

# **PLAN QUINQUENAL DE VIVIENDA 2005 – 2009**

MINISTERIO DE VIVIENDA, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y  
MEDIO AMBIENTE

# ÍNDICE

<b><u>PLAN QUINQUENAL DE VIVIENDA 2005 – 2009</u></b> .....	<b>1</b>
<b><u>ÍNDICE</u></b> .....	<b>2</b>
<b>PREFACIO</b> .....	<b>1</b>
<b><u>CAPÍTULO I</u></b> .....	<b>3</b>
<b>I.1. ANTECEDENTES</b> .....	<b>4</b>
1.1 MARCO LEGAL E INSTITUCIONAL DEL PLAN QUINQUENAL.....	4
<b>I.2 BALANCE DEL PLAN QUINQUENAL 2000 – 2004</b> .....	<b>8</b>
2.1. ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS Y PROGRAMAS APLICADAS.....	8
2.2. ANÁLISIS DE LA PRODUCCIÓN .....	31
2.3. COSTOS DE LOS PRODUCTOS. ....	32
2.4. CARACTERÍSTICAS DE LOS CONJUNTOS HABITACIONALES Y SU IMPACTO URBANO .....	34
2.5 EJECUCION PLAN QUINQUENAL 2000 - 2004 .....	48
<b>I.3 ANÁLISIS CRÍTICO</b> .....	<b>57</b>
<b><u>CAPITULO 2</u></b> .....	<b>62</b>
<b>II.1. INTRODUCCIÓN</b> .....	<b>63</b>
<b>II.2. SITUACIÓN SOCIOECONOMICA</b> .....	<b>67</b>
2.1 ASPECTOS GENERALES .....	67
2.2. INDICE DE DESARROLLO HUMANO, POBREZA Y DESIGUALDAD. ....	70
2.3. GASTO PÚBLICO E INVERSIÓN .....	77
<b>II.3. SITUACION HABITACIONAL</b> .....	<b>79</b>
3.1. ASPECTOS GENERALES.....	79
3.2 CONDICIONES ESPECÍFICAS DE LA SITUACIÓN HABITACIONAL .....	80
3.3. LA CONSIDERACIÓN DEL DÉFICIT HABITACIONAL.....	84
<b><u>CAPÍTULO 3</u></b> .....	<b>95</b>
<b>III.1. EL PLAN QUINQUENAL DE VIVIENDA</b> .....	<b>96</b>
<b>III.2 ROL DEL MVOTMA Y DINAVI</b> .....	<b>97</b>
<b>III.3. CRITERIOS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE LAS POLÍTICAS HABITACIONALES</b> .....	<b>97</b>
3.1 DESDE LA INCLUSIÓN E INTEGRACIÓN SOCIAL.....	98
3.2. DESDE LA PARTICIPACIÓN Y LA DESCENTRALIZACIÓN .....	100
3.3. DESDE EL TERRITORIO. ....	102
3.4 LA DEMANDA COMO FACTOR PRINCIPAL .....	103

MINISTERIO DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y MEDIO AMBIENTE  
DIRECCIÓN NACIONAL DE VIVIENDA

3.5. LA ATENCIÓN A LOS PRODUCTOS PROCESO Y LA ARTICULACIÓN DE LOS SISTEMAS DE PRODUCCIÓN.....	104
<b>III.4. FINANCIAMIENTO DEL SISTEMA HABITACIONAL.....</b>	<b>105</b>
4.1 SISTEMA GENERAL.....	105
4.2 RECONSTRUCCIÓN DEL SISTEMA DE AHORRO Y CRÉDITO PARA VIVIENDA.....	108
4.3 FUENTES DE FINANCIAMIENTO Y CRÉDITO PRESUPUESTAL .....	110
4.4 SISTEMA DE ACCESO A LA HABITACIÓN.....	114
<b>III.5. GESTIÓN .....</b>	<b>118</b>
5.1. DESCENTRALIZACIÓN.....	118
5.2. ARTICULACIÓN PÚBLICO-PÚBLICO Y PÚBLICO-PRIVADO .....	119
5.3. MODALIDADES DE PRODUCCIÓN .....	121
5.4. EVALUACIÓN Y SEGUIMIENTO.....	123
<b><u>CAPITULO IV .....</u></b>	<b><u>124</u></b>
<b>IV.1 OBJETIVOS .....</b>	<b>125</b>
<b>IV.2 ESTRATEGIAS.....</b>	<b>125</b>
<b>IV.3 OBJETIVOS PARTICULARES.....</b>	<b>126</b>
<b>IV.4 METAS PARA EL QUINQUENIO .....</b>	<b>128</b>
<b><u>CUADRO ASIGNACION DE RECURSOS POR METAS.....</u></b>	<b><u>137</u></b>
<b><u>CUADRO SÍNTESIS .....</u></b>	<b><u>138</u></b>
<b><u>APÉNDICE 1.....</u></b>	<b><u>139</u></b>
<b><u>APÉNDICE 2.....</u></b>	<b><u>143</u></b>
<b><u>APÉNDICE 3.....</u></b>	<b><u>156</u></b>

## PREFACIO

El presente Plan Quinquenal de Vivienda 2005-2009 es el cuarto formulado por el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, creado por la Ley 16.112 del 30 de mayo de 1990.

Sin perjuicio de lo establecido por la ley 13.732, el presente Plan fue elaborado desde una concepción diferente que implica articulación en la elaboración de las políticas públicas entre la sociedad civil y el Estado, se realiza con participación de recomendaciones realizadas por el Grupo Asesor de la Dirección Nacional de Vivienda creado por Decreto del Poder Ejecutivo del 30 de marzo de 2005. Dicho Grupo Asesor se encuentra integrado por representantes de las organizaciones sociales, sindicales, empresariales y técnicas, así como también representantes del ámbito académico, y organismos del Estado competentes en la materia.

Se inicia entonces con la presentación de este Plan un proceso de cambio a partir de considerar la misión del Ministerio (integrando los componentes de las tres Direcciones Nacionales) como generador de la política pública en materia de hábitat y como articulador de los diferentes actores y agentes en la construcción de esta política.

A esto debe agregarse necesariamente, 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 de vivienda y controlando y desestimulando las contrarias.

El objetivo central de esas políticas será mejorar las condiciones habitacionales de la población, considerada ésta en su diversidad (socio-económica, etaria, étnica, cultural, de género) a efectos de propender a garantizar un derecho ciudadano.

Por otra parte, por sus propias características, la atención de aquellos sectores de población en situación de emergencia social y económica, que no tienen capacidad para acceder al mercado de la vivienda solamente podrá ser realizada por el MVOTMA.

El documento se presenta de la siguiente forma. En el capítulo 1 se realiza un diagnóstico referido fundamentalmente a los aspectos relativos al accionar del Ministerio en materia de vivienda, esto se divide en tres partes:

- Antecedentes en materia de vivienda: el marco legal fundamental que ha dado contenido a las políticas habitacionales, las modificaciones realizadas sobre el mismo y los anteriores Planes Quinquenales.
- Balance: referido fundamentalmente al Plan Quinquenal anterior, evaluación de modalidades de producción y programas considerando aspectos cuantitativos y cualitativos de los mismos.

- Un análisis crítico de las dificultades que ha demostrado la forma de concebir los Planes Quinquenales que desafía a una nueva forma de planificación y gestión de los mismos desde una concepción de carácter estratégico.

En el capítulo segundo se realiza un análisis de la situación de contexto en el que se desarrollan las políticas habitacionales que se realizarán en este quinquenio. Dicho capítulo tiene dos componentes:

- Un análisis de la situación socioeconómica con base territorial con énfasis en los indicadores de pobreza y desarrollo humano.
- Una presentación de la situación habitacional actual desde una concepción más amplia que la demanda de carácter cuantitativo.

En los capítulos tres y cuatro se tratan los aspectos propositivos del Plan desde los más conceptuales hasta llegar a las diferentes líneas de acción planteadas así como también los aspectos financieros tanto en lo que tiene que ver con los fondos destinados a la política habitacional como las formas y montos de inversión previstos.

# **CAPÍTULO I**

## **Diagnóstico de Situación**

## **I.1. ANTECEDENTES**

### **1.1 MARCO LEGAL E INSTITUCIONAL DEL PLAN QUINQUENAL**

Las leyes rectoras de la acción del MVOTMA en materia de vivienda son las Nos. 16.112, de 30 de mayo de 1990, de creación del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, 13.728, de 17 de diciembre de 1968, Ley de Vivienda, y sus modificativas, 16.237, de 12 de enero de 1992, 16.736, de 5 de enero de 1996, y 17.296, de 21 de febrero de 2001.

La ley de creación del Ministerio establece que “El Poder Ejecutivo fijará las políticas nacionales en materia de vivienda, y las ejecutará a través del Ministerio.” Se dispone asimismo que es de competencia del MVOTMA la “formulación, ejecución, supervisión y evaluación de los planes de vivienda, y la instrumentación de la política nacional en la materia.”

La ley 16.237, de 2 de enero de 1992 atribuye al Poder Ejecutivo la potestad de remitir al Poder Legislativo, simultáneamente con el proyecto de Ley de Presupuesto Nacional, el Plan Quinquenal de Vivienda, propuesto por el Ministerio.

La legislación aprobada durante los períodos 1990 – 1995 y 1995 – 1999 fue analizada en el Plan Quinquenal correspondiente al período 2000 – 2004, por lo cual es pertinente efectuar en el presente Plan Quinquenal una reseña de las principales modificaciones legales en materia de vivienda que, en relación con las competencias del MVOTMA, se introdujeron en el período 2000 – 2004.

Los instrumentos jurídicos introducidos por la ley de Presupuesto N° 17.296, de 21 de febrero de 2001, en la regulación de aspectos atinentes a la vivienda son los que seguidamente se detallan.

#### A PERMUTAS.

Se facultó al MVOTMA a autorizar permutas de inmuebles adjudicados o adquiridos con subsidio habitacional, entre adjudicatarios de sus programas de vivienda, dejando constancia, en las escrituras de permuta y de traslación de dominio respectivas, de los valores que resultaron del subsidio original, del tiempo transcurrido y la depreciación del valor del aquél ya operado.

Las permutas quedaron comprendidas en la normativa general que regula la propiedad de las viviendas adquiridas mediante subsidio otorgado por esta Secretaría de Estado; por consiguiente y fundamentalmente, los bienes quedan gravados con derecho real en favor del Ministerio, por el término de 25 años; son inembargables cuando el subsidio represente el 90% o más del precio establecido en la escritura y están alcanzados por las limitaciones fijadas por los artículos 70 y siguientes de la ley 13.728. Además, los subsidios tienen los

caracteres y el régimen general de devolución en los casos de cesión a cualquier título.

#### B EXONERACIONES TRIBUTARIAS.

1. Se exoneró a las permutas del pago del Impuesto a las Transmisiones Patrimoniales (I.T.P.).
2. Las viviendas que integren asentamientos irregulares que sean objeto de regularización por parte del MVOTMA o a los Gobiernos Departamentales, en su caso, cuando cumplan los requisitos fijados por la ley fueron exoneradas del aporte unificado de la industria de la construcción.
3. Asimismo se exoneraron del aporte unificado de la industria de la construcción a las construcciones realizadas hasta la fecha de vigencia de la ley 17.296 (que dispone la exoneración), para ampliar de núcleos básicos evolutivos, cuando se hubieren efectuado por la modalidad de autoconstrucción y cumpliendo con la normativa del MVOTMA y de los Gobiernos Departamentales.

#### C RESCISIÓN ADMINISTRATIVA DE CONTRATOS.

El artículo 390 de la Ley 17.296 facultó al MVOTMA a rescindir administrativamente los contratos suscritos con los adjudicatarios de subsidio, cuando se constatare que el adjudicatario efectuó alguno de los actos prohibidos por el artículo 70 de la ley 13.728 (cesión a cualquier título a terceros, etc.). Además se incluyen otras causales de rescisión administrativa, a saber: no mantener el destino de casa – habitación, la no ocupación real y efectiva por el adjudicatario y su núcleo familiar, la desocupación de la vivienda por más de seis meses sin causa justificada y el no pago por el adjudicatario de las obligaciones pecuniarias impuestas por el Reglamento de núcleos básicos evolutivos.

#### D EJECUCIÓN EXTRAJUDICIAL.

Se confirieron al MVOTMA las facultades de ejecución extrajudicial de las hipotecas, con el mismo régimen que el del Banco Hipotecario del Uruguay, regulado por los artículos 80 a 89 de su Carta Orgánica, a los que se remite.

#### E FACILITACIÓN DE LAS CONTRATACIONES

Se facilitó el procedimiento de las contrataciones directas que sea necesario disponer al amparo del artículo 33 literal I del TOCAF (razones de urgencia) eliminando el requisito del control previo del Ministerio de Economía y Finanzas. Ello siempre que tengan por objeto:

- 1) la ejecución de obras necesarias para subsanar defectos o vicios constructivos detectados en viviendas entregadas por el MVOTMA y cuya responsabilidad le sea imputable; en tal caso y simultáneamente deberá realizar las investigaciones administrativas y acciones de responsabilidad que correspondan;
- 2) reparación de sistemas de saneamiento y de agua potable en los conjuntos habitacionales donde hubiese acordado realizarlo el MV;
- 3) daños causados por situaciones de emergencia, como inundaciones, tornados y otros. Sin perjuicio de lo indicado supra, el MV deberá informar al MEF de todas las contrataciones que se realicen fundadas en el artículo 33 lit. I, sin carácter previo, a fin de que se verifiquen los extremos indicados en los numerales 1), 2) y 3).

#### F FONDO DE RECUPERACIÓN DE PRÉSTAMOS.

Se estableció que los dineros que se recauden por concepto de devolución de los préstamos otorgados por el MVOTMA se volcarán a un fondo rotativo permanente que será reinvertido por este Ministerio con el mismo destino, e independientemente del crédito presupuestal.

#### G FONDO DE GARANTÍA DE CRÉDITOS.

La ley 17.596, de 13 de diciembre de 2002, en su artículo 7 facultó al Poder Ejecutivo a constituir un Fondo de Garantía con el 1% de los recursos provenientes de la recaudación del Impuesto a las Retribuciones Personales destinado al Fondo Nacional de Vivienda, con el objetivo de garantizar un porcentaje de los créditos para vivienda enajenados por el B.H.U. Los créditos alcanzados por la garantía serán los concedidos a los sectores socioeconómicos medios y medio bajos de la población que hubieren recibido préstamos del B.H.U. Se establece una doble limitación:

- 1) en cuanto al porcentaje garantizado de cada crédito considerado incobrable, el mismo no podrá superar el 20%;
- 2) el total asegurado no podrá superar el 20% de la cartera de créditos.

#### H PÉRDIDA DE PREFERENCIA.

La mencionada ley N° 17.596 modificó el art. 447 de la ley 16.736, que establecía el derecho real a favor del MVOTMA por el término de 25 años, y establecía la preferencia de dicho Ministerio para el cobro del monto del subsidio en caso de ejecución del inmueble sujeto a gravamen.

La ley de referencia modifica el derecho preferente del MVOTMA para las situaciones en que la adquisición de la vivienda hubiere sido financiada con subsidio y en forma complementaria con un préstamo hipotecario concedido al adquirente por el BHU u otra institución de intermediación financiera. En esos casos, cuando se promoviere ejecución en que concurren como acreedores el

BHU u otra entidad que tuviere crédito hipotecario, el MV pierde frente a ellos su rango preferente para el cobro del subsidio.

#### I ARRENDAMIENTOS URBANOS Y REGISTRO PATRONIMICO

Se derogó el numeral 5º del art. 3º de la ley 16.112, que incluía entre los cometidos asignados al MVOTMA el de centralizar toda la información relativa al mercado de arrendamiento urbano y el de confeccionar el registro patronímico de propietarios de inmuebles urbanos.

## **I.2 BALANCE DEL PLAN QUINQUENAL 2000 – 2004**

### **2.1. ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS Y PROGRAMAS APLICADAS**

A continuación se realiza la evaluación de las políticas y programas habitacionales aplicados por el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente. La misma está basada principalmente en los resultados empíricos obtenidos y procesados por la DINAVI. El estudio realizado está centrado en el quinquenio 2000-2004, pero para una mejor evaluación en varios de los aspectos de las políticas aplicadas se entendió conveniente abarcar como período de estudio los 15 años de existencia del MVOTMA, desde 1990 a 2004.

#### **2.1.1. LOS PROGRAMAS**

Las políticas desarrolladas por el MVOTMA en el período 1990-2004 tuvieron como base o columna vertebral al Sistema de Acceso a la Vivienda (SIAV), programa que inició su funcionamiento en el año 1993.

En paralelo se ejecutaron otros tres programas que se gestionaron con cierta independencia del Programa SIAV, y que integraron lo que se llegó a llamar el Plan de Transición, y que fueron los programas de Cooperativas, de pasivos del BPS y MEVIR. Se había previsto en el futuro la instrumentación de estos programas en el marco del programa SIAV.

Además de estos programas, en el año 1993 se inicia la implementación del programa de créditos para la compra de materiales de construcción denominado CREDIMAT.

#### J PROGRAMA SIAV

##### a.1 Objetivos

En el marco de la Política Nacional de Vivienda 1991 – 1995, el Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente implementa el sistema integrado de Acceso a la Vivienda – SIAV, dentro del Programa de Apoyo al Sector Habitacional, financiado parcialmente por el Banco Interamericano de Desarrollo a través de los Préstamos 735 y 736 OC/UR suscrito con la República Oriental del Uruguay el 21/12/1992.

Comienza a ejecutarse el Programa en julio de 1993, y su objetivo central es:

*“ Contribuir a través de un subsidio habitacional directo, al mejoramiento de la calidad de vida de la población, con franjas de ingresos comprendidos entre 0 y 60 UR.”*

Para el cumplimiento de dicho objetivo tenía las siguientes orientaciones generales:

- Eliminar los subsidios generalizados y encubiertos
- Aplicar políticas habitacionales diferenciales, para cada sector de la demanda
- Reestructurar el sistema público de construcción de vivienda
- Concentrar las inversiones públicas y los escasos subsidios en los sectores más necesitados
- Rediseñar el criterio del subsidio a la vivienda, total y parcial con crédito del BHU
- Registrar la demanda en el Registro Nacional de Postulantes (RNP) de acuerdo al nivel de ingresos mensuales en cuatro estratos, con montos máximos respectivamente de 30, 44 y 60 UR.

#### a.2. Población objetivo

Este programa está dirigido a sectores de la población de menores ingresos, atendiendo a los núcleos familiares con ingresos iguales e inferiores a 60 UR.

La demanda se registra en el Registro Nacional de Postulantes (RNP) de acuerdo al nivel de ingresos mensuales en cuatro estratos, con montos máximos respectivamente de 30, 44, 54 y 60 UR. El Programa establece 4 niveles de subsidios, que permiten acceder a soluciones habitacionales de distinto valor, determinados en función de los ingresos de cada núcleo familiar.

**Cuadro 1. Componentes de Financiamiento de Soluciones y tipo de Soluciones**

Ingreso N.F. Mensual U.R	Tipo de vivienda	Costo máx Vivienda UR	Ahorro min. Previo UR	Monto Subsidio	Monto préstamo	Plazo de pago	Cuota mensual UR
0 – 30	NBE	1.150	5	1.150	0	5 años	2
31- 44	Subsidio I	1.850	65	853	932	25 años	6
		2.190	65	853	1.272	25 años	8,10
45 –54	Subsidio II	2.210	165	725	1.320	25 años	8,50
		2.450	165	725	1.560	25 años	10,05
55- 60	Subsidio III	2.550	372	548	1.630	25 años	10,50
		2.700	372	548	1.780	25 años	11,46

Nota: Estos valores fueron los aplicados en el último quinquenio.

### a.3. Marco Legal

El marco legal es la propia Ley de Vivienda y sus modificaciones, el Reglamento Unificado de Subsidios y todos los Pliegos y Reglamentos referidos a las modalidades o líneas de producción.

### a.4. Forma de acceso

Para acceder al SIAV y ser adjudicatario de una solución habitacional los posibles beneficiarios se deben inscribir en el Registro Nacional de Postulantes (RNP) y participar voluntariamente del proceso de postulación.

Los requisitos para postular son los siguientes:

- Estar inscripto en el RNP
- Tener el ahorro mínimo previo para el tipo de solución que le corresponde
- Confirmar interés para postular por la adjudicación de un Certificado de Subsidio Habitacional Directo (CSHD), para adquirir una solución en el mercado o una vivienda nueva en un Conjunto Habitacional determinado.

En la postulación se determina un puntaje para cada postulante según la ponderación de las siguientes variables: ahorro, antigüedad del ahorro y cantidad de dependientes del jefe de hogar menores de 14 años.

### a.5. Modalidades de producción del SIAV

Las modalidades de producción de soluciones habitacionales del SIAV fueron o son principalmente las siguientes:

- Emisión de certificados de subsidio para adquirir viviendas en el mercado
- Llamados a Licitación para el suministro de soluciones habitacionales nuevas, en su mayoría Núcleo Básico Evolutivo o Núcleo Evolutivo Mejorado
- Registro de Proveedores
- Grupos SIAV
- Expresiones de Interés

Algunas de estas modalidades inicialmente creadas para el programa SIAV, posteriormente terminaron constituyendo programas alternativos al programa SIAV, como Grupos SIAV y Registro de Proveedores.

En el caso de las Expresiones de Interés el programa fue creado en el año 1997 y se realizó un primer llamado a Expresiones en el año 1998, pero aún no se ha implementado.

## K COOPERATIVAS

### b.1. Objetivo

A principios del año de 1993 el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, instrumentó una línea de financiamiento a Cooperativas de Vivienda a través del Fondo Nacional de Vivienda y Urbanización (FNVyU).

El objetivo de este programa era el reimpulsar una modalidad de producción de soluciones habitacionales que había sido muy importante dentro del sistema público de producción.

A partir del año 1993 el programa de Cooperativas integra el llamado Plan de Transición, manteniendo cierta independencia del programa SIAV.

### b.2. Población Objetivo

El programa está dirigido a cooperativas de ayuda mutua o ahorro previo, en régimen de usuarios o propietarios, para familias de ingresos menores a 60 UR, de acuerdo a lo establecido por la ley 16.237.

El financiamiento de las soluciones habitacionales del programa Cooperativas se realiza mediante un subsidio directo de 374 UR a cada núcleo familiar que acceda al sistema, independientemente del ingreso de la familia o valor de la vivienda, un préstamo hipotecario que también financia el Ministerio de Vivienda y un componente de aporte mínimo de la Cooperativa.

El aporte mínimo de la cooperativa debe ser el 15% del valor de tasación, pudiendo llegar este aporte a un máximo del 20%. El mismo puede efectivizarse a través de ayuda mutua, ahorro previo u otros aportes tales como terreno, materiales, etc.

### b.3. Marco Legal

En este programa el marco legal es la ley 13.728 y las modificaciones establecidas por la ley 16.237, el decreto reglamentario que regula a los Institutos de Asistencia Técnica aprobado en julio de 1994 y un instructivo o cuasi reglamento que regula la inscripción y gestión de las cooperativas.

Estas normas legales establecen que podrán recibir préstamos para vivienda nueva, aquellas personas físicas que no posean ninguna, cuando destinen el préstamo a obtener en propiedad una vivienda para residir con su familia. Cuando se otorgue subsidio, las cooperativas trasladarán este beneficio a sus asociados siempre que lo hagan en las formas establecidas por la ley y su reglamentación.

Actualmente se está evaluando un nuevo reglamento que regulará toda la gestión de este programa, en acuerdo con las entidades que actúan.

#### b.4. Forma de Acceso

Para acceder a una solución habitacional del programa de Cooperativas el posible beneficiario debe integrar una Cooperativa con personería jurídica, presentar junto con todo el grupo la ficha socio económica y tener la Cooperativa un convenio o contrato con un Instituto de Asistencia Técnica, e inscribirse cumpliendo esos requisitos en el Ministerio de Vivienda.

La gestión de las Cooperativas se realiza por orden de presentación o de inscripción.

#### b.5. Modalidad de Producción

Una vez otorgados el crédito y subsidio por parte del Ministerio de Vivienda, la Cooperativa administra los fondos. En el caso de ser de ayuda mutua además de la administración, la cooperativa realiza parte de las tareas de construcción. En el caso de las Cooperativas de ahorro previo o de propietarios en general la Cooperativa administra la obra, y realiza una licitación para la construcción, auxiliada por el Instituto de Asistencia Técnica.

### L PROGRAMAS DE VIVIENDAS PARA PASIVOS

#### c.1. Objetivo

El objetivo de este programa es atender al sector de población de pasivos dependientes del BPS.

El Ministerio de Vivienda desde el año 1993 implementó diferentes soluciones. Inicialmente mediante un Convenio con el BPS se destinó un porcentaje de las viviendas de tipo NBE de conjuntos en construcción a pasivos. Posteriormente se realizaron ampliaciones de contrato para la construcción de conjuntos habitacionales de NBE totalmente destinados a pasivos. Y finalmente el Ministerio de Vivienda a partir del año 1996, procedió a realizar llamados a licitación para la construcción de viviendas diseñadas para pasivos.

La ley 17.292 de 2001 y el decreto reglamentario 425 del 1º/11/2001, establecen las competencias del Ministerio de Vivienda y del Banco de Previsión Social respecto al programa de vivienda para pasivos, le transfieren al MVOTMA la responsabilidad de la administración y mantenimiento de las viviendas de pasivos y crean la Comisión Consultiva integrada por el MVOTMA y el BPS, para la evaluación de las políticas habitacionales para pasivos.

La DINAVI a inicios del año 2003 para asumir las nuevas responsabilidades en el programa de viviendas para pasivos crea un equipo de trabajo responsable

de implementar el sistema de administración y mantenimiento de las viviendas y para estudiar nuevas soluciones alternativas, en coordinación con la Comisión Consultiva y con el BPS.

#### c.2. Población objetivo

La población objetivo son los jubilados y pensionistas con asignaciones mensuales inferiores a 12 UR que reciben prestaciones del BPS. En casos especiales el Banco de Previsión Social puede elevar el tope a 24 UR.

De forma directa no tienen acceso al programa de viviendas para pasivos los jubilados y pensionistas de otras Cajas de Retiros y Pensiones, como la Caja Militar o Policial. Actualmente parte de esta población puede ser atendida en los otros programas gestionados por el Ministerio de Vivienda.

#### c.3. Forma de acceso

Para acceder a una solución el posible beneficiario se debe inscribir en el Registro de Aspirantes del BPS. Una vez inscripto el beneficiario, el Banco le otorga un ranking dentro de los aspirantes a vivienda. Cada vez que el Ministerio de Vivienda termina la construcción de un Conjunto Habitacional el Banco de Previsión Social adjudica las soluciones habitacionales de acuerdo a sus criterios de postulación. Estas competencias son establecidas actualmente por la ley 17292 del 27/01/2002 y el decreto reglamentario 425 del 1º/11/2001. Anteriormente eran establecidas por el artículo 7º de la ley 15.900 de 1987.

Es importante indicar que las viviendas del programa de pasivos son otorgadas en usufructo, siendo el propietario de las mismas el BPS. Como consecuencia el estado es responsable de administrar y realizar el mantenimiento de estas viviendas. Esta responsabilidad le fue transferida por ley al Ministerio de Vivienda en el año 2001 y fue asumida plenamente por esta secretaría de estado en el año 2003.

#### c.4. Marco Legal

El marco legal lo integran la ley de vivienda y sus modificaciones, la ley 15.900 de 1987, la ley 16.736 y el decreto 123/97, que determina que el porcentaje del Impuesto a las Retribuciones Personales que grava las pasividades con destino al Fondo Nacional de Vivienda y Urbanización, sea vertido por el BPS a una cuenta única con destino exclusivo a viviendas para pasivos, y la ley 17292 y el decreto reglamentario 425/02, que determinan las competencias de ambas Instituciones en el programa de viviendas para pasivos, y que transfiere del BPS al MVOTMA, la responsabilidad de la administración, conservación y mantenimiento de las viviendas de pasivos.

#### c.5. Modalidades de Producción

La modalidad actual de producción de soluciones habitacionales para pasivos son los llamados a Licitación y ampliaciones de contrato del tipo llave en mano de una oferta total para el suministro de proyecto, terreno y construcción. Se han estudiado y se están evaluando otras soluciones alternativas como subsidios habitacionales para alquiler y subsidios habitacionales para estadía y atención en Hogares de Ancianos.

## M MEVIR

### d.1. Objetivo

El principal objetivo de MEVIR es erradicar la vivienda rural insalubre y contribuir a evitar la migración del campo a la ciudad.

A partir de la década del 90 se integró como parte de sus orientaciones asistir a los pequeños productores rurales en sus predios a través del programa de Unidades Productivas.

### d.2. Población objetivo

La población rural y la población de las localidades de hasta 5.000 habitantes, con ingresos de 0 a 60 UR, a sido la población objetivo tradicional de este programa. El área rural del Departamento de Montevideo queda fuera de las acciones de MEVIR, según la interpretación tradicional del marco legal actual.

A partir del año 2003 mediante Convenios con el Ministerio de Vivienda y con las Intendencias Municipales, se han desarrollado programa de lotes con servicio y canasta de materiales para el realojo de familias que habitan en asentamientos irregulares en ciudades del interior del país como Florida, Durazno, Minas, Maldonado y Bella Unión.

### d.3. Marco legal

El marco legal básico lo integra la ley 13.640 del año 1967 que crea el Fondo para la Erradicación de la Vivienda Rural insalubre y la Comisión Honoraria que será persona pública, responsable de su administración. Los Convenios marco entre MEVIR y el MVOTMA definen los montos máximos a transferir y los programas a ejecutar con aportes del Ministerio de Vivienda, los Convenios particulares entre el MVOTMA y MEVIR y otros Convenios de Financiación como los firmados entre la Unión Europea y la República Oriental del Uruguay (Convenio N° URY/B7-3010/94/039), le proporciona recursos adicionales para el desarrollo de programas complementarios.

### d.4. Forma de Acceso

El estudio de la demanda la realiza MEVIR y es quién determina la construcción de los programas habitacionales para atenderla, coordinando con los gobiernos departamentales.

MEVIR tiene su propio registro de beneficiarios. Este registro esta integrado al Registro Unico de Beneficiarios -RUB-.

#### d.5. Modalidad de Producción

Los programas habitacionales se realizan por ayuda mutua y autoconstrucción apoyados por el equipo técnico de MEVIR, integrado por asistentes sociales, arquitectos, agrónomos, capataces, oficiales y otros profesionales.

Los núcleos familiares aportan 1.700 horas de trabajo en la construcción de los programas nucleados y 1.000 en las unidades productivas

#### N CREDIMAT

El Programa de crédito para materiales CREDIMAT, surge en el marco del Convenio Intergubernamental firmado entre Alemania y Uruguay, dando lugar a la firma del Contrato de Préstamo y Aporte Financiero entre el MVOTMA y el banco alemán de desarrollo, Kreditanstalt für Wiederaufbau -KfW-.

#### e.1. Objetivo

Su objetivo general es contribuir a mejorar la calidad de vida de las familias que deseen ampliar o refaccionar su vivienda, facilitándoles el acceso a un crédito de bajo costo. Prioritariamente se destina a autoconstructores con ingresos líquidos menores a 75 UR.

Como objetivo específico tiene el crear en el ámbito de la Dirección Nacional de Vivienda, un Fondo Rotatorio Autosustentable y permanente que permita financiar créditos a través de Ejecutores Intermedios públicos o privados.

Este Fondo Rotatorio es administrado por una Unidad Coordinadora que actúa como una Institución de 2º piso y distribuye los fondos a instituciones de 1er. piso para que estos faciliten el crédito a los beneficiarios.

#### e.2. Marco normativo

El marco normativo regula la Gestión y Administración financiera del Fondo Rotatorio Autosustentable y Permanente con autonomía técnica y operativa. Se sustenta en 3 niveles de normas complementarias

- Marco legal de carácter Intergubernamental:
  - Convenio República Oriental del Uruguay – República Federal de Alemania celebrado el 20/8/93.
  - Contrato de Préstamo y Aporte Financiero firmado el 23/11/93
  - Acuerdo Separado (modificado 4/8/2000)
  - Actas de Misiones y Evaluación de representantes de KfW.

- Marco legal de carácter Nacional:
  - Decreto Presidencial 413/95: Instituye la UC CREDIMAT en la DINAVI con autonomía técnica y operativa (14/11/95).
  - Decreto Presidencial 69/97: Aprueba la estructura administrativa de la DINAVI (4/3/97).
  - Ley de Presupuesto 17.296:
    - Art. 391: Confirma contrapartida nacional. Uso de intereses recaudados para costos operativos
    - Art. 342: Explícita concepto de Fondo Rotatorio permanentes y con independencia de crédito presupuestal.
  
- Marco legal de carácter Ministerial:
  - Resolución Ministerial 80/95: Creación de la Unidad Coordinadora CREDIMAT (16/3/95).
  - Informes de Avances del Programa trimestrales presentados por DINAVI
    - UC CREDIMAT a: MVOTMA, KfW, Auditoría Externa del Tribunal de Cuentas de la República, Embajada de Alemania en Uruguay

### e.3. Operativa del programa

La operativa general del Programa necesita una administración ágil de los fondos que involucre la toma de decisión en cuanto a inversiones, compras y pagos que le de eficiencia y seriedad al sistema

Se han establecido una serie de *criterios técnicos* para la selección y evaluación de potenciales ejecutores.

Para lograr su permanencia en el tiempo, se implantó un *sistema de crédito autosustentable*, que le permitiese operar con una gestión independiente de los recursos presupuestales asignados inicialmente a nivel central, cubriendo sus propios costos operativos, a partir de los intereses generados por la colocación de los fondos a los distintos ejecutores. Asimismo podrá contar con la posibilidad de realizar inversiones de promoción y difusión tendientes a reforzar la operativa del Programa, actuando como factor multiplicador de acciones.

### e.5. Población objetivo

La población objetivo es la determinada por el MVOTMA como Grupo Meta al cual facilitar el acceso al crédito tendiendo el mantenimiento y recuperación del estoc habitacional

### e.6. Forma de Acceso

Los beneficiarios del Programa pueden acceder al mismo directamente a través de alguno de los 12 ejecutores o de alguna de las barracas adheridas al sistema, siempre que cumplan con las condiciones establecidas por el MVOTMA y sean considerados sujetos de crédito.

**e.7 Principales resultados del Programa:**

El Programa de Créditos para Materiales –CREDIMAT-, a junio 2005 ha otorgado 29.840 créditos por un monto de U\$S 15:677.525 a través de 12 Ejecutores vigentes distribuidos en todo el país, con una inversión de U\$S 7:763.006.

**e.8 Monitoreo Social del Destino y Uso de los Créditos:**

Con el monitoreo se obtiene una visión del destino y el uso del crédito dado por los beneficiarios, identificando si se está llegando a la población de menores recursos y si ésta hace un uso adecuado del mismo.

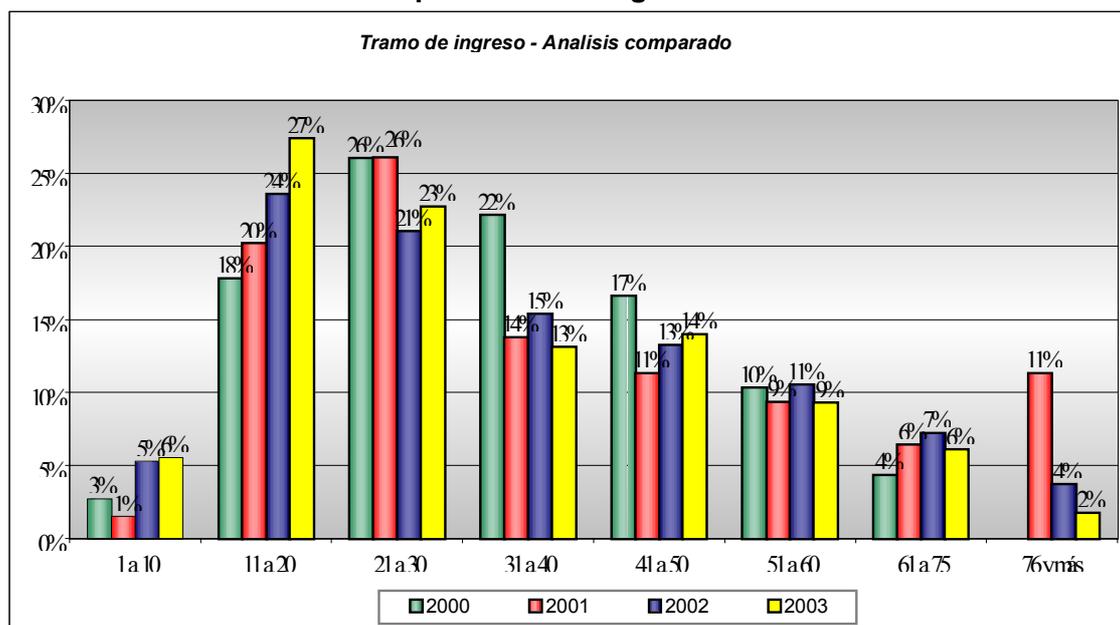
**a) Monitoreos de carpetas:**

Principales resultados de los 4 últimos realizados (año 2000, 2001, 2002 y 2003).

Tramos de ingresos: los resultados obtenidos en los 4 últimos monitoreos según tramos de ingresos de las familias beneficiarias:

- Casi el 50% de la colocación se da en los 3 primeros tramos de ingresos (hasta las 30 UR) manteniéndose la distribución en los distintos monitoreos.
- De 30 a 75 UR se mantiene el nivel de colocación con aumentos poco significativos en algunos tramos.
- Disminución de los casos registrados por fuera del grupo meta en los últimos monitoreos.

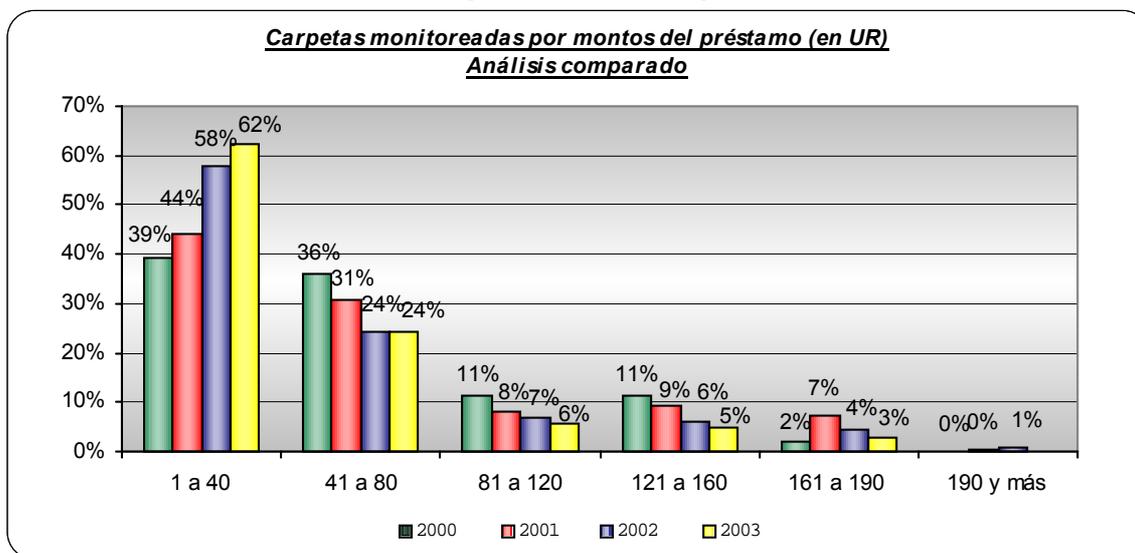
**Gráfico 1. Análisis de crédito por tramo de ingreso**



Monto de los préstamos:

Como se observa en la gráfica, los últimos monitoreos, continuaron registrando un creciente aumento de los créditos por un monto de hasta 40 UR incidiendo directamente en una baja sustancial en los siguientes tramos.

**Gráfico 2. Análisis de crédito por montos de préstamos**

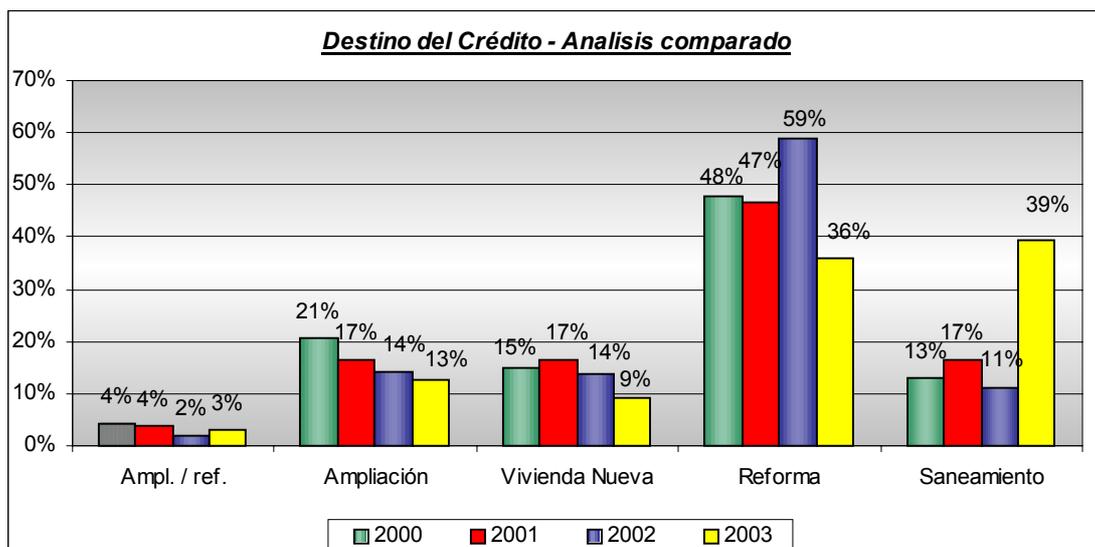


Destino del crédito:

En la siguiente gráfica comparamos los resultados obtenidos en los últimos monitoreos siendo significativo el porcentaje de reformas en los distintos relevamientos.

