquenal que lo identifica.

## **La reestructuración del sistema público de vivienda**

---

En los grandes trazos que identifican la gestión del Plan Quinquenal de Vivienda 2005-2009, en sus intenciones y sus realizaciones, se destacan dos logros fundamentales:

- el diseño de una política pública de vivienda y hábitat con fuerte impronta socio-territorial, concebida desde la sustentabilidad ambiental, socio-económica y financiera.
- la reestructura del sistema público de la vivienda, como su condición básica indispensable.

## **La reestructura institucional del sistema público de vivienda**

*"La reorganización significó reposicionar al MVOTMA a través de la DINAVI, en su rol de rector de políticas de vivienda y hábitat y de administrador del FNVyU, incorporando al PIAI en la lógica institucional y articulando con MEVIR las actuaciones en las áreas rurales y poblaciones de menos de 5 mil habitantes, así como readecuar con el BPS las acciones habitacionales para los pasivos.*

*Además, la reestructura significó la creación de un organismo especializado en la gestión y ejecución de programas habitacionales: la ANV – creada por Ley Nº 18.125- que rápidamente asumió sus competencias en relación a la ejecución de programas bajo las directivas de la DINAVI (licitaciones públicas y cooperativas), la gestión y reestructura de las deudas de la cartera problemática del BHU y la creación de instrumentos financieros (Notas hipotecarias, Seguro Hipotecario y Fondos de garantía del Sistema tanto para la oferta como para la demanda)*

*La reorganización se completa con la capitalización del BHU, para recuperar su competencia en el otorgamiento de créditos hipotecarios y reposicionarse en el escenario de las instituciones financieras como entidad sustentable<sup>2</sup>.*

Ésto no supuso afirmar al Estado como actor exclusivo en la generación del hábitat, por el contrario, se reconoce a la política social como cosa pública, res publica, que admite y requiere el concurso de una diversidad de actores, pero donde el Estado es rector y garante. Se trata de que la sociedad tenga en el Estado un soporte y unas vías para realizar el hábitat y la vivienda como necesidades y derechos que apelan a una comunidad de destino, trascendiendo ampliamente la agencia individual. Por tanto, se entendió que compete al Estado la consideración de las acciones de los agentes privados, canalizándolas, estimulando y promoviendo aquellas que converjan con los lineamientos que se establezcan en el Plan Quinquenal, así como controlando y desalentando las contrarias.

La propuesta fue construir un sistema institucional estratégico y de largo plazo, partiendo de la reestructura de roles y funciones de las instituciones públicas enmarcadas dentro de las competencias del MVOTMA. La reestructura del BHU sirvió

---

<sup>2</sup> MVOTMA, "Gestión MVOTMA 2005-2009". Montevideo, 2010. ISBN: 978-9974-7610-7-0

de pieza clave en la reestructura general del sistema, la reflexión sobre su papel en el sistema habitacional público determinó a la vez la reconsideración de los roles de las instituciones y del propio sistema de financiamiento de la vivienda en general y en particular el de la vivienda de interés social.

La generación de una nueva política habitacional requería una nueva misión del MVOTMA como generador de la política pública en materia de hábitat, y como articulador de los diferentes actores y agentes en su construcción, tanto públicos como privados. En ese sentido el cambio institucional impulsado desde el ministerio, supuso el fortalecimiento de las capacidades del Estado para implementar y ejecutar las políticas de vivienda y para un mejor desempeño del sistema, a partir de una clara delimitación de los fines y cometidos de las instituciones que lo componen.

En el nuevo sistema el MVOTMA, a través de la Dirección Nacional de Vivienda (DINAVI), es el organismo central, la entidad encargada de definir y diseñar las políticas habitacionales, monitorear y evaluar la implementación de las mismas, administrar los recursos del FNVyU, otorgar subsidios y ejercer tareas de control sobre los agentes públicos y privados que actúan en materia de vivienda de interés social. La Agencia Nacional de Vivienda (ANV), creada por Ley N°18.125, es un servicio descentralizado que tiene a su cargo la gestión de la cartera social heredada del BHU, la ejecución de proyectos y programas habitacionales y el diseño de instrumentos financieros de estímulo al desarrollo del mercado hipotecario y a la inversión privada para vivienda de interés social.

El Banco Hipotecario del Uruguay (BHU), es la institución financiera estatal especializada, dedicada a facilitar el acceso al crédito hipotecario con destino a vivienda. Por otra parte, el Movimiento de Erradicación de la Vivienda Rural Insalubre (MEVIR), como el Programa de Integración de Asentamientos Irregulares (PIAI) se vinculan al sistema desde la reformulación de sus misiones, respetando sus especificidades institucionales. A MEVIR le compete la demanda de vivienda y hábitat de la población rural dispersa y de las localidades de menos de 5000 habitantes. Al PIAI le compete promover la integración socio-territorial de los asentamientos irregulares consolidados en tierras públicas.

Finalmente, en la ejecución de las políticas habitacionales, importa reconocer la intervención de las intendencias Departamentales que, con las autonomías del caso, son parte del sistema público de vivienda.

### **La Agencia Nacional de la Vivienda (ANV)**

La Agencia Nacional de la Vivienda, como organismo descentralizado, fue creada por la Ley N°18.125 de 27 de abril de 2007. Esto debe valorarse como un hito en el proceso de modernización del sistema público de vivienda y no meramente como el resultado de la reestructura del BHU. La creación de la ANV respondió a necesidades de diverso orden que se conjugaron adecuadamente en un organismo multifacético. Por un lado, dar respuesta efectiva a problemas del stock habitacional público de larga data y por otro, elaborar y poner en práctica nuevas formas de gestión de política habitacional, así como desarrollar instrumentos financieros que viabilicen los emprendimientos público - privados en el mercado inmobiliario y que estimulen la oferta de créditos hipotecarios accesibles a sectores de ingresos medios. Los endémicos problemas de una parte importante del *stock* público: fragmentación social, morosidad, patologías constructivas, desmejoramiento edilicio, irregularidad dominial,

deterioro de la convivencia, pérdida de valor de mercado, requerían de proyectos de intervención y recuperación que son totalmente divergentes de la tarea bancaria. Además, las nuevas modalidades de acción público en el ámbito nacional e internacional indicaban la ventaja de contar con organismos especializados en la ejecución de programas socio-habitacionales diseñados con directrices ambientales, de ordenamiento territorial y aprobadas por los organismos competentes, en nuestro caso el MVOTMA. Finalmente, la creación de una agencia resultó un organismo idóneo, para la generación de instrumentos financieros innovativos de estímulo a la inversión privada, a la articulación público - público y de incentivos al desarrollo del mercado hipotecario.

La Ley N°18.125 establece sus cometidos en los siguientes artículos:

**Artículo 10.** La Agencia tendrá por finalidad el promover y facilitar el acceso a la vivienda, de conformidad con el Art. 45 de la Constitución así como contribuir a la elaboración e implementación de las políticas públicas en materia de hábitat urbano.

**Artículo 11. (Cometidos).** La Agencia tendrá los siguientes cometidos:

- A) Actuar en la ejecución de las directrices emanadas del Plan Quinquenal de Vivienda, los Planes de Ordenamiento Territorial y las directivas del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA).
- B) Administrar activos provenientes de créditos para la vivienda en cumplimiento de las directivas del MVOTMA.

**Artículo 12. (Atribuciones).** Para el cumplimiento de sus cometidos, la Agencia podrá:

- A) Formular y ejecutar programas en la materia de sus cometidos, una vez aprobados por el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA), así como ejecutar programas provenientes del MVOTMA.
- B) Brindar asistencia técnica, apoyo logístico y asesoramiento a los poderes y entes públicos, en forma directa o mediante todo tipo de convenios, y en especial al MVOTMA para la formulación e implementación de la política de vivienda y ordenamiento territorial.
- C) Convenir con entidades del Gobierno Central o de los Gobiernos Departamentales, u otras entidades públicas, empresas privadas, o entidades de la sociedad civil, la ejecución de obras y programas en el campo de sus cometidos, con la aprobación previa del MVOTMA.
- D) Constituir o adquirir sociedades comerciales, así como participar en emprendimientos o asociaciones con entidades públicas o privadas, nacionales o extranjeras, constituyendo consorcios o sociedades, siempre que ello no comprometa la responsabilidad de la Agencia más allá del capital invertido.

En suma, la ANV aparece en la escena institucional, para modernizar la gestión habitacional pública, completar la reestructura del sistema con un organismo ejecutor por excelencia y asumir los desafíos instrumentales de una política pública de nuevo signo.

## **El Banco Hipotecario del Uruguay**

El Banco Hipotecario del Uruguay (BHU) es para la política pública de vivienda el banco específico y especializado en la concesión y administración de créditos hipotecarios para las familias uruguayas. El cambio en la misión y visión del nuevo BHU se materializó a través de una profunda reestructura, con el claro objetivo de posicionar al Banco en condiciones económicas, operativas y regulatorias adecuadas para reingresar al mercado hipotecario con el objetivo explícito de desarrollar productos crediticios accesibles a la población con capacidad de repago pero históricamente no atendida por el resto de la banca. Ello requirió la capitalización del banco y la implantación de un sistema integral de gestión bancaria adecuado para una institución financiera. Implicó, además, la separación y pasaje a la ANV de una

porción importante de su cartera de créditos de más difícil gestión, de gran parte de sus sucursales y de casi dos terceras partes de su personal.

El proceso de concreción de estos hitos posibilitó que en junio de 2008 el banco lanzara la venta a crédito de inmuebles de su propiedad a estrenar, y que sobre fines de ese año estuviera en condiciones económico-financieras, y con la habilitación del regulador, para volver liberar fondos con destino a créditos hipotecarios.

Desde que volvió al mercado, ya sea a través de la venta de inmuebles del BHU como concediendo créditos hipotecarios para vivienda de terceros, el BHU ha dado solución habitacional a más de 1.200 familias uruguayas. En concreto, durante el segundo semestre de año 2008 el BHU vendió 350 viviendas, casi en su totalidad pertenecientes al ex - Plan Fénix. Desde su reinserción en el mercado hipotecario en noviembre de 2008 hasta fines de junio de 2010, el BHU otorgó casi 880 créditos hipotecarios en unidades indexadas (por un monto aproximado equivalente a USD 37 millones), y recibió otras 700 solicitudes adicionales que están en proceso de otorgamiento.

## **Análisis de las políticas y programas aplicados**

---

### **Principios y criterios rectores del Plan Quinquenal 2005 – 2009**

La nueva política puso en juego un conjunto principios y criterios rectores.

Sin pretender una presentación acabada interesa destacar algunos de ellos.

- Atender la necesidad de vivienda del conjunto de la población, sin descuidar la responsabilidad ante la realidad de sectores de población pobres y/o excluidos.
- Tender a la universalización del derecho a una vivienda y hábitat dignos, atendiendo a la heterogeneidad sociocultural y el respetando la diversidad.
- Contribuir a alterar la desigualdad social favoreciendo el acceso y goce de la vivienda en igual dignidad y calidad, así como atacando la segmentación y segregación residencial.
- Articular medidas de carácter universal con medidas afirmativas, de carácter transitorio, orientadas a alterar la discriminación y la emergencia habitacional.
- Integrar la política de vivienda y hábitat al conjunto de las políticas sociales.
- Poner a disposición una solución habitacional digna y adecuada a las características demográficas, sociales y culturales de los hogares.
- Contribuir a la redistribución de bienes, riqueza y oportunidades en nuestra sociedad, promoviendo condiciones de igualdad e integración desde el acceso a la vivienda.
- Elaborar instrumentos y programas que, desde lo habitacional, concreten y desarrollen la inclusión socio-territorial, los derechos de ciudadanía, la participación social y la descentralización.
- Dirigir la ayuda estatal a las familias y no al bien material.
- Vigilar la sustentabilidad social, económica y ambiental de los programas y proyectos.

Las ideas plasmadas en el Plan Quinquenal 2005-2009, y su posterior implementación, ajustadas a las posibilidades político-institucionales, tuvieron que abrirse camino con relación a concepciones muy arraigadas en los funcionarios, los actores sociales, el sistema político y en el imaginario colectivo acerca de la política pública de vivienda y sus instituciones.

La idea de transformar a un “constructor de viviendas” en un “constructor de política pública” de vivienda y hábitat no fue asimilada fácilmente. La constatación de que el universo heterogéneo de problemas habitacionales y alternativas de solución que van desde la garantía de alquiler, el asentamiento inundable de construcciones precarias, los problemas constructivos leves o graves de una vivienda económica o media, el desalojo por falta de pago de una vivienda del sistema público, la deuda impaga de las cooperativas de vivienda, la casa abandonada y ocupada en centralidades con todos los servicios o los esqueletos vacíos, también ocupados, el valor de la UR y la UI, y muchos otros que llegan permanentemente a golpear las puertas del MVOTMA, no se resuelven, con la construcción de vivienda nueva. Y en el supuesto caso que los recursos financieros existieran, (que no existían si analizamos los montos destinados

al FNVyU en relación al PBI), no sería razonable. La diversidad de problemas de acceso y permanencia a la vivienda en las distintas formas de tenencia (propietarios, arrendatarios, usufructuarios y ocupantes) de sectores sociales con diferencias socio-económicas, étnicas, culturales, territoriales, organizativas entre otras, exigió el diseño de la política y los programas para que progresiva y creativamente se propusieran *soluciones habitacionales* adecuadas a la diversidad de situaciones, en el marco de los lineamientos estratégicos.

La situación de colapso generalizado (financiero, económico, social e institucional) heredado de la crisis del 2002, desafió a pensar una política de vivienda concebida desde la globalidad, en un escenario multiactoral y pluriinstitucional, en la búsqueda de promover la mayor sustentabilidad para enfrentar los avatares del sistema financiero y económico. Dado que, las crisis económico – financieras, impactan directamente en los problemas de acceso y permanencia a la vivienda de familias de sectores de ingresos medios y bajos, y sumen en mayor precariedad habitacional a los sectores pobres e indigentes.

El periodo 2005-2009 imprimió un cambio de orientación a las políticas llevadas adelante por el MVOTMA desde su creación en los años 90. El periodo fundacional presentó a este organismo como el hacedor de políticas y programas de vivienda focalizados en sectores de pobreza, en la demanda no solvente. El MVOTMA tenía un rol directamente relacionado con la política compensatoria de las situaciones de pobreza, por lo que se asocia prioritariamente al combate a la pobreza. En la misma década se visualiza al BHU como organismo que ofrece soluciones habitacionales para la demanda solvente. Esta división de aguas, dejó en medio un conjunto amplio de población que parcialmente se incorporó al cooperativismo de vivienda o migró a las periferias ocupando asentamientos precarios.

La atribución al MVOTMA del rol rector de una política pública social con vocación de universalidad surge con mayor plenitud a partir del Plan Quinquenal 2005-2009.

La conducción por parte del MVOTMA resulta como correlato de compaginar bajo el mismo paraguas programático un conjunto de organismos públicos o unidades que funcionaban casi autónomamente, surgidos en contextos diversos, que atendían fragmentariamente las necesidades de vivienda de la población en general, urbana y rural.

La idea de **un sistema público de la vivienda** se retoma como una construcción de largo aliento, sabiendo que las dinámicas institucionales pueden reducirlo a la mera suma de partes, por lo que la búsqueda de la consistencia del sistema será el resultado aproximaciones progresivas.

La reconceptualización del rol del Estado surge con nitidez en las definiciones contenidas en el "Plan de Equidad", considerando la política de vivienda y hábitat como uno de los componentes estructurales de la Matriz de Protección Social, junto con las políticas de salud, educación, mercado de trabajo y empleo, seguridad social y tributaria. La transformación estructural se combina con componentes de una red "moderna" de asistencia e integración social que articulan los programas de transferencia no-contributiva, la seguridad alimentaria, los programas de inclusión social, políticas de género, infancia y adolescencia, juventud y envejecimiento y vejez.

*"El Plan de equidad (concebido como una estrategia de justicia social, reducción de la pobreza y de la desigualdad), implicó el desarrollo y ajuste simultáneo de la matriz de bienestar social – ámbito laboral, seguridad social, salud y educación, y la transformación en clave de reestructuración y expansión, de la RED de Asistencia e*

*Integración Social. Se impulsarán reformas estructurales, a la vez que se procesó un incremento sustantivo de los recursos destinados al conjunto del área social” Uruguay Social- Consejo nacional de Políticas Sociales.” De la Emergencia a la Equidad. Las políticas sociales del Gobierno Nacional (2005-2009).*

La política de vivienda y hábitat en este proceso de reformulación se alineó con las directrices del gobierno del periodo que se fundamentó en *la concepción política de que el conjunto de los ciudadanos uruguayos, más allá de su condición socio-económica, de género, eraria y étnica, deberían tener una serie de oportunidades efectivas que les permitan el desarrollo de una vida plena a través del ejercicio de sus derechos ciudadanos. Para ello la responsabilidad del estado consiste en ofrecer protecciones básicas y buena calidad que posibiliten cubrir diversos riesgos sociales a lo largo de la vida y especialmente a los estratos más vulnerables.”* De la Emergencia a la Equidad. Las políticas sociales del Gobierno Nacional (2005-2009).

En tanto la política de vivienda no fue definida como una prioridad del periodo 2005-2009, su recomposición y reforma no tuvieron ni la difusión, ni el alcance de las reformas que caracterizaron el anterior periodo de gobierno.

El énfasis desarrollado en la redefinición de instrumentos y programas universales para el acceso y permanencia a la vivienda de interés social, se conjugaron con acciones afirmativas hacia los colectivos más vulnerables (mujeres en situación de violencia doméstica, afrodescendientes, población con problemas de pobreza y exclusión social) que permitieran levantar restricciones que obstaculizaban el acceso a soluciones habitacionales adecuadas. Las acciones de carácter piloto permitieron ir construyendo un andamiaje de conocimientos más denso para atender problemáticas de pobreza y precariedad habitacional.

La vocación de universalidad de la nueva política se circunscribe a generar las condiciones para un apoyo estatal en la modalidad de subsidio y/o préstamo que se adecue a las posibilidades socio-económicas de las familias. La política supuso también una fuerte reflexión sobre la insuficiencia de los recursos públicos y la necesidad de la articulación público – privada para la generación de alternativas de vivienda de interés social. El acierto consiste, desde el punto de vista de la equidad, en la adecuación del “pago” de las soluciones habitacionales a las características socio-económicas de los hogares, sin traducir esa diferenciación a la calidad o/y localización de los bienes y servicios ofrecidos. Partiendo del mismo “producto” definido de acuerdo a estándares de confort precisos, del que resulta una vivienda equivalente para todas las familias meta del Plan Quinquenal, sin distinción de franjas. El subsidio a la cuota, se sustenta como un instrumento idóneo tanto para cubrir los cambios en los ciclos de vida de la familia, como los ciclos de movilidad social en los largos periodos en los que un préstamo hipotecario se paga. En los márgenes estrechos de la sociedad, la política de vivienda del período 2005-2009 buscó –desde la calidad del producto- alterar la desigualdad presentes en las lógicas de mercado, abordar a través de una adecuada localización de los conjuntos habitacionales y cooperativas, la mitigación de la segregación territorial y con la habilitación de una heterogeneidad socio-cultural sustentable, promover la inclusión socio-territorial.

La actualización del modelo de política habitacional, respetando los elementos esenciales de la Ley Nacional de Vivienda de 1968, implicó el diseño de nuevos instrumentos sobre la trilogía *esfuerzo propio o ahorro, subsidio y préstamo*. Se incluyó como principio operativo la promoción de la heterogeneidad social en los programas y en su localización.

El rediseño de los instrumentos básicos tuvo el objetivo de posibilitar un mayor acceso y permanencia de las familias en sus viviendas (los subsidios<sup>3</sup>, como elemento redistributivo de la riqueza; el préstamo, que democratiza el acceso a la vivienda; y, el ahorro (en forma de trabajo, gestión y/o en capital) que representa el esfuerzo directo de los destinatarios.

En primer término, se aprobaron mediante Resolución Ministerial los siguientes reglamentos<sup>4</sup>:

- **Producto.** Establece las condiciones para la producción y localización de una vivienda digna y adecuada a las necesidades de las familias.
- **Préstamo.** Establece las condiciones y requisitos para el acceso a créditos atendiendo a la composición y situación socio-económica de las familias.
- **Subsidio a la demanda.** Establece las condiciones y requisitos del acceso para las familias que lo necesitan.

Y en segundo término, la persistente tarea de abrir espacios sobre las restricciones del financiamiento, haciendo conjugar el accionar diferente de las instituciones del sistema público (MVOTMA-ANV<sup>5</sup>-BHU-BROU), con las Instituciones Financieras permitiendo en el mediano plazo ampliar y diversificar la oferta de financiamiento para viviendas desarrollando el crédito hipotecario.

---

<sup>3</sup> El *subsidio a la cuota*, consiste en un instrumento que permite otorgar a una familia o a un grupo de destinatarios/as el subsidio parcial o total sobre la cuota de un crédito hipotecario para la vivienda. De este modo el destinatario pagará una cuota acorde a sus ingresos.

El *subsidio total a la cuota* se sustenta en la afirmación y reconocimiento de un derecho. No restringe su realización a las posibilidades económicas, materiales o humanas de las personas o familias. No lo condiciona a la realización de contrapartidas, excepción hecha del compromiso con el cuidado y mantenimiento del bien recibido. Este constituye el aporte más importante de la nueva política al Plan de Equidad. Se considera que este instrumento debe articularse con otros programas de la Red de Asistencia del Plan de Equidad de modo de hacer posible un proceso integral de inclusión social.

<sup>4</sup> En [http://www.mvotma.gub.uy/dinavi/index.php?option=com\\_content&view=article&id=44&Itemid=47](http://www.mvotma.gub.uy/dinavi/index.php?option=com_content&view=article&id=44&Itemid=47)

<sup>5</sup> Agencia Nacional de Vivienda.

## La vivienda social en el territorio

La caracterización y consecuente evaluación de fortalezas y debilidades de un territorio, es un elemento imprescindible para la resolución de la pertinencia o no, de un proyecto habitacional en una localización concreta. La incorporación de la **mirada desde el territorio** ha sido uno de los aportes más significativos de la gestión 2005-2009, a pesar de algunas inconsistencias aún practicadas.

En esta etapa y a partir del 2008, los nuevos proyectos habitacionales DINAVI - PPTs, Cooperativas o nuevos convenios con Intendencias, tuvieron como prerrequisito excluyente la **adecuada** localización del predio de implantación.

El rezago en esta orientación fue una de las críticas acerca de las políticas del MVOTMA con anterioridad al 2005-2009, por lo que algunos proyectos que se están culminando aún responden a una lógica desterritorializada.

Los nuevos pliegos para las licitaciones y requisitos para la aprobación de la factibilidad de terrenos para cooperativas, dan cabal cuenta de la consistencia de estos criterios con la nueva política. La ciudad debe densificarse por medio de proyectos de vivienda, no necesita extenderse, sino en el marco de los planes de ordenamiento territorial. El ahorro en el precio de la tierra que puede generara ventajas en el corto plazo, redundará luego en mayores gastos para el conjunto de la inversión pública, los gobiernos locales y los ciudadanos.

Territorio y localización de proyectos habitacionales tienen otro aspecto menos visible a considerar, pero no por ello menos importante: las identidades y culturas locales. El acierto de un proyecto estará tanto en la calidad constructiva, en la adecuación a las posibilidades económicas de las familias y en la adecuación a sus expectativas y deseos de las comunidades y sus pautas culturales.

## **Programa cooperativas**

Las cooperativas de vivienda surgidas a partir de la aprobación de la Ley N°13.728 (1968), han constituido históricamente un programa claramente identificado con *"la vivienda de interés social"*.

La propuesta autogestionaria y la óptima combinación de los elementos indispensables de un proyecto habitacional sustentable, han sido claves para su vigencia como programa. La empresa cooperativa con el objetivo de construir viviendas para sus asociados, contrata un Instituto de Asistencia Técnica (IAT) para asesorar el proyecto, obtiene un préstamo y organiza el aporte propio de los destinatarios en ayuda mutua o ahorro.

El Plan Quinquenal 2005-2009 buscó contribuir a recrear el cooperativismo desde la propuesta de la nueva política habitacional, poniendo énfasis en:

- la localización de los predios en zonas de la trama urbana con todos los servicios.
- la escala de los proyectos, no admitiendo más de 50 viviendas.
- la definición de valores de tasación y estándar constructivos adecuados.
- la inclusión de hogares y familias en toda su diversidad.
- la propuesta interdisciplinaria del IAT
- la incorporación de las formas de equidad que suponen el subsidio a la cuota y el subsidio a la permanencia.
- la puesta en práctica de la nueva institucionalidad : MVOTMA\_DINAVI diseña, financia y supervisa el programa, la ANV evalúa y aprueba la diferentes etapas de los proyectos y la cooperativa, con el asesoramiento del IAT, elabora, presenta y desarrolla su proyecto.
- la mejora permanente de los procedimientos para acortar los trámites y generar las mismas oportunidades para todos los grupos.

### **Finalidad**

Promover, asesorar y financiar la construcción de viviendas bajo la modalidad de cooperativa, en regímenes de usuario o propietario y sistemas constructivos de ahorro previo o ayuda Mutua.

### **Población Objetivo**

El programa está dirigido a familias con ingresos de hasta 60 UR que integren cooperativas de vivienda en sus distintos regímenes y sistemas constructivos.

### **Marco Legal**

El marco legal durante el periodo 2005 - 2008, es la ley N°13.728 y las modificaciones establecidas por la ley N°16.237.

En el año 2006 se aprueba el decreto 266/2006 que establece el control de cooperativas y fondos sociales y en año 2007 se aprueba decreto 73/07 de control de los Institutos de Asistencia Técnica, el cual agrega normativas nuevas y modifica parcialmente el decreto 327/94.

En año 2008 se aprueba la reglamentación para el programa cooperativa contenida en el Reglamento de Cooperativa aprobada por R/M 540/2008 y 586/2009, Reglamento de Producto, Préstamo y de Subsidio a la Demanda Habitacional, R/M 539/2008.

Cabe aclarar que en el transcurso de la aprobación de esta reglamentación se aprueba la Ley del Cooperativismo, N°18.407 que determina la revisión de nuestro marco legal (derogándose parcialmente el decreto 266/2006).

### **Desarrollo del programa cooperativo (2005-2009)**

Atendiendo a los criterios planteados para el quinquenio que apuntan a establecer un estándar único de vivienda, similar al que se implementa en los distintos programas promueve el ministerio y a la heterogeneidad social en el diseño de la política pública; la nueva reglamentación del programa cooperativa está atravesada por los criterios generales de los demás programas implementados regidos por los Reglamentos de Producto, Préstamo y Subsidio.

En la nueva Reglamentación del Programa Cooperativas se realizaron cambios importantes, relacionados con el otorgamiento del subsidio, introduciendo la modalidad de subsidio a la cuota de amortización de acuerdo al ingreso de cada familia, a diferencia del subsidio al capital (374 UR por familia) como establecía la reglamentación anterior; estableciendo los montos de préstamo de acuerdo a la cantidad de viviendas de 2, 3 y 4 dormitorios en cada cooperativa con relación al padrón social; en los criterios para otorgar factibilidad terrenos apuntando a la localización de los predios en la trama urbana y con servicios; en el número de integrantes de las cooperativas estableciendo un máximo de 50 integrantes por cooperativa y en el procedimiento para el otorgamiento del préstamo.

Este procedimiento establece pasos y requisitos a seguir para el otorgamiento del préstamo, como la obtención del Certificado de Regularidad, la aprobación de la factibilidad de terreno, la aprobación del anteproyecto cooperativo, introduciendo el mecanismo de sorteo para la adjudicación del préstamo, apuntando básicamente a la reducción de los plazos de gestión y la fijación de un flujo de financiamiento para esta modalidad mediante dos sorteos anuales.

Más allá de las modificaciones señaladas, se apunta también a un cambio cualitativo en la forma de abordar desde el Estado, la gestión y el control del programa, con una mirada integral e interdisciplinaria de los proyectos cooperativos a financiarse: poniendo énfasis en el control de todo el proceso desarrollado por la cooperativa, desde la gestión a la ejecución de la obra; estableciendo mecanismos e instrumentos, como la tramitación del certificado de regularidad, que controla la persona jurídica de la cooperativa y que realiza el MVOTMA. Por su parte, la ANV cumple en este programa el papel de brazo ejecutor, evaluando los proyectos cooperativos desde el punto de vista social, jurídico y arquitectónico y realizando el seguimiento de la obra.

Un aspecto a destacar por la relevancia que cobraron estas instancias para la instrumentación del nuevo programa de cooperativas, fue la creación de espacios institucionalizados de coordinación permanente con la ANV en dos niveles: la mesa de coordinación y seguimiento integrada por los equipos técnicos y jefes división y departamento de ambas instituciones y coordinaciones específicas realizadas por las

diferentes áreas técnicas en relación al diseño y ejecución de los procedimientos acordados.

También cobraron singular importancia mesas de seguimiento de trámites creadas con las distintas federaciones que nuclean a las cooperativas de usuarios (FUCVAM y FECOVI) y la última en instalarse con la Federación de Cooperativas de Propietarios (COVIPRO).

El Departamento de Cooperativas, si bien estuvo abocado al diseño y la implementación del nuevo programa, continuó con la tramitación de las cooperativas de la reglamentación anterior (ya sea porque optaron por la misma o porque correspondía por avance del trámite, de acuerdo a la medidas transitorias del nuevo reglamento).

Con respecto al programa *Grupo SIAV*, se determina el cierre del mismo, mediante R/M 70/2007, la cual establecía que aquellos grupos sin resolución Ministerial de adjudicación ni contrato de suministro no obtendrían Subsidio Habitacional bajo esta modalidad. Con el universo restante de grupos SIAV con anticipo financiero, resolución ministerial de adjudicación y contrato suministro, se trabajó en el esclarecimiento de las situaciones particulares de cada grupo con anticipo financiero cobrado, investigando y detectando las irregularidades de gestión del mismo, lo que en algunos casos llevó establecimiento de sanciones a los institutos de Asistencia Técnica.

En este periodo se instrumentó un convenio con FUCVAM para la financiación de cooperativas de Franja 1, para la cual se diseñó un procedimiento que actualmente está en ejecución, en etapa de presentación de recaudos y estudio de proyecto.

En el año de 2007 se firma un convenio entre el BHU, el Ministerio de Economía y Finanzas y el MVOTMA, para el tratamiento del endeudamiento del sistema cooperativo, y con el objetivo de garantizar la permanencia en la vivienda de sus asociados, mediante dos mecanismos: el Subsidio a la Permanencia y el Subsidio a los Colgamentos.

Para la instrumentación del Subsidio a la Permanencia, se firmaron distintos convenios con las respectivas Federaciones (FUCVAM, FECOVI, COVIPRO). La recepción de solicitudes de subsidio por parte de las cooperativas, comenzó en enero 2010.

Se puso un marcha el nuevo reglamento de gestión de las cooperativas con el trabajo conjunto DINAVI-ANV, lo que redundó en avances significativos con relación a la gestión anterior del programa. Si bien no se cumplió el objetivo de escriturar todas las cooperativas del reglamento 2000 - 2004, tal meta podrá culminarse en un corto plazo, al iniciarse el presente plan. Otro punto a destacar es lo relativo al SIAV - GRUPOS, ya que remite al cierre definitivo del programa, no existiendo en adelante más que el Programa Cooperativas dirigido a los hogares sin distinción de franjas de ingresos, de acuerdo al tope máximo definido por el Plan Quinquenal vigente.

## **Programa para jubilados y pensionistas del BPS (2005-2009)**

### **Antecedentes**

Históricamente el MVOTMA construyó las viviendas a ser destinadas por el BPS a jubilados y pensionistas con el 98% de los fondos provenientes del hoy derogado IRP que gravaba las pasividades servidas por el BPS, el 2% restante se destinaba a la administración y conservación de las viviendas que realizaba directamente el BPS, sin perjuicio del su cometido de estudiar la demanda, registrarlos los aspirantes, y adjudicar los respectivos subsidios de uso de las viviendas.

A partir de la sanción de la ley N°17.292 (artículos 43 a 46), queda abierta la posibilidad de crear nuevas soluciones habitacionales, además de la construcción de viviendas, lo que posteriormente se materializó con la creación de subsidios para abonar alquileres en pequeñas localidades del interior del país y subsidios para pagar la internación de beneficiarios no autoválidos. Por otra parte, el artículo 45 dispuso que compete al BPS la determinación de la demanda cuantitativa y cualitativa en todo el territorio nacional, la elaboración del Registro de Aspirantes, el orden de prioridad de los mismos y la adjudicación de las soluciones habitacionales.

El artículo 46 establece que el MVOTMA tendrá la calidad de administrador legal de las viviendas. El Decreto 425/2002 de 1º de noviembre de 2002 reglamentó la ley.

### **Modelo de Gestión**

Administración de Viviendas: La DINAVI\_MVOTMA gestionó hasta el 1º de junio de 2009, fecha en que la administración vuelve al BPS, 5.676 viviendas distribuidas en 197 complejos habitacionales distribuidos en todo el país, y comprendidos en 14 zonas geográficas. La administración comprendía el pago de los servicios públicos de energía eléctrica y agua potable en áreas comunes, el mantenimiento integral mensual y atención de urgencia de los equipos e instalaciones que acceden a los complejos (ascensores, grupos electrógenos, instalaciones eléctricas, bombas de agua, sanitaria), el relevamiento arquitectónico respecto del estado de los edificios y viviendas, y su conservación y mantenimiento, la atención de las urgencias por desperfectos constructivos o del equipamiento, relevamiento ocupacional de los habitantes, juicios de desalojos, seguridad interna, etc.

A los efectos de poder dar cumplimiento eficazmente con este nuevo cometido, por un lado, vía licitaciones se contrató a las empresas de mantenimiento en los rubros antes mencionados, y paralelamente, mediante el mismo procedimiento, los servicios de administración.

La ejecución de las tareas de administración, se realizó a través de seis empresas administradoras que cubrían 14 zonas geográficas. Las tareas a desarrollar a título enunciativo se indican a continuación: supervisión de los trabajos realizados por las empresas de mantenimiento, relevamiento arquitectónico y ocupacional, atención de urgencias y contratación de las reparaciones, instalación de servicios de vigilancia

privada en ciertas circunstancias, juicios de desalojo, denuncias en caso de invasión de viviendas.

Al 1º de junio de 2009, existían 206 servicios contratados de mantenimiento de instalaciones de los complejos habitacionales (ascensores, grupos electrógenos, sanitaria, plantas de saneamiento, bombas de agua), 6 empresas administradoras que cubrían los servicios en 183 complejos habitacionales, 39 complejos habitacionales con servicio 222.

Durante el período 2005 a junio de 2009 a través de las empresas administradoras se habían recuperado del punto de vista edilicio 755 para su readjudicación.

La ley N°17.292, además de transferir la administración al Ministerio, estableció la posibilidad de ampliar las modalidades de solución habitacional para la población del BPS. En tal sentido, a través de la Comisión Consultiva, se aprobaron las soluciones de subsidio de arrendamiento para pequeñas localidades del interior (hasta 6 aspirantes inscriptos) y subsidio para internación en hogares de ancianos, destinado para aquellos beneficiarios autoválidos.

Las herramientas legales para viabilizar los programas se diseñaron desde el Ministerio, luego fueron aprobados los Decretos del Poder Ejecutivo que establecieron la modalidad de contratación de arrendamientos para dicha población, y el subsidio para internación en hogares.

### **Subsidio de alquileres**

Luego de adjudicado el subsidio por parte del BPS, el mismo titular presentaba la vivienda que de ser aprobada en cuanto al monto del alquiler y condiciones edilicias, se arrendaba por parte del Ministerio y simultáneamente se firmaba un contrato de uso de la vivienda a favor del jubilado.

### **Subsidios para internación en hogares**

El Decreto del Poder Ejecutivo establece que el BPS debe mantener el Registro de Hogares y realizar las adjudicaciones; el Ministerio realizaría los pagos contra el listado de internaciones que enviaría el BPS mensualmente.

La sanción de la ley N°18.340, dispuso que la administración de las soluciones habitacionales retornara al BPS. En tal sentido el 22 de junio de 2009 se firmó un convenio entre ambos organismos a los efectos de acordar la forma y oportunidad en que se transfieren los fondos al BPS para poder gestionar los programas. Asimismo se cedió la totalidad de contratos vigentes.

Por otra parte, se extendió a todo el territorio nacional la posibilidad de otorgar subsidios de alquiler.

A partir de este nuevo marco normativo los cometidos del Ministerio en relación a los Programas es diseñar y evaluar, como organismo rector en políticas de vivienda, conjuntamente con BPS las diferentes modalidades de soluciones habitacionales, lo cual se realiza en el ámbito de la Comisión Honoraria Consultiva (Art.17 del Decreto Reglamentario de la Ley N°18.340 de 21 de agosto de 2008), y por otra parte considerar el plan de gastos remite el BPS al Ministerio y realizar las transferencias correspondientes.

## Fondo de Garantía de Alquiler / FGA - CGN

Este informe pretende a partir de la evolución de los principales indicadores analizar los aspectos operativos y de gestión en su implementación, tanto desde el punto de vista de los principales resultados, como de las proyecciones de corto plazo y los requerimientos prioritarios.

### Ejecución del Fondo de Garantía de Alquiler<sup>6</sup>

- Al 1 de enero de 2010 transcurrieron 37 meses desde el comienzo de la ejecución del Programa tomando como fecha de inicio el 18 de diciembre de 2006, día de toma de la primera entrevista realizada.
- A la fecha de referencia se entregaron 1.924 Certificados de Garantía -CGA- y hay 1.120 contratos firmados.

## Subsidios

### Ejecución de los Subsidios

Se entregaron 19 certificados de subsidios: 6 corresponden a nuevos subsidios otorgados por convenio con la Universidad de la República, a jóvenes que se han trasladado desde el interior a Montevideo, a desarrollar sus estudios universitarios; y 13 corresponden a subsidios en el marco de otros programas en convenio con otras instituciones (convenio con Inmujeres para mujeres víctimas de la violencia doméstica, convenios con intendencias, otros).

## Conclusiones

En casi 3 años de ejecución se observa una tendencia positiva en el otorgamiento de garantías, con una perspectiva de colocación anual de 840 contratos y 1500 certificados.

El 96% de los contratos son en Montevideo, concentrándose el 4% restante en su mayoría en Canelones y algo menos en San José, lo que plantea el **desafío para este año de alcanzar una cobertura geográfica nacional**.

Para ello contamos además del acuerdo con la CGA-SGA con el convenio firmado con CUCACC<sup>7</sup>, cuyas cooperativas asociadas tienen una inserción en cada localidad que permitiría acceder a las familias a una solución habitacional a través de la garantía de alquiler.

---

<sup>6</sup> Elaboración DINAVI, en base a la base de datos del SGA-CGN, y el chequeo con trámites de base de datos GAPEV y archivos administrativos del FGA.

<sup>7</sup> Cámara Uruguaya de Cooperativas de Ahorro y Crédito de Capitalización-, con 29 cooperativas asociadas, 70 sucursales y 450.000 socios vigentes

## **El MVOTMA y los actores públicos, privados y sociedad civil**

El relacionamiento del MVOTMA con otros actores, sean ellos públicos o privados, se ha concretado en diferentes niveles, con distinto grado de involucramiento de unos y otros, y ha colaborado en el cumplimiento de metas diversas.

Desde lo nacional a lo local, desde el MVOTMA como rector, incidiendo en los programas habitacionales gestionados por otros organismos, a los acuerdos de colaboración.

Desde la identificación de la demanda a la construcción de nuevos proyectos integrales.

### **Un sistema interinstitucional en construcción: el Gabinete Social.**

El territorio es el escenario donde cristalizan las políticas públicas.

Por esa razón el nivel local es fundamental para construir la integralidad en la gestión de las políticas. Por un lado, la proximidad espacial permite restituir el proceso de toma de decisiones a partir de problemas y soluciones territorializadas, y por otro, se optimiza la gestión, dado que es en territorios concretos donde se ejecuta una multiplicidad de intervenciones estatales en la cotidianeidad de la población. Además, es un escenario que posibilita la participación, aún de aquellos no agrupados.

En lo local podemos destacar dos actores fundamentales: las intendencias y el MIDES (en particular a través de las Mesas Interinstitucionales).

Se intentó la coordinación permanente con el MIDES y las Mesas Interinstitucionales, tal como el Plan Quinquenal había definido, lo que se expresaba en que *“las políticas habitacionales deberán confluir y articularse con las políticas de protección y de promoción”*. El apoyo al Plan de Emergencia fue entonces una prioridad, que se tradujo en un convenio para ejecutar el componente “mejoramiento del hábitat”, que tuvo una fuerte presencia territorial.

Por otro lado la participación del MVOTMA en las Mesas Interinstitucionales, fue definida como esencial, más allá de la ley y el consejo social dado que sin duda es una oportunidad de un accionar orientado a la innovación e integración de las políticas, que recupera la dimensión territorial de los programas, identificando claramente los problemas y permitiendo soluciones más adecuadas.

## **Respecto al relacionamiento con las intendencias**

En términos generales las intendencias tienen dos modalidades a la hora de solicitar apoyo nacional para sus emprendimientos en cuestiones de hábitat. Una modalidad es la demanda, usualmente de vivienda nueva, en sus diferentes formas, y la otra es la presentación de proyectos de actuación. En ese caso, a la demanda o presentación del problema, se agrega una propuesta de solución.

A partir de ahí, se trata de **construir un proyecto integral**, que atienda la dimensión físico- espacial y social. El MVOTMA intentó respetar la visión desde el territorio, aportando en la construcción de programas convergentes con la política habitacional definida.

### **Convenios con intendencias departamentales para la ejecución de programas urbano-habitacionales**

Estos programas articulan la acción público – público, a través del trabajo conjunto entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Departamentales. En la actualidad, prácticamente todas las intendencias integran estos convenios, reafirmando de este modo la voluntad de profundizar el proceso de descentralización impulsado por nuestro gobierno. Importa señalar además, la diversidad de programas habitacionales diseñados para contemplar las particularidades de las realidades existentes a nivel de los departamentos así como las diferenciadas capacidades institucionales de las distintas intendencias.

### **Autoconstrucción de viviendas**

En convenio con las intendencias departamentales, se implementan programas de autoconstrucción de viviendas. Las intendencias suministran los predios y gestionan los diferentes proyectos; los beneficiarios aportan la mano de obra; y el MVOTMA la asistencia técnica. En general comprenden emprendimientos de microescala, destinados a sectores de población vulnerable.

