

# PLAN QUINQUENAL DE VIVIENDA **2015 - 2019**



**MVOTMA**

Ministerio de Vivienda  
Ordenamiento Territorial  
y Medio Ambiente

# PLAN QUINQUENAL DE VIVIENDA 2015 – 2019

## ÍNDICE TEMÁTICO

<b>I. La Política de Vivienda como Política de Estado .....</b>	<b>5</b>
Una política de vivienda progresista .....	8
<b>II. Balance 2010 – 2014 .....</b>	<b>13</b>
II.a. Comportamiento del Sistema Público de Vivienda .....	15
II.b. Cumplimiento de metas del Plan Quinquenal 2010 -2014 .....	18
II.b.1 Plan Nacional de Relocalización.....	18
II.b.2. Plan de Rehabilitación y Consolidación Urbano – Habitacional.....	22
<b>Programa de financiación a Cooperativas de Vivienda .....</b>	<b>22</b>
<b>Restablecimiento de la cadena de pago de Cooperativas financiadas por el BHU .....</b>	<b>25</b>
<b>Programa de adquisición de vivienda construida por el MVOTMA (2, 3 y 4 dormitorios).....</b>	<b>27</b>
<b>Soluciones habitacionales para Pasivos .....</b>	<b>28</b>
<b>Préstamos para la compra de vivienda usada .....</b>	<b>30</b>
<b>Autoconstrucción en terreno privado.....</b>	<b>31</b>
<b>Convenios con Intendencias Departamentales .....</b>	<b>33</b>
<b>Regularizaciones de tenencia y re-adjudicaciones de Núcleos básicos evolutivos .....</b>	<b>36</b>
<b>Sistemas Constructivos No Tradicionales (SCNT) .....</b>	<b>36</b>
<b>Programas Prioritarios.....</b>	<b>37</b>
II.b.3. Plan Nuevas Urbanizaciones .....	41
II.b.4. Política Nacional de Alquileres para Vivienda de Interés social .....	44
La ANV como organismo ejecutor .....	47
<b>Gestión de la Cartera de Créditos.....</b>	<b>47</b>
<b>Gestión Cartera de Créditos de los Fideicomisos.....</b>	<b>48</b>
<b>Gestión Cartera de Préstamos del MVOTMA .....</b>	<b>49</b>
<b>Gestión de Obras Inconclusas y Terrenos .....</b>	<b>50</b>
<b>Programa de Comercialización de Viviendas y Locales Comerciales.....</b>	<b>50</b>
<b>Gestión de licitaciones para la construcción de conjuntos habitacionales y cooperativas de vivienda financiadas por el MVOTMA .....</b>	<b>51</b>
<b>Gestión Programa de producción de viviendas a través de Obras por Licitación Pública.....</b>	<b>51</b>
<b>Gestión Programa Obra Nueva-Cooperativas .....</b>	<b>52</b>

<b>Gestión de otros programas para el acceso y permanencia a una vivienda .....</b>	<b>54</b>
<b>Prestación de Servicios Técnicos a otros organismos .....</b>	<b>55</b>
<b>Proyectos de Desarrollo Urbano.....</b>	<b>56</b>
<b>Gestión de nuevos instrumentos que incentivan la construcción de viviendas y facilitan el acceso al financiamiento de las familias .....</b>	<b>56</b>
<b>Programa de promoción de inversión privada para la construcción de Vivienda de Interés Social (Ley N° 18.795) .....</b>	<b>56</b>
<b>Ejecución Fondo de Garantía de Créditos Hipotecarios (FOGACH) ...</b>	<b>57</b>
<b>Ejecución Fondo de Garantía de Desarrollos Inmobiliarios (FOGADI) .....</b>	<b>57</b>
<b>Ejecución del Programa de Ahorro Joven para Vivienda (Ley N° 19.210 de “Inclusión Financiera”) .....</b>	<b>58</b>
II.b.5. MEVIR: la atención a la población rural.....	59
<b>Resultados de la Gestión 2010-2014 .....</b>	<b>59</b>
<b>Nueva estructura organizacional .....</b>	<b>60</b>
El BHU: el sistema público de financiación de vivienda .....	61
Programa de Mejoramiento de Barrios.....	64
<b>Situación actual .....</b>	<b>65</b>
<b>Gestión .....</b>	<b>70</b>
II.b.6. Comportamiento del sector privado en la producción de vivienda.....	70
<b>III. Elementos para un diagnóstico de la situación habitacional .....</b>	<b>75</b>
Contexto económico .....	75
Contexto demográfico .....	85
La situación Habitacional .....	88
Los Déficit Habitacionales.....	92
Proyección a 2020 .....	99
Viviendas Vacantes.....	101
Déficit territorial en infraestructura .....	104
<b>IV. Plan Quinquenal 2015-2019.....</b>	<b>111</b>
IV.a. Objetivos Transversales.....	111
<b>Potenciar la utilización de áreas urbanas consolidadas y servidas para la implantación de vivienda .....</b>	<b>111</b>
<b>Fortalecer la política de acceso a tierras con todos los servicios ...</b>	<b>112</b>
<b>Potenciar la articulación interinstitucional para desarrollar proyectos habitacionales integradores.....</b>	<b>113</b>

<b>Diseñar e implementar programas habitacionales con perspectiva de derechos que contemplen la heterogeneidad de los hogares destinatarios y evitar todo tipo de discriminación .....</b>	<b>114</b>
<b>Consolidar la perspectiva de eficiencia energética en las políticas de vivienda y hábitat. ....</b>	<b>118</b>
<b>Mejora de las capacidades de gestión del MVOTMA en clave de calificación y profesionalización de sus recursos humanos para optimizar su inserción e incidencia socio territorial .....</b>	<b>118</b>
IV.b. Objetivos de la DINAVI .....	119
<b>Diseñar e implementar programas habitacionales que contemplen la heterogeneidad de los hogares destinatarios y faciliten el acceso y la permanencia en la solución habitacional. ....</b>	<b>119</b>
Programas que generan una nueva oferta: .....	119
1. Cooperativas de ayuda mutua, ahorro y préstamo y Fondos Sociales .....	119
2. Autoconstrucción asistida en terreno público y en terreno privado .....	120
3. Construcción de conjuntos habitacionales para jubilados y pensionistas del Banco de Previsión Social.....	121
4. Construcción de conjuntos habitacionales para población activa .....	121
Programas que intervienen sobre el stock habitacional existente .....	121
Programas de Mejora, ampliación o refacción .....	122
1 Rehabilitación urbana.....	122
2 Mejora de la vivienda .....	122
3 Microcrédito para refacción y mejora.....	122
Programas para la adquisición de vivienda existente .....	122
<b>Rehabilitar áreas degradadas del tejido formal e informal a través de acciones integrales desde la escala de la vivienda al espacio urbano, en consonancia con los planes locales de ordenamiento territorial .....</b>	<b>123</b>
<b>Revertir las situaciones de precariedad socio - habitacional de los sectores de mayor vulnerabilidad .....</b>	<b>124</b>
Atención a la demanda dispersa .....	127
Intervención en áreas territoriales críticas con proyectos interinstitucionales en clave de integración social.....	128
Intervención en fincas abandonadas y ocupadas .....	128
Intervención en el stock público precarizado .....	128
Viviendas asistidas para sectores de mayor vulnerabilidad.....	129
<b>Facilitar el acceso y la permanencia en la vivienda en la modalidad de alquiler .....</b>	<b>129</b>
Alquileres en sus distintas modalidades .....	129

<b>Desarrollar e implementar acciones y programas que fomenten la participación del sector privado en el aumento del stock habitacional en especial al destinado al mercado de alquileres .....</b>	<b>130</b>
<b>Mejorar la calidad de vida de la población que vive y/o trabaja en el medio rural, con énfasis en los sectores más vulnerables.....</b>	<b>131</b>
IV.c. Líneas de Acción Transversales .....	135
<b>Enfoque de Género .....</b>	<b>135</b>
<b>Eficiencia energética.....</b>	<b>135</b>
Acción del BHU.....	137
<b>V. Metas Plan Quinquenal de Vivienda 2015 – 2019 .....</b>	<b>142</b>

## **I. La Política de Vivienda como Política de Estado**

---

Desde el año 2005 a la fecha, los sucesivos gobiernos han desarrollado un proceso de consolidación de políticas urbano – habitacionales en políticas de Estado, lo que ha implicado asumir que las mismas deben considerarse como parte de las políticas sociales y dentro del sistema de protección y bienestar social del Estado.

La incidencia de la vivienda y el entorno habitacional con la construcción de una sociedad más integrada, es indiscutible. Una política habitacional debe habilitar y promover procesos de integración social, de seguridad, oportunidades educativas, laborales, culturales y de condiciones sanitarias adecuadas, pues ello redundará en mejores condiciones de vida para el conjunto de la población.

Ello supone incorporar a las políticas sociales, el derecho a la vivienda en y a, un hábitat sustentable como derecho humano básico. Este concepto, requiere una re - conceptualización que acompañe los cambios estructurales, demográficos, sociales, culturales, económicos, tecnológicos, territoriales, entre otros, que viven las **sociedades. Por tanto, el posicionamiento actual define que: "el derecho a la vivienda adecuada es un concepto que va más allá del mero hecho de contar con un techo y cuatro paredes. Es el derecho de todo hombre, mujer, joven, niño/a, a acceder y mantener un hogar y una comunidad seguros de poder vivir en paz y dignidad". En este contexto, la definición de hábitat es también relevante y necesaria : "... el lugar espacial que habita el ser humano, se refiere no solamente a las acciones físico - funcionales e instrumentales de la vivienda, la ciudad y los territorios, sino a la forma como los habitantes, le damos sentido a nuestro hábitat y éste, a su vez, nos lo da al ser parte esencial de la complejidad constitutiva del individuo y la sociedad; desde esta perspectiva, el hábitat no sólo referencia el lugar físico de habitación, sino que también abarca lo que él representa como lugar de reconocimiento e identidad tanto individual como colectivo y que se encuentra socialmente sancionado e instituido. En ésta se incluyen aspectos que tienen que ver con el entorno, con elementos físicos, pero además con el acceso a servicios, con posibilidades de integración social,**

entre otros, constituyendo un concepto complejo que integra cuestiones **materiales y simbólicas**".<sup>1</sup>

Por ello el acceso a la vivienda y a un hábitat socialmente sustentable, en tanto derechos impostergables, no pueden quedar librados exclusivamente a las capacidades de los ciudadanos individualmente considerados y es responsabilidad del Estado, garantizar los mismos. Esto no significa afirmar al Estado como actor exclusivo en la generación del hábitat pero sí como rector y garante. En este sentido, se reconoce a la política social como cosa pública, que admite y requiere el concurso de una diversidad de actores.

En tanto política de Estado, las políticas habitacionales deben considerar:

- El consenso y la participación de los distintos actores de la sociedad.
- Las capacidades económicas y de gestión que disponen el Estado y la sociedad civil para implementar esas políticas habitacionales.
- El centro de las políticas habitacionales son las personas, no las viviendas construidas.
- Las diferencias en lo que respecta a las capacidades de los distintos sectores de la población para acceder a ese derecho.
- Las características de una prestación como la vivienda, cuyo costo de adquisición o construcción es varias veces superior a las capacidades económicas de la inmensa mayoría de la población, cuyo consumo se extiende en el tiempo, a lo largo de la vida de los hogares e implica costos de mantenimiento. Además de satisfacer necesidades biológicas, psicológicas y sociales, la vivienda, es un bien material transable en el mercado y un agente de redistribución de riqueza, factores todos que varían de acuerdo a su ubicación geográfica.
- El establecimiento de estándares mínimos de la prestación estatal habitacional, pero también de la que pueda ofrecer el sector privado.
- La coherencia y la necesaria complementación con el resto de las políticas sociales, las que a su vez deben ser consistentes con las políticas de desarrollo del país.

En base a estas consideraciones, en los últimos once años se ha transitado por la constitución de la Comisión Asesora de Vivienda<sup>1</sup> y la convocatoria de la misma,

---

<sup>1</sup> Reporte Social 2013- MIDES. P.135, disponible en:  
**[www.mides.gub.uy/innovaportal/file/23497/1/reporte\\_social\\_2013.pdf](http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/23497/1/reporte_social_2013.pdf)**

con la participación de los más diversos sectores de la sociedad organizada y de los distintos organismos públicos; se ha reestructurado el Sistema Público de Vivienda<sup>2</sup> bajo la conducción del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, con la conformación de nuevos organismos o la redefinición de otros ya existentes, de manera de evitar la superposición de competencias y favorecer la complementación; y se ha mejorado la gestión de manera de asegurar la correcta y total utilización de los recursos públicos que le han sido asignados.

Se han definido las características de la prestación estatal en vivienda, recuperando la mejor tradición de la Ley Nacional de Vivienda de 1968: una vivienda adecuada a la composición del núcleo familiar respetando los ciclos vitales del mismo, con prescindencia de las capacidades económicas, con estándares establecidos de confort térmico, durabilidad y mantenimiento, y asociada a su localización; de modo de garantizar la presencia de servicios imprescindibles para la vida cotidiana: infraestructura sanitaria sustentable, agua potable, electricidad, accesibilidad, educación y salud.

Por otra parte, asumir a la vivienda simultáneamente como un derecho y como un bien transable en el mercado y con un alto valor económico para los hogares, obliga a pensar en las formas de financiación de ese bien. Por un lado, el modelo de financiamiento desde la perspectiva de los hogares, y por otro el modelo de financiamiento para la generación de nueva vivienda. Estas dos perspectivas, pueden converger en un mismo programa, como es el caso de las cooperativas o la autoconstrucción, donde las familias solicitan financiamiento para construir una vivienda para habitar. Sin embargo, el derecho a la vivienda no implica necesariamente que las personas operen como constructoras de las mismas.

En el primer caso, siguiendo el modelo que ya establecía la Ley de Vivienda de 1968, en el período 2010-2014 se vuelven a poner de relieve los instrumentos allí establecidos: el aporte de los hogares, un préstamo amortizable a largo plazo y un subsidio que atienda las diferentes situaciones económicas y ciclos vitales de los mismos. Para ello, fue fundamental la decisión de mantener un organismo público de financiación de viviendas como es el Banco Hipotecario del Uruguay (BHU), que en 2005 estaba al borde de su desaparición. La Ley 18.125 recuperó

---

<sup>2</sup> Las características de vivienda económica, media, confortable, suntuaria y de temporada están desarrolladas en la Ley Nacional de Vivienda No. 13728 de 27 de diciembre de 1968, art. 21/28



esa función para el Estado, libre de subsidios encubiertos, asegurando la existencia de crédito hipotecario para adquirir y refaccionar viviendas en todo el país y no solamente en la franja costera hacia donde se dirige mayoritariamente el crédito bancario privado. Concomitantemente el mantenimiento de un Fondo Nacional de Vivienda administrado por el MVOTMA, permite al Estado establecer políticas de subsidio transparentes, dirigidas a facilitar el acceso de los hogares a una vivienda, y evitar que estos recursos se desvíen para encubrir gestiones deficitarias.

Respecto a las fuentes de financiación para la generación de nueva vivienda, es decir, para aumentar la oferta, las políticas de vivienda anteriores a la crisis del año 2000 apelaron casi exclusivamente a recursos públicos- mientras que la inversión privada se mostró ausente de la financiación de vivienda media o económica- volcándose casi exclusivamente a la vivienda suntuaria y de temporada. Esta situación significó un peso adicional para los recursos públicos destinados a vivienda, por lo que fue necesario desarrollar instrumentos, implementados en el 2011, para incentivar la inversión privada en este sector y cuyos resultados incipientes se analizarán más adelante. No obstante, el impacto real de estas políticas solo se podrá evaluar en un escenario de mediano plazo, lo que resulta trascendente a la hora de definir estas herramientas en su real aporte a la problemática habitacional del país y la transparencia en la asignación de los incentivos económicos.

### **Una política de vivienda progresista**

Partiendo de la consideración de la política de vivienda, como una política social, se considera imprescindible el mantenimiento del objetivo estratégico planteado en los dos Planes Quinquenales que se sucedieron bajo el gobierno del Frente Amplio y el actual: *Facilitar el acceso y la permanencia de todos los hogares a una solución habitacional, con énfasis en los sectores más vulnerables*. Ello contribuye a revertir las diferencias socio-económicas entre los distintos sectores sociales y sus manifestaciones en la ocupación del territorio, abordando los escenarios de segmentación territorial que retroalimentan esas diferencias.

En ese sentido, se han desarrollado ciertos paradigmas de actuación y mecanismos que tienden al logro de ese objetivo principal y que se han aplicado

a todos los programas de vivienda, ya sea de inversión pública, como mixta o privada:

- Los programas de vivienda deben contemplar la heterogeneidad de los hogares destinatarios, buscando la integración y la inclusión de los distintos sectores de población. Ello implica que la vivienda pública no puede ser un producto estratificado según la condición socio-económica de los destinatarios, **una “prestación pobre” que solo sea aceptada por aquellos que nada tienen, sino un bien de calidad de acuerdo a los estándares contemporáneos y un bien “deseado” por un amplio espectro de sectores de población.** Esta concepción, por su propia esencia, es incompatible con políticas públicas de vivienda focalizadas para sectores de pobreza y sólo puede constituirse a partir de políticas necesariamente globales e integradoras.
- Los programas de vivienda deben incorporar como principio rector la no-discriminación por género y generaciones, discapacidad, identidad sexual, condición socio-económica, pertenencia étnico-racial, religión u otras particularidades socio-culturales que estigmaticen a personas o grupos. En la elaboración de planes y proyectos deberá prestarse especial atención a la identificación de barreras visibles o invisibles que obstaculizan el acceso de los diferentes colectivos que son objeto de discriminación, así como desarrollar medidas afirmativas de variada gama, para aquellas situaciones que lo requieran.
- Los programas de vivienda deben tender a insertarse en áreas de la ciudad, adecuadamente servidas y equipadas, prioritariamente en zonas socialmente heterogéneas contribuyendo así a recomponer el tejido social fragmentado. Ello debe complementarse con una escala de los proyectos adecuada, tanto para permitir esa inserción en áreas urbanas consolidadas, como por razones vinculadas a la interacción social y la convivencia. Este paradigma es, a su vez, funcional a otra realidad: la de maximizar la inversión históricamente acumulada que el conjunto de la sociedad ha realizado en servicios de infraestructura (calles, redes de saneamiento, de agua potable, de electrificación y más recientemente de fibra óptica) y en servicios comunitarios (espacios de esparcimiento, centros educativos, culturales, de salud o comerciales).