El alto porcentaje de reparaciones está directamente relacionado a la necesidad de las familias de mantener su vivienda realizando obras de acondicionamiento como impermeabilización de techos, baños, griferías de cocinas, cambio de aberturas, etc.

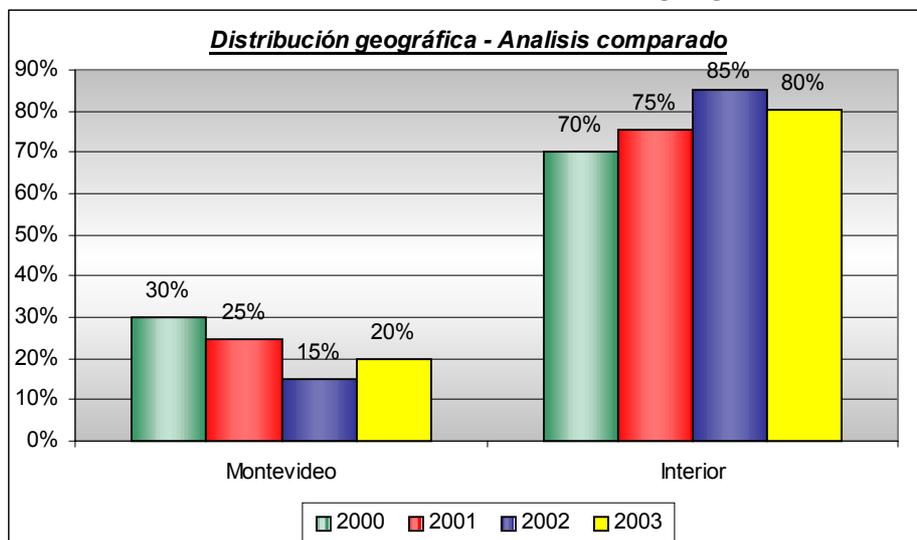
**Gráfico 3. Análisis por destino de crédito**



#### Distribución geográfica de los créditos

En los 4 monitoreos se observa la mayor participación del programa en el interior del país. Sin embargo, en el último se registró un incremento del 5% en los créditos otorgados en la capital.

**Gráfico 4. Análisis de crédito por distribución geográfica**



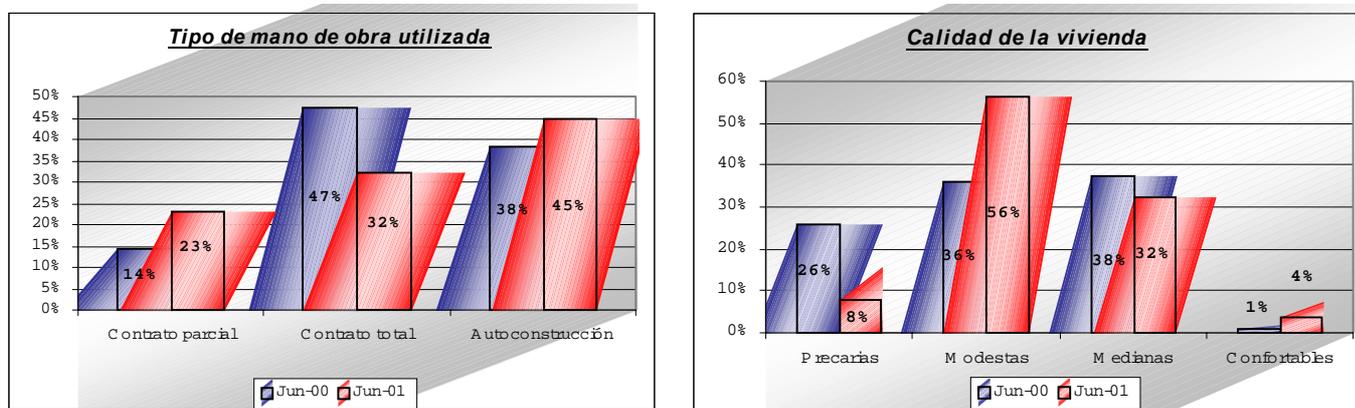
#### Monitoreo de obras:

Con respecto al resultado del Monitoreo de obras, es altamente significativo el porcentaje de familias que recurren a la autoconstrucción y en especial aquellas que utilizan este mecanismo para la construcción de vivienda nueva.

Si tenemos en cuenta la distribución por tipo de obra, se observa que en general las familias utilizan el crédito para distintos tipos de obras

simultáneamente, siendo significativo que el 31% es destinado a la mejora del baño y el 21% para la compra de aberturas (puertas y ventanas).

**Gráfico 5 y 6. Mano de obra utilizada y calidad de vivienda.**



## Conclusión

En la medida que este Programa refleja una nueva modalidad de ejecución, particularmente en lo que hace a este Ministerio, es necesario que junto con las diferentes reparticiones y con los Organismos de Contralor, se encuentren criterios de ejecución y de contralor que permitan un desarrollo ágil y sin contradicciones en las rutinas administrativas involucradas durante todo el proceso de gestión.

El Estado debe actuar a través de unidades operativas que tengan la suficiente autonomía técnica y operativa en la selección de ejecutores, celebración de convenios y asignación de recursos, que le den agilidad y flexibilidad al sistema.

## O FONDOS SOCIALES

### f.1. Objetivo

Atender la demanda no satisfecha de los integrantes de la empresa o rama de actividad en que se constituyó el fondo, a través de un sistema de aporte gremial.

### f.2. Población Objetivo

Los programas están dirigidos a los integrantes de una empresa o rama de actividad determinada que haya constituido su "Fondo Social".

Cada fondo social tiene su propia reglamentación que determina quienes tienen acceso a las soluciones habitacionales.

### f.3. Marco Legal

En este programa el marco legal es el capítulo XI de la ley 13.728, y el decreto reglamentario que los regula.

Originalmente se preveía que operarían con préstamo del BHU, donde por Ley deben tener depositados todos sus fondos. La ley de fortalecimiento del BHU, provocó un nuevo vacío legal, al impedirle a éste otorgar préstamos a las personas Jurídicas

En virtud de lo dispuesto por el Decreto 223/98, reglamentaria de los art. 190 y siguientes de la Ley 16.736, la Auditoría Interna de la Nación dejó de ser competente en el control de las Sociedades Civiles, con la excepción planteada por lo prescrito en el art. 5 de dicho decreto. Ante la falta de control externo es necesario instrumentar un mecanismo que permita el seguimiento de gestión y contralor establecido como competencias de la DINAVI por ley.

Actualmente se está evaluando un nuevo reglamento que regulará toda la gestión de este programa, en acuerdo con las entidades que actúan.

### f.4. Forma de Acceso

Para acceder a una solución habitacional de estos programas el posible beneficiario debe integrar, o haber integrado una empresa que esté comprendida por el Fondo Social respectivo. Los fondos realizan su censo de interesados, chequean las condiciones a cumplir y luego realizan sorteos por categorías.

### f.5. Modalidad de Producción

Una vez aprobado el proyecto del programa, se licita la construcción por parte de empresas constructoras. Deben contar con el asesoramiento de un Instituto de Asistencia Técnica.

## **2.1.2. LA DEMANDA REGISTRADA POR LA DINAVI**

La demanda registrada por la DINAVI es la inscrita en el Registro Nacional de Postulantes (RNP) mediante la Ficha Socioeconómica Única (FSU), que permite evaluar la situación socioeconómica de los núcleos familiares inscriptos del programa SIAV, que luego mediante las postulaciones posibilita adjudicar los certificados de subsidios habitacionales directos.

Una vez que un núcleo familiar que integra el RNP accede a una solución habitacional, pasa a integrar el Registro Nacional de Adjudicatarios (RNA).

Este era el sistema proyectado en el año 1993, para el registro de la demanda de la población meta del MVOTMA. Hay varios factores que afectan su validez como registro de la demanda real que debería atender el Ministerio de Vivienda, como la coexistencia de programas con registros independientes, la disminución de la oferta y las variables que integran la Ficha Socioeconómica Única (FSU) para la inscripción de beneficiarios.

Como ya fuera indicado en la descripción de la forma de acceso de los programas gestionados por el MVOTMA, los programas de Cooperativas, de Pasivos y de MEVIR tienen sus propios registros que son independientes al RNP de la DINAVI.

Y además actualmente, en algunas líneas o modalidades de producción del programa SIAV, como los Grupos SIAV y Registro de Proveedores, sus integrantes no postulan con el conjunto de los inscriptos del RNP. En estos dos casos los beneficiarios una vez seleccionados como posibles adjudicatarios son inscriptos en el RNP.

En el Plan Quinquenal 2000-2004 se había previsto como proyecto la integración de los diferentes sistemas de registro de la demanda (SIAV, Cooperativas, MEVIR, pasivos), en un sistema de información integrado y establecer un Registro Nacional de Adjudicatarios, donde constaran todos los adjudicatarios de subsidio en cualquiera de sus modalidades. Esto a la fecha no se ha logrado.

Una de las razones por la cual se puede afirmar que la demanda registrada en el RNP no es la demanda potencial a atender por el Ministerio de Vivienda, se puede encontrar en el propio sistema de ponderación de la ficha socioeconómica (FSU). En la medida en que las variables de ahorro e ingresos han sido determinantes en el momento de la inscripción, se ha marginado del sistema a los núcleos familiares con ingresos mínimos, que no podían cumplir con el requisito de ahorro para su inscripción, quedando fuera del programa SIAV un sector importante de la población a la cual estaba originalmente dirigido.

En los últimos años el Ministerio de Vivienda ha realizado correcciones en los requisitos de inscripción para poder registrar esta demanda. Es importante indicar que si no hay una inscripción del solicitante no existe un relevamiento sistemático de la población con menores ingresos con necesidades insatisfechas.

La menor disposición de recursos financieros que supuso el tope de ejecución anual establecido en el período 2000-2004, determinó una reducción considerable de la oferta prevista en el Plan Quinquenal 2000-2004, de soluciones habitacionales. Esto puede haber originado un desestímulo general para nuevas inscripciones y hasta bajas del RNP.

En particular fue más crítica la falta de oferta para los niveles de ingresos de 31 a 60 UR (niveles I, II y III de subsidio), situación que se prolongó durante el período 1995-2005 y que se percibe como una de las principales causas para que haya disminuido la demanda registrada en dichos niveles.

**Cuadro 2. Demanda registrada y su ubicación a enero 2005 (datos RNP)**

Departamento	NBE	Sub I	Sub II	Sub III	Total
Montevideo	5.850	4.030	2.452	995	<b>13.327</b>
Artigas	548	70	8	1	<b>627</b>
Canelones	2.909	1.023	352	112	<b>4.396</b>
Cerro Largo	1.062	234	34	6	<b>1.336</b>
Colonia	1.706	573	104	21	<b>2.404</b>
Durazno	885	93	33	16	<b>1.027</b>
Flores	515	60	14	2	<b>591</b>
Florida	575	32	11	2	<b>620</b>
Lavalleja	1.002	141	28	7	<b>1.178</b>
Maldonado	1.772	336	121	33	<b>2.262</b>
Paysandú	970	323	60	06	<b>1.359</b>
Río Negro	607	85	15	03	<b>710</b>
Rivera	621	66	13	07	<b>707</b>
Rocha	720	96	18	03	<b>837</b>
Salto	926	131	31	05	<b>1.093</b>
San José	1.427	192	41	09	<b>1.669</b>
Soriano	506	11	21	02	<b>640</b>
Tacuarembó	646	113	17	06	<b>782</b>
Treinta y Tres	491	36	4	01	<b>532</b>
<b>Totales</b>	<b>23.738</b>	<b>7.745</b>	<b>3.379</b>	<b>1.237</b>	<b>36.099</b>

### 2.1.3. LA COBERTURA

#### A. COBERTURA DE LA DEMANDA REGISTRADA PROGRAMA SIAV

Considerando las aclaraciones respecto a la validez de la demanda registrada en el punto anterior, se evalúa la cobertura realizada en base a las familias inscriptas en el Registro Nacional de Postulantes correspondiente al año 2002 y la oferta generada en el período 2000-2004, con la información de la ejecución aún en curso.

Si se toma en cuenta el global de las obras terminadas y en ejecución, la cobertura es en torno al 50% de la demanda registrada, sin considerar las variaciones del período.

**Cuadro 3. Cobertura de la Demanda Registrada (RNP del año 2002 y oferta período 2000-2004)**

	DEMANDA NBE	OFERTA NBE	COBERTURA (%)	EN EJECUCIÓN	TERMIN ADAS	COBERTURA TOTAL (%)
ARTIGAS	769	195	25,36	213	408	53,06
CANELONES	2.165	686	31,69	1.162	1.848	85,36
CERRO LARGO	967	106	10,96	318	424	43,85
COLONIA	1.163	231	19,86	427	658	56,58
DURAZNO	645	45	6,98	569	614	95,19
FLORES	552	0	0,00	157	157	28,44
FLORIDA	382	147	38,48	221	368	96,34
LAVALLEJA	1.205	245	20,33	283	528	43,82
MALDONADO	653	246	37,67	704	950	145,48
MONTEVIDEO	7.681	1.174	15,28	2.920	4.094	53,30
PAYSANDU	1.482	163	11,00	450	613	41,36
RIO NEGRO	656	35	5,34	142	177	26,98
RIVERA	857	336	39,21	80	416	48,54
ROCHA	668	75	11,23	247	322	48,20
SALTO	1.128	92	8,16	92	184	16,31
SAN JOSE	1.516	230	15,17	233	463	30,54
SORIANO	745	166	22,28	159	325	43,62
TACUAREMBO	689	195	28,30	223	418	60,67
TREINTA Y TRES	593	100	16,86	96	196	33,05
<b>TODO EL PAÍS</b>	<b>24.516</b>	<b>4.467</b>	<b>18,22</b>	<b>8.696</b>	<b>13.163</b>	<b>53,69</b>

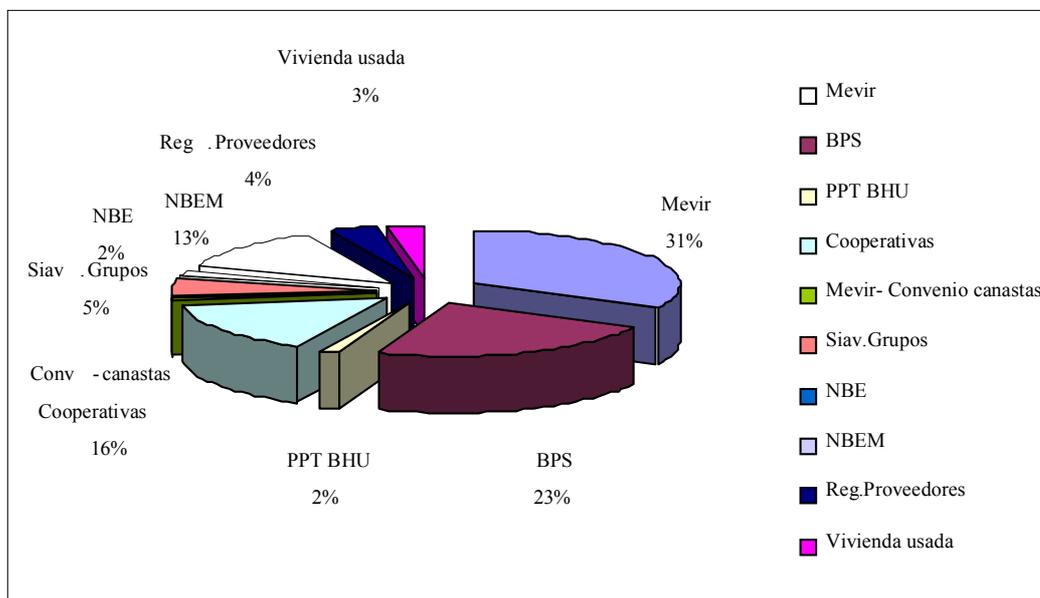
En algunos departamentos parte de la oferta generada no estuvo dirigida a la demanda registrada. Ello fue el resultado de programas o modalidades que atendieron grupos sociales en situación de emergencia habitacional que como demanda no estaba registrado. En el caso del departamento de Maldonado se produjo una sobreoferta, integrada por 665 NBEM que están en construcción en las modalidades Grupos SIAV y Convenios MVOTMA-MEVIR-IM de Maldonado, cuyos adjudicatarios o beneficiarios en su mayoría no estaban registrados como demanda al año 2002.

#### B. LA COBERTURA POR PROGRAMAS

En el período 2000-2004 la ejecución de las soluciones por programas ha determinado que el 31% de las soluciones terminadas fueran ejecutadas por MEVIR, un 23% por el BPS, un 18% por el programa de Cooperativas y un 28% por las distintas modalidades o líneas de acción que integran el programa SIAV.

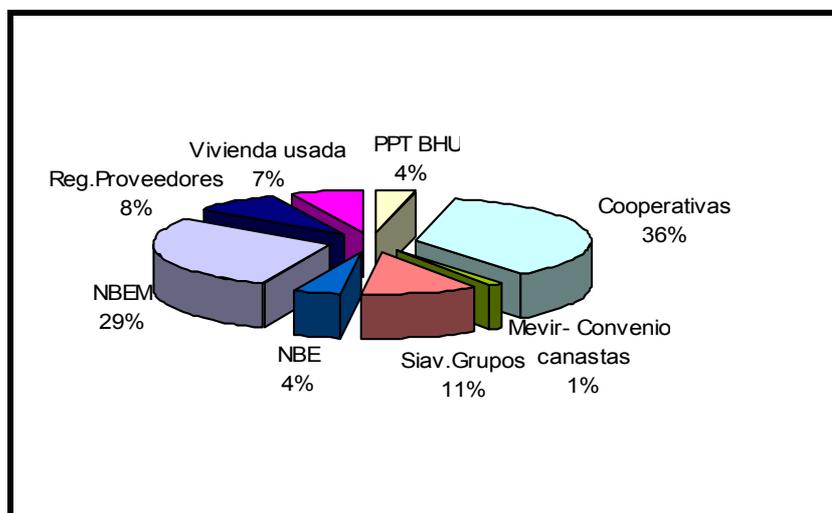
En el cuadro que sigue a continuación se visualiza la incidencia por cada uno de los programas gestionados por el MVOTMA durante el período 2000-2004.

**Gráfico 7. Oferta generada en el período 2000-2004**



Excluyendo los programas para población rural y para pasivos, la incidencia de las soluciones de viviendas para la población que atiende el MVOMA se presenta en la siguiente gráfica.

**Gráfico 8. Soluciones terminadas Subsidio básico y niveles I,II,III (2000-04)**



Los programas destinados al subsidio total con productos de NBE, y NBEM, que representan el 33% de la oferta generada en el período 2000-2004, son la expresión y resultado de los llamados a licitación por sistema llave en mano.

La incidencia de programas con base de auto-construcción (total o parcial), ha sido del 12%. La implementación del programa de Convenio Canastas generó el 1% de soluciones terminadas. Estos Convenios tienen como producto final conjuntos de NBEM. En su mayoría son Convenios firmados con los gobiernos

locales en los cuales el MVOTMA financia la canasta de materiales de la vivienda a partir de una tipología básica y el gobierno municipal aporta el predio con su infraestructura. El proyecto y la construcción se gestiona por un IAT, y los beneficiarios realizan su aporte con la autoconstrucción.

La oferta generada para los niveles I, II y III de ingreso y subsidio, en el período 2000-2004 alcanzó el 40% del total de las soluciones terminadas de activos. La mayoría de las soluciones para estos tres niveles, son exclusivamente del programa de Cooperativas, que representó un 36% del total de las soluciones para activos para todos los niveles de ingreso y subsidio. Es importante aclarar que el programa de Cooperativas que, representó el 90% de las soluciones para los niveles I, II y III (de 30 a 60 UR), atiende demanda no registrada en el Registro Nacional de Postulantes (RNP) del programa SIAV.

El programa de Precio, Terreno, y Proyecto (PPT), con propuestas que eran originalmente parte de la gestión del BHU y que el Ministerio asumiera en la década de los 90, destinadas en su mayoría para los niveles de ingresos de 31 a 60 UR (niveles de subsidios I, II y III), tuvieron una incidencia del 4%.

Se hace evidente la falta de soluciones para la demanda registrada de los niveles de ingresos I, II y III del programa SIAV.

### C. LA TERRITORIALIZACIÓN DE LA OFERTA

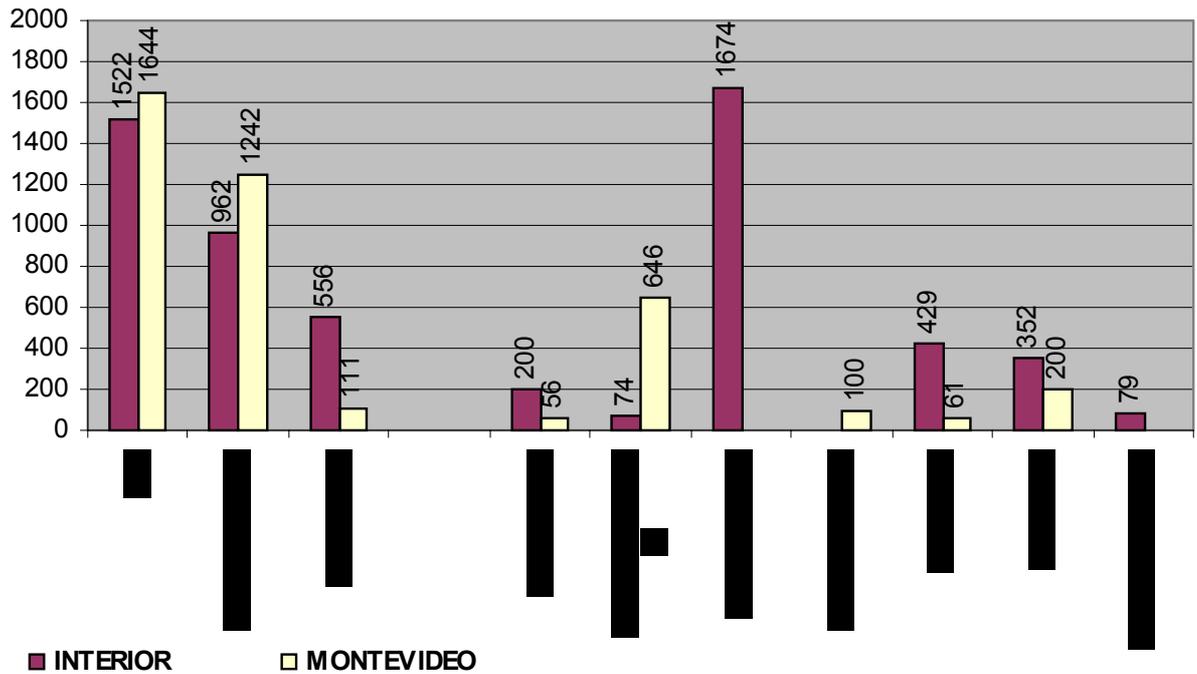
Las viviendas terminadas para activos y pasivos, ejecutadas por el Ministerio de Vivienda, sin incluir a MEVIR (programas de viviendas nucleadas y unidades productivas), tuvieron una distribución de un 59% en el interior del país y un 41% en Montevideo.

Particularmente, las soluciones habitacionales terminadas para ingresos de 0 a 30 UR, se ubicaron 70% en el interior del país y 30% en Montevideo, lo cual expresa la baja cantidad de oferta para los menores ingresos que generó o realizó el Ministerio en la capital donde se nuclea el 50% de la población del país.

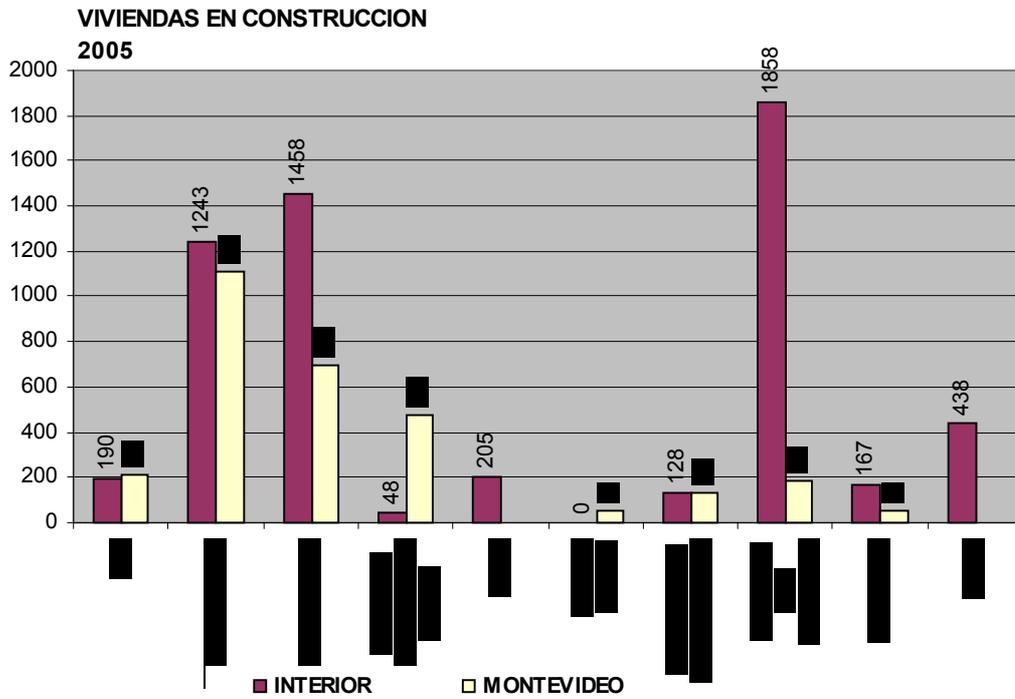
A continuación se incluyen los cuadros con la distribución de las viviendas terminadas y en construcción, en Montevideo y en el interior del país.

**Gráfico 9. Viviendas Terminadas en el período 2000-2004, distribuidas en Montevideo e Interior**

**VIVIENDAS TERMINADAS  
2000-04**



**Gráfico 10. Viviendas en construcción a inicios del año 2005, distribuidas en Montevideo e interior**



#### **2.1.4. LOS PRODUCTOS**

Desde su creación el MVOTMA por medio de los distintos programas ha implementado diversas modalidades de producción y productos como parte de su oferta.

La demanda de la población objetivo del MVOTMA se ha relacionado y buscado una solución en los principales programas como el SIAV, COOPERATIVAS, BPS y MEVIR.

También fueron implementadas distintas soluciones para situaciones coyunturales de emergencias, como ser el realojo de familias ubicadas en zonas inundables, en asentamientos irregulares o en predios contaminados por plomo.

#### **A TIPOLOGÍAS**

Cada uno de estos programas y sus propias modalidades de producción están relacionados con un tipo de producto. A continuación y para poder evaluar la producción habitacional del MVOTMA se explicitan los programas y modalidades de producción y su correspondiente tipología:

Programa SIAV (Llamados a Licitación tipo Llave en mano y/o contrato de construcción, Registro de Proveedores, Grupo SIAV, Llamados a Expresiones de Interés):

- Núcleo Básico Evolutivo (NBE), vivienda mínima para evolucionar de 30 m<sup>2</sup> con muros exteriores de 15cm.
- Núcleo Evolutivo Mejorado (NEM), vivienda mínima para evolucionar de 32 m<sup>2</sup> con ampliación prevista de cimentación para construcción de 2 dormitorios adicionales.
- Vivienda sin terminar de 2 y 3 dormitorios con muro exterior de 30 cm, agrupadas. Este producto era el diseñado para el programa de Expresiones de Interés. No se llegó a construir y estaba dirigido a los ingresos y subsidios I, II y III.

##### **a.1.Programa PPT:**

Fueron asumidos por el MVOTMA en la década de los 90 para contemplar la demanda SIAV, y estaban constituidos por vivienda sin terminar de 2, 3 y 4 dormitorios con muro exterior de 30 cm, agrupadas en 1, 2, 3 y 4 niveles

##### **a.2.Programa de Cooperativas:**

Vivienda terminada de 2, 3 y 4 dormitorios, agrupadas. Dirigido a los sectores con niveles de ingreso de entre 30 y 60 UR.

a.3. Programa de para pasivos del BPS:

- NBE y NEM (1er. Convenio MVOTMA-BPS, período 1993-1996).
- Viviendas en propiedad horizontal de 1 dormitorio y 36 m<sup>2</sup> más terrazas y muros de 30 cm, con circulaciones y dispositivos para minusválidos, con ascensor y grupo electrógeno para conjuntos de más de 1 nivel, agrupadas en conjuntos de máximo 50 unidades. Estas soluciones fueron adjudicadas a fines de la década de los 90.

a.4. Programa de vivienda usada:

- Adquisición de viviendas en el mercado, para todos los niveles de ingresos y subsidios pertenecientes a la población meta del ministerio.

a.5. Programa MEVIR:

- Viviendas de 2, 3 y 4 dormitorios según 3 tipologías
- Infraestructura para pequeños productores (Unidad Productiva)

a.6 Programa Credimat

- Pequeños créditos para refacción o ampliación de viviendas, por autoconstrucción. A través de créditos sucesivos se puede complementar la construcción de una vivienda nueva.

a.7 Programa Fondo de garantía de alquileres:

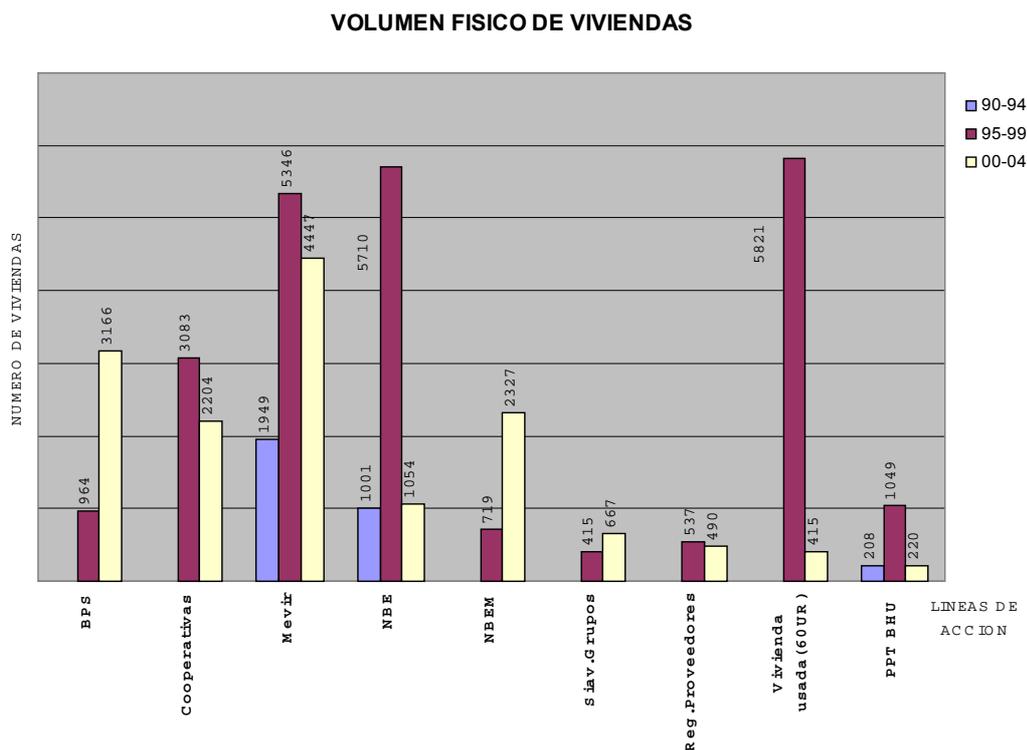
- En el marco del Decreto 100/2002, se elaboró una propuesta de Fondo de Garantía de Alquileres, para familias con ingresos entre 30 y 75 UR, para ser operado a través de Instituciones de Intermediación Financiera actuando estos como co-garantía de alquileres.

A mediados de 2004 se realizó un convenio con COFAC, acordándose el modelo operativo mediante el cual se operaría este Fondo de Garantía y se depositó en el Banco Central del Uruguay U\$S 1:500.000 (un millón quinientos mil dólares) a los efectos hacer viable dicho Fondo. Si bien se hicieron 2 inventarios para acordar la co-garantía, en los hechos el mismo no operó por falta de la necesaria publicidad en los medios de comunicación a la cual se había comprometido el MVOTMA.

## 2.2. ANÁLISIS DE LA PRODUCCIÓN

En el cuadro siguiente se detallan los volúmenes físicos de viviendas terminadas por tipo de producto, programa y línea de acción sin incluir el programa de créditos para materiales CREDIMAT.

**Gráfico 11. Volúmenes físicos de viviendas terminadas por quinquenios.**



Si bien de la denominación de los programas se podría inferir que los productos son diferentes, en los hechos, las soluciones para activos tienen una proporción de 43% en NBEs/NEMs y el resto con otros tipos de productos, según se desprende del siguiente cuadro:

**Cuadro 4. Distribución por tipo de solución**

TIPO DE SOLUCION	CANTIDAD	PORCENTAJE
BPS	4.130	9%
COOPERATIVAS	5.287	11%
MEVIR	11.742	25%
NBE y NEMs	20.397	43%
VIVIENDA USADA	6.236	13%
<b>TOTAL</b>	<b>47.792</b>	<b>100%</b>

Es clara la variación en la priorización de la implementación y producción de algunos de los productos, durante el período en estudio.

Se destaca la gran inversión realizada a inicios del quinquenio 1995 y 1999 para la adquisición de vivienda en el mercado y la producción de NBE. Esto es el resultado de la gran emisión de certificados de subsidio habitacional directo emitidos con destino a la compra de vivienda usada realizada en el año 1994, pero cuya concreción recién se realizó en los años siguientes.

Similar proceso ocurrió con los 2 grandes llamados de licitación tipo llave en mano, para el suministro de 2.000 NBE y 5.000 NBE en todo el país, que se habían realizado en los años 1993 y 1994. La complejidad de los llamados hizo que recién a partir del año 1994 se iniciaran la mayoría las obras adjudicadas y contratadas.

También en el quinquenio 95-99 se visualiza el inicio de ejecución de programas para pasivos, determinando para el siguiente quinquenio una mayor concreción de soluciones como resultado de procesos de licitación iniciados o ampliaciones de contratos gestionados antes del año 1999.

En todo este análisis es importante considerar los tiempos de los procesos de la producción, desde su implementación a la concreción en soluciones, y que el primer plan quinquenal del Ministerio de Vivienda es del año 1992.

Es claramente perceptible la disminución en el volumen de producción de soluciones del quinquenio 2000-2004 con relación al período anterior, en particular, de las soluciones destinadas al SIAV. Además, en el mismo período se consolidó la sustitución del NBE por el NEM.

Se destaca la gran inversión realizada a inicios del quinquenio 1995 y 1999 para la adquisición de vivienda en el mercado y la producción de NBE. Esto es el resultado de la gran emisión de certificados de subsidio habitacional directo, con destino a la compra de vivienda usada realizada en el año 1994, pero cuya concreción recién se realizó en los años siguientes.

### **2.3. COSTOS DE LOS PRODUCTOS.**

A continuación se indican los costos promedio de las soluciones habitacionales de cada uno de los programas que desarrollo el MVOTMA en el período 2000 – 2004, por tipo de solución y en la moneda de contratación correspondiente al tipo de cambio al momento de pago.

La variación de los precios es el resultado de los distintos acuerdos y condiciones que se establecieron para el ajuste de la inversión y la generación de una base económica como consecuencia de la crisis económica del año 2002.

Los costos indicados para NBE y NEM, Cooperativas y viviendas para Pasivos incluyen la inversión en vivienda, en la tierra y las correspondientes infraestructuras (vial, sanitaria y eléctrica).

**Cuadro 5. Valor de las soluciones del plan quinquenal 2000-2004**

TIPO DE SOLUCION	MONEDA DE CONTRATO	Costo PROMEDIO / SOLUCIONES Período 2000-2003	Costo PROMEDIO / SOLUCIONES Año 2004
MEVIR	UR	800	900 (1)
MEVIR – IMs, canasta materiales (costo promedio \$ 150.000)	UR	691	646
Convenios MVOTMA-IMs, canasta de materiales	UR	510	510
NBE-NEM	U\$S	18.600	16.636 (2)
Registro de Proveedores ( NBE / NEM )	UR	1.150	1.274 (3)
GRUPOS SIAV (NBE-NEM)	UR	1.150	1.421 (3)
Cooperativas (30 a 60 UR)	UR	1.720	1.981 (3)
VIVIENDAS PASIVOS (viviendas específicas para pasivos)	U\$S	37.550	33.812 (2)
SUBSIDIOS HOGARES PASIVOS (valor promedio cotizaciones en Inscripción Hogares)	UR	-	24 (5)
SUBSIDIOS ALQUILER PASIVOS	UR	-	12 (5)
ADQUISICIÓN EN EL MERCADO SUBSIDIO SIAV (ingresos 0 a 30 UR)	UR	1.150	1.150 (4)
ADQUISICIÓN EN EL MERCADO SUBSIDIO SIAV (ingresos 30 a 60 UR)	UR	893	893 (4)
CREDIMAT	U\$S	510	241
PRÉSTAMO CON SUBSIDIO PARA REFACCIÓN VIVs.	UR	-	350 (5)

**Nota 1.** En obras de MEVIR-MVOTMA (ejecución clásica MEVIR) el valor del aporte del MVOTMA aumenta en el año 2004 y es de 900 UR como resultado del promedio entre 800 UR (previsto para los convenios de vivienda nucleada) y 1.000 UR (previsto para los convenios de unidades productivas). Como resultado del convenio firmado en noviembre de 2004, a partir del año 2005 el valor promedio aumenta a 1.050 UR (950 UR la vivienda nucleada y 1.150 UR la unidad productiva).

**Nota 2.** La baja en el valor promedio se debe al acuerdo firmado por DINAVI y la Cámara de la Construcción del Uruguay para pesificar los contratos en U\$S y por corresponder en algún caso a licitaciones realizadas en pesos uruguayos.

**Nota 3.** Los valores promedio aumentan por haberse acordado en el año 2003 ajustar la moneda de contrato en UR por el Índice General del Costo de la Construcción.

**Nota 4.** El valor de los subsidios otorgados para la adquisición de vivienda en el mercado fue de 1.150 UR para ingresos de 0 a 30 UR (nivel NBE o NEM), de 853 UR para ingresos de 30 a 44 UR (nivel I) y de 725 UR para el nivel de ingresos de 44 a 54 UR (nivel II).

**Nota 5.** Son los valores de las soluciones cuyo desarrollo de la implementación se realizó en el período 2000-2004 y que se había previsto iniciar su ejecución en el año 2005.

## **2.4. CARACTERÍSTICAS DE LOS CONJUNTOS HABITACIONALES Y SU IMPACTO URBANO**

El análisis del impacto urbano de los conjuntos habitacionales construidos se ha realizado tomando en cuenta principalmente 2 variables, por un lado, su cantidad de unidades y distribución en el territorio, y por otro lado, la infraestructura de saneamiento (especialmente en los Conjuntos Habitacionales de NBE y NEM). Si bien como únicas variables del impacto urbano son insuficientes, no se cuenta con otros indicadores que permitan medir la incidencia que tuvieron estos programas en el sistema escolar, de salud, merenderos, guardería, transporte público u otros servicios complementarios a la vivienda.

### **2.4.1. EL TAMAÑO DE LOS CONJUNTOS HABITACIONALES CONSTRUIDOS**

En el análisis de esta variable se ha tomado como universo la producción realizada en el período 1994-2004, dividiéndolo en los quinquenios 1994-1999 y 2000-2004.

Se agruparon los conjuntos habitacionales según cuatro categorías:

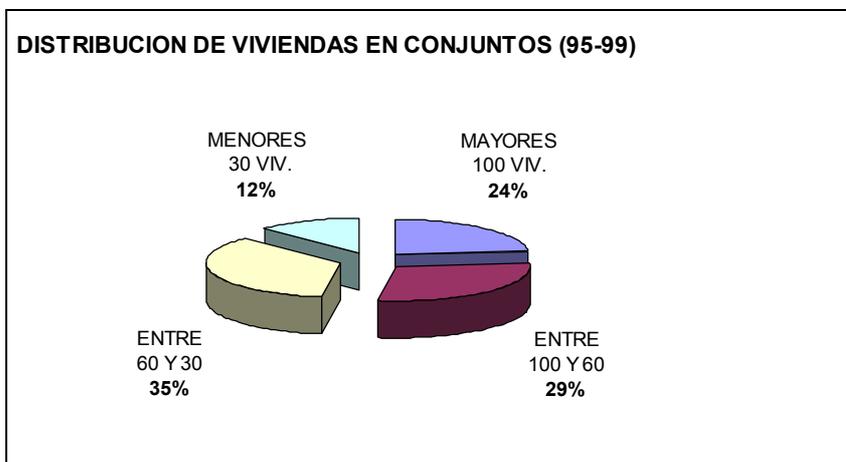
- conjuntos mayores de 100 viviendas
- conjuntos mayores de 60 viviendas
- conjuntos mayores de 30 viviendas
- conjuntos menores de 30 viviendas

Los Conjuntos Habitacionales terminados en el período 95-99 tuvieron la siguiente distribución porcentual según las categorías preestablecidas por volumen de viviendas:

- Conjuntos mayores a 100 viviendas: 8%
- Conjuntos mayores a 60 viviendas: 18%
- Conjuntos mayores a 30 viviendas: 38%
- Conjuntos menores a 30 viviendas: 36%

En este período podemos concluir que un 74% de los Conjuntos Habitacionales construidos tenían menos de 60 viviendas.

