
LOS FACTORES DETERMINANTES DE LA FORMACIÓN DE ASENTAMIENTOS IRREGULARES UN ANALISIS ECONÓMICO §

Verónica Amarante^a y Marcelo Caffera^b

1. INTRODUCCION

Los asentamientos irregulares son conjuntos de viviendas que han sido construidas y financiadas por sus ocupantes, y que se encuentran en tierras fiscales o privadas que no son propiedad de los dueños de las viviendas. Estos asentamientos han crecido en forma explosiva en la década de los noventa en Uruguay sin que se haya encontrado una solución eficaz para este problema.

Un fenómeno de este tipo está determinado por factores tanto económicos como sociales, y tiene fuertes consecuencias que se reflejan a nivel de la sociedad en su conjunto. Entre éstas, merece especial atención el fenómeno de la exclusión social. Los niños que viven en estos asentamientos, que representan un alto porcentaje de dicha población, crecen sin compartir las mismas normas sociales que el resto de la sociedad por lo que el proceso de exclusión social se perpetúa.

En este documento se analizan los determinantes económicos de la formación de asentamientos irregulares. El abordaje de este problema con un enfoque económico implica la consideración de los incentivos a la formación de asentamientos generados por: el funcionamiento del mercado de tierras y su regulación (la escasez de oferta de tierras en condiciones formales de ser urbanizada, la inadecuación del tamaño de la oferta existente de tierras, el costo de oportunidad de las tierras sin uso), el funcionamiento del mercado de alquileres, del mercado de la vivienda y las políticas públicas de acceso a vivienda, así como las políticas gubernamentales y municipales tendientes a solucionar el problema de los asentamientos irregulares y su falta de coordinación.

§ El presente artículo es un resumen del Informe Final de una investigación surgida como producto de un convenio entre el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente y la Universidad de Montevideo.

^a Profesor de la Universidad de Montevideo e Instituto de Economía - Universidad de la República.

^b Profesor de la Universidad de Montevideo

El Problema de la Información

Como metodología de trabajo se realizaron entrevistas a técnicos y empresarios¹ y se analizó la información existente y disponible sobre:

- (a) La estructura de la propiedad de la tierra donde se localizan los asentamientos.
- (b) Las condiciones formales para el fraccionamiento de tierras (requisitos de infraestructura, servicios, tributos, etc.)
- (c) La normativa legal y el funcionamiento del mercado de alquileres y de vivienda en Montevideo
- (d) Los trabajos realizados anteriormente desde la perspectiva de otras ciencias sociales (no se conocen antecedentes de un análisis desde la perspectiva de la ciencia económica en el tema de los asentamientos irregulares en el Uruguay) y
- (e) La información cuantitativa existente y disponible

Lamentablemente, en cuanto a la información necesaria para la elaboración de un trabajo de este tipo, se ha podido comprobar que:

- Existe una carencia de información cuantitativa respecto al fenómeno de la evolución de la formación de asentamientos
- La información cuantitativa existente se encuentra dispersa entre los distintos organismos públicos con competencia en la materia, sin un intercambio formal de la misma, y se encuentra organizada en base a diferentes criterios.
- La información catastral respecto a valores promedio del metro cuadrado por barrios, la propiedad de los diferentes padrones, características físicas de los mismos, características de las construcciones, etc., se encuentra desactualizada o requiere, para su acceso, un plazo de tiempo superior al establecido para este estudio.
- No se pudo acceder a información sobre el mercado inmobiliario.

Estos problemas plantean, en términos generales, una restricción insalvable para el análisis ya sea cualitativo o cuantitativo de los determinantes de la formación de los asentamientos. En particular, la inexistencia de información periódica acerca de la evolución del fenómeno a lo largo del tiempo impide la estimación de cualquier correlación estadística entre la variable a explicar (la formación de asentamientos) y sus posibles variables explicativas (precio de la tierra, precio de los alquileres, inversión en construcción de vivienda social, tasa de desempleo, etc.). Ello plantea a su vez una

¹ Se realizaron entrevistas con: Ay. Téc. Myriam Montero (DINOT), Arq. Alejandro Bruné (DINOT), Sr. Julio Villamide (VILLAMIDE PROPIEDADES), e Ing. Agrim. Martha Siniacoff (IMM). Se mantuvo una conversación telefónica con el Arq. Miguel Cecilio (INTEC). El Lic. Miguel Meny, el Esc. Alberto Vázquez (DINOT) y el Dr. Herman Leis (DINOT) proporcionaron valiosa información. A todos ellos se agradece la colaboración brindada.

restricción importante en la selección y el diseño de las políticas tendientes a solucionar el problema.

Por este motivo, en el presente documento se trabaja sobre la base de hipótesis acerca de las causalidades más importantes de la formación de asentamientos y, en consecuencia, las políticas más eficaces para su solución.

2. CIFRAS PARA URUGUAY

Las cifras disponibles señalan que el número de asentamientos irregulares existentes en el país ha crecido a un ritmo vertiginoso en los últimos años.

Las fuentes de información existentes son varias: los relevamientos realizados por INTEC en 1984, 1990 y 1994, el relevamiento realizado por la consultora Datos para el MVOTMA en diciembre de 1995, el relevamiento realizado por el Programa de Mejoramiento de Barrios y el Instituto Nacional de Estadística (INE) en 1998 y la información disponible en la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial (DINOT) del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA), Comisión de Asentamientos Irregulares. En este último caso la información abarca solamente los asentamientos irregulares que se presentan ante la DINOT para regularizar su situación.

Presentamos en este apartado un resumen de la información disponible sobre asentamientos irregulares proveniente de las fuentes antes mencionadas. • 3 •

De acuerdo con la información de INTEC, el número de viviendas en los asentamientos irregulares en Montevideo creció entre 1984 y 1994 a una tasa acumulativa anual del 9,7%, y ascendía en 1994 a 7.013 viviendas.²

AÑO	Nº VIVIENDAS
1984	2.541
1990	4.835
1994	7.013

Fuente: INTEC

Al considerar el lugar de residencia anterior de la población de los asentamientos, INTEC constata un aumento de la población proveniente del Interior, que pasa de 23% del total en 1984 a 27.6% en 1994. Sin embargo, la mayor parte de los habitantes de los asentamientos provienen de otros barrios de la capital.

2 El informe de INTEC considera once años para el cálculo de la tasa acumulativa anual.

Con respecto a la vivienda anterior del jefe de hogar, en el cuadro siguiente se aprecia que una proporción mayoritaria de los habitantes en los asentamientos proviene de casas o apartamentos, lo que resulta un dato importante para el posterior análisis de los determinantes económicos de la formación de asentamientos.

	1984	1994
Casa, Apartamento	48,7	57,29
Pensión, conventillo	6,5	6,62
Rancho, cantegril	33,8	34,10
Otros	11,0	1,99
TOTAL	100,0	100,0

Fuente: INTEC

También se constata una creciente participación de gente que abandona el mercado formal de la vivienda. Mientras que en 1984 el 14% de la población de los asentamientos declaró haberse mudado al asentamiento por no poder pagar el alquiler, en 1994 esta causa explica el 20% de los traslados. Por otro lado, los asentamientos surgen como una opción para los nuevos hogares que se forman.

• 4 •

	1984	1994
No podía pagar alquiler	14,5	20,2
Desalojo, demolición	22,3	10,3
Desacuerdo familiar	20,8	20,2
Formación nuevo hogar	32,2	31,7
No sabe	10,2	2,6
Otros	-	15
TOTAL	100,0	100,0

Fuente: INTEC

Por su parte, el relevamiento realizado por la consultora Datos en Diciembre de 1995 constata la existencia de 111 asentamientos irregulares en Montevideo, que comprenden 9.828 viviendas, 10.351 familias y 53.803 personas. Casi el 50% de estas personas son menores de 12 años.

La información más reciente, proveniente del “Relevamiento de asentamientos irregulares” del Instituto Nacional de Estadística, señala que en 1998 existían 348 asentamientos irregulares en Montevideo y la periferia.³ Allí viven 132.400 personas en 32.203 vi-

³ La periferia de Montevideo está conformada por los conglomerados urbanos de los departamentos de Canelones y San José situados en la secciones censales limítrofes con Montevideo. Éstos incluyen Progreso, Las

viendas (representan el 11.5 % de la población total de Montevideo y el 6.5 % de las viviendas). Esta información, que parece ser la más confiable ya que fue relevada con una metodología más rigurosa que las anteriores, presenta cifras muy superiores a las de los trabajos previos.

En un informe de UNICEF-INTEC (1999) que utiliza información del relevamiento realizado por el INE en 1998 se presenta evidencia de las características diferenciales de la población de los asentamientos al compararla con el resto de la población de Montevideo. Los ingresos medios son notoriamente inferiores a los ingresos medios del total de los hogares de Montevideo, e incluso inferiores al ingreso del límite superior del 20 % más pobre, además el tamaño de los hogares es mayor y la cantidad de perceptores de ingreso por hogar es menor.

Asentamientos irregulares Montevideo (ECH)

Ingreso medio del hogar	\$ 14.677	\$ 4.200
Límite superior del 20% más pobre	\$ 5.500	
Personas por hogar	3.1	5.5
Perceptores por hogar	2.0	1.3

Fuente: INTEC-UNICEF (1999)

Si consideramos la información disponible en el MVOTMA, que corresponde únicamente a 127 asentamientos de Montevideo y la periferia que se presentaron ante dicho Ministerio para regularizar su situación, no se conoce el titular de la propiedad de los terrenos en el 34 % de los casos, mientras que el 31 % son de propiedad privada y el 35 % son de propiedad pública, como se detalla en el siguiente cuadro:

• 5 •

Propiedad de los Terrenos

NO SE SABE	43	34%
PRIVADOS	40	31%
PUBLICOS	44	35%
MVOTMA	13	10%
BHU	10	8%
Compartida	4	3%
INAME	4	3%
AFE	4	3%
IMM	4	3%
MSP	2	2%
UTE	1	1%
MTOP	1	1%
MGAP	1	1%
TOTAL	127	100%

Piedras, Villa Crespo y San Andrés, Paso de Carrasco, Solymar, Lomas de Solymar, Fraccionamiento Cno. Maldonado Km. 29, Pando y Rincón de la Bolsa.

Cabe destacar que estos asentamientos representan tan solo el 30 % del total de asentamientos relevados por el INE en 1998.⁴

Los aspectos más destacables que surgen de la información relevada son, en primer término, el crecimiento sostenido de los asentamientos irregulares en la última década, y el proceso de segmentación residencial y exclusión social que implican. Proceso que en ausencia de medidas tendientes a contrarrestar estos efectos tendería a perpetuarse ya que casi la mitad de la población de los asentamientos son niños. En el crecimiento observado, parece haber jugado un rol importante el abandono del mercado formal de la vivienda en Montevideo por parte de cierta franja de la población y la formación de nuevos hogares por parte de parejas jóvenes. También parece haber existido un cambio cualitativo en la inserción laboral de la población de los asentamientos y en los materiales de las viviendas con respecto a los anteriores “cantegriles”, ya que se constata una mayor inversión en viviendas de material.

Ello no quiere decir que las condiciones de vida en los asentamientos irregulares sean aceptables, ni que los niveles de ingresos sean buenos, ya que como se comentó antes, éstos se encuentran por debajo del límite máximo del primer quintil de la distribución de ingresos. Lo que sí delata es la existencia de situaciones dispares, como consecuencia fundamental de la incorporación al fenómeno de nuevos actores. ¿Cuáles son las razones más importantes que explican este fenómeno? Esta pregunta es la que se pretende ayudar a contestar en las secciones siguientes.