- En una sociedad económicamente segmentada, y por sus características de mercancía, la vivienda debe ser considerada en su dimensión de agente de redistribución de riqueza. Ello es así para los sectores de población de mayores recursos, por lo que negar esa posibilidad a los de menores recursos solo puede aumentar la brecha entre ambos. Adicionalmente, esta concepción conlleva a considerar la situación de aquellos hogares que, habiendo accedido a una vivienda, requieren de apoyo para mantener y conservar la misma.
- El derecho a la vivienda debe asegurarse a lo largo del ciclo vital del hogar. Los cambios económicos y sociales a lo largo de éste, externos o propios, requieren de distintas capacidades y posibilidades económicas, por lo que los sectores sociales más vulnerables estarán en desventaja para afrontarlos. El acceso a una vivienda mediante un préstamo a amortizar a lo largo de 25 años plantea un escenario de incertidumbre para aquellos hogares con menores recursos que debe ser contemplado por el Estado a través de herramientas de contención apropiadas.

Desde el conjunto del Sistema Público de Vivienda se ha desarrollado un abanico de programas habitacionales, algunos con participación exclusivamente pública, otros con participación privada y en algunos casos con una combinación de ambos, de manera de apelar a los recursos de la mayor parte de la sociedad. Estos programas habitacionales, tienen diferencias que intentan aproximarse a las realidades de un conjunto heterogéneo de situaciones. No obstante, en todos los casos se han establecido instrumentos y condiciones que tienden a satisfacer los criterios enunciados anteriormente:

- La prestación de la vivienda reúne idénticos estándares de confort con independencia de las condiciones socio-económicas de los destinatarios. Se trata pues, de una prestación de la solución habitacional se define con independencia de los ingresos de las familias.
- El aporte de los hogares, que forma parte de los criterios de acceso a una solución habitacional, se puede materializar de diversas formas a partir de las capacidades de sus integrantes: trabajo, ahorro, ahorro diferido en el tiempo, terreno.

- El subsidio que otorga el Estado tiene como destinatario a las familias y se otorga en forma de subsidio a la cuota de amortización del préstamo, de manera que las familias pagan por la misma prestación un monto determinado en función de sus ingresos, no en base al valor de la prestación. Se subsidia la fracción de la cuota del préstamo que la familia no está en condiciones de pagar, considerando sus ingresos totales y el número de integrantes que la componen. Este instrumento innovador permite transparentar los subsidios otorgados y además es pasible de variación a lo largo del tiempo y de acuerdo a las necesidades y posibilidades de los hogares. Aunque perfectible, este instrumento resulta un mecanismo apto para acompasar los cambios en el ciclo vital de las familias en su multiplicidad y variabilidad. **El carácter del “subsidio a la cuota” es progresivo,** en tanto favorece más a los hogares con menores recursos.



## II. Balance 2010 – 2014

Desde la creación del MVOTMA, las distintas administraciones han mantenido un límite de ingresos por hogar para acceder a los programas habitacionales financiados con recursos del Fondo Nacional de Vivienda (FNV). Desde el año 2005 ese límite, para vivienda, es de 60 UR, para acceder a una financiación de mejora y ampliación de vivienda es de 75 UR y a una garantía de alquiler es de hasta 100 UR. Es decir, que el FNV atiende prioritariamente a la población comprendida en los cuatro primeros quintiles, donde se ubican aproximadamente el 80% de los hogares del país.

**Cuadro 1: Quintiles de Ingresos de Hogares**

QUINTILES DE INGRESOS DE HOGARES				
QUINTILES 2014	MINIMO		MAXIMO	
	\$ corrientes	UR	\$ corrientes	UR
1	-		19.628	24
2	19.629	24	29.942	37
3	29.942	37	42.274	52
4	42.274	52	62.000	77
5	mayor a 62.001 (77 UR)			
Promedio ingreso del Hogar = \$ 44.709 = 55,4 UR				
Promedio ingreso del Hogar Quintiles 1 a 3 = \$ 26.840 = 33,2 UR				
observación: se toma el Ingreso del hogar sin Valor Locativo				

**Fuente: INE/ ECH 2014. Datos procesados por División Evaluación - MVOTMA**

Esto es así por razones que se derivan del marco conceptual de las políticas de vivienda establecidas en el primer capítulo de este Plan, pero que vale la pena recordar:

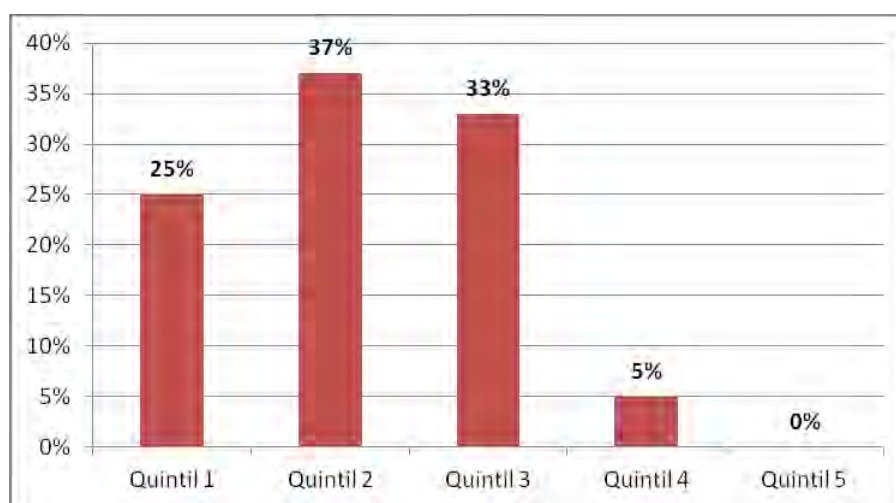
- El acceso a una vivienda se visualiza como un derecho humano, con independencia de las posibilidades económicas del hogar.
- Las políticas de vivienda focalizadas exclusivamente en el primer quintil de ingresos, son proclives a producir soluciones de “vivienda pobres” para población

pobre<sup>3</sup>, contribuyendo de esta manera, a potenciar la problemática de la segregación socio-territorial con resultados negativos en cuanto a reproducción de la pobreza, seguridad pública, rezago educativo, etc.

- El sector privado de financiación a la vivienda y de producción de vivienda, pese a los esfuerzos del Estado, le da posibilidades sólo a los hogares de mayores ingresos: básicamente al 5º quintil y parte del 4º, con la casi exclusiva excepción del BHU que tiene un mayor rango de cobertura. Ello no obsta, para considerar una mayor participación público - privada en la financiación del acceso a la vivienda, lo que generaría una mayor cobertura con recursos públicos al conjunto de los hogares.

Como se aprecia a continuación, los fondos públicos han privilegiado la atención a la población de los quintiles más bajos:

**Gráfico 1: Distribución de hogares por quintil de ingreso en el total de programas financiados por el FNV**



**Fuente: División Evaluación - MVOTMA**

<sup>3</sup> La política de Núcleos Básicos Evolutivos (NBE) para hogares con hasta 30 UR de ingreso familiar que llevó adelante nuestro país entre 1992 y 2004 es una muestra de ello. Política que fue copiada del modelo chileno de la década 1980-1990 y que en la década del 2000 diera lugar en ese país a la "problemática de los con techo"

## II.a. Comportamiento del Sistema Público de Vivienda

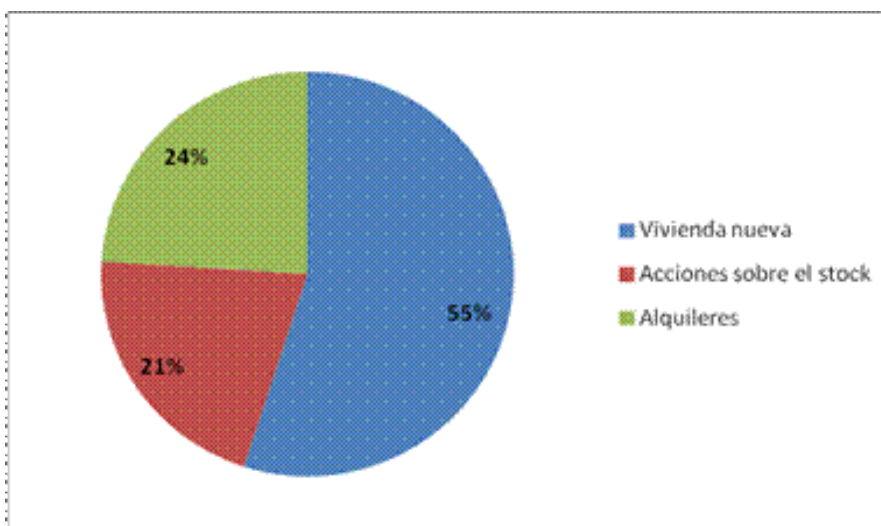
Al cierre del período 2010 - 2014, el MVOTMA había financiado con recursos del FNV un total de 31.912 soluciones habitacionales terminadas y 14.404 en ejecución, lo que suma un total de 46.316 soluciones habitacionales gestionadas, distribuidas en tres grandes líneas de actuación:

**Cuadro 2: Producción habitacional 2010 – 2014  
por línea de actuación**

<b>Solución habitacional</b>	<b>Terminadas y en ejecución</b>
Vivienda nueva	25.319
Acciones sobre el stock	9.789
Alquileres	11.208
<b>TOTAL</b>	<b>46.316</b>

*Fuente: División Evaluación - MVOTMA*

**Gráfico 2: Producción habitacional 2010 – 2014  
por línea de actuación en porcentaje**



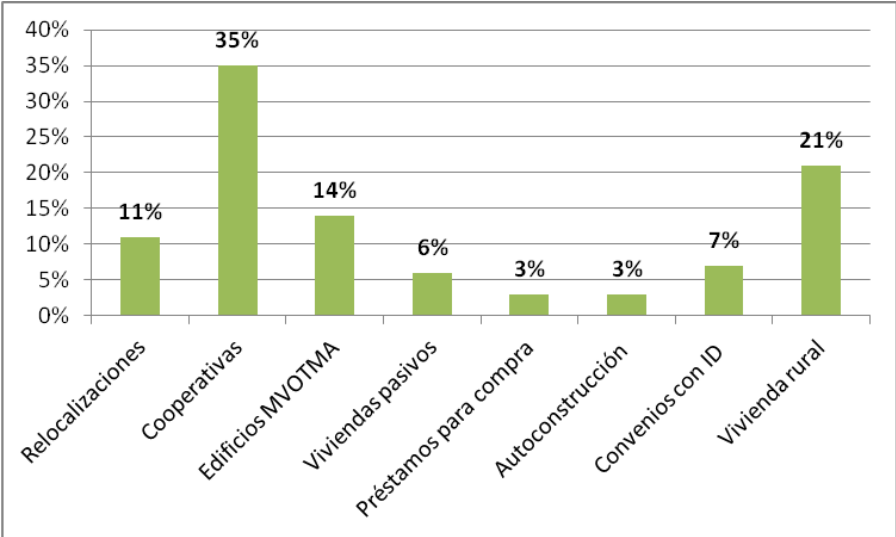
*Fuente: División Evaluación - MVOTMA*

Las 25.319 viviendas nuevas construidas, se hicieron en el marco de distintos programas habitacionales, que contemplaron distintas formas de constituir el



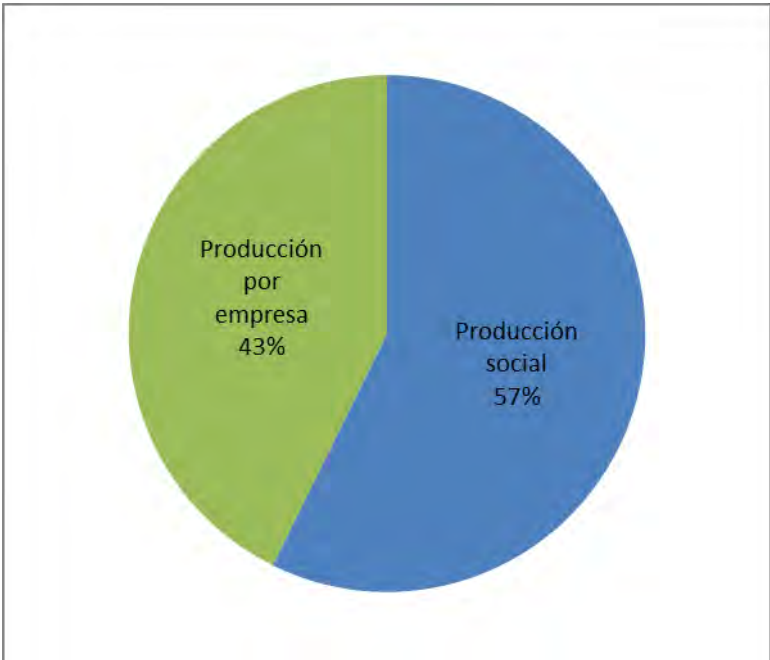
aporte de los hogares y diferentes actores y formas de gestión, pero siempre con el objetivo de construir viviendas de iguales estándares de confort.

**Gráfico 3: Distribución de viviendas nuevas según Programas Habitacionales en el periodo 2010-2014**



**Fuente: División Evaluación – MVOTMA**

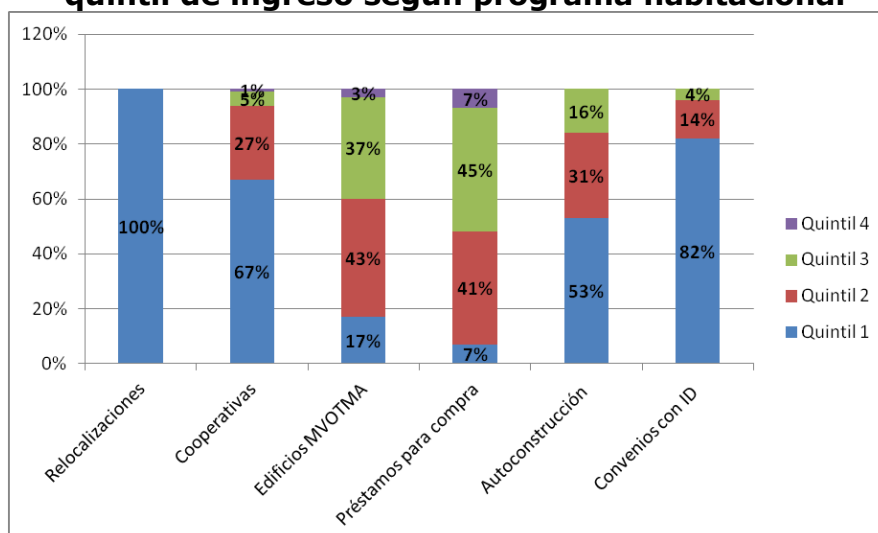
**Distribución de los recursos por modalidad de producción de vivienda nueva**



**Fuente: DINA VI – MVOTMA**

En lo que respecta a las características económicas de las familias que accedieron a una vivienda en modalidades diversas según el programa habitacional de que se trate, se visualiza una clara primacía de los quintiles inferiores:

**Gráfico 4: Distribución de hogares adjudicatarios por quintil de ingreso según programa habitacional**



**Fuente: División Evaluación – MVOTMA**

Resulta evidente la complejidad de alcanzar una heterogeneidad socio-económica y territorial en algunos programas, como es el caso del Programa de Mejoramiento de Barrios y el Plan Nacional de Relocalización, a diferencia de otros programas que permiten mayor diversidad socio-económica en los destinatarios como es el caso de los programas: cooperativas, compra de vivienda nueva en edificios MVOTMA y autoconstrucción. El correlato económico de esta ejecución, se refleja en el siguiente cuadro:

**Cuadro 3: Ejecución del Fondo Nacional de Vivienda**

<b>Año</b>	<b>Ejecución Presup. (\$)</b>	<b>% Ejecución anual</b>	<b>Recaudación FNV (\$)</b>	<b>Ejecución (\$ cts 2014)</b>	<b>Presupuesto (\$ CTES)</b>	<b>Ejecución /PIB</b>
2010	3.154.080.752	100%	3.158.894.964	4.356.704.902	4.363.354.732	0,40%
2011	3.383.611.499	100%	3.382.196.233	4.323.795.483	4.321.986.966	0,37%
2012	3.752.566.626	97%	3.882.146.335	4.436.049.107	4.589.230.119	0,37%
2013	4.295.179.181	95%	4.511.910.531	4.676.477.413	4.912.448.771	0,38%
2014	5.009.795.581	98%	5.101.493.631	5.009.795.581	5.101.493.631	0,40%

**Fuente: Área Planificación y Gestión de Soluciones Habitacionales**

## **II.b. Cumplimiento de metas del Plan Quinquenal 2010 -2014**

El Plan Quinquenal 2010 - 2014, estableció 6 lineamientos estratégicos, asociados cada uno de ellos a distintos programas habitacionales, con metas cuantitativas por cada lineamiento, pero también con objetivos estratégicos transversales en torno a la inclusión socio-territorial, perspectiva de derechos, enfoque territorial, descentralización, diversificación de soluciones e innovación tecnológica.

Los lineamientos estratégicos fueron los siguientes:

- Plan Nacional de Relocalización
- Plan de Rehabilitación y Consolidación Urbano – Habitacional
- Plan Nuevas Urbanizaciones
- Política Nacional de Alquileres para Viviendas de Interés Social
- Vivienda rural y pequeñas localidades
- Política de Incentivo a la Inversión Privada en Viviendas de Interés Social

### **II.b.1 Plan Nacional de Relocalización**

El objetivo de este lineamiento estratégico consistió en revertir procesos de segregación social y fragmentación territorial asociados a áreas urbanas inundables o contaminadas, mediante la relocalización de la población allí asentada. En este sentido, se realizó un trabajo conjunto con la Dirección Nacional de Aguas (DINAGUA) para la definición de áreas prioritarias para la intervención y el estudio de inundabilidad de casos particulares. La DINAVI junto con el PMB elaboraron un reglamento operativo del programa aprobado por RM 636/2011.

Desde el punto de vista de la gestión de este lineamiento es indispensable la asociación con las Intendencias Departamentales en su carácter de organismos con competencia en el ordenamiento y la policía territorial, de modo de garantizar que las áreas desocupadas no sean utilizadas nuevamente para residencia, ya sea de carácter formal como informal.

Cada proyecto de relocalización, implica además de las acciones de producción y acceso a la solución habitacional, un abordaje conjunto con otros organismos ejecutores de políticas sociales, bajo la premisa de garantizar el desarrollo de procesos integrales de transformación de las condiciones de vida, a través de aspectos vinculados con la generación de: mayores oportunidades de inserción laboral, acercamiento a las ofertas educativas para primera infancia, adolescentes y jóvenes, abordaje de contención y orientación frente a las problemáticas de consumo de drogas, violencia doméstica, actividades al límite de lo legal, etc.