Si bien se realizaron convenios con varios organismos apuntando a colaboraciones mutuas, los convenios con las intendencias departamentales fueron un componente sustancial en la aplicación de la política habitacional definida por el MVOTMA, colocando al territorio como un componente clave de los procesos de cambio en las políticas públicas, en tanto espacio de soporte de las relaciones sociales, y escenario privilegiado para una gestión desde la proximidad organizacional y espacial.

En el entendido entonces, de que el territorio es el escenario ideal para lograr la participación y la integralidad de la política, y retomando el rol del MVOTMA como rector de la política habitacional, se apuntó a un proceso de trabajo con las intendencias para diseñar programas que *"buscaban construir en forma simultánea el proyecto físico y el proyecto social, para lograr alcanzar el objetivo de inclusión social y de inserción democrática a la ciudad."*<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> Plan Quinquenal 2005-2009 cáp.3, pág.99

En ese sentido todos los programas derivados de los convenios, en los que convenio derivó en un programa, con características distintas pero con algunas regularidades.

Podemos agrupar dichos programas en cinco grandes líneas de acción.

### **1. Recuperación de tierra urbanizada**

#### **Objetivo**

Dotación de infraestructura y/o servicios a tierra apta con fines residenciales.

#### **Destinatarios**

Población afincada en el predio y su entorno.

#### **Producto**

Obras de saneamiento, agua potable, tendidos de red eléctrica, apertura de calles, espacios públicos.

#### **Financiamiento**

MVOTMA

### **2. Vivienda nueva / recalificación socio física realojos**

#### **Objetivos**

1. Mejorar la calidad de vida de las familias que viven en asentamientos, mediante su incorporación en un proyecto integral, que implica una solución habitacional en un entorno adecuado
2. Recuperar un espacio urbano para un uso distinto al habitacional.

#### **Destinatarios**

Familias asentadas en tierra pública, no adecuada para uso habitacional.

#### **Producto**

Una solución habitacional para cada familia (en su mayoría vivienda nueva) y una obra en espacio público (parque lineal, cancha, plaza).

#### **Financiamiento**

MVOTMA con aporte municipal y a veces de otros organismos.

#### **Requisitos**

No poseer vivienda propia, vivir en el asentamiento y aceptar las condiciones definidas en el proyecto de realojo.

### **3. Lotes con servicios I**

#### **Objetivo**

Construcción de vivienda en predios propiedad del estado, insertos en la trama urbana, mediante la autogestión del beneficiario, con asistencia técnica.

#### **Destinatarios**

Familias que vivan o trabajen en la zona de actuación, con ingresos de entre 15 y 60 UR, con menores a cargo.

**Producto**

Vivienda nueva, gestionada por el beneficiario.

**Financiamiento**

Préstamo a las familias proveniente del MVOTMA

**Requisitos**

Vivir o trabajar en la zona dónde está el predio.  
No poseer vivienda propia.  
Ingresos familiares entre 15 y 60 UR.  
Menores a cargo.  
No tener operaciones incumplidas en el *clearing*.

### **3. Lotes con servicios II**

**Objetivo**

Construcción de vivienda en predios de propiedad municipal, insertos en la trama urbana.

**Destinatarios**

Familias que vivan o trabajen en la zona de actuación, con ingresos de entre 0 y 60 UR, con menores a cargo.

**Producto**

Vivienda cáscara, construida por licitación de empresa.

**Financiamiento**

MVOTMA - BID

**Requisitos**

Vivir o trabajar en la zona dónde está el predio.  
No poseer vivienda propia.  
Ingresos familiares entre 0 y 60 UR.  
Menores a cargo.

### **4. Rehabilitación urbana**

**Objetivo**

Recuperar y prolongar la vida útil del *stock* habitacional de una determinada región o área seleccionada de acuerdo a los objetivos urbanísticos de cada intendencia municipal, mediante la mejora y/ó refacción de las viviendas que están comprendidas en dicha área.

**Destinatarios**

Familias que vivan en la zona de actuación, con ingresos de hasta 75 UR

**Producto**

Obras de refacción que no superen el tope de préstamo definido (en general U\$ 3000)

**Financiamiento**

MVOTMA

**Requisitos**

Vivir en la zona de actuación.  
Presentar la solicitud, con un proyecto de refacción a ser revisado y ajustado por el técnico actuante.

## **5. Refacción y mejora**

Se corresponde con todas aquellas actuaciones realizadas a través de convenios con las intendencias municipales con el objeto de mejorar la calidad de vida de las familias, a través de la refacción y/o mejora de sus viviendas, respondiendo a necesidades individuales, no enmarcándose en un concepto de recuperación edilicia, sino de precariedad habitacional.

### **Producto**

Obras de refacción y ampliación en viviendas de interés social.

### **Destinatarios**

Familias que vivan en la zona de actuación, por debajo de la línea de pobreza.

### **Financiamiento**

MVOTMA

## Características de los instrumentos aplicados

*¿Cómo garantizar el derecho a la vivienda y al hábitat en condiciones de sustentabilidad, a los hogares/familias de uruguayas y uruguayos, que - en las condiciones actuales de mercado inmobiliario - no pueden ejercerlo por sus propios y/o exclusivos medios?*

La respuesta no es sencilla. Implica la utilización de recursos e instrumentos de política pública, alineados con el cumplimiento de ese objetivo. El Plan Quinquenal de Vivienda y Hábitat del MVOTMA (2005-2009), responde a este interrogante a través del desarrollo de tres instrumentos básicos: **el préstamo, el esfuerzo propio y el subsidio total o parcial**. Trilogía que ha mantenido vigencia desde la aprobación de la Ley Nacional de Vivienda en 1968. La combinación de estos instrumentos busca garantizar que el acceso de la familia, a un servicio habitacional, no comprometa otras necesidades y derechos elementales. Se estableció la posibilidad de otorgar un subsidio total sin contrapartida, para afirmar el acceso a la vivienda a los sectores en condiciones de mayor vulnerabilidad social.

### Préstamo

Esta herramienta busca poner a disposición de la población con necesidades habitacionales insatisfechas, recursos financieros para su resolución. En función de ello, el Estado, a través de los recursos administrados por el MVOTMA y por entidades financieras que tengan convenio con éste, de modo de poder ampliar la oferta. Se otorgarán préstamos a las personas, familias, cooperativas u otras personas jurídicas, que lo soliciten y cumplan con las características establecidas en cada Plan Quinquenal de Vivienda.

El préstamo podrá ser solicitado para la vivienda única de residencia permanente de la familia y deberá destinarse a construcción, compra, ampliación, mejora o refacción, reciclaje de vivienda o para adquisición de tierra para la construcción de vivienda. Su monto variará en función del valor de cada solución habitacional de acuerdo con la reglamentación del programa específico, y, también en razón del tope de afectación del ingreso que el crédito otorgado representa. La posibilidad de complementación con un subsidio es uno de los mecanismos para facilitar el acceso al préstamo.

### Esfuerzo propio

El ahorro como expresión del esfuerzo de las familias, bajo la forma de trabajo, gestión o capital, constituye una parte importante del sistema, en la medida que implica un mayor compromiso de quien lo aporta con el bien que recibe y, al mismo tiempo, permite reducir el costo financiero del acceso a la vivienda. El Ministerio define el papel y características que el mismo tiene en cada uno de los programas y, atendiendo a la heterogeneidad de la población meta del Plan Quinquenal, define las excepciones.

## **Subsidio**

Un instrumento central de la nueva política lo constituye el subsidio destinado a familias o unidades domésticas pertenecientes a la población meta del Plan Quinquenal de Vivienda.

Consiste en una ayuda estatal directa con destino a una solución habitacional, que se otorga sin cargo de restitución para el/la destinataria/o; y, de acuerdo a los objetivos expuestos, puede aplicarse a construcción, ampliación, reforma, adquisición o derecho de uso y goce de una vivienda única de residencia permanente.

### **El subsidio a la cuota, una modalidad novedosa a ponerse a prueba.**

Esta modalidad de subsidio permite otorgar a una familia o a un grupo de destinatarios el subsidio parcial o total sobre la cuota de un crédito hipotecario para la vivienda. De esta forma, se facilita el acceso al crédito a hogares que hoy tienen una significativa restricción de ingresos, dado que el destinatario paga una cuota acorde a sus ingresos, en tanto el MVOTMA le otorga un subsidio que cubre el valor total de la cuota correspondiente a un préstamo. A la familia se la estudia como sujeto de subsidio y no como sujeto de crédito, en tanto el bien a acceder en todos los programas es el "mismo".

El monto se define para cada caso teniendo una relación inversamente proporcional a los ingresos que percibe la familia, y se ajustará de acuerdo a los cambios en su situación socioeconómica. El subsidio máximo a otorgar es el equivalente al valor del producto que se entrega, lo cual implica que los subsidios máximos dependerán del costo financiado correspondiente a la solución de cada programa, por lo cual el subsidio máximo no será único.

El subsidio total a la cuota se sustenta en la afirmación y reconocimiento de un derecho. No restringe su realización a las posibilidades económicas, materiales o humanas de las personas o familias. No lo condiciona a la realización de contrapartidas, excepción hecha del compromiso con el cuidado y mantenimiento del bien recibido. Es decir, levanta totalmente la restricción del ingreso para el pago de una cuota moviéndose desde el pago total de la cuota, pasando por el pago parcial, hasta el subsidio total. Por tanto una familia paga en función de sus ingresos y de la cantidad de miembros del hogar, una parte de una cuota de un bien terminado y con la cantidad de dormitorios que le correspondan. Los incentivos cambian. No se mide *cuanto tenés - cuanto podés pagar - a que bien accedés*, sino que se mide cuanto corresponde afectar del ingreso sin comprometer la estructura vital de los gastos de la familia independiente del valor del bien, la diferencia entre el valor de la cuota de ese bien que le corresponda y lo que pueda pagar la familia se subsidio. El subsidio es revisable

En suma, la novedad es la relación entre el subsidio y un producto de calidad y dignidad. Se busca intencionalmente no seguir la pauta de estratificación por la cual la relación es inversamente proporcional, a mayor subsidio, peor producto.

## Los reglamentos

El MVOTMA a través de la Dirección Nacional de Vivienda elaboró - en consulta con organizaciones de a sociedad civil organizada<sup>9</sup> -, cuatro reglamentos que traducen los principios y orientaciones adoptadas por la administración.

Las definiciones generales se concretaron en el siguiente nuevo marco reglamentario (*Resolución Ministerial 0539/ 2008 y Resolución Ministerial 0540/2008*)<sup>10</sup>.

- 1) Reglamento de **"producto"** habitacional. Establece las condiciones para la producción y localización de una vivienda digna y adecuada a las necesidades de las familias.

*Cabe destacar la centralidad del reglamento de producto en tanto se propone que el derecho a la vivienda y a la ciudad se concretiza en vivienda de determinada calidad.*

- 2) Reglamento de **"préstamo"**. Establece las condiciones y requisitos para el acceso a créditos según las situaciones socio-económicas de las familias y define los porcentajes de afectación del ingreso familiar con relación al monto de la cuota a pagar.
- 3) Reglamento de **"subsidio a la demanda habitacional"**. Establece las condiciones y requisitos para el acceso para las familias que lo necesitan y define tanto la modalidad de subsidio al capital, como de subsidio a la cuota.
- 4) Reglamento de **"préstamos para cooperativas de vivienda con financiamiento público y subsidio a la cuota"**. Incorpora el subsidio a la cuota como instrumento del sistema cooperativo con préstamos públicos y sustituye la anterior reglamentación basada en las franjas de ingreso y producto.

Las transformaciones iniciadas son importantes. Proponen un nuevo modelo de política de vivienda y hábitat. Su aplicación recién comenzó en el 2008.

Determinar fortalezas y debilidades de la nueva reglamentación constituye un esfuerzo de anticipación a resultados que conoceremos y debatiremos en el mediano plazo.

Hace pocas semanas se firmó el primer préstamo de vivienda usada con subsidio a la cuota, correspondiente al primer llamado a aspirantes para compra de vivienda usada, realizado en 2008. El préstamo correspondió a un hogar monoparental con jefatura femenina y un menor a cargo, con ingresos entre 25 y 45 UR. La familia comenzará a pagar una cuota subsidiada<sup>11</sup> y deberá presentarse en dos años a renovar el subsidio. Si su situación ingresos mejora, recibirá menos subsidio, si sus ingresos disminuyeran

---

<sup>9</sup> Estos reglamentos fueron elaborados en consulta con la Comisión Asesora de Vivienda prevista en la Ley de Vivienda 13.728 de 1968 y que fuera convocada por primera vez durante el año 2005. Cabe destacar, la contribución de la Subcomisión de Cooperativismo en la formulación del Reglamento de Control de las Cooperativas y en las modificaciones al Decreto de Institutos de Asistencia Técnica y del Nuevo Reglamento de Cooperativas que entiende al proyecto cooperativo en forma integral.

<sup>10</sup> Ver nueva reglamentación en [www.mvotma.gub.uy/](http://www.mvotma.gub.uy/) DI.NA.VI/ Reglamentos.

<sup>11</sup> En el caso reseñando la cuota del préstamo de compra de vivienda usada es de 11 UR y el monto de la cuota subsidiada es de 4,5UR, casi un 50% de subsidio.

en un porcentaje importante y verificable, su subsidio aumentará. Este proceso deberá repetirse en otros plazos (5 años segunda revisión hasta los 10 años) hasta que culmine el plazo del préstamo. En 25 años, las situaciones laborales y familiares de los hogares destinatarios de los diversos programas, tienen una alta probabilidad de cambio. Este es el fundamento de la revisabilidad del subsidio. El objetivo es acompasar desde los principios de justicia y equidad, las dinámicas de cambio que hacen a los ciclos vitales de las familias. Por otra parte, la familia puede vender el bien protegido y capitalizar el subsidio gozado devolviendo el saldo del préstamo.

El subsidio a la cuota requiere, en su implementación de mecanismos y procedimientos de seguimiento de mayor complejidad que la sola gestión de cobro de los programas tradicionales de vivienda de interés social. Hoy se cuenta con herramientas informáticas y sistemas de evaluación y monitoreo que suponen un salto cualitativo con respecto a las anteriores circunstancias. En estos casos, la efectividad de determinados instrumentos, depende tanto de su concepción como de su implantación. Si autoridades y funcionarios son rigurosos en su aplicación, el sistema podrá ser monitoreado realizándose ajustes. Si los usuarios lo incorporan en tanto responde a sus necesidades, lo utilizan adecuadamente. Si ambas premisas se cumplen, el instrumento gozará de buena salud. Su fortaleza está en la adecuación con el objetivo de garantizar - en el tiempo - equidad y justicia en el **acceso y permanencia** a una vivienda. Su legitimidad se construye con el aporte de todos los actores, en tanto se advierta que la solidaridad y la redistribución, dependen también de pequeños actos de veracidad y transparencia.

### **Referencias Bibliográficas.**

DINAVI, Documento de trabajo interno sobre la nueva política habitacional, elaborado por el Arq. Gonzalo Altamirano, Asistente Social Carmen Terra y Prof. Inés Giudice, 2007).

## Características de la solución habitacional promovida

### Características de confort

	LICITACIONES 2006 - 2007			LICITACIONES 2008		
	TIPOLOGÍA			TIPOLOGÍA		
	2 dormitorios	3 dormitorios	4 dormitorios	1 dormitorio	2 dormitorios	3 dormitorios
porcentaje	20 a 40	40 a 60	20 a 30 5 a 10	hasta 10% de 2 dormitorios	50 a 60 60 a 70	50 a 40 30 a 40
área mínima	50	63	75	32	44	56
área máxima	55	70	85	36	50	63
cantidad de SH	1 completo	1 completo	1 completo + previsión 2º baño	1 completo	1 completo	1 completo
terracea de servicio	área mínima 1,2 m <sup>2</sup>			área mínima 1,2 m <sup>2</sup>		

REGIMEN DOMINIAL	INFRAESTRUCTURA	SERVICIOS ASOCIADOS
propiedad horizontal o propiedad común en lote individual	red pública de saneamiento	escuela pública a menos de 800 m
	red pública de agua potable	transporte público a menos de 500 m
	red pública de energía eléctrica	servicio de recolección de residuos
	alumbrado público	salón de usos múltiples en conjuntos de 20 o más unidades
	calle pública	

Fuente: División Arquitectura - DINAVI

## Costos de los productos

### COSTOS DE CONSTRUCCIÓN VIVIENDA NUEVA - Período 2005 – 2009

A continuación se indican los costos promedio de las soluciones habitacionales de cada uno de los programas que desarrolló el MVOTMA en el período 2005 – 2009, por tipo de solución expresados en Unidades Reajustables (UR).

#### I) LICITACIÓN ACTIVOS - PPT

Valores promedio anuales de adjudicación de vivienda por año, tipología y número de dormitorios.

AÑO	TIPOLOGÍA	2 D (UR)	3 D (UR)	4 D (UR)	Incid terr (%)
2006	BLOQUE	2.301	2.923	3.567	6
	TORRE	2.594	3.294	4.020	6
2007	BLOQUE	2.330	2.959	3.612	5
	TORRE	2.570	3.264	3.984	7
	DUPLEX	2.746	3.487	4.256	3
2008	BLOQUE	2.164	2.749	(1)	6
	TORRE	2.445	3.106	(1)	5

(1) Las licitaciones 2008 no contemplan unidades de 4 dormitorios.

#### II) LICITACIÓN JUBILADOS Y PENSIONISTAS DEL BPS - PPT

Valores promedio anuales de adjudicación.

AÑO	TIPOLOGÍA	1 D (UR)	Incid terr (%)
2007	TORRE/BLOQUE	2.172	8
2008	TORRE/BLOQUE	2.181	6

#### III) COOPERATIVAS - NUEVO REGLAMENTO

Valores máximos establecidos anualmente por Resolución Ministerial por número de dormitorios.

AÑO	Valor Máximo de Tasación - VMT (2)			Costo const máx respecto al VMT (%)	Monto máx terr resp al VMT (%)	Préstamo máximo (%)
	2 D (UR)	3 D (UR)	4 D (UR)			
2009	2.000	2.500	3.000	90	10	85
2010	1.820	2.275	2.730	90	10	85

(2) En más de tres niveles con ascensor se aprobó un subsidio de capital adicional de 228 UR/viv.

#### IV) COOPERATIVAS - VIEJO REGLAMENTO

Valores promedio anuales (3)

<b>AÑO</b>	<b>Valor Tasación VT (UR)</b>	<b>Préstamo + Subsidio (4) (UR)</b>	<b>Monto terreno resp al VT (%)</b>	<b>Préstamo (%)</b>
<b>2005</b>	<b>2.300</b>	<b>2.000</b>	<b>7</b>	87
<b>2006</b>	<b>2.428</b>	<b>2.111</b>	<b>5</b>	87
<b>2007</b>	<b>2.155</b>	<b>1.874</b>	<b>6</b>	87
<b>2008</b>	<b>2.204</b>	<b>1.917</b>	<b>4</b>	87
<b>2009</b>	<b>2.366</b>	<b>2.058</b>	<b>5</b>	87

El universo considerado comprende 3 % viviendas de 1D, 32 % de 2D,  
(3) 61% de 3D y 4 % de 4D, siendo duplex la tipología mayormente utilizada.

(4) Subsidio fijo por vivienda de 374 UR.

Fuente: División Arquitectura - DINAVI

## Costo de alquileres garantizados.

Resumen de los principales indicadores financieros y calificación de cartera al 31 de marzo de 2010:

<b>Monto de los depósitos</b>	<b>\$ 2.675.463</b>	El deposito promedio asciende a \$ 1,128 (cantidad 2,371)
<b>Montos de los contratos garantizados</b>	<b>\$ 5.769.701</b>	El alquiler promedio asciende a \$ 4,960 (cantidad 1.164).
<b>Morosos en cantidad</b>	<b>223</b>	La cantidad de atrasados paso de 86 a 223 de setiembre 2009 a marzo 2010, por lo que es una alerta que hay que tener en cuenta para revisar los criterios de colocacion de garantías, ya que es un indicador que ha tenido evolución creciente en el primer trimestre del año. Los 223 morosos, incluyen 40 contratos que ya fueron rescindidos y se encuentran en proceso judicial por parte de la CGN.
<b>Morosidad en montos</b>	<b>\$ 2.112.343</b>	Cuando analizamos en monto la morosidad esta asciende al 36%, si se excluyen los contratos que ya fueron rescindidos de todas formas estaríamos frente a un 30% de morosidad.
<b>Calificación de cartera morosa en cantidad</b>	<b>1</b>	8%
	<b>2</b>	5%
	<b>3 a 4</b>	2%
	<b>5 y mas</b>	1%
	<b>quebrantos</b>	2%
	<b>total</b>	<b>18%</b>
<b>Quebrantos en cantidad</b>	<b>19 casos</b>	Se trata de los alquileres con un atraso superior a 6 meses

*\* A partir de febrero de 2009 se establece la resolución 104 mediante la cual, a aquellas familias con ingresos entre 15 y 30 UR cuyo estudio de factibilidad de negativo, se les entrega igualmente una garantía por el monto del 30 % de sus ingresos y para aquellas familias con ingresos entre 30 y 45 UR cuyo estudio de negativo, se les garantiza por 9 UR.*

## Características de la población destinataria.

A través de los diferentes convenios que se han ido firmando, se ha procurado en primer lugar consolidar el instrumento de "La Garantía" como un producto válido y con demanda, saliendo al mercado en una primera etapa en la capital y su zona metropolitana. Una vez consolidado se ha procurado extender el alcance de dicho producto a mayores sectores de la población, darle alcance nacional al mismo y beneficiar a sectores de menores recursos.

El programa se inició para una población con ingresos comprendidos entre las 30 y las 100 UR, y enero de 2009, se extendió el beneficio a personas o grupos con ingresos mayores a 15 UR (RM 104).

## **Iniciativas legales**

Sin dudas, una de las iniciativas legales de mayor impacto en la política habitacional en este período, es la que se expone a continuación.

### **Cartera de inmuebles para viviendas de interés social (C.I.V.I.S.)**

#### **Objetivo general**

Afectar a la Cartera inmuebles aptos para la construcción de viviendas y servicios habitacionales a efectos de ejecutar los proyectos y programas previstos en el Plan Quinquenal de Vivienda y Urbanización, y ajustes anuales.

#### **Estrategias**

El logro de este objetivo implica necesariamente la incorporación a la Cartera, de aquellos inmuebles pertenecientes al Estado, que el Poder Ejecutivo, a iniciativa del MVOTMA, resuelva desafectar de su actual destino y afectar a esta Secretaría de Estado, para ser incorporados a la CIVIS para el cumplimiento de sus cometidos específicos.

Asimismo podrá adquirir a tal fin, inmuebles que se adecuen al cumplimiento de metas de este Plan Quinquenal y sus ajustes, ya sea por compra, permuta, dación en pago, donación, legado, prescripción o expropiación, como los que hubiere mediante convenios con fraccionadores privados, o por acuerdo con los Gobiernos Departamentales, Entes Autónomos y Servicios Descentralizados.

#### **Marco legal**

Las facultades y cometidos de la CIVIS, se enmarcan en lo establecido en la Ley Nº16.112, Ley Nº13.728, modificativas y concordantes, artículo 400 de la Ley Nº17.296, artículos 367 a 370 de la Ley Nº18.362, y las disposiciones de la Ley Nº18.308 (Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible), sin perjuicio de la aplicación de todas las normas legales y reglamentarias vigentes.

#### **Objetivo particular I**

La Cartera de Inmuebles para Viviendas de Interés Social (CIVIS) tendrá por objetivo gestionar bienes inmuebles aptos para la construcción de viviendas y servicios habitacionales.

Para el cumplimiento del referido objetivo, la CIVIS, actuará en estrecha colaboración con los restantes organismos públicos que tengan intervención en la administración del patrimonio inmueble estatal urbano y suburbano y/o en la fijación de políticas con relación al suelo urbano y suburbano y la planificación de su uso, y en especial con las demás Direcciones Nacionales integrantes del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, con la Agencia Nacional de Vivienda, el Banco Hipotecario del Uruguay y los organismos encargados de la dotación de servicios de agua potable, saneamiento y energía eléctrica y, en lo que corresponda en cada departamento, con los respectivos gobiernos municipales.

## **Objetivo particular II**

### **Sector público**

El MVOTMA podrá transferir la propiedad de inmuebles afectados a la CIVIS, a Organismos vinculados a la producción pública de viviendas, de regularización de asentamientos irregulares y/o de realojo de asentamientos irregulares, Agencia Nacional de Vivienda (ANV), MEVIR, Servicio de Viviendas de las Fuerzas Armadas, Servicio de Tutela Social del Ministerio del Interior, BPS, Intendencias Municipales u otros que se creen con los mismos fines.

### **Sector privado**

Los predios se adjudicarán, según sea el beneficiario final un núcleo familiar individual o un grupo o colectivo de beneficiarios, al amparo de Programas de Viviendas desarrollado por el MVOTMA, que deberán establecer la modalidad de tenencia de los bienes inmuebles por parte de las personas físicas, pudiendo adoptarse cualquiera de las previstas legalmente.

Para la adjudicación de inmuebles a Cooperativas de Vivienda, y por analogía a otras Personas Jurídicas, el MVOTMA deberá realizar llamado público de acuerdo con el procedimiento que el mismo establezca a efectos de garantizar la transparencia e igualdad de oportunidades para todas las cooperativas interesadas.

## **Actuaciones de los organismos vinculados al sistema público de vivienda y propuestas para el quinquenio 2010 - 2014**

---

### **Actuación de AGENCIA NACIONAL DE VIVIENDA (ANV)**

Importa destacar el acierto de la concepción de una institución como la ANV en el complejo escenario del acceso a la vivienda en nuestro país.

A pesar de su corta trayectoria, este organismo ha impulsado múltiples acciones en el área de sus competencias en apoyo a los lineamientos e iniciativas del MVOTMA.

Se enumeran los lineamientos, acciones y logros más significativos.

### **Programas e iniciativas para las familias residentes en Conjuntos Habitacionales de la Cartera social<sup>12</sup>.**

#### **Reestructura de deudas**

Este programa se aplica tanto a la reestructura de deudas de las familias promitentes compradoras de viviendas cartera social, como de las cooperativas. La gestión de la cartera social proveniente del BHU, se realizó a partir de los lineamientos definidos por el MVOTMA. Su puesta en práctica, se evalúa como una gestión innovadora de lo tradicionalmente fue concebido como reducción de la "morosidad". Desde una mirada distinta a la de los planes anteriores al del 2005, se reconocieron una serie de problemáticas socio-urbanas; que trascendían la adopción de procedimientos para procurar el pago de la deuda por parte de las familias. En este sentido, la ANV identificó que la problemática del endeudamiento de las familias de una parte de los usuarios de los conjuntos habitacionales, estaba asociada a un conjunto de variables socio-económicas y territoriales, en consonancia con procesos verificados en el conjunto de la dinámica urbana.

El tratamiento de la mayor o menor morosidad no se realizó aisladamente, sino que se la trató asociada a las siguientes problemáticas detectadas:

- la existencia de problemas jurídico-notariales para la efectiva escrituración de estas viviendas, luego de finalizar la amortización de los préstamos otorgados;
- la presencia de una significativa proporción de ocupantes irregulares;
- la inexistencia o debilidad de comisiones administradoras que no logran atender adecuadamente el mantenimiento y mejora de los bienes y los espacios comunes, más allá del deterioro edilicio presente en muchas de estas viviendas; y
- la localización de buena parte de estos conjuntos habitacionales en barrios con altos índices de vulnerabilidad social.

---

<sup>12</sup> Por "cartera social" se entiende al conjunto de deudores de créditos hipotecarios cuyas propiedades corresponden a viviendas de interés social construidas por organismos públicos, fundamentalmente INVE, BHU o BHU en convenio con Intendencias municipales.

En consecuencia, la gestión que inició la ANV desde una mirada integral, reconoce que el pago de la deuda que debe afrontar cada uno de los vecinos, requiere enmarcarse en un sistema más amplio de intervenciones orientadas a la mejora de la calidad de vida en los citados conjuntos.

En función de un orden de prioridades consistente con la demanda de la población, las primeras acciones estuvieron dirigidas a la reestructura de deudas de los créditos de vivienda de quienes actualmente residen en los conjuntos habitacionales. Esta reestructura era absolutamente necesaria si consideramos la extensión de los plazos remanentes para completar el pago de estas deudas, como la cifras adeudadas. En Conjuntos habitacionales con una antigüedad media de 24 años, los plazos alcanzaban los 35 años. Además, un 30% de los deudores nunca hubiera podido terminar de pagar las deudas contraídas, dado el monto de las cuotas pactadas. Nuevamente se constata que no se trataba solamente de asuntos bancarios o financieros, sino de temas cruciales de política de vivienda que requiere préstamos de largo plazo en economías y con familias que participan de ciclos de procesos financieros con importantes márgenes de vulnerabilidad.

La reestructura se realizó según dos principios: la deuda no podía exceder el valor de mercado de la vivienda y, a su vez, debía premiarse a quienes mejor hubieran pagado el crédito desde que éste fuera contraído. Adicionalmente, luego de reestructurar la deuda, se consideró la capacidad de pago del hogar. Con la reformulación de las condiciones de endeudamiento se abrió una nueva etapa en el relacionamiento entre las familias de los Conjuntos Habitacionales y la ANV, de modo de construir acuerdos para recomponer la cultura de pago, la formalidad en la vivienda y la mejora de la calidad de vida y convivencia.

La ANV determinó que esta significativa reestructura a la deuda se sustanciaba con la firma de un acuerdo. Este consistió en la observancia de una serie de condiciones, durante el año posterior a la firma del convenio:

- el pago en fecha de las cuotas de amortización de la deuda
- el pago de los gastos comunes
- la regularización del pago de los tributos municipales
- el desistimiento de los juicios contra el BHU por vicios constructivos

De esta forma se buscó posibilitar la permanencia de las familias en las viviendas desde condiciones que respetaran la formalidad dentro de un marco de exigencias básicas, posibles para todos los actores y que fueran un punto de partida para la recomposición de la convivencia.

El Programa de Recuperación comprende alrededor de 32.000 viviendas en todo el país, de las cuales 8.000 corresponden a conjuntos habitacionales construidos en convenio con las intendencias departamentales.

## **Convenios con Intendencias para los Conjuntos Habitacionales construidos entre el BHU y las Intendencias municipales (CI)**

Para los problemas de estos Convenios Habitacionales, localizados fundamentalmente en el interior del país, la ANV planteó sus lineamientos y criterios para abordar la situación ante el Congreso de Intendentes, y al finalizar este período objeto de balance, se han firmado acuerdos con once intendencias: Salto, Paysandú, Río Negro, Soriano, Colonia, Flores, Lavalleja, Canelones, Maldonado, Montevideo y Rocha.

## **Programas para la Mejora integral de la calidad de vida de los Conjuntos Habitacionales.**

De acuerdo con las directrices definidas por el Ministerio, se han emprendido nuevos programas en el marco de la política de apoyo a la permanencia en la vivienda, bajo la premisa que el derecho a la misma se concreta con la responsabilidad de todos.

Desde esta perspectiva de intervención, se están implementando acciones relacionadas con la atención de los conjuntos habitacionales; de Regularización de la situación dominial de los ocupantes, de Regularización Notarial, de Apoyo a la constitución y fortalecimiento de las Comisiones Administradoras, de refacción y comercialización de Viviendas Vacías y se comenzará a trabajar en un programa piloto de Mantenimiento del *Stock*.<sup>13</sup>

## **Gestión de créditos de la cartera comercial**

Además de la gestión de la cartera social, la ANV se encarga de la gestión de créditos hipotecarios de la cartera comercial con alta morosidad, lo que corresponde a unas 12.090 viviendas.

La política hacia esta cartera se diferencia de la anterior, ya que los valores de tasación de las viviendas son más altos y no presentan los problemas jurídicos, notariales, sociales, edilicios y urbanos descriptos en la cartera social. En tanto son créditos hipotecarios de similares características a los que permanecen en el nuevo BHU (sólo se diferencian por el nivel de morosidad), la política de gestión de la ANV es similar a la que actualmente aplica el BHU.

## **Gestión de créditos del sistema cooperativo**

Además, se ha asumido la responsabilidad fiduciaria de la gestión del fideicomiso de cooperativas de vivienda que recibieron financiación del BHU, integrado por 113 cooperativas de usuarios por ayuda mutua, 64 cooperativas de usuarios por ahorro y préstamo y 4.432 viviendas de cooperativas de propietarios.

Actualmente se aplica la política de readecuación de deudas para las cooperativas en el marco de los convenios celebrados con FUCVAM y COVIPRO. Dichas políticas permiten que los recursos destinados a la vivienda cooperativa puedan retornar y volcarse nuevamente en la ejecución de los planes para el movimiento cooperativo.

---

<sup>13</sup> A comienzos de 2010 se firmó un Convenio MVOTMA-ANV para el desarrollo de un fondo rotario de refacción y mejora de los Conjuntos Habitacionales, que incorpora la participación organizada de residentes de los Conjuntos y sus Comisiones administradoras.

Asimismo, ya se han reestructurado casi la totalidad de las deudas de cooperativas de usuarios de ahorro y préstamo en el marco del Convenio MVOTMA - FECOVI.

Por otra parte, se está avanzando en la gestión de cooperativas de vivienda que fueron financiadas por el MVOTMA, coordinando con FUCVAM la aplicación de la política hacia este conjunto de cooperativas, que suman 102 conjuntos habitacionales. Esta gestión fue acordada con el MVOTMA y en breve se gestionarán las cooperativas de propietarios que fueron financiadas por el MVOTMA, y que totalizan en el entorno de las 2.860 viviendas.

### **Recuperación de obras paralizadas y comercialización de viviendas vacías**

En virtud de varias circunstancias, entre las que se señala el incumplimiento de los contratos de concesión, el impacto de la crisis generalizada y las correspondientes al sector de la construcción; hemos asistido a un proceso de paralización de obras de edificios de viviendas con financiamiento del BHU, lo cual determinó que a nivel del conjunto del país, actualmente existan 42 edificios inconclusos, involucrando 2.159 viviendas.

Si bien, algunos de estos edificios se interrumpieron en el período anterior, una proporción importante son obras detenidas desde hace más de 20 años y algunas por más de 30 años, permaneciendo como esqueletos insertos en el tejido urbano de nuestras ciudades. Estos inmuebles presentan diferentes complejidades jurídicas y habitacionales, por lo que se ha trabajado en forma intensa para lograr su finalización en las modalidades de cooperación público-privada o público-público.

En este sentido, en el mes de julio del 2009, se realizó un llamado a expresiones de interés para la finalización de cinco edificios en la ciudad de Montevideo, al tiempo que se concretó un convenio con la Intendencia Municipal de Maldonado para finalizar un edificio en la ciudad de San Carlos.

Al cierre del período, además, está en curso un segundo llamado que integran quince edificios, cinco de ellos localizados en Montevideo y los diez restantes en el interior del país; en los departamentos de Treinta y Tres, Cerro Largo, Rocha, Maldonado, Canelones, San José, Paysandú, Rivera y Salto. La culminación de las obras de los primeros cinco edificios implicará una inversión adicional del orden de 21,1 millones de dólares para un total de 510 viviendas. Por su parte, el segundo llamado, para quince edificios, implicará una inversión adicional estimada en 36,1 millones de dólares colocando en el mercado 859 viviendas.

En la medida que los proyectos incorporen viviendas destinadas a sectores de población de ingresos medios o medio bajos, y que tengan un alto impacto urbano, la ANV está dispuesta a asumir riesgos adicionales en el negocio inmobiliario, para incentivar la inversión privada y/o pública.

A su vez, el programa de comercialización de Viviendas Vacías procura habilitar el uso de 505 viviendas integradas en conjuntos habitacionales de la cartera social y 490 viviendas dirigidas a sectores de población con ingresos medio bajos. Se invertirá un total de 5 millones de dólares en su reparación, de modo de alcanzar adecuadas condiciones de habitabilidad. En este sentido, se programaron cuatro convocatorias sucesivas para su comercialización. En el transcurso del año 2009 se efectuaron dos de ellas (mayo y setiembre, respectivamente) y, al cierre del período de gobierno, se

encuentran en proceso de adjudicación 230 viviendas correspondientes al primer llamado.

La venta se realiza a través de una modalidad innovadora de financiamiento de la vivienda social, ya que el saldo del préstamo se ajusta en función del valor de la vivienda, a los 15 años; con ello la ANV asume el riesgo de la eventual disminución de precio de la vivienda. En la convocatoria se exige un ahorro previo del 5% del valor de la vivienda, lo cual es sustancialmente menor al definido por parte de las instituciones financieras.

Corresponde señalar, que este programa es complementario de los restantes programas de gestión de la cartera social ya referidos. A su vez, en tanto mejora el estándar de las viviendas en dichos complejos, procura además evitar la intrusión mediante su rápida comercialización.

### **Gestión de licitaciones para la construcción de conjuntos habitacionales y cooperativas de vivienda financiadas por el MVOTMA**

De acuerdo con lo previsto en la reestructura del sistema público, la ANV es el brazo ejecutor de los programas formulados por la DINAVI. En particular, se encarga de la supervisión de licitaciones de obra de vivienda nueva, así como de la supervisión de los programas de cooperativas de vivienda en las dimensiones social, jurídica y arquitectónica. Al 1º de setiembre de 2009, la ANV supervisaba la ejecución de 24 licitaciones de obras de vivienda nueva, que corresponden a 855 viviendas en todo el país y tiene en estudio 35 programas que equivalen a 1.175 viviendas.

Respecto al sistema cooperativo, la ANV ha implementado una nueva reglamentación definida por el MVOTMA para la postulación de cooperativas de vivienda; al 1º de setiembre de 2009 realizaba el estudio de viabilidad de terrenos, anteproyectos y proyectos de 79 programas equivalentes a 2.628 viviendas. En tanto, estudiaba 38 programas en trámite según la anterior reglamentación y supervisaba la implementación de 24 proyectos cooperativos, comprendiendo 1.355 viviendas.

### **Iniciativas legales de impulso al crédito hipotecario para vivienda**

Diferentes iniciativas legales e instrumentos financieros impulsados por la ANV, (en el marco de las directivas del MVOTMA) se concretaron durante el quinquenio 2005 - 2009, con el objetivo de conformar un sistema de financiamiento eficaz y eficiente que promueva y facilite el acceso a la vivienda.

A continuación se describen las iniciativas legales aprobadas:

- Proceso simplificado de ejecución de créditos para vivienda, con el objetivo de disminuir sustancialmente los plazos y costos de la ejecución, y a la vez garantizar el debido proceso.
- Exoneración del IVA a los intereses de préstamos hipotecarios para vivienda en moneda nacional.
- Reconocimiento del derecho a la cancelación anticipada de créditos hipotecarios para vivienda, luego de 5 años de haberse otorgado el mismo.

- Creación de las Notas de Crédito Hipotecarias, con el objetivo de promover la disponibilidad de fondos para la oferta de financiamiento a largo plazo, en materia de vivienda de interés social.

En relación a las iniciativas elaboradas y en proceso de elaboración, se señala:

- Fondo de Garantía de crédito hipotecario dirigido a disminuir los requerimientos de ahorro previo para acceder a un préstamo para vivienda.
- Fondo de Garantía para el Financiamiento de Inversión en Vivienda Social, instrumento que tiene como finalidad impulsar la inversión del sector privado en la construcción de viviendas para sectores de ingresos medios y medios bajos. Podrán también hacer uso de este sistema de gestión, las cooperativas de propietarios y fondos sociales de vivienda.
- Fondo de Garantía para Cooperativas de Usuarios de Vivienda, con el objetivo de facilitar el acceso al financiamiento bancario de cooperativas de usuarios, sean tanto de ahorro y préstamo como de ayuda mutua.

En el presente quinquenio, se realizará además un apoyo a la inversión en vivienda de interés social. Para ello, se establecerán beneficios tributarios a la inversión privada con el objetivo de aumentar la oferta de vivienda destinada a sectores de ingresos medios y medios bajos. El destino de dichas viviendas será la venta o alquiler. La ANV brindará el asesoramiento necesario. También se realizarán *asociaciones público privadas* con activos del Estado. Los activos serán la Cartera de Tierras para Vivienda de Interés Social y los edificios sin terminar del BHU. La ANV se constituirá como socio con el privado o con gobiernos departamentales.

## **Actuación del BHU**

### **El nuevo marco legal**

El nuevo marco aprobado en el transcurso del período de gobierno 2005-2009, dispuso la capitalización del BHU y su reestructura. De esta manera se dotó a la institución de la solvencia y los recursos líquidos necesarios para sustentar la actividad crediticia, al tiempo que se eliminaron importantes vulnerabilidades originadas en un nivel excesivo de gastos operativos, una importante morosidad de su cartera de clientes y un alto nivel de pasivos en dólares.

La culminación de la reestructura permitió al Sistema Público de Vivienda contar con una institución de intermediación financiera pública sustentable, especializada en el crédito para la vivienda en un mercado que se encuentra en competencia y sujeto a regulación. El BHU tiene por finalidad desarrollar el mercado de crédito hipotecario, ofreciendo productos que, en particular, permitan acceder al crédito a aquellos sectores de la población que, por sus características de ingreso o ahorro, aún siendo potencialmente sujetos de créditos con capacidad de repago, no han encontrado soluciones en el sector privado.

Con la reestructura en curso, el BHU priorizó la colocación de viviendas vacías entre sus ahorristas y el retorno al mercado de crédito. Fue así que se obtuvo en diciembre de 2008 la autorización del Banco Central del Uruguay (BCU) para volver al mercado de crédito, actividad que tenía suspendida desde 2002. De esta forma el BHU vendió a crédito entre sus ahorristas los 350 apartamentos vacíos a estrenar que disponía en Montevideo, en su mayoría del ex Plan Fénix.

En la actualidad desarrolla su actividad crediticia tanto para ahorristas como para no ahorristas en todo el país, habiendo asesorado telefónicamente, en los últimos once meses -desde que fuera autorizado por el BCU para volver a prestar- a aproximadamente 60 mil personas, y atendido en forma personalizada en entrevistas previamente agendadas, a aproximadamente a 5 mil interesados. En el mismo lapso, además de los créditos correspondientes a las 350 viviendas del ex Plan Fénix, se otorgaron 250 nuevos créditos y 300 solicitudes están en curso.

Además, el banco diseñó y puso en práctica un nuevo sistema de ahorro previo que permitirá a futuros ahorristas, bajo ciertas condiciones, acceder a condiciones más ventajosas de financiamiento. A diferencia de lo que ocurría en el pasado, la institución cuenta en la actualidad con procedimientos transparentes y profesionales, que propenden a que las nuevas soluciones de financiamiento de vivienda sean sustentables para los clientes, de lo cual depende la propia sustentabilidad en el tiempo del BHU.