• 6 •

3. CONSIDERACIONES TEORICAS

3.1 La Decisión de Ocupar

Con respecto a los modelos teóricos que abordan el estudio específico de los problemas de los asentamientos, Jimenez (1985) y Hoy y Jiménez (1991) proveen el marco teórico para la explicación, desde la perspectiva económica, de la ocurrencia de invasiones a tierras.

Jiménez (1985) enfatiza que los estudios anteriores realizados por profesionales de diversas disciplinas (antropólogos, sociólogos, geógrafos) no consideran la importancia del mercado sobre la decisión de ocupar o no, y sobre el número de ocupaciones en una determinada comunidad. En contra de la noción generalmente manejada de que la ocupación es el último recurso, el artículo concibe la ocupación como una elección acerca de la forma de tenencia. El autor afirma que, de la misma forma en que un hogar representativo hace una elección racional entre alquilar o comprar la vivienda, decide entre ocupar o no ocupar (alquilar, comprar).

4 El relevamiento del INE señala la existencia de 412 asentamientos irregulares, 348 de ellos en Montevideo y la periferia.

Por más que el autor no lo aclara, esta modelización sería adecuada para analizar las decisiones de los hogares que están por debajo de cierto nivel de ingresos, ya que cuando no existe una restricción presupuestaria importante la alternativa de irse a un asentamiento ni siquiera se considera. Lo mismo ocurriría en el caso de hogares con ingresos mínimos, a los que tampoco se les plantea tal disyuntiva ya que la vivienda formal no es asequible para ellos.

Teniendo en cuenta lo anteriormente expresado, ambos modelos plantean la decisión de los potenciales ocupantes como una comparación entre el bienestar de la opción de alquilar en el mercado formal y el bienestar esperado (incierto) de irse a un asentamiento. Si el individuo o familia alquila una vivienda en el mercado formal, disfrutará de una mejor vivienda pero podrá acceder a una menor canasta de consumo. Si decide irse a un asentamiento vivirá en peores condiciones pero podrá acceder a una canasta de consumo mayor. Tendrá un mayor ingreso disponible post-gastos de vivienda. Claro que esta opción no es segura. Existe una probabilidad de que sea desalojado y pierda toda su inversión en vivienda. Esta probabilidad está determinada por las medidas que toman el propietario privado del terreno (en caso de existir) y el gobierno para hacer cumplir los derechos de propiedad sobre los terrenos que se ocupan (Malik y Schwab, 1991). Una señal importante que determina la probabilidad que los hogares perciben de ser echados es el número de ocupaciones en una comunidad. Cuanto mayor es éste menor es el riesgo percibido. El modelo de Jiménez (1985) determina el número de ocupantes en un terreno al establecer que los costos de ser un ocupante se relacionan positivamente con el número de ocupaciones de una comunidad (congestión).

• 7 •

Existen cuatro variables fundamentales en el problema de los asentamientos irregulares de acuerdo a estos modelos: (a) el ingreso de las personas, (b) el precio de la vivienda formal (ya sea el alquiler y las garantías, las cuotas de las viviendas que provee el Estado o las cuotas del financiamiento privado), (c) el valor neto de vivir en un asentamiento (en el que se incluye el precio del lote en el mercado negro y el ahorro en los gastos de luz y agua, aparte del ahorro del alquiler) y (d) la probabilidad que se percibe de ser desalojado.

El análisis de los factores determinantes de la formación de asentamientos en Montevideo y periferia que se presenta a continuación toma como marco analítico la comparación de beneficios netos que realiza una familia hipotética situada en el tramo de ingresos donde la restricción es relevante a la hora de decidir donde localizarse, en el espíritu de los modelos presentados en los párrafos anteriores.

4. FACTORES DETERMINANTES

El problema de la expansión de los asentamientos irregulares en Montevideo y su periferia tiene diferentes variables explicativas. Si nos centramos en el aspecto puramente económico y social, el problema sin duda se relaciona con la situación macroeconómica

por la que el país atraviesa. Sin embargo, como se aprecia en el siguiente cuadro, la relación no es tan directa.

	Viviendas en asentamientos irregulares			% hogares pobres*	TD Mdeo*	Indice del ing. medio del hogar (Mdeo)**	Indice del límite superior del 20% más pobre
	INTEC	DATOS	INE				
1984	2.541	9.828	32.203	Nd	13.9		
1990	4.835			21,50	9.2	100	100
1994	7.013			12,33	9.2	132	99
1995				14,51	10.8	127	94
1998				16,00	10.2	134	95

* Fuente: Amarante (1999)

** Fuente: INE

El número de asentamientos no deja de crecer a lo largo de la década por más que la evolución de los indicadores elegidos muestra cierta disparidad entre la primer y segunda mitad de la década de los noventa. La excepción la marca el límite superior de los ingresos del 20% más pobre. Esto podría indicar que la evolución favorable de las variables macroeconómicas podría no haber alcanzado a los estratos de menores ingresos.

• 8 •

Si profundizamos en los determinantes económicos de la formación de los asentamientos, como se ha mencionado, el problema se relaciona con el *mercado de la tierra*. Las variables que se deben considerar en este caso son la regulación sobre la oferta de tierra urbanizable (el costo de oportunidad de la especulación en tierras, los costos de transacción del mercado, etc.) y la cantidad de tierras no afectadas a ningún uso (y por ende en situación de invasión latente) en poder de organismos públicos.

Por otro lado, y según evidencia la información cuantitativa analizada anteriormente, la evolución de los asentamientos se relaciona directamente con lo que sucede en el *mercado de alquileres*. Por lo tanto el precio de los alquileres, variable que resume el funcionamiento del mercado de alquileres, surge como otra variable explicativa. A su vez, existe un número importante de variables que inciden en la formación del precio de los alquileres. Los determinantes de la demanda pasan básicamente por factores demográficos y de *ingresos y garantías*. Entre los determinantes de la oferta se destaca, otra vez, el marco legal sobre el que se sustenta el mercado de alquileres (su nivel de regulación), y otros factores que tienen que ver con la intervención del Estado en el mercado, como ser el valor de las cuotas del B.H.U.

Si nos centramos exclusivamente en el *mercado urbano de la construcción y venta de viviendas*, el resultado del mismo (en cuanto a oferta y precios) aparecería como otra

variable explicativa. En este resultado inciden la actividad privada y los incentivos que el marco legal, la actividad del B.H.U. y otros planes públicos de vivienda generan en ella.

La posibilidad de obtener *financiamiento* público o privado es un determinante de la demanda. El problema radicaría en que cierto sector de la población no puede acceder a los productos de financiamiento de compra de vivienda existentes en el mercado u ofrecidos por el Estado. Ello se debe tanto a una falta de ingresos como de garantías.

Por último, si nos centramos en el tema de invasión a tierras privadas, el problema de los asentamientos se relaciona directamente con el *cumplimiento óptimo de los derechos de propiedad* sobre la tierra, en términos de costos de políticas y maximización del bienestar social. En la medida de que las medidas de prevención por parte de los propietarios de los terrenos resultan demasiado caras por la propia naturaleza física del bien, el problema para el Estado se transforma en una disyuntiva entre inversión en el cumplimiento de los derechos de propiedad (policía y justicia) o provisión de alternativas en viviendas.

En los siguientes apartados se profundiza en el análisis de algunos de estos temas.

4.1 La regulación de la oferta de tierras en Uruguay

La hipótesis de trabajo es que los actores privados toman sus decisiones en función de costos y beneficios que están determinados por las instituciones y normas que gobiernan el mercado de tierras y el alquiler de viviendas. Estas pueden transformarse entonces en instrumentos de la política de tierras. De acuerdo con Ciriacy-Wantrup (1995), existirían dos tipos de instrumentos. Los “instrumentos indirectos” serían aquellos que afectan los incentivos de los agentes: impuestos, subsidios y sanciones. Por otra parte, “instrumentos directos” serían todos aquellos que no actúan a través de los incentivos de los actores privados sino que restringen o prohíben directamente cierto tipo de decisiones privadas a través de leyes, decretos, etc. El marco normativo que se presenta a continuación está compuesto básicamente por éstos últimos.

• 9 •

4.1.1. Las Leyes de Centros Poblados

En nuestro país existe un conjunto de normas que se relacionan con el ordenamiento del territorio, pero no existe un marco legal estructurado que aborde el ordenamiento territorial globalmente (ello es lo que se pretende en el Proyecto de Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial, Dr. Hermann R. Leis, MVOTMA, 1999).

En cuanto a las normas existentes que se relacionan con el objeto de estudio, la Ley Orgánica Municipal (Ley N° 9.515 del 28 de octubre de 1935) y más específicamente las Leyes de Centros Poblados (Ley N° 10.723 de 21 de abril de 1946 y su modificativa,

Ley N° 10.866 de octubre de 1946) dejan en manos de los gobiernos departamentales los procesos de transformación de suelos rurales en urbanos.

Las Leyes de Centros Poblados otorgan a los Gobiernos Departamentales la potestad de autorizar la subdivisión de predios rurales con destino directo o indirecto a la formación de centros poblados, así como la aprobación del trazado y la apertura de calles, caminos, etc. Se considera subdivisión de predios con destino a la formación de centros poblados toda subdivisión de tierra, fuera de las zonas urbanas o suburbanas, que cree uno o más predios independientes menores de cinco hectáreas cada uno, o tres hectáreas en los casos de Montevideo y Canelones.

Las medidas previstas en los artículos 7°, 8° y 9° de la Ley 10.723, tendientes a prevenir el fraccionamiento ilegal de tierras, prevén el cumplimiento de un importante número de trámites previos al fraccionamiento de tierras. A modo de ejemplo, los Gobiernos Departamentales deben: requerir del Poder Ejecutivo, entre otros puntos, la “constitución geológica del suelo; existencia de aguas superficiales y probabilidad de existencia de aguas subterráneas y recursos minerales probables” (Art. 7), tener en cuenta “la opinión del Instituto de Urbanismo de la Facultad de Arquitectura o de oficinas técnicas municipales o nacionales de urbanismo o de plan regulador” (Art. 8), y “Llenados los requisitos a que se refieren los artículos anteriores (7° y 8°), el Intendente respectivo someterá a la decisión de la Junta Departamental” la aprobación final del fraccionamiento.

• 10 •

Por su parte, la Ley No. 13.493 de 14 de Setiembre de 1966 establece que las autoridades competentes no autorizaran ningún fraccionamiento de terrenos destinado a crear un centro poblado sin que se hayan previsto las instalaciones para el suministro de energía eléctrica y adecuado abastecimiento de agua potable. Se prohíbe ofrecer en venta terrenos ubicados en los fraccionamientos que no posean abastecimiento suficiente de agua potable e instalaciones de suministro de agua potable, todo lo cual se justificará con la documentación emanada de los institutos correspondientes.

El crecimiento sostenido de los asentamientos irregulares verificado en los últimos años es la clara comprobación de que esta normativa no se cumple. Y es esperable que así ocurra, ya que condiciones de este tipo no sólo son de muy costosa implementación y control sino que, dadas las estructuras institucionales actuales, enlentecen sobremanera la generación de oferta de tierras urbanizables. En otras palabras, la legislación incrementa los costos de generación de nueva oferta de tierras urbanizables de tal forma que, frente a la creciente demanda, el mercado se adelanta a una lenta estructura institucional generando la oferta informal de tierras que hoy existe.