Desde la DINAVI es posible evaluar que los proyectos de realojo del periodo se formularon desde esta visión integral, pero en su implementación se fueron acotando a la respuesta habitacional como eje central. La multidimensionalidad de las problemáticas familiares de un alto porcentaje de los destinatarios, fueron abordadas por los equipos técnicos contratados con escasos recursos institucionales o derivados a los programas de proximidad cuando estos cumplían con el perfil exigido.

Respecto a la solución habitacional, puede ser una vivienda nueva construida especialmente para la familia a relocalizar, o una adquirida en el mercado, para lo cual se consideran aspectos en relación a la formalidad y estabilidad de los ingresos o trayectoria laboral, así como las potencialidades para establecer y construir nuevos vínculos y sentimientos de identidad con otras zonas y barrios. Adicionalmente, la adquisición de viviendas usadas ha significado un aprovechamiento del stock existente con todos los servicios, a la vez que ha dinamizado el mercado en barrios con baja actividad inmobiliaria. Por otra parte, esta modalidad también ha incidido en una tendencia al alza de los precios de las viviendas, lo que obliga a incentivar a los propietarios a acondicionar y regularizar viviendas para este segmento del mercado, así como la capacitación de las familias para una búsqueda más adecuada y rigurosa de la vivienda a adquirir.

El instrumento de compra de vivienda usada para los proyectos de relocalización implicó la participación de la ANV en su implementación.

En cuanto a la construcción de vivienda nueva, las modalidades han sido mixtas en la totalidad de los convenios, complementando la participación de empresas

constructoras con la autoconstrucción de las familias, dándose experiencias diversas en términos de alcance de la participación de las mismas, pero reconociendo en ésta aspectos relevantes para la apropiación del espacio de vida así como del mismo proceso de transformación. La diversidad de resultados se da en relación a: las características del asentamiento a realojar (número de hogares y complejidad de las situaciones sociales) y las diferentes capacidades de los gobiernos departamentales, para el seguimiento, la supervisión y el involucramiento con cada proyecto de realojo.

**Cuadro 4: Cantidad de relocalizaciones finalizadas por tipo de solución**

<b>Tipo de solución</b>	<b>Cantidad de familias</b>
Vivienda nueva	897
Vivienda usada	158
Total	1.055

**Fuente: Elaboración División Evaluación – MVOTMA**

Desde el año 2010 hasta la fecha se han firmado un total de 18 convenios a los que se suman 5 de períodos anteriores. La meta para el quinquenio, con financiación exclusiva del MVTOMA era de 2.516 familias relocalizadas, y entre los 23 convenios se finalizó o está en gestión el realojo de 2.776 hogares.

**Cuadro 5: Convenios de Relocalizaciones terminados y en gestión a febrero 2015**

<b>Departamento</b>	<b>Convenio</b>	<b>Terminadas</b>	<b>En gestión</b>
	Realojos terminados en 2010	332	
<b>Canelones</b>	Relocalización San Francisco	17	
<b>Canelones</b>	Relocalización Los Olímpicos	15	
<b>Montevideo</b>	Relocalización Candelaria	65	
<b>Rocha</b>	Reloc. Chuy - Calle Madrid	10	
<b>Rivera</b>	Relocalización Cañada Mandubí	45	
<b>Salto</b>	Reloc Andresito Nuevo Uruguay	120	
<b>Artigas</b>	Relocalización El Tanque	3	49
<b>Canelones</b>	Relocalización Paso Carrasco	68	152
<b>Canelones</b>	Relocalización Barros Blancos		18
<b>Canelones</b>	Reloc. Toledo – Matadero	21	34
<b>Canelones</b>	Reloca. Pando - Caballerizas		40
<b>Colonia</b>	Relocalización Villa Ferrando		270
<b>Florida</b>	Reloc. La Lanera - Sitio Pintado	52	52
<b>Maldonado</b>	Relocalización San Antonio II		332
<b>Montevideo</b>	Rel Manchega-Duranas-Joanico	215	5
<b>Montevideo</b>	Relocalización Duranas II		50
<b>Montevideo</b>	Relocalización Isla de Gaspar	71	179
<b>Montevideo</b>	Reloc Cañada Matilde Pacheco	2	108
<b>Montevideo</b>	Reloc El Aperero – Nuevo Colón		117
<b>Montevideo</b>	Reloc Asoc. Civil Esperanza		112
<b>Montevideo</b>	Otros	8	
<b>Paysandú</b>	Relocalización La Chapita	11	112
<b>Rivera</b>	Relocalización Cerro Del Estado		48
<b>Tacuarembó</b>	Relocalización La Isla		43
<b>Total</b>		<b>1.055</b>	<b>1.721</b>

**Fuente: Elaboración División Evaluación – MVOTMA**

## **II.b.2. Plan de Rehabilitación y Consolidación Urbano – Habitacional**

Este lineamiento estratégico planteaba como objetivo general contribuir al acceso de las familias a una solución habitacional y al mejoramiento del hábitat a través de construcción de vivienda nueva, adquisición de vivienda en el mercado inmobiliario o mejora del stock de viviendas existente.

Para el logro de este objetivo, se puso a disposición de la población un abanico de programas habitacionales: financiación a cooperativas de vivienda; adquisición de vivienda nueva construida por el MVOTMA; viviendas para pasivos contributivos de BPS; préstamos para la adquisición de vivienda en el mercado inmobiliario; autoconstrucción en terreno privado, autoconstrucción en terreno público y proyectos territoriales. Estos últimos se ejecutan a través de convenios con las Intendencias departamentales y las Mesas Interinstitucionales. Dentro de las acciones para mejora del stock de viviendas se incluyen microcréditos para reforma o ampliación, el programa de Oficinas de Rehabilitación Urbana para mejora, ampliación y terminación de viviendas así como los programas de atención a la precariedad habitacional.

### **Programa de financiación a Cooperativas de Vivienda**

Este programa que comprende un préstamo para la construcción de viviendas por parte de Cooperativas, se complementa con el aporte de las familias – trabajo o ahorro - y subsidio a la cuota, revisable y renovable. Instrumento que se aplica durante el período de amortización del préstamo con el objetivo de asegurar la permanencia de las familias en sus viviendas. El incentivo del MVOTMA a este programa parte de la evaluación que es de los que mejor responde a los objetivos de integración social, solidaridad, empoderamiento de los participantes y de acercamiento multidisciplinar a la atención de la problemática de vivienda. Asimismo, se destaca la participación de las cooperativas en el diseño, la corrección y la gestión del programa, a través de las cuatro organizaciones de segundo orden que existen en el país.

Entre 2008 y 2013, se establecieron normas de distinta categoría, con el objetivo de asegurar: la libertad de elección de los socios a participar de una cooperativa, la autogestión de las cooperativas, la transparencia en la forma de acceder a la financiación y el contralor a los actores del sistema (cooperativas de vivienda e Institutos de Asistencia Técnica):

- 2007 - Decreto presidencial 73/2007 plantea las obligaciones de los Institutos de Asistencia Técnica respecto de las Cooperativas y del MVOTMA como organismo de contralor.
- 2008 - Reglamento del MVOTMA aprobado por Resolución Ministerial 540/2008 que establece las condiciones y el procedimiento de obtención de los préstamos y subsidios a la cuota para cooperativas, a través de 2 llamados anuales. Estos llamados se publicitan con un año de anticipación, indicando cantidad de viviendas a financiar y valor máximo de la vivienda según número de dormitorios.
- 2009 - Ley N°18.407 de 24 de octubre de 2008 (modificada parcialmente a través de la ley 19.181 de 18 de diciembre de 2013), dispone el marco general de actuación para las cooperativas de todo tipo (de trabajo, financieras, de producción, sociales, de vivienda, etc.), y las responsabilidades de contralor de todas ellas por parte de la Auditoría Interna de la Nación. En el caso de las cooperativas de vivienda, a través de la modificación establecida por ley 19.181, el contralor es compartido con el MVOTMA. La Auditoría Interna de la Nación aún no ha implementado su sistema de contralor, por lo que solamente se está ejecutando el realizado por el MVOTMA en su doble papel, de organismo nacional de contralor y financiador principal de las Cooperativas de Vivienda.
- 2010 - Se aprueba el decreto N° 198/12 reglamentario de la ley N° 18.407.
- 2011 - Reglamento del MVOTMA aprobado por Resolución Ministerial 555/2011 para financiar Cooperativas con Sistemas Constructivos o de Gestión No Tradicionales (SCNT). Este reglamento tenía como objetivo principal incentivar la aparición de sistemas constructivos alternativos al tradicional que implicaran la reducción de costos de construcción. Adicionalmente contaba con el incentivo y el interés del movimiento sindical, en la propuesta de su Plan Sindical de Vivienda. Paralelamente a este reglamento, el MVOTMA, estableció un procedimiento de evaluación de la Aptitud Técnica de estos SCNT, con la participación de la Universidad de la República y las organizaciones sociales y



empresariales del ámbito de la construcción. Si bien se han otorgado Documento de Aptitud Técnica (DAT) a 6 SCNT, no se ha logrado el objetivo de bajar significativamente los costos de construcción y en su mayoría recién se están poniendo en práctica. En la actualidad, dentro del proceso de evaluación del programa de financiación de Cooperativas, se está trabajando en la unificación de los dos reglamentos (540/2008 y 555/2011).

- 2012 - Se incorpora al procedimiento de financiación a cooperativas, la posibilidad de construcción de viviendas por reciclaje.
- 2013 - Procedimiento aprobado por RM 1115/2013 con el objetivo de controlar la capacidad que los Institutos de Asistencia Técnica registrados en el MVOTMA tienen para asesorar cooperativas.

El programa se encuentra en constante evaluación y rediseño, en consulta con las Federaciones de Cooperativas, con organismos del Estado (OSE e Intendencias principalmente). No obstante, existen diversos puntos planteados para analizar en el próximo quinquenio. A título de ejemplo: control y criterios de contabilización de las partes sociales de los cooperativistas, financiación para el ingreso de nuevos cooperativistas en las cooperativas de usuarios con viviendas vacías, honorarios de los Institutos de Asistencia Técnica ante mayores exigencias técnicas para los proyectos cooperativos, etc.

El programa de financiación a cooperativas de vivienda se gestiona en coordinación con la ANV. La viabilidad de las propuestas desde lo económico, arquitectónico y social, y el control de la etapa de obra se realizan en la ANV, acordando criterios de estudio con la DINAVI. La determinación de la cantidad de viviendas cooperativas a financiar anualmente, el máximo de valor de financiación y el otorgamiento de los subsidios, se realiza en la DINAVI.

**Cuadro 6: Cooperativas con Financiación otorgada**

<b>Año</b>	<b>Viviendas</b>	<b>Cooperativas</b>
<b>2010</b>	1.231	42
<b>2011</b>	1.520	46
<b>2012</b>	2.280	65
<b>2013</b>	2.675	83
<b>2014</b>	1.991	64
<b>Total</b>	<b>9.697</b>	<b>300</b>

**Fuente: Elaboración División Evaluación - MVOTMA**

### **Cuadro 7: Viviendas y cooperativas terminadas**

<b>Año</b>	<b>Viviendas</b>	<b>Cooperativas</b>
<b>2010</b>	1.071	22
<b>2011</b>	650	18
<b>2012</b>	542	13
<b>2013</b>	360	16
<b>2014</b>	1.084	37
<b>Total</b>	<b>3.707</b>	<b>106</b>

*Fuente: Elaboración División Evaluación - MVOTMA*

### **Cuadro 8: Viviendas y cooperativas en obra**

<b>Fecha</b>	<b>Viviendas</b>	<b>Cooperativas</b>
<b>Dic. 2014</b>	5.198	151

*Fuente: Elaboración División Evaluación - MVOTMA*

### **Restablecimiento de la cadena de pago de Cooperativas financiadas por el BHU**

En un contexto del sistema cooperativo en cesación de pagos desde el año 2000, un objetivo del MVOTMA en el período 2010-2014 en referencia a la gestión de las cooperativas de vivienda habitadas, ha sido concretar acuerdos sustentables que permitieran la regularización y readecuación de las deudas, estableciendo pautas y procedimientos de modo de facilitar la negociación tanto con las Federaciones representativas como con las propias cooperativas en forma individual.

En 2011, el MVOTMA conjuntamente con la ANV y el MEF firman las Bases para un Convenio entre FUCVAM y el MVOTMA para cooperativas de Usuarios Ayuda Mutua integrantes del Fideicomiso Financiero 1. Como resultado del mismo se establecen mecanismos sustentables de regularización de deuda.

El acuerdo firmado e implementado en primera instancia en el año 2012, soluciona el endeudamiento de 4.951 familias en 88 cooperativas,

representando el 94% del total de cooperativas de Usuarios Ayuda Mutua integrantes del Fideicomiso Financiero 1.

### **Cuadro 9: Cooperativas Fideicomiso 1 con reestructuración de deuda**

<b>Cantidad Cooperativas Usuarios Ayuda Mutua Fide 1</b>	<b>Cantidad de Cooperativas readecuadas</b>	<b>Cantidad Núcleos Familiares</b>	<b>Período</b>	<b>Importe de las Cuotas</b>
95	88	4951	Año 2012	UR 4,05 a 8,85

**Fuente: Departamento de Recuperos, Subsidios e Inversiones del MVOTMA con datos de la ANV**

Es importante a la vez mencionar que, el acuerdo fue la base para la regularización de otras cooperativas de similar naturaleza.

Como parte del acuerdo, las cooperativas volcaron las sumas de dinero que mantenían fuera del sistema, lo que significó una entrega de capital como Cuota 0 a valores de Marzo de 2012 de U.R. 313.499. En lo que se refiere al cobro de las cuotas por amortización del préstamo desde el momento de regularización a la fecha, las cooperativas se encuentran al día en el pago de la cuota.

El acuerdo celebrado establece que para hacer frente al pago de la cuota, se tendrá derecho al subsidio a la permanencia, mecanismo establecido para asegurar la permanencia de las familias en la vivienda. Entre las cooperativas firmantes, los solicitantes del mencionado subsidio no superan el 10% de socios en cada cooperativa.

Respecto de las Cooperativas de Reglamentación 1994 (préstamo MVOTMA); en el año 2012 se implementa el Convenio Marco entre el MVOTMA y FUCVAM sobre Endeudamiento del Sistema Cooperativa por Ayuda Mutua con el MVOTMA. Este convenio por R.M. 996/2009 se extiende a todas las Cooperativas de Reglamentación 1994 de Usuarios y Propietarios.

En cuanto a las cooperativas de Reglamentación 2008, las primeras comenzaron su proceso de amortización a partir del año 2012, con normativa, procedimientos y mecanismos claramente definidos.

De acuerdo al seguimiento de cartera realizado por el Departamento de Recuperos, Subsidios e Inversiones del MVOTMA, si consideramos la recaudación de las carteras 510 y 520 – Usuarios y Propietarios de Reglamentación 1994 y

Usuarios y Propietarios de Reglamentación 2008 en los años 2012 a octubre 2014, se registra:

**Cuadro 10: Recuperos de cooperativas MVOTMA**

<b>Año</b>	<b>Recaudación en \$</b>
<b>2012</b>	253.112.568
<b>2013</b>	335.826.755
<b>2014</b>	336.289.601

**Fuente: Departamento de Recuperos, Subsidios e Inversiones del MVOTMA**

Los trabajos realizados, las comisiones formadas, y las tareas llevadas tanto por parte del MVOTMA, como de la ANV y de las Federaciones, poseen como objetivos fundamentales viabilizar la reestructura de deudas, fortalecer el sistema público de vivienda generando confiabilidad en el mismo, mejorar la cultura de pago, y el retorno de las inversiones y esencialmente generar mecanismos de permanencia en la vivienda para los destinatarios.

**Programa de adquisición de vivienda construida por el MVOTMA (2, 3 y 4 dormitorios)**

Este programa está dirigido a familias con al menos un menor a cargo y/o persona con discapacidad, que cuenten con ahorro previo y la capacidad de pagar una cuota mensual. El requerimiento de menores a cargo, responde al alineamiento de este programa con el Plan de Equidad aplicado entre 2007 y 2010, en el sentido de fortalecer el alcance y la cobertura de la política de vivienda hacia la infancia y adolescencia. Asimismo, contribuye a desacelerar y aportar dispositivos concretos para revertir la fragmentación socio-territorial, en tanto es el programa que más ha promovido la densificación de las áreas consolidadas de la ciudad.

Al igual que en el programa Cooperativas, parte de la gestión se ha asignado a la ANV, en lo que hace a la certificación de los avances de obra y el trabajo social una vez adjudicadas las viviendas a las familias, con el objetivo de asesorar y capacitar en la conformación de las comisiones administradoras de cada uno de los complejos.

**Cuadro 11: Viviendas de 2, 3 y 4 dormitorios terminadas**

<b>Año</b>	<b>Viviendas terminadas</b>
<b>2010</b>	1.306
<b>2011</b>	460
<b>2012</b>	358
<b>2013</b>	268
<b>2014</b>	166
<b>TOTAL</b>	<b>2.558</b>

*Fuente: Elaboración División Evaluación - MVOTMA*

**Cuadro 12: Viviendas de 2, 3 y 4 dormitorios en obra**

<b>Fecha</b>	<b>Viviendas en obra</b>	<b>Edificios</b>
<b>Feb.2015</b>	243	7

*Fuente: Elaboración División Evaluación - MVOTMA*

### **Soluciones habitacionales para Pasivos**

Desde el año 1990, el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) a través de la Dirección Nacional de Vivienda (DINAVI) lleva adelante un Programa de Soluciones Habitacionales para pasivos en acuerdo con el Banco de Previsión Social (BPS). El BPS realiza la inscripción, selección y adjudicación de Soluciones Habitacionales y la administración de las viviendas construidas por el MVOTMA, para jubilados y pensionistas.

La población objetivo del Programa son los jubilados y pensionistas contributivos que no cuentan con una solución habitacional y perciben una jubilación o pensión del BPS de hasta 12 UR. El programa cuenta con tres modalidades de acceso: Vivienda para uso y goce, Subsidio de alquiler y Cupos cama en residencias para adultos mayores. Las viviendas para uso y goce son construidas a través del MVOTMA mediante licitaciones públicas.