En este proceso, se han fortalecido sus capacidades institucionales. Ha incorporado a su capital humano, personal profesional por concurso de oposición y méritos, por primera vez en casi treinta años. Ha adoptado y desarrollado tecnología y procedimientos acordes a una empresa eficiente que se desempeña en un mercado competitivo. Se ha puesto al día con la información de sus estados contables y con otros requerimientos regulatorios propios de las entidades financieras reguladas.

## Objetivos trazados por el BHU para el quinquenio

Las condiciones actuales del BHU distan de las exhibidas al inicio del quinquenio previo, cuando se trataba de un banco virtualmente cerrado, con insuficiencia patrimonial y de disponibilidades, con insostenibles niveles de morosidad y de gastos de funcionamiento, y un apartamiento importante de los requerimientos exigidos por el Banco Central.

Es por ello que los objetivos del BHU para este quinquenio tienen foco en sentar las bases para el crecimiento sostenido y sustentable del nuevo Banco forjado en los últimos años, apegándose a los objetivos para él trazados por la política pública de vivienda. En lo que refiere específicamente a sus objetivos comerciales, el BHU prevé una expansión importante de la oferta de crédito hipotecario y el lanzamiento de nuevos productos que permitan atender necesidades habitacionales de personas físicas o grupos actualmente desatendidas por el resto de la banca. En concreto, se prevé que el BHU más que duplique el monto anual prestado a partir de 2011 y que, dado el nivel actual de liquidez, no requiera de fondeo adicional hasta finales de 2012.

## Proyecciones de oferta de crédito e inmuebles

Los objetivos específicos del BHU para el quinquenio son:

- a. **Créditos hipotecarios:** Se proyecta llevar a 2.000 la cantidad de créditos hipotecarios anuales concedidos para el período 2011-2015 (lo que supone un promedio mensual de 167 créditos), a un monto promedio unitario de USD 55 mil. Ello supone un desembolso anual de USD 110 millones y de USD 550 millones en el quinquenio.
- b. **Lanzamiento de préstamo para la refacción de vivienda:** Se proyecta su lanzamiento para noviembre de 2010, llegando a un volumen del orden de los 2.900 créditos/año a partir de 2011, equivalente a un desembolso anual de USD 27 millones y de USD 135 en el quinquenio.
- c. **Lanzamiento de crédito para persona jurídica** para la adquisición, ampliación, refacción o construcción de viviendas, cuando se cuente con la garantía total del MVOTMA, fondos especiales o cuentas de ahorro previo afectados a tal fin. Su lanzamiento se prevé para el primer trimestre de 2011. Se estima que esta línea de crédito contará en el quinquenio con fondos por hasta USD 80 millones.
- d. **Colocación de inmuebles que se encuentran en el patrimonio del BHU:** se encuentra en marcha un plan de colocación de más de 500 viviendas y cocheras propiedad del Banco (ya sea financiados o al contado) en condiciones competitivas.

## Necesidades de Fondeo

Las condiciones económico-financieras que ofician de cimiento del Plan Comercial resultan imprescindibles para dar sustentabilidad al proyecto del Banco en el mediano y largo plazo.

En virtud de ello y a partir de las proyecciones de usos y fondos para el quinquenio se desprende que el BHU estará en condiciones de cumplir con su Plan Comercial sin necesidad de captar nuevos recursos durante 2011 y 2012. A partir de 2013 y durante el resto del quinquenio, el BHU recurrirá al mercado de capitales mediante colocaciones respaldadas por cartera de buena calificación, para obtener fondeo total aproximado de USD 300 millones. De esa forma, el BHU se estaría asegurando las condiciones económico-financieras adecuadas para incrementar de forma expresiva su cartera de crédito y cumplir con los objetivos trazados.

### **Acciones vinculadas a aumentar la oferta de crédito hipotecario**

- Rediseño y ajuste de los productos y servicios atendiendo a los requerimientos de la demanda
- Capacitación de la plantilla en procesos y en foco comercial
- Mejora de la calidad de la gestión comercial con generación de indicadores de resumen periódicos que ayuden a evaluar la eficiencia de los procesos.
- Fortalecimiento de los canales de comercialización en el interior del país.
- Implantación de mejoras en el modelo de atención al cliente.

### **Acciones vinculadas a reducir los niveles de morosidad**

- Consolidar los cambios en Recupero en Casa Central y sucursales
- Implementación de proyecto de mejora en la calidad de información de base de datos para Recupero.
- Controles informáticos en proceso de Recupero con automatización de seguimiento de mora temprana.

### **Acciones vinculadas a obtener fondeo en el mercado**

- Análisis y selección de carteras para generación de instrumento.
- Sondeo de mercado capitales, ronda con inversores institucionales
- Contratación de estructurador
- Desarrollo de instrumento elegido

### **Participación de instituciones de intermediación financiera privadas en el Sistema de Subsidios de créditos hipotecarios.**

Reconociendo a su vez la necesidad de contar con la participación del sector privado para la construcción de vivienda de interés social, el Ministerio celebró un Convenio Marco con instituciones financieras privadas con la participación en el sistema de subsidio de créditos hipotecarios para viviendas. Mediante este sistema, el Ministerio otorga subsidios a los beneficiarios destinados al repago de los créditos hipotecarios que ellos soliciten para realizar la compra. En este sistema participarán instituciones de intermediación financiera que estén dispuestas a otorgar créditos hipotecarios en condiciones de mercado, que serán repagados en parte, con los recursos del beneficiario, y en parte a través de los fondos que el sistema adjudique como subsidio.

## Actuación del PIAI

### Aspectos generales de evaluación

El principal objetivo del Programa, era *"mejorar la calidad de vida de los residentes de los asentamientos irregulares en Uruguay, promoviendo la integración física y social a su entorno urbano."* (Contrato de Préstamo 1186 OC/UR, Anexo A, pág. 1).

Para lograr este objetivo, se definieron una serie de actividades que el Programa financió, a saber; *"(a) obras de infraestructura (redes de agua potable; saneamiento; redes de alcantarillado, conexiones domiciliarias, disposición o tratamiento; drenaje pluvial; vialidad; redes de electricidad; alumbrado público; parques, protección ambiental entre otros); (b) equipamientos sociales (guarderías infantiles; establecimientos escolares; centros de salud; centros comunitarios; instalaciones deportivas); (c) reubicación (construcción de soluciones habitacionales, preferentemente localizadas en el área de los asentamientos para familias que tengan que ser reasentadas como resultado de la regularización de las vías o por ubicarse en áreas de riesgo ambiental); (d) regularización de propiedades (asistencia técnica y jurídica para la regularización de la propiedad de las tierras en los asentamientos)."* (Contrato de Préstamo, Anexo A, pág, 1).

Paralelamente a estas acciones directas sobre el territorio de los asentamientos, el Programa financió acciones tendientes a la *revisión de Políticas Urbanas*, estableció un *Fondo de Garantías para Alquileres* con recursos locales, *fortaleció institucionalmente* a los organismos participantes y coejecutores del Programa, (Gobiernos Departamentales y MVOTMA) e implementó un *Sistema de Monitoreo* capaz de producir información sistemática para la evaluación de resultados e impactos del Programa.

En términos de cobertura, el Programa logró en gran medida cumplir con sus metas, atendiendo al 92% de su población objetivo (6.415 hogares residentes en asentamientos con obras terminadas)

Cabe destacar que el número de familias definido como población objetivo sufrió un recorte en 2002, proporcional al recorte presupuestario acordado con el Banco Interamericano de Desarrollo (abatimiento del 30% del total previsto originalmente).

Las diversas evaluaciones externas realizadas coinciden en que el cumplimiento de los objetivos del Programa en términos de calidad es satisfactorio, tanto desde el punto de vista urbanístico como desde la perspectiva de las familias involucradas directa e indirectamente.

*"La mayoría de los beneficiarios de los asentamientos relevados en este trabajo evaluó muy positivamente el Programa. Perciben diversas mejoras, entre las cuales se destacan las relacionadas con la infraestructura. También consideran que sus viviendas se han valorizado luego de la intervención, y esta percepción se extiende a los vecinos de los entornos. Al momento de calificar al Programa las personas residentes en los asentamientos le dan casi 9 puntos en un total de 10, lo que muestra un alto nivel de aprobación. Y en particular entre los más afectados por el proceso, aquellos a los que se les cambió o construyó una nueva casa, los realojados,*

*más de la mitad le dan 10 puntos, y casi un tercio adicional le da entre 6 y 9.” (Evaluación de Resultados del PIAI – Informe Final, CIFRA, agosto 2008, pp. 88).*

*“Los informantes calificados coinciden con los beneficiarios en señalar aspectos positivos: el Programa ha producido cambios favorables en algunos aspectos del hábitat, sobre todo físicos y de urbanización. También perciben impactos positivos en algunos asentamientos por los procesos de organización vecinal, promoción de mecanismos de solidaridad interbarrial y por la construcción de espacios para articulación de conflictos interbarriales.” (Evaluación de Resultados del PIAI – Informe Final, CIFRA, agosto 2008, pp. 88).*

El cumplimiento de los objetivos del componente de prevención de asentamientos es más difícil de evaluar, por dos razones fundamentales entre otras, a saber:

- a) carácter multicausal del fenómeno de la construcción irregular del hábitat urbano, que obliga a ser prudente en la asignación de éxitos o fracasos al Programa, debido a que el mismo no tiene capacidad e incidencia directa sobre los factores causales centrales (nivel y distribución del ingreso, grado de formalidad del empleo, efectividad de las redes de protección social, accesibilidad al suelo urbano formal de los sectores más vulnerables, niveles de inversión pública y privada en vivienda y suelo de interés social, entre otros)
- b) inexistencia de una Línea de Base previa al inicio del Programa que permita establecer comparaciones válidas y confiables sobre la evolución de las ocupaciones y la población residente en asentamientos a nivel nacional.

Entre los objetivos concretos alcanzados por el componente de prevención se destaca el establecimiento, consolidación y ampliación a nivel nacional del Fondo de Garantía de Alquileres (FGA), que presenta resultados satisfactorios, aunque su incidencia en el fenómeno es reducida, ya que se restringe a las familias que no acceden a la vivienda formal por falta de garantías, lo cual no es la causa mayoritaria del fenómeno. Finalmente, cabe mencionar que diversos trabajos de consultoría y estudios temáticos específicos contratados por el Programa tuvieron como resultado nuevos procedimientos, programas y proyectos que actualmente se desarrollan tanto en el PIAI como en DINAVI y Gobiernos Municipales, por ejemplo, el FGA, el Programa de Lotes con servicios, y las directivas de acción en asentamientos con problemáticas ambientales específicas, entre otros.

En Uruguay, la informalidad urbana no es reciente, aunque sí lo es su expansión como modalidad predominante de acceso al suelo en las periferias de las ciudades, especialmente en el área metropolitana de Montevideo. En la última década del siglo pasado el fenómeno comienza a formar parte de la propia lógica de producción del espacio urbano, asociado a elementos tales como la especulación con el suelo irregular, la informalización del empleo, (que genera a su vez pérdida de seguridad en el ingreso de las familias), y la desregulación del mercado de alquileres, entre otros factores.

Frente a esta situación, y ante los malos resultados obtenidos por las acciones de “erradicación” de asentamientos por medio de su relocalización masiva en áreas sin servicios y con pobres soluciones de vivienda, se busca implementar un modelo más integral de intervención.

Partiendo de que se trata de una acción de carácter urbanístico, y considerando que los procesos de mejora de la calidad de vida requieren una mínima base material adecuada para desarrollarse, el Programa construye las infraestructuras urbanas y entrega equipamientos sociales en el entendido de que servirán como soporte para el mejoramiento de las condiciones de vida materiales y no materiales de las familias de los asentamientos.

El PIAI parte entonces del reconocimiento del valor agregado por las familias al territorio a través de su esfuerzo individual y colectivo, que frecuentemente logra apoyos de diversas instituciones del Estado, aunque en forma puntual y no coordinada.

Partir, pues, de una definición multidimensional del concepto de irregularidad urbana (física, social, legal), exigió al Programa para mejorar en forma sostenible la calidad y condiciones de vida de las familias involucradas, favorecer y potenciar escenarios de coordinación interinstitucional.

### **La gestión: la búsqueda de equilibrios entre lo nacional y lo local**

Desde el punto de vista operativo, el Programa intentó resolver el problema del equilibrio entre la eficiencia operativa (asociada generalmente a la centralización) y el conocimiento cercano al territorio (descentralizado) mediante la coejecución de los proyectos.

De este modo, los municipios, partiendo de su conocimiento cercano de la problemática, con autoridad en cuanto a la reglamentación urbanística y con competencia en la definición de prioridades de desarrollo en su jurisdicción, fueron los encargados de presentar las solicitudes (Cartas Consulta) a la UCP, que administró el Programa de forma global, monitoreó y supervisó el resultado de las inversiones realizadas con los recursos del préstamo.

Este diseño del Programa permitió un buen equilibrio entre ejecutividad y calidad de los productos entregados. La acción conjunta con los municipios permitió mantener una efectiva supervisión del trabajo en el territorio, a la vez que se aprovechó la experiencia acumulada de los técnicos en la UCP para mejorar los proyectos.

Las diferentes capacidades de los coejecutores llevaron a utilizar sistemáticamente el recurso del fortalecimiento institucional, como forma de mejorar la eficiencia de los mismos para desarrollar proyectos complejos e interactuar con equipos multidisciplinarios y empresas.

La experiencia demuestra que este diseño es sensible a la prioridad que los municipios otorgan al Programa, y los ritmos de ejecución aparecen ligados a la capacidad de los mismos de asignar técnicos a los proyectos. Lo mismo ocurre con la distribución espacial de los recursos, que el Contrato de Préstamo previó concentrar en el área metropolitana pero a la vez dejó librada a la iniciativa de los coejecutores, lo cual llevó a que durante los primeros años los proyectos se concentraran en el interior del país. Al finalizar el período del préstamo, la asignación de los recursos se estabilizó territorialmente de acuerdo a lo previsto.

## Indicadores concretos del Programa

Los productos obtenidos por el Programa pueden resumirse en la siguiente lista de indicadores básicos de resultado:

- 59 asentamientos atendidos en 43 proyectos de regularización.
- 28.375 personas beneficiadas, residentes en 7.096 hogares (población mayor a la ciudad de Pando).
- 606 viviendas de realojo construidas.
- 673 baños construidos y 785 baños mejorados.
- 281 hectáreas urbanizadas con infraestructura completa construida (área equivalente a una ciudad mediana del interior del país).
- 62 Km de red de saneamiento y 1.199 viviendas conectadas a esta red.
- 50,4 Km de red de agua potable y 3.991 viviendas conectadas al servicio.
- 50,1 Km de red de energía eléctrica y 3.744 viviendas conectadas a la red.
- 89,4 Km de red de alumbrado público.
- Más de 60 Km de vialidad vehicular y peatonal.
- 65 equipamientos sociales, espacios públicos, deportivos y recreativos construidos y mejorados (CAIF, Policlínicas, centros juveniles y de niños, centros comunitarios, plazas y parques con juegos infantiles, canchas, entre otros).
- Más de 900 contratos de alquiler firmados con la garantía del FGA.

Uno de los productos que el Programa no ha logrado resolver acorde totalmente con las expectativas de las familias, es la titulación formal de los predios, lo cual es percibido como un elemento importante del proceso de regularización, y se vive en los hechos como la "culminación" del mismo:

*"En todos los asentamientos relevados el tema de la titularidad de los lotes es señalado como la "tarea pendiente" del programa. Aún en aquellos asentamientos donde el proceso de regularización finalizó hace varios años atrás, la falta de respuesta sobre la titularidad de los lotes sigue sin resolverse. En este aspecto los beneficiarios entrevistados –a nivel general- manifiestan su descontento con el tema, ya que viven con gran incertidumbre la situación, y reclaman poder regularizar completamente su situación."* (Evaluación de Resultados del PIAI – Informe Final, CIFRA, agosto 2008, pp. 67).

## Conclusiones generales y proyección para el quinquenio

La implementación del Programa demostró que estos proyectos requieren aumentar todavía más las capacidades de trabajo conjunto y la coordinación entre instituciones de gobierno de diverso nivel (empresas públicas, Gobiernos Departamentales, Organismos del Poder Ejecutivo), empresas privadas, asociaciones civiles, agrupaciones profesionales, equipos técnicos, asociaciones locales y vecinos.

Queda comprobado asimismo que el trabajo de coordinación institucional sostenido y con objetivos precisos de mediano plazo permite llegar a resultados exitosos.

Como parte de sus cometidos, el Programa financió diversos estudios que permitieron conocer mejor el fenómeno de la irregularidad, identificando y caracterizando áreas de

intervención en las cuales la precariedad socio-urbana, no distingue informalidad-formalidad.

Estos estudios son una mirada multidisciplinaria que brinda información básica para diseñar potenciales proyectos de regularización, vivienda y realojos.

Considerando lo dicho respecto a los principales factores determinantes del fenómeno de la ocupación irregular de tierras, y tomando en cuenta el diseño del Programa y sus criterios de elegibilidad, se deduce que la regularización de las situaciones existentes atiende a una parte del fenómeno, lo cual debe ser complementado con programas de prevención y soluciones específicas para los asentamientos no elegibles por su tamaño, antigüedad o localización.

En este sentido, el nuevo Contrato de Préstamo (2052 OC-UR), firmado en 2009, es resultado directo de la experiencia obtenida con el Programa.

Entre múltiples elementos incorporados en este nuevo Programa se destacan: una mayor proporción de los recursos asignados a la prevención de asentamientos (15%), un abordaje más global de la problemática de áreas precarizadas, abarcando zonas que exceden los límites de los asentamientos pero presentan carencias de infraestructura similares, y la integración de los proyectos de regularización con planes municipales de desarrollo urbano, habilitando un uso más eficiente de los recursos y una mayor coordinación de las acciones entre las diversas instituciones que intervienen en el territorio.

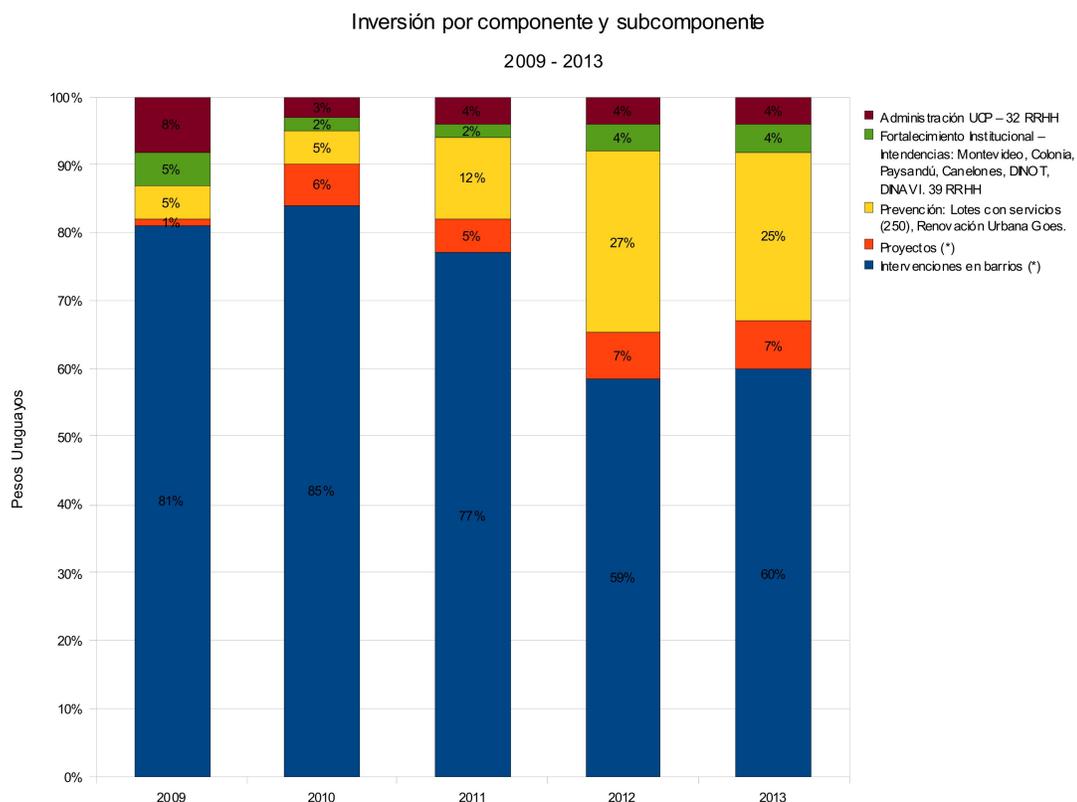
Corresponde destacar que los proyectos para la prevención de asentamientos del nuevo Programa actúan directa e indirectamente sobre la población objetivo que no reside actualmente en asentamientos, buscando crear mejores alternativas desde el punto de las familias y las ciudades en conjunto.

Así, por ejemplo, la recuperación urbanística de áreas consolidadas pero decaídas busca reforzar indirectamente su capacidad para retener y atraer población en riesgo. Por otra parte, la construcción de nuevos fraccionamientos con servicios, conjuntamente con el aporte de materiales de construcción y el asesoramiento técnico para las familias busca estimular la ocupación de zonas apropiadas y planificadas, lo cual resulta en un hábitat de calidad como ciudad y digno para las familias.

Por tanto la intervención del PIAI en el nuevo Contrato de Préstamo se enmarcará en planes de desarrollo de mediano plazo, de forma tal que los proyectos serán desarrollados en conjunto con diversas instituciones públicas ejecutoras de políticas sociales, así como con la diversidad de expresiones organizativas de la comunidad, reduciendo así la superposición de recursos en el mismo espacio urbano.

La experiencia del PIAI en estos 5 años, enfatiza la importancia de respetar y fortalecer las capacidades de gestión de las comunidades locales, factor clave de todo trabajo de intervención territorial, cuya participación ha demostrado ser fundamental para el éxito y la sostenibilidad del proceso de mejora barrial en una perspectiva de derechos plenos.

## Proyección de inversiones con el nuevo Contrato de Préstamo (2052 OC-UR) - 2009<sup>14</sup>



- 28 Proyectos (52 asentamientos).
- 8.170 Hogares (26.047 personas).
- 1.027 Realojos.
- 1.202 SSHH.
- 90 Equipamientos sociales.
- 4.327 Conexiones al saneamiento.
- 37.437 Metros lineales de saneamiento.
- 298.841 metros cuadrados de vialidad.

<sup>14</sup> Elaboración PIAI, 2009.

## Actuación MEVIR

El MEVIR desde su peculiaridad de organismo público, regido por el derecho privado surgido en 1967, ha desarrollado una larga trayectoria como actor institucional en el medio rural y en las localidades del interior con menos de 5000 habitantes, en el área de la vivienda de interés social, para la erradicación del rancherío rural.

El periodo 2005-2009 ha significado un proceso de readecuación de sus formas tradicionales de actuación a las exigencias contemporáneas del medio rural y sus nuevas dinámicas productivas. Tanto su misión, como su visión lo definen como un actor que contribuye al desarrollo del país y su gente, implementando políticas públicas, desde la perspectiva del desarrollo rural sustentable y de las nuevas orientaciones en políticas sociales. Es posible afirmar que la institución ha llevado adelante una acción eficiente y eficaz con relación a sus metas y objetivos, así como una persistente renovación en sus estructuras organizativas y en su posicionamiento como actor especializado en programas de vivienda y hábitat con enfoque socio-territorial.

Se trata de transformaciones silenciosas que se desarrollan en los ámbitos de la sociedad uruguaya con menor visibilidad, pero que completa el cuadro de reestructura del sistema público de vivienda. MEVIR ya no se posiciona meramente como “hacedor de viviendas” sino como actor del desarrollo rural sustentable. Define su misión y visión en los siguientes términos:

*Misión: Contribuir a la construcción de un hábitat sostenible de la población que vive y/o trabaja en el medio rural, en el marco de las políticas de desarrollo integral (productivo, social, ambiental, territorial) del quinquenio.*

*Visión: Contribuir al desarrollo integral del país y de su gente, incidiendo en la planificación, ejecución, monitoreo y evaluación de las políticas públicas territoriales. (MEVIR, 2008)<sup>15</sup>*

Cabe destacar la forma en que esta institución incorpora el debate sobre la “ruralidad” para avanzar en la definición de su área de intervención y población objetivo.

*“En los últimos años, tanto a nivel nacional como internacional, se ha avanzado en el debate sobre la ruralidad, llegando a que la misma no se reduce a la población dispersa, sino que también incluye a pequeñas localidades que sirven como apoyo a las actividades realizadas en el medio rural entendido tradicionalmente (apoyo en términos de educación, salud, seguridad, otros servicios). Así, en Uruguay, la población residente en localidades de menos de 5000 habitantes, forma parte de lo que se denomina ruralidad nucleada. La misma era de 323.750 habitantes en el 2004, representando el 10% de la población total. De esta manera, sumando la población rural dispersa con aquella que vive en las localidades menores a 5000 habitantes, se llega al 18.2% de la población total del país, aproximadamente 590.000 personas, de acuerdo al Censo 2004. Riella y Mascheroni (2009)<sup>4</sup>, por su parte, establecen que este enfoque no permite apreciar la población que vive de la actividad agropecuaria a pesar de no residir en esa área, e incorporan un segundo nivel de análisis a través del concepto de hogares agrodependientes, definidos como aquellos hogares en los que*

<sup>15</sup> MEVIR, “Memoria Anual 2008”.

*"por lo menos uno de sus integrantes tiene como ocupación principal el sector agropecuario, independiente de su lugar de residencia". Con datos de la ECH 2008, estiman dicha población en 12.7% del total." (MEVIR, 2010.)<sup>16</sup>*

Al mismo tiempo, MEVIR ha construido su gestión en el Plan Quinquenal 2005-2009, diversificando y ampliando sus proyectos de actuación buscando dar respuestas a los nuevos desafíos sociales y a las dinámicas productivas del sector agropecuario uruguayo. En cuanto a la institucionalidad, deben mencionarse los cambios que introduce la ley de rendición de cuentas N°18.362 la habilitación a intervenir en **Montevideo rural** con vivienda productiva.

Mejores oportunidades de empleo y acceso a la vivienda parecen ser las variables de mayor incidencia en la dinámica demográfica de la población rural. Tal como los estudios recientes lo revelan los porcentajes de población pobre e indigente han disminuido en el último periodo, considerando la influencia del crecimiento económico y el impacto de las políticas sociales.

*"El medio rural viene siendo afectado y modificado por múltiples factores: nuevos sistemas de explotación que alteran el uso de la tierra, las dinámicas de los sectores productivos, las nuevas pautas culturales que desarrollan los pobladores rurales. Dentro de estas últimas los cambios que suponen las fuentes de ingresos de las familias, la penetración del sistema educativo y los efectos de las políticas sociales en curso.*

*Se estima que desde que Mevir comenzó su labor, la población habitante de "rancheríos insalubres" se ha reducido drásticamente, asumiéndose que de esta población quedan algunos miles. La pobreza en general y en particular la rural probablemente se verá reducida gracias a las dinámicas del sector agropecuario y la aplicación de las políticas públicas sociales conocidas. La pobreza rural se continuará concentrando principalmente al noreste del país, aunque se podrán identificar algunos focos fuera de esa zona." (MEVIR, 2008)<sup>17</sup>*

El Plan estratégico de MEVIR ha contemplado una diversificación de programas que tienen como población meta a los sectores de pobreza y exclusión social que viven en el medio rural disperso y nucleado. Los datos cuantitativos de resultados e inversión ponen de relieve la acción de MEVIR en sus programas tradicionales a saber: a) construcción de **vivienda nucleada**, b) **unidades productivas** (con un fuerte impulso en el periodo) y c) **mejoras prediales y vivienda aislada**. Sin embargo, la apertura de nuevas líneas de acción a partir de 2008, da cuenta de aspectos cualitativos de cambio, donde se visualiza la nueva orientación de las políticas socio-económicas públicas. En el periodo se crearon tres nuevos programas, se continuó con la capacitación para el trabajo rural y con el tejido de una densa red de relaciones interinstitucionales:

---

<sup>16</sup> MEVIR: "DOCUMENTO DE TRABAJO MEVIR EN EL TERRITORIO: EL ÁREA RURAL Y LOCALIDADES DE MENOS DE 5000 HABITANTES" Jornada de debate 23 de marzo de 2010. Programa de Investigación y Desarrollo, Ec. Yanina Aniotz

<sup>17</sup> MEVIR, "Memoria Anual 2008"

- **Programa Fortaleciendo Vínculos**, se encarga diversas acciones sobre el *stock*: recuperación de viviendas, combate a la morosidad, regularización de alquileres, atención a los reclamos por deficiencias de obras, readjudicación de unidades y escrituración.
- **Investigación y Desarrollo** procura profesionalizar los estudios sobre demanda y planificación integral de la intervención de Mevir. En esta sentido se avanzó en el diseño de una metodología interdisciplinaria y se han producido algunos estudios del que merece destaque el acercamiento al tema de **la pobreza rural**.
- **Programa Trabajo en y desde el Territorio**, ( Hoy Desarrollo rural y Comunitario) se plantea dar continuidad a varios aspectos metodológicos que dejó el “Proyecto de Desarrollo Social de las zonas rurales más pobres del Norte del Uruguay” (**PRODENOR**, URY/BY-310/2003/0076-752 financiado por la Comisión Europea y el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente). Se trata de un aprendizaje institucional que rescata y acumula en torno del concepto de Desarrollo local que implantó el proyecto mencionado: *“...una ampliación de las opciones y las oportunidades de las personas, que abarca la satisfacción de las necesidades básicas pero va más allá, involucrando el aumento de las capacidades individuales y comunitarias y concibiéndolo desde un enfoque que asume las particularidades de cada territorio”*.
- En el plano de la **Capacitación para el trabajo rural** se ejecutó el convenio con DINA E y JUNAE a través del cual se han capacitado un número muy importante de trabajadores rurales. A finalizar el 2009 las autoridades de Mevir y el Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP), acordaron transferir todo el aprendizaje al ámbito del INEFOP y dar por cerrado el convenio en mayo de 2010.
- La **articulación institucional** ha sido otra de las líneas de trabajo desarrolladas, en este plano han continuado las colaboraciones y convenios con diversos organismos donde destacan, la Universidad de la República, facultades de Arquitectura, Derecho, Ciencias Sociales y Ciencias Económicas; Banco de Previsión Social; los Ministerios del Interior, Desarrollo social, Ganadería, Agricultura y Pesca; Vivienda; Cultura, organismos como ANEP, Instituto de Colonización, y por cierto las Intendencias Municipales. (MEVIR, 2008 y MEVIR, 2009)

## **Resultados de la Gestión 2005-2009.<sup>18</sup>**

Al finalizar el quinquenio, se habrían entregado desde la fundación de MEVIR, **23.606** unidades entregadas de las cuales **4.064** corresponden al periodo marzo 2005-marzo 2010. De las unidades entregadas en el período mencionado, aproximadamente **1.656 (1.402 unidades productivas y 254 mejoras prediales)** han sido construcciones que benefician a pequeños productores familiares. Con estas intervenciones se procura fortalecer la infraestructura productiva de estas familias rurales. Otro producto menos conocido son las conexiones de electricidad a las familias rurales. En el quinquenio por intermedio de MEVIR se realizó la conexión de **402** familias a la red de UTE.

Ha sido una especial preocupación del periodo 2005-2009, dar un fuerte empuje a los procesos de escrituración que correspondieren lográndose a la fecha escriturar 1226 viviendas.<sup>19</sup>

En el mismo lapso, se recuperaron judicial y materialmente 290 viviendas que encontraban en estado de abandono. Esto ha permitido que numerosas familias accedan a la vivienda mediante su readjudicación. Por otro lado se vienen realizando reparaciones a viviendas con deficiencias importantes. De las 412 viviendas reparadas desde comienzos del año 2005, poco más de 300 se corresponde a viviendas que sufrieron graves daños por accidentes atmosféricos.

Desde sus inicios esta administración ha tenido una preocupación marcada por abordar y disminuir la morosidad inveterada. En el periodo se han acordado **2.227** planes de pago. En cuanto a las gestiones realizadas ante la constatación de situaciones irregulares con el uso de la vivienda, se considera relevante haber recuperado judicialmente 64 viviendas en 2009, las que se ha dispuesto su readjudicación. En el mismo tema se iniciaron 70 juicios de rescisión de contrato, habiendo sido intimadas 1.104 morosos en su mayoría titulares de viviendas nucleadas.

Como señalamos, MEVIR ha promovido la capacitación laboral de pequeños productores y asalariados del campo. Esto fue posible mediante el convenio que se mantuvo hasta mayo de 2010 con el Programa de Capacitación al Trabajador rural y el programa PRODENOR. Con la suma de ambos esfuerzos se han capacitado en el quinquenio más de 5.500 trabajadores rurales.

El programa de Investigación y Desarrollo, realizó en el entorno de 15 investigaciones de demanda local. En todas ellas se aplicó la metodología interdisciplinaria diseñada oportunamente con la participación de diversos actores institucionales.

La organización dispone desde el 2007 de una oficina de **evaluación y el monitoreo** del accionar institucional. En el marco de la misma se inició un proceso de

<sup>18</sup> MEVIR, "Memoria Anual 2008", "Memoria anual 2009"

<sup>19</sup> Cabe aclarar que la forma de tenencia y adjudicación de MEVIR es el "arrendamiento con opción a compra", cumplido el plazo previsto por el arrendamiento, las viviendas estarían en condiciones de ser escrituradas. Por otro lado debe tenerse en cuenta que anterior al 2005 la preocupación por las escrituraciones era inercial.

planificación operativa sectorial, se realizaron estudios e investigaciones específicas que aportaron nueva información sobre las características socioeconómicas de los adjudicatarios de MEVIR (años 2000/2006); se realizó una caracterización socioeducativa del personal de obra, técnico y administrativo; se desarrolló una investigación sobre el perfil de los aspirantes de MEVIR; se realizaron estudios específicos sobre la participación de los jóvenes y mujeres y comenzó la evaluación del impacto de la intervención en las Unidades Productivas.

Finalmente la Institución viene procurando sustanciar la ley N°18.381 (Derecho de acceso a la Información Pública). A la fecha la autoevaluación realizada indica que se ha avanzado en un 75% de lo auditado por la Agencia para el Desarrollo de Gestión del Gobierno Electrónico y de la Sociedad de la Información y del Conocimiento (AGESIC).

**Ejecución 2005 – 2009**
**Programas urbano habitacionales del sistema público (marzo 2005 - marzo 2010)**

<b>PROGRAMA</b>	<b>SOLUCIONES HABITACIONALES 2005-2009</b>
-----------------	--

**MVOTMA - ANV**

<b>CONSTRUCCIÓN VIVIENDA</b>	<b>CONSTRUCCIÓN VIVIENDA NUEVA PARA ACTIVOS</b>	<b>19207</b>
	CONSTRUCCIÓN MVTOMA (2,3 y 4 dorm)	2294
	MEVIR	4775
	COOPERATIVAS	5531
	CONVENIO MVOTMA - IM	2379
	SIAV - NBE	3024
	VIVIENDAS POR AUTOCONSTRUCCIÓN ASISITIDA Y URBANIZACIÓN	402
	VIVIENDAS REALOJADAS - PIAI	802
	<b>VIVIENDA PARA PASIVOS</b>	<b>1251</b>
	<b>SUB TOTAL _ PRODUCCIÓN DE VIVIENDA</b>	<b>20458</b>

<b>REPARACIÓN STOCK Y ADQ. MERCADO</b>	<b>ADQUISICIÓN EN EL MERCADO</b>	<b>1501</b>
	SUBSIDIO PARA COMPRA VIV USADA (Ingr < 30 UR)	7
	SUBSIDIO PARA COMPRA VIV USADA (Ingr > 30 UR)	382
	CRÉDITO COMPRA VIVIENDA USADA	1112
	<b>REPARACIÓN Y AMPLIACIÓN DE STOCK</b>	<b>15962</b>
	CREDIMAT	11.409
	PRÉSTAMOS MANTENIMIENTO, REFACCION Y AMPLIACION	279
	CONVENIO INTENDENCIAS - REFACCIÓN Y MANTENIMIENTO / REHABILITACIÓN URBANA	1274
	REFACCIÓN VIVIENDAS VACIAS Y PRÉSTAMO PARA COMPRA - ANV	1000
	REFACCIÓN Y COMERCIALIZACIÓN ESQUELETOS EDIFICIOS - ANV	2000
	<b>GARANTÍA Y SUBSIDIO DE ALQUILERES</b>	<b>2606</b>
	FONDO DE GARANTÍA DE ALQUILERES	1546
	SUBSIDIO DE ALQUILERES PARA ESTUDIANTES INTERIOR	100
	SUBSIDIO DE ALQUILERES MUJERES EN SITUACIÓN VD O EMERGENCIA CRÍTICA	20
	SUBSIDIO ALQUILER VIVIENDA PARA PASIVOS VIVIENDAS TRANSITORIAS PARA POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE EMERGENCIA	35
<b>SUB TOTAL _ SOLUCIONES HABITACIONALES</b>	<b>20069</b>	

<b>TOTAL PRODUCCIÓN Y SOLUCIONES HABITACIONALES</b>	<b>40527</b>
---	--------------

<b>URBANO</b>	MEJORAMIENTO BARRIAL -PIAI_ Hogares Directamente Beneficiados	6974
	URBANIZACIÓN DE TIERRAS_ Hogares Directamente Beneficiados	1300

<b>TOTAL Hogares Beneficiados MVOTMA-ANV</b>	<b>48801</b>
--	--------------

### BHU

PRODUCCIÓN DE VIVIENDAS	907
PRESTAMOS INDIVIDUALES	232
<b>TOTAL Hogares Beneficiados BHU</b>	<b>1139</b>

### BROU

PRÉSTAMOS HIPOTECARIOS	945
------------------------	-----

<b>TOTAL SECTOR PÚBLICO</b>	<b>50885</b>
-----------------------------	--------------

Fuente: Gestión del MVOTMA 2005 – 2009

**NOTA:**

MEVIR / PIAI / DINAVI\_FGA y alquileres actualizado al 30/07/2009

DINAVI (convenios con intendencias) actualizado al 27/07/2009

DINAVI (desarrollo de proyectos) actualizado al 16/07/2009

**2**

## **DIAGNÓSTICO DE LA SITUACIÓN ACTUAL**

## Introducción

### Situación general

En el período 2005 - 2009 el país cambió la orientación del modelo de desarrollo social, lo que permitió sentar las bases hacia el logro de objetivos de calidad de vida, igualdad y creación de un nuevo sistema de bienestar y protección social. En este horizonte se debe comprender el esfuerzo puesto en detener los procesos más graves y estimar el valor actual de los indicadores sociales.

Los informes de las distintas secretarías de Estado, organismo y entes dan cuenta de la implementación y de logros alcanzados. En la breve apreciación diagnóstica que presentamos recurrimos a esa información y datos del INE. Por su relevancia destacamos del conjunto de documentos disponibles el "Reporte Social 2009" y el Informe "De la Emergencia a la Equidad" y, en lo específico de vivienda, la publicación "Gestión del MVOTMA 2005-2009". Junto a ellos hemos analizado y, con el auxilio de la Unidad de Estudio y Planificación de DINAVI, en algunos casos reelaborado información estadística suministrada por el INE. Todo ello nos permite reconstruir una situación básica en relación con el estado actual y señalar las tendencias que, según investigadores y analistas especializados, se pueden inferir<sup>20</sup>.

Globalmente, el período muestra una orientación y administración comprometidas en la creación o regeneración de las condiciones de posibilidad, para un desarrollo socioeconómico con crecientes niveles de igualdad y con superación de las condiciones indignas; lo que se manifiesta en las políticas "orientadas a mejorar la calidad de vida de los trabajadores y de las personas en situación de pobreza e indigencia"<sup>21</sup>. El restablecimiento de las condiciones o acondicionamiento para un nuevo desarrollo del país, al decir de Arim (2009), exigió un cambio de orientación económica donde el crecimiento es una condición pero requiere medidas articuladas "(...) *tendientes a promover el dinamismo económico con otras políticas destinadas a fortalecer el sistema de protección social, en su capacidad para cubrir a la población ante situaciones efectivas o potenciales de vulnerabilidad.*

*Así, la estrategia se diseña a partir del convencimiento de la necesidad de restablecer las condiciones para que la economía se sitúe en una senda de crecimiento sostenido, a partir de la situación de fragilidad económica, producto de las secuelas de la crisis de 2002. A la vez se busca combatir los factores que han determinado la persistencia de crisis periódicas en el país. Asimismo, se introducen medidas que apuntan a asegurar una distribución más equitativa de los frutos del crecimiento (aumento del salario mínimo, negociación colectiva con amplia cobertura), y se busca implementar una amplia reestructura del sistema de protección social, cuyo objetivo primordial es iniciar un proceso de adaptación de las políticas públicas a la nueva configuración y distribución del riesgo social".*

---

<sup>20</sup> En tal sentido resulta un documento básico el elaborado por Rodrigo Arim y un equipo técnico en la órbita de la OPP intitulado "El impacto de las Reformas Estructurales y algunos componentes de la Red de Asistencia e Integración Social del Plan de Equidad, sobre la pobreza y la distribución del ingreso", diciembre del 2009.

<sup>21</sup> Informe de Desarrollo Humano, 2008, p.20.

El mejor resultado fue detener y mitigar la situación creada por la crisis del 2002 e iniciar un camino de reformas estructurales y diseño de un nuevo sistema de bienestar y protección. Al mirar la información disponible, observamos que no hubo un cambio sustancial en los indicadores sociales, sí una mejora relativa en varios de ellos donde se destaca el descenso de los porcentajes de indigencia y pobreza. Éstos muestran un comportamiento a la baja, junto a una estabilización del comportamiento del ingreso de los hogares al detenerse la caída que había generado un marcado empobrecimiento de sectores medios y una pérdida de poder adquisitivo en sectores medios altos. En tal sentido actuaron las políticas específicas, como el PANES y las políticas de protección, y las políticas generales del Plan de Equidad, como el FONASA, la re-estructura del sistema de protección vinculado a prestaciones económicas y seguridad social, el mayor control sobre la irregularidad contractual en el mercado laboral privado y la reinstitucionalización de los Consejo de Salarios tripartitos, entre otras.