La misma afirmación en cuanto al fracaso de las Leyes figura en una consulta realizada por DINOT (1995) a técnicos con experiencia en la materia. Allí se afirma que se intentó solucionar sin éxito, el problema de “que los fraccionadores vendieran lotes sin ser-

vicios a personas de bajos ingresos. El 50% del articulado está dedicado a procedimientos de trámite, contralores, certificaciones, así como sanciones y multas por incumplimiento, muy engorrosas o imposibles de aplicar. La Ley carece de instrumentos expeditivos para obligar a su cumplimiento. El ciudadano no puede observar a las Intendencias, las Intendencias no demandan al Gobierno Central cuando éste le “planta” un programa de viviendas sin autorización.”

En el mismo informe se señala que “la Ley de Centros Poblados es de tipo pasivo, el fraccionamiento se aprueba si cumple con ciertos requisitos de tamaño de predios y ejecución de servicios pero no hay una Ley o Planes Directores Urbanos que establezcan prioridades y limitaciones en el uso del suelo, etc., y por lo tanto las oficinas técnicas no tienen instrumentos para oponerse. Tampoco un Plan Director es la solución por sí mismo, “...en cuanto se delimita, el área urbana, suben los precios de la misma [la tierra] y se hacen inaccesibles a los sectores de bajos ingresos”

En el mencionado informe de DINOT (1995) se señalan como puntos críticos a ser considerados en una próxima normativa:

- Jurisdicción de la Ley: algunos profesionales y funcionarios municipales consideran que la ley de centros poblados no rige en las áreas urbanas y sub-urbanas.
- Tamaño de los predios: se constata una tendencia a disminuir los mínimos permitidos para loteamiento a través de las ordenanzas y prácticas municipales.
- Excepciones y prudencia: se plantea limitar la consideración de excepciones en los casos de zonas turísticas o cuando medie un interés nacional o municipal.
- Multas y sanciones: se plantea como el tema más crítico. Las multas no son fáciles de aplicar, existen dificultades constitucionales para que el Gobierno Central sancione a las Intendencias que permiten fraccionamientos ilegales.
- Obras del Estado: Incompatibilidad jurídica entre la Ley de Centros Poblados y la normativa y práctica de las políticas de vivienda.
- Ordenanzas Municipales: la mayoría de las Intendencias han reducido los mínimos impuestos por la Ley de Centros Poblados mediante ordenanzas municipales en respuesta a situaciones concretas posteriores. Las ordenanzas difieren de un municipio a otro, por lo que se hace necesaria una armonización.
- Franja costera: a nivel municipal no se respetan los límites establecidos en la Ley de Centros Poblados.
- Áreas urbanas y suburbanas: no se establecen criterios técnicos para cumplir con el cometido de determinar los límites precisos de las zonas urbanas y suburbanas, y por lo tanto la rural.

• 11 •

Se constata entonces que la normativa vigente fracasa en su intento de evitar el fraccionamiento ilegal de tierras, y que las restricciones (ya sea territoriales o de requerimientos de servicios), al aumentar los costos de generación de oferta de tierra, agravan el problema al incrementar el costo de la oferta formal de tierras en presencia de una

creciente demanda insatisfecha de vivienda y un lento aparato institucional. A esto se le suma la dificultad comentada de aplicar sanciones a los infractores.

4.1.2 El Proyecto de Ley de Ordenamiento Territorial

La creación del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (Ley N° 16.112 de 23 de mayo de 1990) otorgó al Poder Ejecutivo competencias en materia de ordenamiento territorial, creando por lo tanto una zona de acción común en lo que hace a planificación territorial con los gobiernos departamentales. Sin embargo, como afirman varios autores [Leis (1999), Cousillas y Castaño, (1996); I.M.M., 1997] en los hechos no se le ha otorgado al MVOTMA ningún instrumento real de gestión territorial por lo que la norma aún no se cumple, debido a la existencia de un vacío normativo acerca del relacionamiento institucional en la materia y a la ausencia de una ley de ordenamiento territorial.

Con el objetivo de llenar los vacíos legales y corregir las situaciones anteriormente comentadas es que se redactó el Proyecto de Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial. Este asigna competencia en ordenamiento territorial y urbanismo, con carácter general, a las Gobiernos Departamentales. El MVOTMA, en síntesis, coordinará los diferentes “Planes Departamentales de Ordenamiento Territorial” a través de la elaboración de la Política Nacional y Programa General de Ordenamiento Territorial, los cuales deberán ser aprobados por el Poder Ejecutivo.

• 12 •

En cuanto al objeto de este estudio, el Proyecto de Ley de Ordenamiento Territorial guarda una Sección especial para los Planes de Regularización y Equipamiento de Asentamientos. Su artículo 27 prohíbe todo fraccionamiento “en el cual no se hayan construido efectivamente a costos del proponente todas las infraestructuras imprescindibles: apertura y pavimentación de calles, y en cada solar, conexión con la red de agua potable y red de saneamiento, conexión y suministro de energía eléctrica, u otorgado garantía real o personal suficiente a favor del Gobierno Departamental por el valor de dichas infraestructuras”. Las estimaciones del costo de estos servicios por lote asciende a 7.800 U\$S según la DINOT.

En el mismo artículo, se afirma que “a partir de la promulgación de la presente ley, además de las áreas destinadas a uso público, se cederá al gobierno departamental respectivo, de pleno derecho el 20% de los solares resultantes, a efectos de integrar la Cartera Municipal de Tierras. ...Dicha cesión podrá sustituirse por su equivalente en dinero, a precio de venta dichos solares, o por otros inmuebles urbanos o urbanizables de valor similar ubicados en otras zonas del Departamento y que sean convenientes para incluir en la Cartera Municipal de Tierras.

Del análisis de las dos medidas previstas en los párrafos anteriores se desprenden algunos efectos sobre el mercado de tierras. En primer lugar, la zonificación determinada

por los planes previstos en el proyecto de ley, que delimitará las tierras urbanizables, significa una reducción en la oferta potencial de tierras. Esto reduce aún más la oferta de un recurso que de por sí presenta una oferta limitada y por lo tanto provocará un incremento en el precio de los lotes urbanos y urbanizables.

En segundo lugar, con la cesión del 20% de los solares resultantes se crea un impuesto considerable a la oferta formal de tierras. Un primer efecto posible de la creación de este nuevo impuesto es el traspaso del mismo al precio de la tierra urbanizada. Un segundo efecto posible es hacer relativamente más interesantes los usos alternativos de la tierra (agricultura, ganadería, etc.). Por último, es posible que cause un incremento de la oferta informal. En cualquiera de estas alternativas, estos efectos parecen contrapuestos con el objetivo inicial de la misma. La magnitud de estos efectos, dependerá del porcentaje de la demanda insatisfecha que el Estado pueda satisfacer mediante el uso de la Cartera Nacional de Tierras, a constituirse con “todos los inmuebles fiscales que a la fecha de la promulgación de la presente ley no se encuentren destinados a usos específicos”, así como también de “todo inmueble de dominio fiscal del Estado, Entes Autónomos o Servicios Descentralizados que estuviese a la fecha de la promulgación de la presente ley ocupado por cualesquiera asentamiento humano irregular...”

4.1.3 “Plan Montevideo” – Plan de Ordenamiento Territorial

En materia de legislación municipal en ordenamiento territorial, el cuerpo legal que recoge las principales directrices en materia de política es el Decreto N° 28.242 de la Junta Departamental de Montevideo de 16 de Setiembre de 1998: “Plan Montevideo” (Plan de Ordenamiento Territorial, 1998-2005). En cuanto al tema que nos ocupa, el Plan establece básicamente:

• 13 •

Art. D.32., inciso (3): “Todos los terrenos identificados como suelo Urbano o Potencialmente Urbanizable son susceptibles de incorporarse a la Cartera Municipal de Tierras, mediante la expropiación compra o acuerdo con sus propietarios, salvo que se les asigne otro destino no residencial conforme a este Plan.”

Art. D.90: “Todos los amezanamientos, fraccionamientos y reparcelamientos que se realicen en el Departamento de Montevideo deberán ajustarse a las condiciones establecidas en el presente Capítulo y deberán ser considerados técnicamente por la Intendencia Municipal, con la excepción de los ubicados en la zona rural, cuyos lotes resultantes sean iguales o mayores a tres hectáreas.”

Art. D.91. “Prohibiciones. La Intendencia Municipal no autorizará los amezanamientos o fraccionamientos cuando se configure alguna de las siguientes circunstancias:

- A) Cuando existan riesgos de inundación, ambientales o de salubridad.
- B) Cuando no se disponga de servicios públicos indispensables (agua corriente de

- Obras Sanitarias del Estado, pavimento, saneamiento).
- C) Cuando la urbanización sea muy costosa para el Municipio, por su ubicación y condiciones topográficas, en lo que se refiere a la implantación de saneamiento, calles y otras infraestructuras.
 - D) Cuando se trate de parcelamientos que puedan empeorar las condiciones de suministro de servicios o los riesgos de inundación de los lotes intervinientes.

Se observa que la política municipal de tierras no difiere sustancialmente de la política nacional (Proyecto de Ley de Ordenamiento Territorial) en lo que hace a los instrumentos. Ambas se basan en la zonificación y regulación del proceso de creación de tierra urbana en términos de condiciones previas a cumplir (pavimentación, saneamiento, conexión a servicios de agua y luz eléctrica, etc.). A esto se agregan las multas y penas por incumplimiento. Estas medidas no difieren tampoco de lo planteado por las Leyes de Centros Poblados varias décadas atrás, y por lo tanto no es razonable esperar que ahora se cumplan. Una política eficiente en este sentido requiere de una infraestructura institucional y física para llevar adelante el control necesario para su cumplimiento que hoy no existe en nuestra ciudad. Aún si existiese, los costos que implica serían muy altos, dada la situación actual de demanda insatisfecha de vivienda. La alternativa generalmente utilizada de cubrir los costos de fiscalización con la recaudación de las multas por incumplimiento no es factible para el caso que nos ocupa. Finalmente, a todo esto se le debe sumar el costo político de hacer cumplir las normas una vez que éstas han sido violadas y la descoordinación de políticas públicas en vivienda y ordenamiento territorial.

• 14 •

En cuanto a los “instrumentos indirectos” de la política de tierras, se puede decir que básicamente se trata de la Contribución Inmobiliaria y la política impositiva. El establecimiento de impuestos especiales a los terrenos libres urbanizables o la utilización de instrumentos tributarios para fomentar la inversión privada en urbanización, vivienda e incluso servicios en determinadas zonas de la ciudad y desincentivarla en otras constituyen políticas activas que pueden resultar efectivas y deberían ser exploradas para lograr los objetivos de Ordenamiento Territorial.

4.1.4 La Información Catastral

El problema de la falta de información actualizada y disponible a través de canales públicos en tiempo “adecuado”, resulta ser una de las restricciones más importantes a la hora de analizar la situación del mercado de la tierra urbana y sub-urbana. La información catastral actualizada es también un elemento fundamental para la implementación de cualquier política de ordenamiento territorial.⁵

⁵ A modo de ejemplo de las dificultades que impone un sistema catastral desactualizado a cualquier intento de implementación de una política de ordenamiento territorial, se puede mencionar la dificultad que encuentra la DINOT para la identificación de terrenos aptos para la relocalización de asentamientos irregulares. Una vez identificados terrenos de propiedad pública no existe información fácilmente accesible que indique cuál es el uso actual al que está afectado dicho terreno. Esto conduce a que muchos de ellos han de ser descartados.