**Cuadro 13: Viviendas en uso y goce para Pasivos de BPS**

<b>Año</b>	<b>Viviendas terminadas</b>	<b>Edificios</b>
<b>2010 - 2011</b>	231	7
<b>2012</b>	282	9
<b>2013</b>	132	6
<b>2014</b>	150	6
<b>TOTAL</b>	<b>795</b>	<b>28</b>

*Fuente: Elaboración División Evaluación – MVOTMA*

**Cuadro 14: Viviendas en uso y goce para Pasivos de BPS en obra**

<b>Fecha</b>	<b>Viviendas</b>	<b>Edificios</b>
<b>Feb. 2015</b>	200	3

*Fuente: Elaboración División Evaluación – MVOTMA*

La modalidad de subsidio de alquiler está dirigida a beneficiarios que habiten en localidades donde no se justifique la construcción de viviendas o no existan oferentes dispuestos a construir. El valor mensual del arrendamiento y los gastos comunes si los hubiera, se estableció en 18 UR a partir del año 2013. Al 28 de febrero de 2015 hay 554 subsidios de alquiler en cartera en todo el país por un monto total de inversión mensual de 4.622.338 pesos uruguayos.

La comisión consultiva, integrada por representantes de BPS, ONAJPU y la DINAVI, ha acordado intensificar el uso de este programa en el entendido que brinda solución inmediata a un sector de población que no requiere de vivienda en propiedad, por lo cual se estima llegar a más de 700 subsidios de alquiler para el próximo periodo.

## **Préstamos para la compra de vivienda usada**

Los programas para la compra de vivienda usada, son un ejemplo de cooperación público-público. Opera mediante préstamos del FONAVI o a través de convenios con el BHU y el BROU. Estas instituciones otorgan créditos hipotecarios para la adquisición de viviendas en el mercado, y el MVOTMA otorga un subsidio de capital a las familias, de manera de disminuir el monto de préstamo a solicitar y que, con sus ingresos puedan hacer frente a las cuotas de amortización en las condiciones fijada por estas entidades bancarias. El programa está dirigido a familias con o sin menores a cargo que cuenten con un ahorro previo y tengan capacidad de pagar una cuota mensual, y pretende poner al alcance de las familias, las viviendas ya construidas y disponibles en el mercado.

El acceso al mismo se hace a través de postulaciones que establecen la cantidad de préstamos con subsidios (al capital o a la cuota) a adjudicar. En el año 2011 se abrió llamado a postulación a este programa en todos los departamentos del país excepto Montevideo, Colonia y Maldonado, resultando beneficiarias de subsidio al capital un total de 433 familias, de las cuales efectivizaron la solución un 44%. En el año 2014 se abrió otra instancia de postulación que incluyó el departamento de Montevideo, para un cupo de 500 préstamos los cuales fueron sorteados y adjudicados durante el mes de noviembre. Otras entidades bancarias del ámbito privado, no han demostrado interés en participar de este programa.

**Cuadro 15: Préstamos (BROU –BHU) + Subsidio de capital (MVOTMA)  
para la compra de vivienda usada.**

<b>Departamento</b>	<b>Préstamos escriturados</b>	<b>Préstamos adjudicados en sorteo 2014</b>
Artigas	12	8
Canelones	23	70
Cerro Largo	23	30
Durazno	6	20
Flores	6	8
Florida	11	10
Lavalleja	8	10
Montevideo		236
Paysandú	6	-
Río Negro	13	10
Rivera	11	10
Rocha	4	10
Salto	22	-
San José	11	30
Soriano	22	20
Tacuarembó	13	20
Treinta y Tres	1	8
<b>TOTAL</b>	<b>192</b>	<b>500</b>

**Fuente: Elaboración División Evaluación – MVOTMA**

Es un programa que debe proponerse con cautela pues, dependiendo de la localidad y la cantidad de cupos que se ponga a disposición, puede generar alzas artificiales en el mercado de bienes inmuebles.

### **Autoconstrucción en terreno privado**

El programa Autoconstrucción en Terreno Privado se diseñó pensando en las condiciones de los departamentos del interior, donde las posibilidades que una familia acceda a un predio son más altas que en Montevideo, fundamentalmente porque el valor del suelo urbano es, en términos generales, más accesible, con la excepción de ciudades como Maldonado o Colonia. También se admite la posibilidad de construcción de una segunda vivienda en terreno de un familiar.



El MVOTMA otorga un préstamo de hasta 230.000 UI a pagar hasta en 15 años y la posibilidad del subsidio a la cuota. Además, el Ministerio asegura la asistencia de un equipo técnico (Capataz de obra, Arquitecto y Trabajador social) para acompañar y capacitar a la familia durante el proceso de obra.

**Cuadro 16: Autoconstrucción en Terreno Privado. Cuadro síntesis**

<b>Departamento</b>	<b>Terminadas</b>	<b>En obra</b>
Artigas	28	76
Canelones		37
Cerro Largo	3	36
Colonia		32
Durazno		25
Flores		9
Florida	6	57
Lavalleja		7
Maldonado	2	36
Montevideo		21
Paysandú	5	44
Río Negro	3	19
Rivera	1	14
Rocha		4
Salto	24	127
San José	3	25
Soriano	1	3
Tacuarembó	13	44
Treinta y Tres	1	14
<b>Total</b>	<b>90</b>	<b>630</b>

**Fuente: Elaboración División Evaluación – MVOTMA**

Desde el año 2011<sup>4</sup> se han registrado un total de 1.815 postulaciones en todo el país. Al 28 de febrero de 2015 hay 90 obras finalizadas, 630 obras en curso y más de 100 familias próximas a firmar para comenzar obra.

<sup>4</sup> Fecha de puesta en marcha del Programa Piloto.

## **Convenios con Intendencias Departamentales**

La demanda de vivienda desde los territorios se ha construido desde varias miradas, la visión y las necesidades de los gobiernos departamentales y los nóveles municipios, las percepciones desde las instituciones estatales que prestan servicios a la población y se nuclean en las Mesas interinstitucionales, la agenda de la sociedad civil de cada localidad y la reconstrucción de la demanda puntual de ciudadanos que llegan a las Oficinas Locales del MVOTMA.

Con la finalidad de atender la dimensión de la política pública en su relación con los territorios, en el marco del Plan Quinquenal se han elaborado diferentes alternativas para responder a la diversidad territorial y a la heterogeneidad de sus realidades poblacionales. Esta dimensión se ha efectivizado en convenios con las Intendencias y en proyectos con las Mesas Interinstitucionales y los municipios, en tanto instituciones que desarrollan su accionar en localizaciones concretas, con un nivel de cercanía y conocimiento de la realidad que se torna privilegiado a la hora de definir la respuesta más adecuada a la población, particularmente a los sectores de pobreza.

Se intentó combinar las definiciones de política pública y la diversidad de instrumentos, enmarcadas en el Plan Quinquenal de Vivienda con la especificidad de las realidades locales.

Respecto a los convenios con las Intendencias se trabajó en una gestión asociada, en diferentes tipos de programa, de acceso a vivienda nueva (en el Plan Nacional de Relocalización, en lotes con servicios y en autoconstrucción en predios públicos) y en programas de mejora del stock (préstamos de rehabilitación urbana y mejora de condiciones habitacionales).

En los distintos programas de acceso a vivienda nueva, el formato general de los convenios implicó que la Intendencia aportara la tierra con servicios y la gestión de la obra, el MVOTMA los materiales y la asistencia técnica, y ambos organismos conformaran una comisión de seguimiento, para la cogestión del programa, en algunos casos integrada también por los participantes.

### **Cuadro 17: Convenios con IDs de construcción de vivienda nueva**

<b>Departamento</b>	<b>Convenios</b>	<b>Terminadas</b>	<b>En ejecución</b>
Artigas	1		74
Cerro Largo	4	47	110
Colonia	1		30
Maldonado	5	15	334
Montevideo	4	80	295
Paysandú	6	74	184
Río Negro	3	66	41
Rivera	1	21	47
Salto	2		72
San José	1		24
Soriano	1		47
Tacuarembó	1		23
Treinta y Tres	1		25
<b>TOTAL</b>	<b>30</b>	<b>303</b>	<b>1.306</b>

**Fuente: Elaboración División Evaluación – MVOTMA**

En los programas de mejora del stock se trabajó en dos líneas, una que apuntó a la recuperación de centralidades urbanas y otra que se focalizó en la mejora de las condiciones habitacionales de la población más vulnerable, en periferias críticas.

Respecto a los proyectos que surgieron en el marco de las Mesas Interinstitucionales, la diversidad ha sido aún mayor, pues incorpora la participación con mayor o menor intensidad del conjunto de los actores institucionales locales y las posibilidades concretas de gestión articulada. Desde la reparación y acondicionamiento de salones comunales para recuperarlos al uso comunitario asegurando la consiguiente gestión y sustentabilidad de servicios, hasta las intervenciones integrales en barrios precarizados donde la mejora habitacional se complementó con prestaciones sociales.

Entre los años 2010 y 2014 se han firmado un total de 60 convenios con las Intendencias Departamentales en el marco del Plan de Rehabilitación y Consolidación Urbano – Habitacional. De éstos, 30 se asocian a la construcción de vivienda nueva y el resto a acciones de mejora del stock habitacional.

**Cuadro 18: Convenios con IDs de Rehabilitación Urbana  
para mejora, ampliación o refacción de viviendas**

<b>Departamento</b>	<b>Convenios</b>	<b>Terminadas</b>	<b>En ejecución</b>
Artigas	1	51	224
Canelones	2	39	121
Cerro Largo	1	55	5
Colonia	2	197	9
Flores	4	42	129
Florida	3	120	75
Lavalleja	1	38	82
Maldonado	1	191	19
Montevideo	1	149	518
Paysandú	5	173	251
Rocha	2	161	275
Salto	3	38	162
Soriano	1	5	145
Río Negro	1	18	0
Treinta y Tres	2	200	180
<b>Total</b>	<b>30</b>	<b>1477</b>	<b>2195</b>

**Fuente: Elaboración División Evaluación – DINA VI**

Las acciones asociadas a actores locales buscaron aportar en los territorios que conforman nuestro país, respuestas adecuadas a las diversas realidades con sus fortalezas y debilidades, en clave de inclusión socio-territorial y desarrollo sustentable. Más allá de los logros obtenidos o las metas cumplidas, destacamos tanto para los actores locales, como para el propio Ministerio los aprendizajes con respecto a la gestión asociada y a la concreción de la interinstitucionalidad descentralizada. El instrumento de las comisiones de seguimiento con integración de representantes de los destinatarios ha ensayado una modalidad de participación directa de los sujetos de los proyectos, que valoramos positivamente y que debemos continuar profundizando.

## **Regularizaciones de tenencia y re-adjudicaciones de Núcleos básicos evolutivos**

El MVOTMA arrastra desde los años 2000, una enorme cantidad de soluciones de vivienda que fueron adjudicadas a familias, pero cuyo marco legal dominial no llegó a concretarse.

Entre los años 2010 y 2014 se han realizado un total de 1.253 escrituraciones en varios departamentos del país, alcanzando a familias cuyos complejos datan de los años 2000, por lo cual implica alcanzar certeza jurídica y seguridad dominial a familias cuya situación irregular llevaba quince años o más.

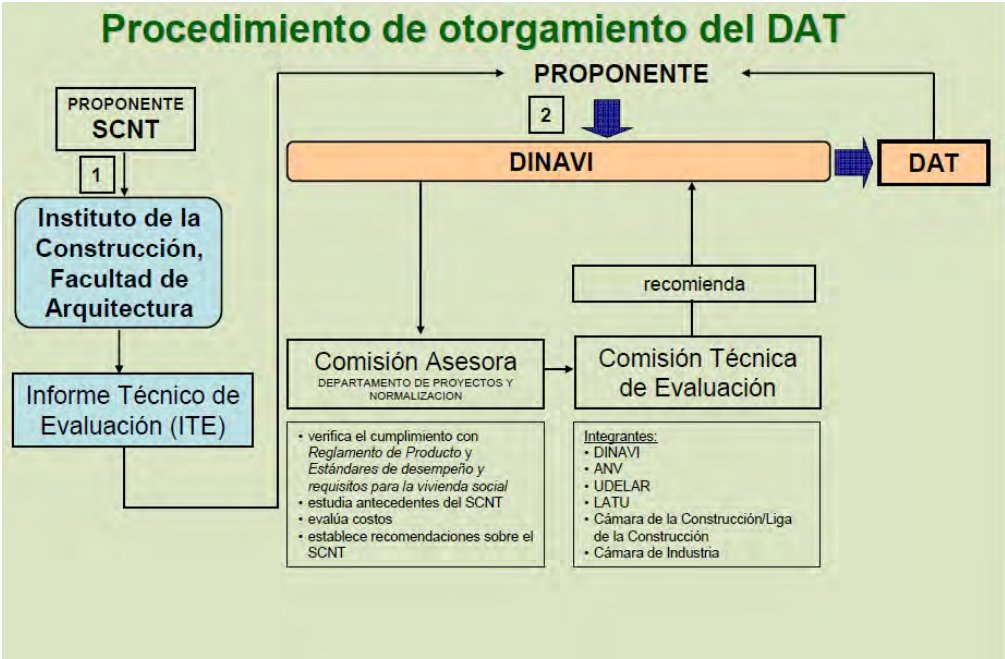
## **Sistemas Constructivos No Tradicionales (SCNT)**

En el Plan Quinquenal 2010-2014 se estableció como objetivo transversal a los lineamientos estratégicos, el impulso a la utilización de sistemas constructivos alternativos o no tradicionales aplicados a la vivienda de interés social, como un instrumento propicio para disminuir los tiempos de obra y los costos de construcción.

A los efectos de asegurar prestaciones adecuadas de dichos sistemas constructivos, se constituyó un protocolo con indicadores de comportamiento exigibles a los mismos, y un procedimiento para la evaluación de cada SCNT, que culmina en la obtención de un Documento de Aptitud Técnica (DAT). Ello implicó un convenio con la Universidad de la República y la constitución de una Comisión Evaluadora integrada por diversas organizaciones de la sociedad civil: ANV, Universidad de la República, LATU, Cámara y Liga de la Construcción y Cámara de Industria.

La solicitud del DAT y los estudios que atestigüen el cumplimiento de los indicadores establecidos, es de cargo de la empresa propietaria del SCNT de que se trate, así como la declaración del costo de construcción del mismo. Posteriormente la empresa podrá autorizar a otras organizaciones empresariales o personas físicas, la utilización del sistema. A esos efectos, el MVOTMA estableció un procedimiento y un documento que asegure las responsabilidades de las partes en la utilización del SCNT, así como también la utilización del sistema en idénticas condiciones a las que fue presentado. El otorgamiento del DAT no implica la autorización municipal para el uso de los sistemas, la que debe

ser tramitada por la empresa en cada intendencia departamental, dadas las competencias de policía de la edificación que estos organismos tienen.



Hasta el momento fueron presentados y obtuvieron su DAT, siete sistemas constructivos no tradicionales: EMMEDUE, NOX, ROYAL BUILDING, CRUPE SYSTEM, SICA, DE FLORENCIA y DE FLORENCIA CÁSCARA. La utilización de los mismos en vivienda financiada por el MVOTMA se produjo mayoritariamente en el programa Cooperativas, donde se presentaron los SCNT EMMEDUE, NOX y CRUPE SYSTEM. Únicamente el sistema NOX declaró un valor de construcción sensiblemente inferior al sistema tradicional de construcción, y si bien es el único que actualmente está en etapa de obra en aproximadamente catorce cooperativas, no se ha culminado ninguna de ellas, por lo que no es posible una evaluación integral del sistema. MEVIR realizó dos experiencias con el sistema EMMEDUE, constatándose la disminución de los plazos de obra en relación a la construcción tradicional.

**Programas Prioritarios**

Esta línea de actuación no estaba prevista en el Plan Quinquenal 2010-2014, sino que surgió a través de la participación del MVOTMA en el gabinete de políticas sociales. Desde 2005 a la fecha se han implementado reformas estructurales (salud, educación, trabajo, seguridad social, tributaria, vivienda,) cuyo objetivo es reducir las desigualdades en el conjunto de la población a partir de la

transformación de la matriz de protección social que debe estar acompañado con un proceso de transformación de la matriz productiva. Dentro de ese marco que recompone desde una nueva mirada el marco de protección social, se desarrolla la red de asistencia que busca asistir a las personas y familias en situación de extrema vulnerabilidad. Se trata de reducir la indigencia conjuntamente con la reducción de la desigualdad social, es decir alcanzar el núcleo duro de la pobreza y la exclusión, al que le resulta más difícil acceder a los beneficios de las reformas estructurales sin un acompañamiento particularizado.

Se establecen así ejes estratégicos en los que inicialmente se focaliza la Reforma Social:

- las inequidades al inicio de la vida.
- los rezagos educativos
- la seguridad alimentaria y nutricional.
- la segmentación socio-territorial-espacial y la precariedad habitacional.
- la inestabilidad y precariedad en el empleo con su impacto sobre el acceso a la seguridad social.

Desde la DINAVI existe conciencia respecto a que no es posible pensar una solución habitacional para esta población, si no se acompaña con otras **dimensiones de asistencia y empoderamiento**. El surgimiento de "Cercanías" con su metodología de proximidad, creó las condiciones favorables para compartir con otras instituciones la intervención habitacional desde un enfoque integral con familias en condición de indigencia dispersas en el territorio. La pobreza extrema no es solamente un problema de vivienda y no es la vivienda el punto de partida inicial, aunque sea el más visible. Los programas prioritarios dieron entonces esta oportunidad para elaborar una respuesta a medida.