A nivel de los logros generales hay que resaltar el avance hacia una *institucionalidad soporte* para una estrategia de desarrollo social y económico del país. En ese esfuerzo se ubican la implementación de mecanismos de coordinación, el fortalecimiento de instituciones consideradas claves (BPS y DGI) y la creación del MIDES. Complementariamente, se fue creando y implementando un *sistema de información* y se avanzó en la *instalación de sistemas de monitoreo y evaluación* en ministerios, organismos estatales y entes descentralizados, buscando desarrollar bases empíricas para la toma de decisiones y para informar a la población y alimentar el debate público. En relación con las políticas sociales públicas en la órbita de Presidencia, se creó la Unidad de Evaluación Prospectiva de Políticas Públicas dentro del Área de Políticas Sociales de la OPP, cuyo objetivo es brindar apoyo técnico en la toma de decisiones a las distintas instituciones estatales, a través de evaluaciones *ex ante* de diseños alternativos de política social. El mismo apoya la evaluación del gasto público y de las políticas públicas en términos de eficiencia y eficacia para el bienestar, la equidad y la cohesión social<sup>22</sup>.

En el quinquenio se sucedieron, un primer tiempo orientado a atender la emergencia y, un segundo tiempo de implementación de nuevas políticas. El año 2007 es el momento de inflexión, pues comienzan a ejecutarse cambios estructurales como reforma tributaria y reforma de la salud.

Aún es pronto para una evaluación acabada de las políticas implementadas. Es claro que se fue incrementando el aporte colectivo a las políticas sociales y seguridad social lo que se expresa en el aumento de la participación del GPS en el PIB y su participación en el GPT que de 62,7 en el 2005 pasa a 74,2 en el 2008.

El conjunto de estas políticas y mecanismos puestos en juego está impactando favorablemente en aspectos específicos como el aumento del empleo, el descenso de la desocupación, una mejora de la distribución. El caso más claro es el descenso de la desocupación. La tasa de desempleo alcanza porcentajes de 7.9 % en 2008, siendo 13,1% en el 2004, si bien mantiene desigualdades según sexo y grupo etario, en desmedro de los jóvenes y de las mujeres. También esta situación de desigualdad ha persistido en el primer quintil donde continúa ubicada por encima de 15%.

---

<sup>22</sup> Cfr. Documento "Unidad de Evaluación Prospectiva de Políticas Públicas. Objetivos y Alcances". Oficina de Planeamiento Presupuesto, Diciembre 2008

Estos dos últimos aspectos muestran un rezago en relación con la meta ODM que Uruguay se propuso, lo que exige a las políticas públicas acciones afirmativas directas para la inclusión definitiva y sostenible de estos sectores.

En términos de ingresos la situación muestra una recuperación salarial clara respecto de la crisis 2002, con desigualdades según sector y con un aumento promedio acumulado real entre julio 2005 y enero 2008 del 11.5% (un mínimo de 2.3% y un máximo de 26.5%). Se mantuvo el nivel del salario real. Ahora si estudiamos la evolución de los ingresos según fuentes, la recuperación de ingresos es clara en patrones y cooperativas mientras que no aparece en trabajadores por cuenta propia. El informe de OPP se detiene en la participación de los quintiles mostrando una apropiación muy fuerte por parte del último quintil 46.4% en el Interior y 49.6% en Montevideo, mientras que para el primer quintil 6.1% y 4.7% respectivamente, o sea una razón cercana a 10 que se mantuvo entre el 1998 y 2008. Por otra parte, cabe señalar que el quinto quintil más que duplica al cuarto quintil. La recuperación de los ingresos aún no alcanza el nivel del 1998 aunque se acerca mucho al mismo y la evolución de la distribución por índice de Gini, pos reforma tributaria, desciende un punto en el período, habiendo alcanzado niveles más altos de concentración. Lo dicho debe ser complementado con otras miradas que aportan elementos de interés.

Transcribimos aquí un párrafo con apreciaciones del informe de coyuntura del Instituto de Economía, publicado en Tendencias y Perspectivas que parece importante considerar:

*"En efecto, en el primer trimestre de 2009 todas las fuentes de **ingresos de los hogares** (excepto los ingresos patronales) crecieron en términos reales, provocando que el ingreso medio real de los hogares se incrementara 7% respecto a igual período de 2008. A su vez, en los primeros cuatro meses de 2009 el **empleo** continuó aumentando respecto a igual período del año anterior, si bien el comportamiento fue diferente dentro del cuatrimestre. Luego de haber crecido 2,1 puntos porcentuales (pp) en términos 2. Los índices trimestrales de volumen físico de la demanda agregada y de sus componentes (formación bruta de capital fijo y consumo final) fueron desestacionalizados utilizando el paquete estadístico Demetra 2.0 (TRAMO-interanuales en los meses de enero y febrero, la tasa de ocupación se redujo 0,1 pp en el promedio de marzo y abril. De esta forma, con algo de rezago la crisis internacional también comenzó a reflejarse en el mercado de trabajo uruguayo. De todos modos, ello no provocó un cambio sustantivo en la tasa de desempleo de todo el país, que en el promedio de los primeros cuatro meses de 2009 ascendió a 7,8%, mientras que en el promedio de 2008 fue de 7,6%."<sup>23</sup>*

Las remuneraciones en términos de ingresos de los hogares son el principal recursos con el que cuentan los hogares. Siendo así nos detuvimos en la consideración del ingreso según ECH y elaboraciones propias para estimar pobreza y dificultad de acceso al mercado a través de crédito hipotecario. El informe prospectivo de OPP indica que las reformas van a impactar positivamente disminuyendo los niveles de pobreza, aunque deja claro que para los hogares numerosos la situación es muy comprometida.

En base a información correspondiente a la ECHA 2007 y a la Encuesta Nacional de Gastos e Ingresos de los Hogares 2006 del INE el estudio de OPP estima la evolución posible analizando escenarios alternativos en términos del impacto de las reformas sobre la evolución de la pobreza y de la indigencia y, segundo término sobre la

<sup>23</sup> IECON, Tendencias y Perspectivas, Julio 2009, p.3. Lo resaltado corresponde al texto original.

evolución de la desigualdad. La primera observación que destacan los autores y que nos interesa en este capítulo refiere a la constatación de que el conjunto de las reformas tiene un impacto que permite superar el umbral de pobreza en tanto aisladamente acercan a los hogares al umbral pero muchos no logran superarlo. Es aún más fuerte el impacto sobre la indigencia. La segunda observación que queremos retener refiere al análisis según número de menores de 18 años integrantes del hogar donde el estudio propone que es mayor el impacto cuando es mayor el número de menores en hogar. Sin embargo nos recuerda que esto obedece al FONASA, la Tarjeta Alimentaria y la Asignación Familiar Mejorada conjuntamente, o sea se trata de hogares que continúen percibiendo estas transferencias. Por nuestra parte anotamos que se trata de una disminución en la pobreza económica y no una transformación de la condición socioeconómica en términos de grados crecientes de autonomía económica. A los efectos de la vivienda esto es un dato importante ya que mejora la situación para los hogares perceptores de otras fuentes de ingreso al liberar gastos destinados a cuidado y educación de los/as hijas/os o menores a cargo.

En relación a la desigualdad, el informe pronostica un descenso más pronunciado por impacto de las reformas y un impacto favorable decreciente según se avanza en el nivel del ingreso per cápita a punto de partida, lo que se analiza simulando la variación del valor del índice Gini y la variación del ingreso por deciles.

Lo señalado anteriormente tiene gran importancia para las definiciones que deberá tomar la política de vivienda si pensamos que la mayor parte de la población no puede acceder al mercado bancario para acceder a una vivienda.

## **FUENTES**

Arim, Rodrigo; Colacce, Maira; Colafranceschi, Marco; Oreiro, Cecilia; Sanguinetti, Martín; Tenenbaum, Victoria y Vera, Sabine "El impacto de las Reformas Estructurales y algunos componentes de la Red de Asistencia e Integración Social del Plan de Equidad, sobre la pobreza y la distribución del ingreso". Presidencia de la República, OPP, diciembre del 2009.

IECON "Tendencias y perspectivas de la economía uruguaya (julio de 2009)". PDF. Instituto de Economía. Facultad de Ciencias Económicas y de Administración. Universidad de la República. Disponible en la página web: <http://www.iecon.ccee.edu.uy/TendyPers07-09.pdf>

Martínez Bengochea, Pablo "Desarrollo humano y cohesión social en Uruguay. Una estrategia para la reducción de la pobreza al 2015" Documento de circulación restringida elaborado para la Dirección Nacional de Políticas Sociales del MIDES, Octubre del 2008

MVOTMA, Gestión del MVOTMA. 2005-2009. ISBN 978-9974-7610-7-0

PNUD - Desarrollo Humano en Uruguay 2008. Política, Políticas y Desarrollo Humano. Coordinación general Constanza Moreira. Pnud, 2008. ISBN 978-92-990052-1-7

Presidencia de la República - Reporte Social 2009: Principales características del Uruguay Social. OPP, AGEV, MIDES, Junio, 2009

Presidencia de la República, Consejo Nacional de Políticas Sociales - Objetivos de Desarrollo del Milenio. Uruguay, 2009. Informe País. Diciembre 2009

## Los desafíos que el quinquenio precedente legó.

En el Plan Quinquenal 2005-2009 se puso énfasis en diseñar e iniciar la implementación de una nueva política de vivienda y hábitat que, progresiva y creativamente, pueda dar respuesta al conjunto heterogéneo de problemas habitacionales y de política social pública.

Sin duda todo Plan Quinquenal se ha propuesto metas que son alcanzables en términos de ejecución y objetivos que son de más largo aliento. La distinción entre lo alcanzable en un periodo y lo que requiere plazos mayores se vuelve más claro cuando se mira hacia atrás el recorrido realizado, y se evalúa lo hecho a partir de la experiencia transitada.

En ese sentido, se ha considerado pertinente realizar una enumeración tanto de asuntos que no pudieron ser abordados o cuyo abordaje no fue suficiente o acertado con relación a la dimensión o complejidad del problema planteado.

En la exposición se siguió el criterio de presentar conjuntamente, bajo la forma de listado en enunciados, un reporte que clasifica temas sin establecer un orden de prelación, considerando su determinación mutua:

1. Los **temas estructurales de impacto** determinados por la relación entre las necesidades habitacionales de la población en su diversidad y el monto de inversión pública (FNVyU) posible, cara a cara con el porcentaje de población que depende de un Plan de intervención pública en vivienda.

El tema presentado corresponde, tanto a la dimensión económico-financiera del acceso y permanencia universal a una vivienda adecuada a ciudadanos y ciudadanas, como al diseño de políticas y programas, con la dificultad añadida de su implementación. La gestión 2005-2009 esbozó como línea de futuro, tanto por el necesario aumento de los recursos públicos y muy definidamente en la incorporación de recursos privados. Esta plataforma fue concebida de la mano de la continuidad de una política habitacional pública adecuadamente diseñada y previsible para los actores, que fuera abordando en un tiempo razonable, y en forma abarcativa y progresiva el conjunto de la demanda de servicios habitacionales con pluralidad y diversificación de alternativas.

A continuación se listan algunos de los asuntos específicos que requieren acciones importantes:

- Terminar de ajustar procedimientos, modalidades, consensos sociales e institucionales que progresiva y sostenidamente, aseguren y acrecienten la participación de los sectores de pobreza y exclusión en los programas de vivienda pública, de modo que se garantice su permanencia en soluciones dignas.
- Establecer una propuesta para la población de 55 años y más que no puede acceder a través del mercado por no ser sujeto de crédito. Población que por superar el tope de ingreso o por no poseer una prestación contributiva no está prevista en las soluciones habitacionales del BPS.
- Afinar la participación del BHU, BROU y sector bancario privado en la política nacional de vivienda: ampliación de las condiciones y mejora del crédito para alcanzar a sectores con ingresos medios.

- Generar planes territoriales de mediano y largo plazo para revertir los procesos duros de segmentación socio-territorial creados por la propia acción pública, a través de en una acción articulada, DINAVI; ANV; PIAI e Intendencias, MIDES, INAU, ANEP y sociedad civil organizada, que se propongan modificar el presente y prevenir el futuro, reconvirtiendo zonas estigmatizadas en ciudad democrática e inclusiva.
2. Los **temas de la gestión interinstitucional**, en especial como socio privilegiado en la acción en territorio, las intendencias y los municipios. Si bien en el periodo existió un importante avance es necesario construir el marco general de la propuesta descentralizadora de la política habitacional - objetivos, criterios y estrategia- que junto a los procedimientos protocolizados, orienten y organicen **la política y gestión de la Dinavi con las Intendencias, particularmente como co ejecutoras del PQ**
- Formalizar la propuesta de protocolo para convenios con las intendencias
  - Implementar un sistema de información, evaluación y monitoreo a las intendencias de los Convenios integrado a los sistemas de información y monitoreo del MVOTMA.
  - Fortalecer la gestión de las oficinas DINAVI\_MVOTMA en los programas por convenio con las intendencias. La regionalización es el instrumento definido pero el desafío es su implementación.
  - Elaborar estrategias diferentes de acuerdo a las fortalezas y debilidades de las Intendencias en su heterogeneidad político institucional y organizacional, que en muchos casos se corresponden con las realidades territoriales y socio-económicas.
3. Los **temas referidos a los programas diseñados durante el Plan Quinquenal 2005-2009, sus dificultades de implementación y la ampliación de su cobertura**. En relación a programas existentes o ya diseñados pero no implementados, parece necesario darles algunos mayor impulso como a los vinculados con el déficit cualitativo y a otros ponerlos en marcha de modo de lograr una mayor cobertura o llegada de los mismos.
- Ajustar las propuestas de intervención que permitan ampliar la línea de préstamos/subsidios para la mejora o ampliación de vivienda, tanto para el *stock* de vivienda pública (Conjuntos habitacionales ANV, Intendencias, MVOTMA-NBE, eventualmente BHU) de modo que se encuentren alternativas para facilitar los procedimientos y la gestión de los destinatarios.
  - Actualizar y ampliar la línea de mejora o ampliación de vivienda en los convenios con las intendencias. Se hicieron convenios con varias intendencias con buenos resultados, pero no se llegó a los 19 departamentos, considerando que se trata de un programa que da buenos resultados.
  - Implementar como programa con alcance nacional tanto la Atención Primaria Habitacional como el Fondo de Garantía de Alquiler. Ajustar y aprobar las acciones afirmativas que permitan el acceso a soluciones de vivienda transitorias o definitivas las familias que realicen el proceso previsto por la Atención Primaria Habitacional. Ajustar los mecanismos de acompañamiento

de los procesos y su articulación con el sistema de programas sociales complementarios.

- Ampliar la cobertura de programas de **autoconstrucción asistida** en convenio con Intendencias o ejecutados desde Dinavi u otros co-ejecutores.
- Repensar los programas de “cooperativa de vivienda” para dar respuesta a la demanda de familias con ingresos mayores a 60 UR que no acceden al crédito bancario, así como facilitar el acceso a los sectores de menores ingresos, para quienes la gestión resulta excesivamente compleja y costosa. Ello incluye los actuales programas clásicos de cooperativas de vivienda previstos en la normativa vigente, así como la indagación de innovaciones en proyectos colectivos que se diseñen con otras propuestas jurídicas.

4. Los **temas del diagnóstico habitacional nacional, departamental y municipal.**

Los estudios y consultorías realizados en el periodo, sobre demanda y necesidades habitacionales, sobre condiciones deficitarias del *stock* habitacional, los procesamiento de datos con pobreza e indigencia, las características de los hogares, el *stock* habitacional vacío y su comportamiento, la evaluación de los programas habitacionales desde el punto de vista económico, social y arquitectónico y la evaluación de diversas tecnologías constructivas, constituyen antecedentes valiosos para la imperiosa necesidad de concretar un **sistema de información habitacional del MVOTMA**, en tanto éste constituye un prerrequisito para llevar adelante su competencia específica : diseño, evaluación y monitoreo de los programas habitacionales. Es recomendable plantearse metas alcanzables y comenzar con el procesamiento de algunos indicadores relevantes.

5. Los **temas de la administración del Fondo Nacional de Vivienda y Urbanización**, dado que históricamente ha sido una debilidad del sistema, en cierta forma porque la devolución de los préstamos se sucede en plazos largos y se distancian del momento que surgieron los instrumentos y los programas que los generaron. Por lo que debe preverse una institucionalidad sólida para la gestión de préstamos y subsidios, el recupero, la prevención de la morosidad y la implementación de los procedimientos del monitoreo y la revisión de los subsidios, en especial el subsidio a la cuota y a la permanencia. Este asunto constituye un desafío de envergadura por las consecuencias que genera en la sociedad las formas inequitativas o negligentes de administración de los recursos públicos, reforzando las formas regresivas de convivencia y desprestigiando las formas de la solidaridad y conciencia social-pública. Esto supone un esfuerzo de intrainstitucionalidad del sistema público de vivienda de modo de prevenir y amortiguar las consecuencias de eventuales ciclos de dificultades económico-financieras y asegurar la sustentabilidad del sistema.

6. Organizar una **línea de cooperación nacional e internacional** para proyectos, convenios, intercambios para mejora o cualificación de la implementación y para el acceso a recursos extra presupuestales.

## **Componentes para un diagnóstico**

---

A continuación se exponen, tal como lo expresa el título de este capítulo, componentes para la construcción de un diagnóstico.

No hay un solo diagnóstico, en cada caso se escoge una metodología, una temporalidad, una forma de mirar la realidad e interpretarla.

Inclusive, es importante indicar que se trata de operar en una realidad dinámica que a su vez cambia como resultado de las acciones que se realizan. Por esa razón, a la vez que es importante contar con información de calidad, se estima pertinente destacar considerar la necesaria condición de incertidumbre, propia de los procesos *de* y *en* el territorio.

Cada una de las perspectivas expuestas permite identificar las estrategias de respuesta que constituyen el plan.

Todos los estudios referidos para constituyen una aproximación a la dimensión cuantitativa y cualitativa, entendida ésta desde todos los aspectos que involucra el tema: sociales, arquitectónicos, urbanísticos, económicos, jurídicos.

Se estima de gran importancia la realización del Censo 2011, con la ampliación del relevamiento de datos relativos a la vivienda.

### **1. La perspectiva del hábitat de las zonas de riesgo de inundación**

#### **Antecedentes**

En 2007, comienza su actividad el equipo IDU (Inundaciones y Drenaje Urbano), en el ámbito de la entonces recientemente creada de la DINASA (Dirección de Aguas y Saneamiento) del MVOTMA, (Ley de Presupuesto 2005-2009, Ley N°17.930, de 19 de diciembre de 2005) quienes apoyan al igual que otros actores a la recuperación del evento de 2007.

Coincide a su vez con el impulso generado a partir del impacto de las inundaciones que afectaron a más de 10.000 personas, fundamentalmente en los departamentos de Durazno, Soriano y Treinta y Tres, y del trabajo coordinado, interinstitucional e interdisciplinario, desarrollado por el Grupo Interinstitucional de Apoyo a los Afectados por las Inundaciones (GI)<sup>24</sup>, creado en mayo de ese mismo año, del cual surgen importantes acuerdos entre las instituciones participantes.

Se consolidó la necesidad de actuar de forma integrada, sistémica, entre todos los organismos vinculados con la planificación del desarrollo y la gestión del territorio.

Las inundaciones de 2009, se presentaron cuando los actores clave han desarrollado y consolidado capacidades a nivel nacional y local. Se ha sistematizado la experiencia, y

---

<sup>24</sup> Ver *Del desastre a la oportunidad*. Inundaciones de mayo de 2007. Informe de consultoría para el seguimiento y elaboración de planes de recuperación, Arq. Raquel Lejtregger, Proyecto URU/07/005 "Fortalecimiento de las Capacidades del País en el Proceso de Recuperación". Presidencia de la República, Sistema Nacional de Emergencias, PNUD. Montevideo, 2008.

se ha avanzado en la generación de criterios técnicos validados, que permiten planificar las acciones de recuperación como parte del proceso integral de desarrollo, con visión transversal y sistémica de la gestión de riesgo.

### **Aspectos metodológicos**

Como se ha expresado al comienzo de este capítulo, la construcción de la información en este campo es un trabajo en permanente progreso enmarcado en procesos de reducción de incertidumbre.

Sin embargo, también es posible disponer de información relevante para la toma de decisiones y en forma paralela a la construcción de información, realizar acciones concretas, en áreas prioritarias.

De acuerdo a los avances del Programa de Cartografía de Áreas Inundables (DINASA\_MVOTMA), se cuenta con información dispar para las distintas ciudades, en función de los avances de los estudios realizados en cada caso.

En algunos casos, como el de la ciudad de Artigas, los relevamientos son recientes (diciembre 2009 – enero 2010) y fueron realizados conforme a las pautas acordadas con la DINASA\_MVOTMA, el Grupo de Gestión de Riesgos que funciona en el ámbito de la Comisión Sectorial de Extensión y Actividades en el Medio (CSEAM) de la Universidad de la República y el Centro Coordinador de Emergencias Departamentales (CECOED).

En otros casos, la información es procedente de relevamientos que no fueron realizados conforme a las directrices hoy vigentes, pero asimilables, o con información de calidad que permite inferencias.

En el otro extremo, están aquellos casos en los que la información obtenida es asistemática o escasa, basada muchas veces en reportes históricos de prensa o de evacuados relevados por distintas organizaciones con criterios disímiles, que de todas maneras han sido recogidos con el fin de orientar en cuanto a las localizaciones de mayor riesgo, y a la escala de las intervenciones necesarias.

Se han determinado 5 categorías para la calificación de las ciudades, de acuerdo al impacto relativo de la inundación en ellas, definidas por la cantidad de evacuados en un evento y la frecuencia de los eventos medidos en estos últimos 10 años por el Sistema Nacional de Emergencias entre otros.

Las categorías son: *muy alto riesgo, alto riesgo, riesgo medio, riesgo bajo y fundamentalmente solo por drenaje.*

Se seleccionaron como ciudades prioritarias aquellas con índice *muy alto y alto* mayores a 10.000 habitantes, y se cuantificaron los evacuados en inundaciones frecuentes en estos años.

De acuerdo a estimaciones realizadas en base a datos proporcionados por la DINASA\_MVOTMA, la Intendencia Municipal de Montevideo, datos históricos del Sistema Nacional de Emergencias, datos relevados en el año 2007 en el marco del Proyecto PNUD URU/07/005, "Fortalecimiento de las Capacidades del País en el

Proceso de Recuperación”, podría estimarse en más de 8.000 familias las que en forma recurrente son asistidas por el Estado a causa de eventos de origen climático o ambiental.

Es necesario indicar que no todos los inundados son potenciales realojados.

Si bien para la definición de las zonas potencialmente urbanizables se toman zonas de peligro con mayor rango de seguridad, para la ciudad existente, dado los altos costos (económicos, sociales, urbanísticos) que implican las acciones de reubicación entre otros, se estima conveniente considerar también medidas de mitigación, preparación para el evento y alerta temprana, con una mirada integral del territorio.

La definición de la estrategia dependerá de numerosos factores ya que el riesgo no se define sólo por la magnitud de la amenaza. Es así que para definir los potenciales realojos se considera fundamentalmente<sup>25</sup>:

- La vulnerabilidad de la población afectada: Los sectores con menor resistencia y resiliencia, necesitan mayor asistencia del Estado para resistir el impacto y recuperarse del evento. Es prioritario la focalización en estos sectores.
- Consolidación de la urbanización: Los sectores con mayor cantidad de servicios y mejor nivel de construcción tienen buenos niveles de habitabilidad en los momentos que no hay evento. Pensar en medidas de mitigación y alerta para estos sectores se considera una opción válida.
- Proyectos urbanos definidos en el Plan Local: Las zonas inundables ocupadas por viviendas, que son pasibles de conformar proyectos urbanos (espacios públicos, actividades compatibles con el río) pueden definirse como zonas prioritarias para la realización de realojos. Esto promueve a que dicha zona no sea nuevamente ocupada, fenómeno muy extendido cuando no se planifica el realojo conjuntamente con estrategias para el área inundable vacante.
- Implantación urbana (proximidad a servicios): Existe suelo inundable en zonas de la ciudad con buenos servicios urbanos, proximidad al centro, calidades urbanas en general altas. Muchas veces la cartera de tierra para realojos no presenta iguales características. En estos casos también habría que realizar valoraciones especiales.
- Apropiación e integración barrial: En muchos casos los barrios presentan altos grados de cohesión social, con redes sociales muy fuertes, donde el curso de agua oficia como un agente de significación e identidad barrial. Este valor debe ser considerado a la hora pensar en un realojo.
- Re-significación del área inundable: El valor otorgado al espacio del río como proveedor de bienes u ocupación donde se despliegan estrategias de sobrevivencia, muchas veces es sobre-dimensionado, ya que en casos concretos este hecho no se ha podido constatar en la realidad. Es importante re-significar el área otorgándole un valor ambiental, turístico, patrimonial, disfrutable para todos/as más allá del carácter de proveedor que usualmente se les da, evitando que este sea un elemento que obstaculice planes de realojos.

Históricamente, en muchos de estos casos la asistencia ha sido cíclica y sin una solución definitiva (cuando las familias regresan a su vivienda luego de la situación de emergencia), o se brindan soluciones definitivas a las familias damnificadas y luego, aluvionalmente se generan nuevas demandas desde las mismas áreas (cuando algunas familias son realojadas y otras ocupan las áreas libres luego de la emergencia, áreas que permanecen sin recuperación ni usos alternativos como la

<sup>25</sup> De documento de trabajo DINASA\_IDU, 2010.

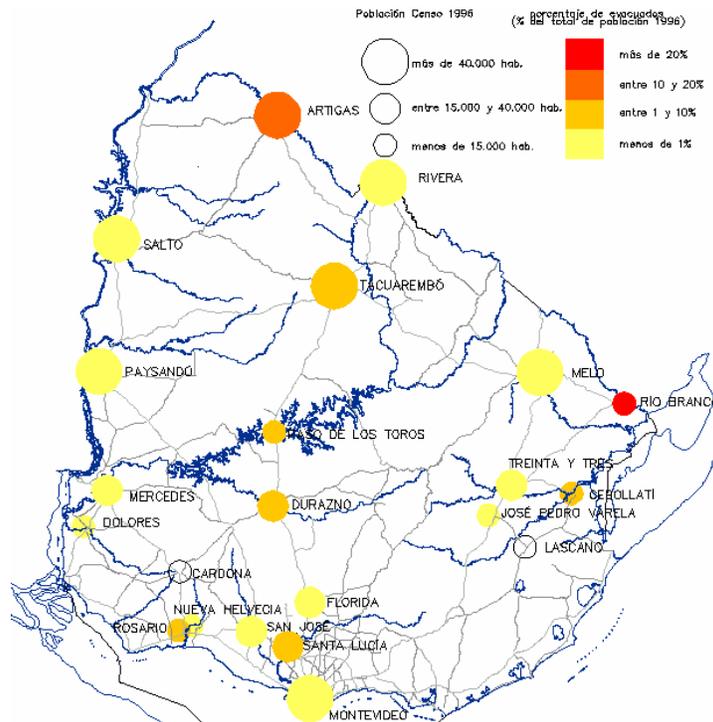
parquización u otros, ni vigilancia territorial que prevenga la generación de nuevos asentamientos).

Prevenir es más sencillo que recuperar. Se reconocen dinámicas de reocupación de áreas inundables en casi todas las ciudades afectadas. Es necesario coordinar las acciones de realojos con aquellos sectores que son responsables de la gestión del área inundable, y considerar como parte de los planes y presupuestos las acciones como las demoliciones, la realización de proyectos ejecutivos de actividades compatibles con el río, el mantenimiento de espacio público, la policía territorial.

Por esta razón se estima prioritaria la inversión en mitigación y prevención de riesgos, ya sea a través de la reubicación de las familias o de la rehabilitación y consolidación con acciones de mitigación en los casos que corresponda, con el fin de asegurar la calidad de vida en forma definitiva y sostenible.

Se trata de procurar la equidad de políticas públicas en sectores con similar nivel de vulnerabilidad social. Se deben planificar en forma conjunta las medidas en realojos tomando como unidad integral el barrio. Muchas veces familias con vulnerabilidad similar, viviendo a cuadra de distancia de la zona inundable reciben apoyos muy dispares. Si se apoya únicamente a "*los inundados*" es un aliciente para la ocupación de estas zonas, entendiéndose además que es un estigma para estas familias.

El mapa de riesgos por inundación se presenta como una herramienta fundamental para la toma de decisiones. Se presenta como un instrumento dinámico que se construye a partir de la información existente. Se considera que existe un nivel mínimo suficiente de información para la elaboración del mismo que estará definido por los protocolos que se definirán por la DINASA.



**Población evacuada sobre población total (hasta 2006)**

Fuente: Inundaciones urbanas en el Uruguay: del río amenaza al río oportunidad. Nicolás Failache, Adriana Piperno, Pablo Sierra, Alma Varela. Facultad de Arquitectura, Universidad de la República. 2004 - 2006

Algunos datos que pueden ser orientadores en el dimensionamiento del tema:

	DEPTO	CIUDAD	POB TOT	PRIORIDAD INUNDACIÓN DE RIBERA	EVENTO MÁXIMO		EVENTOS TOTALES	EVENTO RECURRENTE		
					AÑO	CANTIDAD DE PERSONAS AFECTADAS	CANTIDAD DE EVENTOS (2001-2005)	CANTIDAD	PERSONAS AFECTADAS PROMEDIO	% SOBRE LA POBLACIÓN TOTAL
1	ARTIGAS	ARTIGAS	41687	MUY ALTA	2001	5069	11	5	619	1,5
	ARTIGAS	BELLA UNION	13187	ALTA	2009	65	2	2	44	0,3
2	CANELONES	CANELONES	19631	ALTA	2002	282	3	2	116	0,6
	CERRO LARGO	RIO BRANCO	13456	MUY ALTA	2002	3000	4	4	75	0,6
5	DURAZNO	DURAZNO	33576	MUY ALTA	2007	6966	10	8	549	1,6
	MALDONADO	SAN CARLOS	24771	ALTA	2005	97	3	3	72	0,3
10	PAYSANDÚ	PAYSANDU	73272	MUY ALTA	2009	4355	9	7	71	0,1
14	SALTO	SALTO	99072	MUY ALTA	2009	3230	13	7	146	0,1
16	SORIANO	MERCEDES	42032	MUY ALTA	2010	3512	4	3	129	0,3
17	TACUAREMBÓ	TACUAREMBO	51224	ALTA	2002	500	9	7	150	0,3
	TACUAREMBÓ	PASO DE LOS TOROS	13231	ALTA	2002	600	4	4	308	2,0
	TACUAREMBÓ	SAN GREGORIO	3673	ALTA	2002	140	2	2	97	3
18	TREINTA Y TRES	TREINTA Y TRES	25711	ALTA	2007	2800	7	6	77	0,3

## A modo de conclusión

El escenario en el que se manifiesta el riesgo es el ámbito local. Las causas ni las áreas de impacto tienen correlación con los límites administrativos departamentales, ni municipales. Por eso, si bien el nivel local es que emerge como apropiado para la gestión, requiere a su vez de sistemas más amplios, de distinta escala, de lo local a lo nacional, que *"avalen, promuevan y estimulen la gestión sin apropiarse del proceso"* (Lavell, 2002)

De acuerdo a datos relevados por la IMM, el número de **familias en asentamientos irregulares del departamento de Montevideo, ubicada en terrenos inundables o contaminados que requiere ser realojada, asciende a 2062**. De ellas, **721** han sido categorizadas con el más alto riesgo por lo que **requieren ser relocalizadas en forma altamente prioritaria y urgente**.

En este sentido, el desafío es la máxima coordinación y la definición de las estrategias y planes en forma compartida, entre todos los actores a nivel nacional y local que tienen incidencia en el proceso, avanzando en la construcción de los datos en todo el territorio, creando sinergias para la prevención y mitigación de los efectos de eventos adversos futuros, y desarrollando estrategias integrales en el territorio.

## 2. La perspectiva de la situación socio - habitacional

### Fragmentación socio - urbana en pueblos y ciudades

La consideración sintética de este relevante tema se desarrolla a partir de la descripción de las principales vulnerabilidades socio-urbanas. Luego, se presentan situaciones diferenciadas que interpretan el proceso de la fragmentación socio-urbana y se describen configuraciones urbano-habitacionales que caracterizan a las periferias críticas en pueblos y ciudades. Finalmente se apuntan lineamientos programáticos, desde el objetivo del desarrollo urbano equitativo, sustentable, que garantice la igualdad de acceso a los beneficios de la ciudad para todos.

La fragmentación socio-urbana, es un fenómeno contemporáneo que se constata a nivel global, tanto en países altamente industrializados como en nuestra región.

Se expresa en diversos planos de las sociedades, entre los cuales se puede destacar la división social del espacio en las ciudades.

El proceso de la fragmentación se verifica en diversas escalas. A nivel del país en su conjunto se pueden reconocer micro regiones que tienen desarrollos desiguales y por lo tanto condiciones de vida de sus habitantes diferenciadas. A su vez, a escala de los espacios urbanizados, de pueblos y ciudades, diferentes trabajos de investigación han demostrado la agudización de la fragmentación socio-urbana a partir de la década de los 80, proceso que se procura mitigar con la implementación de diversas políticas sociales, incluida la urbano habitacional.

### Vulnerabilidad socio-urbana

El debilitamiento de las *estructuras de oportunidades*<sup>26</sup> en los barrios donde predominan sectores sociales de bajos ingresos, en términos generales se caracteriza por:

- la presencia de importantes sectores de población afectados por el desempleo, la informalidad y precarización laboral, y los bajos salarios;
- el incremento de hogares monoparentales de bajos ingresos, en el marco de transformaciones de los arreglos familiares; y
- la existencia de importantes carencias a nivel educativo; rezago en primaria y altos índices de deserción en el primer ciclo de secundaria.

Esto indica que los principales factores causantes del fenómeno son de tipo estructural y están más asociados a la distribución del ingreso y al acceso a empleo de calidad, que al volumen bruto de los indicadores económicos generales. A la vez, dado que ambas variables son fuertemente inerciales, no deben esperarse auto-ajustes del sistema sin intervención del estado. En ausencia de políticas de redistribución de la riqueza, tanto las crisis como los períodos de bonanza económica tienden a aumentar las desigualdades sociales. Como corolario, las medidas a adoptar desde el punto de vista urbanístico deben estar alineadas con una política integral de combate a la pobreza y la exclusión, sin la cual toda intervención de tipo urbanístico será insuficiente.

---

<sup>26</sup> Concepto desarrollado en "Estructura de Oportunidades, Activos de los hogares y Movilización de Activos" del Proyecto "Activos disponibles, Estructuras de Oportunidades y Vulnerabilidad Social", Fundación Ford, Investigadores Responsables Kaztman R., Wormald D, Colaborador Asociado, Roberts B. (UCUDAL-Universidad Católica de Chile-University of Texas at Austin).

Estas dimensiones están presentes e impactan negativamente en el hábitat, así como en las posibilidades de acceso y permanencia en la vivienda: y a su vez las políticas públicas del sector frecuentemente han agudizado esta situación de insustentabilidad socio-urbana. En este sentido, se destaca la densificación de periferias críticas con programas habitacionales de muy baja calidad urbano-arquitectónica para sectores de población vulnerables.

A grandes rasgos y desde el punto de vista histórico, puede describirse el accionar de las diversas reparticiones Estado en el fenómeno de la segregación residencial como una conjunción de intervenciones que producen efectos contradictorios, por ejemplo, la consolidación de poblaciones en áreas inapropiadas por un lado (por ejemplo, las políticas denominadas de “erradicación” de asentamientos de los años 70) y por otro lado la densificación de áreas centrales (cooperativas en Ciudad Vieja).

En las últimas décadas pueden identificarse algunos hitos en que la orientación general de la política de vivienda cambió sustantivamente. Un ejemplo de esto es la adopción del criterio único de la “solvencia económica” para segmentar el público objetivo de las políticas de vivienda, cuyos resultados fueron regresivos desde el punto de vista de la segregación residencial, ya que la localización de las viviendas para cada público objetivo se guió de acuerdo al mínimo costo posible, produciendo así soluciones en la periferia para las poblaciones más pobres. Ejemplo inverso sería la nueva modalidad de cooperativas implementada en la administración pasada, con una orientación novedosa que integra familias de diversas franjas de ingreso en los mismos complejos habitacionales, resultando así progresiva desde el punto de vista de la fragmentación social.

### **Situaciones diferenciadas de fragmentación**

Desde la perspectiva de la fragmentación socio-urbana vinculada al hábitat, se distinguen tres situaciones que coexisten en el territorio, que requieren de estrategias específicas:

- la segmentación social y segregación residencial, refiere al distanciamiento espacial de los sectores sociales de altos ingresos;
- la segmentación social y la segregación urbano-residencial, denomina el aislamiento social de sectores de población de bajos ingresos, que habitan barrios con carencias críticas en materia de servicios urbanos; y
- la segmentación social integrada al tejido residencial con heterogeneidad social, comprende a sectores sociales vulnerables que residen en diferentes configuraciones habitacionales críticas, comprendidas en entornos que cuentan con todos los servicios urbanos. Si bien están integrados al tejido residencial consolidado, se verifica un comportamiento social fragmentado.

## Configuraciones urbano-habitacionales críticas

Hemos visto que la segregación residencial es un problema donde confluyen causas de tipo económico, social, urbanístico y de conformación histórica de la división social del espacio en las ciudades, incluyendo el valor del suelo urbano y la legislación municipal y nacional sobre fraccionamientos y ordenamiento territorial, además de la acción y/u omisión del Estado en materia de hábitat y vivienda.

En contraste con esto, la distribución de la problemática material del *stock* de viviendas del país (estado de conservación, materiales de construcción) está asociada en menor medida a la localización espacial y más a la disponibilidad de recursos de las familias, por tanto se encuentra más uniformemente distribuida en el territorio en términos comparativos. Así, el informe de INE (2009) muestra que estos problemas de las viviendas no están asociados en forma lineal a la irregularidad de tenencia (asentamientos), aunque es en éstos casos donde se encuentra la mayor CONCENTRACIÓN de viviendas con problemas.

Desde una visión sintética de las problemáticas urbano-habitacionales a nivel del sistema de ciudades de nuestro país, se presentan como casos paradigmáticos de fragmentación socio-urbana, tres configuraciones críticas que requieren programas de actuación articulados y diferenciados.

- **asentamientos irregulares;** a partir de la década del 80 se constata un fuerte crecimiento, según datos del INE al 2006 representan el 6% de la población total del país.
- **conjuntos habitacionales en situación de riesgo;** tanto realizados por las intendencias como por el gobierno central, en los cuales se verifican situaciones de hacinamiento, informalidad, deterioro edilicio, entre otras.
- **tejido residencial formal precarizado que se encuentra en un proceso de deterioro sustantivo.** En este sentido es importante tener presente que en la actualidad según los últimos trabajos del INE<sup>27</sup> para el caso de Montevideo por cada hogar pobre que vive en un asentamiento irregular, existen tres hogares pobres en el tejido residencial formal; y para el caso del interior por cada hogar pobre que vive en un asentamiento irregular, existen nueve hogares pobres que viven en el tejido residencial formal.

La consideración de estas configuraciones críticas evidencia la importancia del déficit cualitativo en materia urbano-habitacional. Son ilustrativas las conclusiones del trabajo del INE ya referido.

*“Cuando evaluamos la calidad total de las viviendas, según un conjunto combinado de características constructivas, de mantenimiento y de servicios sanitarios, tenemos un 11.4% con cuatro o más rasgos problemáticos.*

---

<sup>27</sup> Vivienda, Principales Resultados 2009. Versión de circulación restringida preparada para el MVOTMA, 7 de junio de 2010, INE, Soc. F. J. Menéndez.

*Estas viviendas con problemas tienden a concentrarse en el primer quintil (32.1%), en los asentamientos irregulares (34.9%) y en las localidades del interior de menos de 5000 habitantes y zonas rurales (20.9%).*

*En los asentamientos hay unas 14 mil viviendas con múltiples problemas, y en el tejido formal unas 100 mil viviendas. La relación es de 7 a 1.*

*Los departamentos con más alta cantidad de viviendas con múltiples problemas son Cerro Largo (27,7%), Tacuarembó (20,1%) y Rivera (19,9%). El departamento con menor porcentaje de viviendas con múltiples problemas es Montevideo (6,0%).*

*Aún si no considerásemos la evacuación de las aguas residuales, Montevideo sigue teniendo la mejor posición relativa entre los departamentos."*

## **Lineamientos programáticos**

Desde el MVOTMA, a partir de la gestión 2005, se ha iniciado la implementación de nuevas políticas urbano-habitacionales que tienden hacia la mitigación de la fragmentación socio-urbana.

La descripción reseñada evidencia que las políticas urbano-habitacionales requieren una estrategia de largo plazo con acciones acumulativas y estructurantes del espacio urbano. Para el logro de este objetivo es fundamental la contribución de planes zonales municipales, que articulen y potencien el impacto de las políticas urbano-habitacionales. La acción conjunta de todas las direcciones del ministerio, en particular la contribución de la DINOT en el asesoramiento a los poderes locales cumple una función sustantiva.

En síntesis, el norte de las políticas urbano-habitacionales es la integración social en el territorio. O dicho de otro modo, atender la vulnerabilidad social implica atender simultáneamente sectores sociales con ingresos bajos, medio-bajos y medios. Por lo tanto, resulta fundamental la actuación planificada por áreas urbanas, apuntando hacia la mixtura social en el territorio.

En este sentido, se señalan dos ámbitos prioritarios; tanto las **periferias críticas** de pueblos y ciudades, así como aquellos **espacios intermedios de tejidos residenciales consolidados** que frecuentemente han disminuido su población residente, aunque cuentan con todos los servicios urbanos. En ambos casos se requiere de políticas sociales –siendo las urbano-habitacionales parte de las mismas– consistentes con la integración social en el territorio.

## Asentamientos irregulares

En primer término se realiza una sintética descripción de las relaciones entre la informalidad residencial y su consideración por las políticas del sector vivienda. Luego se presentan los resultados de dos investigaciones realizadas por el PIAI\_MVOTMA; por un lado la evaluación de los mejoramientos barriales realizados en el período 2000-2004, y por otro se sintetiza el alcance del estudio de la Caracterización Física y Social de los Asentamientos Irregulares y sus Entornos.