Al no saberse con exactitud que porcentaje de las tierras ocupadas por asentamientos irregulares son públicas, resulta difícil estimar la importancia relativa del mal funcionamiento del mercado de tierras urbanas frente al incentivo dado por la existencia de tierras públicas no afectadas a ningún uso. Por otro lado, el mantenimiento de una base de datos catastral actualizada sería uno de los potenciales instrumentos para monitorear la evolución de los asentamientos. Actualmente no sólo no se tiene información del total de asentamientos en la periferia y su ubicación, sino que no se hace ninguna actividad continua de monitoreo. La información disponible por parte de la DINOT se circunscribe a los asentamientos que se presentan ante la Comisión de Asentamientos Irregulares para iniciar el trámite de regularización, y se basa en la información aportada por los interesados, los cuales muchas veces desconocen datos básicos (propiedad del terreno, año de creación del asentamiento, etc.).

Aún más, de las conversaciones mantenidas con técnicos del Ministerio surge que los agentes intermediarios involucrados en la localización, loteamiento y venta ilegal de terrenos podrían tener acceso a información catastral en poder del Estado o Municipio. De ser así, la actualización de la información catastral tendría un efecto perverso en el sentido de disminuir costos de transacción no sólo para los agentes inmobiliarios legales sino también para los intermediarios ilegales.

Existen trabajos de la IMM realizados en base a información catastral actualizada. Estos han comprobado que el mayor incremento relativo de los valores de la tierra se produjo hacia la periferia, donde existen carencias en materia de infraestructura. El incremento de la demanda de tierras en dichas zonas estuvo determinada entre otras cosas por: “políticas del SIAV, regularización de asentamientos irregulares de hecho, políticas de compra de tierras por parte del Gobierno Departamental, entre otras” (Martha Siniacoff, en I.M.M. 1999). Este fenómeno estaría demostrando empíricamente los efectos, comentados en párrafos anteriores, que las políticas de ordenamiento territorial y asentamientos tienen sobre el precio de la tierra. Este incremento de precios en la periferia se da simultáneamente con una caída del valor de la tierra en la Ciudad Vieja, “especialmente en el sector cercano al Puerto de Montevideo, no obstante contar con infraestructura completa de servicios”. Como conclusión se puede decir que el centro de la ciudad se vacía y los precios de sus tierras bajan, mientras la periferia de la ciudad se puebla y el precio de esta tierra aumenta, aún con las carencias de infraestructura que presenta.

• 15 •

4.2 El mercado de alquileres

De acuerdo con los indicadores preparados por la Intendencia Municipal de Montevideo para la Conferencia Estambul +5, a pesar de que el número de juicios inicia-

dos luego de seleccionados por estar ocupados no sólo por construcciones ilegales como otros asentamientos, sino por otras construcciones legales.

dos por desalojo disminuyó (de 7.316 en 1993 a 3.281 en 1998), los desalojos efectivamente realizados se mantuvieron estables y afectan principalmente al sector de menores ingresos.

Si consideramos la información de los últimos dos Censos de Población y Vivienda (1985 y 1996), comprobamos que el porcentaje de hogares propietarios aumentó en el período inter-censal, mientras que los arrendatarios disminuyeron. La conjunción de la política de viviendas y la evolución del mercado de alquileres transformaron la opción de la compra de vivienda en más rentable que el arrendamiento. El peso de otro tipo de tenencia, donde estarían incluidos los asentamientos irregulares, aumentó.

1985	Total	Propietario	Arrendatario	Usufructuario	Otro
TOTAL	100	57	23	17	3
URBANA	100	58	25	14	3
RURAL	100	50	8	40	2
1996					
TOTAL	100	63	18	15	4
URBANA	100	64	19	13	4
RURAL	100	52	9	37	2

Fuente: INE, CPV 85 y CPV 96.

- 16 • El mercado de alquileres de Montevideo funciona bajo régimen de libre contratación entre las partes desde 1974, con algunas intervenciones temporales a mediados de los ochenta.

En 1974, luego de la liberalización del mercado de alquileres, se crea el Registro de Aspirantes de Viviendas de Emergencia (RAVE)⁶, con el objetivo explícito de paliar la situación de proliferación de asentamientos generada por esta política. Los arrendatarios inscriptos en este registro no podían ser desalojados, y para inscribirse debían cumplir una serie de requisitos y condiciones. Se instrumenta un mecanismo de adjudicación de viviendas de emergencia para los arrendatarios inscriptos en el RAVE. Este mecanismo será revisado en la Ley de Urgencia II. Las inscripciones de los últimos años son mínimas, y es pertinente la depuración del registro ya que ha generado situaciones injustas para propietarios.⁷

De acuerdo con Villamide (en I.M.M., 1999) la sanción de la Ley de Emergencia de Alquileres N° 15.799 en Octubre de 1985 provocó una disminución de la oferta y por ende un incremento del precio de los alquileres.⁸ Los hogares pertenecientes al quintil más bajo de la escala de ingresos de Montevideo vieron incrementar la participación de

6 Decreto-Ley 14.219 de 4 de julio de 1974.

7 La razón es que uno de los requisitos para la inscripción en el RAVE es poseer contrato con fecha anterior a la promulgación de la norma.

8 Villamide señala que la diferencia entre el precio de alquileres vigentes y los de mercado alcanzó el 400%.

los gastos en alquiler en su ingreso desde 19% a 47%⁹. Este incremento es señalado por el autor como una de las razones más importantes que dieron lugar al crecimiento sostenido de los asentamientos irregulares.

Si consideramos la información proveniente de la Encuesta Continua de Hogares del INE, como se aprecia en el siguiente cuadro, los alquileres representan un 25 % del ingreso total de los hogares arrendatarios en promedio¹⁰. Para los hogares del primer decil la relación entre valor del alquiler e ingreso total es superior, y además presenta una tendencia creciente en los noventa, pasando de representar el 22 % del ingreso en 1991 a 29% en 1999.

Relación entre el alquiler pagado y el ingreso total del hogar, por deciles

Decil	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Total
1991	0.22	0.48	0.17	0.17	0.17	0.18	0.17	0.39	0.21	0.16	0.24
1992	0.22	0.2	0.19	0.19	0.18	0.18	0.19	0.19	0.19	0.16	0.19
1993	0.22	0.31	0.2	0.19	0.18	0.2	0.2	0.21	0.19	0.17	0.21
1994	0.25	0.2	0.22	0.21	0.21	0.2	0.2	0.21	0.19	0.18	0.21
1995	0.28	0.23	0.23	0.22	0.22	0.23	0.20	0.21	0.19	0.18	0.23
1996	0.34	0.27	0.26	0.24	0.24	0.25	0.24	0.21	0.21	0.17	0.25
1997	0.29	0.26	0.25	0.25	0.24	0.25	0.24	0.23	0.22	0.18	0.25
1998	0.30	0.27	0.24	0.26	0.25	0.25	0.24	0.23	0.21	0.16	0.25
1999	0.29	0.26	0.26	0.26	0.24	0.24	0.24	0.22	0.22	0.17	0.24

• 17 •

Fuente: Elaborado en base a ECH

Cabe notar asimismo que el peso de los alquileres promedio del quinto decil (tomados como precio de mercado de una vivienda de calidad media) sobre los ingresos de los hogares del primer decil ha aumentado considerablemente (un 38%) entre 1991 y 1999. Un alquiler de una vivienda en ese rango de precio representa en 1999 un 66 % de los ingresos de los hogares del primer decil.¹¹

Relación entre el alquiler pagado en el quinto decil y el ingreso promedio del primer decil

1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
0.480	0.560	0.593	0.600	0.655	0.715	0.702	0.718	0.661

Fuente: elaborado en base a la ECH.

9 Por más que en la cita no se aclara, en base a la información presentada en los párrafos anteriores, concluimos que estos cálculos se realizan utilizando el nivel medio de alquiler.

10 El cálculo corresponde al promedio del cociente entre el valor de los alquileres pagados y los ingresos del hogar.

11 No debe perderse de vista que los alquileres pagados en el primer decil de ingresos son muy bajos (aproximadamente 100 US\$ en 1999), por lo que no cubren una vivienda decorosa. Por eso se realizó el cálculo considerando los alquileres correspondientes al quinto decil, que ascienden a 200 US\$ en 1999, y por lo tanto se consideran más representativos de un alquiler de mercado.

Resulta interesante comprobar la diferente evolución de los precios de los alquileres pagados. Mientras que los alquileres de viviendas más lujosas, correspondientes al décimo decil, caen levemente en el período, los alquileres pagados en el primer y quinto decil aumentaron considerablemente. Esta diferente evolución determina que el promedio general de los alquileres aumente pero considerablemente menos que los de los primeros deciles, y motiva la elección de los alquileres del promedio pagados en el quinto decil para analizar el peso de los mismos sobre los ingresos.

Indice del precio de los alquileres pagados

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
1er decil	100	105	177	135	142	162	156	170	166
5to decil	100	125	141	148	154	167	165	179	168
10mo decil	100	88	82	95	96	108	83	90	96
Prom. Total	100	90	100	104	110	122	115	124	122

Fuente: elaborado en base a la ECH.

• 18 •

De la información anteriormente presentada se desprende que los hogares del primer decil ven agravadas sus dificultades para acceder a la vivienda, por la diferente evolución de los precios de los alquileres y de los ingresos de los hogares. Mientras que sus ingresos crecen en términos reales un 20% entre 1991 y 1999, los alquileres de viviendas en el rango de precios relevante aumentan más de un 60 %. Ello sustenta la hipótesis, captada también por las encuestas presentadas en la primer parte del presente informe, de que el incremento relativo del precio de los alquileres ha jugado su papel en la formación de asentamientos irregulares.

4.3 El mercado de viviendas

4.3.1 ¿Por qué la vivienda es un bien diferente?

En realidad no existe un único mercado de la vivienda en una ciudad sino que el mismo está segmentado en distintos sub-mercados, como por ejemplo, por estratos de ingresos. Sin embargo, dichos segmentos no son independientes. En particular, se relacionan a partir de los efectos que las políticas de vivienda y ordenamiento territorial tienen sobre las decisiones de gastos de mantenimiento de las viviendas. A modo de ejemplo, un subsidio a la construcción de viviendas para clase media incrementará la oferta de nuevas viviendas en este segmento, por lo que disminuirá el incentivo a realizar mantenimiento en las existentes. Estas, con el paso del tiempo y el consecuente deterioro pasan al segmento de las viviendas para bajos ingresos. Por el mismo efecto de filtración de viviendas entre sub-mercados, la zonificación que impida la construcción de nuevas viviendas incrementa el incentivo a realizar el mantenimiento de las existentes, con lo que disminuye la oferta de viviendas para los estratos más bajos.

Finalmente, las viviendas tienen un alto costo. Como consecuencia de ello, muchos individuos optan por alquilar en lugar de comprar una vivienda. Entre aquellos que optan por la compra, la consecuencia es que el crédito pasa a tener un rol fundamental en el funcionamiento del mercado de la vivienda. Sin embargo, no todos los individuos califican para la obtención de financiamiento privado. Por este motivo, y por ser la vivienda un bien de primera necesidad, es que el Estado interviene en el mercado.