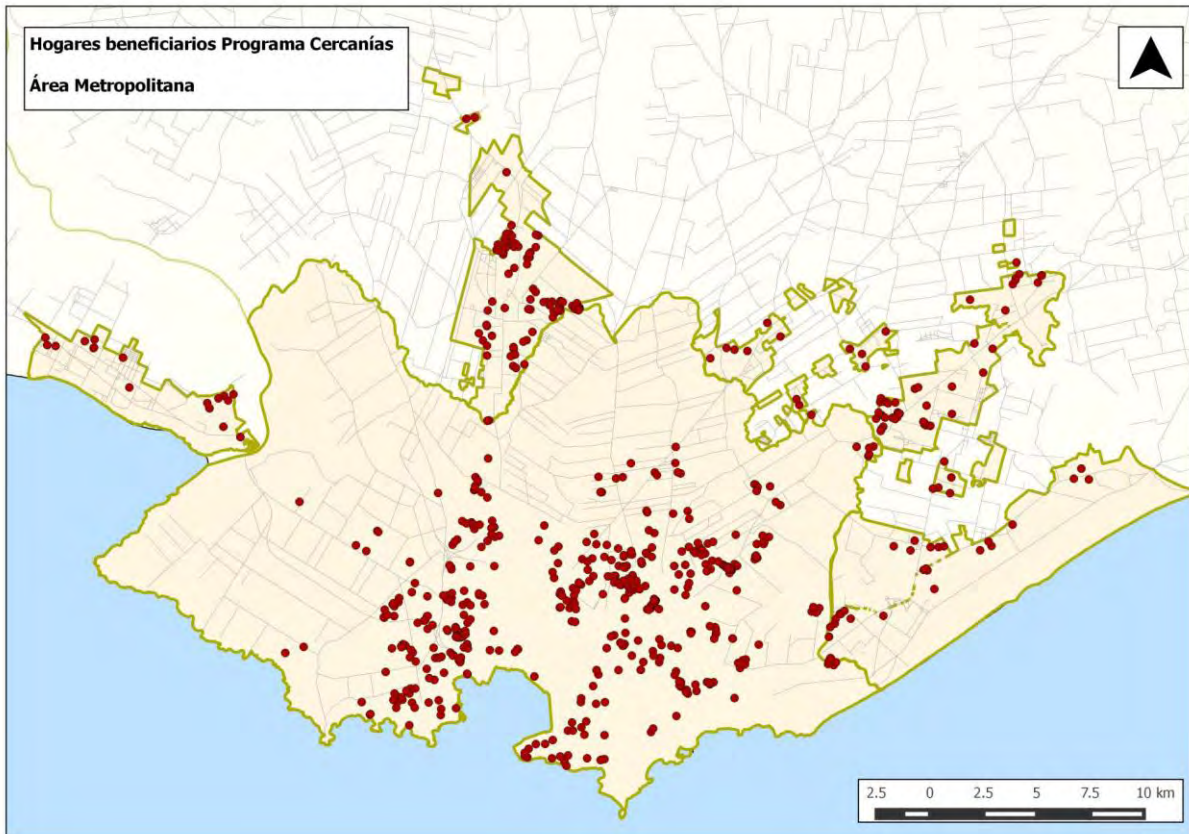
El MVOTMA participa en Uruguay Crece Contigo, Cercanías y Jóvenes en Red, implementando diversas acciones tendientes a mejorar las condiciones habitacionales de la población atendida. Se definió una metodología de actuación que implicó visita e intercambio inicial conjunto (arquitecto/a, técnico social, equipo de proximidad) con la familia, que significó el acercamiento a la realidad de la precariedad para elaborar una mejora in situ acorde a esa situación (mitigación). Hubo que apelar a diversas herramientas para dar respuesta a esta demanda particularizada y dispersa, para la que la institución no estaba

preparada, y así se instrumentaron obras de mitigación en el lugar donde habitaba la familia, soluciones habitacionales transitorias cuando la permanencia de la familia en el lugar era imposible (inundabilidad o contaminación), y en algunos casos se pudo dar una solución de vivienda definitiva.

- Instrumentos para la mitigación:
  - Obra menor mediante contrato con Empresas Constructoras.
  - Obra menor mediante convenio MVOTMA – Empresa social Ñandé.
  - Obras menores mediante empresas registradas en la ANV – Convenio MVOTMA/ANV – Programa Microcréditos.
  - Obras menores en convenio con Intendencias departamentales.
  - Obras menores mediante canasta de materiales para autoconstrucción.
  - Obras menores mediante canasta de materiales con mano de obra SUNCA.
  - Obras menores mediante canasta de materiales con mano de obra Plan Juntos.
  - Obras menores mediante canasta de materiales con mano de obra de Cooperativa Social.
- Subsidio de alquiler.
- Otras soluciones transitorias (Emergencia Crítica, Autorización de ingresos en NBE)
- Soluciones definitivas (Plan Juntos, Cooperativas, Lotes con servicios, otros programas MVOTMA-ANV)



## Localización Geográfica de los hogares participantes en el programa Cercanías en Montevideo



Desde el punto de vista sectorial de la vivienda, la experiencia ha implicado contar con flexibilidad y heterodoxia a la hora de definir la intervención, avanzando desde un concepto de mitigación, que inserto en un proceso, fortalezca la perspectiva de intervenciones por etapas, donde la participación de las familias, su aprehensión de todo el proceso, es vital para lograr el compromiso de sostenibilidad de las mismas.

**Cuadro 19: Programas Prioritarios**

<b>Estado de las intervenciones</b>	<b>Prestación</b>	<b>Cantidad</b>	<b>%</b>
<b>Intervenciones ejecutadas</b>	Obras de mitigación finalizadas	112	
	Soluciones transitorias ( subsidio de alquiler)	100	20%
	Soluciones definitivas	35	
<b>Intervenciones en ejecución</b>	Obras de mitigación iniciadas	88	7%
<b>Pendientes de ejecución</b>	Intervenciones con proyecto realizado	350	29%
	Intervenciones pendientes de relevar	269	22%
	Soluciones transitorias en trámite	58	5%
<b>Soluciones derivadas que no es posible atender desde lo habitacional</b>		207	17%
<b>Total</b>		1.219	100%

*Fuente: Área Gerencia, Planificación y Gestión de Soluciones habitacionales*

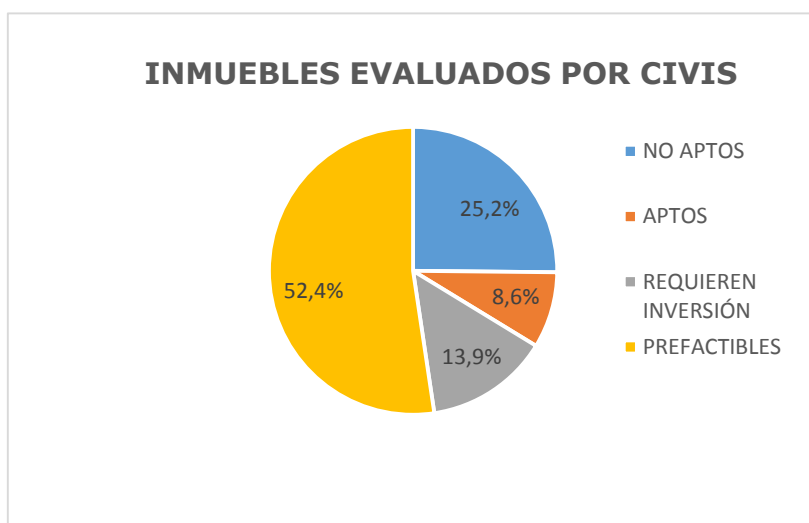
### **II.b.3. Plan Nuevas Urbanizaciones**

Bajo este Plan se realizaron acciones orientadas a posibilitar la localización de vivienda de interés social en el marco de los planes de ordenamiento territorial de las distintas localidades, y a asegurar a las mismas, mediante acuerdos interinstitucionales, los servicios de infraestructura necesarios para la habitación.

Estas acciones están indisolublemente ligadas al desarrollo de la Cartera de Inmuebles para Viviendas de Interés Social (CIVIS) creada por ley N° 18.342 de 6/10/2008. A partir de la creación de la CIVIS, se comenzó un proceso sistemático de evaluación de inmuebles públicos en desuso para establecer las posibilidades de su utilización en programas de vivienda y se aprobó el decreto reglamentario N° 258/10 el 24/8/2010 que establece modalidades y criterios para la incorporación de inmuebles a la CIVIS.

El análisis de los inmuebles públicos incorpora dimensiones tales como uso preferente del suelo según los planes de ordenamiento aprobados, no inundabilidad, no contaminación, presencia de servicios de infraestructura y en caso de ausencia de los mismos, posibilidades técnicas y económicas para su dotación. Asimismo, se incorpora el análisis de la situación de regularidad jurídica de los inmuebles, dado que posteriormente se trasladarán a las familias y como se ha indicado, la regularidad dominial de la vivienda es un componente fundamental desde la perspectiva de los derechos humanos.

**Gráfico 5**



**Fuente: CIVIS - MVOTMA**

Sobre un total de 515 hectáreas evaluadas, el 77,6% requiere inversión en infraestructura, siendo el 25,2% técnica y económicamente factible y mientras que para el 52,4% de los casos esa viabilidad está en evaluación.

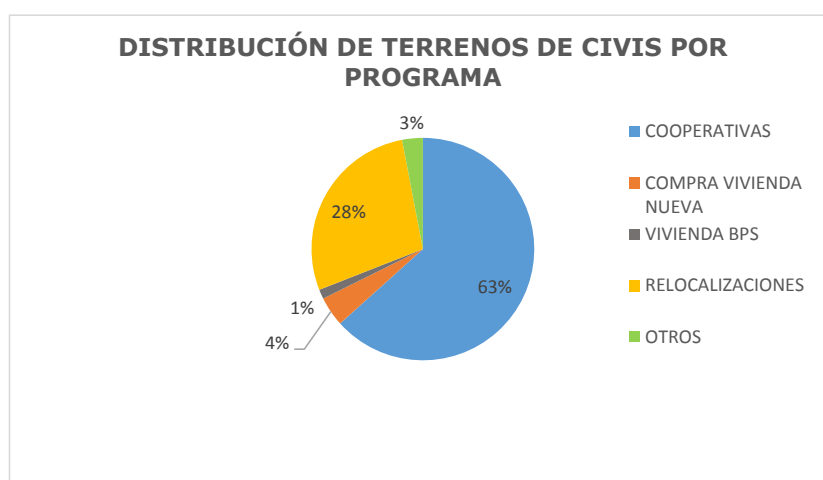
Por otra parte, se suscribió un convenio con la ANV como administradora del fideicomiso que surgió de la restructura del BHU, para combinar esfuerzos en la gestión de los inmuebles de ambos organismos para su utilización en programas de vivienda financiados por el MVOTMA.

Para dotar de servicios de infraestructura a los inmuebles de CIVIS y la ANV que los requirieran, se firmó convenio con OSE en lo que respecta a servicios de agua potable y saneamiento, y con UTE en cuanto a electricidad, sumando entre ambos una inversión total de \$110.000.000 para poner en condiciones un

mínimo de 18 hectáreas de suelo urbano, en distintas localidades del país. El tercer componente de infraestructura fundamental, y el más costoso, es el de vialidad y escurrimiento de pluviales, y para ello se ha acudido a convenios particulares con Intendencias.

Los inmuebles incorporados a CIVIS son puestos a disposición de los distintos programas que supongan la construcción de vivienda nueva y que lleva adelante el MVOTMA: cooperativas, compra de vivienda nueva, vivienda para pasivos de BPS, relocalizaciones y autoconstrucción.

**Gráfico 6**



**Fuente: CIVIS – MVOTMA**

**Cuadro 20: Distribución de terrenos de CIVIS por Programa Habitacional**

PROGRAMA	HECTÁREAS	%
Cooperativas	24,6	63,4%
Licitación para Programa Compra de Vivienda nueva	1,7	4,3 %
Licitación para Viviendas pasivos BPS	0,5	1,4%
Relocalizaciones	11,0	28,4%
Otros	1,0	2,5%
<b>TOTAL</b>	<b>38,8</b>	<b>100%</b>

**Fuente: CIVIS – MVOTMA**

Para el caso de la utilización de estos inmuebles por parte de cooperativas de vivienda, se estableció un procedimiento de llamados públicos a cooperativas que carecieran de terrenos, de manera de realizar una gestión transparente que otorgue garantías a todas las cooperativas. Estos llamados privilegian la mejor utilización de los terrenos por parte de las cooperativas aspirantes, ya que las tierras urbanizadas son un bien escaso, finito y de alto costo para el conjunto de la sociedad. En ese marco se han realizado cuatro llamados a Cooperativas para la adjudicación de tierras en los años 2011, 2012, 2013 y 2014 respectivamente, resultando adjudicadas un total de 28 Cooperativas que obtuvieron terrenos para la construcción de 918 viviendas.

Por otra parte, la construcción de vivienda a través de licitaciones, ya sea para el programa Compra de Vivienda Nueva, Vivienda para Pasivos de BPS o realojos, ha resultado con mayor cantidad de oferentes por licitación y consecuentemente mayor puja de precios a la baja, cuando el terreno es propiedad del MVOTMA (sistema Precio - Proyecto) que cuando lo tiene que suministrar el oferente (sistema Precio - Proyecto - Terreno).

#### **II.b.4. Política Nacional de Alquileres para Vivienda de Interés social**

El Plan Quinquenal 2010-2014, estableció como lineamiento estratégico el desarrollo de una Política Nacional de Alquileres para Viviendas de Interés Social, en el entendido que la misma implica una solución habitacional adecuada, en particular para ciertos sectores de población, y de rápida concreción. Con ese objetivo se desarrollaron una variedad de instrumentos orientados a garantizar el acceso a una solución habitacional en el mercado de arrendamientos, así como también la permanencia en la misma, de acuerdo a la capacidad de pago de los hogares.

En el marco de esta política los instrumentos implementados fueron:

- garantía de alquiler de alcance nacional dirigidas a familias, hogares unipersonales y grupos de jóvenes,

- garantía de alquiler con subsidio en convenio con otras instituciones del Estado dirigida a hogares que requieren una solución habitacional transitoria, por su condición socio - económica, de género o etaria,
- impulso a la inversión privada de vivienda para alquiler.

En relación a la garantía de alquiler, se realizó un convenio con la Contaduría General de la Nación y la Agencia Nacional de Vivienda como socios para la ejecución del programa, a nivel nacional, de manera de poner en condiciones de igualdad a la totalidad de los hogares respecto a las posibilidades que hasta entonces solo tenían los funcionarios públicos y básicamente los que residían en Montevideo.

A su vez, se incrementó el Fondo de Garantía de Alquiler que quedó constituido por un total de \$ 131.000.000 lo que permitió garantizar a 11.208 hogares y subsidiar a un 9% de ellos, superando ampliamente la meta de 5.800 familias establecida en 2010. El alcance de estos programas se concentró en los tres primeros quintiles de la población.

**Cuadro 21: Alquileres Promedio con garantía MVOTMA**

<b>Año</b>	<b>Alquiler Promedio (\$)</b>
<b>2010</b>	6.416
<b>2011</b>	7.135
<b>2012</b>	8.445
<b>2013</b>	8.388
<b>2014</b>	9.306

**Fuente: Elaboración División Evaluación - MVOTMA**

En el quinquenio se amplió la cobertura del instrumento garantía de alquileres a través de la implementación del Plan Jóvenes en el año 2011 y la firma de distintos convenios con otras instituciones, que realizan el acompañamiento a los hogares destinatarios. El Plan Jóvenes flexibiliza los criterios de acceso a la garantía en términos de depósito y monto máximo de alquiler para jóvenes entre 18 y 29 años. En el marco de este mismo plan, se gestiona un convenio con la Universidad de la República a través del Servicio Central de Bienestar

Universitario para favorecer el acceso a soluciones habitacionales a través del otorgamiento de becas de alojamiento a estudiantes universitarios provenientes del interior del país.

A su vez, se implementó un convenio con el Ministerio de Relaciones Exteriores, con el objetivo de crear mejores condiciones para el retorno de uruguayos residentes en el exterior y extranjeros, facilitando la integración de los mismos al país. Este convenio incluye tanto el instrumento garantía de alquiler como el subsidio de alquiler cuando se trata de retornados cuya situación socio-económica no les permite acceder a otros programas.

También se suscribió un convenio con INAU con el objetivo de fortalecer las capacidades de los hogares con niños, niñas y adolescentes vinculadas a este organismo, promoviendo su integración a la trama socio-barrial. Actualmente, el convenio abarca los departamentos de Canelones, Florida, Lavalleja y Maldonado y se pretende alcanzar la cobertura nacional en el próximo quinquenio.

Por otra parte, estos mismos instrumentos se aplican al convenio con MIDES a través de INJU e INAU que busca promover estrategias de integralidad en los procesos de egreso de jóvenes institucionalizados en el INAU, de forma de garantizar mejores logros en la integración social de los mismos.

También se realizó convenio con MIDES a través de INMUJERES donde se aplica el subsidio de alquiler como alternativa transitoria para mujeres que se encuentran en un proceso de salida de situaciones de violencia doméstica y de género, y que se encuentren acompañadas por servicios públicos o de organizaciones de la sociedad civil especializados en violencia basada en género.

Actualmente, se está trabajando en la evaluación para el rediseño de la Política de Alquileres en aspectos vinculados a: mejora de la gestión institucional, redefinición de la población destinataria, y diseño de herramientas con el cometido de fomentar la sostenibilidad real de la alternativa habitacional y la disminución de la morosidad. En ese sentido, para asegurar la permanencia en la solución habitacional de aquellos hogares con restricciones para afrontar el pago total de un alquiler, se propone un tercer instrumento de la Política de Alquileres que consiste en un subsidio parcial revisable que contemple la situación socio-económica, estructura y ciclo vital de los hogares.

En relación al impulso de la inversión privada en viviendas destinadas a alquiler, la ley N° 18.795, del 17 de agosto de 2011 establece mayores beneficios fiscales a quienes construyan viviendas con ese objetivo. No obstante, la mayoría no ha culminado su construcción, por lo cual la evaluación deberá realizarse en un futuro mediato.

## **La ANV como organismo ejecutor**

Importa destacar el acierto de la creación de una institución como la ANV en el complejo escenario del acceso y permanencia a la vivienda en nuestro país. Este organismo ha impulsado múltiples acciones en el área de sus competencias en apoyo a los lineamientos e iniciativas del MVOTMA.

A continuación, se enumeran los lineamientos, acciones y logros más significativos.

### **Gestión de la Cartera de Créditos**

La ANV gestiona la Cartera de Créditos incluida en los Fideicomisos del MEF y la Cartera de préstamos otorgados por el MVOTMA.

En el quinquenio pasado, las primeras acciones desarrolladas sobre la Cartera Fideicomitada, estuvieron dirigidas a la reestructura de deudas de los créditos de vivienda de quienes residían en los conjuntos habitacionales. La reestructura se realizó según dos principios: la deuda no podía exceder el valor de mercado de la vivienda y, a su vez, debía premiarse a quienes mejor hubieran pagado el crédito desde que éste fuera contraído. Adicionalmente, luego de reestructurar la deuda, se consideró la capacidad de pago del hogar.

Con la reformulación de las condiciones de endeudamiento se abrió una nueva etapa en el relacionamiento entre las familias de los Conjuntos Habitacionales y la ANV. De ese modo se construyeron acuerdos que facilitaron recomponer la cultura de pago, la formalidad en la vivienda y la mejora de la calidad de vida y convivencia, tal como lo muestran los valores que a continuación se detallaran.



## **Gestión Cartera de Créditos de los Fideicomisos**

Se realiza la gestión, en carácter de Agente Fiduciario de los fideicomisos cuya propiedad fue transferida por el BHU, siendo el MEF el beneficiario de los mismos.

Estos activos se agrupan en carteras inicialmente constituidas por:

- créditos de cooperativas de vivienda - fideicomiso I.
- inmuebles y otros créditos diversos (promesas de compraventa, arrendamientos, etc.), fideicomisos V; VI; X y XII<sup>5</sup>. - cartera social
- créditos hipotecarios, fideicomisos III; IV; VII; XI y XIII<sup>1</sup> - cartera comercial<sup>6</sup>
- inmuebles libres - fideicomiso IX.