**Gráfico 12. Cantidad de Tipos de Conjuntos Habitacionales por cantidad de vivienda, período 1995-1999**



**Cuadro 5. Cantidad de Tipos de Conjuntos Habitacionales con distribución Montevideo e Interior período 1994-1999**

Cuadro 2  
**CANITIDAD DE VIVIENDAS (1994-99)**  
**DISTRIBUCION SEGÚN PROGRAMAS**

		CANTIDAD DE VIVIENDAS EN CONJUNTOS				TOTALES
		MAYORES 100 VIV.	ENTRE 100 Y 60	ENTRE 60 Y 30	MENORES 30 VIV.	
	MONTEVIDEO					
<b>MEVIR</b>	INTERIOR	805	2263	1438	840	<b>5346</b>
<b>BPS</b>	MONTEVIDEO			48		
	INTERIOR	104	120	349	263	<b>836</b>
<b>NBE</b>	MONTEVIDEO	1011	127	178	11	<b>1327</b>
	INTERIOR	906	1986	1433	247	<b>4572</b>
<b>NBEM</b>	MONTEVIDEO					
<b>NBEM+ Inund</b>	INTERIOR			350	118	<b>468</b>
<b>INUND</b>	INTERIOR	104	81	38	28	<b>251</b>
<b>COOP</b>	MONTEVIDEO	482	90	515	259	<b>1346</b>
	INTERIOR		129	1432	176	<b>1737</b>
<b>REG PROVEDORES</b>	MONTEVIDEO			42	18	<b>60</b>
	INTERIOR	131	237		109	<b>477</b>
<b>GRUPOS SIAV</b>	MONTEVIDEO	110			33	<b>143</b>
	INTERIOR			135	28	<b>163</b>
<b>PPT</b>	MONTEVIDEO				20	<b>20</b>
	INTERIOR	539	88	319	83	<b>1029</b>
	TOTALES	<b>4192</b>	<b>5121</b>	<b>6277</b>	<b>2233</b>	<b>17823</b>

Si se relaciona los tipos de Conjuntos Habitacionales y la cantidad de viviendas construidas se observa que el 27% de los conjuntos habitacionales (que tienen más de 60 viviendas) representan más de la mitad del volumen total de las viviendas terminadas (un 53%).

En su mayoría estos Conjuntos Habitacionales pertenecen a conjuntos de NBE (Convenios del Plan de Emergencia con la Intendencia Municipal de Montevideo) y a MEVIR. Un menor número de conjuntos pertenece al programa de PPT del BHU que asumiera el MVOTMA y al programa de Cooperativas.

El 73% de los Conjuntos Habitacionales (con menos de 60 viviendas por conjunto) representan el 47% de las viviendas terminadas en el período.

En el mismo período ha sido MEVIR el programa que ha construido Conjuntos Habitacionales de menos cantidad de viviendas por conjunto.

Los Conjuntos Habitacionales con mayor cantidad de viviendas (más de 100 viviendas) que eran un 8% del total de los conjuntos, representan un 24% de las viviendas terminadas, en cambio el 36% de los Conjuntos Habitacionales con menor cantidad de viviendas (menos de 30 viviendas), concentran solamente el 12% de las viviendas terminadas.

Si analizamos en el período 2000-2004 la evolución de los tamaños de los Conjuntos Habitacionales y su relación con la cantidad de viviendas terminadas, resulta que el 90% de los conjuntos (con menos de 60 viviendas) representaron el 77% del total de las viviendas terminadas.

El 2% de los conjuntos (con más de 100 viviendas) concentraron solamente el 10% de las viviendas terminadas y el 51% de los conjuntos (con menos de 30 viviendas) representaron el 51% de las viviendas terminadas en el período 2000-2004.

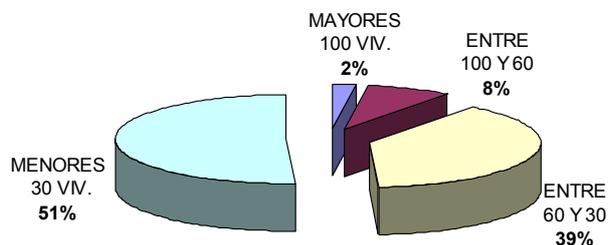
Esta evolución es el resultado de las modificaciones realizadas en los Pliegos y Reglamentos que regulan los llamados a licitación a partir del año 1997 y por la diversificación de los programas y modalidades de producción que se ha ido consolidando en los últimos años.

**Cuadro 6. Cantidad de Tipos de Conjuntos Habitacionales con distribución Montevideo e Interior período 2000-2004**

		CONJUNTOS				TOTALES
		MAYORES 100 VIV.	ENTRE 100 Y 60	ENTRE 60 Y 30	MENORES 30 VIV.	
MEVIR		4	23	30	94	151
BPS	MONTEVIDEO			31	7	38
	INTERIOR		1	22	44	67
NBE+REALOJO +.AI.+NBEM	MONTEVIDEO	2	2	5	2	11
	INTERIOR	1	5	36	16	58
COOPERATIVAS	MONTEVIDEO	1	1	19	12	33
	INTERIOR			14	19	33
RP	MONTEVIDEO			1	3	4
	INTERIOR	1		2	8	11
SIAV GRUPOS	MONTEVIDEO			1	4	5
	INTERIOR		1	7	10	18
CANASTAS + MEVIR	MONTEVIDEO					0
	INTERIOR		1		2	3
PPT+REF	MONTEVIDEO					0
	INTERIOR	1	1	1	1	4
TOTALES		10	35	169	222	436

**Gráfico 13. Distribución de viviendas en Conjuntos Habitacionales (2000-2004)**

**CONJUNTOS TERMINADOS 2000-04**



**Cuadro 7. Distribución de viviendas por Programas con distribución Montevideo e Interior período 2000-2004**

		CANTIDAD DE VIVIENDAS EN CONJUNTOS				TOTALES
		MAYORES 100 VIV.	ENTRE 100 Y 60	ENTRE 60 Y 30	MENORES 30 VIV.	
MEVIR		411	1751	1311	974	4447
BPS	MONTEVIDEO			1398	148	1546
	INTERIOR		60	845	715	1620
NBE+REALOJO +.AI.+NBEM	MONTEVIDEO	554	153	256	39	1002
	INTERIOR	109	361	1514	324	2308
COOPERATIVAS	MONTEVIDEO	100	91	849	202	1242
	INTERIOR			592	370	962
RP	MONTEVIDEO			40	20	60
	INTERIOR	274		83	73	430
SIAV GRUPOS	MONTEVIDEO			55	56	111
	INTERIOR		60	328	168	556
CANASTAS + MEVIR	MONTEVIDEO					
	INTERIOR		60		19	79
PPT+REF	MONTEVIDEO					
	INTERIOR	113	75	32	24	244
TOTALES		1561	1987	3939	7709	14607

#### 2.4.2. CARACTERÍSTICAS DE INFRAESTRUCTURA DE SANEAMIENTO DE CONJUNTOS DE NBE Y NEM

La otra variable analizada como un factor importante en la definición de las características del Conjunto Habitacional y de su impacto en la ciudad es la infraestructura de saneamiento.

El tipo de sistema de saneamiento de un Conjunto Habitacional puede determinar su ubicación en la ciudad y la necesidad de establecer un sistema de gestión del mantenimiento en forma permanente en el caso de sistemas alternativos. Se ha entendido importante presentar y evaluar la situación del saneamiento de los Conjuntos Habitacionales de NBE y de NEM por ser sus adjudicatarios y propietarios la población más vulnerable a atender por el MVOTMA.

Para el estudio se tomó y evaluó una muestra de 190 Conjuntos Habitacionales de NBE y NEM, terminados al mes de agosto de 2002, los cuales representan un 79,5% de un universo total de 230 Conjuntos Habitacionales.

Los sistemas de saneamiento relevados en los Conjuntos Habitacionales de la muestra son los siguientes:

- Sistema de saneamiento conectado por gravedad al sistema público de colectores (SG)
- Sistema de saneamiento conectado por bombeo al sistema público de colectores (SB)
- Sistema de saneamiento con planta de tratamiento y/o laguna de oxidación que vierte líquidos tratados previamente a cursos de agua (PT/LO)
- Sistema de saneamiento individual, mediante pozo negro o fosa séptica (PN/FS)

**Cuadro 8. Clasificación y cantidad de sistemas de saneamiento de los 191 Conjuntos Habitacionales de la muestra**

Tipo de Sistema	SG	SB	PT/LO	PN/FS
Cantidad de Conjuntos habit. con el sistema	87	32	35	37
Incidencia % en el total	46 %	17 %	18 %	19 %

Del relevamiento realizado surge que el 46 % de los Conjuntos Habitacionales tienen sistemas de saneamiento que vierten por gravedad a los sistemas públicos de saneamiento. El 54% restante tiene sistemas alternativos de saneamiento y se distribuyen de la forma siguiente:

- El 17% vierte a sistemas públicos de saneamiento por bombeo
- El 18% posee una red interna de colectores, planta de tratamiento y disposición final a cursos de agua o a lagunas de oxidación
- El 19% resuelve el saneamiento mediante pozos negros o fosas sépticas individuales.

Los sistemas alternativos de saneamientos tienen una mayor incidencia según la antigüedad de los conjuntos Habitacionales. La utilización de estos sistemas tiene una incidencia más alta en los Conjuntos Habitacionales de más antigüedad, que eran resultado de los primeros programas (el Plan de Emergencia implementado a inicios de la década de los 90, los llamados a licitaciones públicas internacionales de 1993 y 1994), que en los más recientes de las licitaciones posteriores al año 1996.

**Cuadro 9. Sistemas de Saneamiento de Conjuntos de NBE construidos, Licitados antes de 1996 (Total 98 Conjuntos)**

Tipo de Sistema	SG	SB	PT/LO	PN/FS
Cantidad de Conjuntos habit. con el sistema	31	19	26	22
Incidencia % en el total	32 %	19 %	27 %	22 %

**Cuadro 10. Sistema de Saneamiento de Conjuntos de NBE construidos, Licitados después de 1996 (Total 43 Conjuntos)**

Tipo de Sistema	SG	SB	PT/LO	PN/FS
Cantidad de conjuntos habit. con el sistema	32	5	2	4
Incidencia % en el total	74 %	12 %	5 %	9 %

Se destaca que de los llamados a licitación realizados con posterioridad a 1996, el 77% se realizó en localidades con saneamiento público y 23% en localidades sin saneamiento.

**Cuadro 11. Sistema de Saneamiento de Conjuntos NBE, Programa Registro de Proveedores, gestionados después de 1996 (Total 17 Conjuntos)**

Tipo de Sistema	SG	SB	PT/LO	PN/FS
Cantidad de conjuntos habit. con el sistema	6	4	2	5
Incidencia % en el total	35 %	24 %	12 %	29 %

**Cuadro 12. Sistema de Saneamiento de Conjuntos NBE, Programa Grupos SIAV, gestionados después de 1996 (Total 17 Conjuntos)**

Tipo de Sistema	SG	SB	PT/LO	PN/FS
Cantidad de conjuntos habit. con el sistema	10	1	0	6
Incidencia % en el total	56 %	11%	0%	33%

Del análisis de la evolución del sistema de saneamiento se puede concluir:

- La incidencia mayor de soluciones de saneamiento alternativo se verifica en los conjuntos habitacionales licitados antes del año 1996.
- En los conjuntos habitacionales licitados con posterioridad al año 1996 se puede constatar que aquellos conectados por gravedad a los sistemas públicos de saneamiento pasaron de un 32 % a un 74%, mientras que las

soluciones alternativas, pasaron del 68% al 26%. Ello fue resultado de la revisión, cambios y mejoras realizados a los pliegos. En efecto, a partir del año 1996 se introdujo en los pliegos como condición de aceptación de los proyectos, que en localidades con sistema de saneamiento público, la única solución de saneamiento fuera la conexión a este sistema, por gravedad o por bombeo de acuerdo al reglamento de OSE y de las IMs.

- En los programas de Registro de Proveedores, se constata una mayor incidencia de soluciones de saneamiento alternativos.

A partir del convenio suscrito con OSE el 13/4/1998, las soluciones de saneamiento alternativo que se construyeron y se fueran a construir debían dejar de ser un problema para las familias adjudicatarias y para el Ministerio de Vivienda, pues OSE se comprometió a hacerse cargo de dichas tareas. No obstante todavía hay casos en que OSE no puede hacerse cargo del mantenimiento y las familias no están en condiciones de hacerlo.

Es de destacar que la construcción y conservación de todas las obras destinadas al servicio de agua potable en todo el país, y de alcantarillado en todo el país, salvo Montevideo, son competencia de OSE (artículo 2 de la ley 11907 del 19/12/52) No obstante, la responsabilidad de OSE alcanza solamente a las tuberías e instalaciones que integren el servicio público y no las emplazadas en predios privados. Estas son competencia del propietario del predio.

En el caso de los conjuntos construidos por el MVOTMA, el propietario puede ser el MVOTMA o un grupo de beneficiarios, los cuales debieran asumir la responsabilidad de estas tareas.

En la mayoría de los casos, los beneficiarios no están en condiciones de asumir el costo del mantenimiento de las instalaciones de saneamiento y parte del Fondo Rotatorio de Mejoras –FOROME- destinado al mejoramiento barrial es utilizado a tal fin, en detrimento del destino para el cual fue creado. Se destaca además, que una vez terminado el período de post-obra, finalizado el contrato con la ONG actuante, el riesgo de falta de mantenimiento aumenta drásticamente.

La ampliación del convenio suscrito en 1998 o la suscripción de un nuevo convenio por el cual el MVOTMA transfiera a OSE fondos con destino a las tareas de mantenimiento y operación en predios privados de las instalaciones de agua potable (tanques elevados) y saneamiento en los conjuntos habitacionales construidos por el MVOTMA podría dar solución al problema.

### **2.2.5 MODALIDADES DE PRODUCCIÓN**

A continuación se presenta un cuadro con la evaluación de las principales modalidades de producción y productos gestionados por la Dirección Nacional de Vivienda.

En el referido cuadro se realiza la evaluación de cada modalidad de producción de acuerdo a los siguientes puntos:

- **Origen:** son las causas u objetivo por los cuales se implementa el programa
- **Instrumentación:** es la modalidad de contratación, tipo de llamado a licitación y/o gestión de obra
- **Marco Técnico Legal:** son los instrumentos legales que rigen la gestión de cada modalidad de producción (ley de vivienda, Reglamento, Pliegos)
- **Características del Producto:** es el tipo de solución habitacional que resulta de la gestión de cada modalidad de producción
- **Costos:** son los costos de la solución habitacional
- **Acceso:** es la forma en que el beneficiario o población objetivo accede a la solución habitacional
- **Fortalezas:** son los resultados positivos relevantes de cada modalidad, haciendo especial en la relación costo-producto, en la atención a la población meta del MVOTMA en cuanto al acceso al sistema como en el posterior mantenimiento del producto entregado
- **Debilidades:** son aquellos aspectos que comprometen la sustentabilidad de la modalidad de producción

**Análisis de las modalidades de producción o contratación.**

**VER APENDICE N° 2 Página 143**

## 2.2.6. LA POST OBRA

El Programa de Post Obra (PPO) fue implementado en el marco del Programa SIAV, como apoyo social a los beneficiarios en la etapa de la post ocupación de la vivienda. Se implementó en casi todas las modalidades de producción o líneas de acción del MVOTMA destinadas a la población con ingresos de 0 a 30 UR. En algunos casos con la dificultad de ser modalidades de producción que no tenían en cuenta la implementación y sustentabilidad de un Programa de Post Obra.

Es indiscutible la necesidad de un trabajo de post obra en casi cualquier grupo de viviendas, en particular, para poblaciones de bajos recursos y con dificultad de integración social. Sin embargo, el perfil socioeconómico homogéneo de estos conjuntos habitacionales generó una dificultad para la sustentabilidad del programa, dejando planteada una problemática no resuelta por el Ministerio.

### A. OBJETIVOS DEL PROGRAMA

En el marco del Programa SIAV, se inicia en el año 1994 la puesta en marcha del Programa Post Obra (PPO), cuyo objetivo principal es:

*” promover la ampliación y el mantenimiento de las viviendas (NBE y NEM) y espacios comunes, la integración del Complejo Habitacional a la trama urbana y suburbana local, la mejora de la calidad de vida de las familias adjudicatarias mediante la promoción de propuestas sociales que respondan a sus necesidades y fomenten su autogestión con resultados perdurables mas allá de los 5 años que dura su ejecución”, en todos los Conjuntos Habitacionales del País adjudicados a familias con ingresos de 0 a 30 UR.”*

El Programa de Post Obra desde su inicio fue coordinado y gestionado en el Departamento de Organizaciones No Gubernamentales (ONG) de la División Social de la DINAVI, coordinando con la División Arquitectura y el área Contable.

En el año 2002, en un intento de mejorar la integración de las áreas arquitectónica, contable y jurídica, el programa paso a depender directamente de la Dirección Nacional de Vivienda.

### B. MARCO LEGAL

El marco legal que sustenta el Programa Post Obra, está constituido principalmente por los Reglamentos de Participación de la Organizaciones No Gubernamentales y los Anexos III – 2 y III – 5 del Programa de Apoyo al Sector Habitacional que dan origen a los Fondo Rotatorios de Mejoras.

### C. POBLACIÓN OBJETIVO

Las familias que fueron adjudicadas con un Núcleo Básico Evolutivo o NEM cuya franja de ingreso es de 0 a 30 UR.

### D. INSTRUMENTACIÓN DEL PROGRAMA

El Ministerio de Vivienda suscribe con la ONG un Convenio para el desarrollo del Programa de Post Obra, la cual brinda asistencia técnica social al desarrollo del barrio y cobra la cuota mensual de 2 UR que los beneficiarios pagan por su vivienda durante 60 meses (5 años). Mediante estos convenios el MVOTMA delega en las ONGs la administración y asistencia técnica de los Conjuntos Habitacionales por un periodo de cinco años.

La recaudación del pago de 2 UR, se destina a pagar los honorarios de la ONG (50%) y un Fondo de Mejoras (FOROME) para el barrio (50%).

El esquema de gestión del funcionamiento del programa tiene los siguientes puntos:

- Registro de ONGs
- Llamado a postulación de ONGs para la asignación del Programa de Post Obra de un Conjunto Habitacional
- Evaluación de los Proyectos de ONGs y selección
- Firma del Convenio ONG-MVOTMA
- Seguimiento del trabajo de la ONG

Para la gestión general del programa de Post Obra y para el seguimiento y evaluación de la gestión de la ONG se utilizan los siguientes instrumentos: Proyecto de PPO presentado por la ONG con su diagnóstico y planificación anual, los informes semestrales que debe presentar la ONG, el Reglamento de Convivencia y las visitas de trabajo.

### E. COBERTURA DEL PROGRAMA DE POST OBRA

En una primera etapa el Programa de Post Obra se implementó en los Conjuntos Habitacionales del Plan de Emergencia que se habían realizado por Convenios con las Intendencias Municipales de todo el país. Posteriormente se desarrolló en el programa SIAV y se extendió a las modalidades o programas Registro de Proveedores y Grupos SIAV.

**Cuadro 14. Cantidad de ONG inscriptas y participantes en el PPO**

<b>Cantidad de ONG inscriptas en el Registro – Actualizado al 2002</b>	<b>46</b>
Cantidad de ONG que trabajan en el programa	
Cantidad de ONG inscriptas de Montevideo	23
Cantidad de ONG inscripta del interior.	23
Cantidad de ONG que renunciaron a trabajar en el programa	4

**Cuadro 15. Situación del Programa POST OBRA en Conjuntos Habitacionales (CH) en todo el país.**

<b>CONCEPTO</b>	<b>Nº C.H.</b>	<b>Nº Vivs (NBE)</b>
<b>Cantidad de C.H., que tuvieron PPO en todo el país</b>	<b>177</b>	<b>10.460</b>
Cantidad de C.H. en Montevideo	18	
Cantidad de C.H. en el interior del país	159	
<b>C.H. de Emergencia</b>	<b>33</b>	<b>2.480</b>
C.H. de Emergencia de Mvdeo.	12	1.733
C.H. de emergencia en el interior	21	747
<b>C.H. SIAV</b>	<b>126</b>	<b>7.201</b>
C.H. Siav Mvdeo	2	350
C.H. Siav interior	124	6.851
<b>C.H. Registro Proveedores</b>	<b>9</b>	<b>761</b>
C.H. Registro de Proveedores Mvdeo	2	60
C.H. Registro de Proveedores del interior	7	701
<b>C.H. SIAV Grupo</b>	<b>6</b>	<b>228</b>
C.H. Siav Grupo Mvdeo.	0	0
C:H. Siav grupo interior	6	228
<b>Programas Especiales</b>	<b>3</b>	<b>323</b>
Programas Especiales Mvdeo.	3	323
Programas Especiales Interior	0	0

Desde el punto de vista de los resultados del trabajo social no se llegó a una cobertura de los objetivos del programa. A pesar que en el Plan Quinquenal 2000-2004 se había previsto como objetivo mejorar la gestión de la post obra, esto no se logró por que no se solucionaron los problemas que atentaban contra la sustentabilidad del Programa.

Los principales problemas que afectan el funcionamiento del programa son la alta morosidad de los beneficiarios en los pagos de las cuotas que sustentan el pago de los honorarios de las ONGs, los intrusos, la falta de trabajo de apoyo social y de participación del beneficiario en las etapas previas y de la construcción de la vivienda y la dificultad y demora en responder a las reclamaciones por problemas constructivos. Además las dificultades que se agregan al adjudicar viviendas en zonas periféricas con escasos servicios y en muchos casos alejadas de los lugares de trabajo que hacen crítica la propia subsistencia de cada familia y por lo tanto las posibilidades de esta familia en generar una cultura de autogestión comunitaria.

## F. ANÁLISIS DE LAS FORTALEZAS Y DEBILIDADES DEL PROGRAMA DE POST OBRA

### f.1. Las fortalezas del Programa

El primer aspecto positivo a resaltar del Programa de Post Obra es que fue el primer intento de apoyo social estructurado del Estado, dirigido para los sectores de menores ingresos (de 0 a 30 UR).

Otros aspectos positivos son los siguientes:

- Haber generado un sistema o red de gestores sociales mediante ONGs, en muchos casos con base local, para el trabajo de la post obra
- Proceso de construcción en habitantes del conjunto, de lo colectivo frente a lo individual.
- El FOROME como posibilidad de financiamiento de proyectos tendientes a mejorar el habitat personal y comunitario
- La participación de los adjudicatarios en la toma de decisión para la elaboración y definición de los proyectos comunitarios a realizar financiados con el FOROME

### f.2. Las debilidades del Programa

Luego de casi 13 años de existencia del programa las debilidades en el diseño y gestión que se han constatado son las siguientes:

- Excesiva centralidad en la coordinación y toma de decisiones por parte de las estructuras funcionales del MVOTMA, entendiéndose conveniente fortalecer el funcionamiento de las Oficinas locales del Interior del MVOTMA y la descentralización de la toma de decisiones.

- Falta de directivas claras de las autoridades del MVOTMA.
- Dificultades legales en algunos de los programas como Registro de Proveedores y Grupos SIAV que no tenían previsto el trabajo del Programa de Post Obra, que en consecuencia dificulta la implementación del mismo.
- Demoras y hasta falta de respuesta para atender reclamaciones por vicios constructivos, por dificultades legales para exigir la responsabilidad decenal y porque el MVOTMA no tiene implementado para las obras destinadas a población activa un sistema de respuesta para atender las reclamaciones.
- La no existencia de un trabajo previo de pre obra con los beneficiarios que dificulta exigir la autogestión y participación en el Programa de Post Obra.
- Las dificultades para la readjudicación de las viviendas libres
- Condiciones de ubicación de Conjuntos Habitacionales incluidas en los Pliegos de los Llamados a Licitación, que no toman en cuenta la importancia de la interrelación y coordinación con los servicios educativos, de salud y lugares de trabajo de la población adjudicataria. No obstante en la redacción de los últimos Pliegos estos aspectos se han ido mejorando.

## **2.5 EJECUCION PLAN QUINQUENAL 2000 - 2004**

### **2.5.1 RESULTADOS CUANTITATIVOS**

El Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente en el Plan Quinquenal 2000-2004 tenía previsto la concreción de 26.286 soluciones habitacionales (correspondientes a 21.178 de activos y 4.973 de pasivos) y 40.135 créditos y/o créditos más subsidios para reparación o ampliación de viviendas.

En el quinquenio 2000-2004 se concretaron 15.022 soluciones habitacionales y se han concedido créditos para la reparación o ampliación de otras 19.737 viviendas, lo que significa un total de 34.759 soluciones y representa una ejecución del 52,44% con respecto al total de 66.286 soluciones previstas. Además al 01/01/05 hay otras 8.696 viviendas en construcción.

Es importante indicar que los créditos asignados y los topes de ejecución definidos por el Ministerio de Economía y Finanzas determinaron una ejecución medida en dólares estadounidenses cercana al **56%** de los U\$S 509.834.498, previstos en el Plan Quinquenal 2000-2004.

**Cuadro 16. Cantidad de viviendas construidas por programa**

<b>Viviendas de activos con ingresos mensuales menores a 30 UR:</b>		<b>4.789</b>
	NBE y NEM (Licitaciones, Convenios, Realojos)	3.310
	Siav Grupal:	667
	Lotes con Servicio y canasta de materiales	-----
	(Convenio MEVIR-DINAVI-IMs)	79
	Registro de Proveedores:	490
	Adquisición en el Mercado:	243
<b>Viviendas de activos con ingresos mensuales entre 30 y 60 UR:</b>		<b>2.620</b>
	Cooperativas de vivienda:	2.204
	Programa PPT:	220
	Refacción de viviendas:	24
	Adquisición en el Mercado:	172
<b>Viviendas destinadas a pasivos:</b>		<b>3.166</b>
<b>Créditos concedidos para la refacción o ampliación de viviendas – CREDIMAT-:</b>		<b>19.737</b>
<b>MEVIR, viviendas nucleadas y unidades productivas:</b>		<b>4.447</b>

## 2.5.2. USOS DE LOS RECURSOS

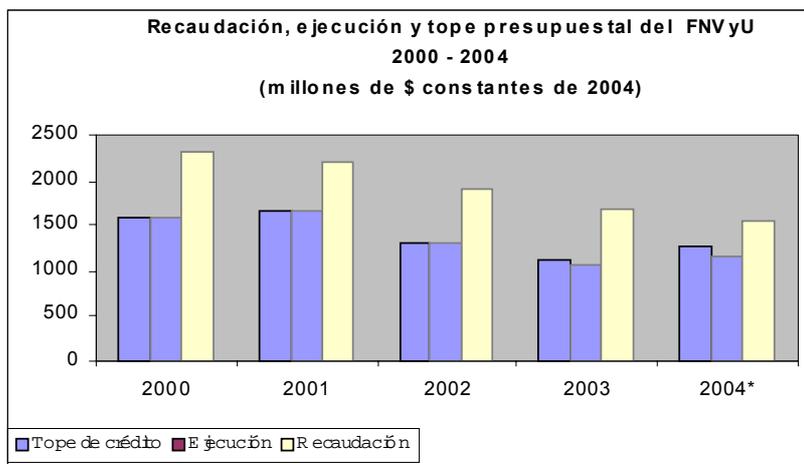
### A. EJECUCIÓN FINANCIERA

En el quinquenio 2000- 2004 la recaudación de FNVyU fue decreciente, simultáneamente el crédito presupuestal fue inferior a la recaudación del Fondo (en promedio el tope del crédito fue un 72% de lo efectivamente recaudado), en tanto la ejecución se ha aproximado al tope del crédito presupuestal.

**Cuadro 17. Ejecución y tope de crédito presupuestal 2000 – 2004 (millones de pesos constantes de 2004)**

AÑO	TOPE DE CRÉDITO	EJ. PRESUPUESTAL	RECAUDACIÓN FNV	RATIO TOPE CRÉDITO/FNV	RATIO EJ. PRES/FNV	EJ/TOPE
2000	1,584	1,583	2,328	68%	68%	100%
2001	1,660	1,667	2,205	75%	76%	100%
2002	1,308	1,298	1,907	69%	68%	99%
2003	1,123	1,064	1,677	67%	63%	95%
2004*	1,268	1,148	1,539	82%	75%	91%

**Gráfico 14. Recaudación, ejecución y tope presupuestal del FNVyU 2000 – 2004**



Nota: Recaudación 2004 incluye transferencia de CGN por diferencia de recaudación del BPS - Ley N° 17.706

Por otra parte el crédito total ejecutado en el período se ha distribuido de la siguiente manera: un 68% en activos y un 32% en pasivos. En el siguiente cuadro se detalla la inversión anual por sector de beneficiarios.

**Cuadro 18. Distribución de la ejecución entre activos y pasivos.**

**EJECUCION DEL FNVyU**

en millones de pesos constantes de 2004

CONCEPTO	2000	2001	2002	2003	2004
<b>PASIVOS</b>	628	673	458	239	158
<b>ACTIVOS</b>	955	994	839	824	990
<b>Total</b>	1,583	1,667	1,298	1,064	1,148

**B. FONDOS COMPROMETIDOS**

Los compromisos asumidos y programados por el MVOTMA al 31 diciembre de 2004, afectan la disponibilidad del FNVyU hasta inicio del año 2008.

Se adjuntan cuadros de:

- “Fondos Comprometidos”, correspondientes a obras en ejecución, obras comprometidas (con resolución de adjudicación o destinatarios definidos) y obras programadas.
- “Usos del FNVyU Plan Quinquenal 2005 – 2009, con arrastre lineal

MINISTERIO DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y MEDIO AMBIENTE  
DIRECCIÓN NACIONAL DE VIVIENDA

**Cuadro 19. Estimativo programación financiera en pesos uruguayos a precios constantes de 2004.**

CONCEPTO		SITUACION	MONTO CONTRATO OBRA 2005	MONTO CONTRATO OBRA 2006	MONTO CONTRATO OBRA 2007	MONTO CONTRATO OBRA 2008	MONTO CONTRATO OBRA 2009	TOTALES	% PROGR. 2005 /1070 MILLONES	
PASIVOS	1. PASIVOS	EJECUCION	183.193.814	17.452.844	-	-	-	200.646.658	17,12%	
		COMPROMETIDOS(c/resolución)	43.811.084	137.970.392	33.822.326	-	-	215.603.802		
		PROGRAMADOS(s/resolución)	22.211.633	156.580.868	30.886.456	796.128	-	210.475.086		
	1.1. INFRAESTRUCTURA Y SUBS PASIVOS	EJECUCION	27.761.049	1.391.531	-	-	-	29.152.580	2,59%	
		COMPROMETIDOS(c/resolución)	27.337.487	37.733.333	-	-	-	65.070.820		
	1.2 PROINGO		5.614.257	5.346.912	5.116.662	2.040.136	-	18.117.967	0,52%	
ACTIVOS	2. ACTIVOS	EJECUCION	39.416.737	488.844	-	-	-	39.905.582	3,68%	
		COMPROMETIDOS(c/resolución)	104.732.277	71.518.997	10.759.248	-	-	187.010.522		
		PROGRAMADOS(s/resolución)	18.319.925	61.262.467	30.448.101	-	-	110.030.492		
	3. EXPRESIONES DE INTERES	COMPROMETIDAS	13.097.331	-	-	-	-	13.097.331	1,22%	
		PROGRAMADAS	-	31.329.318	20.139.516	-	-	51.468.834		
	4. REG. PROVEEDORES	EJECUCION	36.129.158	3.636.427	-	-	-	39.765.585	3,38%	
		COMPROMETIDOS	13.550.651	41.926.767	3.750.645	-	-	59.228.063		
	5. COOPERATIVAS	EN EJECUCION	339.789.141	200.543.912	53.199.131	1.542.708	-	595.074.891	31,76%	
		COMPROMETIDOS	114.349.423	241.985.882	235.799.519	85.195.216	-	677.330.041		
	6. GRUPOS SIAV	EN EJECUCION	193.848.215	213.551.336	104.778.576	1.160.364	-	513.338.492	18,12%	
		COMPROMETIDOS	8.797.860	146.676.899	61.591.961	3.877.962	-	220.944.682		
	7. MEVIR	PROGRAMADO	90.000.000	85.714.286	82.023.240	-	-	257.737.526	8,41%	
8. CONVENIOS MVOTMA - IM	EJECUCION	123.675.025	164.865.744	42.171.492	986.109	-	331.698.371	11,56%		
	COMPROMETIDOS	37.182.808	70.158.152	72.841.826	33.138.995	1.769.426	215.091.207			
9. CREDIMAT	PROGRAMADO	-	-	-	-	-	-	0,00%		
10. PREST. Y SUBSIDIOS REFACCION	PROGRAMADO	8.949.480	-	-	-	-	8.949.480	0,84%		
11. SUBS. PARA ADQ. EN EL MERCADO	PROGRAMADO	22.197.929	-	-	-	-	22.197.929			
12. GASTOS (5%)	COMPROMETIDO	56.450.000	60.952.381	64.798.360	72.604.303	72.273.606	327.078.649	5,28%		
SUBTOTAL PASIVOS			309.929.324	356.475.880	69.825.445	2.836.265	-	739.066.914	28,97%	
SUBTOTAL ACTIVOS			1.164.035.961	1.333.659.031	717.503.256	125.901.354	1.769.426	3.342.869.027	108,79%	
SUBTOTAL GASTOS			56.450.000	60.952.381	64.798.360	72.604.303	72.273.606	327.078.649		
12. ADMINISTRACION BPS	EN EJECUCION	56.054.088	-	-	-	-	-	56.054.088		
	PROGRAMADO	-	87.618.619	98.066.161	87.192.286	82.583.122	-	355.460.187		
	SUBTOTAL ADMINISTRACION BPS		56.054.088	87.618.619	98.066.161	87.192.286	82.583.122	-	411.514.275	
	SUBTOTAL PASIVOS		365.983.412	444.094.499	167.891.605	90.028.550	82.583.122	-	1.150.581.189	
SUBTOTAL COMPROMETIDO		EJECUCION Y COMP.	1.424.790.406	1.416.200.353	688.629.747	200.545.793	74.043.032	3.804.209.331		
SUBTOTAL PROGRAMADO		EN ESTUDIO	161.678.967	422.505.558	261.563.474	87.988.414	82.583.122	1.016.319.534		

Cuadro 20. Usos del FNVyU Plan quinquenal 2005 – 2009 incluyendo fondos comprometidos del plan anterior.

### **2.5.3 EJECUCIÓN BANCO HIPOTECARIO DEL URUGUAY**

En el período 2000-2004 el Banco Hipotecario del Uruguay (BHU) concretó 10.954 soluciones considerando todas las líneas operativas y otras 2.690 se encuentran en ejecución.

En términos generales las 2 principales líneas de acción por las cuales el B.H.U. canaliza sus actuaciones son Sistema Público y Sistema Privado.

#### **A. SISTEMA PÚBLICO.**

Es la obra donde el BHU es el propietario y ejecutor, construyendo con empresas constructoras mediante el llamado a Licitación Pública, financiando el 100% de la obra, a través de diversas modalidades:

- Acción Directa: El Banco es propietario del terreno, realiza el proyecto y hace un llamado a Licitación para la ejecución de la obra.
- Acción Directa con Proyecto y Precio (P.P): El Banco es propietario del terreno, y realiza un llamado a Concurso-Licitación por el proyecto y la ejecución de la obra.
- Acción Directa con Proyecto, Precio y Terreno (P.P.T): El Banco realiza un llamado a Concurso-Licitación, y las empresas deben ofertar el terreno, el proyecto y la ejecución de la obra.
- Acción Coordinada (Convenios): Las obras que realiza el Banco mediante Convenios con otros organismos públicos que son los ejecutores, por lo general con las Intendencias Municipales.

#### **B. SISTEMA PRIVADO:**

Es la obra donde existe donde el Banco actúa como agente financiero mediante el otorgamiento de préstamos. Este préstamo es un porcentaje no mayor a un 95% del valor de tasación, dependiendo de la línea de crédito. En general es el 70% del valor de tasación.

- Préstamos Individuales: Se realizan a una persona física, pueden ser de construcción de vivienda nueva, de adquisición, refacción, reforma o ampliación de vivienda usada.
- Reciclajes: Préstamo para rehabilitación de construcciones existentes con el aumento del número de unidades.
- Cooperativas: Sociedad que, regida por los principios del cooperativismo, tiene por objeto proveer de vivienda a sus asociados. Son de 2 tipos:

Cooperativas de Ayuda Mutua, donde la ejecución es mediante la construcción por esfuerzo propio, y Cooperativas de Ahorro y Préstamo, en donde la ejecución es a través de empresas constructoras.

- Cooperativas por Convenio con el Ministerio del Interior.
- Programas por Convenio: Núcleos habitacionales colectivos por convenio con Ministerio del Interior y con la Presidencia de la República.
- Plan de Fomento de la Construcción: Coparticipación del Banco y un Promotor Privado, empresa de la construcción, en el financiamiento de proyectos o programas en ejecución. Se otorga el préstamo una vez alcanzado por el Promotor el 40% de avance de las obras.
- Fondos Sociales: Organizaciones representativas de trabajadores, administradas por comisiones honorarias, vierten fondos en el Banco, con destino a la construcción, adquisición, ampliación o refacción de viviendas.

**Cuadro 21.**

**BHU - VIVIENDAS TERMINADAS EN EL PERIODO 2000 - 2004**

<b>SISTEMA PUBLICO</b>						
LINEA DE ACCION	AÑO					TOTAL quinqueño
	2000	2001	2002	2003	2004	
Acción Directa	282	275	114	46	244	961
P.P. ( proyecto - precio )	0	0	100	12	0	112
P.P.T. ( Proyecto - precio - terreno ).	589	1044	1106	236	139	3114
Acción coordinada (convenios).	0	0	0	0	0	0
<b>SUB TOTAL sistema público</b>	<b>871</b>	<b>1319</b>	<b>1320</b>	<b>294</b>	<b>383</b>	<b>4187</b>

<b>SISTEMA PRIVADO</b>						
LINEA DE ACCION	AÑO					TOTAL quinqueño
	2000	2001	2002	2003	2004	
Cooperativas de ayuda mutua	349	405	260	92	100	1206
Cooperativas de ahorro y préstamo	475	235	72	0	0	782
Coop. Convenio Ministerio del Interior.	0	14	8	52	8	82
Programas Presidencia, Min.del Interior	76	45	15	0	0	136
<b>SUB TOTAL cooperativas y programas</b>	<b>900</b>	<b>699</b>	<b>355</b>	<b>144</b>	<b>108</b>	<b>2206</b>
Fondos Sociales	12	0	0	0	23	35
<b>SUB TOTAL Fondos Sociales</b>	<b>12</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>23</b>	<b>35</b>
Plan Fomento	53	0	39	0	107	199
Préstamos Individuales (*) y Reciclajes	1374	2195	758	0	0	4327
<b>SUB TOTAL Programas varios</b>	<b>1427</b>	<b>2195</b>	<b>797</b>	<b>0</b>	<b>107</b>	<b>4526</b>
<b>SUB TOTAL sistema privado</b>	<b>2339</b>	<b>2894</b>	<b>1152</b>	<b>144</b>	<b>238</b>	<b>6767</b>

<b>TOTAL del quinquenio Sistema Público y Privado</b>	<b>3210</b>	<b>4213</b>	<b>2472</b>	<b>438</b>	<b>621</b>	<b>10954</b>
---	-------------	-------------	-------------	------------	------------	--------------

(\*) Corresponden a préstamos escriturados, no son viviendas terminadas.