Por otro lado, la vivienda no es sólo un bien de consumo sino también un bien de inversión. Por lo tanto está sujeta a burbujas especulativas como la que se estaría presentando en estos momentos en Pocitos, Punta Carretas, Parque Rodó y Carrasco, donde las nuevas construcciones formales cubren más del 200% de la demanda generada por nuevos hogares (Revista Propiedades). Es en el marco de estas realidades es que se plantea la utilización de instrumentos tributarios para afectar los beneficios relativos de la construcción privada con el objetivo de dirigirla a barrios donde la misma no cubre la demanda, como en Pajas Blancas, Punta de Rieles, etc.

4.3.2. El mercado y la política de vivienda en Uruguay

El mercado de la construcción de viviendas se encuentra altamente influenciado por el BHU. Esto lleva a que se restrinja la actividad privada en el sector y se promueva la propiedad de la vivienda sobre el arrendamiento. Otros de los aspectos que estarían influenciando la actividad privada serían los altos costos de la industria de la construcción (CERES, 1991 y Villamide, en IMM, 1999)

• 19 •

La política actual de vivienda se encuentra segmentada (Olivera, 1992). Por un lado, el MVOTMA, tiene a su cargo la solución habitacional de los estratos de la población con menores ingresos. Por otro, el BHU subsidia a franjas de hogares con ingresos medios (por lo que no ha contribuido al bienestar de los sectores de menores recursos sino que ha significado una transferencia de la comunidad hacia los estratos medios de la población).

Un programa implementado por el MVOTMA es el Sistema Integrado de Acceso a la Vivienda. Este sistema permite acceder a la vivienda a las familias con ingresos líquidos menores a 60 UR y que no son propietarias. El sistema plantea cuatro niveles de soluciones habitacionales según el nivel de ingresos familiares.

El Plan Nacional de Viviendas, establecido en la Ley N° 13.728, regula la construcción de Núcleos Básicos Evolutivos (NBE) por parte de la Intendencia Municipal de Montevideo y/o el MVOTMA dentro del área urbana o suburbana de Montevideo y destinados a los sectores más carenciados.

Es claro que ninguno de estos mecanismos han sido efectivos en la satisfacción de las necesidades de vivienda de la población de Montevideo de menores recursos. Ello se debe primeramente a que gran parte de la política estatal en la materia no se dirige a la

población de menores ingresos, con lo cual se realiza una transferencia de recursos de toda la sociedad a los estratos medios que acceden a créditos subsidiados del BHU. Por otra parte, aquellas políticas que sí son dirigidas a los estratos de menores ingresos, también se basan en subsidios a la compra de soluciones habitacionales públicas. Esto no ha sido efectivo por ser una política cara, tanto para el Estado como para los beneficiarios, los cuales muchas veces no tienen la solvencia presupuestaria como poder absorber el costo del crédito público, aún cuando éste está subsidiado.

5. POLÍTICAS ACTUALES

5.1. La Política de Asentamientos Irregulares

El tema de los asentamientos irregulares se instala definitivamente en la agenda pública en 1993, con la creación de la Comisión Técnica para definir los criterios de regularización de los asentamientos.

En 1995, frente a la constatación del crecimiento explosivo de los asentamientos irregulares, el MVOTMA resuelve la creación de la Comisión para la Normalización de los Asentamientos Irregulares.¹² Sus cometidos originales eran la elaboración de un diagnóstico sobre la situación de los asentamientos y la identificación de soluciones posibles para la regularización jurídica, social y urbanística de dichos asentamientos, a través de la constitución de una cartera de tierras. Por resoluciones posteriores se comete a esta Comisión la elaboración de las bases para el llamado a selección de equipos técnicos multidisciplinarios (ETM) y la apertura de un registro de los mismos.¹³

• 20 •

En octubre de 1996 se le encomienda a la Comisión asesorar y dirigir la ejecución del Sistema de Ahorro para la Regularización de Asentamientos (S.A.R.A.).¹⁴ El SARA constituye un sistema de captación de ahorro previo de los ocupantes a regularizar, para solventar los gastos de la compra de predios, la regularización y las relocalizaciones en los casos necesarios. Se estableció que las cuentas de ahorro se abrirían en el Banco Hipotecario del Uruguay, y los titulares del SARA podrían traspasar su cuenta al Sistema Integrado de Acceso a la Vivienda (SIAV) y viceversa, manteniendo la antigüedad. Si obtenían una solución al problema de vivienda por el SIAV, no tendrían derecho a la regularización, y solo podrían ser titulares de cuentas en SARA quienes no fueran propietarios de bienes inmuebles.

El objetivo enunciado de la política de regularización de asentamientos se basa en seis principios básicos (MVOTMA 1997): 1) revalorizar la propiedad reafirmando el derecho a la propiedad en tanto toda invasión es ilegal, facilitando el acceso a la propiedad de los ocupantes cuando es posible y creando una conciencia responsable en los propie-

12 Resolución 180/95.

13 Resolución 274/96 y Resolución 530/96.

14 Resolución 597/96.

tarios públicos y privados para el ejercicio activo de su dominialidad (respecto a este punto ver apartado sobre derechos de propiedad); 2) fortalecer el concepto de afincamiento; 3) garantizar la sustentabilidad urbana del asentamiento; 4) responsabilizar a los actores; 5) lograr la consolidación social del asentamiento y finalmente 6) viabilizar la relocalización de las familias en los casos en que la consolidación dominial no es viable.

En una primer etapa se incluyeron en el proyecto de regularizaron nueve asentamientos donde habitaban alrededor de 9.400 personas. Una vez culminada esta primer etapa, se emprendió la segunda en octubre de 1997, con el objetivo de regularizar seis asentamientos, dos de ellos en el Interior del país, donde vivían alrededor de 6000 personas. El procedimiento para la regularización de asentamientos irregulares comienza con la resolución ministerial, luego el MVOTMA adquiere el terreno, se realiza el llamado a licitación para los ETM, luego se adjudica el proyecto a un ETM y se celebra el contrato. Finalmente se aprueba el proyecto y se remite a la Intendencia correspondiente. Las etapas del ETM incluyen la presentación de la propuesta que debe contener un plano con los problemas físicos y las propuestas de soluciones, la proyección urbanística y social del barrio (incluye un reglamento de convivencia) y la aprobación por el barrio. Si el proyecto urbanístico presentado por los ETM cumple con los requisitos, el MVOTMA lo aprueba y comienza el amojonamiento de las manzanas y el diseño de los planos de fraccionamiento de lotes. Luego se inscriben los planos en la Dirección Nacional de Catastro y se adjudican los terrenos.

• 21 •

La Ley de Presupuesto N° 16.726 otorga al MVOTMA ciertas facilidades fiscales para la transferencia de inmuebles de propiedad pública al Ministerio para que puedan ser utilizados en el programa de regularización de asentamientos.

Desde la Junta Departamental de Montevideo también se han instrumentado políticas para intentar solucionar este problema. El Decreto N° 24.654 de 15 de octubre de 1990 intenta contribuir a la solución del problema de la vivienda a través de la creación de una Cartera Municipal de Tierras. Se establecía que los terrenos municipales donde ya existieran asentamientos consolidados serían entregados a las familias que los habitaban de acuerdo con determinadas especificaciones. En este caso no se transfiere la propiedad, sino que se entrega el usufructo. Dentro de este marco legal, la Intendencia Municipal de Montevideo ha realizado programas de regularización de asentamientos irregulares.

Como “sub-sistema de la Cartera Municipal de Tierras”, y con el objetivo explícito de la prevención de la formación de nuevos asentamientos irregulares se elaboró el “Plan Lote”.¹⁵ Este apunta a “cubrir el vacío existente en el actual mercado inmobiliario,

15 Resolución Municipal N° 1299/00 del 10 de Abril de 2000.

mediante la oferta de suelo urbanizado a bajo costo y con amplio financiamiento..”. Los beneficiarios deberán disponer de la capacidad de ahorro suficiente, y tener ingresos superiores a 30 U.R. La I.M.M. se puede reservar “hasta un veinte por ciento (20%) de los lotes que se creen en cada operación para su adjudicación a familias de ingresos familiares menores a 30 U.R. ... en régimen de tenencia...”. Como se ve, esta medida es similar a la incluida en el Proyecto de Ley de Ordenamiento Territorial, y que ya fuera comentada.

Dado el costo social de la “erradicación”, resulta natural que se opte por “regularizar” los asentamientos existentes. También los costos económicos contribuyen a esta decisión. Las dificultades para el acceso a la información catastral actualizada y las carencias de información acerca de cantidad y localización de asentamientos, contribuyen a que la búsqueda de terrenos aptos para la relocalización de los asentamientos resulte una política por demás costosa en términos de horas hombre (y por lo tanto una solución de aplicación lenta). La regularización, que implica la compra de los terrenos a privados o la pérdida de terrenos públicos, además de las obras de urbanización y saneamiento, es más fácil de implementar que la relocalización tanto por factores económicos como por las preferencias de los ocupantes.

La política de asentamientos y los incentivos que ésta genera se retoman más adelante en la discusión acerca de derechos de propiedad.

• 22 •

5.2. La política de vivienda

Las características especiales del mercado de vivienda y su importancia, que han sido discutidos anteriormente, conducen a la intervención del gobierno a través de numerosos instrumentos, entre ellos la política de vivienda.

5.2.1. La Política de Oferta

La política de vivienda puede instrumentarse desde el lado de la oferta o desde el lado de la demanda. La típica política de oferta es la provisión de vivienda pública, que hasta hace algunos años era la política exclusiva de los gobiernos para proveer soluciones a los problemas de vivienda. De acuerdo con O’Sullivan (1998), en los últimos años en los Estados Unidos no ha habido nueva inversión en vivienda pública, sino que el énfasis se ha volcado a políticas que afectan la demanda. La política de vivienda en nuestro país sigue estando basada en la oferta.

El efecto típico de la provisión de vivienda pública es que los individuos alcanzan un nivel de utilidad mayor, ya que incrementan su consumo de servicios de vivienda a un costo menor. Estas políticas, sin embargo, presentan algunos problemas. Los núcleos de viviendas públicas, donde se concentran personas de bajos ingresos, contribuyen a la

segmentación residencial de la ciudad, y los procesos de segmentación residencial y exclusión social van acompañados de aumentos en los índices de delitos, mayor inseguridad, etc. Además, los costos de mantenimiento de la vivienda aumentan a medida que la construcción se hace más vieja, y no pueden ser asumidos debido a los bajos ingresos de los ocupantes.

La provisión de vivienda pública también afecta el mercado privado de vivienda, concretamente el segmento que corresponde a los hogares de menores ingresos. En el corto plazo, cuando la oferta privada de viviendas es perfectamente inelástica (fija), la construcción de vivienda pública produce una caída de la demanda de vivienda privada, ya que algunos hogares ven satisfechas sus necesidades de vivienda y abandonan el mercado privado. Esto se traduce en un descenso del precio, es decir que en el corto plazo todos los consumidores ganan, algunos ocupan viviendas públicas subsidiadas y otros pagan precios menores por las viviendas privadas. En el mediano plazo, esta caída en el precio de la vivienda hace decrecer los beneficios de los empresarios privados (proveedores privados de los servicios de vivienda), por lo que la oferta de viviendas para el segmento de menores ingresos es menor, ya sea por más retiros del mercado o por menos filtración desde el segmento de viviendas para los hogares de ingresos medios. Obviamente, esto termina produciendo un incremento en el precio.