La ANV realiza la gestión y administración de los mismos, respetando las obligaciones asumidas con el MEF como beneficiario final.

Al 31 de diciembre de 2014 la ANV administra 53.376 créditos. A esa fecha, y bajo la gestión de la ANV 14.894 han sido cancelados. Los restantes 38.482 se encuentran con saldo de precio, de ellos 4.526 corresponden a créditos de cooperativas (equivalentes a 10.131 viviendas) y los restantes 33.956 pertenecen a los Fideicomisos III al XIII.

A la misma fecha, el 85% de los créditos que eran pasibles de aplicación de la política de reestructura ya han adherido a la misma, independientemente de que actualmente se encuentren con saldo de precio o hayan cancelado el mismo.

De valores de morosidad mayores al 60% en la cartera recibida (al momento en que la ANV iniciara su gestión) actualmente se observan valores de morosidad en el entorno del 4% para la cartera que fue reestructurada y del 28% para la misma cartera que no ha sido reestructurada.

Como resultado de la gestión antes mencionada, se ha cobrado (recaudación

---

<sup>5</sup> Los Fideicomisos XII y XIII fueron incorporados en el último trimestre del año 2014

<sup>6</sup> Esta cartera se diferencia de la Cartera Social, en que los valores de tasación de las viviendas son más altos y no presentan en general los problemas jurídicos, notariales, sociales, edilicios y urbanos descriptos en anterior. En tanto son créditos hipotecarios de similares características a los que permanecen en el nuevo BHU, la política de gestión de la ANV es similar a la que actualmente aplica el BHU.

bruta) desde enero de 2010 a diciembre de 2014 \$ 8.203 millones ( $\cong$  USD 387 millones).

Dentro de la Gestión de la Cartera de Créditos, y atendiendo a uno de los factores que inciden en la permanencia, la ANV ha generado el Programa de Regularización Notarial de los Complejos Habitacionales.

A través de este Programa, se trabaja para la incorporación al régimen de Propiedad Horizontal de las viviendas en Complejos Habitacionales. Esta etapa permite finalizar la situación jurídica de propiedad de quienes han comprado la vivienda y aún no poseen títulos de propiedad de la misma. Esto facilita la transacción de la propiedad, además de una amplia gama de beneficios para los propietarios (solicitud de créditos, etc.).

Desde mayo de 2010 a la fecha se han incorporado 94 Complejos Habitacionales a Propiedad Horizontal con más de 7.800 viviendas. El 70% de las mismas se encuentran en complejos habitacionales ubicados en Montevideo.

### **Gestión Cartera de Préstamos del MVOTMA**

Dentro de las áreas de trabajo que desarrolla la ANV, también está la gestión y recuperación de los préstamos que otorga el MVOTMA (cobro de cuotas, gestión de morosos, refinanciaciones, entre otros).

Al 31 de diciembre de 2014 la ANV administra 7.923 créditos otorgados por MVOTMA. A esa fecha, y bajo la gestión de la ANV 231 créditos han sido cancelados. Los restantes 7.692 (equivalentes a 14.346 viviendas) se encuentran con saldo de precio, de ellos 4.267 corresponden a créditos de cooperativas (equivalentes a 10.921 viviendas) y los restantes 3.425 refieren a otros créditos para vivienda (Vivienda Usada, Vivienda producida a través de Obras por Licitación Pública, Autoconstrucción, Arrendamientos con opción a compra entre otros).

Como resultado de la gestión antes mencionada, desde enero de 2010 a diciembre de 2014 se ha cobrado \$ 1.634 millones ( $\cong$ USD 76.4 millones).

## **Gestión de Obras Inconclusas y Terrenos**

Dentro de la Cartera de inmuebles fideicomitidos administrada por la ANV, se encuentran Edificios, cuyas obras no fueron concluidas y Terrenos. Estos inmuebles presentan diferentes complejidades jurídicas y habitacionales, por lo que se ha trabajado en forma intensa para lograr su finalización en las modalidades de cooperación público-privada o público-público.

La gestión realizada por la ANV, se orientó en concretar emprendimientos inmobiliarios a partir de activos fideicomitidos, con el fin de construir viviendas, recuperar el entorno urbano, edilicio y social, y valorizar dichos activos.

Al 31 de diciembre de 2014, se han realizado 4 llamados a interesados en adquirir Obras Inconclusas y Terrenos. Como resultado de los mismos, se ha concretado la asociación con un inversor privado para la culminación del programa "Altos del libertador" (Ex Alpargatas), equivalentes a 387 viviendas, se han comercializado siete estructuras de obras inconclusas equivalente a 150 viviendas<sup>7</sup>; y se continúa en negociaciones (con empresas preseleccionadas) para la venta de las estructuras del Mauritalia IV y V y la Sociedad Civil Eusebio Vidal (equivalentes a 54 viviendas).

A fines de 2014 fue lanzado el primer llamado a Expresiones de Interés para la adquisición de 21 terrenos, 29 terrenos con mejoras y 19 unidades PH a reacondicionar.

Bajo la modalidad de cooperación público-público (convenio ANV-Intendencia de Maldonado), se finalizó un edificio (CH B47: Torre San Carlos) en la ciudad de San Carlos con 108 viviendas.

## **Programa de Comercialización de Viviendas y Locales Comerciales**

Dentro de la Cartera de inmuebles fideicomitidos administrada por la ANV, además de los Edificios y Terrenos relacionados en el ítem anterior, se encuentran viviendas y locales comerciales vacíos. La ANV, busca colocar

---

<sup>7</sup> Las 7 estructuras corresponden a los edificios: Agras, Abadan, Tuyuti, Poker y Mahon en Montevideo: el CH E38 en Cerro Largo y CH A102 en Canelones

nuevamente en el mercado estos inmuebles.

Las viviendas se ofrecen mediante llamados públicos, y se entregan reparadas y reacondicionadas para su habitabilidad. Al 31 de diciembre de 2014, se han realizado diferentes llamados por un total de 1.677 viviendas, y han sido entregadas 1.407 de ellas.

La fase de comercialización de Locales Comerciales -Oportunidades para Emprendedores- apunta también a crear un efecto dinamizador, complementario a la vivienda, orientado al desarrollo urbano del micro entorno habitacional en el que se emplazan. Al 31 de diciembre de 2014 se realizaron dos llamados públicos a interesados en los locales comerciales de la cartera.

Como resultado a fin del Quinquenio (2010-2014), 22 locales han sido vendidos; 26 locales han sido prometidos en venta; 10 locales se encuentran con convenio solidario vigente; otros 20 locales siguen en trámite de adquisición; y 25 locales se encuentran disponibles para ser comercializados en próximos llamados.

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

De acuerdo con lo previsto en la reestructura del sistema público, la ANV es el brazo ejecutor de los programas formulados por la DINAVI. En particular, se encarga de la supervisión de licitaciones de obra de vivienda nueva, así como de la supervisión de los programas de cooperativas de vivienda en las dimensiones social, jurídica y arquitectónica.

### **Gestión Programa de producción de viviendas a través de Obras por Licitación Pública**

Este Programa del MVOTMA está dirigido a la construcción de vivienda nuevas, para familias con al menos un menor a cargo y/o persona con discapacidad, que tengan posibilidad de ahorro previo y puedan pagar una cuota mensual subsidiada.

Desde la ANV se brinda apoyo en el proceso de las licitaciones públicas, se

realiza el control de obra, se contribuye a la organización social del conjunto (para la conformación de Comisiones Administradoras, etc.), y se capacita a cada familia a través de manuales de uso y mantenimiento de las viviendas.

A partir de la entrega de llaves a las familias, desde la ANV se realiza la gestión de administración para la recuperación de los créditos otorgados. Dentro de este programa la ANV supervisaba al 1º de enero de 2010, la ejecución de 24 obras, con 898 viviendas en todo el país.

Durante el quinquenio (01/ene/2010 al 31/dic/2014) se iniciaron 33 obras (1.038 viviendas) y se terminaron otras 53 (1.837 viviendas). De las obras iniciadas, 20 de ellas (671 viviendas) estaban ubicadas en Montevideo y las 13 restantes (367 viviendas) en el interior. De las obras terminadas en el mismo período, 29 de ellas (1.041 viviendas) se encontraban en Montevideo, y las otras 24 (796 viviendas) en el interior del país.

Al 1º de enero de 2015, la ANV supervisaba la ejecución de 4 obras con 99 viviendas (3 obras con 80 viviendas en Montevideo; y 1 con 19 viviendas en el interior del país).

Entre el 1 de enero de 2010 y el 31 de diciembre de 2014, la ANV realizó el estudio de 55 ofertas con 1.708 viviendas (31 ofertas con 980 viviendas pertenecientes a 18 licitaciones del MVOTMA realizadas antes del 1º de enero de 2010, y 24 ofertas con 728 viviendas presentadas en 16 licitaciones realizadas por el MVOTMA dentro del quinquenio).

Al inicio del período estudiado (01/ene/2010 al 31/dic/2014) 9 ofertas (293 viviendas) se encontraban dentro del proceso de estudio del Proyecto Ejecutivo. Durante el lapso de tiempo indicado, se incorporaron 28 nuevas ofertas (888 viviendas) y se aprobaron 32 Proyectos Ejecutivos (1.037 viviendas). Al fin del Quinquenio, permanecían en estudio 5 proyectos ejecutivos con 144 viviendas.

### **Gestión Programa Obra Nueva-Cooperativas**

Respecto al sistema cooperativo, la ANV ha implementado un nuevo reglamento definido por el MVOTMA para la postulación de cooperativas de viviendas con desarrollo de procedimientos y/o tecnologías de producción y/o gestión

tradicionales mejoradas o alternativas (Reglamentación 2011). Este Reglamento se agrega al reglamento vigente (Reglamento 2008).

Además, la ANV gestiona el mismo a través de varias etapas (en función del cronograma de presentación definido por el MVOTMA):

- Se estudian las viabilidades de los terrenos presentados por las Cooperativas.
- Se estudian los Anteproyectos que presentan las mismas, en su dimensión arquitectónica, económica, social y jurídica informando al MVOTMA de aquellos que cumplen con las reglamentaciones establecidas y que, en consecuencia, se encuentran en condiciones de participar de los sorteos que realiza el MVOTMA para acceder a la reserva de cupo de préstamo correspondiente.
- Se estudian los Proyectos definitivos de aquellas cooperativas a las que ya se les otorgó la reserva de cupo.
- Se realiza además, el seguimiento de las obras hasta su finalización.
- Finalmente, se realiza la gestión de recuperación del crédito otorgado.

Al 1º de enero de 2010, la ANV supervisaba la ejecución de 50 obras, con 2.107 viviendas en todo el país.

Durante el quinquenio (01/ene/2010 al 31/dic/2014) se iniciaron 205 obras (6.554 viviendas)<sup>8</sup> y se terminaron 93 (3.155 viviendas). De las obras iniciadas, 69 de ellas (2.331 viviendas) ubicadas en Montevideo y las 136 restantes (4.223 viviendas) en el interior. De las obras terminadas en el mismo período, 37 de ellas (1.486 viviendas) se encontraban en Montevideo, y las otras 56 (1.669 viviendas) en el interior del país.

Al 1º de enero de 2010 la ANV tenía a estudio 7 proyectos definitivos (161 viviendas); y durante el quinquenio ingresaron 283 nuevos proyectos con 8.989 viviendas. Al 31 de diciembre de 2014 la ANV había finalizado y aprobado los estudios correspondientes de 231 Proyectos definitivos<sup>9</sup> con 7.220 viviendas<sup>10</sup>

---

<sup>8</sup> De las 205 obras iniciadas, 19 (647 viviendas) corresponden a Cooperativas de Vieja Reglamentación; 167 (5.125) a Cooperativas Reglamentación 2008; y 19 (782) a Cooperativas Reglamentación 2011

<sup>9</sup> 44 de ellas con 1.293 viviendas no habían escriturado al 01/01/2015

continuando el estudio de las 59 cooperativas<sup>11</sup> (1.938 viviendas) restantes.

Además, la ANV ha estudiado más de 426 viabilidades de terreno (14.172 viviendas); y se estudiaron e informaron los Anteproyectos nuevos de 322 Cooperativas (9.946 viviendas) junto a 267 Cooperativas (8.301 viviendas) que presentaron declaratoria de no modificación. Estas Cooperativas, quedaron habilitadas para presentarse a los llamados realizados por el MVOTMA en el Quinquenio (2010-2014).

### **Gestión de otros programas para el acceso y permanencia a una vivienda**

- Ejecución del Programa de Realojos

La ANV brinda diferentes soluciones de acceso a la vivienda frente a las necesidades de realojo de familias que son solicitadas por el MVOTMA y otras instituciones. Muchos de estos casos se deben a necesidades extremas y sociales, de familias que viven en terrenos inundables o en condiciones de inhabilitación extrema. En este sentido, la ANV busca alternativas de relocalización de las familias, en viviendas en condiciones de habitabilidad y en un marco de sustentabilidad.

- Ejecución del Programa de Microcréditos para Refacción de Vivienda

Este Programa del MVOTMA busca asegurar la permanencia de familias de bajos recursos en sus viviendas, a través de un crédito que les permita mejorar las condiciones de habitabilidad de las mismas.

- Ejecución del Programa de Autoconstrucción

La ANV brinda para el interior del país el servicio de ventanilla para el pago de avances de obra. Además, en los departamentos de Cerro Largo, Colonia, Flores, Lavalleja, Rivera, Rocha y Treinta y Tres, apoya al MVOTMA realizando el estudio de viabilidad de los terrenos propuestos y asesora desde el punto de vista técnico (antes y durante la ejecución de las obras).

- Ejecución del Programa Fondo de Garantía de Alquileres (FGA)

---

<sup>10</sup> 12 proyectos c/ 368 viv. de Cooperativas Vieja Reglamentación; 193 proyectos c/ 5.809 viv. de Cooperativas Reglamento 2008; y 26 proyectos c/1.043 viv. de Cooperativas Reglamento 2011

<sup>11</sup> 45 proyectos c/ 1.325 viv. de Cooperativas Reglamento 2008 y 14 proyectos c/ 613 viv. de Cooperativas Reglamento 2011

Los certificados para este programa (salvo en Montevideo y Canelones) se solicitan las oficinas de la ANV.

- **Ejecución del Programa Refacción de Espacios y Bienes Comunes**

Este programa busca recuperar y mejorar la habitabilidad y la convivencia en los Conjuntos Habitacionales, de modo de garantizar la permanencia de las familias en los hogares. La ANV trabaja brindando apoyo integral para mejorar y refaccionar los espacios y bienes comunes a través de un fondo rotatorio. Con estos préstamos se busca la reparación de los mismos, mejorar las condiciones edilicias, fortalecer las comisiones administradoras y capacitar a los representantes de los conjuntos para la organización de las acciones de mantenimiento.

- **Ejecución Programa "Tu casa como la soñaste"**

Este programa está destinado a facilitar la mejora de las condiciones habitacionales, para la permanencia de las familias en los hogares en función de las necesidades familiares y sus posibilidades.

Se trata de créditos para la refacción, compra de materiales de construcción y contratación de mano de obra, destinado a familias con ingresos menores a UR 100, que necesiten ampliar o refaccionar su vivienda. El crédito puede obtenerse a través de las instituciones ejecutoras del programa (ANDA, BANDES, CAUTE-ANTEL, CINTEPA, COOPERATIVA ARTIGAS, FUCAC, FUNDASOL, **IPRU, ORGANIZACIÓN SAN VICENTE y SERVICIO DE VIVIENDA DE LAS FF.AA.**).

Desde el año 2012, se llevan otorgados más de 4.300 préstamos por alrededor de \$ 195: millones.

## **Prestación de Servicios Técnicos a otros organismos**

La ANV presta Servicios Técnicos y de Gestión a múltiples instituciones, con el objetivo de colaborar y facilitar la aplicación de políticas públicas de vivienda, que faciliten el acceso a la vivienda. En tal sentido, se ha suscrito un convenio con la Intendencia de Maldonado para la prestación de servicios técnicos relacionados con la construcción de soluciones habitacionales.

La ANV ejecuta diferentes etapas de los procesos licitatorios, la supervisión y la certificación de los avances de las obras.



## **Proyectos de Desarrollo Urbano**

En colaboración con otras instituciones y organismos, la ANV trabaja en Proyectos de Desarrollo Urbano para la construcción de viviendas y urbanizaciones.

## **Gestión de nuevos instrumentos que incentivan la construcción de viviendas y facilitan el acceso al financiamiento de las familias**

Diferentes iniciativas legales e instrumentos financieros impulsados por la ANV, (en el marco de las directivas del MVOTMA) se concretaron durante el quinquenio 2010 - 2014, con el objetivo de conformar un sistema de financiamiento eficaz y eficiente que promueva y facilite el acceso a la vivienda.

## **Programa de promoción de inversión privada para la construcción de Vivienda de Interés Social (Ley N° 18.795)**

El objetivo de esta Ley fue la de fomentar mediante incentivos fiscales, la construcción de viviendas, promoviendo además el desarrollo de áreas centrales de las ciudades (que habían quedado relegadas en la inversión de construcción), y así optimizar la inversión realizada en servicios por parte del Estado.

Con este Programa se busca facilitar a las familias de ingresos medios y medios bajos el acceso a viviendas, para compra o arrendamiento, a través de exoneraciones tributarias a inversores privados para la construcción, ampliación o reciclaje de viviendas.

Desde la apertura de la Oficina del Inversor en octubre de 2011 al 31 de diciembre del 2014 han sido ingresados a la ANV 367 proyectos VIS con 12.390 viviendas, en zonas no costeras de Montevideo y en el interior del país (262 en Montevideo y 105 en el interior). De éstos, ya han sido promovidos por el Poder Ejecutivo 314 proyectos con 9.888 viviendas.

Durante el Quinquenio (01/oct/2011 al 31/dic/2014) se iniciaron obras para la construcción de 6.386 viviendas ya promovidas y se terminaron 1.020 viviendas.

En relación a otras iniciativas elaboradas en el marco de la ley 18.795 e incluidas en el programa “Más Oportunidades”, se señala:

### **Ejecución Fondo de Garantía de Créditos Hipotecarios (FOGACH)**

El FGCH fue creado para facilitar el acceso a la vivienda de aquellas familias que aún con la capacidad de pagar una cuota mensual, no tienen el ahorro previo suficiente para comprar un inmueble a través de un crédito hipotecario. La ANV impulsa esta herramienta, que permite un ahorro inicial tan solo de entre 10% y 15% y se puede financiar hasta el 90% del valor de la vivienda en un plazo máximo de 25 años a través de los bancos que operan con este fondo.