MINISTERIO DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y MEDIO AMBIENTE  
DIRECCIÓN NACIONAL DE VIVIENDA

**Cuadro 22.**

<b>BHU - RESUMEN DE OBRAS A INICIAR, DETENIDAS Y EN EJECUCION</b>					
División Asistencia Técnica					<b>Ene-05</b>
<b>Financiamiento - BHU -</b>				<b>TODO EL PAÍS</b>	
<b>Obra pública</b>	<b>Montevideo</b>		<b>Interior</b>		<b>Total Montev.-Interior</b>
Avance	viviendas	conjuntos	viviendas	conjuntos	viviendas conjuntos
a iniciar	164	3	65	3	<b>229 6</b>
detenidas	342	3	555	10	<b>897 13</b>
en ejecución	717	12	415	16	<b>1132 28</b>
<b>Totales</b>	<b>1223</b>	<b>18</b>	<b>1035</b>	<b>29</b>	<b>2258 47</b>
<b>Cooperativas</b>	<b>Montevideo</b>		<b>Interior</b>		<b>Total Montev.-Interior</b>
Avance	viviendas	conjuntos	viviendas	conjuntos	viviendas conjuntos
a iniciar	0	0	0	0	0 0
detenidas	0	0	40	1	40 1
en ejecución	38	2	135	5	173 7
<b>Totales</b>	<b>38</b>	<b>2</b>	<b>175</b>	<b>6</b>	<b>213 8</b>
<b>PCMI</b>	<b>Montevideo</b>		<b>Interior</b>		<b>Total Montev.-Interior</b>
Avance	viviendas	conjuntos	viviendas	conjuntos	viviendas conjuntos
detenidas	9	1	18	2	27 3
en ejecución	0	0	0	0	0 0
<b>Totales</b>	<b>9</b>	<b>1</b>	<b>18</b>	<b>2</b>	<b>27 3</b>
<b>Reciclajes</b>	<b>Montevideo</b>		<b>Interior</b>		<b>Total Montev.-Interior</b>
Avance	viviendas	conjuntos	viviendas	conjuntos	viviendas conjuntos
a iniciar	192	etapa C y D-2	0	0	192 2
detenidas	232	etapa A y B-2	0	0	232 2
en ejecución	0	0	0	0	0 0
<b>Totales</b>	<b>424</b>	<b>(Alpargatas)4</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>424 4</b>
<b>P.F.C.</b>	<b>Montevideo</b>		<b>Interior</b>		<b>Total Montev.-Interior</b>
Avance	viviendas	conjuntos	viviendas	conjuntos	viviendas conjuntos
a iniciar	0	0	0	0	0 0
detenidas	19	1	0	0	19 1
en ejecución	40	1	0	0	40 1
<b>Totales</b>	<b>59</b>	<b>2</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>59 2</b>
<b>TOTALES</b>	<b>Montevideo</b>		<b>Interior</b>		<b>Total Montev.-Interior</b>
Avance	viviendas	conjuntos	viviendas	conjuntos	viviendas conjuntos
a iniciar	356	5	65	3	421 8
detenidas	602	7	613	13	1215 20
en ejecución	795	15	550	21	1345 36
<b>TOTALES</b>	<b>1753</b>	<b>27</b>	<b>1228</b>	<b>37</b>	<b>2981 64</b>

MINISTERIO DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y MEDIO AMBIENTE  
DIRECCIÓN NACIONAL DE VIVIENDA

**Cuadro 23.**

**BHU - EROGACIONES PARA VIVIENDA Y OTROS PRESTAMOS - TODO EL PAIS**

EN MILES DE U\$S

CONCEPTO	AÑO 2000	AÑO 2001	AÑO 2002	AÑO 2003	AÑO 2004
ACCION DIRECTA	59,430	55,570	25,411	14,693	10,086
LEYES SOCIALES	11,332	10486	4,643	1,981	1,329
<b>SUBTOTAL ACCION DIRECTA</b>	<b>70,762</b>	<b>66,056</b>	<b>30,054</b>	<b>16,674</b>	<b>11,415</b>
ACCION COORDINADA	0	0	0	0	0
S.O.C.	2,913	1,681	769	120	0
PROMOTORES PRIVADOS	106	463	142	74	12
SOCIEDADES CIVILES	63	15	4	0	2
COOPERATIVAS	28,350	25,362	10,088	2,267	2,156
CONST. Y/O REFACC. INDIVIDUAL	35,608	27,656	12,971	1,920	1,535
CONSTRUCCION RURAL	199	189	96	18	0
PLAN FOMENTO CONSTRUCCION	1,049	1,930	2,025	240	103
FONDOS SOCIALES	287	403	242	0	0
<b>SUBTOTAL CONSTRUCCION</b>	<b>68,575</b>	<b>57,699</b>	<b>26,337</b>	<b>4,639</b>	<b>3,808</b>
<b>TOT. AC.DIRECTA Y CONSTRUCCION</b>	<b>139,337</b>	<b>123,755</b>	<b>56,391</b>	<b>21,313</b>	<b>15,223</b>
VIVIENDA USADA Y NUEVA	20,491	24,617	8,960	0	0
VIV.USADA SIST. CONTRACTUAL	2,427	4,561	3,454	0	0
VIVIENDA RURAL	1,573	1601	657	0	0
<b>TOTAL ADQUISICION</b>	<b>24,491</b>	<b>30,779</b>	<b>13,071</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
<b>TOTAL EROGACION EN VIVIENDA</b>	<b>163,828</b>	<b>154,534</b>	<b>69,462</b>	<b>21,313</b>	<b>15,223</b>
LIBRE DESTINO Y TARJETAHABIENTE	0	5024	25	0	0
COMPLEMENTO PRESTAMO RURAL	0	53	1,684	0	0
<b>T O T A L</b>	<b>163,828</b>	<b>159,611</b>	<b>71,171</b>	<b>21,313</b>	<b>15,223</b>

### **I.3 ANÁLISIS CRÍTICO**

El plan quinquenal 2000-2004, en sus lineamientos políticos y sus programas da continuidad al enfoque de política habitacional desarrollada con la creación del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, en mayo del 1990.

Esta política fue concebida en el marco de la reforma social y económica del estado como alternativa de acceso a la vivienda para quienes habían permanecido excluidos de las diversas modalidades de producción de vivienda a cargo fundamentalmente del BHU o de la intendencias.

Los resultados a 15 años de ese comienzo, dan cuenta de aspectos comprometidos con los objetivos enunciados de equidad y justicia social. Los procesos de exclusión social que afectan a nuestra sociedad, se vieron reforzados negativamente con los programas de vivienda realizados por el Ministerio. Si bien existen diferencias entre Montevideo y los centros urbanos de interior del país, el efecto segregativo de las políticas habitacionales ha tenido una presencia indiscutible en todo el territorio nacional.

La construcción de una política de vivienda donde se priorizaron criterios de carácter economicista, se tradujo en planes cuyas metas (de carácter cuantitativo) nunca se cumplieron en su totalidad, transformándose en documentos muertos.

La ausencia de políticas de largo plazo y su falta de visibilidad y coherencia se presentan a la vez como causa y consecuencia de esta situación. Más allá del discurso oficial, contenido en los sucesivos planes quinquenales, no se percibe una práctica coherente, en tanto desde su creación, las acciones ministeriales han sido más el producto de énfasis personales de variadas y sucesivas direcciones políticas, en las cuales pesaron más la improvisación y las visiones cortoplacistas, que las estrategias imprescindibles para la construcción de una política pública.

Se buscó generar el número más amplio posible de soluciones habitacionales con el menor costo, lo que determinó la implantación de grandes complejos habitacionales en los lugares de las ciudades donde el costo de la tierra era menor, es decir en las zonas más alejadas y de menor acceso a los servicios.

La misma lógica individual en la optimización de los escasos recursos materiales que dio lugar a la expansión de la periferia por la ocupación irregular de tierras, parece haber regido la lógica pública de implantación de viviendas. En los principales centros urbanos del país, muchos complejos habitacionales de emergencia están rodeados de asentamientos precarios que precedían o fueron gradualmente autoconstruyendo un hábitat precario lindero.

El Primer Plan Quinquenal elaborado luego de la creación del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, da el marco conceptual a las políticas que se llevaron luego a cabo y que en sus grandes lineamientos programáticos nunca fue revisado.

Con un criterio focalizado de la política habitacional, “priorización de los sectores más carenciados”, construir más por menos es que modifica la Ley 13.728, incorporando la tipología de Núcleo Básico Evolutivo, como solución para aquellos sectores necesitados de un subsidio total, considerando este la base para el crecimiento futuro de la vivienda.

*“ Se abandona el concepto de solución única, consistente en entregar viviendas terminadas, lo que ha limitado la oferta y dejado fuera del mercado a parte sustancial de la demanda y se adopta en cambio el concepto de abrir múltiples posibilidades de ingresar a un proceso evolutivo de mejoramiento del nivel de vivienda, a partir de una base o núcleo que se puede amortizar con comodidad y admite luego sucesivos niveles de superación.”<sup>1</sup>*

Exceptuando las soluciones para pasivos del BPS, en la práctica el Ministerio ha construido prioritariamente NBE: entre 1992 y 2004, del total de viviendas, el 43% fueron NBE y el restante 57% viviendas de 2, 3 o 4 dormitorios construidas todas ellas por el sistema cooperativo o por MEVIR. Esta producción encierra la paradoja de estar destinada a un sector sin posibilidad de inversión en vivienda y del otorgamiento de un subsidio de capital de carácter único, por lo cual la posibilidad de evolucionar se torna sino imposible altamente improbable.

Tal vez, por ser el Núcleo Básico Evolutivo, elemento emblemático de los programas de estas últimas administraciones, se han centrado en él las críticas más duras del conjunto de la acción ministerial en materia habitacional. No parece razonable reducir la cuestión a una tipología de vivienda, pues la criticidad de estos programas trasciende ampliamente los aspectos físicos de la construcción de la vivienda. Importa también donde, cómo y por qué se implantaron donde lo hicieron, la homogeneidad o no de la población adjudicataria y los procesos socio-educativos o la ausencia de ellos en las diversas etapas del programa.

No es posible analizar los resultados de estos programas con independencia del contexto socio-económico y político- institucional que dieron lugar al surgimiento de esta política, las carencias de su implementación y sus consecuencias no buscadas.

---

<sup>1</sup> Iere. Plan Quinquenal de Vivienda

Con respecto a los subsidios se plantea a efectos de realizar una política planificada *“generar vías de acceso a una vivienda adecuada para cada sector de la demanda en función de su capacidad económica”*.<sup>2</sup>

Como consecuencia se establece una categorización de las familias en relación a su capacidad de amortización del préstamo para viviendas, por tanto el producto vivienda es establecido para cada categoría de acuerdo a su capacidad de pago y por tanto el subsidio que le corresponde.

Medida la población fundamentalmente desde sus ingresos, se generan soluciones “pobres para pobres”, con el agregado no solo de la dificultad de adecuarla en área a familias que tienen un número alto de integrantes (por lo cual también son seleccionados) sino también de mantenimiento, requerimiento muy fuerte en viviendas de materiales también de baja calidad dada la necesidad de construir a un bajo costo.

Esta clasificación por franjas de nivel socioeconómico, ha permanecido prácticamente inalterada, sin las necesarias revisiones que la dinámica demográfica del país, los cambios en los patrones socioculturales y el empobrecimiento de la población.

Concomitantemente, con la creación del Ministerio, se le asigna al Banco Hipotecario de Uruguay, la potestad de atender a la “población solvente”. Se divide así la atención de la población entre los no solventes, atendidos por el FNVU administrado por el Ministerio y la población que no requiere subsidio atendida por el BHU.

En la práctica y con la focalización de la atención del Ministerio en los sectores de menores ingresos, con un tope fijado en 60 UR de ingreso familiar y con la necesidad de contar con un ingreso por encima de las 80 UR para acceder a los préstamos hipotecarios, quedó en una primera instancia un sector medio, que involucra aproximadamente a un 15% de la población total del país<sup>3</sup>, sin atención financiera de ningún tipo.

Si bien en el tercer Plan Quinquenal 2000-2004 esto se vio modificado, extendiendo la faja de atención del Ministerio hasta las 75UR, la instrumentación de los programas destinados a este sector se vio truncada por la crisis de 2002.

Con la Ley de Fortalecimiento Institucional del BHU, las competencias de éste se vieron absolutamente recortadas, y sus posibilidades crediticias se redujeron a niveles casi nulos, lo que sumado al alto nivel de morosidad de todas sus carteras, provocó la desaparición del crédito hipotecario de vivienda.

---

<sup>2</sup> 1er Plan Quinquenal de Vivienda

<sup>3</sup> Datos del INE

A lo largo de estos 15 años, es posible delinear al menos 3 periodos sin que ellos se circunscriban claramente a los periodos de gobierno, ni a las definiciones escritas en los sucesivos planes quinquenales:

1. Un periodo inicial de puesta en marcha con un nuevo modelo de política social cuya intencionalidad fue la utilización de una diversidad de instrumentos para el logro de sus objetivos, pero que priorizó el otorgamiento de subsidio habitacionales para la compra de vivienda usada. Si bien este periodo está signado por la intencionalidad de crear una política de vivienda desde la demanda, en la práctica generó una distorsión en el mercado de las propiedades de bajo costo, que llevó a que el monto del subsidio otorgado se tornara en insuficiente para acceder a una solución habitacional digna.
2. El segundo periodo trae un cambio de orientación en cuanto a la diversificación en la utilización de instrumentos y un énfasis en la construcción de complejos habitacionales de NBE o NBEM, mediante el mecanismo de la licitación pública. En este caso, tanto desde el BHU, como desde el MVOTMA se vuelve a consolidar una política habitacional desde la oferta.
3. El tercer periodo se delimita a partir de las restricciones económicas de la crisis económica que tiene su punto más alto en el 2002. Esto trae también cambios de orientación política y está caracterizado por la recuperación del espacio del cooperativismo de vivienda y la innovación en programas que con la intencionalidad de una mejor utilización de los recursos existente den respuesta a la emergencia habitacional (situación de calle, derrumbes, inundaciones, lanzamientos, etc). Es una etapa donde la tendencia mayoritaria es la sustitución de las grandes licitaciones, por proyectos de menor escala a partir de la organización de la demanda cuya expresión más nítida es el controvertido "SIAV-Grupal".

La institucionalización de una oferta casi única como vía de acceso a una vivienda en los diferentes periodos, pese a las intencionalidades contenidas en los planes, llevó a orientar la demanda hacia esta oferta sin tomar en consideración las reales necesidades o deseos de las familias. Por otra parte, se evidencian otras consecuencias no corregidas: impactos negativos en el mercado inmobiliario en el primer periodo, aumento del valor del NBE en el segundo, y en el tercero la constitución de numerosos SIAV grupales que escaparon a los mecanismos de adjudicación de beneficiarios previstos por el propio MVOTMA, no dando cuenta de la demanda ya registrada, que en su mayoría sigue sin tener respuesta.

Las Intendencias municipales a partir de la eliminación del Art. 121 de la Ley 13.728, vieron recortada su participación en el Fondo y por ende en las políticas de vivienda. La forma de actuación fue a través de la realización de convenios puntuales para realizar acciones departamentales. Esto llevo a la

discrecionalidad de la realización de acciones que no fueron orientadas por la demanda.

La inversión en vivienda por parte del MVOTMA fue proporcionalmente mayor en la Intendencias del Interior que en Montevideo, producto de decisiones políticas que no tenía relación con los déficit habitacionales departamentales.

La Intendencia Municipal de Montevideo generó mecanismos alternativos frente a la falta de atención a las amplias necesidades, dando énfasis al cooperativismo de vivienda, a través de la creación de una Cartera de Tierras municipales que fueron adjudicadas a cooperativas de vivienda, así como también programas cooperativos de vivienda de reciclajes en áreas centrales.

Lo asombroso y paradójico de esta política habitacional focalizada hacia los más pobres, es el paralelo e imparable crecimiento de los asentamientos precarios en todo el periodo. Esto tiene como respuesta a nivel institucional un nuevo préstamo BID 1186, para atender directamente esta problemática, dicho préstamo no es gestionado por el MVOTMA, sino directamente por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto.

En síntesis, la focalización de la atención, la fragmentación que padeció el sistema de políticas y programas para dar respuesta a los problemas de vivienda, ordenamiento territorial y medio ambiente; sumado a las situaciones de contexto, llevan hoy a la necesidad de generar una nueva política habitacional, proceso que recién se inicia y que probablemente trascienda el actual periodo de gobierno.

# **CAPITULO 2**

## **CONTEXTO ACTUAL**

## II.1. INTRODUCCIÓN

Nuestro país se encuentra desde hace tiempo, atravesando una profunda crisis habitacional en referencia a sus dos componentes: el acceso y la permanencia en la vivienda.

En la misma se perciben causas coyunturales provocadas por la crisis económica del 2002, principalmente producto de la caída abrupta de los ingresos de las familias, pero también, se perciben, claramente, causas estructurales subyacentes en referencia al diseño de las políticas que se arrastran desde la creación del Ministerio, ellas se ubican en la concepción de las políticas habitacionales. Esta situación lleva a que la crisis económica impacte de tal manera, que colapsan en forma generalizada todos los programas de vivienda del ministerio.

Subrayemos los elementos estructurales de las políticas habitacionales vigentes:

- La ley de vivienda de 1968 matrizó fuertemente no sólo a la sociedad uruguaya, sino que fue modélica, paradigmática a nivel internacional. La misma establecía un sistema de acceso a la vivienda que partió de un escenario centrado en el rol del trabajo asalariado, por tanto, suponía una población trabajadora y con ingresos bajos pero estables y con capacidad de pago. Este escenario no se comparece con la situación de informalidad y la desregulación del mercado de trabajo de los últimos 15 años, e impacta fuertemente en el principal recurso fiscal que ampara las políticas públicas del estado: el Fondo Nacional de Vivienda, proveniente (hoy más que nunca) de los recursos que aportan los trabajadores. Las políticas neoliberales antes mencionadas afectan por tanto no solo los recursos sino también la cantidad de población para la cual estaban dirigidas las políticas. La informalidad, la marginación y la exclusión social imperante y generalizada afectan fuertemente el diseño histórico de las políticas habitacionales.
- Las políticas habitacionales siguen manteniendo una dualidad en su diseño, en tanto tratan a la vivienda como mercancía, garantía, hipoteca y a la vez como bien social a preservar. A la vivienda y, en sentido amplio: al hábitat, se accede en el mercado; por más que en el imaginario y en la legislación se trate de un 'derecho social'. En los hechos, la política habitacional se basa en la consideración de la vivienda como una mercancía más y no un 'bien público'.
- La matriz de la ley establecía como pilar indiscutido en su concepción de los diferentes sistemas, el repago de los préstamos otorgados. Hoy se presenta una fuerte ruptura de la cadena solidaria de devolución de los créditos, con altísimos grados de morosidad en el tiempo, que casi se ha

transformado en un planteo cultural. El diseño bajo la relación simple ingresos formales = préstamo y/o subsidios, no tiene en cuenta la compleja realidad de la capacidad de pago y la capacidad de endeudamiento de esas familias.

- La ley establecía el esfuerzo propio, a través del ahorro previo o de la autoconstrucción de las familias. El impulso que se ha producido en los últimos años al consumo de bienes utilitarios y una situación de multiempleo generalizada, hacen cada vez más difícil este aporte.
- La contradicción que existe en el diseño de las políticas públicas de vivienda, focalizadas hacia los sectores de menores ingresos con productos pobres para pobres que, en vez de atender la pobreza, la acusa y la guetiza. No considera las políticas para estos sectores dentro de un marco integral de políticas amplias del estado frente a la pobreza. Es preciso entender que en realidad la vivienda para esta población es, en todo caso, el inicio de un proceso de encontrar rutas de salida a su situación de pobreza.
- La insistencia en el intento de resolver el tema de la vivienda de interés social a través de la oferta, con base en la construcción de vivienda nueva, desconociendo la demanda real y la informalidad como el proceso más importante de acceso a la vivienda de los últimos años. Este tipo de diseño ha terminado subsidiando a la oferta y no a las familias.
- A partir del primer Plan Quinquenal de MVOTMA 1990-1995, las acciones se desarrollaron con una fuerte impronta del modelo BID implantado en toda Latinoamérica con “éxito” relativo, y luego mantuvieron una alta inercia que comprometió fuertemente los objetivos originales del diseño de las mismas. No se realizaron procesos de corrección o críticos que permitieran mejorar, corregir instrumentos que evitaran los actuales colapsos.

En este marco se pueden plantear a modo de ejemplo 2 casos, entre otros posibles, que demuestran el colapso en el diseño y la implementación de las actuales políticas:

- 1- El NBE es el producto básico que el MVOTMA desarrolla como programa habitacional para los sectores de bajos ingresos, mediante subsidio total, con un área mínima de 30 m<sup>2</sup> con posibilidad de ampliarse. El subsidio en este caso es consumido totalmente en el acto de entrega de la “solución habitacional”, al ser propietaria la familia no puede solicitar otro subsidio para vivienda y, por lo tanto, la evolución del NBE queda comprometida y subsidiaria a las dudosas posibilidades económicas de que la familia mejore su situación. Así como el NBE se le otorga en las mismas condiciones a familias con diferentes composiciones, es altamente probable

que para colmo no se resuelva la necesidad habitacional de la misma. Además, esta política no tuvo en cuenta los problemas de escala de los conjuntos habitacionales, en general de tamaños excesivos, ubicados en áreas periféricas, que han impactado y agravado la precarización de los territorios donde se implantaron por las externalidades que generan. Se agregó a este proceso la falta de integralidad en la concepción de las políticas, la focalización y homogenización hacia la población que están dirigidas.

En suma esta política fue funcional a los procesos de segmentación socioespacial que viven nuestras ciudades, y el estado en su aplicación el responsable de sus efectos.

- 2- El desconocimiento de la informalidad y de la lógica de los mercados informales, relacionadas a las políticas de vivienda hacia los sectores de bajos recursos.

En general el diseño de las políticas habitacionales ha prescindido del conocimiento de la demanda específica en la generación de programas que realmente se ajusten a las necesidades de las familias. En particular el desconocimiento de las lógicas de los mercados informales, ha generado el desarrollo de programas hacia sectores de bajos ingresos que son consumidores de productos habitacionales en aquellos. Las formas de acceso al suelo, a la vivienda, al alquiler que se desarrollan en éstos están teniendo una participación estructural en América Latina. Creemos que nuestro país no es ajeno a dicho proceso y, en la situación actual, es casi una de las únicas formas de acceso que tiene esa población. El estado genera productos que, en los hechos, compiten y entran en esos mercados. ¿Puede el estado desarrollar políticas públicas con eficacia hacia estos sectores desconociendo absolutamente las lógicas de estos mercados?. De los NBE, 14000 están en un área secante entre los dos mercados; por tanto ¿podemos construir un plan desde la formalidad absoluta del estado?

Son desafíos abiertos, pero es innegable que no se pueden diseñar políticas públicas desde la ignorancia de la demanda. Estas políticas se deben desarrollar dentro de un contexto amplio de políticas públicas.

Es necesario por tanto generar nuevas políticas habitacionales sustentables con alta correspondencia con las cambiantes necesidades de las familias, en un marco que busque una nueva praxis habitacional, que tenga la flexibilidad que permita superar los problemas que la rigidez de las mismas ha generado, en lo referente a relacionar ingresos y subsidios, necesidades y programas con otra lógica. Las políticas deben ser coherentes, pertinentes y sustentables.

En la situación descrita cualquier política habitacional, debe resolver, más allá de los programas que desarrolle y la cantidad de viviendas que realice, los siguientes temas que hoy son centrales y estratégicos:

- Los recursos , su disponibilidad y su gestión.
- El crédito y el sistema de financiamiento de la vivienda, en este marco, el papel del BHU.
- Los temas de los recuperos de los préstamos, los no pagos y las gestiones de cobro.
- El tema del rediseño de las políticas de viviendas para pasivos de menores ingresos del BPS.
- El tema de la propiedad del suelo, y su función socio-ambiental.
- El tema de la participación de los actores locales en la construcción de las políticas.
- El problema de la focalización de las políticas habitacionales hacia los sectores de más bajos recursos.

## II.2. SITUACIÓN SOCIOECONOMICA

### 2.1 ASPECTOS GENERALES

El gobierno actual recibe un país con una situación socioeconómica y política comprometida por procesos estructurales que han generado un aumento de la concentración, de la desigualdad y de la pobreza, con procesos de exclusión y fragmentación sostenidos. A la conformación de esta realidad han concurrido la globalización de la economía, bajo el auge y dominio de perspectivas que privilegian el acrecentamiento del lucro a costa de la democracia y la calidad de vida de las poblaciones.

En ese marco, desde mediados de los '60, el Uruguay da muestras de un deterioro de los niveles de participación y calidad de vida alcanzados por los sectores trabajadores, lo que afecta a una amplia mayoría de la población. Las transformaciones en el mundo del trabajo, las modificaciones en las políticas públicas y la restricción del papel del Estado en tanto garante y regulador, han permitido un aumento de la dominación bajo la forma de desempleo estructural, informalización, desprotección social y expulsión de sectores población del trabajo y del consumo.

A partir del segundo semestre de 1998 la economía uruguaya comenzó un proceso de recesión que en 2002 desembocó en la mayor crisis económica que el país haya vivido. Durante dicho período la pérdida del producto de la economía fue cercana al 25%. La crisis tuvo fuertes impactos sobre los niveles de pobreza de la población, apuntalados por los elevados niveles de desempleo. La tasa de desempleo alcanzó cifras récord para Uruguay, ubicándose en algunos meses de 2002 en torno a 19%. El crecimiento posterior de la economía, no se reflejó totalmente en el mercado de trabajo. Repitiéndose así el esquema de “crecimiento sin empleo” de los noventa. A su vez, se intensificaron los problemas de empleo y se profundizó la informalización del mercado laboral. En efecto, mientras la informalidad abarcaba al 36,3% de los ocupados en 1998, en 2004 ascendía a 40,7%.

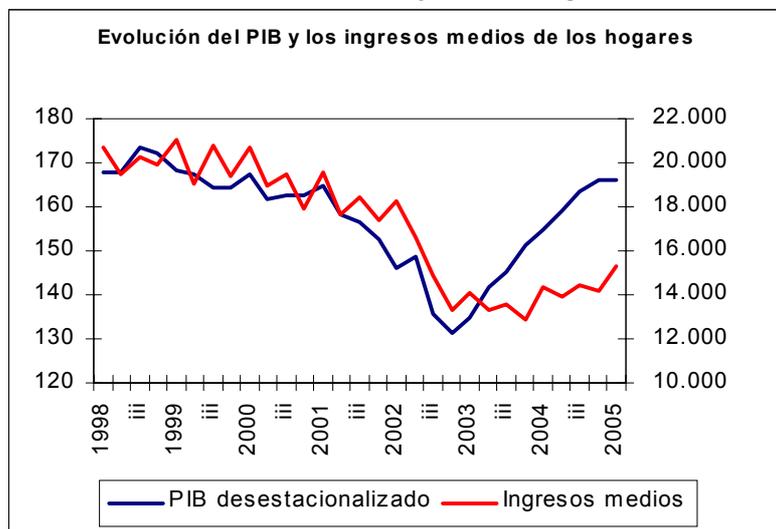
Paralelamente, los ingresos medios de los hogares se han derrumbado acumulando en promedio una caída de 30% en 2004 respecto a 1999. La caída en el empleo y la disminución de los ingresos se conjugaron para incrementar los niveles de pobreza y por tanto, aumentar la demanda de servicios brindados por el Estado, ante las crecientes necesidades básicas insatisfechas de la población. De acuerdo al INE el incremento de las personas bajo la línea de pobreza fue de 81% entre 2000 y 2004.<sup>4</sup> Así, la pobreza crónica pasó del

---

<sup>4</sup> La variación se modifica de acuerdo al indicador que se adopte, si se considera el indicador de la CEPAL la variación fue 108% pero en números absolutos la cifra de personas bajo la línea de pobreza es sustancialmente menor. En cambio, si se adopta la variación indicada por la metodología adoptada en el

9% al 10% de la población en tanto la pobreza reciente pasó de abarcar el 10% al 22% de la población.

**Gráfico 13. Evolución del PIB y de los ingresos medios por hogar**



Las informaciones nos dicen del fuerte impacto que estos procesos han tenido sobre las condiciones de reproducción. Las franjas de población que van desde la gestación hasta los 18 años muestran índices de indigencia y pobreza absoluta relevantes, mientras que sus mayores se ven presionados a variadas y simultáneas estrategias de sobre vivencia. Éstas van desde muy diversas formas de logro de ingresos o de acceso a bienes de consumo, hasta las gamas más insospechadas de reducción de gastos. En esta variedad de estrategias debemos ubicar la mendicidad, el asentamiento o la mudanza al cantegril, la suspensión de pagos, el abandono del cuidado de la salud, el traslado a pie, la clasificación de residuos, el trabajo en negro condiciones inhumanas y con extensión arbitraria de la jornada laboral. Igualmente, ubicamos aquí la medida de hacer de cada integrante del hogar un buscador de recursos.

Pero el proceso de inseguridad – como dice el Profesor Robert Castel - de desestabilización, alcanza a sectores en condiciones materiales y sociales que otrora parecían asegurar la integración y el bienestar social. Para algunos ella se ha instalado como camino hacia la informalidad que, acompañada o no de descenso severo de ingresos o de niveles de privación, marca la presión hacia el constituirse en un asegurador de sí mismo y el responsable de auto construirse un lugar en la sociedad. El “multiempleo” informal, la búsqueda de redes de vinculación que acerquen a los flujos de riqueza y de poder, la contención del consumo o el consumo a crédito, signan las luchas contra el descenso y la exclusión. Algunos sectores muestran la resignación frente a la

---

documento del INE de 1996, la variación sería de 65% pero las cifras absolutas arrojadas por esta metodología son 34% mayores.

explotación y frente a la exigencia de sobre trabajo. Crecientes sectores de trabajadores formales aceptan compromisos laborales a cambio de magras remuneraciones, extendiendo al extremo la jornada o buscando un segundo trabajo para alcanzar un ingreso que cubra los requerimientos básicos.

Aún considerando los actuales déficits de información, las cifras nos dicen que, en un extremo de la pirámide, un heterogéneo 20% de población cubre adecuadamente o más sus necesidades en el “libre juego” del mercado, y por contrapartida, en el otro extremo, alrededor de un 38 % de los adultos menores de 65 y un 42 % de la población total es pobre. A su vez, los sectores pobres concentran casi un 60 % de niños menores de 5 años. Es decir las nuevas generaciones nacen en la pobreza o en la indigencia. Es más grave la situación cuando, según fuentes competentes (INE, 2004), la población por debajo de la línea de pobreza, mayoritariamente, se ubica un 36% por debajo; esto nos habla de severas dificultades para cubrir las necesidades más allá de la alimentación. También, nos dice que si bien descendió el desempleo y aumentó el PIB, no descendió la pobreza y se mantiene la tendencia al alza el índice de concentración de ingresos. Todo ello revela procesos de concentración y de deterioro de las condiciones de trabajo que no parecen ser simple reacción a la crisis del 2002.

Esta dificultad severa para cubrir los requerimientos cobra mayor gravedad cuando sopesamos la dimensión macro. ¿En qué procesos y políticas se han inscripto los esfuerzos de las personas y de las familias? ¿las luchas de los sectores de población que dependen del trabajo? ¿Qué ocurre cuando lo analizamos o reformulamos en términos de derechos humanos? Derechos ligados a la condición de ciudadanía, a las oportunidades para alcanzar y ejercer una ciudadanía plena para todos. Hoy los sectores trabajadores están presionados a asegurar la reproducción de todas/os quienes dependen materialmente de sus ingresos. O sea, deben asumir en el esfuerzo propio el espacio dejado por el Estado y reclamado a las políticas sociales pero, también, deben contener, revertir o absorber los impactos negativos de estas políticas. Algunos ejemplos muestran lo acontecido. Las políticas sociales han sostenido una orientación que focaliza, segmenta y guetiza problemáticas y sectores. La tercerización, por su parte, ha excluido trabajadores con experiencia y trayectoria, a la vez que ha impedido la adecuada renovación de los staff públicos. Los enfoques represivos del conflicto social terminan penalizando la pobreza.

Estas cuestiones emergen en algunas de las políticas implementadas en el país. Lo hemos visto claramente en la educación y la vivienda que han segmentado la oferta y con ello la trama relacional. Las formas de encarar la marginalización de adolescentes y jóvenes, han terminado por construir una representación de éstos como delincuentes peligrosos, descontrolados, pero no han hablado de la violencia y el bloqueo estructural que han sufrido y sufren cotidianamente, tampoco de los esfuerzos que, en condiciones totalmente

adversas realizan ellos y sus familias. Igualmente lo hemos visto en los asuntos sociales que son librados al emprendimiento individual privado.

Pero ¿qué es esto? Dos décadas de debilitamiento y reducción del Estado reputado de ineficiente y caro, deslegitimado en su rol de regulador y garante, al tiempo que exigido de asegurar las condiciones aptas o favorables para los inversores. Políticas y medidas diversas, han desmantelado o desvirtuado mecanismos de integración y bienestar social que el país había construido. Detrás de un discurso economicista y tecnocrático, emergió la defensa de intereses particulares y la consolidación de formas de dominación que, muchas veces, utilizó el descontento popular e hizo responsable al Estado social democrático.

La estrategia fue atender al más pobre para desatender a las masas trabajadoras, a los sectores mayoritarios haciendo del bienestar social una carrera de competición individual y, dejando a las nuevas generaciones libradas al esfuerzo personal de sus mayores. Fue un accionar estatal que fragmentó sectores, barrios y categorías, que redujo las políticas sociales a la asistencia mínima para la población que demostrase estar en condiciones de miseria o que se redujo a la prevención de estallidos. Además, se promovió un perfil de intervención en lo social que, por una parte, es deudor de una concepción de pobreza como atributos individuales de los sujetos o las familias y toma como norma la comparación o referencia a mínimos de sobre vivencia y, por otra parte, sólo alivia el déficit crítico y atiende a la reorientación de incapacidades individuales. Así se orientó a aliviar y corregir para que puedan andar por sí solos.

La política económica, el enfoque de lo social y las políticas sociales destruyeron soportes, mecanismos y trama relacional, empujando a categorías cada vez más diversas a procesos de empobrecimiento y exclusión. Ya no se trataba de derechos negados o cercenados sino de fracasos.

## **2.2. INDICE DE DESARROLLO HUMANO, POBREZA Y DESIGUALDAD.**

En este marco muy rápidamente dibujado podemos dar inteligibilidad a los datos con que iniciamos este ítem y los que reseñaremos a continuación. El informe del PNUD, *Desarrollo Humano en Uruguay 2005*, da cuenta de una situación preocupante. De acuerdo con el enfoque y la metodología seguida<sup>5</sup>,

---

<sup>5</sup> . El enfoque de desarrollo humano según expone el informe “En los *Informes mundiales de desarrollo humano* se ordena a los países según el *índice de desarrollo humano* (IDH). Este índice busca medir los logros alcanzados por los países en su desarrollo con base en indicadores que reflejan la salud de la población, el nivel educativo y el acceso a recursos. En el cálculo del idh, la *salud* de la población se

Uruguay está mostrando una tendencia descendente, debida fundamentalmente a la problemática de los ingresos. Esto es, su evolución es más lenta que los países comparables. El texto que transcribimos indica brevemente esta realidad.

*“Como se señaló en el último Informe nacional (PNUD, 2001), el progreso de Uruguay ha sido lento en comparación con los logros alcanzados por otros países. De acuerdo con el Informe mundial de desarrollo humano (PNUD, 2004), esta tendencia se agudizó en el 2002, cuando Uruguay cayó seis lugares respecto a su posición en el 2001. El descenso de la posición de Uruguay es especialmente notorio, pues no refiere solamente a diferencias en los ritmos de aumento de los distintos países, sino que además se asocia con la caída del valor absoluto de su IDH.”<sup>6</sup>*

Y añade:

*“A lo largo del período estudiado, el IDH presenta una tendencia creciente, interrumpida en el último año, cuando cayó levemente (cuadro 5). Esta ligera reducción (0,3%) se explica por la caída de 10,4% del PIB por habitante (ppa), que fue parcialmente amortiguada por el aumento de la tasa global de matriculación y de la esperanza de vida. Como se ha mencionado, el componente del IDH que refleja movimientos de más corto plazo es el producto bruto por habitante, el cual presenta un aumento hasta 1998 y luego desciende como consecuencia de la recesión.”<sup>7</sup>*

Sin embargo, hace ya bastante tiempo que se acepta la necesidad de aproximaciones más precisas que permitan estimar como se distribuye este desarrollo. En tal sentido, aún reconociendo la complejidad y limitaciones de un procedimiento que tiene altas exigencias estadísticas, el PNUD ha desarrollado indicadores para estimar la desigualdad.

*“(…) en el presente informe se construyó el índice del componente ingreso corregido por desigualdad para los países de*

---

representa mediante la esperanza de vida al nacer, la *educación* se refleja mediante una combinación de la tasa bruta combinada de matriculación y la tasa de alfabetismo de la población mayor de quince años, y el *acceso a recursos* se incorpora mediante el producto interno bruto por habitante en paridad de poder adquisitivo. Si bien se dejan de lado aspectos que desde la perspectiva del desarrollo humano son muy relevantes –como, por ejemplo, las libertades–, se trata de un intento de reflejar en un indicador multidimensional el nivel de desarrollo de los países tomando como base la información disponible en todos ellos. (...) A su vez, el PNUD calcula un conjunto de índices complementarios al idh que aportan información sobre otros aspectos asociados con el desarrollo humano. Éstos son el *índice de desarrollo humano relativo al género* (IDG), el *índice de potenciación de género* (IPG) y los *índices de pobreza humana* (IPH1 e IPH2).”<sup>5</sup>

<sup>6</sup> . PNUD, 2005, p. 42.

<sup>7</sup> Ibidem, p. 46

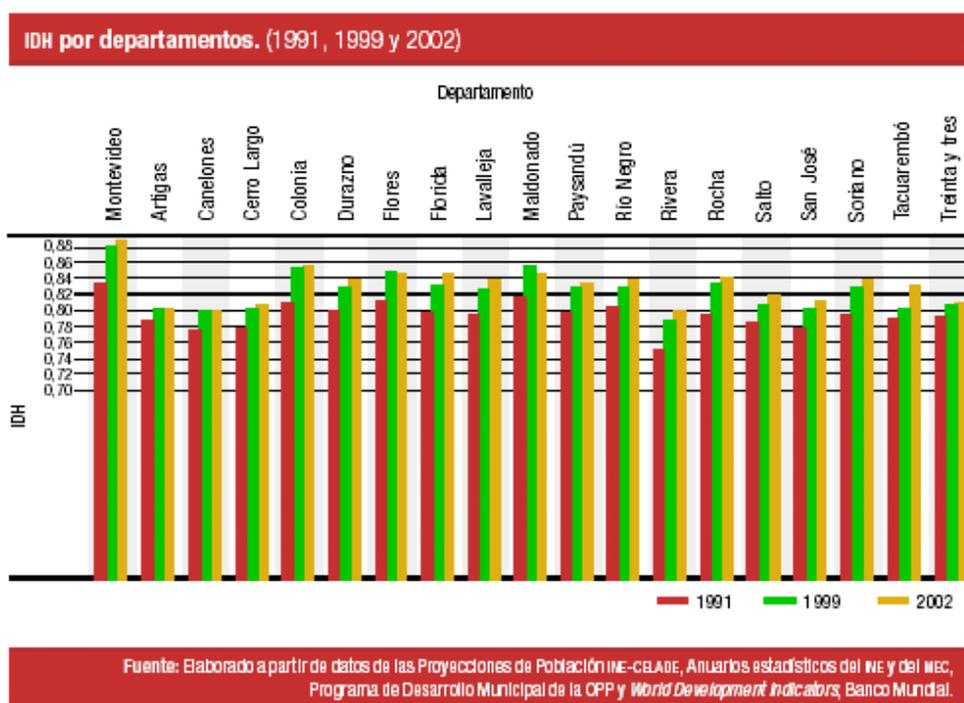
*América Latina, con el objetivo de analizar los cambios en el ordenamiento ocasionados por la incorporación de la desigualdad. (...) la incorporación de la desigualdad parece modificar significativamente el panorama sobre el desarrollo humano”<sup>8</sup>*

De acuerdo a lo que este procedimiento arroja, se verifican desigualdades a nivel de ingreso, desigualdades sociales y territoriales tanto en la sociedad globalmente considerada como bajo la consideración de los departamentos, incluso para el caso de Montevideo, se analizan los zonales. Por otra parte, se ha atendido a las desigualdades de género. Todo lo cual demuestra un acceso claramente desigual al desarrollo humano con la identificación de situaciones esta altamente comprometido.

*“La magnitud del descenso del IDH en el último año es mucho más tenue que la variación experimentada por los indicadores de corto plazo como el PIB por habitante, el ingreso de los hogares o la pobreza de ingresos.”<sup>9</sup>*

#### Gráfico 14. IDH por Departamento

Gráfica 4



<sup>8</sup> Ibidem, p.45

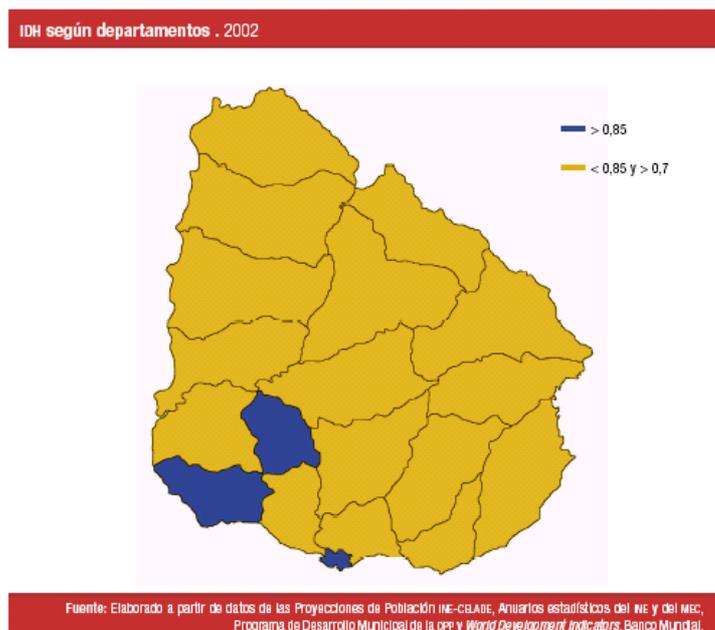
<sup>9</sup> PNUD, Ob.cit, p. 50

Desde lo que nos desafía como Ministerio cobra especial relevancia la mirada territorial así como la mirada en términos de pobreza. En relación a la desigualdad territorial el informe nos presenta la información para el Interior del país, por departamento y, en el caso de Montevideo, por áreas geográficas. Con la cautela reclamada por las autoras, nos permitimos retomar lo que sigue:

*“La mayor parte de los departamentos se ubica, durante todo el período, en el grupo de alto desarrollo de acuerdo con el criterio del PNUD. Sólo Canelones, Rivera y San José han tomado valores por debajo de 0,8, aunque aun en esos casos se ubican muy cerca de ese umbral. Los departamentos que presentan un mayor IDH son Montevideo, Flores, Colonia, Florida y Maldonado, mientras Canelones, Rivera, Artigas, San José y Cerro Largo son los que toman valores más bajos (gráfica 4). A lo largo del período estudiado Montevideo siempre figura como el departamento con mayor desarrollo humano, mientras que Rivera es el peor posicionado hasta el 2000. En el 2001 el departamento de más bajo desarrollo humano era Artigas y en el 2002, Canelones (véase cuadro A 4).”<sup>10</sup>*

*“Los departamentos con mayor PIB son Montevideo, Colonia, Florida y Maldonado, y los que toman valores más bajos son San José, Rivera y Artigas. La caída del PIB en la crisis impactó desigualmente a los departamentos: Maldonado, Rocha, Montevideo y Canelones presentaron caídas más agudas.”<sup>11</sup>*

Mapa 1



*“Dado que el PIB por habitante refleja los recursos generado pero no necesariamente los que llegan a los hogares ubicados en cada región, se realizó el ejercicio de calcular los idh departamentales tomando como base el ingreso promedio de los hogares captado por las Encuestas Continuas de Hogares (ech).<sup>29</sup> Se ha denominado a este indicador idh modificado. Cuando se comparan los ordenamientos que*

<sup>10</sup>. PNUD, Ob.cit., p. 61

<sup>11</sup>. PNUD, Ob.cit., p. 62

*surgen del idh y del idh modificado, se detectan algunas divergencias: Canelones y Lavalleja se posicionan mejor al utilizar el ingreso de los hogares como indicador de acceso a recursos, mientras lo contrario les sucede a Maldonado y Río Negro (cuadro 14, A 11 a A 13). (...). Por lo tanto, para las comparaciones de desarrollo departamental resulta más adecuado utilizar el ingreso por habitante, y lo ideal sería que este ingreso incluyera áreas urbanas y rurales, pues daría una mejor aproximación al acceso de los hogares a los recursos”<sup>12</sup>*

La visualización del país puede hacerse por diversas vías pero dada la concentración de población en Montevideo y Área Metropolitana parece imprescindible atenderla específicamente. Por una parte, el PNUD en el informe 2005, realiza la aproximación a las desigualdades internas a partir de la identificación y comparación de las realidades por área geográfica, tomando como referencia a las zonas definidas por la IM Montevideo para los CCZ. Por otra parte, el Prof. Danilo Veiga y su equipo han analizado Montevideo y Área Metropolitana. De todo ello traemos aquí y sintetizamos, información y reflexiones que son de particular interés y pertinencia a la hora de definir las políticas habitacionales.