5.2.2. La Política de Demanda

Un enfoque alternativo a la provisión de vivienda pública es brindar subsidios directos a las personas de menores ingresos para que accedan a la vivienda, y darles a ellos la libertad de elegir su vivienda. Esta política suele instrumentarse a través de cupones de vivienda. Hay dos tipos de programas de cupones de viviendas: los certificados de rentas y los *vouchers* de vivienda. Los certificados de rentas son cupones que ayudan a los hogares de menores ingresos a pagar el alquiler de viviendas que son propiedad de agentes privados. En la experiencia de Estados Unidos se establecieron dos restricciones a las elecciones de los consumidores: la vivienda debe cumplir ciertos requisitos mínimos de tamaño y calidad, y el alquiler pagado por el hogar beneficiario no puede superar el “alquiler de mercado razonable” (“*fair market rent*”) en el área para viviendas modestas y decentes. Los hogares beneficiarios reciben un subsidio neto que es la diferencia entre el alquiler que pagan y el 30% de su ingreso mensual. Uno de los resultados sorprendentes de esta política fue que pocos hogares se trasladaron a viviendas cuyo alquiler corresponde al valor razonable según el mercado, la mayoría permaneció en los lugares donde estaba y utilizó el subsidio para disminuir sus costos de vivienda. Esto sugiere que los individuos valorizaban más acceder a otros bienes de consumo vía el mayor ingreso disponible que acceder a viviendas de mejor calidad al mismo costo.

El programa de *vouchers* de vivienda comenzó a implementarse en Estados Unidos en 1983. Las diferencias con el programa de certificados de alquiler son dos. Primero, es que el programa de *vouchers* permite a los beneficiarios alquilar una vivienda a un precio mayor al “alquiler de mercado razonable”. Segundo, el subsidio brindado a tra-

vés del *voucher* es la diferencia entre el “alquiler de mercado razonable” fijado por el gobierno y el 30% del ingreso del hogar. Por consiguiente, en el caso de los *vouchers* las variaciones en la diferencia entre el alquiler pagado y el “alquiler de mercado razonable” son absorbidas por los hogares, mientras que en el caso de los certificados como los alquileres no pueden superar el “alquiler de mercado razonable” las variaciones en los alquileres pagados son absorbidas por el Estado.

Al igual que las políticas de provisión de vivienda pública, las políticas de certificados de alquiler o *vouchers* de vivienda afectan al mercado. Para analizar los efectos, consideremos una ciudad formada por hogares de ingresos bajos y de ingresos medios. Para tener derecho a un *voucher*, un hogar pobre debe ocupar una vivienda de calidad moderada. Los hogares de ingresos medios viven en viviendas de calidad moderada o de calidad media (superior a la moderada) mientras que los hogares de ingresos bajos viven originariamente en viviendas de calidad baja. En el corto plazo, la oferta de viviendas de calidad moderada es totalmente inelástica. La política de *vouchers* incrementa la demanda de viviendas de calidad moderada, incrementando el precio de mercado. Los dueños de los *vouchers* pagan más por la vivienda, pero también tienen más dinero disponible para hacer frente a estos gastos, mientras que el resto de las familias de ingresos medios que demandan en el mercado de calidad moderada terminan pagando precios mayores sin tener el beneficio de los *vouchers*. En el mediano plazo, el incremento en el precio de mercado incrementa el beneficio para los proveedores de este tipo de vivienda, por lo que aumentará la oferta. Los efectos de una política de *vouchers* sobre el precio de la vivienda dependerán de las elasticidades de mediano y largo plazo de la oferta y demanda de viviendas.

• 24 •

5.3. Los Derechos de Propiedad

Los mercados necesitan (entre otras cosas) de derechos de propiedad bien definidos para funcionar eficientemente. Ello fundamenta, desde el punto de vista de la economía, el papel del Estado en el cumplimiento de los derechos de propiedad. Por otro lado, existen externalidades en el uso de la tierra, lo que justificaría intervenciones del Estado en el mercado de la tierra y el Estado también persigue cierta redistribución del ingreso. En este marco conceptual, los esfuerzos hechos por el Estado uruguayo hasta ahora para hacer cumplir los derechos de propiedad de la tierra donde se radican los asentamientos suscitan controversia.

Partamos de la base de que la propiedad de un activo se compone de tres elementos: el derecho a utilizar el activo, el derecho a apropiarse de los retornos del activo y el derecho a cambiar la forma, sustancia y ubicación del mismo, entre lo que se incluye el derecho a la venta (Libecap, 1999). Es natural concluir entonces que los derechos de propiedad pueden estar divididos entre varios agentes económicos (Malik y Schwab, 1991). Ello es lo que ocurre en nuestro país en el caso de la tierra y el problema de los asentamientos irregulares. Se verifica el otorgamiento de facto de un derecho de uso a

los ocupantes de terrenos de terceros o públicos, lo que en muchos casos termina en un traspaso de los derechos de propiedad a los ocupantes (“regularización”).

¿Cómo se explica esta realidad desde el marco analítico de la economía de los derechos de propiedad?

5.3.1 La Decisión de Ocupar

Cuando una persona o familia decide instalarse en un asentamiento irregular, su decisión se basa en los objetivos de mejorar su bienestar en relación una canasta de servicios (“servicios de vivienda”) que componen el consumo de una vivienda. En nuestro país, el costo del alquiler no sería la única variable en cuestión a la hora de comparar costos. El hecho de que los ocupantes ilegales se puedan “colgar” fácilmente de los tendidos de luz, agua e incluso teléfono sin que las empresas logren controlar el problema incide de forma determinante sobre el problema. Por su carácter monopólico, estas empresas pueden fácilmente traspasar a la tarifa de los usuarios pagadores el mayor costo incurrido por la provisión de este “subsidio” a los asentamientos irregulares. Una estimación primaria, combinando información proveniente de INTEC (porcentaje de viviendas con servicio de energía pero sin contador) con la del INE (cantidad de viviendas en asentamientos irregulares) indica que el costo anual para la empresa de energía eléctrica sería de US\$6.445.000.¹⁶

Al evaluar esta decisión esta persona toma en cuenta cuál es la probabilidad de que una vez instalado sea expulsado. Esta probabilidad de desalojo es en parte exógena, dada por las medidas tomadas por el Estado y los particulares para hacer cumplir los derechos de propiedad, y en parte endógena. La endogeneidad explica en parte el cambio constatado en la calidad de las viviendas: cuanto más sólidos los materiales con los que la vivienda está construida menor es la probabilidad de que el ocupante sea expulsado. La otra razón por la cual se puede decir que la probabilidad de ser expulsado es en parte endógena es porque obviamente se relaciona negativamente con el número de personas que ocupen el terreno. Cuanta más gente ocupando y más viviendas sean construidas menor es la probabilidad de que el gobierno haga cumplir los derechos del propietario porque mayor es el costo social y político de hacerlo. Este tema hace de la decisión de ocupar un terreno ajeno un problema de carácter colectivo. Como toda decisión colectiva, necesita de coordinación y negociación entre los individuos, que pueden llegar a ser muy costosas para los potenciales ocupadores (es necesario conseguir el número de personas interesadas, es necesario asignar la tierra entre las personas, etc.). Aparece naturalmente la figura del intermediario. Éste obtiene una renta mediante la identificación de los terrenos “ocupables”, la venta de los lotes a las familias interesadas y la contratación de los servicios de “urbanización” (limpieza y loteamiento).

• 25 •

16 El cálculo se realizó considerando que el gasto promedio mensual en energía eléctrica de una vivienda asciende a US\$ 30.

Entonces, dada esta probabilidad percibida de ser expulsado luego de ocupar un terreno y perder la inversión realizada, al evaluar su decisión, el potencial habitante de un asentamiento irregular compara el beneficio esperado neto de vivir en un asentamiento con el beneficio neto de permanecer en el mercado formal de vivienda. Supongamos que: (a) un jefe de familia es neutral al riesgo; (b) se encuentra en el segmento relevante de la escala de ingresos; (c) existe un período de tiempo finito (48 horas, una semana, un año) dentro del cual la familia puede ser desalojada; transcurrido el mismo se percibe que el desalojo no se producirá; y (d) la probabilidad que percibe el jefe de hogar de ser desalojado una vez ocupado el terreno y construida la vivienda es p .

La decisión de asentarse irregularmente está dada por la siguiente condición:

$$VP \text{ Costo Esperado de ocupar} < VP \text{ Costo de alquilar una vivienda formal}$$

Donde VP es el valor presente.

Este planteo del problema no incluye todos los costos y beneficios, sino que es una presentación simplificada del problema. Por ejemplo, no se consideran los costos asociados a la vida en un asentamiento, incluido el “costo” de vivir en condiciones inaceptables, y “costos” de encarcelamiento, multas, etc. (éstos últimos por considerarlos política y socialmente inviables). Del lado de los beneficios, no se incluye el beneficio de contar con un ingreso disponible mayor, lo que permite acceder a una canasta de consumo mejor.

- 26 • Volviendo al ejercicio, el VP del Costo Esperado de la decisión de ocupar se puede escribir como:

$$p*(VP \text{ Costo cuando es desalojado}) + (1-p)*(VP \text{ Costo cuando no es desalojado})$$

El costo en la contingencia de ser desalojado se calculará como el valor de la inversión inicial (II), más el valor presente del costo de una vivienda formal (alquiler, luz, agua) ($VAGA$) por un período de tiempo relevante (15-30 años). Para el cálculo de II se tendrá únicamente en cuenta el costo en materiales (no se tiene en cuenta el precio de compra del terreno en el mercado negro). Por su parte, se asume que el costo de la contingencia de no ser desalojado es igual a la inversión inicial (II). Utilizando estas definiciones, la “condición de ocupación”, se puede escribir como:

$$p*(II + VAGA) + (1-p)*II < VAGA$$

Para el cálculo de $VAGA$, se tomó el valor promedio de un alquiler en Montevideo según la IMM (US\$ 284,8). A ello se le sumó gastos estimativos de agua, energía eléctrica, etc. de US\$ 45. Se calcularon valores presentes para dos horizontes temporales diferentes: 15 y 30 años. Por su parte, para el cálculo de la inversión inicial, se tomó la estimación de la DINOT del costo de los materiales por familia (US\$ 4.000) y se maneja la mitad de dicha cifra para realizar un análisis de sensibilidad. Utilizando estos

valores, se calcularon las diferentes p para las cuales el jefe de familia del modelo sería indiferente entre irse a un asentamiento y alquilar una vivienda formal:

Inversión Inicial	Años	P
2000	30	0,94
4000	30	0,87
2000	15	0,93
4000	15	0,85

Por su parte, para el propietario se plantea el siguiente problema. Su tierra tiene cierto valor actual que depende, en pocas palabras, de las futuras condiciones del mercado de la tierra (en realidad el precio de mercado de la tierra no captura todo el valor asociado a un recurso único y de oferta rígida como la tierra, pero ese es otro tema). Si existe incertidumbre respecto al futuro, el propietario asigna un valor esperado a su tierra en función de sus expectativas de cómo van a evolucionar todas las variables que inciden en su precio. Para hacer cumplir sus derechos, el propietario tiene dos tipos de costos. Un costo ex-ante que está dado por su inversión en mecanismos de control privados: alambramiento, seguridad privada, etc. y un costo ex-post que está dado por los costos de denuncia y expulsión (compartidos con el Estado). Este último también es un costo esperado en la medida en que es función de la probabilidad de que el terreno sea invadido, la cual depende a su vez de un conjunto de variables asociadas a las características fiscales y físicas del terreno y de la probabilidad de ser expulsados que perciban los potenciales ocupantes. En definitiva, el propietario del terreno hará ciertas inversiones en el control privado de su terreno. Por las propias características naturales del bien en cuestión las inversiones privadas en control de la propiedad necesarias para tener un efecto apreciable en las decisiones de los potenciales ocupantes pueden llegar a ser muy costosas. Por lo tanto existirá un límite para las mismas, que generalmente consiste en adoptar medidas tales como vigilancia y alambramiento. Una vez tomadas estas medidas, si el terreno es ocupado y si el valor del terreno para su propietario es superior al costo en el que debe incurrir para expulsar de su terreno a los ocupantes, el propietario lo intentará. Por supuesto, el costo se comparte entre el propietario y el Estado.