El acceso informal al suelo para su uso residencial es una práctica de larga data en el país asociada a situaciones de vulnerabilidad social, y a prácticas clientelistas oportunistas, apoyadas en la ausencia o debilidad de políticas efectivas de acceso al suelo urbano para la población más pobre. Su consideración por las políticas públicas de vivienda y hábitat reconoce dos etapas nítidamente diferenciadas. En una primera etapa las políticas se orientan taxativamente a la erradicación de estos afincamientos,<sup>28</sup> mientras que desde la década del 90 se contempla su regularización o bien su realojo, dependiendo de los usos del suelo asignados por las normativas municipales y/o de las condiciones ambientales de los predios ocupados. A su vez se identifica la prevención de asentamientos irregulares como uno de los centros de las políticas públicas.

Este giro sustancial de rumbo reconoce la afirmación de las pautas culturales que sustentan las ocupaciones irregulares como modalidad de acceso a la tierra, lo que se manifiesta en un sustantivo incremento del número de asentamientos irregulares, así como en la densificación de los preexistentes. En esta dinámica se incorporan nuevos sectores sociales -ahora migrantes de la ciudad formal-, que en términos generales logran construir sus viviendas con un mayor estándar de consolidación. En consecuencia, los asentamientos irregulares en tanto afincamiento poblacional, adquieren mayor heterogeneidad social, se implementan también a través de la toma organizada de tierras y presentan capacidades de gestión diferenciadas para presionar ante los agentes locales y/o estatales en procura de superar déficit que los afectan en materia de servicios y equipamientos urbanos.

## Antecedentes

Las primeras experiencias de regularización se implementan hacia los 90, por parte de la IMM en asentamientos localizados en predios de su propiedad, donde se realizan acotadas intervenciones de mejoramiento urbano. Posteriormente, el MVOTMA ejecuta medidas en el mismo sentido, incorporando en su política a los asentamientos localizados en tierras de propiedad estatal e incluso comprando tierras afectadas por ocupaciones en predios de propiedad privada; todo lo cual deriva en la creación del Programa de Integración de Asentamientos Irregulares en el año 2000. Este programa integra el financiamiento parcial del BID para atender la problemática de la

---

<sup>28</sup>

En este sentido, se reconocen como antecedentes relevantes:

a) el estudio Situación económica y social del Uruguay rural. J.P.Terra, CLAEH; Ministerio de Ganadería y Agricultura; CINAM, 1963, donde se identifica la problemática de los rancharíos rurales. Estudios que preceden la constitución de MEVIR, figura pública no estatal opera desde 1967

b) las operaciones de sustitución de asentamientos realizados dese la IMM- Plan Regulador en la periferia de Montevideo, hacia mitad de la década 50.

informalidad residencial de un mínimo de 10.000 familias<sup>29</sup> a nivel nacional y establecer políticas de prevención de asentamientos irregulares.

Las primeras experiencias de regularización, se implementan conociendo sólo parcialmente los aspectos cuantitativos de la problemática. Es recién a partir del año 2005 que se constituye un registro de los asentamientos irregulares a escala nacional a través del convenio INE-PIAI, el cual integra los estudios parciales realizados desde mediados de los 80 y la información que aportan las intendencias municipales. El relevamiento realizado permitió conocer, la cantidad de población, el número de hogares y viviendas comprendidos en esta modalidad de afincamiento –incorporando los datos del recuento poblacional nacional realizado por el INE en el 2004- , así como su localización y extensión territorial.<sup>30</sup>

### **La evaluación de los primeros proyectos implementados en el marco del PIAI**

De modo sincrónico con el citado relevamiento realizado por el INE, se desarrolla la evaluación de los proyectos de mejoramiento barrial finalizados<sup>31</sup>, lo que permite identificar aciertos relativos de esta política y a la vez efectos no deseados.

En cuanto a los aciertos, destacamos:

- el carácter transversal del programa, que intenta asociar las tres dimensiones sociales, habitacionales y urbanísticas, e integra la participación de la población involucrada en la aprobación y seguimiento de los proyectos, todo lo cual significa un avance nada desdeñable. Sobre todo teniendo presente la historia de las políticas habitacionales disociadas de la dimensión urbana implementadas para sectores sociales vulnerables.
- la modalidad de gestión del Programa se muestra apta para atender la complejidad intrínseca de los problemas de su competencia, incorporando para cada caso equipos técnicos o consultores individuales, especialistas en las diversas áreas de actuación que requieren los proyectos de regularización. A la vez, el Programa funciona como un articulador de múltiples organismos públicos en el territorio, tanto a nivel nacional como municipal.
- un aspecto positivo y destacable, es la incorporación del denominado programa baños, en el marco de un acotado alcance del PIAI para el mejoramiento de las condiciones de habitabilidad de las viviendas de los asentamientos. Comprende la recuperación de los baños incompletos o su construcción en caso de no existir, habilitando la correspondiente conexión a las redes de saneamiento implementadas, lo cual potencialmente habilita avances sustantivos en materia sanitaria.

---

<sup>29</sup> Fuente: Contrato de Préstamo 1186 OC –UR, [www.piai.gub.uy/adjweb/doc/novadj1.pdf](http://www.piai.gub.uy/adjweb/doc/novadj1.pdf).

<sup>30</sup> Corresponde señalar que este trabajo define como asentamiento irregular a la configuración residencial que constituye un “Agrupamiento de más de 10 viviendas, ubicados en terrenos públicos o privados, construidos sin autorización del propietario en condiciones formalmente irregulares, sin respetar la normativa urbanística. A este agrupamiento de viviendas se le suman carencias de todos o algunos servicios de infraestructura urbana básica en la inmensa mayoría de los casos, donde frecuentemente se agregan también carencias o serias dificultades de acceso a servicios sociales.” Fuente: <http://www.ine.gub.uy/piai3/piai.pdf>.

<sup>31</sup> Interconsult, Consultoría realizada por Interconsult, (2005-2006), Sistema Integral de Evaluación y Monitoreo del PIAI, período 2000/2005. Préstamo BID, N°: 1186/OC-UR.

En cuanto a los efectos no deseados, la investigación realizada señala que:

- la aplicación de los criterios de elegibilidad establecidos para la selección de los asentamientos a integrar en el PIAI se realiza considerando exclusivamente el punto de vista de los operadores locales, por lo tanto no responde a un marco de interpretación urbano y social más general y abarcativo. Esta práctica propicia un enfoque de los mejoramientos barriales “caso a caso”, que a su vez se realizan -de modo dominante- dentro de los estrictos límites de cada asentamiento, sin atender las también carentes condiciones de habitabilidad del tejido residencial formal contiguo. En síntesis, se recomienda que la inclusión de los espacios de informalidad residencial se realice en el marco de planes zonales sociourbanos.
- las intervenciones realizadas en zonas de borde urbano promueven la generación de nuevos asentamientos irregulares en sus entornos inmediatos, extendiendo periferias no consolidadas y que aún poseen vacíos urbanos. En otros casos, con la justificación de utilizar las infraestructuras instaladas –en particular el saneamiento-, esta extensión se verifica por la localización de programas públicos de vivienda para sectores de población en situación de vulnerabilidad. Promoviendo de este modo, tejidos residenciales homogéneamente pobres, lo que potencia la ya presente dinámica de fragmentación socio-urbana.
- finalizada la intervención del PIAI, no se realiza un seguimiento socio-urbano desde los gobiernos locales -que son coejecutores del programa- lo cual debilita los procesos de integración física y social iniciados.

A partir de los resultados de la evaluación, el PIAI concluye que para coadyuvar a la sustentabilidad de los programas se requiere cambiar la orientación de su operativa. La elección fundada de los asentamientos para su incorporación al PIAI debe derivar de sólidos argumentos socio-urbanos, a partir del reconocimiento de las áreas precarizadas que los comprenden; de modo de propiciar progresivamente la integración social en el territorio, y a la vez incrementar la eficacia de los recursos financieros invertidos.

En este marco se concibe para las periferias críticas la puesta en práctica de un sistema articulado de programas urbano-habitacionales. Considerando las dimensiones urbanas, habitacionales y sociales de manera interrelacionada, lo cual deriva en definir rumbos prospectivos para la ciudad. Al tiempo que obliga a re-definir la escala de actuación: del “caso a caso” al proyecto de escala zonal.

En consecuencia, hacia fines del 2007, el PIAI contrata una consultoría para realizar la caracterización física y social de los asentamientos irregulares y sus entornos, *“que contribuya a orientar y priorizar las intervenciones a realizar por el PIAI-MVOTMA”*.<sup>32</sup>

---

<sup>32</sup> Uruguay, MVOTMA PIAI: “Caracterización socio-urbanística de asentamientos irregulares.” Términos de referencia en contrato Consultor Coordinador del Proyecto.

## Caracterización física y social de los asentamientos irregulares y sus entornos

El trabajo parte del reconocimiento de los espacios de informalidad residencial realizado por el INE –Relevamiento de Asentamientos Irregulares 2005/2006-. En su desarrollo y a partir del intercambio con las intendencias, se realizan algunos ajustes parciales de la información de base en lo referente a la localización y cuantificación de los asentamientos, en particular en el departamento de Canelones.

### CUADRO1 Población en asentamientos irregulares - total del país.

	RELEVAMIENTO de AI INE 2005/2006	CARACTERIZACIÓN FÍSICA y SOCIAL de los AI y sus ENTORNOS MVOTMA/PIAI 2007/2008
<b>CANTIDAD AI</b>	656	588
<b>CANTIDAD POBLACIÓN AI</b>	195.772	161.106
<b>PORCENTAJE POBLACION AI del PAÍS</b>	6%	5%
<b>DEPARTAMENTOS c/ AI</b>	18	18
<b>DEPARTAMENTOS s/ AI</b>	1 (Depto. de Treinta y Tres)	1 (Depto. de Treinta y Tres)

Fuente: Caracterización, pág 8, sección V.

### a) análisis de los asentamientos por regiones

En una primera aproximación, se observa la relevancia cuantitativa de la población que reside en los asentamientos irregulares en Montevideo y su área metropolitana inmediata (130.474 habitantes) lo que representa el 8% del total de la población de esta región y constituye el 81% del total de población residente en asentamientos irregulares.

Con menor significación se encuentra la región Norte representando un 7% de la población total de la región (Artigas, Salto, Paysandú y Rivera) y un 14% del total de población en asentamientos irregulares del país. Como se visualiza en el Cuadro 2, con menores porcentajes están representadas las regiones Sur y Centro.

### CUADRO2 Población en asentamientos irregulares - por regiones

	AMM	NORTE	SUR	CENTRO- ESTE
<b>POBLACIÓN AI/ POBLACIÓN REGIÓN</b>	8%	3.9%	2%	0.3%
<b>CANTIDAD POBLACIÓN AI por REGIÓN</b>	130.474	16.189	12.479	1.964
<b>POBLACIÓN AI/ POBLACIÓN TOTAL AI</b>	81%	10%	7.7%	1.2%

Es importante notar que las acciones desarrolladas por el MVOTMA y otros organismos con respecto a los asentamientos irregulares en los últimos años, obliga a revisar el

relevamiento del INE. En primer lugar, dentro de la clasificación como “asentamiento” el INE incluyó originalmente diversos Conjuntos Habitacionales donde existen problemas en cuanto a la titulación de las viviendas. La solución a estos problemas está actualmente implementada y en funcionamiento, a cargo de la Agencia Nacional de Vivienda. Existen también algunos barrios que comenzaron procesos de regularización o realojo luego de que se realizó el relevamiento, y que actualmente ya no se encuentran en situación irregular, que también pueden ser descartados del listado original. Finalmente el PIAI ha regularizado y tiene en cartera un conjunto importante de asentamientos que ahora son parte de la ciudad formal o están en vías de serlo en el corto plazo.

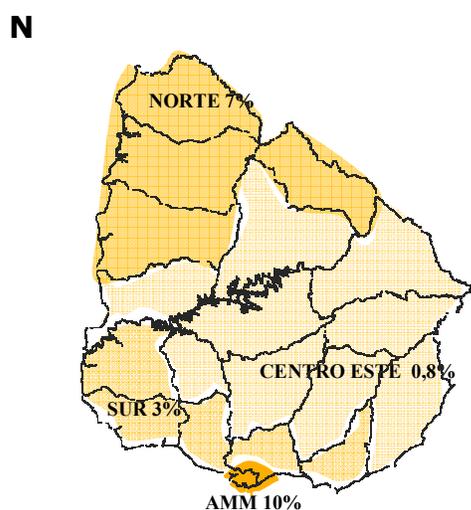
**CUADRO 3. Estimación de la cantidad actual de asentamientos y población en asentamientos.**

	<b>ASENTAMIENTOS</b>	<b>POBLACIÓN</b>
<b>TOTAL INE 2006</b>	<b>656</b>	<b>195.772</b>
<b>CONJUNTOS</b>	<b>22</b>	<b>12.519</b>
<b>REALOJOS Y REGULARIZACIONES</b>	<b>34</b>	<b>12.108</b>
<b>PIAI</b>	<b>93</b>	<b>40.543</b>
<b>TOTAL ATENDIDOS</b>	<b>149</b>	<b>65.170</b>

Fuente: INE 2006, base de datos PIAI 2010.

## GRÁFICO 1 Porcentaje de población en asentamientos irregulares por regiones

---



### **Población en AI / Población total regiones**

---

En una segunda aproximación, en un análisis desagregado por ciudades se observan importantes dispersiones. En este sentido, se destaca el caso de la ciudad de Bella Unión, por concentrar la mayor cantidad de población en asentamientos en relación a la población total de la ciudad (29%).

## **Aportes al “Mapa de la situación habitacional de los hogares en el Uruguay”<sup>33</sup>**

### **Consideraciones previas**

Si bien no hay un acuerdo nacional en la determinación del déficit habitacional, la DINAVI, a través de la Unidad de Estudios y Planificación ha desarrollado una metodología teniendo en cuenta la información hasta ahora generada con relación al tema. Asimismo, se ha participado de ámbitos regionales intercambiando experiencias con el fin de validar una metodología, como es el caso de MINURVI, que es la entidad de coordinación y de cooperación intergubernamental de los países de América Latina y del Caribe, en el área de desarrollo sustentable de los asentamientos humanos.

Es un tema en debate. Las metodologías, categorías, indicadores, conceptos. El 15 de julio de 2010, se realizó en Buenos Aires, la Segunda Reunión sobre Diagnóstico Habitacional en países de América Latina y el Caribe. En esa reunión se expuso el trabajo que sintéticamente se presenta a continuación. Como resultado de ese encuentro, se acordó por parte de los países de la región, empezar a considerar el abordaje en términos de “situación habitacional” y no de déficit, entendiéndose este último como un aspecto de la situación habitacional<sup>34</sup>.

Con las consideraciones vertidas, se presentan dos componentes de diagnóstico:

*Aportes al “Mapa de la situación habitacional de los hogares en el Uruguay” y un estudio proyectivo, que trata de la “Estimación de las necesidades de vivienda por crecimiento vegetativo en la formación de hogares. 2010-2015”*

### **Situación habitacional de los hogares**

La medición y análisis de la situación habitacional es el punto de partida para el abordaje de la construcción de políticas y programas habitacionales integrales.

Existe un gran número de metodologías de análisis y determinación de la demanda potencial, todas las cuales se constituyen en aproximaciones técnicas a una realidad de complejo abordaje. Este análisis pretende ilustrar acerca de la situación habitacional en los hogares de nuestro país en base a la utilización de una metodología de enfoque cuanti-cualitativo. No aporta números absolutos ni socialmente validados que den cuenta definitiva del déficit y tampoco define la demanda real que se traducirá luego en solicitudes concretas de forma lineal.

Existen muchos factores que condicionan la demanda real de vivienda. Uno de ellos está constituido por los ciclos vitales de las familias que integran un hogar; ello determina también gran parte de la demanda potencial con muchas posibilidades de transformarse en efectiva: jóvenes que constituyen otro hogar (solos o en pareja); que luego tienen hijos; más adelante cuando sus hijos son adolescentes; matrimonios que se separan o divorcian; familias que disminuyen sus integrantes.

<sup>33</sup> En base a un informe de la Unidad de Estudios y Planificación, DINAVI\_MVOTMA, 2010.

<sup>34</sup> <http://www.minurvi.org/documentos/Noticias/Acta-TALLER%20DE%20DIAGNÓSTICO%20HABITACIONAL%202010.pdf>

A ello se agregan los factores culturales y comportamentales, el entorno de lo simbólico y la intersubjetividad, que inciden en la efectivización o no de una demanda específica.

Si bien la fuente (Encuesta Continua de Hogares que realiza el Instituto Nacional de Estadística,<sup>35</sup> datos 2009), tiene la ventaja de que los datos son de excelente calidad y a su vez contiene muchos de los datos que se requieren para aproximarse a definir situaciones que es necesario atender, también tiene dos carencias importantes: no permiten conocer quienes demandarían efectivamente una solución habitacional ni qué solución demandarían.

### **El modelo conceptual de análisis**

Expresamente este análisis excluye a los hogares que viven en los asentamientos, los que fueron estudiados precedentemente.

Para la realización de un abordaje sistematizado de la situación habitacional se define un Marco Conceptual que oficia de guía estructural de análisis. Este Marco define un primer nivel de análisis determinado por las formas de Tenencia de la Vivienda de los hogares en el Uruguay, esquema que permite abordar las políticas desde su inicio realizando una segmentación operativa de la demanda.

**En primer término** se consideran:

- los hogares que habitan una vivienda en calidad de Ocupantes, de forma precaria, no incluidos en la categoría "Hogares en Asentamientos"
- los hogares que habitan sus viviendas en calidad de Propietarios
- Los hogares que habitan sus viviendas en calidad de Arrendatarios

**En segundo término**, se incorporan variables de análisis asociadas a las categorías de Propietarios y Arrendatarios en relación a:

- Calidad Material y Estado de las viviendas
- Hacinamiento
- Allegamiento (Existencia de más de 1 Hogar por Vivienda)
- Acceso a Servicios de Agua Potable, Instalaciones Eléctricas y Saneamiento.

**En tercer término**, estas categorías son analizadas de acuerdo al nivel de Ingresos de los Hogares, medido este en Canastas de Línea de Pobreza Per Cápita a efectos de visualizar la capacidad de acceso y permanencia de las personas a las diferentes soluciones habitacionales.

---

<sup>35</sup> NOTA: La encuesta releva información de hogares particulares lo que excluye a hogares colectivos como hogares estudiantiles o pensiones

**Por último**, se resume la situación habitacional en términos de **Déficit Habitacional Cuantitativo y Cualitativo**.



### Algunas tendencias sociodemográficas

El tamaño promedio de los hogares ha descendido desde el año 1975 – desde que se tiene información censal regular – lo que en determinadas condiciones incide en un aumento de la demanda de viviendas, en relación al que demandaría solamente el bajo ritmo de crecimiento demográfico.

Esta situación se ha dado en mayor proporción en el Interior del país que en Montevideo, muy probablemente debido a la migración hacia centros urbanos más importantes e incluso hacia departamentos del sur del país. Muchas familias que al asentarse deben buscar alternativas diferentes en más de un hogar y por lo tanto en más de una vivienda, o bien porque algunos integrantes de esos núcleos se ha trasladado y constituido nuevos hogares. En ningún caso debe descartarse el proceso como un “nuevo” comportamiento cultural que tienen las familias independientemente de las otras consideraciones.

No menos importante es la tendencia de crecimiento mayor de las viviendas particulares en relación al crecimiento de la población y especialmente de los hogares. Ello acentúa un rasgo importante de nuestra realidad en cuanto a la relación entre el *stock* de viviendas y la ocupación del mismo.

Aún en aquellos departamentos que la población muestra un crecimiento negativo los hogares y las viviendas crecieron y lo hicieron además en aquellos departamentos que no tienen un *stock* significativo de viviendas para uso estacional.

Naturalmente en estos últimos este tipo de vivienda ha incidido notoriamente en este crecimiento, pero en este aspecto es importante considerar que donde hay crecimiento de vivienda estacional, también hay demanda por viviendas para la

población que se afina por crecimiento de ocupaciones asociadas a los servicios conexos y cada vez más en forma permanente.

Por otra parte, en el largo plazo, la movilidad residencial deja obsoletos algunos segmentos del *stock* de viviendas, a lo que muchas veces se le asocia los cambios en los ciclos vitales de las familias de generaciones sucesivas.

Estos aspectos dejan vacíos inmuebles por motivos legales o bien en desuso por motivo de costos relativos de refacción o mantenimiento en relación a los retornos que tendría esas inversiones.

### **Las formas de tenencia de la vivienda**

Aproximadamente el 75 % de los hogares ocupan una vivienda bajo formas amparadas por normas legales que dan un marco de garantía respecto a la residencia en esa situación. Esto es, 56 % de los hogares lo hacen en calidad de propietarios (pagando o que ya pagaron); 18 % son arrendatarios y cerca del 1 % ocupan en carácter de usuarios de viviendas del BPS. El restante 25 % son ocupantes bajo formas precarias o irregulares, las que seguramente tengan distintos grados de inseguridades o certezas jurídicas. El permiso de un particular que se declara, puede ir desde una respuesta no muy confiable hasta efectivamente una vivienda cedida por un familiar. Por ejemplo: el *ser propietario de la vivienda y no del terreno*, forma parte de un mercado informal que no asegura una condición de ocupación regular.

Algo más del 10% de los hogares en esta situación, cuyos ingresos son menores a una canasta de línea de pobreza (CLP) per cápita y en ese tramo representan el 24 % de los hogares que habitan en Montevideo y en zonas de bajos ingresos.

En el segundo tramo de ingreso (entre 1 y menos de 2 CLP/cápita), son el 7 % de los hogares. Y en este tramo y en la zona de Montevideo de bajos ingresos como en los Departamentos de Artigas, Salto y Rivera estas formas de ocupación giran en el entorno del 8% al 9% de los hogares.

### **Calidad material de las viviendas**

El 44 % de los hogares ocupan viviendas de materiales adecuados en techos, paredes y pisos y una proporción similar la vivienda es catalogada como "aceptable" en la medida que sin bien pueden faltar terminaciones y aislamientos los materiales aseguran un nivel básico de confort y sus necesidades de "inversión" son menores.

El 9,22 % no tiene materiales adecuados aunque las condiciones básicas pueden ser alcanzadas con una "inversión" relativamente mayor y ser recuperables. El 2 % son viviendas que deben ser repuestas y ello significa un volumen del entorno de las 20.000.

Los hogares por debajo de la línea de pobreza que habitan en viviendas deficitarias, casi duplican a los que compartiendo el mismo problema se ubican por encima de esta línea.

## **Acceso al agua potable y servicios de saneamiento**

El 15 % de las viviendas no tienen un acceso a los servicios básicos de agua potable y saneamiento, en condiciones que aseguren una calidad en la higiene del hogar y la protección contra patologías asociadas a la mala calidad de agua o su acceso, así como a una inadecuada disposición de las mismas.

Algo más de 9.000 hogares que forman parte de este déficit tienen ingresos per cápita por debajo de la Línea de Pobreza, constituyendo menos del 1 % del total de hogares.

## **Hacinamiento**

Si bien el proceso de hacinamiento ha mostrado una tendencia general descendiente en estos últimos 5 años, aún el 11 % de los hogares viven presentan la condición de tener más de 2 personas por habitación utilizada para dormir.

En los hogares – con hacinamiento y por debajo de la línea de pobreza – se ubican de acuerdo a presencia ponderada en orden decreciente: ocupantes gratuitos con permiso de un particular (2,3% de los hogares totales); propietarios de vivienda y terreno (1,75 % idem), y arrendatarios (1,5 % idem). En total se estaría en el entorno de las 56 000 viviendas aproximadamente. Las viviendas con calidades de materiales “aceptables” y “regularrecuperables” explican en torno al 75 % del hacinamiento.

## **Estado de la vivienda**

De todos los problemas referentes al estado de conservación se consideraron:

Goteras en techos  
Muros agrietados  
Caída de revoques  
Cielo raso desprendido  
Se inunda cuando llueve  
En situación de derrumbe  
*(los dos últimos problemas se consideraron por separado)*

La ECH incluye además, problemas de humedades en los cimientos, aberturas en mal estado, humedades de techos, etc.; pero, a los efectos de una más adecuada comprensión de la información se optó por aquellos de mayor magnitud e impacto más negativo en el confort.

- El 69 % de los hogares declaran no tener esos problemas;
- el 18 % uno de ellos;
- el 8 % por lo menos dos;
- el 4 % declaró tener 3 de esos problemas y
- menos del 1 % los cuatro.

Estos últimos representan aproximadamente 8.300 hogares en un total de 305.000 hogares que presentan algún problema.

Son 35.500 los hogares los que declaran que su vivienda se inunda cuando llueve y 6.700 están en peligro de derrumbe. Proporcionalmente representan el 3.48 % y el 0,66 % del total de hogares del país.

No se tiene información respecto de las características de la zona donde se ubican a los efectos de considerar si la zona se inunda o sólo se debe a problemas constructivos. De las 35,500 viviendas que se inundan, 2.800 son de materiales deficitarios, 4,600 son en su totalidad de buenos materiales, 28.000 son aceptables o regulares recuperables. El 34 % son propietarios de su vivienda y ya la pagaron. El 32 % son ocupantes sin permiso y el 16 % arrendatarios.

## El déficit habitacional: enfoque cuantitativo y cualitativo

### Déficit habitacional cuantitativo.

Está compuesto por las siguientes categorías (excluyentes entre sí):

Viviendas que se deben reponer o adicionar para hogares particulares.

1. CALIDAD DE LA VIVIENDA  
Habitan o cohabitan (un hogar o mas) en viviendas cuyos materiales no son los adecuados.
2. ALLEGAMIENTO  
Cohabitan más de un hogar en una vivienda.
3. PRECARIEDAD DE LA TENENCIA  
Habitan en viviendas en calidad de Ocupantes sin permiso
4. ESTADO DE LA VIVIENDA  
Habitan en una vivienda ruिनosa (un hogar)

Este indicador es independiente del déficit de *stock* que se calcula con otras metodologías y criterios.

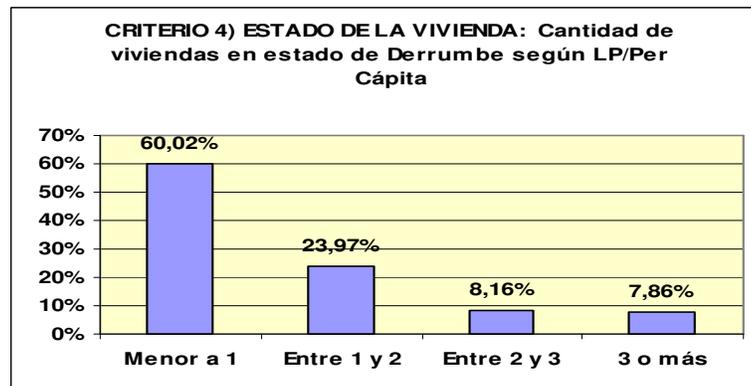
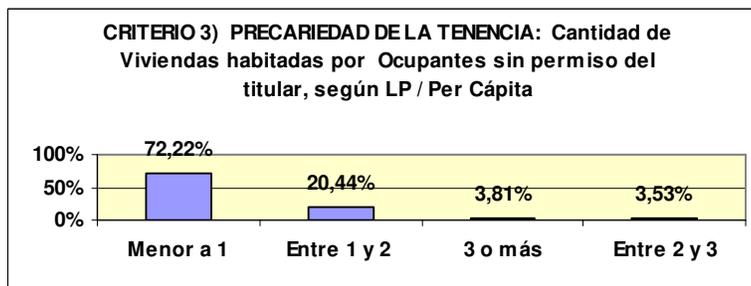
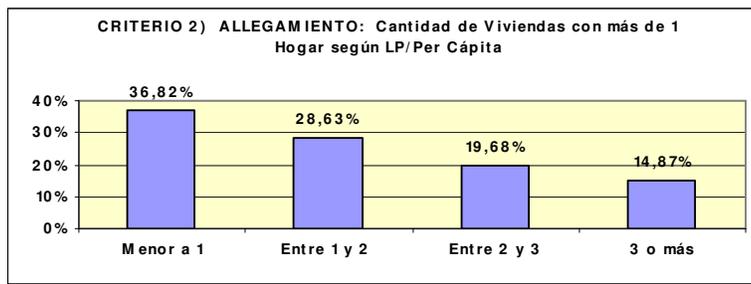
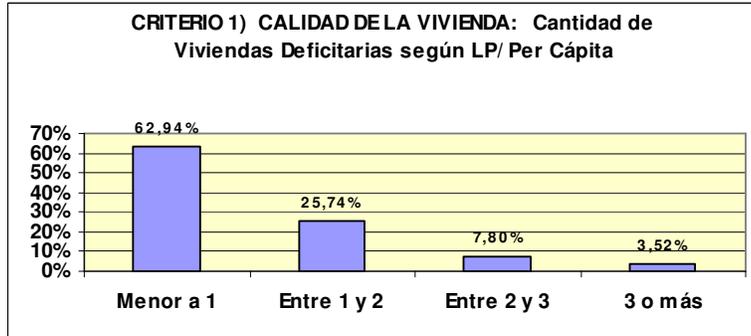
Son hogares que necesitan otra vivienda o cambiar su régimen irregular de tenencia, por lo tanto "la reposición o el adicionar" se interpreta como viviendas que no necesariamente en su totalidad sean viviendas a construir, sino que las soluciones pueden referirse a volcar al mercado aquellas que están vacías (que pueden o no necesitar refaccionarse).

Tampoco debe considerarse como una proyección de necesidades totales de vivienda en virtud que no están consideradas las situaciones de necesidades adicionales que tengan los hogares en función de su ciclo vital, esto es: constitución de nuevos hogares, jóvenes que se independizan residencialmente de sus familias de referencia, separación o divorcio; etc.

### Cuadro resumen estimaciones de déficit cuantitativo

	CALIDAD DE LA VIVIENDA	ALLEGAMIENTO	PRECARIEDAD DE LA TENENCIA	ESTADO DE LA VIVIENDA	TOTAL
	Viviendas Deficitarias (expandido según Cantidad de Hogares por Vivienda)	Viviendas con más de 1 Hogar (expandido según Cantidad de Hogares por Vivienda)	Viviendas habitadas por Ocupantes sin permiso del titular (expandido según Cantidad de Hogares por Vivienda)	Viviendas en Estado de Derrumbe (con hasta 1 Hogar por Vivienda)	
	20.451	32.420	7.483	4.977	65.331
<b>Sobre el Déficit Total</b>	31,30%	49,62%	11,45%	7,62%	100%
<b>Sobre Total de Hogares</b>	2,01%	3,19%	0,74%	0,49%	6,42%

## Análisis del déficit cuantitativo de acuerdo a la variable ingresos (por Línea de Pobreza Per Cápita)



## Déficit habitacional cualitativo

Está compuesto por las siguientes categorías (excluyentes entre sí y excluyentes del Déficit Cuantitativo):

Viviendas que requieren de:

Mejoras en sus materiales constructivos en techos y/o paredes y/o pisos  
(CALIDAD MATERIAL DE LA VIVIENDA)

Solo mejora en servicios básicos

- Mejoras en el Acceso al Saneamiento
  - Mejoras en el Acceso al Agua Potable
- (ACCESO A SERVICIOS BÁSICOS)

Ampliación o sustitución por hacinamiento (HACINAMIENTO)

Solo alguna reparación (ESTADO DE LA VIVIENDA)

CALIDAD MATERIAL	ACCESO A SERVICIOS BÁSICOS		HACINAMIENTO	ESTADO DE LA VIVIENDA	TOTAL
	Mejoras en el Acceso al Saneamiento	Mejoras en el Acceso al Agua Potable	Ampliación o sustitución por Hacinamiento	Solo Alguna Reparación	
Mejoras en sus Materiales Constructivos en Techos y/o Paredes y/o Pisos					
<b>534.767</b>	<b>3.665</b>	<b>1.562</b>	<b>19.384</b>	<b>304.231</b>	<b>863.609</b>
<b>61,92%</b>	<b>0,42%</b>	<b>0,18%</b>	<b>2,24%</b>	<b>35,23%</b>	<b>100,00%</b>

Sobre el Déficit Total →

## Estimación de las necesidades de vivienda por crecimiento vegetativo en la formación de hogares. 2010-2015<sup>36</sup>

La estimación tiene una muy importante limitación debido a que los últimos datos censales son del año 2004 (Censo del INE-Fase 19).

Por lo tanto todas las proyecciones que se pueden realizar es adoptando una serie de supuestos que hacen necesario considerar más de un valor, dependiendo en cada caso el supuesto utilizado.

1.

El número de necesidades de viviendas por crecimiento vegetativo de los hogares puede aumentar a través de los siguientes factores<sup>37</sup>:

- el crecimiento demográfico general que tiene el país.
- la tasa de formación de los hogares la que esta asociada a comportamientos tales como:
  - pautas culturales de independencia de los jóvenes de sus hogares de referencia.
  - tasas de divorcio.
  - tasa de nupcialidad
- forma de utilizar el *stock* existente de viviendas particulares; especialmente los crecimientos de viviendas ocupadas y para uso estacional;
- estado del *stock*: desocupadas crónicas; ruinosas<sup>38</sup>
- y naturalmente el comportamiento de la demanda; estos es: que tanto las necesidades se cubren demandando una vivienda adicional al *stock*.

2.

En los cálculos se consideraron:

- Las proporciones de condición de ocupación de las viviendas (2009)<sup>39</sup>;
- La tendencia histórica al decrecimiento del tamaño medio del hogar;
- La tendencia de nupcialidad y divorcio en la última década <sup>40</sup>;
- El crecimiento demográfico estimado en las proyecciones de población del INE<sup>41</sup>;

Utilizando la formula de crecimiento poblacional lineal aplicada a hogares y ajustada por las tendencias de los demás factores mencionados. Ello implica que se tiene el supuesto que los demás factores permanecen constantes, lo que es una hipótesis totalmente válida en la medida que los cambios significativos no se producen en períodos tan cortos de tiempo.

La estimación total de hogares al 2015 por la formación de nuevos hogares, a partir de la cantidad de hogares que surge de la ENH 2009 tiene un techo de 91.000 y un piso de 43.000.

<sup>36</sup> Unidad de Estudios y Planificación, DINAVI\_MVOTMA, 2010.

<sup>37</sup> En un período de tiempo como el que se considera en esta estimación.

<sup>38</sup> Estas últimas ya se consideraron en la estimación del déficit cuantitativo por lo que no se incluyeron para el cálculo de las tasas en esta estimación.

<sup>39</sup> ECH 2009 - INE

<sup>40</sup> Anuarios INE.

<sup>41</sup> INE: Op.cit.

La estimación menor es un crecimiento lineal simple entre el 1996-2004 aplicado al período 2010-2015.

El valor mayor es considerando las tendencias observadas en los últimos años en los factores mencionados.

### 3. La perspectiva del territorio

El 22 de mayo de 2008, se sanciona la Ley N°18.308, Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, que otorga un nuevo marco normativo a las acciones en el territorio.

Si bien en sentido estricto, el tema aquí planteado no es un diagnóstico, se ha considerado necesario visibilizar y explicitar el marco normativo generado a partir de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, debido a su impacto en distintos aspectos de la política habitacional y la gestión del territorio.

Como se expresa en el Artículo 2°, que declara el *interés general, naturaleza y alcance* de la ley, los instrumentos de la ley son obligatorios, y los planes y programas, vinculantes. De ese modo, genera el marco adecuado para la realización de diagnósticos de forma concertada, lo que impacta en el territorio en general (considerado éste en su integralidad), en el entorno para el desarrollo e implementación de las políticas habitacionales, los ámbitos interinstitucionales y el establecimiento de actores clave en el ecosistema de gestión del territorio.

Se trata de un cambio de paradigma en cuanto a la planificación territorial, relacionando la producción, el ambiente y la sociedad.

Sus principales ejes estratégicos son:

- *reivindicar el valor de la planificación territorial en un contexto de cambios acelerados;*
- *establecer la acción en el territorio como base del desarrollo sostenible;*
- *consolidar la descentralización en el proceso de planificación territorial, como soporte de la transformación democrática del Estado;*
- *desarrollar la participación y el acceso a la información del público, y*
- *determinar el uso del suelo como expresión del interés general y que sea ambientalmente amigable<sup>42</sup>.*

Se desarrolla a través de ocho *títulos*:

- I. Disposiciones generales del ordenamiento territorial. Incluye temas como la declaración del interés general del territorio, y los principios rectores del ordenamiento del territorio, entre los cuales el ítem i, artículo 5, establece "*la creación de condiciones para el acceso igualitario de todos los habitantes a una calidad de vida digna, garantizando la accesibilidad a equipamientos y a los servicios públicos necesarios, así como el acceso equitativo a un hábitat adecuado*".
- II. Derechos y deberes territoriales de las personas.
- III. Instrumentos de planificación territorial. Comprende los instrumentos nacionales, regionales, departamentales, interdepartamentales y especiales, como los planes parciales y sectoriales.
- IV. La planificación para el desarrollo sostenible.

Algunos artículos referidos a la vivienda:

---

<sup>42</sup> Presentación del Arq. Jorge Patrone, como miembro informante de la Comisión de Vivienda, Territorio y Medio Ambiente, integrada también por los Diputados Uberfil Hernández, Darío Pérez Brito, Carlos Signorelli y Mónica Travieso Cámara de Diputados, sesión del 7 de mayo de 2008.

*Artículo 52. (Coordinación entre las estrategias habitacionales y de suelo).- El ordenamiento territorial constituirá el instrumento fundamental en la articulación de las políticas públicas habitacionales y de suelo.*

*Los Gobiernos Departamentales, a través de los instrumentos de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible, impulsarán las políticas habitacionales y de suelo delimitando áreas de territorio categoría urbana o con el atributo de potencialmente transformable en su caso, destinadas a las carteras públicas de tierras y calificando suelo destinado a vivienda de interés social en coordinación con el Plan Quinquenal de Vivienda.*

*La aprobación de la delimitación del área será considerada como de declaración de utilidad pública a los efectos de su eventual expropiación.*

*Artículo 53. (Reserva de suelo para vivienda de interés social).- En los sectores de suelo urbano con el atributo de potencialmente transformable en que se desarrollen actuaciones de urbanización residencial, los instrumentos de ordenamiento territorial preverán viviendas de interés social de cualquiera de las categorías previstas en la Ley N°13.728, de 17 de diciembre de 1968 y sus modificativas. El número de éstas se situará entre el 10% (diez por ciento) y el 30% (treinta por ciento) de las viviendas totales que se autoricen en el ámbito de actuación. El porcentaje mínimo será concretado por el instrumento atendiendo a las necesidades de viviendas de interés social y a las características de los diferentes desarrollos residenciales.*

*Se podrá eximir de esta obligación a las actuaciones en las que no se incremente el número de viviendas existentes.*

- V. La actuación y control en el marco del ordenamiento territorial. En este título se incluye a la regulación de temas como el referido a los inmuebles necesarios para el cumplimiento de los planes (Artículo 62), la Prescripción adquisitiva (Artículo 65), o la Cartera de Tierras (Artículo 67).
- VI. Participación social en el ordenamiento territorial.

*Artículo 72. (Promoción de la participación social).- Las instituciones públicas promoverán la participación social utilizando como mínimo, los instrumentos específicos que se establecen por la presente ley.*

*Toda persona interesada podrá realizar propuestas, con la debida fundamentación, a los efectos de su consideración por las instituciones públicas competentes en los instrumentos de ordenamiento territorial.*

- VII. Coordinación interinstitucional para el ordenamiento territorial.
- VIII. Disposiciones especiales.

En este nuevo paradigma se establece la perspectiva del derecho a la ciudad, y se consolida por tanto, la consideración de los temas habitacionales desde una mirada integral que no remite sólo a la vivienda, en la consideración del ser social. El territorio como soporte físico para el desarrollo de la actividad humana; la solución habitacional como la relación satisfactoria de las personas con el medio natural y cultural.

Se posibilita la generación de planes desde distintos ámbitos: local, departamental, interdepartamental, regional, nacional y se prevé un conjunto de instrumentos de ordenamiento territorial: directrices, estrategias, planes y programas de actuación; verdaderos ejes de los proyectos de desarrollo local y regional. Al mismo tiempo se genera la factibilidad de realizar operaciones territoriales concertadas, mediante acciones público-privadas.

Esta transformación de los modelos de gestión es parte de la transformación del Estado. La ley enfatiza y promueve la participación social y la validación ambiental de los planes, porque los mismos son aspectos sustantivos de la concepción planteada para la gestión planificada y sostenible del territorio.

Ese desafío, el de la generación de tierra urbanizada en el crecimiento planificado de las ciudades en la gestión innovadora del territorio, es también un desafío para la política habitacional y la proyección de la misma en el territorio, en la descentralización efectiva de hacer ciudad en procesos de desarrollo sostenibles; económica, social y ambientalmente sostenibles.

Por otro lado, el establecimiento del tercer nivel de gobierno plantea una nueva área de oportunidad para el trabajo en el territorio.

Es un nuevo reto para la participación, el conocimiento más acertado de la demanda real de la población, y la comunicación. Implica el funcionamiento en una nueva escala del sistema socio-habitacional con grandes potencialidades.

#### **4. Situación del alquiler, un sistema de acceso a la vivienda en desarrollo.**

De acuerdo a información reciente los precios de los alquileres en Montevideo continuaron creciendo durante 2009. Según el índice de precios de alquileres, que compone la canasta del IPC, que elabora el Instituto Nacional de Estadística (INE) el aumento fue 14,7% en 2009 y en el primer cuatrimestre de 2010 el alza adicional fue de 4,05%<sup>43</sup>.

Es posible observar que el incremento de los alquileres en 2009 se ubicó por encima de la inflación minorista en igual período y que continúa la tendencia alcista que el indicador viene arrastrando desde hace varios años. Sin embargo, los niveles alcanzados continúan un 18,3% real por debajo de los prevalecientes una década atrás.

Teniendo en cuenta la variación en los alquileres durante 2009, se constata la similitud con la experimentada por los precios de las compraventas en régimen de Propiedad Horizontal en el mismo período (expresadas en ambos casos en UI).

Esta similitud se verifica en términos globales para todos los barrios montevideanos, pero caso a caso se advierten diferencias entre la variación de los alquileres y los precios de compraventa, (en UI).

Por otra parte, cabe destacar que si bien en algunos barrios de la capital, durante 2009 descendió el precio de las compraventas, en todos invariablemente los alquileres se manifestaron al alza.

El aumento en el precio de los alquileres nuevos (de 1% a 2,5% del total de los contratos mensuales) fue de mayor magnitud que el de los contratos vigentes en los últimos años. Entre enero de 2006 y fines de 2009, los precios de contratos nuevos se incrementaron en términos reales en un 35,4% frente a un 25,7% en los vigentes.