Según el informe del PNUD (2005):

*“Si bien Montevideo es el departamento que presenta el mayor idh, las diferencias entre zonales parecen significativamente mayores que las observadas entre departamentos (gráfica 5 y cuadro 16). Los índices de Gini de concentración de ingresos por departamento son relativamente altos, lo que ilustra la presencia de notorias disparidades dentro de ellos que no es captada con la información disponible (cuadro A 15).*

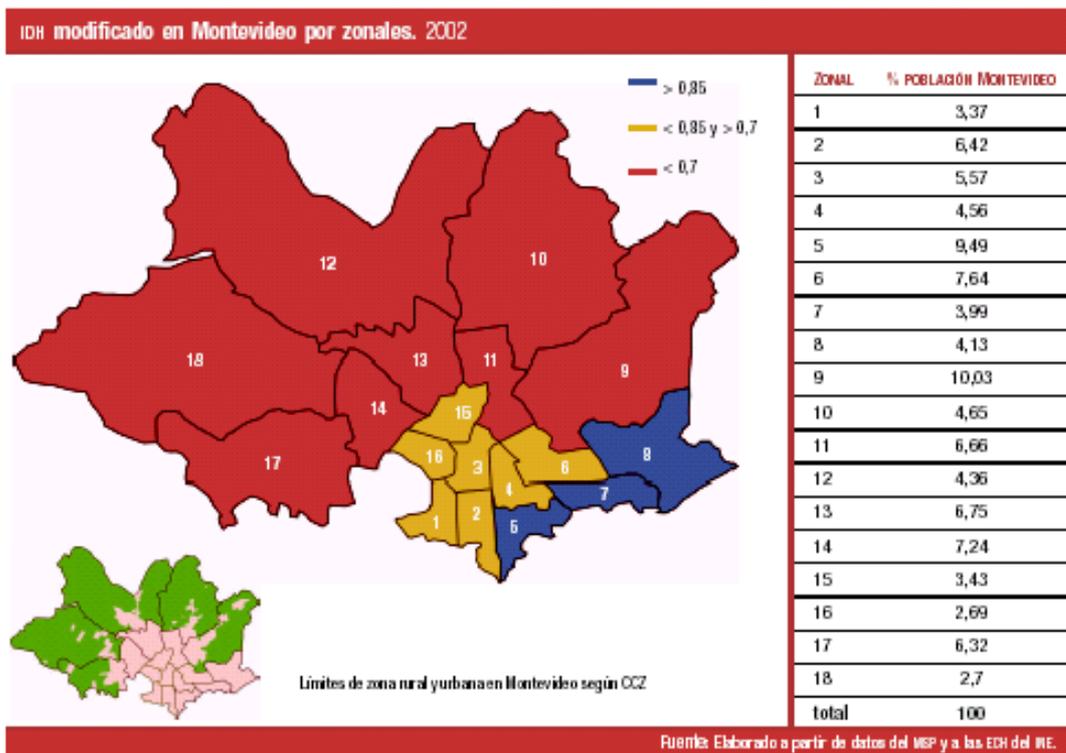
*Se observa una distribución espacial del desarrollo humano muy definida: las zonas costeras del este presentan el nivel más alto (zonales 5, 7 y 8), seguidas por las zonas centrales (zonales 1, 2, 3, 4, 6 y 16), y por último se ubican las áreas periféricas (9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 17 y 18). Los zonales más deprimidas en términos de desarrollo humano (17,18, 10) albergan asentamientos irregulares, de acuerdo con los datos del relevamiento realizado por el INE en 1998. Sin embargo, los zonales esconden heterogeneidades importantes y presentan puntos de concentración de la población carenciada, tal como se evidencia en el recuadro 7”.-<sup>13</sup>*

---

<sup>12</sup> PNUD, Ob.cit. pp. 62-63

<sup>13</sup> PNUD, Ob.cit., p.65 -66

Mapa 2



DESARROLLO HUMANO EN URUGUAY 2005 65

La información reseñada evidencia un crecimiento y agudización de las desigualdades en tanto se agranda la distancia entre sectores, se polarizan los vértices y se territorializa el proceso al localizarse la población por similitud de condición. Este proceso de segregación residencial<sup>14</sup> y fragmentación territorial expresa una segmentación socioeconómica, y es manifestación de una problemática muy compleja. Si bien se hace más evidente en Montevideo, no puede reducirse al caso, ya que algunos de los datos del informe del PNUD (2005) llama la atención sobre el conjunto del país.

A tales efectos interesa complementar esta advertencia deteniéndose en lo que van revelando otras investigaciones sobre desigualdad en Uruguay. El trabajo “Indicadores Socioeconómicos Departamentales 2003” realizado por el profesor Danilo Veiga, según datos al 2003, muestra la situación por departamentos. El análisis de la información elaborada nos da cuenta de evolución de la estratificación en la que se esbozan tendencias que permiten la agrupar los departamentos del interior del país según sigue:

<sup>14</sup> . Por segregación residencial con Ximena Baráibar vamos a entender “el grado de proximidad espacial o de aglomeración territorial de las familias pertenecientes a un mismo grupo social, sea que éste se defina en términos étnicos, de edad, de preferencias religiosas o socioeconómicas entre otras posibilidades. (...) La segregación territorial no alude solamente a una distribución diferencial en el territorio, sino también a la creciente polarización en la distribución territorial de hogares que pertenecen a categorías socioeconómicas distintas” (Baráibar en PNUD. Informe de Desarrollo Humano en Uruguay 2005, p.69)

- A) presentan signos de descenso  
 B) presentan signos de descenso con polarización  
 C) parece haber una compresión hacia el centro.  
 De acuerdo a las tendencias delineadas presentamos el siguiente cuadro<sup>15</sup>:

**Cuadro 24. Evolución de indicadores socioeconómicos por departamentos.**

<i>A) Descenso</i>	<i>B) Descenso con Polarización</i>	<i>C) Compresión hacia el centro</i>
<b>Artigas</b>	<b>Durazno</b>	
<b>Canelones</b>	<b>Florida*</b>	<b>Tacuarembó**</b>
<b>Cerro Largo</b>	<b>Lavalleja</b>	
<b>Colonia</b>	<b>Treinta y Tres</b>	
<b>Flores</b>		
<b>Maldonado</b>		
<b>Paysandú</b>		
<b>Rio Negro</b>		
<b>Rivera</b>		
<b>Rocha</b>		
<b>Salto</b>		
<b>San José</b>		
<b>Soriano</b>		

(\*) Florida muestra una evolución donde se amplía significativamente la base y el sector medio alto en detrimento de los sectores medio y medio bajo.; y , si bien el sector alto no aumenta mantiene una distancia de ingreso significativa con respecto del sector medio alto.

(\*\*) Tacuarembó muestra una situación donde desciende marcadamente el sector medio alto y medio bajo con ascenso de los sectores medio y alto, también, muestra una distancia considerable entre el ingreso del sector alto y del medio alto.

Por otra parte un análisis de los cuadros sobre estratificación según ingresos muestra para todos los departamentos una tendencia general de descenso y una importante, en algunos casos muy importante distancia entre el sector alto y el medio alto. Ese sector alto que se distancia en términos de ingresos concentra un pequeño porcentaje de la población de cada departamento. Por otra parte, impresiona el crecimiento del sector medio bajo y bajo.

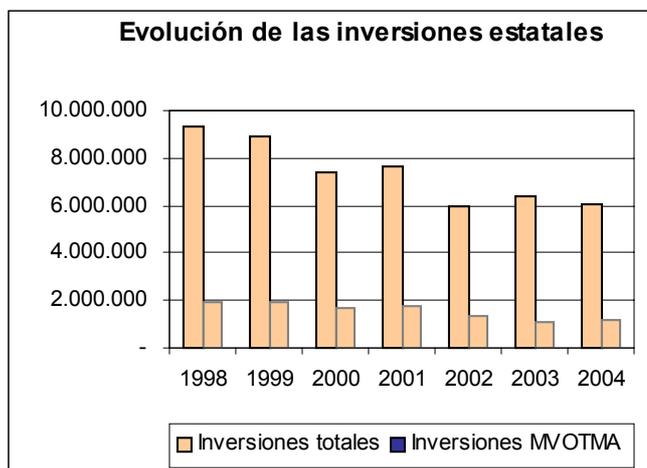
Sin pretender que los datos subrayados indiquen tendencias fuertes o definitivas, ciertamente constituyen un llamado de atención que reclama una aproximación inmediata y más minuciosa a los procesos de desigualdad y sobre todo de vulnerabilidad.

<sup>15</sup> . Cuadro elaborado a partir del análisis de los cuadros sobre Índice de Estratificación Social de los Hogares. Evolución 1998, 2002, 2003 correspondiente a cada uno de los departamentos del interior del país.

## 2.3. GASTO PÚBLICO E INVERSIÓN

Frente a la creciente demanda de respuestas el Estado uruguayo, debió enfrentar a su vez grandes restricciones ante la caída de sus ingresos, producto de la menor recaudación, y el peso creciente de su endeudamiento que, llegó a representar en 2004 un año entero de la producción uruguaya. Ello se reflejó en una caída del gasto público y en particular de las inversiones. Éstas se redujeron 36% entre 1998 y 2002 y al 2004 apenas se habían recuperado un 2%. Dentro de las inversiones del Estado la inversión en vivienda no fue una excepción. Pese a la existencia de una demanda creciente por vivienda, las inversiones del Ministerio se contrajeron 40% entre 1999 y 2004.

**Gráfico 15. Evolución de inversiones estatales**



Fuente: BCU

A ello se sumó la caída de inversiones del sector privado y en particular las vinculadas a construcción, la cual se redujo 36% entre 1999 y 2004. A este respecto es importante señalar que mientras la inversión privada en su conjunto creció 43% entre 2003 y 2004, la construcción apenas lo hizo un 15%, revelando una característica peculiar de la expansión de la economía uruguaya, ya que habitualmente ante una fase expansiva del ciclo suele ser el sector construcción el primero en responder. La escasa respuesta del sector de la construcción, de la cual también el Estado es responsable, afectó a su vez al mercado laboral, dado que además de tener fuertes derrames hacia otros sectores de la economía se trata de un sector altamente empleador de mano de obra y en particular de mano de obra con escasa calificación y perteneciente a los sectores de menores ingresos.

A la carencia de inversión tanto pública como privada se sumó el retiro de un actor sumamente importante para el mercado de la vivienda, éste es el Banco Hipotecario, que ante la crisis financiera de 2002 evidenció, entre otros, los problemas financieros de descalce de moneda y plazos que estaban presentes

desde hacía varios años pero que se habían ignorado. Este actor tenía un rol clave en el financiamiento de la vivienda y pese a su retracción no ha aparecido aún ningún otro capaz de sustituirlo y atender a la población de ingresos medios.

Este contexto plantea un escenario difícil para la nueva administración: por un lado, la población meta que debe atender directamente el Ministerio se ha incrementado. La baja de los ingresos y la pérdida de los puestos de trabajo ha generado un desplazamiento de la población hacia los déciles más bajos y con necesidades más urgentes que deben ser atendidas por los servicios del Estado. Por otra parte, el alto grado de endeudamiento heredado aún persiste, obligando al Estado a mantener ciertos niveles de austeridad fiscal, lo que implica una fuerte restricción para invertir. Por tal motivo, la política habitacional que se pretende implementar debe apuntar hacia el uso sustentable de los escasos recursos, de modo tal que la demanda que se satisface hoy no sea la misma que reaparece en unos pocos años.

## II.3. SITUACION HABITACIONAL

### 3.1. ASPECTOS GENERALES

En el contexto regional, Uruguay presenta un parque habitacional correcto, producto de la inversión histórica de nuestra sociedad en materia habitacional, herencia de un país con fuertes niveles de integración social y con presencia activa del Estado en materia de políticas públicas.

En términos comparativos con el estándar latinoamericano, Uruguay cuenta con un stock habitacional relativamente antiguo, con una aceptable o buena calidad constructiva y con posibilidades de una prolongada vida útil, siempre y cuando sea objeto de un mantenimiento sostenido. Sin embargo la falta de inversión en su mantenimiento ha generado crecientes grados de deterioro que podrían subsanarse en parte mediante reciclajes, reparaciones y mejoras constructivas en el confort interno, así como en materia de higiene.

En líneas generales, el país cuenta con ciertas fortalezas que son importantes en la construcción de una política habitacional:

- Baja tasa de crecimiento de población, asimilable a la de estados europeos (caracterizada por una baja tasa de natalidad y elevada emigración).
- Vivienda media de calidad de construcción original relativamente buena y habitualmente conectada a los servicios de infraestructura básicos (agua potable, saneamiento, electricidad, infraestructura vial).
- Sólidos antecedentes de reglamentaciones urbanas y de habitabilidad y adecuados registros de división catastral.
- Antecedentes importantes en el financiamiento y la construcción de viviendas por parte del Estado, con resultados cuantitativa y cualitativamente importantes, particularmente a partir de la promulgación en 1968 de la ley N° 13.728, denominada “Plan Nacional de Vivienda”, que se han complementado con aportes periódicos del sector privado, en gran parte sin financiamiento bancario (particularmente en las dos décadas siguientes a la aprobación de la ley de División Horizontal de la Propiedad del año 1946).

Sin embargo, las características de la situación socio - económica de los últimos años reseñada anteriormente, ha impactado fuertemente en lo habitacional, traduciéndose en dificultades para el acceso y la permanencia en las viviendas para alrededor del 40 % de la población, debido a la necesidad de orientar el ingreso fundamentalmente a la satisfacción de las necesidades básicas de sobrevivencia.

## **3.2 CONDICIONES ESPECÍFICAS DE LA SITUACIÓN HABITACIONAL**

### **3.2.1. CRECIMIENTO DE LA INFORMALIDAD Y LA PRECARIEDAD**

En las últimas décadas ha aumentado drásticamente la informalidad y la precariedad del sistema habitacional. Mientras la población en Montevideo disminuye en términos netos entre el periodo 1996 a 2004, 1.344.839 (1996) frente a 1.325.968 (2004) se estima que la población en los asentamientos informales está creciendo a un ritmo de un 10% anual. Ello implica básicamente, el abandono del mercado formal de la vivienda, como estrategia de sobrevivencia, y un previsible deterioro de las calidades de vida de las familias.

Según los datos del censo nacional fase 1 (INE:2004) en Montevideo viven en asentamientos informales 133.545 personas, según datos de la IMM, este número aumento a 185.000 personas, sobre un total de 1.325.968 (INE:2004) lo que representa más del 10 %del total de la población departamental.

Si consideramos la situación nacional, observamos que para un total de 3.241.003 habitantes (INE 2004), la población registrada en asentamientos es de 174.393, porcentaje significativamente menor a la situación de la capital.

A nivel urbano crecen las periferias en detrimento de las áreas centrales con la correspondiente carencia de servicios e infraestructuras, o el encarecimiento que significa para toda la comunidad, la extensión de las mismas.

A nivel urbano crecen las periferias en detrimento de las áreas centrales con la correspondiente carencia de servicios e infraestructuras, o el encarecimiento que significa para toda la comunidad, la extensión de las mismas.

En las áreas centrales crecen también la ocupación de viviendas deterioradas dándose la paradoja de que en áreas con creciente vaciamiento poblacional crecen los niveles de hacinamiento.

Por otra parte, es importante asumir, que en tanto la informalidad es mayoritariamente una estrategia de acceso a la vivienda y al suelo urbano, las acciones que desde el estado se han realizado para regularizar la situación habitacional de estas familias, implican para ellas erogaciones importantes de sus recursos en pagos de tributos, servicios de luz, agua, etc, que no pueden solventar, quedando nuevamente, la vuelta a la informalidad como alternativa.

Es decir, los 'asentamientos informales', la precariedad residencial, la precariedad urbana, son un fenómeno en el territorio, emergente de la

pobreza, expresión en el hábitat urbano de la exclusión social. Pero parte de este crecimiento de la informalidad y la precariedad, debe buscarse en las propias acciones del estado: tanto por la expectativa creada en torno a las “regularizaciones”, como por la creación directa de áreas residenciales precarizadas en la forma de unidades habitacionales, grandes conjuntos de núcleos básicos evolutivos, o conjuntos de viviendas “de emergencia” que devienen en definitivos.

### **3.2.2. MERCADO IMPERFECTO DEL SUELO URBANO.**

La consideración del suelo urbano, sustento básico de la habitación, es imprescindible para la concreción de las políticas habitacionales. La concepción de los programas de vivienda como proyectos de inversión, requiere de una cartera de tierras aptas para tal función, o sea con un adecuado entorno ambiental, servicios de infraestructura urbana y de apoyo a la vivienda.

El costo de construcción de los programas habitacionales incluye no solamente la obra edilicia específica, sino también la inversión en los diferentes servicios urbanos dentro y fuera del predio en que se implantan, para lo cual los organismos proveedores suelen realizar altas erogaciones, así como el mantenimiento preventivo adecuado de todas las obras, aspectos que inciden directamente en la calidad de vida y posibilidades de desarrollo de los destinatarios de las unidades. Es decir, la implantación de viviendas en terrenos carentes de los complementos habitacionales necesarios, no solo genera altos costos sociales por incremento de la marginación, sino costos directos sobre el presupuesto estatal en materia de salud, educación, seguridad e infraestructura por la multiplicación de redes y servicios.

La producción de suelo urbano, en tanto suelo apto para la residencia, dotado de los servicios y equipamientos necesarios, es básicamente el resultado de un esfuerzo y una inversión comunitaria, y consecuentemente, su valorización se produce en forma independiente de las acciones de sus propietarios particulares. En nuestro país, su comercialización y consumo, hacen de la tierra urbana un bien de atesoramiento y renta individual, que atenta contra su uso productivo y su adecuada utilización social.

Por otra parte, la especulación inmobiliaria del suelo, resultante del desarrollo urbano, hace que el acceso a la tierra resulte cada vez más difícil y costoso, lo que induce a alternativas tales como la ocupación de predios en forma ilegal y el desarrollo de la construcción informal, con las consecuencias ya señaladas.

Las ciudades latinoamericanas se han desarrollado históricamente dentro de una estructura híbrida, entre la formalidad e informalidad. Amplios sectores excluidos de estas sociedades viene accediendo al suelo mediante procesos informales e ilegales. Este acceso al suelo o bien surge de un mercado informal (loteo clandestino) o llega luego de una ocupación espontánea al mercado

informal, y luego se desarrolla a través de un proceso de autoconstrucción país, en forma generalizada, a partir de finales de la década del 70 y con mayor énfasis a partir de los 90, frente a la pasividad del estado por acción u omisión en la readecuación de políticas, instrumentos jurídicos e ideológicos basados en un país que desapareció, a cuyo modelo hiperformal el estado tendía.

El problema de una política de suelo urbano por parte del estado sigue siendo un debe que se arrastra y hace al mismo cómplice de un juego entre un mercado inmobiliario formal especulativo y volátil conviviendo con la informalidad o alentándola.

### **3.2.3. EXISTENCIA DE ESTOC SUBUTILIZADO.**

Paralelamente a los fenómenos de extensión de las áreas urbanas y al crecimiento de la informalidad, se produce un creciente fenómeno de desdensificación residencial urbana. De los 62 barrios de Montevideo, 35 barrios del área central pierden 50.000 habitantes en el periodo intercensal 85-96, casi el 10 % de la población.

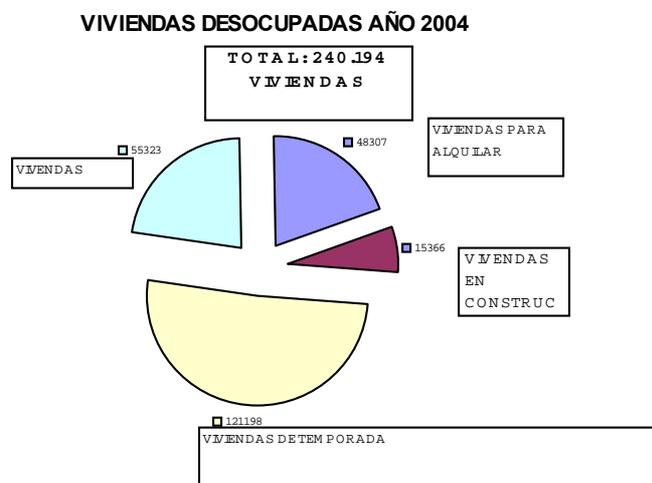
Si ampliamos el período de comparación, el peso relativo de la población de las áreas centrales en relación con la de la totalidad del departamento, pasó del 27,9% en 1963 al 19,1% en 1996. También se produce una reducción del peso relativo de la vivienda en las mismas zonas, pasando del 29,9% al 22,4% respectivamente, disminuyendo además el número promedio de habitantes por hogar, pasando de 3.2 en 1963 a 2.5 en 1996.<sup>16</sup> Esta situación implica, directamente la subutilización de estoc habitacional en la forma de servicios y equipamiento.

Las viviendas desocupadas aumentaron de 140.496 en 1996 a 240.194 en 2004. En el gráfico que se adjunta se muestra como se distribuyen las viviendas desocupadas al año 2004. Descontando las viviendas de temporada, hay 48.307 que estarían en espera para entrar en el mercado inmobiliario de alquileres. Por otra parte, las viviendas que están vacías y no están dispuestas a ingresar al mercado inmobiliario, son 55.323 y constituye el 4,34% del parque habitacional, inferior a 5% que se considera friccional en el sentido de que tienen algún problema que les impide ingresar al mercado inmobiliario.

---

<sup>16</sup> Ibidem

### Gráfico 16. Viviendas desocupadas en 2004



Fuente: Arq. W. Kok

Este stock de viviendas subutilizado, se relaciona directamente con la dificultad para acceder a una vivienda a través del arrendamiento, ya sea por ingresos informales, faltas de garantías de alquiler o disminución de los ingresos familiares.

No se tiene una información sistemática sobre el mercado de alquileres, sin embargo de los datos que se tienen surge que los alquileres han disminuido en los años recientes. De 1993 a 1997, el alquiler promedio de propiedades ofrecidas en los periódicos aumento 65% del incremento en el índice de precios al consumidor, y la relación alquiler a ingreso disminuyó en 40%. De marzo de 1997 a diciembre de 2003, el IPC aumentó 87%, mientras el índice de alquiler bruto aumentó 33% (página web de INE). En otras palabras, los alquileres brutos en términos reales se convirtieron en 30% más baratos, aproximadamente. Pero al mismo tiempo, los ingresos reales disminuyeron 40%, por lo tanto, para 1998 la relación alquiler a ingreso disminuyo a la mitad del valor que tenía en 1993, y ha permanecido estable o declinado levemente.

Otro tema a considerar es la existencia stock potencial de uso tanto en terrenos baldíos como en locales industriales en desuso. La potencialidad de estas áreas es su ubicación a nivel de las centralidades y zonas intermedias que permiten aprovechar las infraestructuras y servicios ya existentes en la ciudad. En el caso de Montevideo<sup>17</sup>, según datos del 2000 proporcionados por el Servicio de Catastro y Avalúos existía en Montevideo 9071 baldíos, de los cuales 2681 se encontraban en ubicados en el área central.

<sup>17</sup> Datos extraídos del Anteproyecto del Plan Especial de Vivienda de Interés Social elaborado por la Intendencia Municipal de Montevideo.

### **3.2.4. LA FALTA DE DISPONIBILIDAD DE FINANCIACIÓN HIPOTECARIA**

En la actualidad y luego de la crisis financiera de 2002, el crédito hipotecario para acceder a una vivienda es prácticamente inexistente.

El papel del Banco Hipotecario del Uruguay, ya sea mediante la financiación de unidades nuevas (en conjuntos habitacionales o por la vía de préstamos para construcción individual) como la adquisición o mejoramiento de unidades existentes (préstamos para adquisición de vivienda usada o refacción y/o ampliación de unidades existentes), ha sido fundamental, como lo indica el notorio incremento del porcentaje de hogares propietarios, que aumentó de 39,4 % en 1963 a 63 % en 1996.

En el período intercensal 1986-1996, el B.H.U. contribuyó al financiamiento de 36 mil viviendas nuevas, ya sea en conjuntos habitacionales como a través de préstamos individuales con destino a construcción, cifra que representa la cuarta parte de las unidades construidas en dicho lapso.

El 99% del crédito hipotecario total del país fue otorgado por el BHU y los bancos privados en su conjunto. Durante el período de 1998-2002, los bancos privados aumentaron sus préstamos según una tasa promedio anual de 9% en términos reales aumentando así su participación en la cartera hipotecaria total de 8,5% a fines de 1998 a 18,8% del total a mediados de 2002. Durante el mismo período, el valor de la cartera hipotecaria del BHU disminuyó según una tasa promedio anual de 18% en términos reales.

Pero la inestabilidad general del conjunto del sistema financiero llevó también al retiro de la banca privada en el otorgamiento de préstamos inmobiliarios. Es imprescindible la presencia de créditos a largo plazo para estructurar un plan habitacional sustentable y de largo aliento, que contemple tanto a los sectores de ingresos medios como a los de bajos ingresos.

### **3.3. LA CONSIDERACIÓN DEL DÉFICIT HABITACIONAL**

Es necesario abordar lo que se considera déficit habitacional para orientar las acciones en materia de vivienda.

Este déficit constituido por la situación de partida y la proyección de las necesidades para el quinquenio, ha sido siempre de difícil definición.

Ya desde el Primer Plan Quinquenal se ha planteado la necesidad de realizar “un estudio en profundidad sobre el déficit de vivienda y su localización en cada uno de los departamentos.”

En la actualidad los datos que se cuentan provienen del censo de 1996, el avance de censo realizado en 2004, y diversos estudios aportados por organizaciones publicas y privadas sobre estos datos.

Sin embargo surge la necesidad de profundizar estos estudios provenientes o de la realización de un nuevo censo a nivel nacional o otros estudios en caso de no realizarse en censo. Esto también consta como recomendación del Grupo Oferta y Demanda, que sugiere la realización del censo nacional en el 2006 y en el caso de no realizarlo, realizar estudios de carácter complementarios.

A efectos de una aproximación al tema podemos decir que el déficit habitacional esta constituido por las viviendas faltantes para satisfacer las necesidades habitacionales de toda los sectores sociales, sumado a aquellas viviendas que presenta carencias tanto en inadecuación a las necesidades de las familias que las habitan, como en niveles de confort, implantación territorial inadecuada vinculada a temas de ordenamiento territorial o medio ambientales y también situaciones de irregularidad e inestabilidad con respecto al estado dominial.

La conformación de nuevos hogares y la fragmentación de otros, son elementos, que en caso de insatisfacción, pasan a engrosar las necesidades en unidades de viviendas.

Desde 1985 al 2004 el crecimiento de los hogares fue de 198.676 con un promedio aproximado de 10.000 hogares anuales. Desde 1996 hasta el censo fase 1 del 2004 el promedio anual aumentó significativamente y son 11.450 hogares anuales. Para interpretar la tendencia del comportamiento demográfico, se puede ratificar el estudio sobre hogares realizado en el INE, por Alejandro Retamoso y Ana María Damonte:

*"Un rasgo particular de la constitución de los hogares es que el ritmo de crecimiento ha sido siempre superior al de la población. En ello han influenciado factores tales como mayor longevidad de las personas, los diferenciales de mortalidad por sexo, el aumento de la disolución de uniones, las nuevas formas de conformación de parejas, la emancipación temprana de los jóvenes del hogar y el mayor stock de viviendas, entre otros".<sup>18</sup>*

La tasa de formación de hogar urbano (1,9% en el período 1996-2003), es mayor que la tasa de crecimiento poblacional urbano (1.3 %), justamente debido a la reducción gradual del tamaño del hogar de 3.2 (1996) a 3.1 (2003). Tanto la tasa de crecimiento de la población como la formación del hogar,

---

<sup>18</sup>INE, SIGLO XX Las variables estadísticas relevantes, 1. Area Sociodemográfica, Fascículo 1. 3: La Familia y el Hogar. [www.ine.gub.uy](http://www.ine.gub.uy)

fueron más bajas en Montevideo (0,4 y 0,7 respectivamente) con respecto a tasa a nivel nacional.

Este crecimiento del número de hogares se da con algunas características específicas: disminución relativa de las familias nucleares típicas, incremento de las parejas sin hijos, de los hogares monoparentales en especial con jefatura femenina, de las personas que viven solas y la persistencia de un importante grupo de hogares extensos.

Desde el punto de vista de la estructura etárea el envejecimiento poblacional que caracteriza a la sociedad uruguaya repercute directamente en la situacional habitacional (12.6% de la población de 65 años o más de edad), dado que existe un número alto de hogares unipersonales constituidos por personas adultas, que generan necesidades habitacionales específicas tanto en las viviendas como en los servicios asociados.

Entre los jóvenes se identifica un aumento de la edad de emancipación que alcanza a los sectores medios, carencia de sistema de vivienda flexibles en su tenencia y aumento de los jóvenes que no estudian ni trabajan con una situación de insatisfacción de sus necesidades básicas.

### 3.3.1. DÉFICIT CUANTITATIVO

Largamente se ha debatido acerca de diversas estimaciones sobre el déficit habitacional cuantitativo, o sea las unidades faltantes en el estoc y cual es el impacto de las políticas habitacionales en su abatimiento.

Considerando los datos del Censo fase I del 2004 la cantidad de hogares a nivel nacional es de 1.061.719, mientras que las viviendas particulares y colectivas ascienden a 1.279.852 unidades. Si bien estos datos podrían conducir a la conclusión simplista de que no existe escasez de unidades de vivienda, esto se cuestiona a partir de algunas consideraciones.

**Cuadro 25. Crecimiento de población, hogares y viviendas**

	1963	Var. (%)	1975	Var. (%)	1985	Var. (%)	1996	Var. (%)	2004
Población total	2.595.510	7,4	2.788.429	6	2.955.241	7,1	3.163.763	2,4	3.240.887
Hogares part.	677.980	17,2	794.501	8,6	862.962	12,4	970.037	9,5	1.061.719
Viviendas part.	763.792	12,8	861.291	13,8	979.846	14,3	1.120.043	14,3	1.279.652

Un elemento a considerar es la definición de vivienda establecida para el INE<sup>19</sup>, en la medida que en esta consideración de vivienda, queda contabilizado todo

<sup>19</sup> “...es toda habitación o conjunto de habitaciones y sus dependencias que ocupan un edificio o una parte estructuralmente separada del mismo y que, por la forma en que han sido construidas o transformadas, estén destinados a ser habitadas por personas y en la fecha censal, no se utilizan totalmente para otros fines. El censo considera también vivienda a cualquier albergue, fijo o móvil en el que hay pernoctando una persona durante la noche anterior al día del censo.”

el parque habitacional de los asentamientos irregulares y toda vivienda precaria.

En el periodo de 1996 a 2004, se incorporan 18.000 viviendas anuales nuevas al parque habitacional, de las cuales 35% son de temporada; en el 65% restante se encuentran incluidas todas las unidades habitacionales que se construyeron en asentamientos (las cuales formarían parte del déficit cualitativo o del cuantitativo, si se tratara de viviendas irrecuperables)

En cuanto a las viviendas desocupadas, que pasaron de 140.496 (censo de 1996) a 240.194 (muestra censal 2004), se puede observar que este aumento fue fundamentalmente en las viviendas de temporada 69.809 (1996) – 121.198 (muestra 2004). Esto refleja fundamentalmente el incremento de la polarización en la distribución del ingreso a nivel nacional, más que la disminución del déficit cuantitativo.

**Gráfico 17.**



Fuente: Arq. W. Kok

De algunos documentos surge una estimación de este déficit:

- Un estudio realizado en el marco de la Comisión Social Consultiva de la Universidad de la República - Facultad de Arquitectura (C.S.C) realizó una estimación del déficit cuantitativo en 60.000 viviendas, de acuerdo a datos del Censo de 1996. Una actualización de dicha estimación para 2004, basada en la misma metodología y utilizando datos de la Fase 1 del Censo 2004 establece que el déficit se incrementó a alrededor de 80.000 viviendas.

**Cuadro 26. Estimación del déficit habitacional absoluto 2004.**

	País	Montevideo	Interior	Diferencia 2004-1996		
				País	Mdeo.	Interior
Hogares	1.061.719	456.616	605.103	91.682	31.336	60.346
Viv.part.ocup.	1.033.768	440.772	592.996	53.201	16.545	36.656
Viv.part.ocup.irrecup.	54.937	19.219	35.718			
Viv.part.ocup.obsoletas	48.942	21.078	27.864			
Viv.ocup.utilizables	929.889	400.475	529.414	47.855	15.067	32.788
Viv.part.desocup.	240.194	57.548	182.646	100.718	29.174	71.544
Id. de temporada	121.198	7.674	113.524	51.389	5.504	45.885
Id. friccionales	63.673	25.266	38.407	24.922	8.831	16.091
Id. irrecup. y obsoletas	5.559	2.256	3.303			
Viv.desocup.utilizables	49.764	22.352	27.412	21.955	13.565	8.390
Déficit absoluto	82.066	33.789	48.277	21.872	2.704	19.168
Porcentaje del déficit	100	41,17	58,83			
Porcentaje de hogares	100	43,01	56,99			

Fuente: Ing. Benjamín Nahum

- El documento del Plan Quinquenal 2000-2004 del MVOTMA, consideraba en el año 2000, un déficit absoluto de 62.868. Dicho Plan proyectaba un abatimiento del déficit a 39.681 viviendas al finalizar el periodo<sup>20</sup>, estimando una construcción por parte del sistema público de 45.000 viviendas, objetivo que no fue cumplido. En el caso del MVOTMA, principal actor del sistema público, la construcción de soluciones habitacionales nuevas en el periodo de referencia fue de 14.000 viviendas (11.000 para activos y 3.000 para pasivos).
- Importa además destacar, que las consideraciones del déficit cuantitativo del Plan Quinquenal 2000-2004, no especifican con claridad la situación de los asentamientos precarios o irregulares, si ellos están contados como demanda potencial o más bien integran el conjunto poco claro de las nuevas unidades producidas en el sector privado por autoconstrucción.

### 3.3.2. DÉFICIT CUALITATIVO.

La existencia de un déficit cualitativo, refiere no solo al mantenimiento y mejoramiento del estoc existente de viviendas en sus aspectos materiales sino también a la implantación en áreas sin servicios o degradadas y a la no resolución de las situaciones dominiales con respecto a la vivienda.

Los datos del censo de 1996, solo nos permiten acercarnos a una parte de ese déficit cualitativo.

<sup>3</sup> MVOTMA, Plan Quinquenal 2000-2004, pag.53.

**Cuadro 27: Déficit cualitativo de vivienda**

Déficit de Vivienda	Nº de Hogares	%
Total hogares urbanos	884.794	100
Déficit cualitativo	178.468	20,2
Solo 1 déficit	135.198	15,3
Solo hacinamiento	12.333	1,4
Solo alex	27.096	3,1
Solo reparaciones importantes	95.769	10,9
Dos déficit	36.224	4,1
No alex y hacinamiento	3.128	0,4
Reparaciones importantes y hacinamiento	7.009	0,8
Reparaciones importantes y no alex	26.087	3,0
Tres déficit	7.046	0,8
Reparaciones importantes, no alex y hacinamiento	7.046	

Nota: Alex: agua, luz y excretas

Dentro de este déficit cualitativo encontramos la mayoría de la producción pública de vivienda para sectores de menores recursos, que en general presentan tanto problemas de implantación, como inadecuación a las necesidades reales de la conformación familiar de sus adjudicatarios, como también problemas con la propiedad generando inseguridad en la permanencia.

#### A. SITUACIÓN DOMINIAL

Los datos censales no permiten discernir de entre las familias que se identifican como propietarios, el porcentaje que tienen una situación irregular de tenencia. Sin embargo son detectables las situaciones de irregularidad existentes en las soluciones habitacionales construidas por el estado.

Un porcentaje considerable de propietarios de apartamentos con hipotecas del BHU no tienen documentos de propiedad, por las propias carencias de la Institución bancaria. Esta misma situación se repite en las soluciones habitacionales construidas por el MVOTMA, con el agregado en muchos casos de problemas dominiales con respecto al suelo donde los conjuntos habitacionales fueron construidos, lo que dificulta la resolución del tema de la tenencia para los beneficiarios.

Si a esto se le suma los altos índices de morosidad se puede observar que potencialmente estos sectores ven amenazada su permanencia en la vivienda que tienen actualmente.

## B. HACINAMIENTO

El período intercensal muestra que crece al número de hogares con más de 2 personas por habitación. El hacinamiento es una condición central de la pobreza, y tiende a exacerbarla afectando las condiciones de la vida cotidiana de las familias. Considerando que el 78 %<sup>21</sup> de las familias que viven en condiciones de hacinamiento se declaran propietarias, una parte importante del abatimiento del déficit habitacional no requiere de la construcción de soluciones nuevas sino la posibilidad de ampliación de lo existente.

## C. MANTENIMIENTO Y CONSERVACIÓN

Por otra parte, se estima que más de un 90% de las viviendas habitadas por los hogares de menores ingresos requiere reparaciones importantes.

**Cuadro 18. Estado de las viviendas por categorías**

TOTAL		Hogares urbanos	Necesita reparaciones				No necesita reparaciones		Ignora
			Importantes		Pequeñas				
<b>Total</b>	100%	884.794	20%	179.613	43%	378.692	37%	326.489	0%
<b>Categoría I</b>	29,8%	263.669	0%		1,2%	3.164	98,8%	<b>260.433</b>	0%
<b>Confortables</b>	5,3%	46.894	0%		6,7%	3.142	93,1%	43.658	20%
<b>Medianas</b>	24,5%	216.775	0%		0,0%	22	100,0%	216.775	
<b>Categoría II</b>	50,0%	442.397	0%		85,0%	<b>376.120</b>	15,0%	66.277	0%
<b>Mediana</b>	21,3%	188.461	0%		100,0%	188.461	0,0%		
<b>Modesta</b>	28,7%	253.936	0%		73,9%	187.659	26,1%	66.277	
<b>Categoría III</b>	20,3%	179.613	99,8%	<b>179.334</b>	0,2%	279	0,0%		0%
<b>Mediana</b>	3,3%	29.198	100%	29.198	0,0%	-	0,0%		
<b>Modesta</b>	13,5%	119.447	100%	119.447	0,0%	-	0,0%		
<b>Precaria</b>	3,5%	30.968	99,1%	30.689	0,9%	279	0,0%		

Fuente: CREDIMAT

En el período intercensal hubo un crecimiento del 8% de viviendas no recuperables que se eleva casi al 14% en el interior urbano.

En Montevideo es mayor el porcentaje de viviendas que no requieren reparaciones, mientras que en el Interior se destacan las que necesitan reformas y arreglos pequeños y existe un porcentaje algo mayor que en la capital de unidades que requieren de obras importantes, por lo que una política regional de mantenimiento y mejoramiento del parque habitacional deberá priorizar los centros urbanos del Interior de la República.

Es posible afirmar que si bien las acciones del estado estuvieron dirigidas en un alto porcentaje a la franja de menores ingresos, donde se concentra la mayor demanda, éstas no evitaron el crecimiento explosivo de los asentamientos, ni lograron contener en forma significativa la emergencia

<sup>21</sup> Datos del censo 1996

habitacional producto de la reproducción de la pobreza crítica y de la creciente exclusión social. Tampoco se detuvieron los procesos de vaciamiento de las áreas centrales y se consolidaron los procesos de segregación socio-espacial de las ciudades

Las posibilidades de acceso de los hogares a una solución habitacional digna está condicionada por una pluralidad de factores económicos, sociales y políticos que exceden la consideración exclusiva de su nivel de ingresos.