• 27 •

Para que la denuncia sea eficaz, deberá presentarse a pocas horas de transcurrida la invasión.¹⁷ Ello genera un costo muy elevado para el propietario, quien deberá implan-

17 De acuerdo con información brindada por DINOT, el propietario debe presentar ante la Policía un documento probatorio del derecho de propiedad (puede además presentar documentos gráficos del inmueble usurpado). Por su parte, la Policía procederá a verificar la denuncia de usurpación, identificar a los usurpadores, individualizando a los jefes de familia, a quienes interrogará por separado, documentar las construcciones mediante prueba gráfica, planimétrica y fotográfica, establecer tiempo y lugar de ocupación, probar dónde vivía antes cada usurpador y hasta cuando, procurar testigos de los hechos y de las condiciones en las que se encontraba el terreno, adoptar medidas de prevención para evitar nuevos ingresos o construcciones, comunicar al Juez y al Fiscal competentes, entregándoles la información disponible.

tar un sistema de control sobre su propiedad prácticamente continuo. A su vez, si tenemos en cuenta que las ocupaciones se realizan de forma organizada, durante los fines de semana o feriados, podríamos llegar a concluir que la propiedad de un terreno sub-urbano no es un derecho seguro en nuestro país.

5.3.2 *El cumplimiento óptimo de los derechos de propiedad*

Como se mencionó, por las propias características del recurso en cuestión, la inversión social óptima para hacer cumplir los derechos de propiedad será una combinación entre medidas tomadas por los propietarios y las medidas ex post tomadas por el Estado. Existiendo un papel entonces para el Estado, y dadas las medidas tomadas por los propietarios, éste debe decidir su intervención óptima en medidas para hacer cumplir los derechos de propiedad.

- 28 •
- En este sentido, la situación actual se puede analizar considerando el “Teorema de Coase”. Este establece que si los derechos de propiedad están bien definidos y no existen altos costos de transacción (negociación), no existe la necesidad de que el Estado intervenga para resolver conflictos de este tipo porque los mismos serán resueltos por la negociación voluntaria entre las partes. De acuerdo a Hoy y Jiménez (1991) una situación como la que se observa en Uruguay obedecería a una falla del “Teorema de Coase”. La falla, según estos autores, radicaría en que los costos de negociación entre los ocupantes y sus incentivos para sub-valorar cuanto debe contribuir cada uno para comprarle el terreno al propietario, bloquean la negociación voluntaria entre las partes. Ni estos autores ni el propio Coase identifican al nivel de ingresos de una de las partes como uno de los factores que puede bloquear una negociación voluntaria entre partes. Sea por la razón que fuere, la falla del Teorema de Coase estaría justificando la intervención por parte del Estado. Éste, por un lado debería, en teoría, comparar los valores que una y otra parte le asignan al terreno para dirimir acerca de la eficiencia de su intervención. Por otro, puede guiarse por criterios meramente distributivos. En ambos casos deberá tener en cuenta cómo se ajusta el caso particular entre manos con las ordenanzas y planes de ordenamiento territorial, los cuales asimismo deberían estar basados en el valor social de los diferentes posibles usos a cada parcela de tierra. Un tercer criterio de intervención que se observa en la práctica es el político. Una distribución del ingreso (y por consiguiente de los derechos de propiedad) muy desigual puede atentar contra la seguridad de los derechos de propiedad ya que puede darse que no exista marco legal ni fuerza del orden, por más voluntad política que haya para hacerlo, capaz de sostener tal asignación de recursos (Rapaczynski, 1996). En tales casos, se producirá una reasignación de recursos (derechos de propiedad) hasta que de alguna manera la re-asignación resultante sea auto-sustentable, en el sentido de ser aceptada por los miembros de la sociedad. Ello podría ser lo que está ocurriendo actualmente en nuestro país con el tema de los asentamientos irregulares. No puede dejar de considerarse que las difíciles condiciones económicas enfrentadas por las personas de los estratos bajos de ingresos aumentan el costo político de su expulsión de los asentamientos irregulares por lo que el

gobierno termina tolerando estas situaciones. Las acciones en esta área se traspasan a los próximos gobernantes.

Si bien una situación como la actual parecería implicar un uso ineficiente del recurso tierra, en donde la urbanización es dirigida en base a impulsos de urbanización irregular ante la existencia de una demanda insatisfecha de vivienda, la política de regularización sólo puede ser vista como adecuada desde la óptica de la maximización del bienestar social en el corto plazo y en el marco del actual arreglo económico - institucional (es decir, dada la actual distribución del ingreso y la ausencia de normas de ordenamiento territorial y mecanismos eficaces de subsidio a la demanda de vivienda). Ello siempre que el valor de la tierra ocupada para los integrantes de los asentamientos irregulares sea mayor que el que le otorgan los actuales propietarios.

En un mediano plazo, sería más eficiente la política planteada actualmente por la DINOT, que establece el traspaso de tierras públicas (de A.F.E, BHU, UTE, etc.) no afectadas a uso alguno a la DINOT para la conformación de una Cartera de Tierras.

Pero, es importante notar que si bien esta política soluciona el tema del uso ineficiente del recurso tierra (suponiendo que se hace en un marco de una política de ordenamiento territorial), financiarla mediante un impuesto a la oferta formal de tierras incentiva el mercado negro y no hace desaparecer el incentivo a mudarse un asentamiento. Primero, porque incorpora a los beneficios de asentarse irregularmente la transferencia de la propiedad de la tierra. Segundo, porque este beneficio no es solamente el ahorro de un alquiler sino también el ahorro del pago de servicios básicos (ej.: luz, agua) e impuestos municipales. Por lo tanto es perfectamente posible que el consumo de una vivienda más decorosa y con saneamiento para las familias de menores ingresos dentro de los asentamientos regularizados se encuentre más allá de sus restricciones presupuestarias, debido justamente a que tiene que hacerse cargo de nuevos gastos. Si esto fuera así la familia se encuentra obligada a vender su propiedad y encontrar otra solución habitacional, la que puede ser afincarse en otro asentamiento irregular.

• 29 •

Por lo tanto, en la búsqueda de una solución a largo plazo habría que evaluar la conveniencia de implementar un sistema de subsidios a la demanda de vivienda, de forma de hacer explícito el subsidio implícito que hoy existe. En el largo plazo, una política de subsidio a la demanda de vivienda podría ser más costo - eficiente para el Estado en comparación con una política conformada por la construcción pública de viviendas, regularizaciones y control del cumplimiento de los derechos de propiedad por medio de la justicia.

Como se vio, a nivel micro-económico, un simple ejercicio arroja que dada la relación actual estimada de costos entre una vivienda formal y una vivienda en un asentamiento, para desincentivar la ocupación informal sería necesario que los potenciales ocupantes perciban que casi 9 de cada 10 ocupantes son desalojados.

Desde Becker (1968), se entiende que un incremento las penas puede inducir a la disminución de las actividades ilegales. Pero ello tiene un costo importante para el Estado, a nivel político y económico. Lo que se plantea en este trabajo es que podría ser más costo-eficiente que el Estado disminuya los costos de la alternativa legal (otorgue un subsidio para alquiler) a que invierta en medidas de vigilancia y control para hacer cumplir los derechos de propiedad al tiempo que implementa una política que no elimina el incentivo a asentarse irregularmente. La razón radicaría en el hecho de que no es necesario regular ni prohibir aquello para lo que no existen incentivos para hacer.

Simple cálculos comparativos de políticas sugieren lo anterior, como se presenta a continuación.¹⁸ De acuerdo con la estimación realizada por el MVOTMA, el costo de un Programa Nacional de Regularización que implique 38.000 viviendas asciende a US\$ 397.680.000, que se desglosan de la siguiente manera:

Regularizaciones (25.000 hogares)	US\$	100.000.000
Relocalizaciones (13.000 hogares)	US\$	208.000.000
Lotes con servicios para detención del fenómeno (7.600)	US\$	59.280.000
Banco de materiales para auto-construcción	US\$	30.400.000
COSTO TOTAL DEL PROGRAMA	US\$	397.680.000

- 30 • A efectos de comparar los costos de las políticas de regularización versus subsidio a la vivienda, téngase en cuenta que US\$ 397.680.000 es aproximadamente el valor actual neto de una política de subsidios que otorgue a la misma cantidad de hogares US\$ 110 mensuales durante 30 años. Con dicha cantidad de dinero estos hogares accederían a un alquiler promedio pagado por los hogares del quinto decil. En efecto, el ingreso promedio de los hogares del primer quintil equivale a \$4.516 de diciembre de 1999. El valor del alquiler promedio pagado por los hogares del quinto decil en 1999 es \$2.331 (valores de diciembre de 1999). Esto implica que un subsidio que cubra la diferencia entre el 30 % del ingreso del hogar y el valor del alquiler promedio del quinto decil equivale aproximadamente a \$1.000 mensuales de subsidio por hogar (valores de diciembre de 1999, y equivalentes a US\$ 90 de la fecha, aproximadamente). Otra ventaja de este tipo de política es que logra romper el círculo de la segmentación residencial, al darle libertad a las familias para arrendar en diferentes lugares de la ciudad. Por otro lado, el argumento en contra que suele esgrimirse es que puede generar incentivos perversos en lo que refiere al esfuerzo de las personas, sobretudo si el subsidio total está en función del ingreso de las familias, como en el caso de Estados Unidos. Se considera conveniente entonces evaluar ambas alternativas, para lo cual resulta indispensable disponer de información completa sobre los costos de las actuales políticas, incluida la política de vivienda dirigida a los sectores de menores ingresos.

¹⁸ Estos cálculos fueron realizados a principios del año 2000.

6. CONCLUSIONES

El presente trabajo tuvo como objetivo la identificación de los determinantes económicos de la formación de los asentamientos irregulares. Las conclusiones de un trabajo de este tipo para nuestro país debe comenzar por señalar la restricción insalvable que representa, en el plazo manejado para el presente estudio la carencia y difícil acceso a la información cuantitativa respecto a la evolución del fenómeno de los asentamientos en particular, y el mercado inmobiliario en general.

Las cifras disponibles señalan que el número de asentamientos irregulares existentes en el país ha crecido a un ritmo vertiginoso en los últimos años. Las cifras del último relevamiento exhaustivo, realizado por el INE en 1998 hablan de que un 11.5 % de la población total de vive en asentamientos irregulares, aunque con seguridad dicha cifra ya ha sido superada en la actualidad. La información en poder de la DINOT, referida únicamente a los asentamientos que se presentan allí para su regularización representa tan solo el 36 % del total de asentamientos relevados por el INE en 1998.