En su apertura por barrios, de acuerdo a valores de la CGN, se indica que los alquileres más caros (en promedio) se ubican en Punta Carretas y Malvín, con niveles próximos a los \$ 8.000. En el otro extremo se ubicó el barrio Manga-Toledo Chico en el que el precio promedio es de \$ 2.860.

Analizado porcentualmente, la situación es tácticamente inversa. En los dos barrios más caros, el aumento fue del 9,3% y 11% respectivamente, y sin embargo en Manga- Toledo Chico fue del 19,5%.

Otro dato de interés es que el precio promedio de los nuevos arrendamientos (entre 500 y 600 contratos mensuales) se ubicó en \$ 5.976 en 2009, lo que resulta en una suba nominal de 15,5%.

---

<sup>43</sup> En Mercado de Alquileres, Mirador Habitacional, ANV. Mayo de 2010.

Analizado por tipo de vivienda, "se indica que las mayores subas en los contratos nuevos se observaron en el caso de los edificios de renta (17,4%) y en las casas (16,1%), mientras que los inmuebles del tipo propiedad horizontal aumentaron en un porcentaje menor: 12,2% en promedio"<sup>44</sup>.

De acuerdo a la Encuesta Continua de Hogares 2009 (INE), en los hogares inquilinos, el 59,9% de jefes de hogar son asalariados, el 20,4% patronos, cuentapropistas y otros y el 19,7% restante son jubilados y pensionistas, además de desocupados y otros inactivos.

Por otro lado, se indica que el precio de los alquileres, durante 2009, tuvo un incremento de 8,3% real, por encima del crecimiento del poder adquisitivo de los salarios durante ese mismo año: 5,6%. Sin embargo, también es posible indicar que la relación entre alquileres nuevos y salarios comenzó a mostrar mayor estabilidad a partir de los inicios de 2009.

Según un informe publicado por CINVE en mayo del presente año<sup>45</sup>, "entre enero de 2005 y febrero de 2010 (último dato publicado por el Instituto Nacional de Estadística) los precios de los nuevos contratos de alquiler de propiedades horizontales crecieron 50% y 165% medidos en pesos contantes y en dólares".

Esos datos, entre otros, han puesto en debate el tema de una posible *burbuja* especulativa en el mercado inmobiliario. El informe citado descarta esa posibilidad, teniendo en cuenta la actual relación entre alquileres y el valor de los inmuebles, muy próxima a equilibrio, aunque también señala que "si la dinámica actual se mantuviese en los próximos meses se ingresaría en una zona de desequilibrio "a favor" de los propietarios, o quienes tienen acceso fluido al crédito".

Asimismo, se señala que en los períodos de fuerte dinamismo económico, el crecimiento de los salarios reales y del ingreso de los hogares genera a su vez, mayor demanda de vivienda. Teniendo en cuenta que la posibilidad de compra también involucra el ahorro, esa demanda cristaliza en el mercado de alquileres, presionando el precio al alza.

Tal como fue expresado en el citado informe de CINVE del 26 de mayo de 2010, el precio de los alquileres denota una evolución mucho más dinámica que el de compraventa, que resulta más significativa cuando se consideran solamente los nuevos contratos de alquiler.

---

<sup>44</sup> Mercado de Alquileres, Mirador Habitacional, ANV. Mayo de 2010

<sup>45</sup> [www.oered.org/index.php?...97%3Auruguay-los-precios-de-los-inmuebles-y-alquileres-tendencias-recientes-y-perspectivas](http://www.oered.org/index.php?...97%3Auruguay-los-precios-de-los-inmuebles-y-alquileres-tendencias-recientes-y-perspectivas)

Gráfico 1. Ratio Precio de alquileres/ Precio de compraventas (componente de tendencia ciclo, índice base ene-05=100)

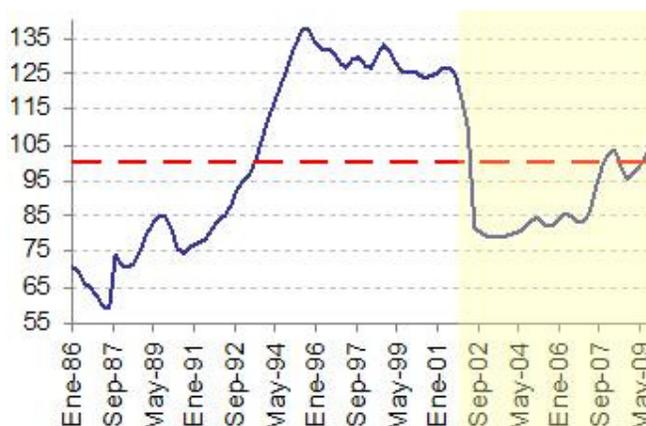


Fuente: Elaborado por CINVE en base a INE, en informe citado.

Está claro que de perpetuarse, la situación sería insostenible, teniendo en cuenta que los alquileres no podrían continuar creciendo por encima del valor de los inmuebles de forma indefinida.

Se presenta a continuación un gráfico que muestra la misma relación, pero considerando un período mucho más extenso (25 años) y se presenta como un índice con base en el valor promedio de dicho período.

Gráfico 2. Ratio precio promedio de alquileres/ precio de compraventa (componente de tendencia-ciclo, índice base Prom. 1986-2009=100)



Fuente: Elaborado por CINVE en base a INE, en informe citado.

De acuerdo al análisis y recomendaciones de CINVE:

*“Como allí se observa, el mayor crecimiento del precio de los alquileres responde a un proceso de convergencia al “equilibrio”. Durante la crisis de 2002 y 2003, la caída de los alquileres había sido significativamente superior a la de los valores de los inmuebles, lo que había ubicado a los alquileres “demasiado baratos” en relación a los precios de compraventa.*

*Dado que el ajuste necesario entre alquiler y precio de compraventa ya se habría procesado, sería deseable evitar que las presiones del mercado generen crecimientos “desmedidos” del precio de los alquileres. Para ello serán fundamentales las políticas públicas que faciliten el acceso a la vivienda a las familias que alcanzan las condiciones y no pueden ser “sujetos de crédito”, así como las tendientes a facilitar las condiciones necesarias para el desarrollo de un mercado de créditos hipotecarios mucho más generalizado y profundo que el actual. La falta de medidas en este sentido implicará un proceso similar al de la década del 90’, cuando las presiones de demanda se canalizaron fundamentalmente vía el mercado de alquileres generando aumentos de precios “excesivos” en dicho mercado”*

Un dato relevante a considerar es el gasto en vivienda como proporción del ingreso total del hogar, y como éste impacta en el presupuesto de las familias. De acuerdo a los datos que figuran en Mirador Habitacional N°3, ANV de mayo de 2010, del comparativo que puede resultar al considerar el pago de una cuota por amortización de créditos hipotecarios, en los dos últimos años se indicó que *“el ratio alquiler/ingreso se ubicó en 19,6% a nivel nacional en el promedio de 2009, mientras que el ratio cuota/ingreso se ubicó en 12,2% en igual período”*. Este indicador cambia al considerar separadamente Montevideo e interior, siendo más elevado en el primer caso.

Según información suministrada por el PIAI al Grupo Asesor, el 20% de los hogares de asentamientos no podían pagar el alquiler, el 10% se mudaron a los asentamientos por desalojo, y el 31% de los hogares que viven en asentamientos constituyeron un nuevo hogar.

Según la última Encuesta Continua de Hogares del INE, dividida por quintil, se obtiene la siguiente información:

1er quintil	11% de los hogares alquilan, afectando el 36% de sus ingresos
2do quintil	17% de los hogares alquilan, afectando el 22% de sus ingresos
3er quintil	20% de los hogares alquilan, afectando el 19% de sus ingresos

Se ha considerado empíricamente que el umbral crítico está en el entorno del 30%. Superado este porcentaje se generan dificultades para el cumplimiento. El actual 19,6%, es uno de los más bajos de los últimos 20 años, lejano a cualquier síntoma de criticidad.

(Nota: adviértase que el valor 19.6 % es un promedio, y que ya existe un 11% afectados en un 36% de sus ingresos, que estaría por encima del umbral crítico)

Del análisis de la información precedente y de acuerdo a las diversas fuentes consultadas, es posible enunciar la siguiente línea de pensamiento diagnóstica.

Situación: la recuperación de la economía y en particular las acciones del período anterior, nos ponen en situación de equilibrio oferta demanda. Aunque se advierte una tendencia alcista en el precio de alquileres, afectando particularmente al quintil 1. Ello entraña el riesgo de una mayor presión en los márgenes de la ciudad.

Escenario: *"si la dinámica actual se mantuviese en los próximos meses se ingresaría en una zona de desequilibrio "a favor" de los propietarios, o quienes tienen acceso fluido al crédito". (CINVE)*

*... La falta de medidas en este sentido implicará un proceso similar al de la década del 90', cuando las presiones de demanda se canalizaron fundamentalmente vía el mercado de alquileres generando aumentos de precios "excesivos" en dicho mercado" (CINVE)*

En el mismo sentido, en las reuniones convocadas por el MVOTMA a la COAVI, se advierte:

*"...que es necesario implementar instrumentos de incentivos y sanciones, así como programas de mejoramiento de ese stock ocioso, para volcarlos al mercado de alquileres.*

*Se visualiza un desfase entre la oferta de viviendas y la demanda de la población, en relación a los montos ofrecidos en alquiler, las condiciones de habitabilidad que se ofrecen, la ubicación geográfica, y la capacidad de pago de las familias.*

*Por ejemplo, existe una parte de la población que vive en pensiones, ubicadas en zonas consolidadas de la ciudad, que requieren permanecer en esas zonas, por razones laborales, educativas, etc., y no disponen de oferta de alquileres acorde a sus necesidades, en dichas zonas. Es altamente probable que las familias que tienen capacidad de pago para pensiones, puedan sostener el pago de un alquiler".*

En efecto, la COAVI (comisión de alquileres) plantea la necesidad de actuar en el sentido de aumentar la oferta de viviendas en alquiler, analizando distintas opciones y realizando propuestas diversas:

- *Consolidación de un Sistema de Garantía de Alquileres. Habiéndose implementado el Fondo de Garantía de Alquileres, en convenio entre la DINAVI (MVOTMA) y el SGA - CGN (MEF), en el año 2006, se reconoce que ha resultado un instrumento válido y necesario para otorgar soluciones habitacionales, pero no suficiente. Es necesario tomar en cuenta todos los aspectos anteriormente mencionados, en relación al alcance nacional, al aumento de la oferta, las mejoras de las condiciones de habitabilidad a través de programas de mejoramiento del stock, al fomento de las inversiones y exoneraciones fiscales y tributarias.*
- *Disponer de un alquiler de interés social.*
- *Retomar la figura jurídica y económica del "Edificio de Rentas".*
- *Instrumentación de la ley de inversiones para viviendas y fomento de las mismas, tanto en la construcción de viviendas colectivas para alquilar, como en la construcción de viviendas donde se destinen algunas unidades para alquilar, como forma de incidir en la integración social.*



- *Implementar programas de mejoramiento del stock existente, con préstamos blandos, a largo plazo, cuya amortización esté vinculada al alquiler.*
- *Aumentar el respaldo por reparaciones de las viviendas en las que se ha finalizado el contrato de alquiler. Hoy en líneas generales es hasta dos meses de alquiler.*
- *Instrumentar programas de recuperación de stock de acuerdo a las múltiples causales por las que hoy están fuera del mercado (la falta de oferta de viviendas para los sectores menos desarrollados económicamente, los afecta porcentualmente en el valor de los alquileres que deben pagar).*
- *Estimular e instrumentar programas de creación de viviendas nuevas para alquilar, a los efectos de equilibrar la relación demanda - oferta.*
- *Instrumentar los subsidios parciales, ya que permitirán ampliar el alcance de las soluciones a sectores de población que pueden comprometerse con el pago de una parte de sus responsabilidades.*
- *Exonerar la Renta de Capital cuando el contrato de arrendamiento o su renta esté por debajo de determinado monto considerado de interés social.*
- *Dichas exoneraciones deberían estar asociadas a áreas que sean de interés revitalizar, por tanto se propone:*
  - *Crear "Zonas Francas Urbanas", en áreas centrales que ya cuenten con infraestructura y servicios.*
  - *Facilitar el acceso a la tierra de forma de viabilizar los emprendimientos inmobiliarios dirigidos a los sectores de menores recursos.*
  - *Flexibilización normativa por parte de los gobiernos departamentales en aquellas zonas donde se declare el interés en la rehabilitación urbana.*
  - *Implementar un registro de la oferta de viviendas en alquiler, de fácil acceso a la población y con la dinámica de gestión que esto implica.*
  - *Se recomienda también la creación de un Registro Nacional de Arrendatarios.*

*<< (...) coadyuvar a la garantía de que en aquellas zonas deprimidas donde los intereses privados no operan con criterios sociales, garantizar a la vez: el acceso a una vivienda digna en condiciones asequibles a sectores de población más desfavorecidos, servir de garantía a los intereses de los propietarios para superar su reticencia al arrendamiento de sus viviendas desocupadas y garantizar la conservación y mantenimiento de barrios residenciales históricos en franca decadencia urbanística.>><sup>46</sup>*

---

<sup>46</sup> *Manifiesto por una nueva política socio-habitacional.* Santiago Cirugeda, Pablo Galán, Diego Peris (Recetas Urbanas, Todo por la Praxis), Montevideo, 2010.

## 5. El área rural y las pequeñas localidades<sup>47</sup>

### 1. Lo rural y lo urbano

Definir qué se entiende como población rural y población urbana implica tomar algún supuesto sobre las dimensiones a tener en cuenta, ya sea actividad productiva que se realiza en el territorio, grado de concentración de la población, características socioculturales de la misma, etc. Los supuestos que se tomen, dependerán del fin para el cual se quiera establecer una definición, es decir, implica pensar para qué interesa delimitar lo rural de lo urbano<sup>48</sup>.

Tradicionalmente, en los censos de población, se define a la población rural como aquella que reside en áreas dedicadas a la producción primaria. Es la población que vive en zonas no amanzanadas, sin ningún nivel de urbanización y se denomina **población rural dispersa**. En el año 2004 esta población era de 266.289 habitantes, representando el 8.2 % de la población total<sup>49</sup>.

Sin embargo, en los últimos años, tanto a nivel nacional como internacional, se ha avanzado en el debate sobre la ruralidad, llegando a que la misma no se reduce a la población dispersa, sino que también incluye a pequeñas localidades que sirven como apoyo a las actividades realizadas en el medio rural entendido tradicionalmente (apoyo en términos de educación, salud, seguridad, otros servicios). Así, en Uruguay, la población residente en localidades de menos de 5000 habitantes, forma parte de lo que se denomina **ruralidad nucleada**. La misma era de 323.750 habitantes en el 2004, representando el 10% de la población total<sup>50</sup>.

De esta manera, sumando la población rural dispersa con aquella que vive en las localidades menores a 5000 habitantes, se llega al 18.2% de la población total del país, aproximadamente **590.000** personas, de acuerdo al Censo 2004.

Riella y Mascheroni (2009)<sup>51</sup>, por su parte, establecen que este enfoque no permite apreciar la población que vive de la actividad agropecuaria a pesar de no residir en esa área, e incorporan un segundo nivel de análisis a través del concepto de **hogares agrodependientes**, definidos como aquellos hogares en los que "por lo menos uno de sus integrantes tiene como ocupación principal el sector agropecuario, independiente de su lugar de residencia"<sup>5</sup>. Con datos de la ECH 2008, estiman dicha población en 12.7% del total.

Así, construyen el siguiente cuadro, donde se cruza el análisis según el territorio (población rural tanto dispersa integrante de hogares con al menos un activo agropecuario. A su vez, si se considera al mundo rural como la población rural dispersa más la nucleada y se agrega la población que no viviendo en esa zona pertenece a hogares con al menos un activo agropecuario, llegan a que la población

<sup>47</sup> Del documento de trabajo MEVIR en el territorio: El área rural y localidades de menos de 5000 habitantes, Jornada de debate 23 de marzo de 2010, Programa de Investigación y Desarrollo, Ec. Yanina Aniotz

<sup>48</sup> No puede dejar de mencionarse en este punto, la Ley de Ordenamiento Territorial, en cuanto a la categorización del suelo urbano, suburbano y rural, y las diferencias de criterios que puedan surgir, de acuerdo a los intereses de definir la población como rural o urbana. No es objetivo del presente documento, centrarse en dicha ley

<sup>49</sup> Censo Fase I 2004, INE.

<sup>50</sup> Censo Fase I 2004, INE.

<sup>51</sup> Riella Alberto, Mascheroni Paola, "Población, ingresos y hogares agrodependientes", Anuario 2009, OPYPA.

rural y agrodependiente alcanza el **21%** de la población total. Si se considera únicamente al Interior del país, dicho porcentaje aumenta al **31%**. como nucleada) con el análisis según actividad (hogares agrodependientes). En la intersección de ambos niveles se encuentra la población con ambas características: residente en zonas rurales e integrante de hogares con al menos un activo agropecuario. A su vez, si se considera al mundo rural como la población rural dispersa más la nucleada y se agrega la población que no viviendo en esa zona pertenece a hogares con al menos un activo agropecuario, llegan a que la población rural y agrodependiente alcanza el 21% de la población total. Si se considera únicamente al Interior del país, dicho porcentaje aumenta al 31%.

**Cuadro 1: Porcentaje de personas según estrato de población y residencia en hogares agrodependientes en 2008.**

Porcentaje de población		Según actividad		
		En hogares agrodependientes	En hogares no agrodependientes	Total del país
Según territorio	Rural Disperso	4,7	3,4	8,1
	Rural Nucleado	2,0	4,9	6,9 (*)
	Loc.+ de 5000	6,0	79,0	85,0
	Total del país	12,7	87,3	100,0

(\*) Nota de los autores: La estimación por la ECH 2008 de la población en localidades de menos de 5000 habitantes, puede no ajustarse al marco muestral, debido a los ponderadores utilizados a tales efectos.

Fuente: Riella y Mascheroni (OPYPA, 2009), a partir de la ECH 2008.

Esto muestra la importancia del medio rural en el total de país, siendo los datos presentados útiles para pensar la necesidad de establecer políticas que incidan positivamente sobre la condiciones de vida de esa población. Más aún, teniendo en cuenta la tendencia a la pérdida de población rural (aunque más leve que en los últimos años)<sup>52</sup>, respecto al total, se requieren políticas públicas que permitan la permanencia de la población tanto en las zonas rurales dispersas en condiciones adecuadas, como el acompañamiento de las migraciones efectivas a las localidades pequeñas, con las que se articulan de manera cada vez más estrecha, incidiendo en términos de vivienda, empleo, infraestructura, servicios, etc.

Dada la disponibilidad de datos existentes, en este documento se tomará como población rural a la suma de población rural dispersa más la población que vive en localidades menores a 5000 habitantes, aclarando cuando corresponda, a qué zona se hace referencia.

<sup>52</sup> Riella, Alberto, "Sociedad y Territorio: Las perspectivas de la equidad social y la cohesión territorial", (2008) plantea que si bien las proyecciones indican que la población rural puede seguir perdiendo su peso relativo, el proceso vertiginoso de pérdida de población rural estaría finalizando, y que en las migraciones rural disperso-urbano hay un peso mayor desde y hacia las localidades menores. Observa que en los últimos años el flujo migratorio del área urbana al área rural es más del doble que del área rural a la urbana. Esto se entiende por la estrecha articulación entre el medio rural disperso y las localidades pequeñas.

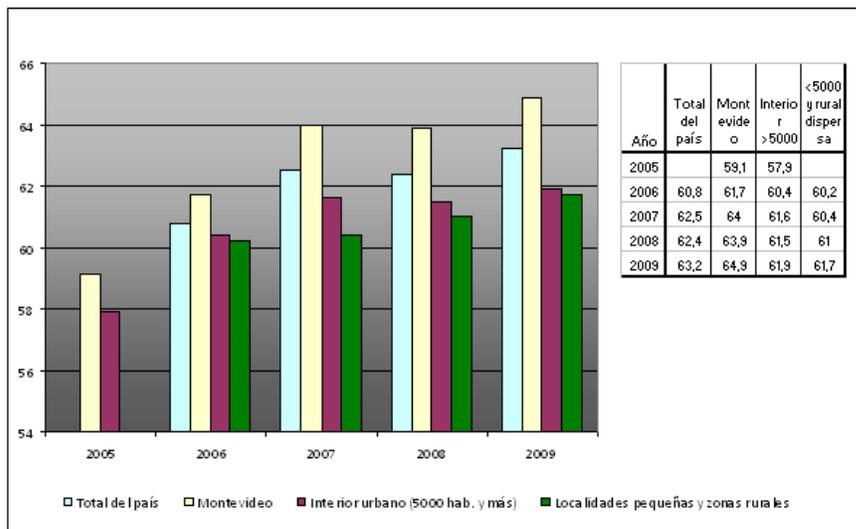
## 2. Condiciones de vida de la población rural

Luego de presentar el concepto de ruralidad que se maneja actualmente, se presentan datos que ilustran, de manera general, las condiciones de vida de la población rural. En particular, cifras sobre el mercado de trabajo, características de las viviendas e ingresos de los hogares para localidades menores a 5000 habitantes y área rural dispersa, además de un indicador agregado de "cohesión social".

### 2.1 Mercado de trabajo

El mercado de trabajo suele analizarse en términos de oferta y demanda de trabajo, y de los desajustes que surjan de ambas variables. La tasa de actividad<sup>53</sup> es un indicador de la oferta de trabajo, la tasa de empleo<sup>54</sup> es un indicador de la demanda y la tasa de desempleo<sup>55</sup> muestra las diferencias entre oferta y demanda de trabajo. Se cuenta con datos por áreas geográficas, diferenciando Montevideo, localidades del Interior mayores a 5000 habitantes y localidades menores en conjunto con área rural dispersa.

**Gráfico 1: Tasa de actividad por área geográfica, según año. 2005-2009**



Fuente: Elaboración MEVIR con datos de Reporte Social 2009, OPP, MIDES (sobre datos del INE, ECH 2008) e INE ECH 2009.

Se observa que la tasa de **actividad** se ha incrementado en el período 2005 a 2009 en todo el país, llegando en el año 2009 a **63.2%** para el total del país y **61,7%** para las localidades de menos de 5000 habitantes y área rural dispersa<sup>56</sup>, lo que indica que

<sup>53</sup> Se calcula como: Población económicamente activa / Población en edad de trabajar

<sup>54</sup> Se calcula como: Empleados / Población en edad de trabajar

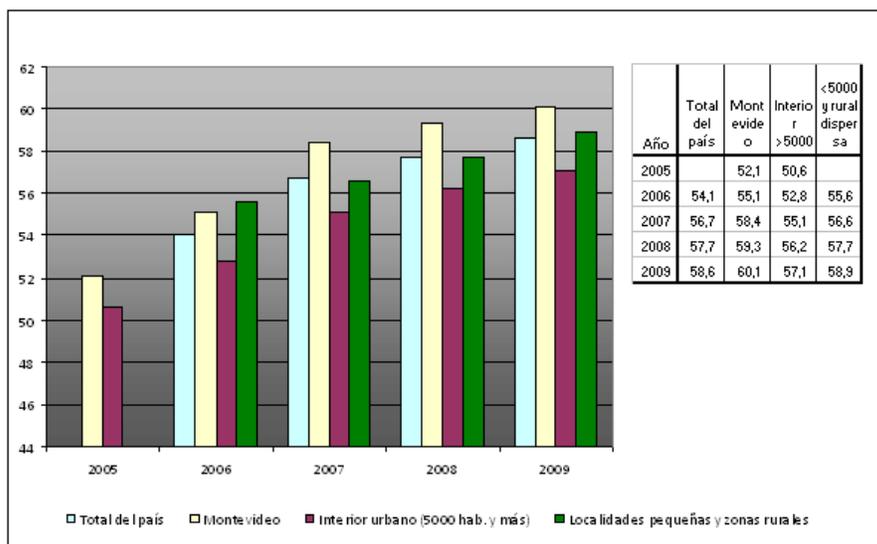
<sup>55</sup> Se calcula como: Desempleados/ Población económicamente activa

<sup>56</sup> A partir del año 2006 se tienen datos de las localidades de menos de 5000 habitantes y áreas rurales dispersas, a través de la Encuesta Continua de Hogares.

algo más de tres de cada cinco personas mayores a 14 años se encuentra trabajando o buscando empleo. Entre los años 1999 y 2004 la tasa de actividad había sufrido una caída, asociada a la crisis económica que vivió el país, derivando en trabajadores desalentados ante la falta prolongada de oportunidades de empleo, pero a partir del 2005, con la recuperación económica, la oferta de trabajo aumentó, asociado a las mejores expectativas de la población de conseguir empleo.

En lo que tiene que ver con la tasa de **empleo**, la misma también se ha incrementado en el período 2005-2009, luego de haber sufrido un descenso en el período 1998-2003. En el año 2009 se alcanzó la cifra de **58,6%** para todo el país, e igual porcentaje en las localidades pequeñas y área rural dispersa. Es decir, algo menos de tres personas de cada cinco habitantes mayores de 14 años, se encuentran efectivamente empleados.

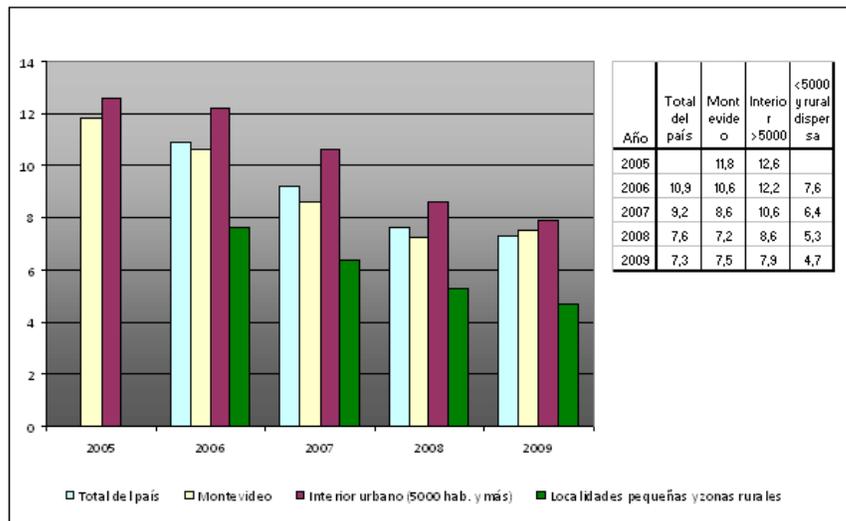
**Gráfico 2: Tasa de empleo por área geográfica, según año. 2005-2009**



Fuente: Elaboración MEVIR con datos de Reporte Social 2009, OPP, MIDES (sobre datos del INE, ECH 2008) e INE ECH 2009.

La tasa de **desempleo**, por su parte, ha presentado un marcado descenso en los últimos años, ubicándose en el año 2009 en **7,3%** para todo el país y **4,7%** para localidades pequeñas y área rural dispersa. En el año 2002, la tasa de desempleo había llegado al 17%. Al observar las diferentes áreas geográficas, resulta significativo que la tasa de desempleo en las áreas rurales sea notoriamente inferior a la del resto del país.

**Gráfico 3: Tasa de desempleo por área geográfica, según año. 2005-2009**



Fuente: Elaboración MEVIR con datos de Reporte Social 2009, OPP, MIDES (sobre datos del INE, ECH 2008) e INE ECH 2009.

En definitiva, la situación del mercado laboral a nivel nacional ha mejorado en los últimos años, y en el área rural dispersa y localidades de menos de 5000 habitantes, donde se centra el análisis. La tasa de empleo en dicha región en el 2009 es la mayor del período, al tiempo que la de desempleo es la menor en términos de período analizado y también es la más baja comparada con el resto del país.

Sin embargo, al interior de las áreas rurales y pequeñas localidades, pueden darse situaciones dispares, que dependerán de los impulsos productivos presentes en cada zona. En este sentido, cabe mencionar, que de acuerdo a lo planteado por Paolino y Perera (2009), *"en el frente del trabajo rural, el modelo agrícola empresarial emergente es intensivo en escala y en logística, pero precisamente no es intensivo en trabajo y el que se demanda es de creciente calificación"*. Por lo tanto, si bien las cifras son positivas, no debe dejarse de lado el efecto que pueda tener sobre las condiciones de vida de la población el proceso de globalización y la creciente especialización agropecuaria/agroindustrial actual, lo que dependerá también de las políticas concretas que se apliquen en el país, ya que *"el crecimiento económico no es suficiente para generar mayores niveles de desarrollo e integración social"*.

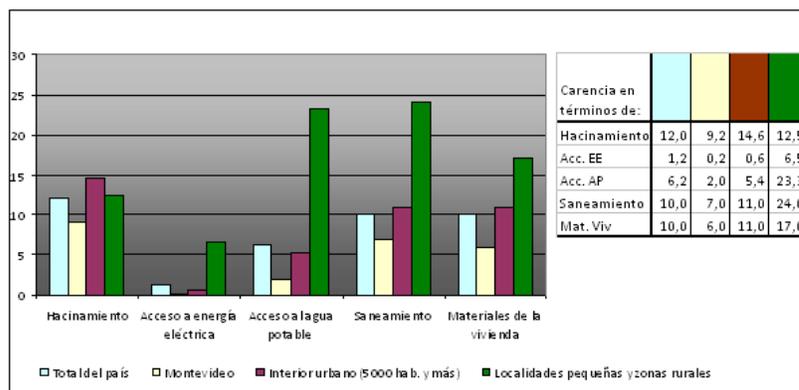
## 2.2 Características de las viviendas

Para conocer de manera general las características de las viviendas y el porcentaje que cuenta con alguna carencia en términos habitacionales, se tomaron datos del Reporte Social 2009, OPP y Mides, sobre datos de la ECH 2008<sup>57</sup>. La información se presenta diferenciada por las áreas mencionadas en el punto anterior.

<sup>57</sup> OPP, MIDES, "Reporte Social 2009. Principales características del Uruguay Social", 2009.

Se observa para todas las variables, que el porcentaje de hogares con carencias es mayor en las áreas rurales y pequeñas localidades que para la totalidad del país. Las diferencias más significativas se dan en términos de acceso al agua potable (23.3%) y servicio de saneamiento adecuado (24%). El problema del hacinamiento, está presente en el 12.5% de los hogares de esta región, y el indicador de calidad de los materiales de las viviendas, es notablemente superior que en las otras regiones: 17% en situación deficitaria. El problema de acceso a la energía eléctrica, es sólo considerable en esta región, con 6.5% de los hogares, frente al 1.2% en todo el país.

**Gráfico 4: Hogares con problemas de vivienda por área geográfica (%), según carencia, 2008<sup>58</sup>.**

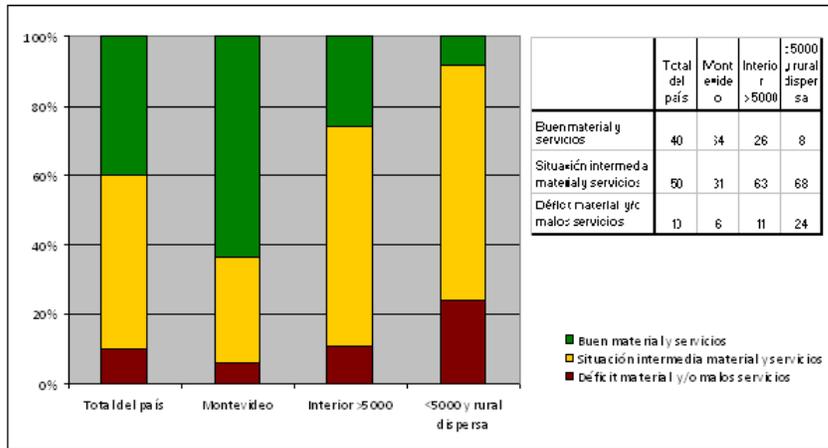


Fuente: Elaboración MEVIR con datos de Reporte Social 2009, OPP, MIDES (sobre la ECH 2008, INE)

Asimismo, en el Informe mencionado, se elabora un Índice que combina la calidad de la vivienda con el acceso a los servicios (acceso al agua, al saneamiento y a la energía eléctrica). Los resultados que obtienen se presentan en el siguiente gráfico.

<sup>58</sup> Los criterios utilizados para determinar las carencias son: - **Hacinamiento**: porcentaje de hogares particulares en los que hay más de dos personas por habitación para dormir. - **Acceso a energía eléctrica**: porcentaje de hogares sin acceso a la energía eléctrica (UTE, grupo electrógeno o cargador de batería). - **Acceso al agua potable**: porcentaje de hogares con acceso regular (origen en pozo surgente no protegido, aljibe o arroyo y acceso por cañería dentro de la vivienda, o todos los orígenes excepto y acceso por cañería fuera de la vivienda) o malo (origen en canilla pública u otros y/o acceso por otros medios) al agua potable. - **Saneamiento**: porcentaje de hogares con servicio de saneamiento no adecuado (servicio con descarga y evacuación por entubado o arroyo, o servicio sin descarga y/o evacuación por otros medios o no existencia de baño). - **Materiales de la vivienda**: porcentaje de hogares con calidad de los materiales de vivienda regular-recuperable o deficitaria (de acuerdo a combinaciones del material predominante en techos, pisos y paredes externas).

**Gráfico 5: Calidad de la vivienda y acceso a servicios de los hogares (%) por área geográfica, según categoría, 2008.**



Fuente: Elaboración MEVIR con datos de Reporte Social 2009, OPP, MIDES (sobre la ECH 2008, INE)

Nuevamente se observa que en las localidades de menos de 5000 habitantes y área rural dispersa es donde se encuentra el mayor porcentaje de hogares (24% contra 13% para el total del país) con déficit en cuanto a los materiales de la vivienda y/o déficit en el acceso a servicios, y el menor en la categoría buen material y servicios (8% contra 40% para todo el país).

Cabe mencionar que en los últimos años se ha avanzado en la disponibilidad de servicios sanitarios, energía eléctrica, teléfonos y equipamiento de confort para los hogares rurales, aunque la magnitud de estos logros no alcanzan aún, para igual los indicadores de la áreas urbanas del país.

### 2.3 Ingresos de los hogares

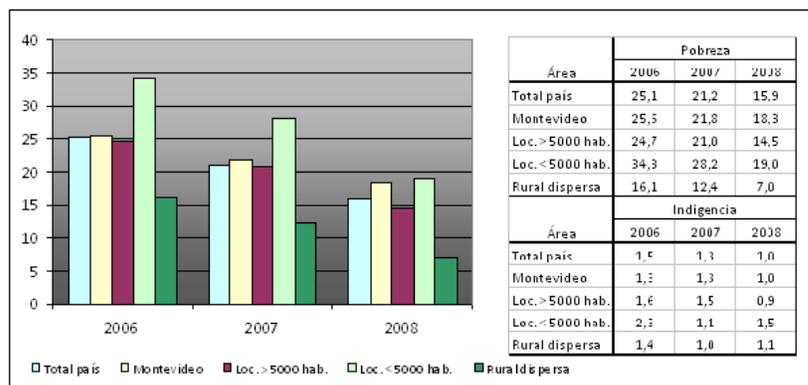
Además de observar las carencias en términos de infraestructura, asociado al enfoque de las NBI (necesidades básicas insatisfechas), un criterio usualmente utilizado para medir la pobreza, por su relativa facilidad de aplicación, es el método del ingreso. El mismo consiste en comparar el ingreso per cápita del hogar con ciertos umbrales o líneas preestablecidas, de modo de calificar al hogar y a sus integrantes como no pobres o pobres, según se encuentren por encima o debajo de la línea de pobreza y como indigentes, si el ingreso es inferior a la línea de indigencia<sup>59</sup>.

Los datos más recientes del INE refieren a la nueva metodología para calcular las líneas (metodología 2006), que diferencia a las localidades menores a 5000 habitantes y área rural dispersa. Se presentan a continuación, los gráficos con la evolución de la incidencia de la pobreza, tanto en términos de hogares como de personas, para todo el país y cada área geográfica, ahora separando las localidades

<sup>59</sup> La línea de Indigencia representa el costo de una canasta de alimentos de referencia que consume la población. La línea de Pobreza representa el costo en alimentación más otros bienes y servicios no alimentarios en función de la cantidad de miembros del hogar y de la presencia de niños o adolescentes. Entre los bienes y servicios no alimentarios se incluyen, entre otros, la vestimenta, la vivienda, la salud, el transporte y la educación.

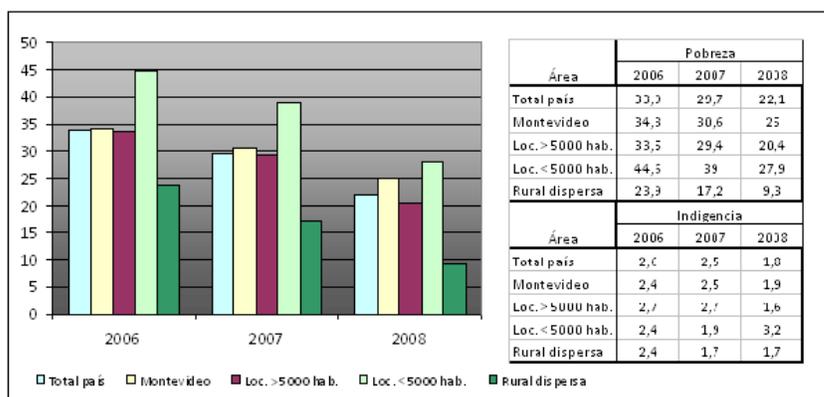
pequeñas de la población rural dispersa. Se incluyen también los datos sobre indigencia.

**Gráfico 6: Incidencia de la pobreza en Hogares (%) por área geográfica, según año. 2006-2008**



Fuente: Elaboración MEVIR con datos del INE, Línea de Pobreza e Indigencia 2006-Uruguay, Metodología y Resultados. Instituto Nacional de Estadística 2009.

**Gráfico 7: Incidencia de la pobreza en Personas (%) por área geográfica, según año. 2006-2008**



Fuente: Elaboración MEVIR con datos del INE, Línea de Pobreza e Indigencia 2006-Uruguay, Metodología y Resultados. Instituto Nacional de Estadística 2009.

En primer lugar, cabe mencionar que tanto la pobreza como la indigencia se han reducido en los últimos años en todo el país. Si se compara por área geográfica, se tiene que las tasas de incidencia más alta, se obtienen para las localidades menores a 5000 habitantes. Sin embargo, dada la menor población en esas zonas comparadas con Montevideo e Interior urbano (localidades mayores de 5000 habitantes), en términos absolutos la población pobre sigue concentrándose en las áreas urbanas. Por otro lado, se tiene que los hogares pobres e indigentes, son

hogares más numerosos, ya que la incidencia de la pobreza e indigencia medida en términos de personas es mayor que medida en términos de hogares.

Para observar los resultados en términos departamentales, se cita a Paolino y Perera (2009)<sup>60</sup>, quienes presentan datos estimados de la cantidad de personas pobres e indigentes, para el año 2007 únicamente en el área rural dispersa y localidades menores de 5000 habitantes<sup>61</sup>. Los resultados, tanto en términos absolutos como porcentuales, son los siguientes:

**Cuadro 2: Población total, población en situación de pobreza e indigencia, por área geográfica, según departamento. 2007**

	Rural Dispersa			Loc < 5 000 hab.			Total		
	Población	Pobres	Indigentes	Población	Pobres	Indigentes	Población	Pobres	Indigentes
Artigas	7 325	1913	132	11 939	7 077	717	19 264	8 990	849
Canelones	57 301	10 740	1067	32 461	7 053	1017	89 762	17 793	2 084
CerroLargo	9 664	2 257	0	11 726	5 299	436	21 390	7 556	436
Colonia	16 219	1 313	0	10 716	2 762	300	26 935	4 075	300
Durazno	6 704	1 021	0	14 178	6 010	658	20 882	7 031	658
Flores	2 693	289	0	1 937	611	100	4 630	900	100
Florida	10 863	1 356	27	23 054	7 799	769	33 917	9 155	796
Lavalleja	7 764	784	220	7 710	3 056	0	15 474	3 840	220
Maldonado	6 973	442	0	9 174	1 549	312	16 147	1 991	312
Paysandú	7 788	1 699	575	12 787	5 179	358	20 575	6 878	933
Río Negro	6 391	996	0	9 053	4 148	615	15 444	5 144	615
Rivera	11 105	2 115	359	10 779	2 804	485	21 884	4 919	844
Rocha	6 012	674	137	16 201	5 251	922	22 213	5 925	1 059
Salto	11 123	2 796	612	12 795	5 713	1089	23 918	8 509	1 701
San José	15 563	890	0	12 407	2 135	275	27 970	3 025	275
Soriano	8 357	852	19	11 819	3 020	518	20 176	3 872	537
Tacuarembó	12 091	3918	157	13 133	6 637	720	25 224	10 555	877
Treinta y Tres	5 811	1 388	0	6 477	2 172	582	12 288	3 560	582
Total	209 747	35 443	3305	228 346	78 275	9873	438 093	718	13 178

Fuente: Paolino y Perera (2009) sobre la ECH 2007, INE.

<sup>60</sup> Paolino y Perera (2009), Ob Cit.

<sup>61</sup> Con metodología de líneas de pobreza e indigencia.

**Cuadro 3: Distribución porcentual de la población total, población en situación de pobreza e indigencia, por área geográfica, según departamento. 2007**

	Rural Dispersa			Loc < 5 000 hab.			Total		
	Población	Pobres	Indigentes	Población	Pobres	Indigentes	Población	Pobres	Indigentes
Artigas	3%	5%	4%	5%	9%	7%	4%	8%	6%
Canelones	27%	30%	32%	14%	9%	10%	20%	16%	16%
CerroLargo	5%	6%	0%	5%	7%	4%	5%	7%	3%
Colonia	8%	4%	0%	5%	4%	3%	6%	4%	2%
Durazno	3%	3%	0%	6%	8%	7%	5%	6%	5%
Flores	1%	1%	0%	1%	1%	1%	1%	1%	1%
Florida	5%	4%	1%	10%	10%	8%	8%	8%	6%
Lavalleja	4%	2%	7%	3%	4%	0%	4%	3%	2%
Maldonado	3%	1%	0%	4%	2%	3%	4%	2%	2%
Paysandú	4%	5%	17%	6%	7%	4%	5%	6%	7%
Río Negro	3%	3%	0%	4%	5%	6%	4%	5%	5%
Rivera	5%	6%	11%	5%	4%	5%	5%	4%	6%
Rocha	3%	2%	4%	7%	7%	9%	5%	5%	8%
Salto	5%	8%	19%	6%	7%	11%	5%	7%	13%
San José	7%	3%	0%	5%	3%	3%	6%	3%	2%
Soriano	4%	2%	1%	5%	4%	5%	5%	3%	4%
Tacuarembó	6%	11%	5%	6%	8%	7%	6%	9%	7%
Treinta yTres	3%	4%	0%	3%	3%	6%	3%	3%	4%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: Paolino y Perera (2009) sobre la ECH 2007, INE.