Actualmente es posible conjeturar que paradójicamente, el esfuerzo familiar que buscó construir condiciones de seguridad a partir del “logro de la casa propia”, presenta hoy signos de vulnerabilidad dado los cambios reseñados en la distribución del gasto de las familias, en la inestabilidad laboral de perceptores de ingresos y en las limitaciones del financiamiento en el campo habitacional.

Desde la perspectiva económica, las alternativas de solución habitacional para los diversos estratos socioeconómicos están condicionada por el funcionamiento de los mercados de vivienda, arrendamiento y tierras, tanto formales, como informales. Se trata de mercados segmentados por estar vinculados a estratos socioeconómicos, pero que al mismo tiempo no son independientes entre sí. Sin duda, el funcionamiento de los mismos está altamente influenciado por el impacto de las políticas públicas sectoriales en el largo plazo (BHU primero y BHU-MVOTMA después) y el efecto directo o indirecto del sistema de políticas sociales y económico-financieras. Los programas de regularización de asentamientos, así como las acciones u omisiones del estado en relación a la protección de los derechos de propiedad han influido fuertemente en las opciones de los hogares y los propietarios de tierras en áreas periféricas.

Por otra parte, se constata una falta de correspondencia entre oferta y demanda en nuestro sistema habitacional, tanto por el desfase socioeconómico entre la capacidad de acceso de las familias y la oferta de vivienda, como por un desfase territorial, que dan cuenta de elementos a considerar de igual importancia que el déficit cuantitativo y cualitativo.

La conclusión primaria y necesaria, - cuyas especificaciones vendrán a partir del procesamiento de datos estadísticos actualizados<sup>22</sup>- afirma que la política habitacional debe orientarse con una mayor y definida intensidad al abatimiento del déficit cualitativo y a definir con la mayor precisión y ajuste posibles la demanda en su expresión socio-territorial. No se trata de establecer una falsa oposición entre déficit cualitativo y cuantitativo, sino de definir estrategias y programas adecuados a la realidad actual. Esto implica la decisión política de

---

22 Las nuevas autoridades del INE han informado que el censo se realizaría en el 2010, pero que se hará el año próximo una encuesta de gastos e ingresos en la que podría incluirse un módulo de vivienda. Asimismo se está acordando con este organismo la realización de la Encuesta de Vivienda y Arrendamiento la que se realizaría a la misma muestra de la Encuesta Continua de Hogares.

romper con el esquema de pensamiento que supone que la problemática habitacional se resuelve exclusivamente con la construcción de vivienda nueva.

Los programas dirigidos a cubrir los aspectos del déficit cualitativo fueron históricamente anecdóticos y claramente marginales en el periodo 2000-2004.

Si bien, el objetivo principal debe apuntar a disminuir en forma paulatina el déficit cuantitativo y el cualitativo, el centro de las acciones en esta etapa debe estar dirigida a políticas o programas de acciones sobre el estoc, priorizando y estimulando acciones que supongan densificaciones de las centralidades urbanas, recalificaciones en calidad de espacios de las áreas intermedias, periféricas y degradadas de las ciudades, evitando la extensión de infraestructuras e informalidad en los usos del suelo particularmente en el área metropolitana.

Gran parte de ese déficit cualitativo se encuentra en las propias acciones del estado, que sucesivamente han sido dejadas de lado por las nuevas administraciones, que generan a su vez sus propios instrumentos. En necesario una mirada responsable desde el Estado que atienda los problemas de diversa índole que él mismo ha generado.

Aprovechar la inversión histórica de la comunidad, el capital social de los destinatarios, corregir y adecuar lo ya hecho, y asumir que la responsabilidad del Estado trasciende las administraciones y que la generación de una política habitacional, trasciende el periodo acotado en el tiempo de un Plan Quinquenal, es el desafío en la construcción de una política real de hábitat que apunte a la dignificación de la población atendida en una concepción integral de ciudadanía.

El abatimiento del déficit cuantitativo estimado implicaría una inversión no menor a las 120.000.000 de UR, es decir 30.000.000.000 pesos uruguayos. Si consideramos que al menos un 78% de la población no puede hacer frente por sí sola a los costos de una vivienda en relación con sus ingresos, y por lo tanto requiere del apoyo del FNVyU, ya sea en forma de subsidio total o parcial o de un préstamo asequible, se concluye que el MVOTMA debería financiar con sus propios recursos alrededor de 62.000 viviendas, implicando una inversión no menor a 94.000.000 UR, o sea \$U 23.400.000.000 en el quinquenio, monto que triplica lo recaudado en el período por concepto de FNVyU.

La alternativa de un aumento del impuesto a los sueldos para incrementar lo recaudado por el FNVyU se presenta como un imposible en la actual situación de las economías familiares, y como injusto en la medida que no implica una redistribución real de la riqueza. Por otra parte, la aplicación de un impuesto equivalente patronal del sector privado sería totalmente insuficiente, ya que solo significaría un aumento aproximado del 20% en los recursos del FNVyU. En ese sentido, la voluntad planteada en el ámbito del gobierno de una reforma tributaria en la forma de impuesto a la renta de las personas físicas, prevista a

implementarse en forma paulatina a partir del año 2006, y la constatación de la tendencia históricamente decreciente en la forma actual de conformación del FNVyU construyen un escenario de oportunidad en el presente quinquenio para colocar en la agenda y legitimar la financiación de las políticas de vivienda y darles sustentabilidad a largo plazo.

En suma, en este marco, el plan quinquenal plantea la construcción de una nueva política habitacional que sienta las bases para hacerla sustentable desde el punto de vista de su impacto social, económico, territorial y ambiental; la atención a maximizar y aprovechar la inversión habitacional que la población en su conjunto ya ha realizado, atendiendo a permitir el acceso a una vivienda digna y apropiada; el abatimiento del déficit cualitativo que las acciones públicas han generado históricamente y la disminución paulatina del déficit cuantitativo acumulado, apostando a potenciar los recursos insuficientes del FNVyU para incrementar el ahorro y la inversión del capital privado.



# **CAPÍTULO 3**

## **HACIA UNA NUEVA POLÍTICA HABITACIONAL**

### III.1. EL PLAN QUINQUENAL DE VIVIENDA.

En el complejo escenario actual sucintamente descrito en el capítulo anterior, le corresponde al actual gobierno la elaboración y la futura gestión del nuevo Plan Quinquenal de Vivienda 2005-2009.

Entendemos que en la actual coyuntura es indispensable, la construcción de una nueva política que enfrente la situación de crisis habitacional, y cuyo proceso de construcción sea parte esencial de los objetivos estratégicos del plan. Una herencia de la administración anterior en compromisos pendientes y recursos comprometidos para los primeros años, genera una paradójica “ventana de oportunidad” para la recomposición de las nuevas políticas. Crisis y oportunidad crean las condiciones para la construcción del nuevo Plan Quinquenal, y determinan el desafío del cambio.

La relación existente entre los recursos fiscales previstos, debitados los compromisos generados por la administración anterior y su relación con la demanda real, el estado de los ingresos de las familias y su capacidad de pago, hacen pensar en el Plan Quinquenal inexorablemente como una política de estado, cuyo mayor énfasis debe ser concretar una nueva política habitacional sustentable. Las bases de desarrollo de esa política son un objetivo específico de este Plan, dada la escasa posibilidad de paliar significativamente la situación de la demanda habitacional creada y propiciada por las propias políticas aplicadas.

En la confección del PQ han participado diferentes organizaciones sociales, empresariales, académicas, representantes de los gobiernos locales y del estado relacionadas al tema de la vivienda, a través del Grupo Asesor de la DINAVI, elaborando recomendaciones para el Plan<sup>23</sup>. Este Grupo Asesor fue convocado por primera vez<sup>24</sup> desde su concepción en la Ley Nacional de Vivienda de 1968, y se prepara a ser un actor importante y permanente en el seguimiento y gestión del mismo durante todo el quinquenio.

Ya sea tanto por las condiciones de crisis reseñadas, por la oportunidad que se presenta, y sobre todas las cosas, por la garantía que implicará la integración de los actores sociales en los procesos de gestión y seguimiento, es necesario crear un plan que sea flexible y activo, posible de corregir y mutar, permitiendo la construcción de los instrumentos y programas más adecuados a las situaciones que se vayan desarrollando. Debemos evitar un plan rígido como en general eran confeccionados en los períodos anteriores, que se transforme en letra muerta y cuya evaluación de metas y el cumplimiento de las mismas sea intrascendente para la sociedad, o peor aún, se transformen en un problema y no en una solución.

---

<sup>23</sup> Ver recomendaciones en Documento Final Grupo Asesor . Informes de los Grupos de Trabajo.

<sup>24</sup> Se adjunta convocatoria oficial y decreto presidencial correspondiente.

Un plan que sea evaluable por su impacto en la calidad de vida de la sociedad, en base a la satisfacción real de hábitat de la población y no atado a la cantidad de viviendas por franja de ingreso, en una concepción cuantitativa y economicista que simplifica hasta el absurdo la complejidad real del problema. Para ello es imprescindible la construcción de indicadores de calidad de los cuales hoy carecemos. El monitoreo de la realidad habitacional y su evaluación cualitativa deberá ser otra de las construcciones en el desarrollo del plan. De ello dependerá la definición de la población meta de las políticas de vivienda de interés social atendida por los recursos del Plan Quinquenal.

### III.2 ROL DEL MVOTMA Y DINAVI

El cambio fundamental lo constituye una nueva misión del Ministerio, integrando a las tres Direcciones Nacionales, como generador de la política pública en materia de hábitat y como articulador de los diferentes actores y agentes en la construcción de esta política.

El MVOTMA debe asumir el rol rector en materia habitacional estableciendo e implementando las políticas que orienten el accionar de otros organismos del Estado que se encuentran en su órbita: BHU, MEVIR y OSE y al mismo tiempo, la necesaria articulación con aquellos relacionados al sistema habitacional: PIAI, Intendencias Municipales, UTE, Dirección Nacional de Catastro, etc.

A esto debe agregarse necesariamente, 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 de vivienda y controlando y desestimulando las contrarias.

El objetivo central de esas políticas será mejorar las condiciones habitacionales de la población, considerada ésta en su diversidad (socio-económica, etaria, étnica, cultural, de género) en términos de **propender a garantizar un derecho ciudadano**.

Por otra parte, por sus propias características, la atención de aquellos sectores de población en situación de emergencia social y económica, que no tienen capacidad para acceder al mercado de la vivienda solamente podrá ser realizada por el MVOTMA.

### III.3. CRITERIOS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE LAS POLÍTICAS HABITACIONALES.

En tanto responsable a nivel nacional de las políticas habitacionales el Ministerio sostendrá una atención al conjunto de la población, con especial

atención a los sectores de menores ingresos y a las emergencias sociales. Sin embargo, en tanto se busca iniciar una transformación profunda, se atenderá esta prioridad en el marco de la universalización de programas que presenten alternativas para el conjunto de la población. Se combinará universalización de programas y asignación de recursos privilegiada para los sectores de menores ingresos y/o en emergencia social.

A los efectos de conjugar la perspectiva global y los énfasis, se sostendrá un enfoque que caracterizará el desarrollo de las políticas a través de las siguientes miradas o criterios:

### **3.1 DESDE LA INCLUSIÓN E INTEGRACIÓN SOCIAL.**

El problema habitacional se inscribe en el contexto de una sociedad caracterizada por procesos crecientes de empobrecimiento y exclusión así como de polarización, circunstancia que obliga a subrayar el carácter necesariamente inclusivo de una política orientada a resolver la cuestión.

La situación habitacional y el acceso a la vivienda juegan un papel distinto según los sectores de población en relación a la globalidad de su condición social. Para los sectores de menores ingresos la vivienda es un paso para iniciar procesos de integración social, siendo imprescindible el contar con "rutas de salida" a la situación de marginación. El problema central de estos sectores es la insuficiencia de ingresos, la pobreza y la exclusión de los bienes materiales y simbólicos y de los servicios necesarios en el mundo contemporáneo. Preponderantemente su solución pasa por el trabajo y, concomitantemente, por los accesos que abran otras políticas sociales y económicas que contribuyan a su proceso de integración social.

En consecuencia, la política habitacional deberá considerar alternativas que, además de responder a las necesidades de vivienda, faciliten procesos de integración.

Para otros sectores sociales el acceso a una solución habitacional puede constituirse en un soporte necesario para prevenir procesos de movilidad social descendente y /o pérdida de calidad en las condiciones de vida.

#### **3.1.1. LA CENTRALIDAD DEL TRABAJO COMO MECANISMO DE INTEGRACIÓN Y OTRAS MODALIDADES DE INSCRIPCIÓN, PERTENENCIA Y PARTICIPACIÓN SOCIAL.**

Las políticas sociales como vías de efectivización de derechos y realización de necesidades sociales, ni deben atarse a la condición de trabajador ni dejarse libradas a los mecanismos del mercado económico. Por ese motivo, es preciso afirmar la centralidad del trabajo sin absolutizarlo. Éste representa la fuente

más general de ingresos, un espacio de inserción y de acceso a un conjunto de mecanismos de integración y participación en la sociedad.

Sin embargo, el trabajo no debe ser el único mecanismo para alcanzar ciudadanía efectiva, porque la universalidad de un derecho requiere vías de acceso reales y equitativas para toda la población. Ésta no se constituye sólo por trabajadores adultos o adultas, sino por una diversidad de situaciones que se manifiestan desde los niños hasta los enfermos crónicos, lo que nos muestra una complejidad de situaciones y condiciones. Si no existen capital, renta o patrimonio familiar, la satisfacción y realización se torna una sobrecarga a la responsabilidad de los trabajadores, es preciso redistribuir esta responsabilidad habilitando nuevas vías de ciudadanía para los sectores populares.

Una política habitacional deberá constituirse como un espacio de creación y ampliación de ciudadanía asegurando la realización de las necesidades habitacionales para todas las personas con un acceso y permanencia en igual dignidad.

*“Dado que la inclusión social no es un efecto inmediato de la obtención de un producto o un resultado de un proyecto concreto, es necesario tener una visión estratégica, a mediano y largo plazo, fortaleciendo procesos y actores, ya en el corto plazo que los desarrollen y fortalezcan. El corto plazo implica atender la urgencia pero privilegiando dentro de lo comprometido, aquellas líneas de actuación que mejor se inserten en esta perspectiva.”<sup>25</sup>*

En consecuencia, los programas habitacionales buscarán 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.

### **3.1.2 UNA POLÍTICA TRANSFORMADORA QUE MIRE LA GLOBALIDAD Y LA INTEGRALIDAD.**

Empobrecimiento y exclusión social son dos caras de un proceso central de marginalidad que se manifiesta en las desigualdades y brechas frente a la educación, la salud, la seguridad y la protección social y que conforman una grave deuda social. Cada persona del sector más segregado ha sido conducida a una condición de inferioridad o de imposibilidad, tanto para ingresar al mercado de trabajo como para participar social y políticamente. La política social junto con la económica deberá alterar esta situación incidiendo en los procesos estructurales, sin aislar a un sector de población, sin compartimentar vías y sin absolutizar una de ellas. O sea, no se dirigirá a la franja más extrema como tampoco a un único satisfactor.

---

<sup>25</sup> Ver Documento Final Grupo Asesor . Informe Grupo de Trabajo “Políticas habitacionales e Inclusión”

Así las políticas habitacionales deberán confluir y articularse con las políticas de protección y de promoción en salud, educación y participación para mejorar la calidad de vida de los sectores populares, favorecer la convivencia y potenciar la satisfacción y realización de otras necesidades sociales. Sin lugar a dudas la articulación prioritaria en esta etapa será con los diversos componentes del plan de emergencia de modo de poder desarrollar acciones de mayor integralidad hacia las familias destinatarias del mismo.

“Una Política Integral implica: en lo social, participación del beneficiario directo de la misma en las distintas instancias del proceso de acceso a la vivienda; en lo territorial, una localización accesible, integrada físicamente y eficiente para la comunidad, controlando la expansión urbana y densificando las áreas consolidadas y en lo económico, fortalecer a la vivienda y hábitat como activo económico de los hogares involucrados, estimulando la vivienda y hábitat productivo.”<sup>26</sup>

### **3.2. DESDE LA PARTICIPACIÓN Y LA DESCENTRALIZACIÓN**

La descentralización con participación ciudadana es un espacio de construcción, pues se trata tanto de un proceso paulatino de transferencia de capacidades de decisión y delegación de funciones y decisiones a los órganos locales, así como de un impulso de fortalecimiento de la sociedad civil, en las formas peculiares en que la misma se organiza en cada realidad departamental / regional. En una perspectiva histórica, este proceso se presenta como irreversible.

En su implementación es necesario incorporar el enfoque del desarrollo local, dado que *“la perspectiva del desarrollo local sustentable es generadora de identidades, de relaciones y tejidos sociales que son soporte de valores sociocomunitarios y que constituyen, en muchos casos los principales activos de los barrios y comunidades”*.<sup>27</sup>

En este sentido, la relación con las Intendencias municipales es un espacio a construir, para lo cual el Ministerio cuenta con el potencial que significan las oficinas del Interior. Ellas deben concebirse y encauzarse para ayudar a territorializar las políticas definidas por el Ministerio y para acercar las realidades locales a las políticas nacionales. De esa manera el MVOTMA puede convertirse progresivamente en un impulsor de desarrollo local y regional en todo el territorio.

*“ En el plan de desarrollo habitacional deberán participar todos los actores públicos.- Ministerios, Intendencias, Servicios Descentralizados, Entes Autónomos; los actores privados en la financiación y negociación,*

---

<sup>26</sup> Ver Documento Final Grupo Asesor . Informe Grupo de Trabajo “Políticas habitacionales e Inclusión”.

<sup>27</sup> Ver Documento Final Grupo Asesor . Informe Grupo de Trabajo “Políticas habitacionales e Inclusión”

*los actores sociales que agrupan usuarios, organizaciones sociales, gremiales*<sup>28</sup>

La participación es un derecho de las personas, o sea, derecho de todas y todos los integrantes de una sociedad. Refiere a la afirmación y al reconocimiento del carácter insustituible de cada individuo en los asuntos que le competen individual y/o colectivamente. En una sociedad estratificada y con crecientes procesos de desigualdad y exclusión, la participación es reivindicación y ejercicio de la palabra propia, presiona hacia una mayor democratización. Implica poder expresar y sostener la propia perspectiva, incidir e intervenir desde el inicio en el debate y en la decisión y configuración de las orientaciones, modalidades y productos del quehacer social que efectivizan necesidades y derechos. Es así un objetivo y principio operativo que deberá atravesar a la política habitacional del Ministerio, con metas y exigencias específicas.

En primer lugar exige un reconocimiento de la participación como deuda y desafío. La situación en términos de participación reclama una transformación de ritmos y procedimientos, para habilitarla y hacerla viable a los distintos sectores y actores involucrados en la problemática habitacional. Exige crear mecanismos de información, de toma de decisión, de gestión y de evaluación que permitan a todos los involucrados intervenir en la definición de la política y de sus programas, ejercer un control ciudadano de la implementación e intervenir en los procesos e instancias de evaluación. Se trata de construir un perfil e iniciar un camino de interlocución, de diálogo, en algunos casos, de cogestión.

En segundo lugar exige reconocer que no existe mucha experiencia acumulada de políticas nacionales donde la participación sea objetivo y principio operacional. Tradicionalmente, las políticas se han definido e implementado dentro de la órbita de los decisores estatales, cobrando modalidades diversas (incluida la de delegar en operadores privados). Diseños y prácticas, mayoritariamente, han escindido decisor / destinatario, mediados estos por la oferta de programas-producto que el primero ponía a disposición. La modalidad predominante fue el servicio o la prestación que, a lo más, previó instancias y formas marginales de participación de los destinatarios o que privilegió a ciertos interlocutores sobre el conjunto de los involucrados. Se hace necesario ir hacia una participación real, democratizando el acceso a ella.

El ministerio interactúa con sectores no solo heterogéneos sino muy desiguales, por lo cual le cabe una especial responsabilidad en la apertura de canales y mecanismos que ubiquen a todos en condiciones de interlocución. Debe crear las modalidades que habiliten a una participación equitativa de los involucrados, apostando a una redistribución del poder.

---

<sup>28</sup> Ver Documento Final Grupo Asesor . Informe Grupo de Trabajo “Políticas habitacionales e Inclusión”.

En tercer lugar recordemos que la participación como práctica se inscribe en los procesos relacionales y prácticas específicas, en nuestro caso del acceso a condiciones habitacionales dignas, inscriptos en procesos sociales y económicos, como también institucionales complejos. Es preciso diseñar canales y mecanismos con suficiente legitimidad y reconocimiento como para expresar y considerar efectivamente las necesidades, intereses y perspectivas sobre la cuestión habitacional.

Directamente ligada a la participación, aparece el empoderamiento o apoderamiento como proceso de acceder al ejercicio de la autonomía y de la participación por parte de aquellos sectores sistemáticamente marginados y sometidos al designio de otros en el ejercicio de derechos sociales básicos. Es responsabilidad del gobierno contribuir a alterar esta situación en el respeto a igualdad dignidad de todos los ciudadanos.

Metodológicamente requiere pensar la política social como creación participativa (políticos, técnicos y población) de modos de vivir, habitar y convivir más que la creación de satisfactores. Proponer pero también reconocer y validar propuestas de otros actores. Llevar a la discusión y a la elaboración compartida propuestas y experiencias, tanto del ministerio como de los actores involucrados en la problemática habitacional. Recuperar críticamente la experiencia propia y la de los otros. En este sentido, la totalidad de sectores que conforman la población meta son interlocutores privilegiados, particularmente, el sector que depende exclusivamente del accionar público. Se trata de establecer otra relación entre Estado y población, así como entre sus distintos sectores. Buscar la equidad desde una transformación de las relaciones de poder y del poder<sup>29</sup>, desde la perspectiva del polo débil en cualquiera de las redes de poder en juego para jerarquizarlo.

En este sentido la política social puede entenderse como práctica social y sistema institucional constructor de ciudadanía en la medida en que sea habilitante para que los supuestos sujetos de derecho se conviertan en tales. Así una política social es también aprendizaje de derechos y responsabilidades y creación de un encuadre institucional habilitante<sup>30</sup> e impulso de proceso emancipador, es el comienzo de un proceso pedagógico político y no sólo el comienzo de uno o unos programas sociales.

### **3.3. DESDE EL TERRITORIO.**

---

<sup>29</sup> . En los párrafos que siguen reconocen la influencia del pensamiento de la Dra. Estela Grassi, investigadora y docente de política social en la UBA (Universidad Nacional de Buenos Aires).

<sup>30</sup> . De las múltiples referencias sobre esta perspectiva se recurrió al trabajo de Elizabeth Jelin “La construcción de la ciudadanía: entre la solidaridad y la responsabilidad” en E. Jelin y Eric Hershberg (coordinadores) *Construir la democracia: derechos humanos, ciudadanía y sociedad en América Latina*, Ed. Nueva Sociedad, Venezuela, 1996, pp.113-130

La polarización y la exclusión engloban un fenómeno mucho más complejo, siendo la segregación territorial una manifestación concreta de los fenómenos de fragmentación que crecientemente afectan a nuestra sociedad. En dicho marco es indispensable detener los procesos de crecientes desequilibrios socio-urbanos.

Para ello es necesario un proceso de profundización del diagnóstico, elaboración de programas y herramientas a ser aplicadas, procurando dotarse de instrumentos para actuar con alto grado de eficacia social que conduzcan a detener y/o revertir la segregación territorial. Una base será una planificación que contemple la heterogeneidad social en referencia a las condiciones del territorio donde se ubican las alternativas habitacionales.

Este enfoque se fundamenta en que “los actores intervinientes no son individuos aislados, sino que pertenecen a distintos grupos identitarios que una cultura modernista y globalizadora ha tratado de homogeneizar como simples consumidores de mercancías o destinatarios de proyectos focalizados. Esta homogeneización por rama de actividad, estrato de ingresos, edad, etnia o género que es necesario re-conocer, pero no imponer, no implica, en consecuencia, necesariamente su localización territorial o edificación segregada o excluida de las imprescindibles redes interculturales que hacen a la sociedad y a la democracia como algo más que la sumatoria de guetos.”<sup>31</sup>.

Por otra parte, las políticas habitacionales deben necesariamente converger con la lógica de un territorio ya construido, buscando la máxima utilización de la infraestructura y el equipamiento existente, las redes sociales y las oportunidades, acompañando los desarrollos económicos, densificando las áreas subutilizadas, completando los tejidos urbanos preexistentes. Asimismo, es imprescindible poner en el plano de la discusión pública, el significado social y económico del suelo urbano y su relación con las áreas rurales.

### **3.4 LA DEMANDA COMO FACTOR PRINCIPAL**

La intervención habitacional en el marco de la política nacional deberá partir de reconocer los requerimientos de la demanda. Esto supone una conducta proactiva del Estado que parta del problema habitacional expresado a través de la demanda y no de los intereses de los diversos actores ligados al área desde la oferta. En realidad ésta debe ser canalizada para la satisfacción de la necesidad habitacional real.

El centrarse en la demanda supone jerarquizar una nueva visión en el diseño de la política habitacional. Síntoma de la ausencia de ella es la carencia de una medición adecuada y actualizada de la demanda, circunstancia que resulta uno

---

<sup>31</sup> Ver Documento Final del Grupo Asesor. Informe Grupo de Trabajo “Políticas Habitacionales e Inclusión Social”

de los principales obstáculos a superar por la presente administración. Su calificación y territorialización resulta ineludible a efectos de poder diseñar e instrumentar una eficaz política habitacional, tanto desde el punto de vista económico como social.

Esta perspectiva implicará asimismo rever la política de subsidios de manera que los mismos lleguen efectivamente a los destinatarios y no se desvíen hacia otros sectores de la sociedad.

Esta visión determinará un cambio de enfoque importante para todos los sectores involucrados, en la medida que, las políticas habitacionales del pasado, se han construido desde la oferta y como instrumento de reactivación económica.

### **3.5. LA ATENCIÓN A LOS PRODUCTOS PROCESO Y LA ARTICULACIÓN DE LOS SISTEMAS DE PRODUCCIÓN.**

Un diseño habitacional de interés social debe fundarse sobre las necesidades familiares y por lo tanto, debe satisfacer las necesidades del bienestar individual, familiar y grupal de sus usuarios, tanto en su propuesta constructiva, como en su gestión social y su integración al entorno donde se implanta. Entender los programas como procesos sociales, implica necesariamente dar un salto hacia una concepción de la acción habitacional como aporte integral a un cambio favorable de situación de las familias dentro de la estructura urbana, física y social.

El desarrollo de programas habitacionales deben concebirse como aprendizajes de procesos autogestionarios que potencien los aportes de los destinatarios en las diversas etapas del proceso. Merecen una especial atención las post-obras tanto por procurar el adecuado mantenimiento de los complejos habitacionales, así como la articulación de programas sociales que atiendan las diversas necesidades de los participantes.

En la definición de los “productos – proceso”, - sobre todo en los básicos o mínimos (semilla, evolutivo, cáscara etc.)-, se elaborarán con especial atención en las necesidades y en la diversidad socio-cultural de las familias de modo de no reiterar los programas de núcleos básicos evolutivos sin ampliación prevista. El presente plan propone disociar el “producto – proceso” de las franjas de ingresos establecidas por las anteriores administraciones y, por tanto, de los subsidios, de modo de lograr heterogenidad social tanto en proyectos concretos como en programas de localización territorial.

En este sentido se busca construir una nueva política habitacional que contemple las formas discriminatorias por raza y/o género y/ o generacionales o discapacidades “.Es necesario abrir un debate que redefina la falsa

contradicción entre lo focal y lo universal ya que existen grupos que históricamente se han encontrado en desventaja, por lo tanto es necesario generar medidas positivas y /o focales que les permitan alcanzar un mismo nivel de oportunidades.”<sup>32</sup>

### III.4. FINANCIAMIENTO DEL SISTEMA HABITACIONAL

#### 4.1 SISTEMA GENERAL

El financiamiento de la vivienda es un elemento central de toda política habitacional. En el caso uruguayo, este financiamiento provino principalmente del Fondo Nacional de Vivienda y Urbanización (FNVyU), y hasta 2002 del crédito brindado por el Banco Hipotecario del Uruguay.

Luego de varias modificaciones en la Ley original de 1968, en la actualidad el FNVyU se nutre principalmente del aporte de los trabajadores formales, del aporte patronal del Estado y del aporte de los pasivos. Existen además otras fuentes de financiamiento, que representan un porcentaje menor de la recaudación del fondo.<sup>33</sup>

Cabe destacar que entre la Ley original y la vigente, Ley N° 16.237, se observa un cambio en la concepción sobre quién debe ser el financiador en última instancia de la política habitacional. En tanto en aquella eran principalmente los empleadores (públicos y privados) quienes aportaban al FNV, actualmente ese peso recae mayormente sobre los trabajadores y el Estado, quedando los

---

<sup>32</sup> Ver Documento Final Grupo Asesor. Informe Grupo de Trabajo “Políticas Habitacionales e Inclusión Social”

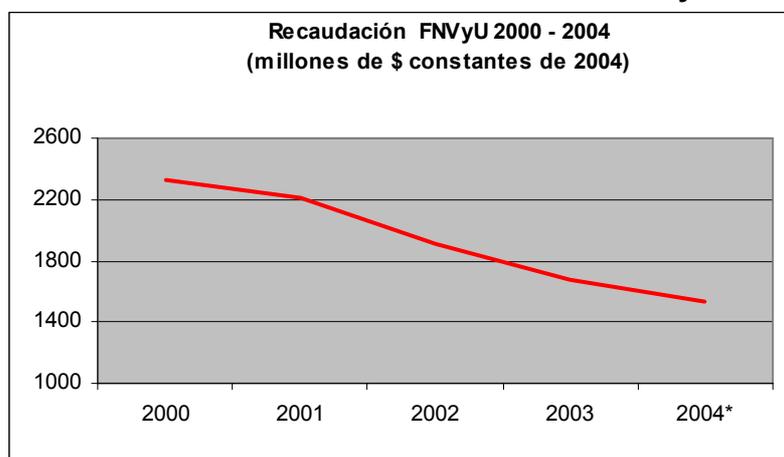
<sup>33</sup> Las fuentes actuales de financiamiento del Fondo Nacional de Vivienda y Urbanización (FNVyU) están establecidas en el artículo 1° de la Ley N° 16.237 de 2 de enero de 1992. De la misma se desprende que el FNVyU se financia mediante los siguientes recursos:

- a) 1% de todas las retribuciones nominales sujetas a montepío sobre sueldos de funcionarios de los Entes del Estado, de los Municipios y de la Administración Central. El impuesto es de cargo del empleado y no puede ser trasladado.
- b) 1% sobre el monto imponible del impuesto creado por el artículo 25 del Decreto-ley 15.294, de 23 de junio de 1982 (referente a la creación del IRP), que deben pagar quienes perciben retribuciones por servicios personales (esto corresponde a los empleados y no a los empleadores).
- c) El producido del impuesto que grava las jubilaciones y pensiones servidas por el BPS para la construcción de viviendas para dar usufructo personal a jubilados y pensionistas cuyas asignaciones mensuales de pasividad sean inferior a 2 SMN.
- d) Todas las Partidas de Rentas Generales que por ley se disponga destinar al rubro vivienda.
- e) Los préstamos internacionales destinados a construcción o refacción de vivienda.
- f) La proporción del producido de la colocación de valores públicos de largo plazo con garantías hipotecarias que pueda emitir el BHU que se establezca en el Plan Quinquenal.
- g) El producido de la amortización y cobranza de los préstamos efectuados con los recursos previstos en esta disposición.
- h) Los reintegros de subsidios que correspondan.
- i) El importe de las multas que se recauden por incumplimiento de las prohibiciones de enajenación previstas en esta Ley N° 1.728, de 17 de diciembre de 1968, cuando el préstamo se realizó utilizando parcialmente recursos de la Cuenta Subsidios.
- j) Los aportes y donaciones que reciba el Ministerio de Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) con destino a la construcción de viviendas.
- k) El producido de la prestación de servicios, venta de pliegos y licitaciones y publicaciones relativas a la vivienda.

empleadores privados exentos de realizar algún aporte.<sup>34</sup> A su vez, la Ley 16.237 introduce el aporte de jubilados y pensionistas del BPS, pero en este caso restringe su uso a la provisión de viviendas para pasivos con ingresos inferiores a las 12 UR.

En particular, de acuerdo a la recaudación de 2004, el FNVyU se componía de la siguiente manera: 39% correspondía al aporte de los trabajadores tanto públicos como privados, 16% al aporte patronal del Estado (incluyendo la Administración Central, los Entes y Gobiernos Municipales), 31% al aporte de los pasivos<sup>35</sup>, 3% responde a los recuperos y 11% a otros conceptos, dentro de los cuales se incluye principalmente las ganancias por intereses y revalorización de la Letra de Tesorería que el MVOTMA adquirió con fondos de los pasivos que no pudieron ejecutarse.

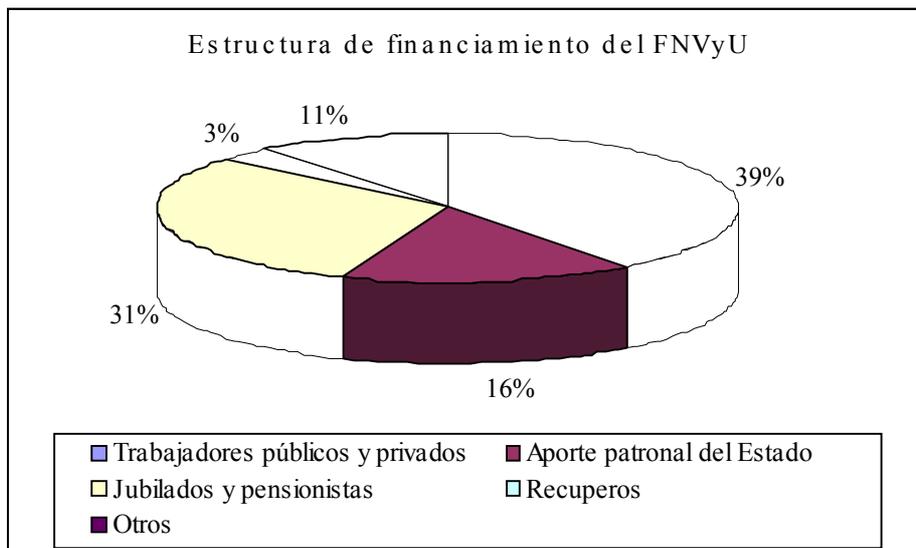
**Gráfico 18: Evolución de la recaudación del FNVyU 2000 - 2004**



<sup>34</sup> En el caso de algunos sectores, en particular el industrial, con el fin de estimular la actividad económica se ha exonerado a los patronos de realizar todo tipo de aporte patronal a la seguridad social.

<sup>35</sup> En este caso cabe precisar que la Ley N° 17.706 de 4 de noviembre de 2003 eliminó el aporte de IRP a las pasividades de entre 3 y 6 SMN, 1% del cual constituía parte del FNVyU, por lo cual la Ley obligó a la CGN a reponer al FNVyU a partir de 1° de enero de 2004 el equivalente a esa diferencia. Por tanto, de ese 31% que representan los pasivos aproximadamente la mitad corresponde al aporte del Estado.

**Gráfico 19: Estructura de financiamiento del FNVyU**



Fuente: Elaboración propia

Nota: Recaudación de 2004 incluye la transferencia de la CGN por diferencia de recaudación del BPS – Ley N° 17.706

Esta estructura de financiamiento revela dos grandes debilidades. Por un lado, vuelve a la política habitacional fuertemente dependiente de lo que ocurra en el mercado laboral y por lo tanto, altamente procíclica. En efecto, los cambios estructurales ocurridos en el mercado de trabajo uruguayo, proclives a una mayor informalización y precarización tendieron a minar las bases de la recaudación del FNVyU, particularmente cuando ello ocurrió en un contexto de creciente desempleo y deterioro de los salarios reales.

Por otro lado, la limitación del uso de lo que se recauda por concepto de pasivos a aquellos cuyos ingresos son inferiores a 12UR, cuando éstos representa aproximadamente el 25% del total de jubilados y pensionistas del BPS, tiende a promover una asignación ineficiente de los recursos como ha quedado demostrado en la práctica. En efecto, la recaudación del fondo de pasivos ha sido históricamente muy superior a su utilización, lo que ha llevado a una acumulación de recursos incapaz de dar respuesta a las necesidades de esta población por las restricciones que sufrió y sufre el presupuesto del Estado, pero que a su vez tampoco permitió la provisión de soluciones habitacionales para otros sectores de la población, también necesitado de las mismas.

Esta visión segmentada del FNV y U, ha llevado a la constitución de una falacia, que dividió al mismo en un “fondo de pasivos” y un “fondo de activos”, cuando el primero sólo atiende a algunos “pasivos” (los jubilados del BPS cuyos ingresos son inferiores a 12UR) y el último además de atender a la población “activa” también atiende la demanda de vivienda de niños, jóvenes y jubilados del BPS cuyos ingresos superan el mínimo de 12 UR y de aquellos vinculados a otras cajas previsionales como es el caso de militares y policías.

A mediano plazo se diseñará e implementará una reforma impositiva, por lo tanto deberán reformularse las modalidades actuales del financiamiento de la política habitacional de modo de que sea compatible con la misma. Por tal motivo, no resulta pertinente extenderse en la crítica a la ley vigente más allá de lo señalado.

## **4.2 RECONSTRUCCIÓN DEL SISTEMA DE AHORRO Y CRÉDITO PARA VIVIENDA.**

Como se mencionó anteriormente el segundo pilar de financiamiento a la política habitacional lo constituye el crédito hipotecario, pero la crisis financiera del 2002 terminó en la casi extinción del mismo. Por ello, es una prioridad del plan, la reconstrucción del ahorro y del crédito, es más no hay plan quinquenal viable sino se recompone este sistema.

El BHU centro del sistema durante mucho tiempo, se encuentra hoy en una difícil situación heredada de las administraciones anteriores. No obstante, la permanencia y la fidelidad de más de 145.000 cuentas de ahorro para vivienda refuerzan la importancia de reconstruir el instrumento financiero público necesario para desarrollar las políticas habitacionales del estado.

La situación que se plantea en el próximo quinquenio en referencia a la posibilidad de desarrollar una política habitacional tiene dos fuertes limitantes, una pública, los recursos fiscales, y otra privada, el ahorro y el crédito.

Los recursos fiscales provienen esencialmente de la recaudación del FNVyU, y de los recuperos de los préstamos. Como se señaló anteriormente, el FNVyU ha disminuido fuertemente en los últimos 15 años en forma constante, producto del desarrollo de la informalidad y la precariedad del trabajo, y del salario. Como contrapartida, se ha multiplicado fuertemente la población que debe ser atendida. De esta forma la demanda se ha ido acumulando año tras año, quinquenio tras quinquenio, al punto que al día de hoy el FNVyU futuro se encuentre fuertemente comprometido por la demanda programada desde hace años.

En este marco que hace a los recursos escasos de la recaudación del FNV y U debe agregarse la situación de los recortes del mismo en las administraciones anteriores como otra de las causas de los retrasos mencionados, lo que ha conducido a que el FNV y U cuente con un crédito a su favor que representa casi dos años de recaudación.<sup>36</sup> Por otra parte, también algunos gobiernos departamentales han resultado omisos en su cumplimiento con el FNV y U lo que ha llevado a una reducción del mismo. Por ejemplo, en 2004, en tanto debió haberse recibido veintitrés millones de pesos por concepto de aporte de las intendencias, tan sólo fueron aportados diecisiete millones de pesos

---

<sup>36</sup> Al 31 de diciembre de 2004 el saldo a favor del FNVyU ascendía a \$ 2.344.399.068.

aproximadamente, de los cuales parte correspondían a aportes de años previos.

En esta situación resulta relevante también llamar la atención sobre el tema de los recuperos de los créditos otorgados. En el caso de aquellos financiados con el FNVyU, éstos apenas representan un 3% del mismo. Su baja participación denota los bajos niveles de recuperación de los créditos: una morosidad del 88% de los otorgados por el MVOTMA, y el 63% en la morosidad de la cartera social del BHU. No obstante, esa baja recuperación no es atribuirle solamente a los beneficiarios de los créditos. La desidia y el clientelismo, sumados a los resabios de la crisis por la que atravesó el país, favorecieron una situación que llevará mucho tiempo revertir.

La ruptura de la cadena solidaria de pago, para que otro tenga vivienda, termina por penalizar a los más pobres, que no pueden acceder a la vivienda, ya que se les expropián sus recursos y expectativas. En efecto, la no recuperación implicó una menor disponibilidad de recursos para satisfacer las necesidades de vivienda de la población, pervirtiendo a su vez la sostenibilidad y la solidaridad del sistema, y disminuyendo las posibilidades de proveer de una solución habitacional a los sectores que la reclaman y necesitan. A esta no devolución de los préstamos debe sumarse que los mismos se otorgaron a una tasa de interés subsidiada y, en muchos casos negativa, lo que implicó la pérdida de poder adquisitivo del FNV y U a lo largo del tiempo.

Esta situación hace presumir, en realidad con mucha certeza, que el FNV y U está comprometido por muchos años y que no es sustentable en la presente coyuntura, con las lógicas anteriores.

En este marco obviamente no existe el crédito para vivienda, a una tasa razonable para los sectores de bajos recursos. En principio, ello presionaría al fondo a prestar y a subsidiar al mismo tiempo, lo que lo hace a su vez aún más inviable para atender la demanda y el déficit acumulado.