Hasta el momento, el FGCH opera con las siguientes instituciones financieras: BBVA, BHU, BROU, Scotiabank, HSBC y Santander.

Desde mayo de 2013 está disponible al público este instrumento para que las familias accedan el crédito para la compra de vivienda nueva o usada. Desde esa fecha se han solicitado 516 garantías de las cuales ya se han otorgado 440 de estas (429 otorgadas por el BHU, 9 por el BBVA, 1 por HSBC y 1 por el BROU).

### **Ejecución Fondo de Garantía de Desarrollos Inmobiliarios (FOGADI)**

El FOGADI permite facilitar el acceso al crédito de aquellas empresas vinculadas a la construcción, para el desarrollo de viviendas dentro del marco de la Ley N° 18.795, que promueve la Inversión en Vivienda de Interés Social. La ANV gestiona esta herramienta para que las empresas puedan utilizar dicho fondo como respaldo ante la solicitud de créditos, incentivando así la construcción de viviendas.

Las instituciones adheridas no han solicitado esta garantía para proyectos presentados en el marco de la Ley N° 18.795 que ellos han financiado. Este instrumento se encuentra en proceso de rediseño.

A su vez, en relación a otra iniciativa elaborada en el marco de la Ley de **Inclusión Financiera”, se señala la:**

## **Ejecución del Programa de Ahorro Joven para Vivienda (Ley N° 19.210 de "Inclusión Financiera")**

Este Programa promueve el ahorro de los trabajadores formales jóvenes con el fin de facilitar el acceso a una solución de vivienda, otorgando un subsidio que podrá alcanzar hasta el 30% del monto ahorrado, dependiendo de la conducta de ahorro del beneficiario. El programa cuenta con la participación de las siguientes instituciones financieras: BHU, BROU, BBVA, BANDES, DISCOUNT, SANTANDER, SCOTIABANK, HSBC e ITAU.

Durante el último trimestre de 2014 se han abierto 678 cuentas, en las Instituciones Financieras adheridas al programa.

## **II.b.5. MEVIR: la atención a la población rural**

Desde el año 1967 MEVIR, ha aportado soluciones habitacionales, y contribuye al mejoramiento del hábitat de la población que vive y/o trabaja en el medio rural y en las localidades de menos de 5.000 habitantes.

Desde 2005 MEVIR define su misión y visión en los siguientes términos:

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

Visión: *Contribuir al desarrollo integral del país y de su gente, incidiendo en la planificación, ejecución, monitoreo y evaluación de las políticas públicas territoriales.*

Tanto su misión, como su visión lo definen como un actor que contribuye al desarrollo del país y su gente, implementando políticas públicas, desde la perspectiva del desarrollo rural sustentable y de las nuevas orientaciones políticas sociales.

En este sentido, MEVIR, ya no se posiciona meramente como "hacedor de viviendas" sino que se ha configurado como un actor legitimado del desarrollo y mejoramiento del hábitat rural.

### **Resultados de la Gestión 2010-2014**

Al finalizar el quinquenio (período marzo 2010-marzo 2015), se lograron las siguientes metas constructivas:

- Se inauguraron 63 programas de vivienda nucleada y 91 programas de unidad productiva. Se entregaron 3.109 viviendas en programas de vivienda nucleada y dispersa, 1.015 unidades productivas y 142 mejoras prediales.
- Por intermedio de MEVIR se realizaron 647 conexiones de familias a la red de UTE.
- Se refaccionaron 3.049 viviendas con deficiencias, de las cuales 232 corresponden a viviendas que sufrieron graves daños climáticos.

- Se re-adjudicaron 504 viviendas las que previamente fueron recuperadas judicial y materialmente.
- En resumen se beneficiaron 8.466 familias en las diferentes modalidades.
- Se realizaron 88 obras en obras por Convenio (escuelas, centros CAIF, salones comunales, etc.).

En el ejercicio de esta administración se ha trabajado intensamente en la tarea de disminuir la morosidad procurando generar una cultura responsable, acordándose 3.238 planes de pago de morosos mayores a 6 meses de atraso.

También ha sido un eje importante del período 2010-2015, dar un fuerte empuje a los procesos de escrituración, realizándose 2.714 nuevas escrituras.

El programa de Construcción de la Demanda, realizó 12 investigaciones departamentales de demanda local, aplicando una metodología interdisciplinaria específica para este tipo de abordaje territorial. Al margen de esto, se continuó con las investigaciones locales.

### **Nueva estructura organizacional**

La Institución ha consolidado a lo largo de estos años la implementación de la nueva estructura organizacional iniciada en el 2010, donde se crearon dos Gerencias, Producción y Servicios, dependiendo ambas de la Gerencia General.

Como parte del Área de Producción se instalaron tres Programas: Gestión del Hábitat, Intervenciones Constructivas y Construcción de la Demanda. Se creó la Unidad de Proyectos e Infraestructura y se la dotó de personal. Como parte del Área de Servicios se creó la Intendencia. Se han designado responsables de todas estas áreas a través de llamados externos e internos.

Sumado a la creación de estas Gerencias y Programas, y en función de nuevas reglamentaciones, se destaca en los dos últimos años, la creación de las áreas de: Seguridad y Salud Ocupacional y Auditoría Interna.

El programa de Seguridad y Salud Ocupacional tiene como cometido prevenir y brindar seguridad laboral al personal de todas las obras de MEVIR con un criterio

único en esta materia, siendo cada programa monitoreado por un técnico prevencionista.

En cuanto, al programa de Auditoría Interna, se crea con el objetivo de asegurar un buen control interno y prevención de riesgos. En tal sentido, la Auditoría es concebida como un área que agrega valor y mejora la gestión institucional.

Finalmente, la Institución redefinió el enfoque de su planificación operativa anual, pasando de un abordaje sectorial y programático a uno transversal. La incorporación de dicho enfoque transversal con POAS institucionales y compartidos permite una visión con mayor globalidad e integralidad.

### **El BHU: el sistema público de financiación de vivienda**

A ocho años de que operara la reestructura del BHU según la Ley 18.125, el resultado actual es un Banco Hipotecario maduro, en pleno cumplimiento de su misión, liderando el mercado de créditos hipotecarios mediante la mejora permanente de sus prácticas bancarias y la implementación de decisiones estratégicas, oportunamente adoptadas.

**Cuadro 22: Actividad Comercial en el Quinquenio**

	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>
<b>Créditos para Adquisición</b>	1.368	1.664	1.848	2.348	2.379
<b>Créditos para Refacción Nuevas</b>	293	3.502	2.713	3.328	2.171
<b>Cuentas de Ahorro</b>	2.521	9.527	7.845	9.178	6.678

**Fuente: BHU**

Desde su reingreso en el año 2008 al mercado de créditos hipotecarios hasta fines de 2013, el BHU ha tenido una acción comercial activa, constituyéndose en líder del mercado, con una participación superior al 50% de los créditos para adquisición en UI concedidos en la plaza uruguaya. Al cierre del 2014 el

resultado arrojado fue del 60 % del mercado de crédito hipotecario, superando ampliamente la meta que se había impuesto el BHU del 54%.

### **Gráfico 7: Apertura de cuentas "Yo Ahorro" 2011-2014**



**Fuente: BHU**

En el quinquenio 2010 - 2014 se puso a disposición la cuenta "Yo Ahorro", que le ofrece a los depositantes la posibilidad de acceder a un porcentaje mayor en la financiación de la vivienda a adquirir.

La cuenta tiene que haber registrado depósitos en al menos 18 de los últimos 24 meses inmediatos a la presentación de la solicitud de crédito y con ella se le permite acceder a un nivel de cobertura superior al que se deriva del análisis de sus ingresos y a la posibilidad adicional de acceder a una rebaja en la tasa de interés en los préstamos para adquisición de vivienda.

**Cuadro 23: Evolución de apertura de "Yo ahorro" en todo el país  
(2009-2013)**

SUCURSAL	2009	2010	2011	2012	2013
ARTIGAS	0	9	88	44	88
CANELONES	3	32	87	75	93
MELO	4	30	95	43	111
COLONIA	11	37	85	83	96
DURAZNO	2	16	57	49	67
TRINIDAD	1	34	63	26	21
FLORIDA	9	27	50	33	38
MINAS	2	28	89	68	71
MALDONADO	15	152	234	224	217
PAYSANDÚ	4	74	184	112	157
FRAY BENTOS	2	24	53	35	54
RIVERA	26	28	131	101	147
ROCHA	1	21	20	47	46
SALTO	11	88	172	135	213
SAN JOSÉ	0	11	77	64	115
MERCEDES	2	47	91	39	72
TACUAREMBÓ	1	14	40	31	56
TREINTA Y TRES	17	18	38	27	35
NUEVA HELVECIA	4	23	58	38	36
DOLORES	0	3	16	12	7
PANDO	4	37	115	121	87
PASO DE LOS TOROS	0	10	27	17	18
PRIMER CENTENARIO	0	11	42	30	0
CARMELO	1	5	38	37	36
CIUDAD DE LA COSTA	16	65	282	300	409
<b>SUCURSALES</b>	<b>136</b>	<b>844</b>	<b>2,232</b>	<b>1,791</b>	<b>2,290</b>
CASA CENTRAL	343	1,677	7,295	6,054	5,888
<b>TODO EL PAÍS</b>	<b>479</b>	<b>2,521</b>	<b>9,527</b>	<b>7,845</b>	<b>8,178</b>

**Fuente: BHU**



## **Programa de Mejoramiento de Barrios**

El Programa de Integración de Asentamientos Irregulares (PIAI) surge a partir de la firma en 1999 del convenio entre el Estado Uruguayo y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) con la finalidad de atender las necesidades identificadas en asentamientos irregulares de los distintos centros urbanos del país. En 2009 el PIAI cambia su denominación por Programa de Mejoramiento de Barrios (PMB), e inicia un nuevo Préstamo con el Banco (2052/OC-UR), que forma parte de una línea de crédito de mediano plazo. En 2014 inicia el segundo tramo de esta línea de crédito, que se encuentra actualmente en ejecución (3097/OC-UR).

Para el diseño de los proyectos de regularización de asentamientos el Programa se rige por dos documentos básicos: el Reglamento Operativo (RO) del programa con sus respectivos anexos y (ii) la Guía de Formulación de proyectos del programa. Ambos documentos están disponibles en [www.piai.gub.uy](http://www.piai.gub.uy).

De acuerdo al reglamento operativo del programa, los rubros elegibles para financiamiento en los proyectos de mejoramiento de barrios son: i) agua potable, ii) alcantarillado sanitario, iii) drenaje pluvial, iv) vialidad, v) redes de electricidad y alumbrado, vi) realojos, vii) baños y conexiones internas de saneamiento, viii) protección o mejoramiento ambiental, ix) equipamiento social y comunitario, x) desarrollo barrial, xi) regularización de la propiedad y xii) formulación del proyecto.

Los proyectos de regularización son propuestos por los gobiernos departamentales para su financiamiento a la Unidad Coordinadora del Programa y son formulados por técnicos o Firms Consultoras contratadas para tal fin, constituidas por equipos técnicos multidisciplinarios. Durante la etapa de ejecución de las obras, los equipos multidisciplinarios ejecutan el seguimiento de la ejecución física, así como también dan seguimiento a los aspectos sociales y ambientales del proyecto.

Los requisitos exigidos para solicitar la intervención del Programa en un área urbana son los siguientes (RO, 2.7):

- Asentamientos que no ocupen áreas de reserva ecológica, preservación ambiental o patrimonio arqueológico;
- Asentamientos que no estén localizados en zonas de riesgo ante desastres naturales o riesgos antrópicos, o en zonas que presenten niveles irreversibles de contaminación de suelos, aguas, aire u otros pasivos ambientales;
- El asentamiento pueda ser regularizable en su emplazamiento actual;
- Terrenos que no se encuentren en litigio judicial; y
- Los subejecutores otorguen prueba legal de que es factible titular a favor de los residentes de los asentamientos.

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

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

Paralelamente a estas acciones directas sobre el territorio de los asentamientos, el Programa financió acciones tendientes a la recuperación de áreas centrales en Montevideo (Goes), fortaleció institucionalmente a los organismos participantes y co-ejecutores del Programa, (Gobiernos Departamentales y MVOTMA) e implementó un Sistema de Monitoreo capaz de producir información sistemática para la evaluación de resultados e impactos del Programa, así como de rendir cuentas de las acciones del Programa.

### **Situación actual**

En 2012 se realizó el primer estudio con base en información censal comparable con el relevamiento de 2006, en vistas a evaluar la dinámica del fenómeno de la irregularidad urbana utilizando la información disponible del Censo INE 2011.

Se estimó que en Uruguay existen 589 asentamientos irregulares, donde residen 165.271 personas. El 78% de estas personas se localizan en asentamientos de Montevideo y Canelones. Los resultados globales del estudio se resumen en los siguientes cuadros:

**Cuadro 24: Resumen de resultados globales.**

	<b>Asentamientos</b>	<b>Viviendas</b>	<b>Personas</b>
<b>Total</b>	<b>589</b>	<b>48.708</b>	<b>165.271</b>
<b>Montevideo</b>	<b>332</b>	<b>31.921</b>	<b>112.101</b>
<b>Canelones</b>	<b>91</b>	<b>5.064</b>	<b>16.488</b>
<b>Resto del Interior</b>	<b>166</b>	<b>11.723</b>	<b>36.682</b>

Comparando estos resultados con las cifras de 2006, se aprecia una reducción de la cantidad total de asentamientos, así como de las viviendas y personas residentes en ellos.

**Cuadro 25: Comparación de resultados 2006 – 2011.**

	<b>Asentamientos</b>	<b>Viviendas</b>	<b>Personas</b>
<b>Relevamiento 2006</b>	<b>662</b>	<b>49.263</b>	<b>179.545</b>
<b>Relevamiento 2011</b>	<b>589</b>	<b>48.708</b>	<b>165.271</b>
<b>Diferencia intercensal</b>	<b>-73</b>	<b>-555</b>	<b>-14.274</b>
<b>Tasa de crecimiento intercensal</b>	<b>-11,0%</b>	<b>-1,1%</b>	<b>-8,0%</b>
<b>Tasa de crecimiento media anual</b>	<b>-2,2%</b>	<b>-0,16%</b>	<b>-1,1%</b>

**Fuente: Relevamiento de asentamientos irregulares. Primeros resultados de población y viviendas a partir del censo 2011. Unidad de Evaluación y Monitoreo – PMB, 2012.**

Disponible en [www.piai.gub.uy](http://www.piai.gub.uy)

En 2006, el 5,5% de las personas del país residían en asentamientos. Esa proporción descendió a 5,0% en 2011.

En suma, dado el nivel de consolidación de la irregularidad urbana en el país, **no es esperable la reducción “espontánea” de los asentamientos, incluso en un contexto de mejora global de los indicadores socioeconómicos.**

Por lo anterior, es razonable afirmar que las regularizaciones y relocalizaciones realizadas en el período 2006 – 2011 fueron el principal factor que explica la reducción del número total de asentamientos. Mientras en el período 2006 – 2011 surgen 18 nuevos asentamientos, los programas públicos (PMB y programas de las intendencias) regularizan o realojan 91 asentamientos, alcanzándose así un efecto neto positivo. En otros términos, en el período considerado, por cada nuevo asentamiento que surge, el Estado regulariza o realoja cinco.

Asimismo, se encuentra que los nuevos asentamientos son más pequeños que los asentamientos regularizados o realojados. En términos de población, mientras los nuevos asentamientos tienen 99 personas en promedio, los asentamientos que dejaron de serlo por efecto de la regularización o realojo **tienen promedialmente 430 personas.”** (Relevamiento de asentamientos irregulares. Primeros resultados de población y viviendas a partir del censo 2011. Unidad de Evaluación y Monitoreo – PMB, 2012, página. 7).

Estos resultados indican un impacto positivo de la estrategia de regularización. En conjunto con otras políticas sociales y en un marco económico favorable pueden interpretarse estas mejoras en los indicadores como resultantes de acciones específicas que han logrado cambiar la tendencia de expansión de la irregularidad urbana detectada décadas atrás.

Considerando sólo los proyectos de regularización (excluyendo el Componente de lotes con servicios y Goes), las acciones del PMB finalizadas entre 2010 y 2014 se resumen en los siguientes indicadores de producto:

**Cuadro 26: Indicadores de producto.**

Asentamientos regularizados	28
Hogares	3.363
Población	12.319
Realojos financiados por PMB	322
Conexiones Agua	2.716
Conexiones Electricidad	2.739
Conexiones Saneamiento	3.322
Red Agua (km)	20
Red Energía (km)	34
Red Sanitaria (km)	28
Red Alumbrado (km)	40
Calles y vías peatonales (km)	52
Baños mejorados	717
Hectáreas intervenidas	126
Equipamientos sociales y espacios públicos construidos	38

**Fuente: Unidad de Evaluación y Monitoreo – PMB**

En términos de cobertura, el Programa logró en gran medida cumplir con sus metas, atendiendo al 85% de la población objetivo prevista en el Contrato de Préstamo 2052.

Las evaluaciones externas realizadas en el período destacan como principales logros del Programa:

- La integración urbanística de los asentamientos a la trama formal de las ciudades.
- La provisión de servicios urbanos básicos
- La construcción de equipamientos y espacios públicos de gran valor para las áreas de las intervenciones, especialmente aquellos que dan servicio a poblaciones más vulnerables (CAIF, policlínicas barriales, etc.).

Los principales desafíos identificados en estas evaluaciones son:

- La complejización creciente de las intervenciones, que abarcan áreas cada vez mayores con la consiguiente ampliación de las articulaciones interinstitucionales necesarias para desarrollar los proyectos.
- La inclusión de asentamientos que requieren mayores cantidades de realojos. Esto implica la coordinación con otros Programas del Ministerio y aportes sustantivos de las Intendencias, tanto en recursos económicos como de suelos aptos para la relocalización.
- La sostenibilidad social de las intervenciones, que requiere un acompañamiento más amplio y prolongado a medida que el Programa interviene en zonas con problemáticas más complejas y diversas, tanto ambiental como socialmente.
- La población en los asentamientos es notoriamente más joven que la población en el Uruguay, y se caracteriza por niveles de vulnerabilidad mucho mayores, en áreas más concentradas espacialmente. Por tanto, requiere una atención focalizada y articulada con organismos especializados en la atención de niños y jóvenes, además de generar un hábitat digno para su desarrollo.

A nivel territorial, el 79,6% de los hogares atendidos por el PMB se concentran en el Área Metropolitana de Montevideo, manteniendo un balance entre las intervenciones y la localización de los asentamientos en el país. Este balance territorial de las intervenciones del Programa ha sido también un logro en este período y responde a los lineamientos estipulados en los Contratos de Préstamo.