En términos generales, se constata que hay mayor nivel de pobreza en las localidades de menos de 5000 habitantes que en el área rural dispersa, tanto en términos relativos, como en términos absolutos. Para ambas zonas consideradas conjuntamente, se estima que los pobres representan el 26% del total.

A su vez, se observa que del total de la población pobre, la mayoría se encuentra en el departamento de Canelones (16% del total), seguido de Tacuarembó (9%). En términos de indigencia, Canelones continúa en el primer lugar, mientras que Salto ocupa el segundo, concentrando al 13% del total de indigentes de las áreas rural dispersa y localidades menores de 5000 habitantes, de todo el país. Si se diferencia entre estas dos áreas, se tiene que Canelones es claramente el departamento donde hay mayor número de personas pobres del área rural dispersa (30% del total) mientras que dicho porcentaje se reduce al 9% en el caso de localidades menores a 5000 habitantes del departamento.

## 2.4 Cohesión social

Finalmente, para agregar elementos “no monetarios” al análisis por departamentos, resulta pertinente introducir el concepto de “cohesión social”, adoptado por Riella (2008)<sup>62</sup>, quien elabora un Índice sobre la base de cuatro dimensiones básicas:

<sup>62</sup> Riella (2008), Ob. Cit

educación, trabajo, salud y vivienda y servicios<sup>63</sup>. El mismo varía entre 0 y 1, siendo 1 el valor que indica el mayor logro relativo de cohesión social y 0 la peor situación relativa. Los valores obtenidos son los siguientes.

#### **Cuadro 4: Índice de Cohesión Social Rural según departamento. 2006**

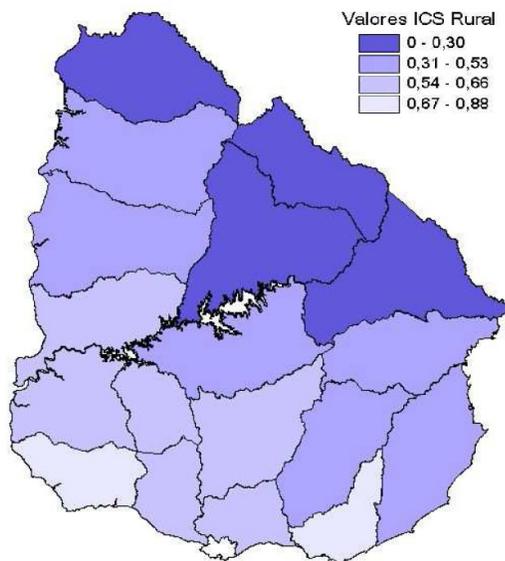
	<b>ICS RURAL</b>	<b>Posición relativa</b>
Colonia	0,88	1
Maldonado	0,73	2
Canelones	0,66	3
Florida	0,63	4
San José	0,62	5
Flores	0,60	6
Soriano	0,59	7
Río Negro	0,58	8
Rocha	0,53	9
Lavalleja	0,52	10
Paysandú	0,48	11
Treinta y Tres	0,44	12
Salto	0,42	13
Durazno	0,36	14
Rivera	0,30	15
Cerro Largo	0,27	16
Artigas	0,19	17
Tacuarembó	0,17	18
<b>Total país</b>	<b>0,55</b>	

Fuente: Riella (2008) sobre la ENHA 2006

Se observa que Tacuarembó, Artigas, Cerro Largo y Rivera constituyen los departamentos en peor situación, mientras que Durazno, Salto, Treinta y Tres, Paysandú, Lavalleja y Rocha si bien cuentan con un ICS mayor, aún se encuentran por debajo de la media nacional.

<sup>63</sup> Los indicadores tomados, con diferencias en su ponderación para el indicador global, son los siguientes: - Porcentaje de personas mayores de 15 años que no tienen educación primaria completa, - Porcentaje de personas mayores de 20 años que no tienen secundaria completa, - Acceso de niños y jóvenes a Internet, - Porcentaje de PEA desocupada, - Porcentaje de personas que aportan a alguna Caja de Jubilaciones por su ocupación principal respectodel total de ocupados, - Porcentaje de personas con mutualista, porcentaje de hogares en viviendas precarias (según material de las paredes), - Porcentaje de hogares sin energía eléctrica, - Porcentaje de hogares con teléfono (fijo o celular).

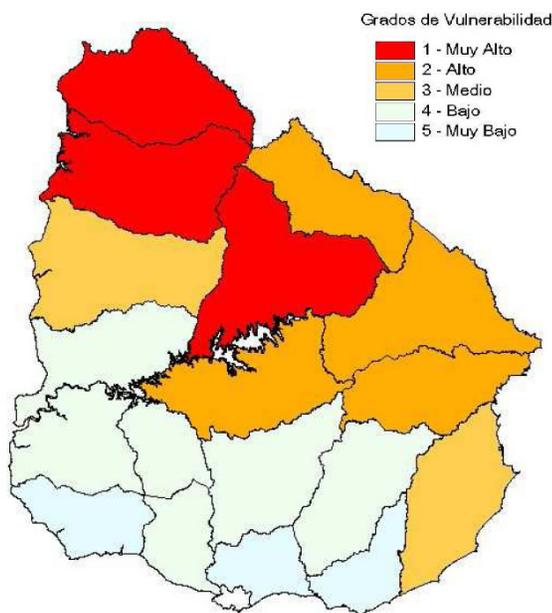
### Mapa 1: Índice de Cohesión Social Rural según departamento.2006



Fuente: Riella (2008).

Riella completa el estudio territorial incorporando otras variables al análisis, encontrando que la relación existente entre el ICS, la incidencia de la pobreza, la estructura productiva y el dinamismo en los territorios muestra que tienen menor ICS los departamentos con mayor pobreza (en términos de ingreso), con mayor peso de las relaciones capitalistas y menos peso de la producción familiar. En este sentido, denomina territorios con situaciones *muy vulnerables*, con problemas de cohesión social, pobreza e indigencia por encima del promedio nacional y alto porcentaje de ventas de tierras a extranjeros o sociedades anónimas, a los departamentos de Artigas, Tacuarembó y Salto. A su vez, Cerro Largo, Rivera, Treinta y Tres y Durazno, se clasifican como territorios *vulnerables*.

## Mapa 2: Mapa de vulnerabilidad social de los territorios rurales, según departamento. 2006



Fuente: Riella (2008).

### 3. Mevir en el territorio

El primer programa de Mevir se entregó en el año 1971, y a partir de allí, se ha intervenido en 260 localidades, a través de 700 programas, llegando en febrero de 2010 a 23329 unidades de construcción entregadas y 277 mejoras prediales. Su acción alcanza a todo el país, y si bien en un principio se centraba en atender a asalariados rurales del área rural dispersa y localidades pequeñas en modalidad de programas nucleados, actualmente realiza además, intervenciones en los propios predios de pequeños productores rurales (unidades productivas), y convenios con el MVOTMA e Intendencias municipales que le permiten actuar en localidades más grandes<sup>64</sup>, sin olvidar las actividades de capacitación laboral en coordinación con la JUNAE.

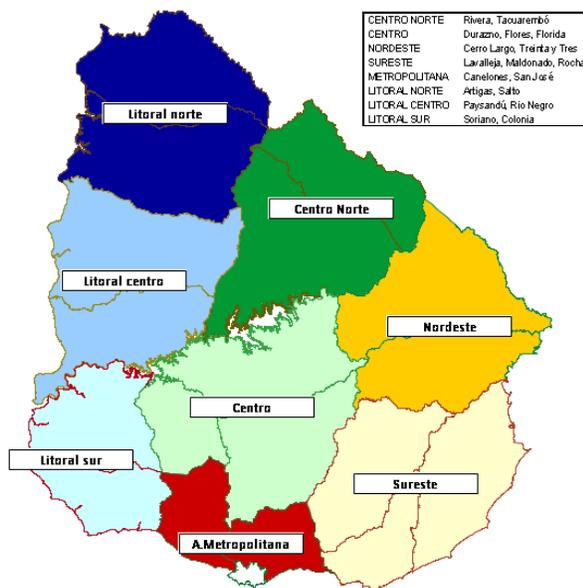
Como se mencionó, Mevir actúa en todos los departamentos<sup>65</sup>, pero a la hora de definir las zonas de intervención pueden tomarse diversos criterios, como atender demandas organizadas que llegan a la Institución desde diferentes puntos del país, o analizar las zonas con mayores necesidades, que a su vez cuenten con cierto potencial de desarrollo, de manera de acompañar los procesos productivos y migratorios que se desencadenan en el territorio. No puede descuidarse tampoco, el equilibrio entre las intervenciones por departamento, además de otras cuestiones de índole político.

<sup>64</sup> Previsto por la ley de creación de MEVIR.

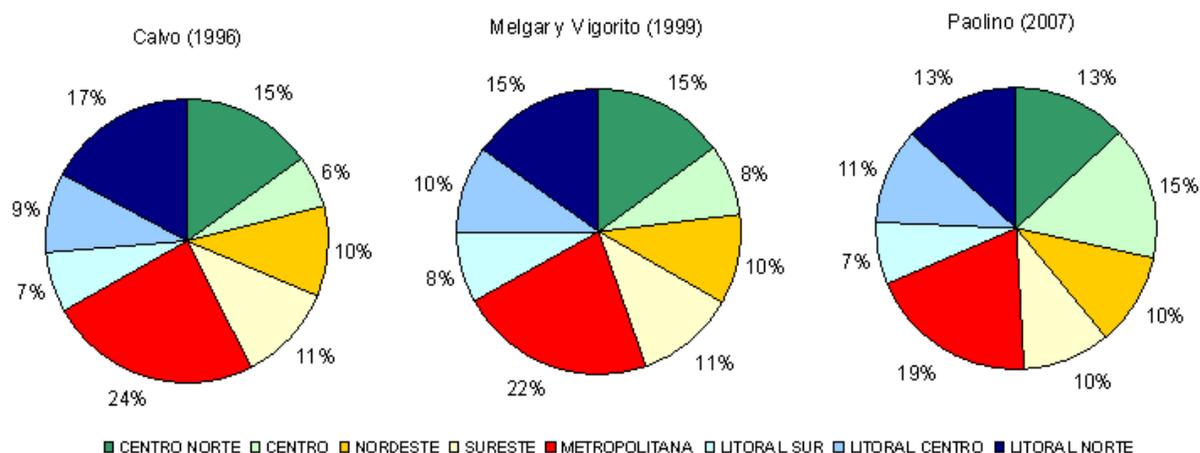
<sup>65</sup> A partir del año 2009 también se incorporó Montevideo con el programa Montevideo Rural UP

La intervención de la Institución en el territorio, por lo tanto, puede analizarse desde diversos ángulos. Se propone observar la distribución de la pobreza y analizar la evolución de las intervenciones de la Institución en el tiempo según área geográfica, encontrando posibles vinculaciones. Para ello, se agruparon los departamentos en ocho áreas.

### Mapa 3: Áreas geográficas



**Gráfico 8: Distribución de la población pobre por área geográfica, según diferente metodología y año de análisis<sup>66</sup>**



Fuente: Elaboración MEVIR con datos de Calvo (1996), Melgar y Vigorito (2002), Paolino (2008)

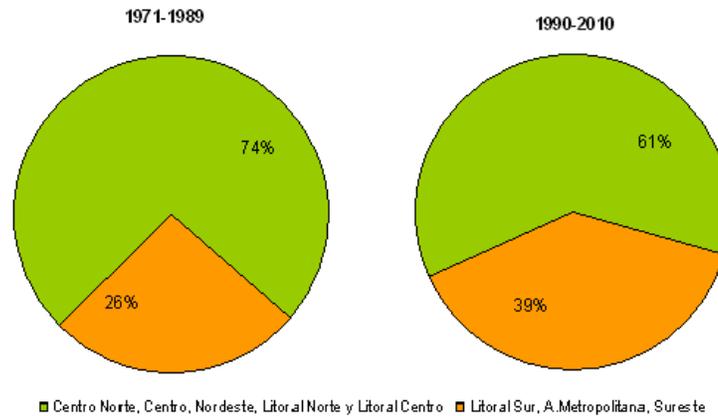
Cabe aclarar que se optó por tomar diferentes datos sobre la estimación de la pobreza de manera de contar más elementos para el análisis, aún teniendo en cuenta la limitación de los datos existentes y que la comparación debe considerar las diferentes metodologías utilizadas. Sin embargo, no se pretende hacer un estudio exhaustivo, sino presentar ciertos datos que disparen algunas ideas y posibles lineamientos para futuros trabajos.

En líneas generales, se mantiene la concentración de pobres en el área metropolitana (debido al peso de Canelones), seguido del Litoral Norte y Centro Norte.

En cuanto a las intervenciones de Mevir, se tiene que en un principio, la acción de la institución se orientaba hacia las zonas rurales dispersas, sobre todo del norte del país. A continuación, se presenta el gráfico 9, mostrando que hasta el año 1989 la participación de los departamentos del Sureste, Área Metropolitana y Litoral este en el total de intervenciones, apenas alcanzaba el 26%, mientras que en el período 1990-2010, la misma llega al 40%. Este porcentaje se acerca a las estimaciones de pobreza presentadas para esa zona (42%, 41% y 36%, según metodología).

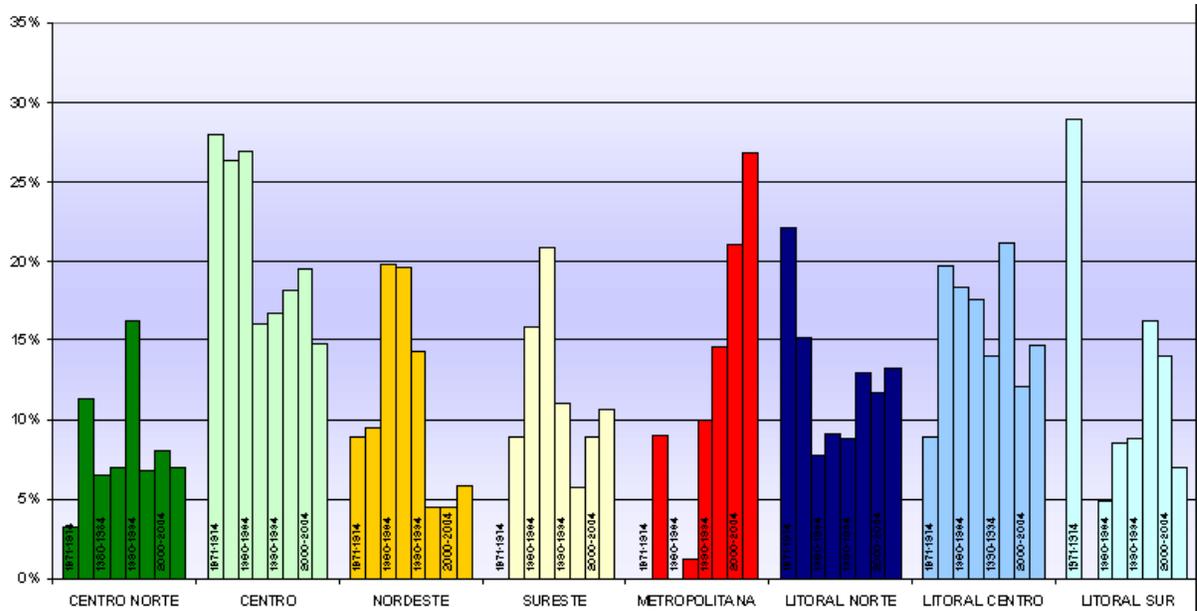
<sup>66</sup> Calvo utiliza el enfoque de las NBI con datos del Censo 1996. Se tomó el porcentaje de hogares con 3 o más NBI. Refiere al total del país. Melgar y Vigorito sobre datos de una encuesta rural del año 1999, presentan datos de pobreza únicamente a nivel rural y pequeñas localidades. La metodología consiste en estimar la probabilidad de que un individuo esté por debajo de la línea de pobreza, en función de ciertas variables incluidas en el relevamiento. Paolino utiliza el método de la línea de pobreza con datos de la ECH 2007. La agrupación por regiones se realizó en este trabajo para hacer posible la comparación.

**Gráfico 9: Distribución de las intervenciones de Mevir por grandes zonas, 1971-1989 y 1990-2010**



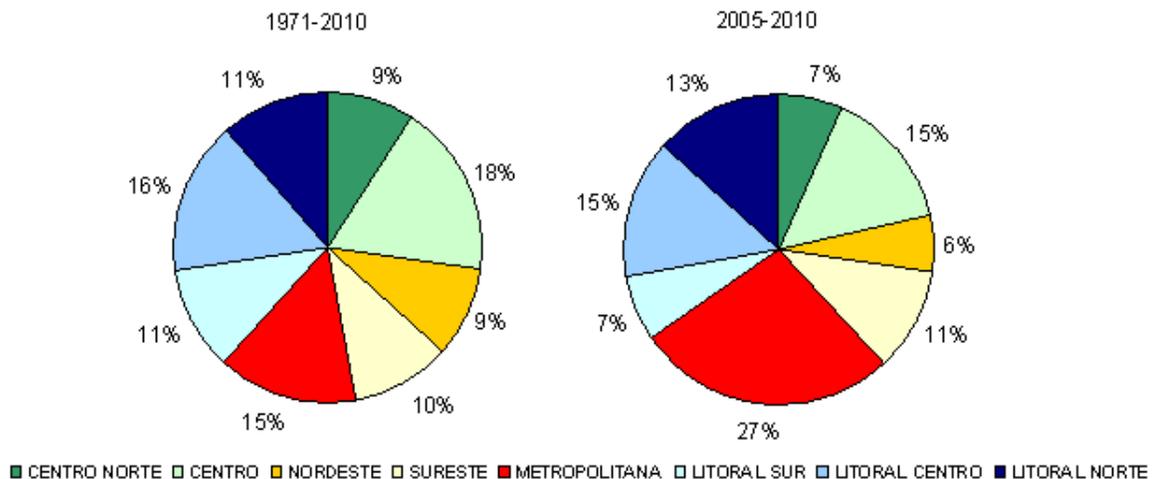
Si se observa la participación de cada área geográfica en el tiempo (Ver Gráfico 10), se tiene que el Area Metropolitana ha aumentado considerablemente su peso en el total de las intervenciones, concentrando en el último quinquenio el 27% de las intervenciones de Mevir. Como ya se mencionó, Canelones es el departamento que cuenta con la mayor cantidad de población en situación de pobreza, y es un dato interesante que el primer programa de Mevir en el mismo haya sido entregado recién en el año 1989. En el otro extremo, la zona nordeste (departamentos de Cerro Largo y Treinta y Tres) ha visto reducida su participación en los últimos 15 años, llegando a ser la zona en donde menos se ha intervenido, junto a Centro Norte, (Ver Gráfico 11).

**Gráfico 10: Evolución de la distribución de las intervenciones de Mevir por área geográfica, según quinquenio.**



Fuente: Elaboración MEVIR. 1971-1974, 1975-1979, 1980-1989, 1990-1994, 1995-1999, 2000-2004 y 2005-2010.

**Gráfico 11: Distribución de las intervenciones de Mevir por las 8 áreas geográficas 1971-2010 y 2005-2010**



Como ya se mencionó, las zonas más pobres son el Área Metropolitana, Litoral Norte y Centro Norte, concentrando entre el 45% y 56% del total de pobres, según metodología (Gráfico 8). Por su parte, en todo el período, las intervenciones de Mevir

en esas zonas llegan al 35% del total. Si se observa únicamente el último quinquenio, dicho porcentaje alcanza el 47%<sup>67</sup>.

Se entiende que queda mucho por analizar en este terreno. El objetivo de este breve análisis, fue pensar las intervenciones de Mevir en el territorio en consonancia con las necesidades de la población, optimizando la asignación de recursos y logrando mayores niveles de eficiencia social. No obstante ello, se asume que debe lograrse una sinergia entre atender las zonas más necesitadas y mantener los equilibrios políticos a nivel departamental, en términos de intervenciones. Si bien son necesarios estudios con mayor nivel de profundidad para un mejor análisis, resulta útil plantear una primera línea de pensamiento en este sentido, con una óptica territorial.

#### **4. Síntesis**

El objetivo del documento fue presentar algunos aspectos que se consideran relevantes para comprender y mejorar las intervenciones de Mevir en el territorio.

En primer lugar, se planteó la discusión actual sobre el término "*ruralidad*". Por un lado puede entenderse como población rural al conjunto de población rural dispersa, es decir, aquella que vive en zonas no amanzanadas, sin ningún nivel de urbanización, y la población residente en las localidades de menos de 5000 habitantes, denominada ruralidad nucleada. De acuerdo al censo 2004, alcanzaría las 590.000 personas, algo más del 18% de la población total.

Esta clasificación, sin embargo, deja de lado a la población que vive de la actividad agropecuaria a pesar no residir en esa zona y sí toma en cuenta a población que vive en localidades pequeñas sin ninguna vinculación con el sector primario. De esta manera, se propone un segundo nivel de análisis a través del concepto de hogares agrodependientes, es decir, aquellos hogares en los que al menos un integrante tiene como ocupación principal el sector agropecuario, independientemente de su lugar de residencia. Se estima que dicha población alcanzaría casi el 13% de la población total.

Si se suma al primer criterio (población rural dispersa y población rural nucleada) la población en hogares agrodependientes que reside en localidades mayores a 5000 habitantes, se llega al 21% de la población total, porcentaje que aumenta al 31% si se excluye a Montevideo del análisis.

Los datos presentados pretenden dar idea de la cantidad de población que vive en el medio en el cual Mevir interviene, por lo que las políticas que lleva a cabo resultan de gran importancia.

Por otro lado, se presentaron datos sobre las condiciones de vida de la población rural. En términos de empleo, puede decirse que las zonas analizadas han acompañado el proceso de mejora nacional, incluso mostrando en el 2009 la menor tasa de desempleo en el período (4,7%) y también en comparación con el resto del país. No obstante ello, es necesario tener en cuenta que el dinamismo del sector agropecuario ha generado cambios, demandando mayor mano de obra pero con más alto nivel de calificación, reduciéndose la presencia de pequeños productores y acentuando la concentración del ingreso en el sector.

---

<sup>67</sup> En el anexo 1 se presenta la evolución de la distribución de las intervenciones de Mevir por área geográfica, según quinquenio.

En lo referente a calidad de la vivienda y acceso a servicios, se tiene que el porcentaje de hogares con carencias es mayor en las áreas rurales y pequeñas localidades que para la totalidad del país. Las diferencias más significativas se dan en términos de acceso al agua potable (23.3% con dificultades) y servicio de saneamiento adecuado (carencia para el 24%). El problema del hacinamiento, está presente en el 12.5% de los hogares de esta región, y el indicador de calidad de los materiales de las viviendas, es notablemente superior que en las otras regiones: 17% en situación deficitaria. El problema de acceso a la energía eléctrica, es sólo considerable para las áreas rurales dispersas y pequeñas localidades, con 6.5% de los hogares, frente al 1.2% en todo el país. Si bien en los últimos años se ha avanzado en la disponibilidad de servicios sanitarios, energía eléctrica, teléfonos y equipamiento de confort para los hogares rurales, la magnitud de estos logros no alcanzan aún, para igualar los indicadores de la áreas urbanas del país.

Si se analizan los ingresos de los hogares, se encuentra que si bien, tanto la pobreza como la indigencia se han reducido en los últimos años a nivel nacional, las tasas de incidencia más altas se obtienen para las localidades menores de 5000 habitantes. En esta zona, el 19% de los hogares (28% de la personas) se encuentra bajo la línea de pobreza, frente a 7% de los hogares rurales dispersos (9 % medido en personas) y 16% para el total de hogares del país (22% de las personas), en el año 2008. A nivel departamental, puede decirse que Canelones es quien concentra la mayor cantidad de personas pobres del medio rural.

Finalmente, se planteó el concepto de "cohesión social", para analizar la situación de la población de acuerdo a cuatro dimensiones básicas: educación, trabajo, salud y vivienda y servicios. Los resultados obtenidos son en términos de porcentajes respecto a la población total del departamento. Se observa que Tacuarembó, Artigas, Cerro Largo y Rivera constituyen los departamentos en peor situación. Al complementar los resultados del índice de cohesión social con otras variables, se identifica a un grupo de departamentos como de situación *muy vulnerable*, con problemas de cohesión social, pobreza e indigencia por encima del promedio nacional y alto porcentaje de ventas de tierras a extranjeros o sociedades anónimas. Serían los departamentos de Artigas, Tacuarembó y Salto. A su vez, Cerro Largo, Rivera, Treinta y Tres y Durazno, se clasifican como territorios *vulnerables*.

En cuanto a las intervenciones de Mevir, se tiene que en un principio, la acción de la institución se orientaba hacia las zonas rurales dispersas, sobre todo del norte del país, pero en los últimos años la distribución se fue haciendo más equitativa. Hasta el año 1989 la participación de los departamentos del Sureste, Área Metropolitana y Litoral este en el total de intervenciones, apenas alcanzaba el 26%, mientras que en el período 1990-2010, la misma llega al 40%. Este porcentaje se acerca a las estimaciones de pobreza presentadas para esa zona. A su vez, si se toma a las zonas más pobres en términos absolutos, es decir, el Área Metropolitana, Litoral Norte y Centro Norte, las cuales concentran entre el 45% y 56% del total de pobres (según metodología seleccionada), se observa que las intervenciones de Mevir en esas zonas en todo el período llegan al 35% del total, mientras que en el último quinquenio, dicho porcentaje alcanza el 47%, acercándose más a las estimaciones de pobreza.

Como comentario final, cabe destacar la importancia de definir qué se entiende cuando se habla de población rural. Esto implica reflexionar acerca de para qué es útil esa definición, lo cual en términos generales para el caso de Mevir, se relaciona con la identificación de la población que atiende, e importa a la hora de manejar la información de manera adecuada. A partir de allí, conocer las situación de las familias

del medio rural resulta clave para pensar las modalidades de intervención, las zonas prioritarias y la necesidad de articulación de Mevir con otras instituciones, de manera que la participación en el territorio se realice de manera coordinada e integrada. En este sentido, es clave la optimización en la asignación de los recursos, de modo de llegar a la mayor cantidad de beneficiarios, en el menor tiempo y con la mejor calidad posible.

### **Bibliografía**

- Calvo, Juan José; *"Las Necesidades Básicas Insatisfechas en Uruguay de acuerdo al Censo de 1996"*, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.
- Melgar, Alicia; VÍgorito, Andrea; *"Mapa de pobreza para Uruguay para las áreas rurales y localidades de menos de 5000 habitantes"*, FIDA-Mercosur, 2002.
- Oficina de Planeamiento y Presupuesto; Ministerio de Desarrollo Social; *"Reporte Social 2009. Principales características del Uruguay social"*, 2009.
- Paolino, Carlos; Perera Marcelo; *"La pobreza rural en Uruguay: situación actual y aportes para el diseño de una estrategia orientada a su combate"*, FIDA, 2008.
- Riella, Alberto, *"Sociedad y Territorio: Las perspectivas de la equidad social y la cohesión territorial"*, IICA, 2008.
- Riella, Alberto; Mascheroni Paola; *"Población, ingresos y hogares agrodependientes"*, OPYPA, Anuario 2009.
- Página web del Instituto Nacional de Estadística, <http://www.ine.gub.uy> (Censo 2004 Fase I, Encuesta continua de Hogares 2009)

**3**

**PLAN QUINQUENAL 2010 - 2014:  
HACIA UNA POLÍTICA  
SOCIO – HABITACIONAL**

## EL PLAN QUINQUENAL

### La persistencia del cambio.

Nuestro país ha entrado en una época de profundas transformaciones que se hacen visibles para todos. También es visible que estamos ante el límite de los cambios de primera generación.

A partir de 2005 se inició la recuperación del país luego de la mayor de las crisis y también se iniciaron procesos de cambio que nos ubicaron en el umbral del desarrollo.

Fueron los cambios de primera generación.

A partir de 2010, nos enfrentamos con nuevos desafíos que en esencia se refieren a la profundidad y a la amplitud de los cambios.

Son los cambios de segunda generación.

Su primer efecto será *aumentar* la riqueza y *mejorar* su distribución, lo que en el caso de la vivienda implica ampliar la cobertura en cantidad y calidad, alcanzando a los sectores de población que más requieren acceder a una solución.

La política socio - habitacional es la política social de mayor efecto redistributivo.

Un plan *integral* de vivienda tiene la misión de mejorar las *condiciones de vida* de las personas, lo que alcanza desde la política pública hasta el ámbito de lo privado, de lo íntimo, de lo personal, del hogar.

La transformación institucional que resultó del anterior Plan Quinquenal, con la creación de la ANV y la recuperación del BHU, significó, entre otras cosas, impulsar el *enfoque* socio-habitacional a través de la estructura estatal, consolidando la superación del concepto de vivienda por el de soluciones habitacionales.

Uno de los efectos de este enfoque fue la posibilidad de una planificación más integral, que consideró la producción de vivienda nueva y la de otras soluciones habitacionales.

Este nuevo Plan Quinquenal, aspira a profundizar los cambios iniciados en el anterior período, en diversos órdenes y dimensiones.

Es emblemático y paradigmático de las transformaciones que se propone el actual gobierno y aspira a contribuir sustantivamente en el logro de los objetivos prioritarios del Gobierno Nacional: la erradicación de la indigencia y la reducción de la pobreza.

Se estructura en seis (6) lineamientos estratégicos expresados en planes, y valores que transversalizan la política, con énfasis en dos ejes específicos: la articulación de todos los actores del sistema público socio-habitacional y la incorporación de la inversión privada en vivienda de interés social; y el estímulo al aporte de las familias en ahorro, trabajo y gestión.

Un sistema complejo, que requiere de una respuesta compleja y multidimensional con el objetivo de **ampliar la cobertura en cantidad y calidad asegurando la sostenibilidad del sistema y las soluciones.**

Un plan que, a partir de los instrumentos generados en el quinquenio anterior, aspira a instalar una política socio-habitacional que sintetiza y recupera los valores esenciales de la Ley N°13.728: **solidaridad, ética y compromiso.**

## **Hacia una política socio - habitacional / valores**

El plan quinquenal 2010 – 2014, se funda en principios rectores que aparecen con énfasis diverso, en las políticas, planes y programas.

Estos principios se interconectan conformando una trama que solidifica la estrategia, basada en el concepto de política habitacional como política social.

Este plan, supone el involucramiento de toda la sociedad para concretarlo. En particular de los destinatarios.

Es un trabajo en proceso hasta que se materialice, y sólo con la más plena y amplia participación se garantiza que la diversidad criticalice en un plan socialmente valorado y apropiado.

Un proyecto nacional, de alta prioridad.

### **1.1 La inclusión e integración socio - territorial**

La inclusión socio-territorial constituye uno de los ejes transversales más relevantes del Plan Quinquenal presente, en tanto criterio orientador de políticas y programas para revertir la segregación territorial y la fragmentación social, en tanto procesos con un horizonte de mediano y largo plazo y desde una densa articulación interinstitucional.

Es el reverso de la exclusión socio – territorial. Tal condición no puede resumirse en una sola dimensión. Se trata de una condición social de múltiples determinaciones, la dimensión social, la económica, la ambiental, la simbólica, la política. Así, desde la política habitacional, no basta con que la población obtenga una mejor condición de vivienda si no se mejora el nivel de ingresos, el nivel educativo-cultural o su participación social y política. Por tal motivo, es deseable que todo proyecto habitacional, sea de acceso a vivienda nueva u otras soluciones, esté integrado a programas sociales de empleo, salud, educación, transporte público, seguridad, recreación de identidades culturales, entre otros los que alimentan la práctica de una ciudadanía activa.

La Comisión Asesora de Vivienda convocada en abril de 2010, debatió el tema "*Políticas habitacionales e inclusión social*" con especial densidad, dando cuenta de su complejidad. El resultado del debate fue un documento que expresa las múltiples miradas sobre el tema para la pluralidad de actores participantes.

## 1.2 La perspectiva de derechos en la construcción de las políticas sociales

Derecho a la vivienda digna, al hábitat digno, son conceptos a los que se alude recurrentemente. Para que no resulte exclusivamente una declaración, es preciso considerar el tema desde las respuestas que la política pública brinda, para su efectiva realización.

El derecho a la vivienda, fue consagrado por la Constitución de la República, que en su Artículo 45 expresa: *"Todo habitante de la República tiene derecho a gozar de vivienda decorosa. La ley propenderá a asegurar la vivienda higiénica y económica, facilitando su adquisición y estimulando la inversión de capitales privados para ese fin"*<sup>68</sup>.

En forma posterior, se realizaron diversos acuerdos y se generó normativa, tanto nacional como internacional.

La Observación General N° 4 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, definió los elementos constitutivos que debe reunir una vivienda para que sea considerada adecuada<sup>69</sup>.

Comprende la **certeza jurídica de la tenencia** de la vivienda, la **disponibilidad de servicios e infraestructuras**, la **asequibilidad** como garantía de permanencia considerando la condición de gastos soportables, la **habitabilidad**, la **localización** satisfactoria y la **adecuación cultural** (expresión de identidad y respeto a la diversidad) tal como expresa el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, aprobado por la Asamblea General de la ONU, 16 de diciembre de 1966.

Existen asimismo otras dimensiones que se relacionan y que deben considerarse en el acceso a la vivienda adecuada como el Acceso a agua potable; Acceso a saneamiento; Durabilidad de la unidad habitacional y Área suficiente para vivir.

*"Teniendo en cuenta la complejidad e interrelación de todos estos elementos, se puede afirmar que el derecho a una vivienda adecuada se debe enfocar desde una perspectiva integral de los DDHH. La división entre los derechos civiles y políticos y los económicos, sociales y culturales, tiene consecuencias nefastas a la hora de analizar el contenido del derecho a la vivienda adecuada y generar planes y programas para su goce universal"*<sup>70</sup>.

---

<sup>68</sup> Constitución de la República. Sección II, Derechos, deberes y garantías, Artículo 45.

<sup>69</sup> Las Observaciones Generales de los Órganos de Vigilancia de los Tratados son interpretaciones del contenido de los derechos que se consagran en los Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos que permiten identificar medidas para una implementación adecuada de los mismos. Existen dos observaciones con respecto al derecho a la vivienda específicamente: la número 4 y la número 7. La lista completa de observaciones se encuentra disponible en: <http://www.ohchr.org/english/bodies/cescr/comments.htm>

<sup>70</sup> Graciela Dede, *Políticas públicas, derechos humanos y el acceso a la vivienda*, Santiago de Chile, 2008.

Es también el derecho a la tierra urbanizada, con acceso a todos los servicios públicos esenciales, desde la recolección de residuos y el saneamiento (derechos ambientales) a equipamientos sociales como salud, educación, seguridad, cultura y esparcimiento.

Incluye el respeto a las opciones voluntarias de conformación de los arreglos familiares.

Supone un rol activo del sujeto expresado en derechos y responsabilidades sociales como el control a través del acceso a la información. Implica, como correlato, permitir y estimular el acceso público a la información, la desburocratización y facilitación de todos los procedimientos necesarios para la implementación de la política habitacional, profundizar la democracia construyendo ciudadanía.

Supone tratar igual a los iguales y en forma desigual a los diferentes.

Luego de ello, se trata de asumir compromisos concretos, como flexibilizar el acceso al crédito para jóvenes que deseen autoconstruir o refaccionar su vivienda, destinando un 20% de las diferentes modalidades de crédito para refacción y autoconstrucción.

Comprende de modo esencial reconocer cómo se construye ciudad. Involucrar a todos los sectores en el proceso de producción. Reconocer la diversidad. Desde ese punto de vista, es importante potenciar los valores solidarios de nuestra sociedad, los valores enraizados en la historia del cooperativismo, y a partir de las capacidades, historias, culturas, fortalecer y apoyar desde el Estado a los ciudadanos en la construcción su hábitat.

### 1.3 Enfoque territorial

En los últimos años, en la perspectiva de los derechos sociales, económicos y culturales, el derecho a una vivienda adecuada se ha ido reconceptualizando como inseparable del derecho a la ciudad, a sus bienes y servicios materiales y simbólicos. Esta definición se expresa como criterio operativo en la consideración de la variable territorio como un componente determinante a la hora de construir políticas y programas urbano-habitacionales.

La caracterización y consecuente evaluación de fortalezas y debilidades de un territorio, es un elemento imprescindible para la resolución de la pertinencia o no, de un proyecto habitacional en una localización concreta. La incorporación de la **mirada desde el territorio** ha sido uno de los aportes más significativos de la gestión 2005-2009, a pesar de las inevitables inconsistencias en un proceso de transición.

La **adecuada** localización es un prerrequisito para la determinación del predio de implantación de un proyecto de vivienda nueva. La accesibilidad a todos los servicios urbanos básicos (conexión al agua potable, saneamiento, luz eléctrica) y sociales (servicios educativos, de salud, comerciales, transporte público, oportunidades de empleo y recreación, etc.), es determinante en clave territorial. Asimismo, el costo de estos servicios habitacionales, no es un tema menor. El principio de *asequibilidad*, mencionado en el punto anterior, supone *gastos soportables* para las familias destinatarias de proyectos habitacionales, por lo que no deben entrar en colisión la adecuada localización y los gastos de permanencia, de modo de constituirse en un

elemento que expulse nuevamente hacia zonas degradadas, pero con menores costos en la cotidianidad.

En este eje transversal, es posible afirmar, que hay un antes y un después para las políticas de vivienda y hábitat, con la aprobación de “Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible”. De esta forma, el marco legal y los instrumentos para la consideración del territorio como determinante de la intervención de los agentes públicos y privados, ha quedado establecido. El desafío está puesto hoy, en la aplicación de la ley y la gestión de este Plan Quinquenal en ese marco.

Nuevamente destacamos el papel de los actores públicos en el territorio, las intendencias y los municipios, así como las unidades desconcentradas de los ministerios y empresas públicas, de modo de potenciar recursos y nuevos instrumentos.

#### 1.4 **Descentralización**

El desafío es potenciar las capacidades de hacer en el territorio, por parte del sistema público de vivienda, en primera instancia, con el nuevo mapa que dibuja el tercer nivel de gobierno.

Incluye también desplegar las potencialidades de la COAVI en el territorio.

Se trata de ese modo, de llegar desde el MVOTMA al sujeto, donde las particularidades locales no queden diluidas en la macro visión del territorio.

Implica poner una lente de aumento, que permita visualizar los detalles que constituyen un lugar, una comunidad, una trama única de actores, para la mejor gestión, donde la clave es la **proximidad**.

#### 1.5 **Hacia una gestión integrada** / participación y transformación cultural

Para que este plan sea posible es necesaria la más amplia participación.

Es parte del proceso continuo de validación social del plan por parte de todo el *ecosistema*<sup>71</sup> habitacional.

El concepto de *ecosistema* alude a una nueva institucionalidad, conformada por sistemas y subsistemas abiertos y dinámicos que convocan a todos los actores involucrados, generando entornos colaborativos. Se trata de actores institucionales, sociales, académicos, destinatarios de las políticas, cámaras industriales y comerciales, gobiernos locales, agentes técnicos, ONGs, es decir el más amplio espectro, en todo el territorio y en todas las escalas, sistema que hay que fortalecer y ampliar. Un sistema sostenible, donde cada uno conoce su rol y participa en la etapa del proceso pertinente. Nadie puede quedar fuera. Todos cumplen un rol relevante en esta propuesta.

---

<sup>71</sup> Ecosistema social: Concepto desarrollado por el Psic. Diego Gómez en particular para el ecosistema del adulto mayor, en el marco de la consultoría realizada en el Proyecto F2 / E2 – Una ONU. 2009 – 2010.

Es una entidad para el ejercicio de la ciudadanía, expresada en auditoría social. Participación popular y control social, un binomio indisoluble de derechos y deberes.

La participación activa de todos los actores, dotando de continuidad a los ámbitos colectivos, constituye garantía de transparencia de procesos y de información, incluyendo la presupuestal, como mecanismo democrático de control. Es la mejor forma de asegurar que los recursos lleguen a destino, que se generen los productos comprometidos, de controlar los precios, tiempos de ejecución adecuados, que se alcancen resultados significativos, que resulten en mejor calidad de vida para los destinatarios de las políticas.

Ellos junto a todos los actores citados, son a su vez, quienes van a permitir y estimular el mejor desarrollo del plan, quienes lo defenderán, enriquecerán, rectificarán, siendo partícipes inclusive de la producción de viviendas, ya sea para sí o aportando solidariamente su trabajo en la comunidad, con capacitación y asistencia económica y técnica para la obtención de soluciones de la mejor calidad, con costos reducidos, estimulando los valores de lo colectivo expresado en producción cooperativa o asociativa, en apoyo a trabajadores organizados, a las distintas formas de pertenencia a colectivos que formen parte del proceso de producción.

Es también repensar la gestión del MVOTMA y sus formas de hacer, una gestión integrada y articulada de diversos agentes, como con el programa *Juntos*, potenciando los ámbitos existentes como las Mesas Interinstitucionales, con un nuevo rol de la COAVI y del sistema de articulación con el conjunto de programas y políticas sociales, también en su desarrollo en el territorio.

#### 1.6 **La construcción de la demanda / la demanda y la oferta como par indivisible**

Se trata de orientar la producción a la satisfacción de la demanda real, entendida ésta como definición técnica basada en la información y el conocimiento de la población, en términos cuantitativos y cualitativos, lo que permitirá optimizar los recursos y asegurar la sostenibilidad de las soluciones.

Si bien a la fecha, en parte por la postergada realización del Censo, no hay datos actualizados, sí existe información y estudios suficientes, realizados en diversos organismos, estudios sectoriales, con lógicas y metodologías disímiles, pero que permiten definir una estrategia y tomar decisiones fundamentadas en forma simultánea a la construcción de la información.

Junto a esto, es necesaria la mirada sobre el mercado y el estímulo a la generación de una oferta adecuada, destinada a Vivienda de Interés Social.