El tamaño medio de los asentamientos tiende a aumentar. Una proporción creciente de los habitantes en los asentamientos proviene de casas o apartamentos. Se trata de gente que abandona el mercado formal de la vivienda. Por otro lado, los asentamientos surgen como una opción para los nuevos hogares que se forman. Se constata también un cambio cualitativo en la composición de los asentamientos: aumento en el nivel de instrucción medio de los jefes de hogar, la “formalización laboral”, etc. Además se produce un cambio en el tipo de viviendas: se incrementan las viviendas de paredes de materiales pesados (ladrillos, bloques, ticholos, etc.). Esto es completamente concordante con la “formalización” laboral de la población de los asentamientos, la cual contaría en promedio con ingresos mayores a la población de los antiguos “cangreiles”. En materia de política de asentamientos este fenómeno se traduce en un aumento del costo del desalojo para el gobierno.

• 31 •

A pesar de esta mejora en la calidad de las viviendas de los asentamientos, las condiciones de vida siguen siendo muy malas, con altos niveles de hacinamiento, no solo por la distribución de personas por habitación sino también por las carencias en las construcciones y su equipamiento. Persisten graves carencias en saneamiento y servicios sanitarios domiciliarios, así como el uso de tierras inadecuadas y localizaciones inviables para uso habitacional. Los ingresos medios son notoriamente inferiores a los ingresos medios del total de los hogares de Montevideo, e incluso inferiores al ingreso del límite superior del 20 % más pobre, además el tamaño de los hogares es mayor y la cantidad de perceptores de ingreso por hogar es menor.

Una grave consecuencia de la situación anteriormente descrita es la exclusión social. Esto se vuelve más problemático si tenemos en cuenta que la proporción de niños y jóvenes viviendo en los asentamientos es cercana al 50%.

En cuanto a las causas de este fenómeno, en el presente trabajo se analizan varias hipótesis. Las causas se manejan como hipótesis porque no existe la información cuantitativa necesaria para el “testeo” estadístico de estas hipótesis. Ello es fundamental, ya que la carencia de un adecuado diagnóstico de las causas de un fenómeno atenta contra la eficacia del diseño de las políticas tendientes a su solución.

Si nos centramos en los aspectos puramente económicos, el problema se relaciona con la situación económica general por la que el país atraviesa y sus costos sociales. Ello evidentemente repercute en forma directa en la posibilidad de acceder a una vivienda a través de los mecanismos formales del mercado, que se explica por varias razones.

Con respecto al mercado de la tierra, destacamos la existencia de tierras públicas que no se encuentran afectadas a ningún uso. Con respecto a la tierra que es de propiedad privada, puede no estar afectada a ningún uso por razones especulativas o porque la legislación en torno a los requerimientos legales para el fraccionamiento de nuevas tierras (tamaños mínimos, pavimentación de calles, saneamiento, conexión de luz eléctrica y agua, etc.) resulta demasiado restrictiva en relación a los tiempos de la demanda. Esto conduce a que la normativa no se cumpla generando la oferta informal de tierras que hoy existe. Es natural que esto ocurra, ya que este tipo de condiciones no sólo son de muy costosa implementación y control sino que, dadas las estructuras institucionales actuales, enlentecen la generación de oferta formal de tierras urbanizables. A éstas causas se agrega el costo político de hacerlas cumplir y la descoordinación de las políticas públicas de vivienda y ordenamiento territorial. El Proyecto de Ley de Ordenamiento Territorial no presenta variantes en este sentido. El impuesto del 20% que crea sobre la oferta formal de tierras puede incrementar la oferta informal si las tierras que están hoy en poder del Estado no resultan suficientes. Tampoco prevé un diseño diferente en materia de sanciones a los fraccionamientos ilegales para superar la dificultad de implementación que éstas han tenido hasta ahora.

• 32 •

Otra de las causas analizadas fue el funcionamiento del mercado de alquileres. La libre contratación provocó que la brecha entre alquileres vigentes y los valores de mercado se fuera cerrando hasta casi desaparecer en el presente. Pero, tal disminución no fue equitativamente asignada. Los hogares pertenecientes al primer quintil de ingresos de Montevideo vieron incrementar la participación de los gastos en alquiler en su ingreso. Este incremento podría ser señalado como una de las razones más importantes que dieron lugar al crecimiento sostenido de los asentamientos irregulares.

En cuanto a la política de vivienda, el segmento al que apunta el BHU es claramente el de ingresos medios dentro de la distribución. Las políticas dirigidas al sector de bajos ingresos implementadas hasta ahora por el sector público parecen haber sido insuficientes o ineficaces, además de costosas. Una de las opciones consideradas en el trabajo, que no parece haber sido explotada aún, es el uso de instrumentos tributarios para dirigir la inversión privada tanto en construcciones como en servicios, hacia determinados barrios.

La política actual para solucionar el problema de los asentamientos se basa actualmente en la regularización. La constitución de una Cartera Nacional de Tierras como plantea el Proyecto de Ley de Ordenamiento Territorial parecería ser una política más eficaz en el mediano plazo, aunque ello depende de que sea capaz de absorber toda la demanda insatisfecha de vivienda. El presente trabajo plantea que ambas políticas no serían soluciones de largo plazo. En primer lugar, ambas emiten una señal errónea en materia de incentivos para futuras formaciones de nuevos asentamientos porque incorporan a los beneficios de asentarse irregularmente la transferencia de la propiedad de la tierra. En segundo lugar, este beneficio no es solamente el ahorro de un alquiler sino también el ahorro del pago de servicios básicos (ej.: luz y agua) e impuestos municipales. Por lo tanto, para las familias de menores ingresos dentro de los asentamientos el consumo de una vivienda en una situación regularizada, se puede encontrar más allá de sus restricciones presupuestarias, debido justamente a que tiene que hacerse cargo de nuevos gastos. Por consiguiente, cabe la posibilidad de que las familias beneficiadas por estas políticas terminen teniendo que encontrar una nueva solución a su problema de vivienda, entre las que se puede encontrar mudarse nuevamente a un asentamiento.

Es por todo esto que se plantea la necesidad de que el país empiece a discutir la conveniencia de una política de subsidios (cupones o “vouchers”) para arrendamientos como solución de largo plazo. Esta podría ser una opción costo - efectiva en el largo plazo no sólo porque le podría resultar más barato al Estado (y a los beneficiarios) subsidiar alquileres por un período de tiempo considerable que construir viviendas y tierras, sino también porque eliminaría el incentivo a asentarse irregularmente, haciendo menos necesaria la inversión pública en viviendas, tierras, obras de caminería y saneamiento y vigilancia y control de los derechos de propiedad sobre la tierra, la cual resultaría infinitamente costosa, ya que dados los costos relativos actuales de una vivienda formal y una vivienda en un asentamiento, para desestimular la ocupación informal en esta alternativa es necesario que los potenciales ocupantes perciban que 9 de cada 10 ocupantes son desalojados de las tierras. En presencia de subsidios de alquiler, no sería necesario prohibir, regular, vigilar y sancionar aquello para lo que no existirían incentivos para hacer.

Por supuesto que se requiere antes que nada un estudio detallado de los costos de las diferentes alternativas, para evaluar concretamente la conveniencia de cada una de ellas, pero parecería pertinente abrir el abanico de soluciones consideradas, para asegurarse que la finalmente elegida sea la más conveniente.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- Arnott, R. 1995. Time for Revisionism on Rent Control? *Journal of Economic Perspectives*. Volume 9. Number 1. Winter 1995. Pages 99-120.
- Ciriacy-Wantrup, S.V. 1995. “La “nueva” competencia por el suelo y algunas implicaciones para la política pública”, en *Economía de los Recursos Naturales: un enfoque Institucional*. Textos de S.V. Ciriacy-Wantrup y K.W. Kapp, Federico Aguilera Klink (ed), 1995.
- Coase, R. 1960. The Problem of Social Cost. *Journal of Law and Economics*, 3: 1-44. October.
- Cousillas, M. y Castaño M. 1996. *Fundamentos de Derecho Ambiental Uruguayo*. CEJU – IFCA, Montevideo, 1996.
- Calvo J. 2000. Las necesidades básicas insatisfechas en Montevideo de acuerdo al Censo 1996. Universidad de la República. Facultad de Ciencias Sociales. Programa de Población.
- Ceres. 1991. Hacia un verdadero mercado de la vivienda: transparencia y equidad. Análisis legislativo 7.
- 34 •
- DiPascuale, D. y Wheaton. *Urban Economics and Real State Markets*, Prentice Hall.
- Figueroa E. y Lever G. Determinantes del precio de mercado de los terrenos en el área urbana de Santiago. Cuadernos de Economía N° 86.
- Hoy, M. y E. Jimenez. 1991. “Squatters’ Rights and Urban Development: An Economic Perspective”. *Economica*, 58, 79-92, February.
- I.M.M. 1998. Plan Montevideo (“Plan de Ordenamiento Territorial, 1998 – 2005)
- I.M.M. 1999. 1er Seminario de Economía Urbana, Una mirada a la ciudad desde la perspectiva económica. Unidad Central de Planificación – Sociedad de Economistas del Uruguay.
- I.M.M. 2000. Plan Especial Arroyo Miguelete, Marzo.
INTEC. Relevamiento de asentamientos irregulares de Montevideo. Informe final.
- Jimenez, E. 1985. Urban Squatting and Community Organization in Developing Countries. *Journal of Public Economics*, 27, 69-92.

- Libecap, G. 1999. Contracting for Property Rights. Working Paper. Department of Economics. University of Arizona.
- Malik, A. y R. Schwab. 1991. "Optimal Investments to Establish Property Rights in Land", *Journal of Urban Economics*, 29, 295-309.
- Mc Donald J. 1998. *Fundamentals of Urban Economics*. Prentice Hall.
- Mills, E. S. y B. W. Hamilton. *Urban Economics*, Fifth Edition, Harper Collins College Publishers.
- Mendive, C. 1999. La integración social en Montevideo: un enfoque desde el mercado de la vivienda. Primer seminario de Economía Urbana, IMM.
- MVOTMA. 1995. Revisión de la Ley de Centros Poblados.
- MVOTMA. 1997. Comisión para la Normalización de Asentamientos Irregulares. Asentamientos irregulares.
- MVOTMA. 1999. Metodologías de ordenamiento territorial. Jornadas sobre metodologías aplicadas a planes de ordenamiento territorial.
- Olivera García, R. 1992. Aspectos Jurídicos del Financiamiento de la Vivienda en el Uruguay. • 35 •
- O'Sullivan A. 1998. *Urban Economics*. Fourth Edition. Irwin Mc Graw-Hill.
- Proyecto de Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial. Abril de 2000. Montevideo.
- Rapaczynski, A. 1996. The Roles of the State and the Market in Establishing Property Rights. *Journal of Economic Perspectives* – Volume 10. Number 2. Spring 1996. Pages 87-103.
- Revista Propiedades, varios números
- Rius, A. 1993. Finanzas Públicas Locales y Asignación de Recursos (Montevideo, 1975-1991), *Informes de Investigación* N°27, Abril, CINVE.
- UNICEF-INTEC. 1999. Infancia y adolescencia en los asentamientos irregulares.
- Werlin, H. 1999. The slum upgrading myth. *Urban Studies*, Vol. 36, N° 9.