Por tal motivo, es menester que en un futuro, se dé prioridad al seguimiento del comportamiento de pago de los beneficiarios de préstamos del MVOTMA, pero para llamar la atención sobre un deudor no deberá esperarse a que transcurra un período de tiempo tan largo, que el pago de los adeudos se vuelva imposible. Por tanto, como surge de los planteos del Grupo Asesor deberá ser prioridad de la presente administración *“realizar un cuidadoso seguimiento de los pagos de las cuotas de préstamo, a los efectos de aplicar las medidas que sean necesarias (subsidios, refinanciamientos, medidas legales) a tiempo para evitar la acumulación de deudas con recargos y moras que se hacen imposible de pagar”*.

No obstante, el esfuerzo de reconstrucción del sistema de financiamiento de la vivienda, no debe limitarse a un solo instrumento sino que pasa por generar múltiples acciones. En particular, ellas son:

- Generar y coordinar los instrumentos existentes y a crear, viabilizando los recursos que permitan incorporar inversiones y financiación pública y privada a las líneas de acción y metas del plan.
- Generar los instrumentos de administración profesional de los recursos del plan y en particular de los recursos del FNVyU.
- Recomponer la cadena de pago, en base a la capacidad real de las familias y hacer los programas del plan sustentables.

### **4.3 FUENTES DE FINANCIAMIENTO Y CRÉDITO PRESUPUESTAL**

Como ha sido reclamado históricamente por los actores sociales, en particular por aquellos vinculados al Grupo Asesor, es objetivo de la presente administración utilizar la totalidad del FNVyU en el fin para el cual fue creado: es decir proveer de soluciones de hábitat a la población. Sin embargo, no es posible desconocer las restricciones presupuestales que debe enfrentar el nuevo gobierno. Restricciones que si bien son heredadas no se pueden ignorar.

Reconociendo la existencia de limitaciones para gastar, se propone que la recaudación así como los recursos existentes del FNVyU que no puedan ejecutarse directamente en obras o gastos vinculados puedan utilizarse a modo de fondo de garantía para préstamos, a sectores cuyas garantías son insuficientes, o para potenciar el desarrollo de inversiones no-públicas en el área de la vivienda. La restricción de recursos y el crecimiento de la demanda vuelven imprescindible la creación de instrumentos que permitan incorporar inversiones privadas a las metas planteadas por el Plan Quinquenal. A su vez, si el acceso al crédito hipotecario queda limitado al FNVyU, el mismo se vería muy comprometido, al tener que prestar y subsidiar a la vez. Se deben por tanto viabilizar los fondos complementarios del Plan que permitan la realización de sus metas, a través de nuevos instrumentos (fideicomisos, garantías de repagos etc.). Con ello se pretende cumplir con el objetivo de una utilización completa del FNVyU y además, utilizar las sinergias del sector público y privado para potenciar la utilización de los recursos y proveer a la población de una mayor y mejor respuesta a sus derechos y necesidades.

Una de las manifestaciones de la utilización incompleta del fondo de vivienda es el crédito a su favor que tiene el MVOTMA en la Contaduría General de la Nación por concepto de FNVyU no vertido<sup>37</sup>. Por otra parte, son bien sabidas

---

<sup>37</sup> Al 31 de diciembre de 2004 era de \$2.344.399.068

las dificultades que, debido a la disminución de sus ingresos amplios sectores de la población tienen para poder hacer frente a las cuotas mensuales que deben abonar al Banco Hipotecarios del Uruguay, por concepto de préstamos recibidos. Este fenómeno no sólo ha afectado fuertemente la cobrabilidad de la cartera del Banco Hipotecario del Uruguay, que presenta altos índices de morosidad, sino que, fundamentalmente, ha precarizado la permanencia en la vivienda de quienes, por diversos motivos, no pueden hacer frente a la cuota. Por tal motivo, el MVOTMA pretende utilizar el crédito a su favor estableciendo una partida anual de \$ 118.935.000 (pesos uruguayos ciento dieciocho millones novecientos treinta y cinco mil) destinada a asegurar la permanencia del beneficiario en la vivienda, mediante contribuciones al pago de cuotas de amortización y/o intereses de préstamos de vivienda correspondientes a la cartera social y Cooperativas de Vivienda del Banco Hipotecario del Uruguay. De esta forma se alcanzarían múltiples objetivos, por un lado se reduciría la deuda que la Contaduría General de la Nación mantiene con el Ministerio, por otro se reduciría el peso de la cartera morosa del BHU contribuyendo al saneamiento de su situación financiera y por último y más importante se atendería la necesidad de una parte importante de la población disminuyendo o eliminando la precariedad de su situación habitacional.

Por otra parte, la restricción para la utilización de las retenciones realizadas a jubilados y pensionistas del BPS ha llevado a la acumulación de un excedente de activos (letras de tesorería y depósitos bancarios)<sup>38</sup> cuyo monto supera la recaudación de un año entero del FNVyU y los niveles previstos de gasto para los próximos años. En contrapartida, los jubilados y pensionistas del BPS han tenido que disminuir su ingreso sin que ello se viera reflejado en más y mejores soluciones habitacionales. Tal situación ciertamente carece de sentido alguno. No obstante, la solución que en teoría parecería más obvia, esto es invertir rápidamente todo ese dinero en vivienda para jubilados no es factible en la práctica, más si se considera que de permanecer la situación incambiada se seguirían acumulando recursos originados en la recaudación futura.

Cocientes de esta situación, mantener la recaudación bajo estas circunstancias no sería más que una expropiación al ingreso de jubilados y pensionistas. Por tal motivo, para no continuar incrementando el Fondo hasta tanto se puedan ajustar los ingresos del impuesto al gasto real que pueda realizarse con cargo al mismo, se propone limitar la recaudación futura a través de la suspensión de la aplicación del IRP y su correspondiente aporte al FNVyU a las jubilaciones y pensiones de hasta 12 Bases de Prestaciones y Contribuciones prestadas por el Banco de Previsión Social. Asimismo, En la medida que se suspendería temporalmente la aplicación del impuesto se prevé suspender también la compensación que se debe realizar con cargo al Impuesto de las Retribuciones Personales al Fondo Nacional de Vivienda y Urbanización correspondiente a las franjas de ingresos cuya tasa se fijó en 0% (cero por ciento). Ello implicará

---

<sup>38</sup> Actualmente, el “fondo de pasivos” no invertido se encuentra bajo la forma de una Letra de Tesorería por valor de UI 932.122.141 que rinde un interés de 3,75% anual. Además se mantiene una cuenta en dólares por un valor equivalente a 871 millones de pesos en cuentas bancarias del BROU.

comenzar a utilizar los recursos acumulados y evitará al Estado seguir contrayendo una deuda sin posibilidades de ser saldada en tiempo y forma. A su vez, con la reducción de la recaudación de pasivos el gasto en vivienda realizado por el MVOTMA terminará por superar la recaudación del FNVyU.

MINISTERIO DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y MEDIO AMBIENTE  
DIRECCIÓN NACIONAL DE VIVIENDA

**FONDOS PÚBLICOS - PLAN QUINQUENAL 2005 - 2009**

	2005	2006	2007	2008	2009	TOTAL
Saldo Activos	2.344.399.068	2.225.464.068	2.106.529.068	1.987.594.068	1.868.659.068	1.868.659.068
Saldo Pasivos	2.246.662.308	2.724.710.391	2.619.565.320	2.350.687.226	1.963.174.541	1.963.174.541
Fondo de Garantía de alquileres	39.645.000	39.645.000	39.645.000	39.645.000	39.645.000	39.645.000
<b>Subtotal créditos a favor</b>	<b>4.591.061.376</b>	<b>4.989.819.459</b>	<b>4.765.739.388</b>	<b>4.377.926.294</b>	<b>3.871.478.609</b>	<b>3.871.478.609</b>
Rec FNV	1.567.624.839	1.180.502.919	1.201.451.351	1.215.960.658	1.230.174.533	6.395.714.300
Propios Mevir	144.000.000	144.000.000	144.000.000	144.000.000	144.000.000	720.000.000
PIAI	162.400.000	277.515.000	277.515.000	277.515.000		994.945.000
BHU	341.000.000	686.000.000	488.000.000	429.000.000	421.000.000	2.365.000.000
Credimat	27.000.000	30.000.000	31.000.000	32.000.000	33.000.000	153.000.000
Ganancia Credimat	1.585.800	1.585.800	1.585.800	1.585.800	1.585.800	7.929.000
Contrapartida IMs		15.000.000	15.000.000	46.500.000	46.500.000	123.000.000
PRODENOR	27.272.474	12.349.324	13.429.505	6.057.638		59.108.940
<b>Subtotal ingresos</b>	<b>2.270.883.112</b>	<b>2.346.953.042</b>	<b>2.171.981.656</b>	<b>2.152.619.097</b>	<b>1.876.260.333</b>	<b>10.818.697.240</b>
Ejecución DINAVI	1.011.838.557	1.061.836.118	1.166.191.422	1.344.433.752	1.477.282.217	6.061.582.066
Ejecución MEVIR	200.000.000	262.000.000	262.000.000	262.000.000	262.000.000	1.248.000.000
Inclusión Territorial		22.405.000	22.405.000	22.405.000	22.405.000	89.620.000
PIAI	232.000.000	396.450.000	396.450.000	396.450.000	-	1.421.350.000
Subsidios a la permanencia		118.935.000	118.935.000	118.935.000	118.935.000	475.740.000
BHU	341.000.000	686.000.000	488.000.000	429.000.000	421.000.000	2.365.000.000
Credimat	27.000.000	30.000.000	31.000.000	32.000.000	33.000.000	153.000.000
PRODENOR	65.938.638	47.473.190	48.929.075	22.017.977		184.358.879
<b>Subtotal egresos</b>	<b>1.877.777.195</b>	<b>2.625.099.308</b>	<b>2.533.910.497</b>	<b>2.627.241.729</b>	<b>2.334.622.217</b>	<b>11.998.650.946</b>
<b>Saldo disponible</b>	<b>5.014.122.293</b>	<b>4.672.028.193</b>	<b>4.364.165.547</b>	<b>3.863.658.662</b>	<b>3.373.471.725</b>	

#### **4.4 SISTEMA DE ACCESO A LA HABITACIÓN.**

El sistema de acceso a la habitación, en el marco de políticas de vivienda de interés social, continuará estructurado sobre la base de un esquema tripartito.

Sus componentes son:

- Un subsidio de carácter no reembolsable otorgado con recursos del Fondo Nacional de Vivienda y Urbanización
- Un ahorro previo de capital o en forma de trabajo, volcado directamente en la construcción de la vivienda; y,
- Si es el caso, un crédito de tipo hipotecario complementario, otorgado con recursos fiscales (FNVyU) o privados.

La combinación de subsidio, ahorro y crédito se estructurará para permitir, tanto el acceso a una vivienda nueva, como la permanencia o el mejoramiento de una vivienda a la cual ya se hubiere accedido, en las condiciones que establezca la reglamentación.

La construcción o reformulación del sistema de acceso a la vivienda es una exigencia básica para la actual administración. Si bien tradicionalmente los subsidios y los créditos han estado relacionados al ingreso formal de las familias, en la presente administración se propenderá a la evaluación de la capacidad de pago de las mismas, lo cual si bien complejiza el sistema de asignación, permitirá una valoración más realista y más equilibrada para la adjudicación del subsidio.

En lo referido a identificación y conocimiento de la población, el Ministerio enfrenta dificultades en la medida en que las elaboraciones existentes presentan dos tipos de problemas.

Por una parte, estas elaboraciones obedecen a otros objetivos y perspectiva, siendo deudoras de un enfoque que asoció franja y producto, segmentando la oferta y limitando la intervención estatal a la atención a los pobres o sectores de menores ingresos. Por otra, los procedimientos de identificación de la población y de caracterización de su potencial de acceso a las ofertas, estuvo centrada en el criterio del ingreso de las familias sin una evaluación más profunda ni de la demanda ni de la complejidad de variables y condicionantes contextuales que definen las posibilidades de los distintos sectores poblacionales para satisfacer sus requerimientos habitacionales.

Además, el Ministerio enfrenta el problema de la “obsolescencia” o caducidad de la información existente para proveer los insumos básicos. La distancia respecto del último Censo Nacional, la distancia respecto de la fecha en que fue elaborada el patrón para la canasta de consumo y la gravedad de la crisis del 2002, obligan a ser extremadamente cautos.

En función de ello se ha definido la siguiente estrategia: reformular el procedimiento de aproximación a la población meta del Ministerio y de los criterios de admisión de demandas, establecer un convenio con el INE para acceder a información pertinente mediante una encuesta específica, mejorar los sistemas de registro y sistematización de la información por parte del Ministerio; y muy transitoriamente, mantener como umbral 75 UR y 100 UR para garantizar el acceso a créditos extra Fondo Nacional de Vivienda.

La reformulación del sistema de diagnóstico de la población que potencialmente estaría en la órbita del Ministerio en la perspectiva de una política universal, depende de un conocimiento más preciso que permita considerar un conjunto de procesos y condiciones que definen lo que podemos denominar “bienestar estructural de los hogares”. Esto permitiría acercarse a una definición y estimación del porcentaje de población en condiciones de vulnerabilidad, así como estimar un umbral de autonomía a partir del cual el Ministerio pasa a constituir la autoridad en política habitacional pero la población está en condiciones de participar en el mercado con su esfuerzo propio y sus posibilidades económicas. A tales efectos el Ministerio en lo inmediato, con la información disponible, se abocará a realizar una primera estimación de acuerdo con la metodología<sup>39</sup> que esbozamos a continuación.

La definición de la población objetivo de los programas de vivienda requiere la consideración del ingreso corriente de los hogares junto a otros elementos que permitan aproximarse al bienestar estructural de los hogares. En ese sentido, los enfoques multidimensionales permiten construir índices de carencias o de bienestar que resumen diversas dimensiones. Esta opción es relevante para la aproximación a las condiciones de vulnerabilidad y, es especialmente útil al trabajar con poblaciones de bajos recursos, pues en estos estratos de población no sólo importa la magnitud de los ingresos sino su inestabilidad. Dado que las fuentes de datos de las que se dispone en Uruguay sólo relevan los ingresos corrientes, la combinación de dimensiones que dan cuenta del bienestar de los hogares en el largo plazo aporta información adicional.

Un enfoque de estas características se podría implementar construyendo un Índice multidimensional cuya estructura de ponderadores se obtendría a partir de las Encuestas Continuas de Hogares. En el mismo se podrían incorporar diversos aspectos relativos al bienestar de los hogares, tales como acceso a servicios básicos (red de agua corriente, electricidad, saneamiento), la tenencia y características de la vivienda, hacinamiento, propiedad de bienes durables, conformación del hogar, clima educativo del hogar, actividad económica y situación ocupacional de las personas mayores de 14, acceso a transferencias públicas, además del ingreso corriente. Este índice permitiría ordenar el conjunto de la población de acuerdo con niveles relativos de autonomía

---

<sup>39</sup> . En la elaboración de la propuesta se tuvo el asesoramiento de las economistas Andrea Vigorito y Verónica Amarante, del Instituto de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de la República. Como fruto del intercambio mantenido se construyó la propuesta.

(incluyendo los de privación) para identificar potenciales referentes de programas de una política pública.

Complementariamente, la planificación de la política de vivienda deberá basarse en un estudio de la demanda y en una estimación de la capacidad de pago de los distintos estratos. La consideración de las posibilidades de pago puede hacerse en lo inmediato basada en la Encuesta de Gastos e Ingresos de 1994, teniendo en cuenta que se basa en estructuras de consumo desactualizadas. Esta encuesta recabó también información sobre algunas características de la vivienda y propiedad de la misma.

A partir de la información recopilada por esa encuesta se puede obtener estimaciones de ahorro y gasto en salud, vivienda y otros rubros de consumo. La información de gasto se puede cruzar con un índice compuesto de características de la vivienda. Esto permitiría delimitar distintos segmentos de la población según capacidad de pago. Debe tenerse en cuenta que esta sería una estimación de máxima, dado que en 1994 los hogares presentan el mayor nivel de ingreso promedio de los hogares en los últimos quince años.

A partir de 2006, cuando estén disponibles la Encuesta de Gasto e Ingresos y la Encuesta de Hogares ampliada, existirá mayor riqueza de información para realizar ambos estudios de manera adecuada. Incluso podrían plantearse nuevos relevamientos de información para recolectar la información de interés más específico del Ministerio.

En consecuencia, una tarea central será, categorizar con nuevos criterios las familias según sus ingresos y capacidad de pago, relacionándolas con el subsidio correspondiente. Este subsidio será por un máximo a definir que contemple el mínimo habitacional establecido en el artículo 13 del texto ordenado de la Ley N° 13.728 más la satisfacción de la necesidad habitacional acorde a la composición del núcleo familiar.

Una vez identificadas las familias y sus diferentes necesidades, la asistencia económica a las familias se estructurará de acuerdo a alguna de las siguientes modalidades, en forma individualizada, aún en los casos que estén incorporadas a programas colectivos o agrupados de vivienda:

1. Hogares pasibles de recibir un subsidio total. Dicho subsidio permitirá la concreción de una vivienda que cumpla con las condiciones establecidas en el artículo 13 del Texto ordenado de la Ley N° 13.728. De acuerdo a la necesidad real del núcleo familiar y sus capacidades, se complementará el subsidio con materiales y asesoramiento técnico para permitir la terminación y ampliación de la vivienda a través de la autoconstrucción.
2. Hogares pasibles de recibir un subsidio parcial: El subsidio podrá ser de capital o para el pago de cuotas de un préstamo. El subsidio se complementará con un ahorro en forma de capital o de trabajo y un

crédito hipotecario. El producto base será una vivienda que cumpla con las condiciones establecidas en los artículos 13 y/o 17 del Texto ordenado de la Ley N° 13.728.

Si bien el MVOTMA podrá brindar créditos con recursos del FNV y U, contar solamente con esta fuente de financiamiento resultaría ampliamente insuficiente. Por tal motivo, el MVOTMA buscará impulsar el otorgamiento de préstamos por parte de entidades financieras, públicas y privadas. Sin embargo, antes de aceptar subsidiar cuotas o brindar garantías para préstamos brindados por instituciones financieras privadas, el MVOTMA se asegurará que éstos sean sustentables y acordes a la situación del destinatario del mismo.

En cuanto a los hogares integrantes de cooperativas, se les permitirá a éstos recibir tanto un subsidio total como parcial. Ello implica que la cobertura de las cooperativas se extenderá desde 0 UR hasta el límite máximo fijado por el ministerio para todas las categorías. De esta forma, las cooperativas no se limitarán como hasta el momento al rango de 30 a 60 UR.

Por último, en los casos de familias con capacidad de ahorro y fuera de la población meta del MVOTMA, las condiciones de acceso serán las de mercado, siendo el MVOTMA y el plan alentadores de aquellos programas que se entiendan convergentes con las metas del mismo.

Finalmente, no debe dejar de considerarse en este capítulo, la política habitacional para el sector de pasivos del BPS. De acuerdo a la Ley N° 17.292 y al Decreto N° 425/002 le corresponde al MVOTMA ejecutar, administrar el fondo de pasivos y mantener las viviendas construidas con el mismo en correcto estado.

En este sentido ya se ha comenzado en el marco del Grupo Asesor y en la Comisión Interinstitucional MVOTMA-BPS, a rediscutir el diseño de la misma, el desarrollo de los programas pendientes y la generación de nuevas formas integrales de los mismos tendiendo a evitar la excesiva focalización de la política. Como en el conjunto del plan, se busca generar procesos que permitan incorporar en los programas un mix de sectores sociales en el territorio con el fin de evitar la guetización por edades y por sectores de ingresos.

Con respecto a la política de alquileres, tomando como base las recomendaciones del grupo asesor en el tema, se está considerando la elaboración conjunta de un marco de actuación sectorial con la participación de los distintos actores involucrados en este tema, en el marco de la Ley N°14.219. El objetivo es que permita contemplar tanto la posibilidad de garantías como el de subsidios, así como la combinación de sistemas a los efectos de aumentar el alcance de las líneas a los distintos estratos de la población.

Se considera que la articulación de dicha política deberá realizarse a través de una unidad especializada bajo la orientación del MVOTMA, que recoja las experiencias de los principales operadores del sistema, en particular de la Contaduría General de la Nación.

Actualmente, se cuenta con un fondo de aproximadamente 1,5 millones de dólares destinado a brindar garantías de alquiler. El mismo será complementado con fondos adicionales a efectos de permitir otorgar subsidios a aquellos sectores de la población que lo requieran y para los cuales resulte una opción temporalmente óptima.

### **III.5. GESTIÓN**

#### **5.1. DESCENTRALIZACIÓN**

La gestión descentralizada supone necesariamente la articulación con otros actores en el territorio, en este sentido se propone:

- (i) Alto grado de relacionamiento entre el MVOTMA y los gobiernos departamentales.

Para esto se plantea en el presente plan retomar el espíritu del artículo 121 de la Ley N° 13.728, de 17 de diciembre de 1968, a fin de involucrar a los Gobiernos Departamentales en la implementación de los programas contenidos en el Plan Quinquenal de Vivienda:

- Vínculo entre el Ministerio y los Gobiernos Departamentales en la implementación de las políticas de vivienda debe ser de carácter permanente y debe generarse instrumentos para llevarlos a cabo.
  - Los Gobiernos Departamentales podrán participar de las metas del Plan Quinquenal de Vivienda y Urbanización, de acuerdo a sus necesidades locales a través de convenios con el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente.
  - Los Gobiernos departamentales deberán presentar programas y proyectos convergentes con los lineamientos Plan.
  - En programas que se definan el Ministerio aportara los fondos para llevarlos a cabo, quedando en el gobierno departamental la atención a la población y gestión directa de los mismos.
- (ii) Articular las acciones de los diferentes actores en materia de vivienda a nivel departamental, generando comisiones de trabajo permanente entre el Banco Hipotecario del Uruguay, las Intendencias municipales y el MVOTMA .
  - (iii) Generar mecanismos de coordinación entre el Ministerio y el Congreso de Intendentes, integrando en el Grupo Asesor de Vivienda representantes del Congreso de Intendentes.

- (iv) Transformar a las Oficinas departamentales del MVOTMA en representantes de la actuación ministerial en sus tres componentes: vivienda, ordenamiento territorial y medio ambiente a nivel local. Las Oficinas locales del Ministerio tendrán un doble papel como encargadas de encauzar territorialmente las políticas definidas por el Ministerio y como transmisoras de las realidades locales en el diseño e implementación de las políticas habitacionales nacionales.

Para cumplir estos cometidos se realizarán las siguientes acciones:

- Adecuación de la integración de las oficinas locales el cumplimiento del cometido.
- Iniciar un proceso de fortalecimiento institucional a partir de capacitación de los funcionarios.
- Generar un Grupo de Trabajo en el Ministerio a cargo de la descentralización territorial con capacitación en desarrollo local, que coordine las acciones de las Oficinas locales.
- Generar espacios de articulación regional en acuerdo con las realidades sociales y económicas.

Esto supone también una actuación prioritaria de las acciones en el marco de una política de ordenamiento territorial imprescindible como marco de la actuación

## **5.2. ARTICULACIÓN PÚBLICO-PÚBLICO Y PÚBLICO-PRIVADO**

- (i) El Ministerio tendrá el rol director de las acciones de los organismos públicos en materia de vivienda. En la gestión esto supone el diseño y la generación de los lineamientos de acción así como también la coordinación de las acciones desarrolladas por los mismos. El BHU por su parte, una vez superadas las limitaciones por las que atraviesa, será el órgano central del sistema financiero de la vivienda y del sistema de ahorro y préstamo. Gestionará la ejecución del sistema público de construcción para aquellos programas que determinará el ministerio.
- En este sentido se propone una nueva forma de coordinación, de carácter permanente con el accionar del BHU, potenciando los recursos humanos y materiales de ambas instituciones.
  - Fortalecer las acciones en el territorio por medio de la función articuladora de las políticas sociales desarrollada por el Ministerio de Desarrollo Social.  
En este sentido se designa un representante local del MVOTMA que integrara las comisiones departamentales creadas por este Ministerio.
  - Con respecto a las acciones llevadas a cabo en el Plan de Emergencia se apoyara con recursos materiales y técnicos en los componentes del mismo en los que se tenga competencia.
  - El Programa de Integración de Asentamientos Urbanos, financiado parcialmente con fondos provenientes del Banco Interamericano de Desarrollo, pasará a la dependencia del MVOTMA, siendo de cargo del FNVy U el financiamiento de la contrapartida local.

- (ii) En aquellos casos donde se deleguen competencias de gestión directa a Ong's, IAT's o gobiernos departamentales, como en los casos de post-obras, proyectos especiales etc. se realizará bajos los siguientes lineamientos:
- Establecimiento de marco de funcionamiento de los programas acordados por ambas partes.
  - Formas de control ajustadas del Ministerio tanto en el uso de los recursos, como las acciones o productos esperados tanto de índole social como material.
  - Acuerdo firmados por ambas partes con derechos y obligaciones y seguimiento del cumplimiento de las mismas.
- (iii) Con respecto a los actores empresariales vinculados a la construcción del hábitat, se darán las garantías para su actuación en las obras publicas a través de:
- La más amplia transparencia en la adjudicación de las obras a realizarse por medio de la aplicación de los mecanismos previstos de licitación en la legislación.
  - Procedimientos escritos de control de la ejecución de las obras.
  - Exigencia de cumplimiento de los productos comprometidos en total de acuerdo con lo asignado en las licitaciones.
- (iv) Se generarán nuevos instrumentos que permitan la maximización de los usos del FNVyU para el fomento del crédito y la producción de vivienda.
- Se impulsará desde el MVOTMA, y con la participación de los actores involucrados (Poder Ejecutivo, Intendencias Municipales, BHU, organizaciones gremiales, etc.) la discusión e diseño de un nuevo esquema del sistema público de producción de la vivienda, tendiente a diferenciar claramente las funciones de definición de políticas, financiamiento y ejecución, de forma de dotarlo del mayor grado de transparencia, sustentabilidad a largo plazo y eficiencia.
  - Se investigarán las modalidades operativas y la utilización de instrumentos financieros y nuevas figuras legales que permitan potenciar la inversión privada en la producción de vivienda para sectores que actualmente no pueden acceder a ella debido a los altos costos o la insuficiencia de crédito para el sector.
- (v) Con respecto a los destinatarios del sistema, se dotara de la mayor transparencia y accesibilidad al acceso a los programas:<sup>40</sup>
- Se postulara para soluciones concretas generadas a partir de estudios reales de la demanda territorializados y que integren componentes que trasciendan la medición de las familias de acuerdo a su ingreso, conteniendo aspectos sociales, culturales, medición del gasto y las necesidades de las familias.
  - Instrumentar una multiplicidad de programas de acuerdo a las diferentes aspiraciones y posibilidades de la población.
  - Priorizarán la atención de los sectores con mayores necesidades, (sin dejar de atender a los otros.)

---

<sup>40</sup> Se incorporaron las sugerencias hechas al respecto por el Grupo Oferta y Demanda

- Asesorar la demanda, promoviendo que los destinatarios se involucren con una actitud responsable y solidaria en las etapas del proceso de gestión y uso del bien.
- Promoverá en los Programas que se entienda conveniente, la organización de los destinatarios en todas las etapas del proceso de acceso a una solución habitacional, así como en la post-ocupación, con el fin de lograr un mayor nivel de involucramiento, y compromiso de los destinatarios.
- De acuerdo a esto los subsidios otorgados se harán de acuerdo a la situación medida de la demanda, otorgándose por un periodo de tiempo acotado, materia de posterior reglamentación, controlándose por medio de muestreos a todos los subsidios otorgados.
- Será de pública difusión las familias seleccionadas, los criterios de selección y el puntaje otorgados a los mismos de modo de dotar la mayor transparencia a las asignaciones.
- Se des-burocratizarán y simplificarán los trámites y procesos de acceso a los préstamos para el sistema cooperativo.
- También se dotará de la más amplia transparencia y acceso a la información al otorgamiento de préstamos para el sistema cooperativo.
- En este sentido y en el intento de recuperar la capacidad de recuperos del sistema se dará difusión a aquellos sistemas colectivos o individuales que incumplan con las obligaciones asumidas, comprometiendo la posibilidad de acceso a familias que no tienen solución habitacional.
- Se realizara la función asignada al Ministerio de control de las personas jurídicas tanto cooperativas como de Institutos de Asistencia Técnica.

### **5.3. MODALIDADES DE PRODUCCIÓN**

Se realizarán la producción de viviendas en todas sus modalidades priorizando el criterio de adecuación a las diferentes necesidades de la demanda brindando diversas opciones de elección.

- (i) Con respecto al sistema publico de producción de viviendas, se tendrá como criterios rectores los establecidos en la Ley 13.728, Art. 99 y 100, debiendo garantizar el Ministerio el cumplimiento de estos artículos en todas las acciones de vivienda realizadas por organismos públicos. Los criterios de adjudicación se realizaran por licitación de las obras de construcción.
- (ii) Con respecto a las cooperativas de vivienda.
  - Se controlará en cumplimiento de los principios cooperativos contenidos en la Ley 13.728.
  - Se crearán mecanismos que posibiliten la integración socioeconómica a la interna de los proyectos cooperativos.

- Se promoverá la más amplia autogestión de cada una de las cooperativas., no autorizándose la delegación de estas funciones en otra organización.
  - Se creará una Comisión de Cooperativismo, integrada por las Federaciones y representantes de los IAT's, que tendrá por objetivos la difusión , promoción y el logro de los mayores niveles de excelencia del sistema.
- (iii) Criterios de priorización.
- Proyectos insertos en áreas centrales o intermedias que aprovechen el estoc existente tanto en materia de suelo urbano como de estoc edilicios
  - Proyectos que favorezcan la integración social en componentes etareos, de genero, económicos y atendiendo a la diversidad cultural, considerándose fundamentalmente la integración de aquellos sectores con diferentes formas de exclusión.
  - Proyecto habitacionales que consideren sus tecnologías productivas en función de los costos y beneficios de la sociedad en su conjunto de modo de optimizar el empleo de los recursos.
  - Proyectos habitacionales que maximicen la utilización de la edificabilidad del suelo sin perder las características de calidad y confort necesarias.
  - La participación de los destinatarios en todas las etapas del proceso, favoreciendo los procesos autogestionarios y de control social en la producción.
  - El esfuerzo en sus diversas formas de los destinatarios, partiendo de sus reales capacidades, no solamente considerando los aspectos económicos sino su características socio culturales.
  - La organización de los sectores de la demanda, desde sus diversas formas pero atendiendo a que también debe posibilitarse el acceso individual a la vivienda.
  - La calidad arquitectónica y urbana y las posibilidades de adaptación a las futuras necesidades de la población; necesidades y costos de mantenimiento.
- (vi) Se generarán nuevos instrumentos que permitan la maximización de los usos del FNVyU para el fomento del crédito y la producción de vivienda.
- Se impulsará desde el MVOTMA, y con la participación de los actores involucrados (Poder Ejecutivo, Intendencias Municipales, BHU, organizaciones gremiales, etc.) la discusión y diseño de un nuevo esquema del sistema público de producción de la vivienda, tendiente a diferenciar claramente las funciones de definición de políticas, financiamiento y ejecución, de forma de dotarlo del mayor grado de transparencia, sustentabilidad a largo plazo y eficiencia.
  - Se investigarán las modalidades operativas y la utilización de instrumentos financieros y nuevas figuras legales que permitan potenciar la inversión privada en la producción de vivienda para sectores que

actualmente no pueden acceder a ella debido a los altos costos o la insuficiencia de crédito para el sector.

#### **5.4. EVALUACIÓN Y SEGUIMIENTO**

- (i) Se generarán instrumentos que permitan el monitoreo continuo de las acciones en materia habitacional a través de:
  - Control del manejo de los recursos
  - Estudio y ajuste de la demanda
  - Evaluación de los productos y control del cumplimiento de los parámetros de calidad definidos para los mismos.
  - Control del uso de los subsidios
  
- (ii) Se generarán mecanismos que permitan la transparencia y la difusión pública de toda la información.
  - Se institucionalizará el funcionamiento en forma permanente del Grupo Asesor de la Dirección Nacional de Vivienda.
  - Se brindará información con respecto a las acciones llevadas a cabo, cumplimiento de objetivos y metas del Plan y uso de los recursos a través de la página Web del MVOTMA.
  
- (iii) Mecanismos de control y subsidio  
Esto implica varios tipos de gestiones:
  - Sobre el otorgamiento de los subsidios de modo que lleguen a la población definida.
  - Sobre el uso de los mismos, revisándose en forma periódica y realizándose muestreos.
  - Sobre uso y destino de las soluciones habitacionales.
  - Sobre los recuperos previsto para cada situación.
  
- (iv) Es necesario para cumplir estos cometidos dotar a la institución de las herramientas para llevarlos a cabo, así como también la capacitación de los funcionarios. Para ello se realizarán los convenios necesarios con el INE y/o la Universidad y otra organización que se considere a los efectos de recabar los datos fundamentalmente en la medición de la demanda.

## **CAPITULO IV**

# **OBJETIVOS, ESTRATEGIAS, METAS**

## IV.1 OBJETIVOS

De acuerdo al diagnóstico elaborado, al contexto general de nuestro país y en particular de la situación habitacional, a su impacto en la calidad de vida de los ciudadanos y al balance de las actuaciones realizadas hasta ahora, la DINAVI se plantea un objetivo general que implica trascender el quinquenio 2005-2009, de manera de lograr una cultura de las políticas habitacionales, sustentable en el largo plazo.

### **Objetivo General:**

***Al Ministerio de Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, a través de la Dirección Nacional de Vivienda, le compete la generación de una política habitacional, creando las condiciones que permitan el acceso y permanencia a la vivienda de todos los sectores de la población, integrada a las demás políticas sociales y al ordenamiento territorial, priorizando a los sectores sociales más carenciados.***

## IV.2 ESTRATEGIAS

El logro de este objetivo implica necesariamente un cambio en las relaciones del organismo con la sociedad. Una política habitacional sustentable debe basarse necesariamente en la transparencia, el diálogo, la coordinación y el involucramiento de todos los actores, estatales y de la sociedad civil. Para ello se plantean, como primer paso, ciertas estrategias a implementar en el quinquenio:

- Será necesario reestructurar internamente al MVOTMA - Dinavi de forma tal que pase de ser solo un “constructor de viviendas” a un “generador de hábitat”, transformándolo en un organismo capaz de dirigir las políticas habitacionales en su globalidad.
- Paralelamente es imprescindible promover amplios espacios para la participación ciudadana en la definición e implementación de esa política. En ese sentido el funcionamiento permanente de la Comisión Asesora a la DINAVI permitirá la búsqueda de altos niveles de consenso de forma tal que se construya una verdadera política de estado en materia habitacional. La construcción de otros instrumentos de difusión y de gestión transparente hacia la población, facilitarán la comunicación con la sociedad civil.

Se propone reformar la redacción original del artículo 76 de la Ley N° 13728 de diciembre de 1968, que previó la constitución de una Comisión Asesora en materia de vivienda, adecuándolo a la realidad social actual, y la presencia de nuevos actores vinculados a la temática habitacional que no estaban contemplados en la norma a modificar.

- En tanto la consideración del ámbito territorial es básica para la sustentabilidad de las políticas, la coordinación con los Gobiernos Departamentales deberá estructurarse en forma permanente, de manera de acercarse a las realidades y necesidades de las diferentes comunidades. Para ello se propone la conformación de comisiones interinstitucionales a nivel Departamental, a efectos de compartir diagnósticos y realizar propuestas, así como dotar de parte de los recursos del Fondo Nacional de Viviendas para programas habitacionales de interés departamental.

### **IV.3 OBJETIVOS PARTICULARES**

El objetivo general planteado, supone el cumplimiento de ciertos objetivos particulares que se entienden de alto impacto:

- I. 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 estoc existente como a la generación de nuevo estoc habitacional.

Ello implica la atención simultánea de las dos caras de las acciones conducentes al abatimiento del déficit habitacional: por un lado la consideración de las necesidades específicas de las familias, y por otro la racionalidad en la utilización de los recursos habitacionales existentes, de modo de no encarecer o sub-utilizar las inversiones de la comunidad.

- II. Diseñar e implementar acciones y programas tendientes a revertir los procesos de segregación social y fragmentación territorial.

En tanto estos procesos atentan contra la sustentabilidad del sistema habitacional y agudizan los desequilibrios sociales existentes, es indispensable el diseño cuidadoso de las acciones de su competencia, a efectos de no agudizar la situación existente.

- III. Obtener y administrar los recursos públicos que efectivicen esta política, y orientar el ahorro privado en sentido convergente.

No existe política de estado sustentable sin una base de recursos públicos legítimos y proporcionales a la demanda potencial y una administración eficiente. De la misma manera, es indispensable la captación del ahorro

privado a efectos de disminuir la carga fiscal que significa la inversión en hábitat y concretar el abatimiento del déficit habitacional.

IV. Desarrollar una permanente colaboración e interlocución con otros organismos del estado para el desarrollo e implementación de las políticas de hábitat, a escala nacional, departamental y local.

En tanto la conformación de un hábitat sustentable trasciende las competencias de la Dirección nacional de Vivienda e incluso las de las Direcciones de Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, se hace imprescindible la coordinación y consideración de las competencias de otros organismos con incidencia en el mismo.

V. Articular las acciones del estado con los agentes privados con incidencia en la problemática.

Es indispensable que el estado recupere su papel rector de las actividades de los agentes privados, a efectos de corregir efectos que atenten contra las posibilidades de acceso a una vivienda digna, para todos la población, en particular de aquellos sectores más postergados.

## IV.4 METAS PARA EL QUINQUENIO

En tanto el cumplimiento de los objetivos planteados trasciende el lapso de vigencia de este plan quinquenal, se plantean las siguientes metas a cumplir en el quinquenio 2006 – 2009.

### **Objetivo I**

***“Ajustar la oferta de viviendas a las necesidades habitacionales reales, atendiendo tanto a la reorganización del estoc existente como a la generación de vivienda nueva.”***

Metas que colaboran para el cumplimiento del objetivo:

#### **1. Colaborar activamente para la creación de un sistema de evaluación, monitoreo y seguimiento permanente de la situación habitacional.**

El Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente tendrá dentro de sus competencia el seguimiento permanente de la situación habitacional del país, pudiendo asignar a estos efectos, parte de los recursos del Fondo Nacional de Vivienda, según se propone en un artículo de la ley de presupuesto en consideración.

El Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente se plantea participar en la coordinación de los procesos de colecta, registro y monitoreo de la información territorial, de hábitat y ambiental, facilitando el acceso universal a la misma, al tiempo de ofrecer impulso y coordinación para un Sistema Nacional de Información Territorial. El Sistema será funcional al establecimiento de observatorios nacionales de hábitat con base territorial: vivienda y servicios urbanos, construcción, mercado inmobiliario.

Se pretende la creación de un sistema que permita evaluar en forma continúa:

- la relación entre el déficit habitacional con sus características cuantitativas y cualitativas y la demanda real habitacional contemplando la composición de los hogares, sus características socio económicas y culturales, así como su ubicación territorial precisa
- la incidencia de las distintas modalidades de situación dominial
- los valores de construcción en sus distintas categorías y la incidencia real de los costos de suelo e infraestructura con base territorial precisa.
- el seguimiento de los valores del suelo urbano con base territorial.

#### **2. Establecer los criterios de subsidios en función de las necesidades y características socio económicas y culturales de los destinatarios.**

El MVOTMA elaborará un reglamento para determinar la clasificación de las familias en categorías de ingresos de acuerdo a lo establecido en el art. 7 del texto ordenado de la ley N° 13.728. Dicho reglamento atenderá a la adjudicación de subsidios parciales o totales y préstamos correspondientes para acceder a una vivienda mínima y/o económica de acuerdo a lo establecido en los artículos 13 y 17 del texto ordenado de la ley N° 13.728, contemplando las posibilidades reales de pago y las características sociales y culturales de las familias permitiendo la satisfacción de la demanda habitacional real.

Se faculta al Poder Ejecutivo a modificar las categorías establecidas en la presente ley y antecedentes legales vigentes, a la aprobación del referido reglamento.

El MVOTMA será responsable de generar el registro único de destinatarios del hábitat, interactuando con todos los registros de los distintos organismos involucrados al sector, complementando el actual registro de adjudicatarios (RNA).

A esos efectos el MVOTMA podrá hacer uso del Fondo Nacional de Viviendas, utilizando para ello los recursos asignados al Ministerio para funcionamiento.

### **3. Mejorar la utilización de la inversión histórica de la comunidad potenciando el afincamiento y la permanencia de la población en centralidades y áreas intermedias.**

Se impulsarán prioritariamente proyectos habitacionales en centralidades, que permitan la máxima utilización de suelo urbano, infraestructuras y servicios existentes y se privilegiará la adjudicación de aquellos programas en espera, que respondan a estos lineamientos.

Para el cumplimiento de esta meta, se considera la aplicación de los siguientes programas y líneas de acción:

- Cartera Nacional de Suelo con destino habitacional la que será administrada formando parte de los activos del Fondo Nacional de Vivienda y Urbanización. La Cartera Nacional de Suelo con destino habitacional se constituirá con los inmuebles aptos para ese uso que le adjudique u obtenga la Dirección Nacional de Vivienda a los efectos de utilizarlos en la ejecución de programas habitacionales por sí misma o para otorgarlos o venderlos a personas o grupos de personas con esos fines.
- Crear una comisión integrada por la Administración Central, Entes autónomos y Servicios Descentralizados para incorporar a esa Cartera

Nacional de Suelos, los inmuebles del patrimonio estatal aptos para uso habitacional.