En ese sentido, la Comisión de Oferta y Demanda de la COAVI, estimó la necesidad *"instrumentar una multiplicidad de programas de acuerdo a los diferentes problemas, posibilidades y aspiraciones de la población. Esos programas deben incluir acciones sobre stock y producción de vivienda nueva, así como financiamiento para el acceso al suelo, y abarcar diferentes sistemas de producción: autoconstrucción asistida individual u organizada en cooperativas; MEVIR; Fondos Sociales; producción por empresas, así como diferentes formas de tenencia: propiedad individual, colectiva,*

*arrendamiento, etc., atendiendo a trabajadores activos asalariados y por cuenta propia; pasivos, así como jóvenes, mujeres, afrodescendientes y otros grupos vulnerables”, maximizando la capacidad de la ciudad consolidada y por lo tanto las inversiones públicas y privadas ya realizadas, en áreas centrales e intermedias.*

### **1.7 Diversificación de soluciones**

Es un principio de este plan la diversificación de soluciones.

Tal como se planteó en la COAVI, *“la unidad de vivienda debe reflejar claramente una conformación social diversa, dinámica, acorde a los modos de uso y apropiación contemporáneos. Esto no es un tema menor, sino que hace a la sostenibilidad social y económica de lo que el Estado invierte y hace”.*

La diversificación es en todos los sentidos: tipológica, tecnológica, de productos y emplazamientos, posibilitando distintos modos de gestionar y producir. Se contará con un portafolios de productos, ratificándose simultáneamente las condiciones que establece el Artículo 18 de la Ley N°13.728, en cuanto a los atributos que debe cumplir una vivienda.

Se tenderá a generar productos flexibles, que permitan garantizar un correcto desarrollo de la vida individual y grupal de las personas, posibilitando modificaciones y adecuaciones a los cambios en la composición, edad, y modos de vida a lo largo del tiempo.

Se considerarán, en la definición de las soluciones a impulsar, los costos de mantenimiento y administración de los conjuntos, lo que tendrá incidencia tanto en la aprobación de programas.

Se promoverán todas las formas de autogestión individual o colectiva, brindando especial apoyo a la autoconstrucción, por lo que el proyecto de vivienda, contribuirá a potenciar las capacidades de *hacer ciudad* por parte de los ciudadanos, posibilitado las diversidades que expresan la pluralidad, en una ciudad integrada por grupos sociales heterogéneos.

### **1.8 Innovación / Calidad**

El actual sistema público de vivienda tiene capacidades limitadas de producción de nuevas soluciones habitacionales para satisfacer la demanda social.

Aumentar las capacidades es imprescindible para la sostenibilidad de la política socio-habitacional.

Es necesario entonces incrementar las capacidades productivas, apoyando decididamente los procesos de innovación en productos y servicios, para así aumentar las capacidades de producir hábitat y aumentar o mejorar el *stock*.

El par constituido por la innovación y la calidad es importante en este plan.

La innovación refiere a la tecnología y la gestión, a los costos y tiempos de producción, a los proyectos y a la forma de concretarlos, a los materiales y las

tipologías, con el fin de ampliar la cobertura en cantidad, variedad y calidad de forma sustentable.

Se pretende estimular el desarrollo tecnológico vinculado al desarrollo productivo, aprovechando capacidades instaladas y generando nuevas.

Implica la calificación de trabajadores y técnicos, la capacitación de destinatarios de las soluciones en el uso de nuevas tecnologías en forma total o parcial, que posibiliten la apropiación de alternativas, por parte de quienes van a autogestionar la construcción de sus viviendas individual o colectivamente.

Se promoverá la capacitación para la autoconstrucción con tecnologías alternativas teniendo en cuenta las potencialidades de las familias, los costos y los tiempos de ejecución.

En ese sentido, también se vincula con la promoción del uso de tecnologías apropiadas y/o apropiables y la generación de componentes combinables y no modelos cerrados, que faciliten la diversificación de los productos.

Requiere de la certificación de los materiales, la tecnología, la mano de obra, los procesos, de modo de asegurar la calidad de las soluciones, en la generación de habitat digno.

Se alentará, con el fin de que se desarrolle y consolide, una estrategia de implementación de normalización de componentes y materiales de construcción, garantizando la compatibilidad y calidad, promoviendo el uso de productos industrializados en los nuevos proyectos.

A su vez, se fijarán parámetros y exigencias en los proyectos, con relación a los cronogramas, precios y calidades, ponderando el uso o incorporación de componentes de innovación.

Se pondrá especial énfasis en el uso de la madera y el desarrollo de esta área de oportunidad teniendo en cuenta el crecimiento de la producción de este material en nuestro país.

Se trata también de incorporar elementos de sustentabilidad ambiental y energías renovables para a partir de la innovación, recrear una relación satisfactoria de las personas con el medio.

## **1.9 Financiación**

La financiación del plan, proviene del FNVyU. Este fondo con la reforma del sistema tributario, se desvincula parcialmente del mercado de trabajo y su comportamiento pro cíclico. Si bien este mercado mantiene una evolución muy favorable debido a la expansión de la economía, puede verse fuertemente mermado en períodos de contracción económica -como ocurrió en el período 2000-2004- generando en esos casos, un déficit en la inversión pública. Asimismo por la forma en que se determinaba la recaudación, solo los trabajadores formales y los jubilados y no los empresarios y

trabajadores informales o independientes, contribuían al financiamiento de la política de vivienda.

El cambio en la legislación, mantuvo la existencia del FNVyU, pero logró en parte, desvincularlo del comportamiento del mercado laboral y fundamentalmente democratizó su financiamiento. De este modo, se equiparó el financiamiento del gasto en vivienda al resto del gasto público social, pero al mantenerse la autonomía de la determinación del FNVyU se aseguran los montos de inversión.

### **Política de recupero de deudas y fomento de la cultura de pago**

El FNVyU se retroalimenta con la devolución del crédito por parte de las familias que ya accedieron a su vivienda, por lo que deberá realizarse un cuidadoso seguimiento de los pagos de las cuotas correspondientes, a los efectos de aplicar las medidas que sean necesarias: legales, cuando exista capacidad de pago; cuando no sea así, subsidios y/o refinanciamientos, los que deberán disponerse a tiempo.

La política de recupero profundizará la aplicación del subsidio a la cuota como nuevo instrumento que asegura el pago puntual de los deudores del FNVyU en la medida en que, de no pagar, se pierde el subsidio. Asimismo, se continuará con la aplicación del conjunto de acuerdos con el cooperativismo, tendientes a la reducción de la morosidad.

Se fomentará el Ahorro Previo como una de las bases para el fortalecimiento y continuidad del Fondo Nacional de Vivienda, para lo cual se establecerán incentivos y ofrecerán productos concretos que lo faciliten y estimulen.

El financiamiento de la política habitacional no solo debe considerar los recursos del FNVyU destinados a la misma, sino que implica también considerar los recursos del sector privado y los aportes de las familias.

En la medida en que aumenten los recursos totales destinados a Vivienda de Interés Social (VIS), se concentrarán los recursos del FNVyU en los sectores mas vulnerables de la población.

Este plan se acompañará de una serie de instrumentos normativos capaces de abarcar un vasto conjunto de situaciones que van desde la atención integral a aquellos sectores que hoy viven en extrema precariedad, hasta la implementación de medidas que incidan favorablemente en las condiciones de acceso a la vivienda de sectores medios y medios bajos.

Se pondrán en gestión un conjunto de instrumentos que permitirán:

- el aumento del stock de viviendas destinadas a la venta o al alquiler
- la generación de un mercado de créditos hipotecarios mas eficiente, con diversidad de productos hipotecarios, adecuados y accesibles a la población
- una política de microcréditos que sustente financiera y técnicamente la mejora y ampliación del stock construído, adecuada a la población tanto con ingresos formales como informales.

Se promoverá un conjunto de incentivos tributarios, con el objetivo de incentivar la construcción, refacción o reciclaje de inmuebles con destino a VIS. Se busca crear las

condiciones para que pequeñas, medianas y grandes empresas, así como pequeños y grandes inversores, construyan o refaccionen viviendas con destino a venta o arrendamiento.

Se impulsará la Asociación público-privada, mediante la promoción de inversiones en proyectos en inmuebles del Estado. Se propiciará especialmente la participación, de fondos provenientes de las AFAPs.

Se estimulará el crecimiento del crédito hipotecario para VIS por parte de instituciones financieras públicas y privadas mediante la aplicación de subsidios a la cuota, a cargo del FNVyU, ampliando los sectores de la población considerados sujetos de crédito.

Se impulsará la creación de instrumentos financieros para facilitar el acceso al crédito hipotecario a sectores de la población con baja capacidad de ahorro, pero con niveles de ingreso suficientes para el pago de las cuotas (seguro hipotecario y fondos de garantía).

Se profundizará la capacidad de respuesta de los actuales programas de microcréditos para materiales, buscando potenciar las capacidades financieras actuales mediante la asociación con fondos privados.

Con estas medidas, se habrán creado las condiciones para que las capacidades de respuesta de los fondos del FNVyU, se multipliquen.

Dejamos constancia que en la estimación de las soluciones habitacionales consolidadas en este plan, no se han incluido las que deriven de la aplicación de estos nuevos instrumentos.

## **Lineamientos estratégicos**

Se describen a continuación los lineamientos que estructuran el plan quinquenal en seis planes, a los efectos de su mejor gestión.

Cuatro de ellos tienen una dimensión territorializada que permite visualizar más claramente el centro de atención, sin perder de vista la integralidad del territorio: son los que refieren a las áreas inundables y contaminadas críticas, la rehabilitación y consolidación urbana, las áreas de nuevo crecimiento planificado, y la ruralidad y pequeñas localidades.

Los otros dos son políticas nacionales que tienen su correlato en las realizaciones en el territorio. Se trata de la Política Nacional de Alquileres para Vivienda de Interés Social, y la Política de Incentivo a la Participación Privada (tanto a través del estímulo del ahorro y facilitación de acceso al crédito, como de la inversión), en Vivienda de Interés Social.

## **LINEAMIENTO ESTRATÉGICO 1 / descripción, objetivos, líneas de acción**

### **Plan Nacional de Relocalización** (Áreas inundables y contaminadas)

Se trata de mejorar las condiciones de vida de la población, relocalizando aquellos asentados en terrenos inundables o contaminados, con énfasis en las familias pobres y excluidas.

#### **Objetivo general**

- Reubicar población asentada en terrenos inundables o contaminados, con el fin de revertir procesos de segregación social y fragmentación territorial.

#### **Objetivos específicos**

- Generar oportunidades y efectivizar el acceso y permanencia a una vivienda transitoria o definitiva digna, a familias asentadas en terrenos contaminados o inundables, enmarcados en procesos de inclusión socio-territorial que prioricen en sus intervenciones aquellas iniciativas que consoliden áreas urbanas con servicios, con criterio de heterogeneidad.
- Favorecer el acceso de las familias destinatarias al sistema de protección social vigente y a la red de asistencia.
- Reconvertir los predios libres generados en espacios integrados al sistema de espacios verdes de las ciudades, primordialmente de uso colectivo, concebidos y gestionados de tal modo que las ocupaciones ilegales se vuelvan impracticables, previa remediación del suelo contaminados en aquellos casos que corresponda.
- Generar un paquete de modelos de gestión integrada y sostenible, en la reubicación de familias pobres y excluidas, y en el diseño de instrumentos de la asistencia a la autoconstrucción (en la gestión, capacitación, comunicación).
- Diseñar e implementar mecanismos de prevención de la ocupación de zonas inundables y contaminadas
- Coordinar con la DINASA, la DINAMA, DINOT y Gobiernos Departamentales entre otros, la acción integral en el territorio, así como los criterios de calificación y selección de las áreas de actuación.
- Promover el uso de nuevas tecnologías de calidad acreditada, en las soluciones habitacionales.

#### **Gestión / actores relevantes**

DINAVI en coordinación con DINASA, DINOT, DINAMA, PIAI, Gobiernos Departamentales, Sistema Nacional de Emergencias, Mesas Interinstitucionales (MIDES), *Juntos*, Plan de Integración Socio – Habitacional, sociedad civil organizada, destinatarios, otros.

La gestión es articulada.

La DINAVI\_MVOTMA en coordinación con el PIAI son ejecutores o coejecutores (junto con los Gobiernos Departamentales).

Coordinación con *Juntos*, Plan de Integración Socio – Habitacional.

## Líneas de acción

### 1. Autoconstrucción asistida.

Refiere a la construcción de soluciones habitacionales nuevas, por autogestión, con asistencia técnica integral, asegurando condiciones adecuadas de habitabilidad y garantizando la mejora de la calidad de vida de las familias.

Comprende tanto la generación de tierra urbanizada como la construcción en lotes existentes, o la afectación de la cartera de inmuebles para vivienda de interés social (CIVIS). Se realiza en terrenos en condiciones ambientales óptimas, insertos en la trama urbana.

La autoconstrucción puede ser **total** (en ese caso incluye la canasta de materiales) o **parcial** (a partir de distintos productos que presentan diversos grados de avance con relación a lo que los destinatarios de las soluciones tienen que aportar en la autogestión de su vivienda, así como alternativas *con innovación tecnológica acreditada*, con suministro de materiales para la culminación de la obra), con asistencia técnica integral.

En esta línea de acción es determinante el encuentro del destinatario con la solución, por lo que es necesario contar con información cuantitativa y cualitativa de las familias (incluyendo el tipo de hogar), para definir las potencialidades y debilidades para insertarse en un proceso de autoconstrucción. Este proceso incluye la generación y fortalecimiento de capacidades de los destinatarios, para la producción de su vivienda y como activo para el empleo.

### 2. Soluciones colectivas.

Refiere a la construcción de soluciones habitacionales nuevas destinadas a población organizada ubicada en terrenos inundables o contaminados.

Supone un proceso autogestionario, incluyendo la ayuda mutua para la construcción de las viviendas, valiéndose de la rica experiencia del cooperativismo de ayuda mutua en nuestro país.

También en esta solución, comprende tanto la generación de tierra urbanizada como la construcción en lotes existentes, o la afectación de la cartera de inmuebles para vivienda de interés social (CIVIS). Son terrenos en condiciones ambientales óptimas, insertos en la trama urbana.

### 3. Alquileres individuales y colectivos

Refiere a:

- A. Facilitar a las familias el acceso a una solución habitacional a través del alquiler de una vivienda individual.  
En este caso el instrumento es el Certificado de Garantía que otorga el Fondo de Garantía de Alquileres (DINAVI\_MVOTMA).
- B. Facilitar la permanencia en una solución habitacional a través del alquiler de una vivienda individual.

Los instrumentos son los subsidios (totales o parciales) complementados con Certificados de Garantía que otorga el Fondo de Garantía de Alquileres (DINAVI\_MVOTMA).

- C. Facilitar a las familias el acceso y la permanencia en soluciones transitorias para situaciones urgentes y críticas.  
El instrumento es el subsidio total del alquiler en viviendas colectivas (pensiones y otras soluciones).

NOTA:

- Estos instrumentos se aplicarán según la condición socio-económica de las familias a realojar.
- Se consideran soluciones transitorias que contribuyen a resolver la situación hasta alcanzar la solución definitiva.

#### **4. Compra de vivienda usada**

Refiere a la solución habitacional definitiva individual a través de la compra de vivienda usada.

Se trata de una línea de acción flexible (para ocupación inmediata o para un proceso de rehabilitación de la vivienda por autogestión familiar) y complementaria de otras alternativas.

La definición de las áreas de actuación así como la determinación de la población a realojar son resultado de un proceso que involucra de criterios técnicos establecidos en las directrices nacionales, en coordinación con la institucionalidad nacional y local, y la comunidad

#### **Meta:**

**4.200 soluciones.**

*60% con recursos FNVyU (2.516 soluciones habitacionales) y 40% con recursos provenientes de las intendencias y otras instituciones.*

## **LINEAMIENTO ESTRATÉGICO 2 / descripción, objetivos, líneas de acción**

### Rehabilitación y Consolidación Urbano Habitacional

La rehabilitación y la consolidación urbano-habitacional constituyen el conjunto de acciones, públicas y privadas, dirigidas a alcanzar el objetivo de la integración social en el territorio, como escenario de la pluralidad.

En ambos casos, según la interpretación socio-espacial de las diferentes situaciones y de los recursos disponibles, las operaciones se definen según diferenciadas escalas de actuación y requieren la gestión planificada, integrando la cooperación de lo sectorial - en particular del MVOTMA- y lo municipal, con visión prospectiva.

### **Consideraciones previas**

Las estructuras urbanas constituyen un sistema en permanente cambio, por lo que la rehabilitación y consolidación urbano-habitacional de ciudades y pueblos es un objetivo permanente.

La *rehabilitación urbana* refiere a la recuperación, y reutilización de espacios localizados en la ciudad consolidada, donde reside población con heterogeneidad social.

La *consolidación urbana* refiere al proceso socio-urbano de estructuración y equipamiento de territorios que aún no han alcanzado estándares urbanos dignos. En estos espacios periféricos residen de manera predominante sectores sociales de bajos ingresos.

### **Objetivo general:**

Contribuir al acceso de las familias a una solución habitacional y al mejoramiento del hábitat, desarrollando estrategias diversificadas para la consolidación de barrios y la rehabilitación de áreas del tejido formal, y localizadas en las periferias críticas de pueblos y ciudades de todo el país.

### **Objetivos específicos:**

- Rehabilitar áreas degradadas del tejido formal e informal contribuyendo a la mejora del hábitat (desde la escala de la vivienda al espacio urbano) en concordancia con los planes locales de ordenamiento territorial.
- Adecuar la oferta habitacional cuantitativa y cualitativamente a la demanda real.
- Mejorar la calidad de vida y el hábitat de los residentes de asentamientos irregulares y su entorno urbano.
- Realizar acciones de rehabilitación, mitigación de futuros daños y prevención, en forma simultánea a los realojos del plan 1, destinadas a mejorar las condiciones de vida de las familias afectadas por inundaciones con baja recurrencia.
- Recuperar la *cultura* de los barrios, escenario de la diversidad, conformando un tejido social integrado.

- Estimular la permanencia en los barrios en los que actúe el plan, de todos los sectores sociales contribuyendo a fortalecer *estructuras de oportunidades* de los vecindarios.
- Lograr un círculo virtuoso de retroalimentación de inversiones estructurantes del territorio, integrando sectores sociales heterogéneos.
- Promover y monitorear las *calidades socio-urbanas y arquitectónicas* de las realizaciones.
- Contribuir a las *buenas prácticas* en el territorio, procurando la integración social al interior de las periferias y al *enlace positivo* de estos barrios con otros barrios de las ciudades.
- Prevenir la generación de asentamientos irregulares.
- Detectar áreas de oportunidad estratégicas en las áreas intermedias, para la elaboración de áreas de actuación que establece la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, desde un enfoque de planificación estratégica y de largo plazo. En este sentido la figura de los Programas de Actuación Integrada (PAI) que integra la referida ley, plantea para todo el país la posibilidad de implementar programas urbano-habitacionales con la participación del sector privado.
- Jerarquizar los espacios públicos y equipamientos comunitarios.

## Líneas de acción

Las estrategias serán diferenciadas según se trate de periferias críticas (que tienden a la extensión territorial y el crecimiento poblacional) y las áreas intermedias en las que se verifican una serie de fenómenos complejos, entre los cuales se mencionan condiciones urbano-habitacionales deprimidas y vaciamientos poblacionales relativos.

Por otro lado, es posible dividir las líneas de acción entre aquellas generadoras de nuevas unidades habitacionales, y otras que atienden a la mejora del *stock* habitacional existente.

### 1. Nuevas soluciones

#### 1.1. Autoconstrucción asistida y urbanización

(En esta línea de acción son válidas todas las precisiones realizadas en la descripción que figura en el lineamiento estratégico 1)

- Generación de tierra urbanizada y lotes con servicios
- Construcción individual
- Dotación de canasta de materiales y asistencia técnica para aquellos que cuentan con terrenos.

Comprende la afectación de la cartera de inmuebles para vivienda de interés social (CIVIS)

#### 1.2. Cooperativas

- a. Por ayuda mutua
- b. De ahorro y préstamo

Se trata de **estimular** a todos los grupos sociales organizados, en particular a los **trabajadores públicos y privados organizados**, que colaboren en el logro de la integración social fundada en valores de solidaridad, con el fin de acceder a una vivienda digna con integración social, de forma responsable y solidaria. Esto comprende al programa **cooperativas** y a los **fondos sociales** de los trabajadores organizados.

### **1.3. Fondos sociales**

Se habilitarán mecanismos nuevos para dar respuesta a las distintas realidades de los diferentes fondos obrero – patronales.

### **1.4. Construcción de conjuntos habitacionales del BPS.**

Se trata de nuevas construcciones de conjuntos habitacionales, cuyas unidades se destinan al usufructo por parte de jubilados y pensionistas de esa institución de acuerdo a las definiciones del programa de vivienda del BPS.

### **1.5. Alquileres**

Se aplicarán todos los instrumentos previstos en el plan 4.

### **1.6. Inversión privada en Vivienda de Interés Social.**

Se aplicarán todos los instrumentos previstos en el Plan 6.

### **1.7. Reciclajes**

### **1.8. Recuperación de obras paralizadas de la ANV.**

Se trata de culminar obras detenidas, insertas en la trama urbana, en asociación público-privado, con el fin de generar oferta habitacional y recuperar calidades urbanas en los barrios en los que están ubicadas.

### **1.9. Rehabilitación de contenedores industriales con destino a Vivienda de Interés Social**

Se trata de un programa para la rehabilitación de contenedores industriales y reciclaje para construcciones con destino casa habitación, con el fin de aumentar el *stock* habitacional reutilizando estructuras edilicias abandonadas.

## **2. Acciones sobre el *stock* habitacional existente**

**2.1. Acciones de recuperación de la calidad de la vivienda** con intervenciones en las instalaciones internas a través de préstamos adecuados (entre ellas, conexiones a saneamiento).

**2.2. Impulso a acciones de mejora y ampliación.**

**2.3. Acciones de mejora sobre stock público construido**

**Refacción de viviendas vacías para venta, de la Agencia Nacional de la Vivienda (ANV).**

**Refacción de espacios comunes de conjuntos habitacionales de la ANV.**

**Ampliación de Núcleos Básicos Evolutivos.**

**2.8 Refacción y mejora de viviendas para alquilar.**

**Administración de viviendas del BPS**, lo cual comprende las acciones de reparación y mantenimiento, mejoras, rehabilitación de unidades recuperadas, en las unidades de los conjuntos habitacionales del BPS o en los espacios comunes de estos mismos conjuntos.

## **3. Atención integral de situaciones específicas, con énfasis en sectores críticos.**

**3.1. Acciones de recuperación de fincas ocupadas y atención integral de las familias.**

Se trata mayoritariamente de fincas privadas abandonadas, embargadas o con grandes deudas municipales. Son situaciones de gran precariedad habitacional que produce condiciones de vida insalubres y serios problemas de salubridad en el entorno.

**3.2. Mejora del hábitat en asentamientos irregulares y entorno urbano.**

Actuación del PIAI.

Actuaciones en asentamientos no comprendidos en el programa PIAI.

**3.3. Programa Atención Primaria Habitacional (APH)  
Un sistema de articulación y deriva**

Objetivos generales:

- Incorporar a los sectores pobres y excluidos a los programas generales de vivienda, mitigando los procesos de segmentación social y segregación residencial.
- Avanzar en la conformación de un "Sistema de articulación y deriva" cuyas finalidades y propuestas se orienten a la integralidad de la política social en la esfera del Estado.

Objetivos específicos:

- Facilitar el desarrollo de capacidades y autonomía de las familias pobres y excluidas para la construcción de una alternativa de vivienda digna y sustentable en el marco de los programas y políticas que desarrolla el MVOTMA.
- Promover y facilitar el acceso al conjunto de dispositivos que las políticas sociales ofrecen hoy a partir de redes de articulación y deriva entre MVOTMA y los ejecutores de programas sociales.

Comprende la disponibilidad a desarrollar vínculos con la red asistencial o dispositivos de los programas sociales (INAU, MIDES, BPS, MSP, Intendencias Departamentales, ANEP, MEC u otros)

Proyecto Habitacional a "medida de la familia o grupo" , con soluciones transitorias y trabajo social que habilite las soluciones definitivas.

**Gestión / actores relevantes**

La gestión es articulada mediante acuerdos público-público, y/o acuerdos público-privado en todas sus etapas; diseño, construcción, post obra y mantenimiento; integrando la participación de las poblaciones involucradas.

MVOTMA DINAVI - DINASA – DINOT – DINAMA --- MEVIR - PIAI --- *Juntos* / ANV / BHU / BPS / MIDES / MEF-CGN / Intendencias – alcaldías / BROU / Microfinanzas BROU / federaciones cooperativas / trabajadores organizados – PIT-CNT --- SUNCA – UNTMRA / cámaras (de la construcción, de industrias) / APPCU / administradores de propiedades – inmobiliarias / sociedad civil organizada / destinatarios, otros.

**Meta (exclusivamente fondos FNVyU):  
29.301 soluciones.**

13.119 nuevas unidades.

16.182 soluciones.

7.463 soluciones PIAI – Incluyen 1030 viviendas nuevas por realojos.

## **LINEAMIENTO ESTRATÉGICO 3 / descripción, objetivos, líneas de acción**

### **Programa de Nuevas Urbanizaciones (Programas de Actuación Integrada)**

Se trata de un conjunto de estrategias y acciones que permitan el crecimiento planificado de las ciudades, mediante acuerdos interinstitucionales, público - privados para urbanizar terrenos, integrando sectores sociales heterogéneos.

*Artículo 21, Ley N° 18.308 de 18 de Junio de 2008. "Programas de Actuación Integrada).- Los Programas de Actuación Integrada constituyen el instrumento para la transformación de sectores de suelo categoría urbana, suelo categoría suburbana y con el atributo de potencialmente transformable e incluirán, al menos:*

- a) La delimitación del ámbito de actuación en una parte de suelo con capacidad de constituir una unidad territorial a efectos de su ordenamiento y actuación.*
- b) La programación de la efectiva transformación y ejecución.*
- c) Las determinaciones estructurantes, la planificación pormenorizada y las normas de regulación y protección detalladas aplicables al ámbito.*

*Tienen por finalidad el cumplimiento de los deberes territoriales de cesión, equidistribución de cargas y beneficios, retorno de las valoraciones, urbanización, construcción o desarrollo entre otros.*

*El acuerdo para autorizar la formulación de un Programa de Actuación Integrada se adoptará por la Intendencia Municipal de oficio o a instancia de parte, la que deberá presentar la propuesta del ámbito sugerido y justificación de la viabilidad de la actuación.*

*La Intendencia Municipal podrá autorizar la elaboración del Programa de Actuación Integrada y la posterior ejecución por gestión pública, privada o mixta, según los criterios establecidos en la Ordenanza Departamental.*

*La elaboración por iniciativa privada únicamente podrá autorizarse cuando cuente con la conformidad de la mayoría de los propietarios de suelo en el ámbito propuesto y se ofrezcan garantías suficientes de su ejecución, todo ello en arreglo a lo que establezca la Ordenanza Departamental correspondiente".*

### **Objetivo general**

- Desarrollar estrategias y acciones que permitan el crecimiento planificado de las ciudades mediante acuerdos interinstitucionales, públicos privados para urbanizar terrenos en el marco de las políticas de hábitat de alcance nacional, departamental y municipal, y de acuerdo a la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (Ley N°18.308 de 18 de junio de 2008)

### **Objetivos específicos**

- Prevenir la generación de asentamientos no planificados y posibilitar el acceso a la tierra urbanizada a familias de bajos recursos.
- Acompañar el desarrollo económico con planes habitacionales adecuados.
- Estimular el aporte propio de las familias - en ahorro, trabajo directo y gestión - en la implementación de la política de vivienda.
- Generar suelo urbano para desarrollar políticas habitacionales integradas, en el marco de las directrices de ordenamiento territorial.
- Coordinar la cooperación técnica y financiera a brindar a los gobiernos departamentales para la ejecución de políticas nacionales a nivel local en materia de vivienda, ambiente y territorio.

### **Líneas de acción**

#### **1 Cartera de Tierras para Vivienda de Interés Social.**

- 1.1 Asociación público – privado.
- 1.2 Fiscales.
- 1.3 Emprendimientos privados con evaluación y seguimiento públicos.

#### **2 Autoconstrucción asistida y urbanización.**

- 2.1 Generación de tierra urbanizada y lotes existentes  
Se trata de la construcción de viviendas nuevas en tierras públicas, por autogestión familiar de los destinatarios complementado con asistencia técnica con el fin de brindar soluciones habitacionales a través de esta modalidad, en áreas con infraestructura y servicios, mejorando la calidad de vida de las familias.
- 2.2 Construcción individual  
Es la construcción de viviendas nuevas en tierras privadas, por autogestión familiar de los destinatarios, complementado con asistencia técnica con el fin de brindar solución habitacional por autoconstrucción asistida en áreas con infraestructura y servicios, mejorando la calidad de vida de las familias que ya son propietarias de los terrenos.
- 2.3 Canasta de materiales con asistencia técnica  
Se trata en este caso de dotar de los materiales y asistencia técnica integral para que las familias puedan construir soluciones habitacionales con condiciones adecuadas de habitabilidad en un hábitat digno.

### **3 Construcción por asociación público – privado.**

- 3.1 Rehabilitación de contenedores industriales  
Se trata de un programa para la rehabilitación de contenedores industriales y reciclaje para construcciones con destino casa habitación, con el fin de aumentar el *stock* habitacional reutilizando estructuras edilicias abandonadas.
- 3.2 Emprendimientos privados

### **4 Cooperativas.**

- 4.1 Ayuda mutua
- 4.2 Ahorro previo

#### **Gestión / actores relevantes**

La gestión es articulada mediante acuerdos público-público, y/o acuerdos público-privado.

MVOTMA DINAVI - DINASA – DINOT – DINAMA --- MEVIR - PIAI / MIDES / Gobiernos Departamentales y municipales / federaciones cooperativas / cámaras (de la construcción, de industrias) / APPCU / administradores de propiedades – inmobiliarias / inversores / empresarios / sociedad civil organizada / destinatarios / otros

**Meta (exclusivamente fondos FNVyU):  
3.219 nuevas soluciones**

## **LINEAMIENTO ESTRATÉGICO 4 / descripción, objetivos, líneas de acción**

### **Política Nacional de Alquileres para Vivienda de Interés Social**

Se trata la implementación de una Política Nacional de Alquileres para Viviendas de Interés Social destinada a dar solución habitacional a amplios sectores de la población

El plan consiste en el desarrollo de un conjunto de instrumentos para la reactivación del mercado de arrendamientos de la vivienda de interés social, garantizando el alquiler de unidades de vivienda como opción accesible para hogares pluripersonales o unipersonales de ingresos medios y medio-bajos o subsidiando a hogares que requieran una solución habitacional transitoria, por su condición socio - económica, de género o etaria. Se garantiza un monto determinado de alquiler para contratar una vivienda en el mercado de acuerdo a la capacidad de pago de los hogares, y se subsidia un monto de alquiler definido por el MVOTMA, asegurando en ambos casos un estándar habitacional digno.

El plan de promoción de una política nacional de alquileres de viviendas de interés social, está concebido como una intervención estatal tendiente a la reinserción de hogares en la trama formal de la ciudad y por ende, también es una contribución a la prevención de asentamientos precarios.

La responsabilidad social tanto del arrendatario como del arrendador, resultan otra de las vertientes que este plan se propone desarrollar.

#### **Objetivo general:**

- Facilitar el acceso y la permanencia en la vivienda a través de la modalidad de alquiler.

#### **Objetivos específicos:**

- Contar con un sistema de información socio-habitacional con especial énfasis en el mercado inmobiliario.
- Facilitar el acceso a la vivienda en alquiler a jóvenes, y a uruguayos que retornan al país.
- Brindar soluciones habitacionales provisorias para hogares unipersonales o pluripersonales que requieran una respuesta habitacional de urgencia en el marco del programa de Atención Primaria Habitacional (APH).
- Prevenir la pérdida de inserción en la trama social existente de la ciudad consolidada, de familias que a la fecha son inquilinos y están al borde perder su integración por incapacidad de pago.
- Facilitar el acceso a una solución habitacional a jubilados y pensionistas del programa de vivienda del BPS, a través del subsidio de alquiler.

- Consolidar y expandir el sistema de Garantía de Alquiler MVOTMA a nivel de todos los departamentos del país.
- Disponer de alojamientos transitorios para hogares en situaciones de urgencia y/o criticidad social, en coordinación con MIDES e INAU.
- Destinar al menos un 20% de las viviendas incluida en los programas de alquiler con opción a compra a la población joven.
- Desarrollar incentivos para la generación de oferta de Vivienda de Interés Social destinada a renta, a través de numerosos instrumentos que componen el plan 6, líneas de crédito adecuadas para financiar los materiales, exoneraciones tributarias, créditos convenientes.
- Generar acuerdos interinstitucionales para una radical simplificación de los trámites (fundamentalmente en las intendencias y el BPS).

### **Líneas de acción**

#### 1. Fondos de Garantía.

Se trata del otorgamiento de garantías que permitan el acceso a una solución habitacional a través del alquiler.

#### 2. Subsidios.

Se trata del otorgamiento de subsidios que permitan la permanencia en una solución habitacional a través del alquiler.

Algunos subsidios con poblaciones meta específicas que requieren de acciones afirmativas.

- a. Subsidios de alquiler a jóvenes universitarios provenientes del interior del país que estudian en Montevideo, en convenio con Bienestar Estudiantil – Universidad de la República. Se trabajará en forma conjunta con organizaciones sociales con el fin de colaborar en el monitoreo del otorgamiento de la garantía.
- b. Subsidios de alquiler a jubilados y pensionistas del BPS.
- c. Subsidios de alquiler en las piezas en pensiones u otras alternativas de alojamientos colectivos con el objetivo de brindar soluciones habitacionales provisorias para hogares unipersonales o pluripersonales que requieran una respuesta habitacional de urgencia en el marco del programa de Atención Primaria Habitacional (APH).
- d. Subsidios de alquiler para mujeres en situación de salida de violencia doméstica en coordinación con MIDES - InMujeres.
- e. Subsidios de alquiler a madres jóvenes jefas de hogar.

## **Gestión / actores relevantes**

La gestión es articulada mediante acuerdos público-público, y/o acuerdos público-privado.

MVOTMA DINAVI / MEF\_CGN – FGA / MIDES / Gobiernos Departamentales y municipales / administradores de propiedades – inmobiliarias (ADAPI, CIU, CUCACC) / INAU / Universidad de la República / hoteles / pensiones

**Meta:**  
**5.800 soluciones**

## **LINEAMIENTO ESTRATÉGICO 5 / descripción, objetivos, líneas de acción**

### **Vivienda rural y pequeñas localidades**

Contribuir a la construcción de un hábitat sostenible de la población que vive y/o trabaja en el medio rural, en el marco de las políticas de desarrollo integral (productivo, social, ambiental, territorial).

#### **Objetivos generales**

- Mejorar la calidad de vida los pobladores que viven o trabajan en el entorno rural, con énfasis en los sectores más vulnerables, a través del desarrollo de programas integrales que promuevan la inclusión social, generando hábitat sostenible.
- Apoyar a MEVIR a alcanzar sus objetivos estratégicos y contribuir al desarrollo integral del país y de su gente, coordinando y compartiendo propósitos con otros actores promotores del desarrollo rural e incidiendo en la planificación, ejecución, monitoreo y evaluación de las políticas públicas territoriales.

#### **Objetivos específicos de MEVIR**

- Contribuir a la creación del hábitat sustentable a través del desarrollo del territorio socio - productivo.
- Optimizar el uso de los recursos públicos asignados, mediante la gestión transparente mejorando y ampliando las acciones institucionales.
- Contribuir al efectivo empoderamiento por parte de los beneficiarios de la acción de MEVIR.
- Generar un sistema de vínculos con los actores y agentes intervinientes en la implantación de políticas de desarrollo rural, con el propósito de contribuir a desarrollo de esas propuestas con equidad social y construcción de ciudadanía.

#### **Líneas de acción**

1. Se mantienen los programas vigentes:

- Vivienda nucleada
- Unidades productivas
- Mejoras prediales y vivienda aislada

2. Se crean nuevos programas y se recuperan otros resignificándolos:

- Se recrea como programa el *mejoramiento del stock de viviendas e infraestructuras rurales productivas*.
- Se desarrolla línea de *reparaciones por vicio de obra*.
- Se procura la regularización legal de inmuebles.

- Se asume la innovación en sistemas constructivos prestando especial atención al uso de la madera.

**Gestión / actores relevantes**

MEVIR / la Universidad de la República - Facultades de Arquitectura, Derecho, Ciencias Sociales y Ciencias Económicas / Banco de Previsión Social / Ministerio del Interior / MIDES / MGAP / MEC / ANEP / Instituto de Colonización / Intendencias Municipales

**Meta:**

**6.398 soluciones**

## **LINEAMIENTO ESTRATÉGICO 6 / descripción, objetivos, líneas de acción**

### **Política de incentivo a la inversión privada en Vivienda de Interés Social**

Se trata del desarrollo de instrumentos de participación del ahorro privado y la inversión privada en producción de vivienda de interés social.

#### **Objetivo general**

- Desarrollar instrumentos de participación de capitales privados en vivienda de interés social, destinada tanto a renta como a venta a través de créditos hipotecarios.

#### **Objetivos específicos**

- Articular con el sistema financiero público y privado, mecanismos de participación del ahorro privado en la política pública de vivienda.
- Evaluar los proyectos de inversión privada en producción de vivienda de interés social en sus aspectos económicos, arquitectónicos, urbanos y sociales.

#### **Líneas de acción:**

1. Incentivos tributarios a la producción de vivienda de interés social:
  - construcción por asociación público- privado. Se promoverá la asociación con privados para la concreción de viviendas en inmuebles fiscales, ya sea en inmuebles incorporados a la CIVIS (tierras, contenedores industriales) y en inmuebles administrados por la ANV (tierras, obras detenidas-esqueletos).
  - En estos casos, se podrá participar también, comprometiendo la compra de determinado porcentaje de las unidades nuevas.
  - Se definirán áreas de interés para la concesión de los incentivos tributarios, en las que se promoverá el desarrollo de obras nuevas, refacción o reciclaje.
  - Se establecerán criterios de evaluación de los proyectos en lo que respecta a adecuación del producto a categorías de VIS establecidas en la ley de vivienda, calidad arquitectónica, inserción urbana y propuesta financiera.
  - Se instrumentará una gestión ágil de estos proyectos, a través de la ANV, estableciéndose un régimen simplificado para pequeños proyectos.
2. Creación del fondo de garantía de créditos hipotecarios:
  - tendrá como finalidad otorgar garantías parciales para la concesión de créditos hipotecarios para la adquisición de inmuebles para primera vivienda.
  - Será administrado por la ANV y en principio será fondeado con recursos provenientes del FNVyU.
3. Creación del fondo de garantía para el Financiamiento de Inversión en viviendas de interés social. Es un Fondo destinado a garantizar un determinado porcentaje del saldo adeudado de los créditos que los bancos otorguen a desarrolladores inmobiliarios para la construcción de vivienda destinada a atender la demanda de hogares de ingresos medios y medios bajos.

- El Fondo de Garantía para Desarrollos Inmobiliarios (FOGADI) operará dentro del Sistema Nacional de Garantías (SiGa) a cargo de la CND.

**El FOGADI tiene un objetivo de política pública de vivienda:**

Impulsar la inversión privada en oferta de vivienda para la población objetivo del MVOTMA

- Mejora de las condiciones de financiamiento.
  - Viabiliza proyectos de inversión.
  - Apalanca recursos del Fondo Nacional de Vivienda utilizando las capacidades institucionales de la ANV y del SiGa (Sistema regulado por el BCU).
- Tiene como finalidad impulsar la inversión del sector privado en la construcción de viviendas para sectores de ingresos medios y medios-bajos. Podrán también hacer uso de este sistema de gestión las cooperativas de propietarios y fondos sociales de vivienda.
4. Fondo de garantía para cooperativas de usuarios de vivienda, con el objetivo de facilitar el acceso al financiamiento bancario de cooperativas de usuarios, sean tanto de ahorro y préstamo como de ayuda mutua.
  5. Subsidios a la cuota. Se profundizará su aplicación tanto a través de la Banca pública como privada, promoviendo convenios particulares con las instituciones de intermediación financiera.
  6. Notas de crédito hipotecarias - Mecanismo alternativo de financiamiento, laudado en el último período. El BHU será pionero en su promoción, buscando a través de ellas un mecanismo alternativo de financiamiento.

**Gestión / actores relevantes**

MVOTMA-DINAVI / ANV / BHU / BROU / BANCA PRIVADA / AFAPs / APPCU/ CAMARA DE LA CONSTRUCCION / AHORRISTAS.

**Meta:**

**6.202 soluciones habitacionales financiadas con FNVYU.**

1.000 nuevas soluciones

5.202 soluciones habitacionales

## METAS 2010 – 2014

### Programas urbano habitacionales del sistema público

PROGRAMA	SOLUCIONES HABITACIONALES 2010 - 2014
----------	--

#### MVOTMA - ANV

PLAN NACIONAL DE RELOCALIZACIÓN	<b>2516</b>
REHABILITACIÓN Y CONSOLIDACIÓN URBANO HABITACIONAL	<b>29301</b>
PROGRAMA DE NUEVAS URBANIZACIONES	<b>3619</b>
POLÍTICA NACIONAL DE ALQUILERES PARA VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL	<b>5800</b>
VIVIENDA RURAL Y PEQUEÑAS LOCALIDADES	<b>6010</b>
POLÍTICA DE INCENTIVO A LA INVERSIÓN PRIVADA EN VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL	<b>6202</b>
PIAI	<b>7463</b>
<b>SUB TOTAL</b>	<b>60889</b>
REESTRUCTURA DE DEUDAS Y REGULARIZACIÓN - ANV	<b>30000</b>
REFACCIÓN Y COMERCIALIZACIÓN DE VIVIENDAS LIBRES - ANV	<b>1000</b>
REFACCIÓN Y COMERCIALIZACIÓN DE ESQUELETOS DE EDIFICIOS - ANV	<b>900</b>
<b>SUB TOTAL</b>	<b>31900</b>

<b>TOTAL Hogares Beneficiados MVOTMA-ANV</b>	<b>92789</b>
--	--------------

#### BHU

PRÉSTAMOS PARA REFACCIÓN DE VIVIENDAS	<b>14500</b>
CRÉDITOS PARA PERSONAS JURÍDICAS	<b>200</b>
CRÉDITOS HIPOTECARIOS INDIVIDUALES	<b>10000</b>
<b>TOTAL Hogares Beneficiados BHU</b>	<b>24700</b>

#### OSE

CONEXIONES HABILITADAS A SANEAMIENTO	<b>30000</b>
--------------------------------------	--------------

<b>TOTAL SECTOR PÚBLICO</b>	<b>147489</b>
-----------------------------	---------------