- Programas de rehabilitación urbana y desarrollo local coordinados con los Gobiernos Departamentales.
- Préstamos y subsidios para construcción de vivienda nueva, reciclajes, refacciones, ampliaciones y mejoras en áreas definidas territorialmente. Para ello se utilizarán los instrumentos existentes (tales como préstamos y mecanismos de subsidio para mejoramiento y rehabilitación de inmuebles, así como para su reciclaje con fines habitacionales), con los ajustes necesarios y se desarrollarán nuevos, que permitan intervenir activamente en la retención y atracción de población en las áreas consolidadas y bien servidas de las ciudades.

#### **4. Disminuir el déficit cualitativo de la producción habitacional pública y privada existente mediante el mejoramiento, la ampliación, el mantenimiento y la formalización dominial.**

Se trata, por un lado, de mejorar las condiciones de habitabilidad del estoc, y por otro, de atender la situación de aquellas familias que ya han accedido a una vivienda de promoción pública, asumiendo la responsabilidad del estado en los programas que no han podido culminar la adjudicación de la propiedad de las viviendas otorgadas.

Se plantean las siguientes líneas de actuación:

- Potenciar el programa Credimat aumentando el alcance de la población potencialmente beneficiaria.
- Regularización de la situación dominial de la propiedad de conjuntos del estado a través de Comisiones Locales y de Territorio, conformadas por los gobiernos Departamentales, BHU, BPS y MVOTMA

#### **5. Posibilitar la permanencia de las familias con créditos de vivienda otorgados por el BHU y con disminución de ingresos mediante subsidios a la permanencia.**

Debido a las dificultades de amplios sectores de la población, como consecuencia de la disminución de ingresos de los hogares, para hacer frente a las cuotas mensuales que deben abonarse al BHU para el pago de los préstamos otorgados, ya sea a personas físicas o cooperativas de vivienda, se implementarán subsidios para asegurar la permanencia en la vivienda mediante contribuciones al pago de cuotas de amortización y/o intereses de préstamos. Los beneficiarios serán familias de la cartera social del BHU y cooperativas de vivienda.

El MVOTMA, en acuerdo con el BHU y el Ministerio de Economía y Finanzas, según corresponda, reglamentará el otorgamiento de esos subsidios.

**6. Generar nuevo estoc habitacional adecuado a las características culturales, sociales y de distribución territorial, reales de las familias propiciando la construcción de nuevas viviendas, servicios habitacionales e infraestructura**

Se instrumentará la oferta de vivienda propendiendo a satisfacer las necesidades reales de la población destinataria, contemplando su diversidad, impulsando la integración, y complementándola adecuadamente con los servicios y equipamiento necesarios.

Se instrumentarán los acuerdos inter-institucionales necesarios para la correcta dotación de servicios y equipamiento.

Se impulsarán las formas cooperativas para contemplar la demanda organizada, en tanto se ha mostrado como el mecanismo que mejor contempla el ajuste entre las necesidades de la población y la solución habitacional adoptada.

**7. Incentivo a la investigación para vivienda de interés social.**

Se establecerán mecanismos que impulsen la investigación aplicada a la producción y sustentabilidad de las políticas de vivienda de interés social desde el punto de vista social, económico, legal, de gestión, urbano o de suelo y de tecnologías adecuadas.

En ese sentido se privilegiarán los convenios de investigación con la Universidad de la República.

**8. Incentivo a la oferta de viviendas en alquiler con calidades y precios adecuados.**

En tanto se entiende que el arrendamiento es una de las formas posibles de acceso a una vivienda digna, sin modificar el marco dado por la ley N° 14.219, el MVOTMA establece algunas acciones que acerque esta modalidad a un número mayor de familias.

Se instrumentará un sistema de garantía de alquileres, coordinando acciones con organismos del estado con competencias ya establecidas, en particular, con el BHU en razón de su experiencia en materia de modalidades de arriendo y de administración de esa cartera.

El MVOTMA podrá otorgar subsidios parciales o totales, por un período acotado temporalmente, que permitan acceder a una vivienda mediante un contrato de arrendamiento entre particulares, para casa habitación del beneficiario y su núcleo familiar exclusivamente. La reglamentación determinará las características de los beneficiarios, los montos, la forma de pago y plazos en que se hará efectivo el subsidio.

Complementariamente, se abrirán líneas de crédito apropiadas para reparación de viviendas para arrendar. Los créditos estarán condicionados a la disponibilidad de la oferta en alquiler de esas viviendas a la población meta del MVOTMA, en la forma en que se reglamentará.

## **Objetivo II**

***“Diseñar e implementar acciones y programas tendientes a revertir los procesos de segregación social y fragmentación territorial.”***

Metas que colaboran para el cumplimiento del objetivo:

### **9. Reestructurar el estoc habitacional contribuyendo a mitigar los actuales procesos de segregación social y fragmentación territorial**

El Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente procederá a la formulación y ejecución de estrategias de inclusión social en lo territorial en zonas de pobreza urbana y asentamientos precarios e irregulares, para el mejoramiento e integración de las áreas críticas, en cooperación con los Gobiernos Departamentales.

Se instrumentarán programas específicos, con base territorial definida, tendientes a calificar áreas urbanas degradadas, realojar población asentada en zonas inviables desde el punto de vista habitacional, e incorporación de población de diferentes características sociales y culturales mediante la construcción de viviendas nuevas.

La inclusión de la Unidad Ejecutora del Programa de Integración de Asentamientos Irregulares en el ámbito de responsabilidad del Ministerio, es una oportunidad para reformular su alcance y diseñar nuevas etapas de actuación que no condicionen el programa únicamente a la regularidad dominial en la tenencia del suelo, sino por la precariedad residencial y la pobreza social, permitiendo alternativas de intervención de mayor integralidad y concertación entre actores públicos y la sociedad civil, con una perspectiva amplia del territorio circundante.

**10. Orientar y realizar intervenciones sociales en el marco de los programas habitacionales que viabilicen los procesos de integración.**

Se potenciarán los programas de Pos Obra a través de convenios con instituciones públicas o privadas, para permitir procesos de integración en áreas territoriales definidas. En ese sentido se entiende de fundamental importancia la coordinación con el Ministerio de Desarrollo Social, el Ministerio de Educación y Cultura, el Ministerio del Interior, Ministerio de Salud Pública y los Gobiernos Departamentales.

Se instrumentarán mecanismos de gestión adecuados dirigidos y controlados por el MVOTMA o por el organismo público que éste designe, incorporando organizaciones de la sociedad civil.

**11. Atención a la emergencia social con soluciones transitorias, para su posterior integración a programas definitivos adecuados.**

La población en situación declarada de emergencia social (contaminación, situación de calle, violencia familiar, inundaciones) será atendida con soluciones transitorias a través de refugios, subsidios en pensiones, o subsidios de alquiler, en las condiciones que se reglamentarán. Será necesario complementar estas acciones transitorias con apoyo social y educativo, a efectos de permitir la integración de esas familias a programas definitivos adecuados.

El MVOTMA propenderá a la coordinación con el Ministerio de Desarrollo Social para la elaborar la reglamentación e instrumentar los programas.

**Objetivo III**

***“Obtener y administrar los recursos públicos que efectivicen la política habitacional y orientar el ahorro privado en sentido convergente.”***

Metas que colaboran para el cumplimiento del objetivo:

**12. Administración Integral del Fondo Nacional de Vivienda y Urbanización.**

Se requiere una administración eficiente del Fondo Nacional de Vivienda y Urbanización, que implica necesariamente la realización de una serie de operaciones, dentro de los marcos legales vigentes, tendientes a preservar el valor de los recursos, su incremento si ello fuera posible, y en cualquier caso, disponer de sus activos al servicio de los fines de los establecidos por la ley.

En este sentido, se propone la creación en la "Dirección Nacional de Vivienda" la función de "Administrador del Fondo Nacional de Vivienda y Urbanización", la cual será provista mediante el régimen de alta prioridad.

### **13. Disminuir la morosidad de los créditos otorgados y a otorgar.**

El MVOTMA implementará un sistema integral de seguimiento de los préstamos otorgados y a otorgar, a efectos de incrementar los recuperos del fondo Nacional de Vivienda profundizando en la visión solidaria del repago. Este sistema tendrá como uno de sus objetivos principales, prevenir situaciones de morosidad de los beneficiarios que se tornen imposibles de revertir, evitando la transformación de esos mismos beneficiarios en parte de la demanda habitacional insatisfecha.

#### **Objetivo IV**

***“Desarrollar una permanente colaboración e interlocución con otros organismos del estado para el desarrollo e implementación de las políticas de hábitat, a escala nacional, departamental y local.”***

Metas que colaboran para el cumplimiento del objetivo:

### **14. Articular las políticas habitacionales con el resto de las políticas sociales y productivas en el territorio.**

El MVOTMA acompañará con el componente habitacional, las políticas sociales y productivas conducidas por los organismos estatales competentes, en tanto éstas colaboran a la generación de un hábitat sustentable.

Se potenciará la vinculación y coordinación con MEVIR, apoyando a través del Fondo Nacional de Vivienda y Urbanización, su actuación en las áreas rurales de todo el territorio nacional.

### **15. Generar un espacio de coordinación permanente con las autoridades locales, potenciando su papel de gestores de las políticas habitacionales y colaborar en el desarrollo de los planes de vivienda departamentales**

Las estrategias habitacionales suponen una fuerte articulación con los gobiernos departamentales, ya que las temáticas implicadas son fenómenos de

incidencia territorial y son los municipios quienes tienen por sus competencia y por su cercanía la mayor aptitud y pertinencia para su atención.

El MVOTMA promoverá la gestión de líneas de actuación específicas a través de los Gobiernos Departamentales, en particular aquellas que impliquen el acceso a la vivienda por parte de actores individuales, a través de convenios con cada Intendencia.

Los gobiernos municipales han desarrollado en el pasado iniciativas propias o con apoyo del Estado para aportar a la solución de la problemática habitacional. El MVOTMA promoverá la realización de Planes de Ordenamiento Territorial y Planes Sectoriales de Vivienda a escala departamental.

El Proyecto de Ley de Presupuesto presentado, plantea retomar lineamientos contenidos en la redacción original del artículo 121 de la Ley N° 13.728, de 17 de diciembre de 1968, a fin de involucrar a los Gobiernos Departamentales en la implementación de las metas de el Plan Quinquenal de Vivienda.

### **Objetivo V**

***“Articular las acciones del estado con los agentes privados con incidencia en la problemática.”***

Metas que colaboran para el cumplimiento del objetivo:

#### **16. Ejercer la regulación y contralor de las actividades de las entidades que actúan en materia de vivienda.**

El MVOTMA establecerá un sistema de monitoreo de las Cooperativas de Vivienda, instituciones afines e Institutos de Asistencia Técnica, recuperando la función reguladora que desempeñaba la Auditoría Interna de la Nación.

Para ello elaborará un Reglamento en consulta con las organizaciones involucradas.

#### **17. Estimular la inversión de capitales privados en vivienda de interés social.**

En tanto se entiende que los recursos del FNVyU resultan insuficientes para satisfacer completamente la demanda de vivienda, se vuelve relevante para el MVOTMA estimular la participación de capitales privados en el sector. Para ello, se faculta al MVOTMA a disponer de los recursos del Fondo Nacional de

Vivienda y Urbanización no ejecutados en anteriores administraciones, para inversiones en activos y/o garantías con participación de inversión privada, en las condiciones que se reglamentarán, destinada a vivienda de interés social.

## **CUADRO ASIGNACION DE RECURSOS POR METAS**

## **CUADRO SÍNTESIS**

## APÉNDICE 1

**Complementariamente a este plan se envían, en el proyecto de ley presupuestal una serie de artículos destinados a modificar, perfeccionar o crear nuevos instrumentos legales que permitan su adecuada ejecución.**

Resumidamente se indica su contenido.

- Se sustituye el artículo 70 de la Ley N° 13.728, de 17 de diciembre de 1968, estableciendo que las viviendas adquiridas con un subsidio habitacional no podrán ser enajenada ni arrendada, ni se podrá ceder su uso a ningún título durante el término de veinticinco (25) años a contar desde la ocupación de la vivienda por el adjudicatario sin reembolsar en forma previa o simultánea al organismo pertinente el subsidio reajustado y depreciado a razón de 1/25 por año transcurrido desde el momento de la referida ocupación.

- Se sustituye el artículo 88 de la Ley N° 13.728, de 17 de diciembre de 1968, en la redacción dada por el 448 de la Ley N° 16.736, de 5 enero de 1996, estableciendo que cuando el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente otorgue un subsidio total o parcial el mismo se entiende que es personal hacia su beneficiario y se perfecciona al momento de otorgarse la escritura respectiva.

- Se autoriza la enajenación de inmuebles adquiridos con subsidio otorgado por éste, sin reembolsar el mismo, en caso de adquisición de otro inmueble con destino a vivienda propia y permanente del beneficiario

Se sustituye el artículo 390 de la Ley N° 17.296, de 21 de febrero de 2001, estableciendo que el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente podrá rescindir administrativamente los contratos suscritos para la adquisición u ocupación de una vivienda por los beneficiarios de cualquiera de sus programas habitacionales, incluyendo aquellos celebrados en el marco del programa de regularización de asentamientos irregulares, por causa de enajenación, arrendamiento o cesión a cualquier título de la vivienda, violando la prohibición contenida en el artículo 70 de la Ley N° 13.728, de 17 de diciembre de 1968, no mantener el destino de casa habitación, no ocuparla realmente, dejarla de habitar por más de 6 meses, sin causa justificada, o el no pago por el beneficiario de las obligaciones pecuniarias que le impone la reglamentación a los adjudicatarios de viviendas subsidiadas por el Estado.

- Se autoriza a aplicar el instituto de la rescisión administrativa a aquellos beneficiarios de una solución habitacional que forme parte de un conjunto de viviendas entregado por el citado Ministerio o que se encuentren comprendidos en el marco de programas de regularización de asentamientos irregulares,

cuando los servicios sociales del mismo constaten en vía administrativa que dicho núcleo familiar genera graves problemas de convivencia en el entorno social del conjunto, excepto cuando se trate de Cooperativas de Viviendas o Grupos SIAV conformados bajo la modalidad de Cooperativas.,.

-Se amplía el alcance del artículo 397 de la Ley No 17.296, de 21 de febrero de 2001, declarándose exoneradas del aporte unificado de la industria de la construcción las construcciones realizadas para ampliar los Núcleos Básicos Evolutivos o Núcleos Básicos Evolutivos Mejorados, adquiridos con subsidio habitacional otorgado por el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, cuando las mismas su hubieran realizado bajo la modalidad de autoconstrucción o mano de obra benévola. Asimismo se establece que en las escrituras de compraventa de bienes inmuebles comprendidos en los Planes de Emergencia del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, en la que las Intendencias Municipales comparezcan como enajenantes, así como las realizadas en el marco de los Programas del Estado y Gobiernos Departamentales para la regularización de asentamientos irregulares, se prescindirá del control del Certificado Único Especial del Banco de Previsión Social.”

- Se autoriza al Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente a otorgar subsidios en la forma prevista en el literal B) del artículo 66 de la Ley 13.728, de 17 de diciembre de 1968, a propietarios de única vivienda con destino a casa-habitación, para la refacción y/o ampliación de la misma en el marco de programas específicos de dicho Ministerio.

- Se autoriza realizar contribuciones en dinero que permitan acceder a una vivienda mediante un contrato de arrendamiento entre particulares, para casa habitación del beneficiario y su núcleo familiar exclusivamente.

- Se declara que el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento, Territorial y Medio Ambiente tendrá la titularidad y disponibilidad de la totalidad de los recursos destinados al Fondo Nacional de Vivienda y Urbanización, el que estará autorizado a al mantenimiento del Fondo Nacional de Vivienda y Urbanización en las monedas o títulos de cualquier tipo según lo considere conveniente, así como la realización de colocaciones financieras e inversiones en activos de eventuales excedentes, previa autorización del Ministerio de Economía y Finanzas. Asimismo, se autoriza disponer de hasta el 5% de los ingresos del Fondo Nacional de Vivienda y Urbanización a fin de solventar las erogaciones tanto de funcionamiento como de inversión no imputables directamente al costo de las obras. En este marco se crea la función de “Administrador del Fondo Nacional de Vivienda y Urbanización”, la cual será provista mediante el régimen de alta prioridad, al amparo de lo dispuesto en el artículo 714 de la Ley N° 16.736, de 5 de enero de 1996, y demás normas concordantes

- Se establece que cuando los créditos de inversiones financiados con cargo al Fondo Nacional de Vivienda y Urbanización, ajustados de acuerdo a lo establecido por el artículo 405 de la Ley No.17.296 de 21 de Febrero de 2001

sean insuficientes para ejecutar el nivel de inversiones autorizado, la Contaduría General de la Nación habilitará el crédito adicional necesario en la misma fuente de financiamiento

- Se autoriza al Poder Ejecutivo a suspender la aplicación del impuesto creado por el artículo 25 del Decreto-Ley N° 15.294, de 23 de junio de 1982, a las jubilaciones y pensiones, servidas por el Banco de Previsión Social, menores a 12 Bases de Prestaciones y Contribuciones con destino al Fondo Nacional de Vivienda y Urbanización, así como la compensación con cargo al producido de dicho tributo y con destino al referido Fondo, establecida en el artículo 1° de la Ley No 17.706, de 4 de noviembre de 2003.

- Se autoriza una partida de \$ 118.935.000 (pesos uruguayos ciento dieciocho millones novecientos treinta y cinco mil) destinada a otorgar subsidios que tengan como finalidad asegurar la permanencia del beneficiario en la vivienda, mediante contribuciones al pago de cuotas de amortización y/o intereses de préstamos de vivienda correspondientes a la cartera social y Cooperativas de Vivienda del Banco Hipotecario del Uruguay. La partida se financiará con cargo a la recaudación realizada por la Contaduría General de la Nación del Fondo Nacional de Vivienda y Urbanización y no vertida al Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente al 31 de diciembre de 2004.

- Se comete al Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente la constitución de una Comisión Asesora que será presidida por el Director Nacional de Vivienda con delegados de organismos públicos, privados gremiales de destinatarios, empresarios, trabajadores y profesionales afines al sistema de producción de viviendas, Organizaciones No Gubernamentales e Institutos de Asistencia Técnica Cooperativa, con el fin de prestar su asesoramiento en todos los asuntos de competencia de la Dirección Nacional de Vivienda

- Se establece que los Gobiernos Departamentales podrán participar de las metas del Plan Quinquenal de Vivienda y Urbanización, de acuerdo a sus necesidades locales a través de convenios con el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, mediante la presentación de programas y proyectos convergentes con los lineamientos del mismo, aportando a su costo las tierras necesarias urbanizadas y dotadas de servicios.

- Se exceptúa de lo dispuesto por los artículos 10 y 11 de la Ley N° 10.723 de 21 de abril de 1946, para el caso de replanteos y amojonamientos realizados por el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente o los Gobiernos Departamentales en el marco de los Programas de Regularización de Asentamientos Irregulares. Asimismo se exceptúa de lo dispuesto por el artículo 178 de la Ley N° 17.296, de 21 de febrero de 2001, los planos de mensura realizados por el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente o los Gobiernos Departamentales en el marco de los Programas de Regularización de Asentamientos Irregulares.

- Se establece que serán totalmente nulas las enajenaciones, promesas de compraventa, inscripta o no, cesión y, en general, toda operación sobre cuotas indivisas de bienes inmuebles ubicados en las zonas suburbanas o rurales, con destino a la formación de centros poblados o de núcleos de viviendas, con violación de las normas nacionales o departamentales que regulan la subdivisión de la tierra, estableciendo que dichas operaciones serán sancionadas por una multa equivalente al valor venal de cada solar que hubiere sido irregularmente negociado, la que beneficiará por partes iguales al comprador y a la respectiva intendencia municipal, La multa se aplicará por la respectiva Intendencia Municipal en vía de apremio y recaerá por mitades en la persona física o jurídica promotora de la negociación y en el o los profesionales intervinientes.

## APÉNDICE 2

### SÍNTESIS Y EVALUACIÓN DE LOS PROGRAMAS APLICADOS POR LA DINAVI 2000 - 2004

#### PROGRAMA: SIAV

**MODALIDAD DE CONTRATACION:** Registro de Proveedores

**ORIGEN:** Generar opción alternativa a la compra de vivienda usada, al tenedor de un Certificado de Subsidio Habitacional Directo (CSDH): construcción en terreno propio

**INSTRUMENTACION:** Contratación individual (mediante CHSD) con la empresa constructora registrada en Registro de Proveedores (actualmente todas las Empresas Contratistas con el MVOTMA están habilitadas): Promesa de compraventa (terreno propiedad de la empresa) o contrato de construcción (terreno propiedad del usuario). El MVOTMA interviene como administrador del subsidio y agente de contralor.

Admite la contratación de un grupo para construir en un único predio, mediante promesas de compraventa en propiedad común (solares) o en Propiedad Horizontal (Ley 16736, art.449 - Capítulo III del BHU)

**MARCO LEGAL:** Reglamento Registro de Proveedores

**CARACTERISTICAS DEL PRODUCTO:** Inicialmente viviendas individuales tipo NBE o NEM, 2da. Etapa Conjuntos Habitacionales realizados con Reglamento para vivienda Individual y algunas exigencias de las Bases técnicas de Pliego General de Suministro de NBEM, 3era. Etapa (actual) Reglamento de Registro de Proveedores adaptado según Pliego de NEM para construcción de Conjuntos Habitacionales

**COSTOS:** Monto fijo: 1150 UR/vivienda, a partir de diciembre 2002 se ajusta por Índice General de Construcción por desfase UR costo construcción

**ACCESO:** Grupo Social con emergencia habitacional se inscribe en el RNP, y se realiza emisión de CHSD

**FORTALEZAS:** Forma de contratación beneficiosa en la ecuación precio-producto: empresas compiten con mejoras sobre los mínimos  
Puede atender la demanda individual; contempla la construcción en predio a disposición de un beneficiario concreto (ej. Parte de terreno de un familiar)  
Elección de propuesta por usuarios: terreno, empresa proveedora (tipología, sistema constructivo)

Reducción de tiempos de contratación, y procedimientos de evaluación (la empresa proveedora, la tipología y el sistema constructivo son evaluados en la etapa de inscripción de la empresa en el Registro)

**DEBILIDADES:** Modalidad Individual: Las empresas fueron reticentes a construir viviendas en forma individual, desvirtuando el programa e indujeron a la modalidad grupal

Modalidad Grupal: a) El marco legal del programa no contemplaba esta modalidad, generándose múltiples problemas:

a. De proyecto. El Reglamento no tenía especificaciones respecto a las infraestructuras (saneamiento, vial, eléctrica)

b. Legales: 1) Ante un desistimiento de un beneficiario, no era posible continuar los pagos con cargo a su CSHD, enlenteciendo el cronograma de obra; 2) Ante incumplimiento y/o quiebra de la empresa, los beneficiarios quedaban rehenes de la situación e imposibilitados de terminar las obras

c. Instrumentales: El mantenimiento de plantas de tratamiento y sistemas de bombeo, en caso de sistemas privados de saneamiento, y/o el costo del servicio barométrico, no puede ser asumido por la mayoría de los beneficiarios, y OSE y/o los gobiernos departamentales no asumen esa responsabilidad, generándose problemas ambientales por falta de mantenimiento.

**RECOMENDACIONES:** Se proponen dos alternativas:

1. Revisión del Nuevo Reglamento de Registro de Proveedores, aprobado en 2002, abarcando en esta línea de acción las modalidades individual y colectiva; buscando para la modalidad grupal la solución a los problemas legales mediante la conformación del grupo de forma sólida, por ejemplo, a través de una Asociación Civil.

2. Revisión del Reglamento original de Registro de Proveedores, manteniendo el espíritu inicial de focalizar en la modalidad individual y/o colectiva de hasta 6 viviendas por predio, y descartar la modalidad grupal

**PROGRAMA: SIAV**

**MODALIDAD DE CONTRATACION:** Licitaciones

**ORIGEN:** Satisfacer una gran demanda mediante la construcción de NBE

**INSTRUMENTACION:** Sistema Llave en mano, sistema público de contratación. Promesa de compraventa empresa –MVOTMA.

**MARCO LEGAL:** Pliego General de Suministro de NBEM. Pliego de Condiciones Particulares.

**CARACTERISTICAS DEL PRODUCTO:** Vivienda tipo NBE o NEM según mínimos de: Bases técnicas de Pliego General de Suministro de NBEM y Pliegos Particulares

**COSTOS:** Monto variable (según ofertas).Eventualmente se puede establecer precio de referencia y precio de corte que regula precio ofertas.

**ACCESO:** Postulación local para inscriptos en RNP.Entrega directa (emergencias, realojos)

**FORTALEZAS:** Procedimiento de contratación transparente  
Atiende a la demanda individual del RNP que postula para la adjudicación de una solución en el Conjunto Habitacional  
Procedimiento de contratación que una vez implementado permite producción de soluciones en grandes volúmenes

**DEBILIDADES:** Procedimiento utilizado fundamentalmente para un solo tipo de solución el NBE o el NEM, que tiene una relación solución habitacional/predio importante y una relación costo total solución/costo tierra baja que determina ubicaciones en periferia  
Falta de mayor coordinación con otros servicios públicos (salud, educación, trabajo) para una mejor ubicación de Conjuntos Habitacionales, que determina mayores costos de inversión del estado en extender dichas infraestructuras  
No participación de usuarios en la pre-obra. Desajuste de lo físico a las características socio-economicas de la población a la que atendió.  
Falta de exigencias a los sistemas constructivos alternativos en cuanto a la relación costo/solución frente a solución tradicional, actualmente se contrata a mayor o igual precio con respecto a un sistema tradicional

**RECOMENDACIONES:** Restringir los llamados a licitación para NBE y NEM y actuar de forma coordinado con los demás servicios del estado (salud, educación, trabajo)  
Diversificar los productos licitados (viviendas cáscara, viviendas de 2 y 3 dormitorios sin terminar, refacción y reciclaje de inmuebles en áreas intermedias y centrales).

MINISTERIO DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y MEDIO AMBIENTE  
DIRECCIÓN NACIONAL DE VIVIENDA

**PROGRAMA: SIAV**

**MODALIDAD DE CONTRATACION:** Grupos SIAV

**ORIGEN:** *Atender la demanda de grupos de ingresos menores a 30 UR para la construcción de vivienda nueva por ayuda mutua, procedimiento previsto para todo el Programa Cooperativo para adaptarlo al Programa SIAV*

**INSTRUMENTACION:** Trabajo previo con IAT, presentación grupal de proyecto (con terreno).

Adjudicación de CSHD. Contatación grupal de IAT. Convenio MVOTMA-IAT-GRUPO , mediante certificados individuales

Contratación Grupo-Empresa, mediante certificados individuales y en la modalidad expresión de interés

**MARCO LEGAL:** Reglamento de Grupos SIAV

**CARACTERISTICAS DEL PRODUCTO:** Vivienda tipo NBE o NEM según Bases técnicas de Pliego General de Suministro de NBEM

**COSTOS:** Monto fijo: 1150 UR/vivienda, a partir de diciembre 2002 se ajusta por Índice General de Construcción por desfase UR costo construcción

**ACCESO:** Previsto en el Programa la postulación para calificación de situación socio-económica y proyecto arquitectónico, actualmente el grupo con emergencia habitacional se inscribe en el RNP y se emite el CSHD

**FORTALEZAS:** Participación de usuarios en la construcción de su habitat: terreno, proyecto, etc. La autogestión permite mejorar comparativamente el proyecto (calidad de vivienda, área habitable) a igual monto de inversión

Reducción de costos por Ayuda mutua.

Asistencia técnica al grupo en decisiones de proyecto

**DEBILIDADES:** El valor del terreno incide en la reducción de costos:

Localizaciones periféricas, terrenos de calidad inadecuada, donaciones de intendencias, terrenos problemáticos planialtimétricamente, presencia de rellenos, zonas industriales, etc

Deficiencias en la elección de terrenos (sin servicios) generan situaciones de permanente vulnerabilidad:

ingresos individuales insuficientes para gastos de mantenimiento de saneamiento alternativo individual o grupal permanentes

Problemas ambientales, y conflictos sociales por falta de mantenimiento viable.

No se realiza el procedimiento previsto originalmente de postulación grupal y se adjudica CSHD a beneficiarios por fuera del RNP

**RECOMENDACIONES:** De mantenerse esta modalidad se entiende conveniente crear un registro de postulantes para el programa grupal y volver a realizar las postulaciones grupales

**PROGRAMA: SIAV**

**MODALIDAD DE CONTRATACION:** Vivienda usada

**ORIGEN:** Aprovechar el stock edilicio, insertando a las familias dentro de la ciudad consolidada, previniendo la expulsión hacia la periferia

**INSTRUMENTACION:** Adjudicación de Certificados de Subsidio Habitacional Directo (CSHD) mediante postulaciones o en forma directa,

**MARCO LEGAL:**

**CARACTERISTICAS DEL PRODUCTO:** Viviendas aisladas adquiridas en el mercado de 1, 2 o más dormitorios, habitables, recuperadas o a mejorar, en zonas urbanizadas de distintas localidades

**COSTOS:** Monto variable de acuerdo al nivel de ingresos de la familia:  
Nivel NBE - Subsidio de 1150 UR, y Subsidio + crédito:  
Nivel I - 1300UR; Nivel II - 1500UR; Nivel III - 1700UR

**ACCESO:** 1ª Etapa: Postulación  
2da Etapa: Convenios en organismos  
Entrega directa

**FORTALEZAS:** Recuperación de stock. Movilización de ahorro privado para acceder al mercado generado

**DEBILIDADES:** Aumento de precios inmobiliarios.

**RECOMENDACIONES:**

**PROGRAMA: SIAV**

**MODALIDAD DE CONTRATACION:** Lotes con servicios y canasta de materiales

**ORIGEN:** Generar la opción de la autoconstrucción en predios urbanizados, aptos, con la infraestructura básica resuelta (acceso al predio por red vial urbana, conexión a saneamiento, agua potable, energía eléctrica, terreno nivelado y compactado para recibir la fundación de la vivienda)

**INSTRUMENTACION:** Mediante la coordinación de tres elementos:

- 1) construcción de los lotes mediante licitación pública de suministro llave en mano;
  - 2) contratación de ETMs para el asesoramiento a los beneficiarios en la autoconstrucción, mediante licitación pública;
  - 3) entrega de canastas de materiales, mediante licitación pública de las mismas. Administradas por los ETMs contratados.
- Realojos en asentamientos.

**MARCO LEGAL:** Pliego de Lotes con Servicio para llamados a licitación tipo llave en mano para el suministro de lotes con servicios agrupados en conjuntos. Convenios con Intendencias Municipales para atender situación de emergencia habitacional de grupos sociales (familias ubicadas en zonas inundables, contaminadas o en asentamientos irregulares)

**CARACTERISTICAS DEL PRODUCTO:** Lotes deslindados con infraestructura completas agrupados, según Pliego de Bases y Condiciones Particulares para llamados de licitación de Lotes con Servicio. Viviendas tipo NEM o viviendas de 1, 2 y 3 dormitorios, construidas con canasta que aporta el MVOTMA en Convenios con IMs y con MEVIR-IMs

**COSTOS:** Valor de la canasta de materiales que aporta el MVOTMA según convenios: 646 / 780 UR, precio oficina estimado de lote con servicio: 500 / 600 UR

**ACCESO:** Acceden grupos con urgencia habitacional en Departamentos del Interior del País. Nunca se adjudicó ni se construyeron LOTES. Experiencias en gestión con los gobiernos locales desde fines del 2003 y en el 2004

**FORTALEZAS:** Dirigido a un segmento de la demanda con potencial de autoconstrucción, favoreciendo la apropiación de la solución habitacional por parte del beneficiario  
Desviar la fuerza constructora de asentamientos irregulares hacia opciones saneadas desde el punto de vista urbano  
Atender rápidamente una mayor demanda, a partir de menos recursos financieros

**DEBILIDADES:** Falta de implementación como Programa, corriendo el riesgo de tener lotes urbanizados sin destinatario final con el riesgo de ocupación ilegal y/o altos costos de vigilancia y falta de procedimientos generales para ejecución de Convenios con Municipios

*No se tiene identificada la demanda de beneficiarios con perfil adecuado para la autoconstrucción (mano de obra benévola)*

*Ausencia de coordinaciones internas e interinstitucionales necesarias para asegurar la viabilidad del programa (coordinación con RNP - Div. Social DINAVI, gobiernos departamentales, BPS, etc)*

**RECOMENDACIONES:** Definir el Programa de Lotes con Servicio y Canasta de Materiales, considerando y vinculando los tres aspectos de esta solución habitacional (tierra, infraestructuras y vivienda).

*Revisar el Pliego de Lotes con servicio a la luz de la definición del Programa; Paralelamente, elaborar el Pliego de contratación de ETM y licitar las canastas de materiales.*

Elaborar un procedimiento con plazos acotados y vinculaciones estrictas entre las distintas etapas: Licitación de Lotes con servicio - Postulación de beneficiarios - Definición de necesidades (viviendas de 1, 2 o 3 dorm.) - Licitación de Canastas (de acuerdo a necesidades) - Licitación de ETM

**PROGRAMA: Cooperativo**

**MODALIDAD DE CONTRATACION:**

**ORIGEN:** Volver a reimpulsar una de las modalidades de producción habitacional más importante del sistema público de producción de viviendas. El programa está dirigido a cooperativas de ayuda mutua o ahorro previo, en régimen de usuarios o propietarios, para familias de ingresos menores a 60 UR, de acuerdo a lo establecido por la ley 16.237.

**INSTRUMENTACION:** Grupo social organizado en Cooperativa con Personería Jurídica y convenio con IATs, se inscribe en MVOTMA y presenta proyecto, cumplida los procedimientos el MVOTMA dicta una Resolución adjudicando el Subsidio y Préstamo, visado el proyecto ejecutivo se escritura el préstamo con la Cooperativa, la gestión se realiza por orden de presentación o de inscripción

**MARCO LEGAL:** Ley 13.728 y modificaciones según ley 16.237 e instructivo de inscripción y trámite

**CARACTERISTICAS DEL PRODUCTO:** Viviendas terminadas de 2, 3 y 4 dormitorios, agrupadas en 1, 2 , 3, 4 niveles o en altura

**COSTOS:** Valor promedio (préstamo + subsidio): 1981 UR, el valor promedio de las soluciones en el año 2004, incluye ajuste por IGCC desde diciembre de 2002

**ACCESO:** Acceden grupos Cooperativos con personería jurídica con ingresos de 30 a 60 UR y que tienen contrato con un IATs

**FORTALEZAS:** Casi el único programa que contempla la posible demanda en los niveles de ingresos de 30 a 60 UR

En el caso de la ayuda mutua puede permitir mejorar comparativamente el proyecto (calidad de vivienda, área habitable) y su apropiación por parte del beneficiario

Permite soluciones en zonas intermedias y centrales de las ciudades, y por lo tanto en general un mejor impacto urbano

Un mejor trabajo social y organización del grupo desde la pre obra

**DEBILIDADES:** Falta de priorización social en la adjudicación de los subsidios y préstamos otorgados por el MVOTMA, la adjudicación se realiza por orden de inscripción y finalización de trámite

Plazo excesivos del proceso total, desde la inscripción a la adjudicación final de la vivienda

Falta de evaluación y control de los IATs por parte del MVOTMA, siendo el Ministerio el responsable del Registro Único de IATs

Sistema de subsidios y crédito diferente al del programa SIAV

Falta de sinceramiento del total de subsidio otorgado por el estado por CSHD y por otros aportes como tierra e inmuebles

**RECOMENDACIONES:** A corto plazo: puesta en vigencia del nuevo Reglamento que se está evaluando con los actores que actúan en el programa, unificar sistema de subsidios y créditos con el programa SIAV, sincerar subsidio total otorgado por distintas líneas: CSHD, tierra, inmuebles para reciclar

Generar un registro de postulantes para postulaciones grupales de Cooperativas

A mediano plazo: Reestructurar el programa, asignando recursos según los programas a realizar anualmente y según la prioridad social, acortando el plazo de todo el proceso. Solo se inscriben las cooperativas o grupos que postulan por la asignación de recursos

**PROGRAMA: MEVIR**

**MODALIDAD DE CONTRATACION:**

**ORIGEN:** Inicialmente fue erradicar la vivienda rural insalubre y controlar la migración campo-ciudad. A partir de la década del 80 se agregó dar asistencia a pequeños productores rurales (las Unidades Productivas)

La ley 13.460 del 26/12/67 crea el Fondo para la Erradicación de la Vivienda Rural Insalubre y crea la Comisión Honoraria que será persona pública responsable de su administración. Actualmente se financia con recursos transferidos por el MVOTMA, cobranza de cuotas y por impuestos.

**INSTRUMENTACION:** MEVIR actúa como un coejecutor del MVOTMA en las políticas habitacionales dirigidas a la población rural y de pequeñas localidades de hasta 5.000 habitantes del interior

**MARCO LEGAL:** La ley 13.640 del año 1967, los Convenios marco y particulares entre MEVIR y el MVOTMA y convenios los firmados entre la Comunidad Europea y la República Oriental del Uruguay (Convenio N° URY/B7-3010/94/039).

**CARACTERISTICAS DEL PRODUCTO:** Viviendas terminadas de 2, 3 y 4 dormitorios y viviendas con infraestructura productiva como pequeño tambo

**COSTOS:** Aporte de MVOTMA: 1050 UR por vivienda nucleada y 1.150 unidad productiva según los últimos convenios firmados entre el MVOTMA y MEVIR

**ACCESO:** Accede al programa la población rural y la población de las localidades de hasta 5.000 habitantes, con ingresos de 0 a 60 UR, que ha sido la población objetivo tradicional de este programa.

**FORTALEZAS:** Contemplar la demanda de la población de las cercanas o de pequeñas localidades del interior del país y del pequeño productor rural  
Coejecutor integrado por operarios, técnicos de arquitectura y de asistencia social con experiencia en la ejecución y construcción de conjuntos habitacionales por ayuda mutua que actúa en todo el interior del país  
La apropiación que realiza el beneficiario de la vivienda  
Un mejor trabajo social y organización del grupo desde la pre obra

**DEBILIDADES:** Falta de coordinación con el MVOTMA para la determinación de la demanda rural .Escasas auditorías para control de los avances certificados por MEVIR

**RECOMENDACIONES:** Coordinación MEVIR - MVOTMA para la determinación de la demanda rural

## **PROGRAMA: PASIVOS**

**MODALIDAD DE CONTRATACION:** Licitaciones

**ORIGEN:** Satisfacer una gran demanda que no estaba atendida mediante la construcción de soluciones específicas para pasivos

**INSTRUMENTACION:** Sistema Llave en mano, sistema público de contratación. Promesa de compraventa empresa -MVOTMA

**MARCO LEGAL:** La ley 15.900 de 1987, la ley 16.736 y el decreto 123/97, la ley 17292 y el decreto reglamentario 425/02, Pliegos Particulares para el suministro de viviendas para pasivos

**CARACTERISTICAS DEL PRODUCTO:** Viviendas de 1 dormitorio terminadas de 36 m<sup>2</sup>, muro exterior de 30 cm, con terrazas de servicio, áreas de circulación y dispositivos para minusválidos, agrupadas en 1 nivel y 2 o más niveles con ascensor y grupo electrógeno, con S.U.M., ubicadas en zonas intermedias y centrales de las ciudades

**COSTOS:** Valores promedio año 2004: U\$S 33.812, al inicio del programa en el año 1996 precio ofertas: U\$S 43.000

**ACCESO:** Jubilados y pensionistas con asignaciones mensuales inferiores a dos salarios mínimos nacionales que reciben prestaciones del BPS. En casos especiales el Banco de Previsión Social puede elevar el tope a 4 salarios mínimos nacionales.

De forma directa no tienen acceso al programa de viviendas para pasivos los jubilados y pensionistas de otras Cajas de Retiros y Pensiones, como la Caja Jubilados y Pensionistas

**FORTALEZAS:** Procedimiento de contratación transparente  
Procedimiento de contratación que una vez implementado permite producción de soluciones en grandes volúmenes.

**DEBILIDADES:** Procedimiento utilizado fundamentalmente para un solo tipo de solución de viviendas para pasivos, que generalmente se concretaba en propuestas de edificios en altura, que no contempla al situación socio cultural del universo de la población pasiva a atender  
Generación de un patrimonio en inmuebles de propiedad del estado a administrar y mantener

**RECOMENDACIONES:** Diversificar la oferta: Conjuntos Habitacionales compartidos por pasivos y activos, hogares para pasivos que requieran atención médica permanente

## APÉNDICE 3

### ESTIMACIÓN CUANTITATIVA DE SOLUCIONES HABITACIONALES PARA EL PERÍODO 2005-2009

	Nuevas viviendas	Otras soluciones habitacionales	Totales
Vivienda nueva	14.000		
Familias con vivienda del BHU y no desalojadas		12.000	
Soluciones de alquiler		8.000	
Mejora del déficit cualitativo interno de la vivienda		27.500	
<b>Subtotal con recursos del mvotma</b>	<b>14.000</b>	<b>47.500</b>	<b>61.500</b>
Viviendas BHU	3.000		
Hogares atendidos por MEVIR	3.700	0	
Hogares atendidos por PIAI	1.400	14.000	
<b>Total Sector público</b>	<b>22.100</b>	<b>61.500</b>	<b>83.600</b>
Previsión inversión privada	10.200		
<b>Total soluciones y viviendas en el quinquenio</b>	<b>32.300</b>	<b>61.500</b>	<b>93.800</b>