## **Gestión**

El modelo de coejecución de los proyectos ha dado resultados positivos, aunque cabe mejorar algunos aspectos clave para acelerar y potenciar las intervenciones. En particular, la aparición del actor municipal en este período es un desafío importante que el Programa comenzó a atender incorporando la validación de los Municipios durante el proceso de elaboración de los proyectos, con la finalidad de mejorar la sostenibilidad y el mantenimiento de las obras, que en gran parte de los casos (especialmente en Montevideo), recae luego en los Municipios.

El componente de Fortalecimiento Institucional fue incrementado y diversificado en el período para atender a las demandas de las Intendencias y demás coejecutores. La presencia de técnicos que apoyen a las contrapartes en el diseño y la ejecución de los proyectos ha sido clave para alcanzar los logros esperados.

La experiencia demuestra que este diseño es sensible a la prioridad que los municipios otorgan al Programa, y los ritmos de ejecución aparecen ligados a la capacidad de los mismos de asignar técnicos y recursos económicos a los proyectos. La asignación presupuestal es especialmente relevante previo al inicio de los procesos, mientras que la asignación de técnicos se torna más relevante durante las etapas de implementación.

La titulación formal de los predios -tema en el cual el Programa ha sido deficitario en períodos anteriores- ha aumentado su eficacia, aunque todavía se registra un retraso importante respecto del ritmo con que se realizan las obras de regularización. A la fecha se han entregado más de 2.000 títulos de propiedad a favor de los residentes en asentamientos regularizados por el Programa.

### **II.b.6. Comportamiento del sector privado en la producción de vivienda**

Como ya se ha indicado anteriormente, la inversión privada en el sector de la vivienda se ha producido históricamente en la vivienda confortable y suntuaria en las áreas costeras de Montevideo, algunas capitales departamentales y en

viviendas de temporada principalmente en los departamentos de Maldonado y Colonia, y hay que remontarse hasta la década de 1940 para encontrar inversión en edificios **llamados “de renta”**.

A partir de una concepción de la política de vivienda como Política de Estado, resulta imprescindible la consideración de las acciones de los agentes privados, canalizándolas, estimulando y promoviendo aquellas que converjan con los lineamientos que se establezcan en los Planes Quinquenales, así como controlando y desalentando las acciones contrarias.

En el Plan quinquenal 2010-2014, se establece como objetivo el desarrollo de instrumentos de participación del ahorro privado y la inversión privada en la producción de viviendas económicas o medias, englobadas en la categoría de vivienda de interés social. Ello se concreta con la aprobación de la ley N° 18.795, del 17 de agosto de 2011, elaborada conjuntamente con el Ministerio de Economía y Finanzas. Esta ley establece los beneficios tributarios para proyectos de inversión vinculados a la construcción, refacción, ampliación o reciclaje para viviendas de interés social, de inmuebles cuyos destinos sean la venta, el arrendamiento o el arrendamiento con opción a compra. La ley se complementa con los Decretos Reglamentarios N° 355 del 2011 y N° 156 del 2014 y las Resoluciones Ministeriales N° 1057 de 2011 y N° 636 de 2014.

La implementación de la ley y las disposiciones reglamentarias asociadas a los incentivos tributarios, han propiciado el desarrollo de proyectos de inversión en áreas urbanas consolidadas de las ciudades, con viviendas económicas y medias.

En el período 2011 – junio 2015 existe un total de 11.311 VIS promovidas de las cuales 1.774 (15,71%) ya se encuentran finalizadas y 5.820 (51,55%) se encuentran en obra. Del total de VIS promovidas, el 69,12% se encuentran en Montevideo, el 20,77% en Maldonado y el 3,69% en Canelones. En el departamento de Montevideo, de las VIS terminadas, el 26,20% se encuentran en el Barrio Cordón, el 14,96% en el Barrio Larrañaga y el 11,70% en Palermo. De las VIS en obra, el 23,72% pertenecen a Cordón, el 12,56% a Barrio Sur y el 12,23% a Mercado Modelo y Bolívar.



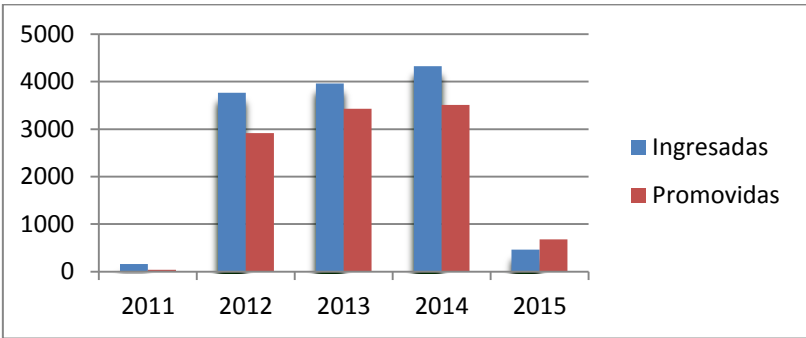
Este desplazamiento de la construcción hacia nuevas áreas ha generado una mejora significativa en la construcción de ciudad y de calidad desde el punto de vista arquitectónico, en barrios históricamente deprimidos y degradados.

A la fecha han solicitado acogerse a los beneficios de la ley 11.311 viviendas en localizaciones dotadas con infraestructuras y servicios en todo el país. El 70% de estos proyectos corresponden a Montevideo, mientras que el 30% lo son para el interior del país.



**Montevideo. Georreferenciamiento de proyectos promovidos.**

**Gráfico 8: Relación entre viviendas ingresadas y promovidas**

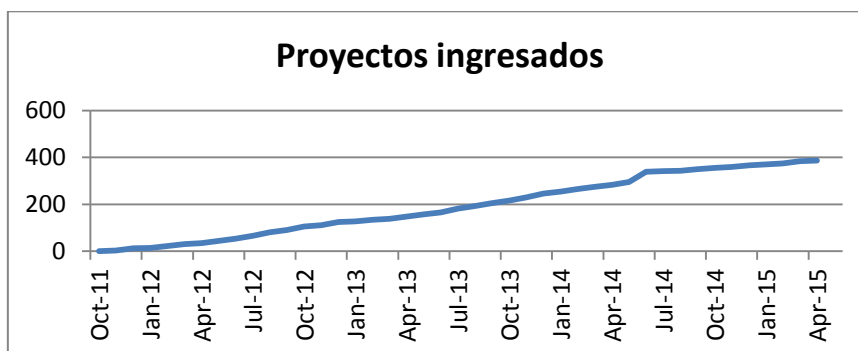


**Fuente: ANV**

El 78% de los proyectos promovidos al 01 de junio de 2015 están en construcción, sumando un total de 6.362 viviendas y se han finalizado 125

proyectos con 1.774 viviendas, lo que totaliza una inversión cercana a los U\$S 1.147 millones. Como efecto colateral, esta ley impactó positivamente en la industria de la construcción.

**Gráfico 9: Evolución mensual de cantidad de proyectos que solicitaron acogerse a la ley 18.795**



**Fuente: ANV**

Este incentivo a la inversión privada en vivienda, se complementó con una herramienta dirigida al sector de pequeños y medianos emprendimientos. Se crea así el Fondo de Garantía para Desarrollos Inmobiliarios (FOGADI), que opera dentro del Sistema Nacional de Garantías (SiGa) y su cometido es garantizar parcialmente los créditos que las instituciones autorizadas a operar en el sistema otorguen, con destino a la financiación de pequeños y medianos emprendimientos, dirigidos a la construcción de vivienda de interés social, operando la misma durante la fase de construcción y las primeras etapas de comercialización. Es factible operar en pesos uruguayos o Unidades Indexadas, por montos que oscilan entre los U\$S 40.000 y U\$S 300.000, con un plazo máximo de 24 meses en garantía, con una cobertura de hasta el 50% del crédito. Este instrumento no ha alcanzado aún la demanda esperada.

Concomitantemente al incentivo a la oferta de vivienda que se impulsa con la Ley N° 18.795, se prevén herramientas para mejorar las capacidades de algunos sectores de la población para acceder a una vivienda. En ese sentido se constituye el Fondo de Garantía de Créditos Hipotecarios (FOGACH), con la finalidad de otorgar garantías parciales a personas físicas, para la obtención de créditos de parte de instituciones bancarias, con destino a la adquisición de una única vivienda económica o mediana. Esta garantía adicional permite disminuir el monto del ahorro requerido por las entidades bancarias de un 15, 20 o incluso 30% a un 10% del valor de la vivienda a adquirir, beneficiando a familias que

tienen capacidad de pago de cuotas de amortización, pero poca capacidad de ahorro. El sistema permite la compra de vivienda usada o promovida por la Ley N° 18.795, con valores máximos de comercialización. Para participar del sistema, los bancos deben firmar un convenio de adhesión con el MVOTMA.

Precios máximos en U.I. – Junio de 2015						
Vivienda	Usada		Nueva (promovida)			
Dormitorios	Hasta 2	3 o más	1	2	3	4
Montevideo - Maldonado, Colonia - Ciudad de la Costa	645.361	864.323	759.952	1:008.458	1:252.303	1:438.792
Resto del país	576.216	777.891	681.663	904.514	1:123.058	1:290.441

El MVOTMA constituyó el FOGACH en 2013, con un monto de \$ 98.000.000 y desde ese momento a la fecha, ha otorgado 565 garantías, el 97% de las cuales se complementan con créditos otorgados por el BHU. El 79% de estas operaciones se destinaron a compra de vivienda usada y el 21% a compra de vivienda nueva promovida por la ley N° 18.795.

Adicionalmente, cuando los inversores canalizan las viviendas a través de MVOTMA, esta reducción del ahorro a través del FOGACH se puede complementar con un subsidio a la cuota de hasta un 50%, de modo de permitir el acceso a familias con menos capacidad de pago que la solicitada por la entidad bancaria, subsidio que es financiado por el Fondo Nacional de Vivienda. Esta combinación de instrumentos exige que los precios de venta no superen los topes establecidos, y actualmente solo se complementa con préstamos otorgados por el BHU.

La instrumentación de los extremos contenidos en la Ley N° 18.795 implicó la organización, dentro del ámbito de la ANV, de una Oficina del Inversor y la puesta en funcionamiento de una Comisión Asesora integrada por representantes de los ministerios de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio ambiente y de Economía y Finanzas.

### **III. Elementos para un diagnóstico de la situación habitacional**

---

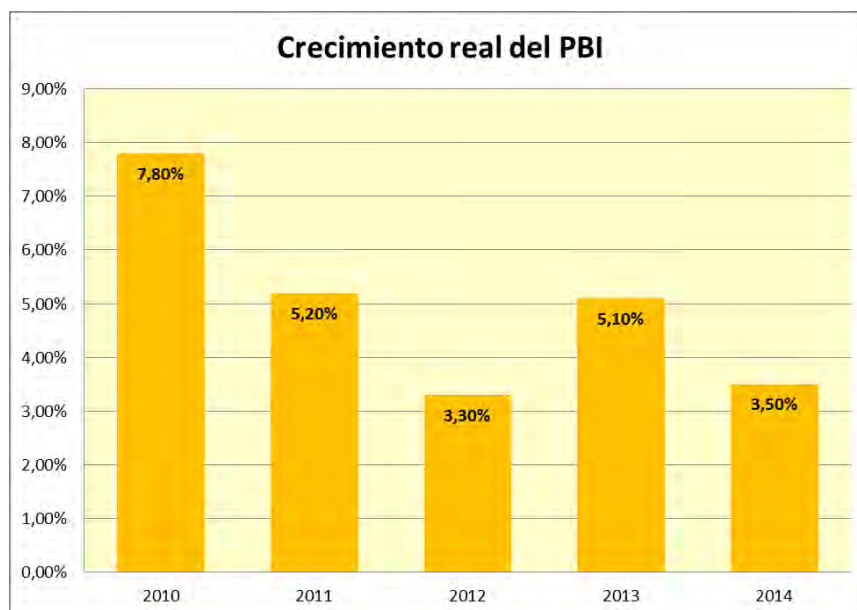
En tanto el MVOTMA ha construido en los últimos diez años, una política habitacional que contemple la situación de la población en su conjunto, es pertinente la consideración de la situación socio económica nacional a los efectos de poner los acentos necesarios que de ella se derivan. Esto no implica dejar de lado las particularidades procedentes de los distintos territorios donde se construye el hábitat, ni de los distintos grupos a la que se dirigen estas políticas, sino tener en cuenta el contexto marco para el diseño de los distintos programas, y las oportunidades que desde el mismo puedan emerger.

#### **Contexto económico**

Analizaremos los indicadores macro-económicos más relevantes desde la perspectiva de las políticas de vivienda, y su evolución en el período inmediato anteriores, a la vez que las expectativas de evolución de los mismos para el quinquenio.

El crecimiento del PBI, en el período 2010 - 2014, se mantuvo en términos positivos en los últimos años, con un aumento promedio del 4.9% anual, superior tanto al promedio histórico de la economía como al promedio registrado para América Latina (gráfico 1). Si bien estas cifras son muy alentadoras, el resultado preliminar de crecimiento del PIB de 3,50% anual en 2014 podría indicar signos de ralentización para los próximos años, y las expectativas de crecimiento para el quinquenio 2015 - 2019 se ubican en el entorno del 2,5 % anual, lo que continúa siendo un comportamiento favorable en el contexto regional.

**Gráfico 10**



*Fuente: Elaboración Mvotma con datos BCU*

Dicho crecimiento sumado a las políticas socioeconómicas llevadas adelante en el período, implicaron una mejora en la distribución del ingreso, donde resalta el incremento del salario real, que aumentó 50,45% en los últimos 10 años (gráfico 11). La recuperación del índice de salario real ha sido superior para el sector privado en el período 2005 – 2014 dado que el poder de compra de los salarios para este segmento aumentó 57,71%, mientras que para el sector público se ubicó en 38,63%. En particular, en la industria de la construcción, cuyo comportamiento tiene alta incidencia en la producción de viviendas, el índice de salario real ha registrado una evolución positiva con un incremento de 76,45% en los últimos 10 años y de 30,17% en los últimos 5 años, superior al promedio de crecimiento registrado en ambos períodos para el total de la economía, e incluso para el sector privado en su conjunto. Este comportamiento está estrechamente ligado al crecimiento de la propia industria, como se verá más adelante.

**Gráfico 11**



Fuente: Elaboración Mvotma con datos INE

De la misma forma, se observa una evolución positiva en los niveles de empleo y su formalidad, en tanto que la tasa de desempleo se redujo a la mitad, alcanzando incluso niveles de desempleo estructural. La tasa de desempleo entre enero 2006 y diciembre 2014 se redujo en un 51,00%, manteniendo un comportamiento estable en el último año.

**Gráfico 12**



Fuente: Elaboración MVOTMA con datos INE.

A su vez, los principales indicadores muestran una clara mejora del nivel socio-económico de la población.

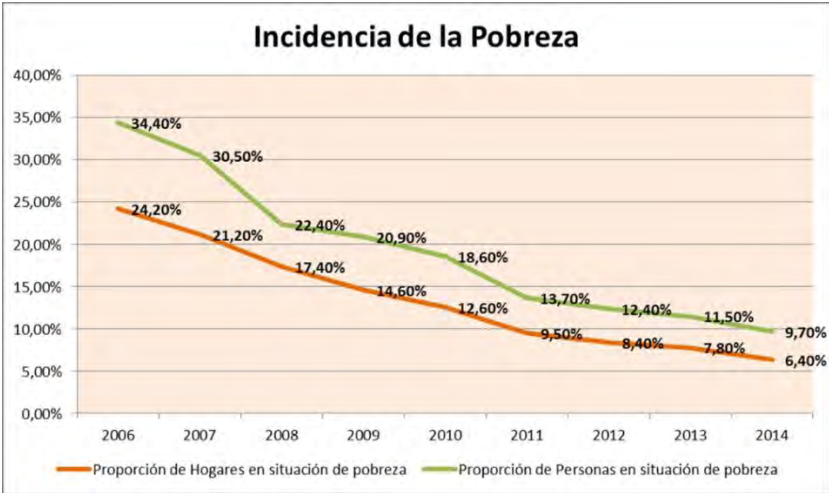
**Gráfico 13**



Fuente: Elaboración MVOTMA en base a datos del INE (ECH). Método del ingreso (Metodología 2006).

La incidencia de la indigencia medida tanto en la proporción de hogares en situación de indigencia como en la proporción de personas en situación de indigencia, de acuerdo al Método de Ingreso para todo el país, se ha reducido para el período 2006 – 2014 en un 86,67% y 88,89% respectivamente (gráfico 14), también manteniendo un comportamiento más estable en los 2 últimos años.

**Gráfico 14**



Fuente: Elaboración MVOTMA en base a datos del INE (ECH). Método del ingreso (Metodología 2006)

Por otra parte, la incidencia de la pobreza en los hogares medida en términos de ingreso para todo el país, disminuyó más de 6 puntos porcentuales entre 2010 y 2014 (40,90%) y 8,90 puntos porcentuales (47,85%) para las personas (gráfico 14).

También existe evidencia de una mejora en la distribución del ingreso en la población. El índice de Gini, mide la concentración del ingreso entre individuos u hogares dentro de la economía, donde el valor 0 representa una equidad perfecta y el valor 1 la máxima desigualdad. Para el período considerado (cuadro 27), el Índice de Gini, calculado con el ingreso per cápita del hogar ponderado por el número de integrantes del hogar a precios de enero de 2005, presenta una tendencia a la baja, indicando una disminución en la concentración del ingreso.

**Cuadro 27**

<b>AÑO</b>	<b>INDICE DE GINI</b>
<b>2006</b>	0.455
<b>2007</b>	0.456
<b>2008</b>	0.439
<b>2009</b>	0.438
<b>2010</b>	0.425
<b>2011</b>	0.403
<b>2012</b>	0.379
<b>2013</b>	0.384
<b>2014</b>	0.381

**Fuente: Elaboración MVOTMA en base a datos del INE.**

Desde el ámbito de la oferta, en el quinquenio 2010 – 2014, se destaca la participación de la Industria de la construcción en el PBI con un promedio del 8,6% para el periodo de referencia, manteniéndose desde 2008 por encima del promedio de los últimos 20 años.

El aporte de la construcción al crecimiento del PBI se mantuvo estable en el entorno del 4,71% anual, la actividad construcción tiene un comportamiento procíclico con el PBI. Resulta importante mencionar que en el año 2012 se



produjeron una serie de contribuciones extraordinarias para la industria de la construcción, correspondientes a inversiones público y privadas puntuales de gran entidad, como ser Montes del Plata en el sector privado y las obras de infraestructura llevadas adelante por ANTEL, ANCAP y UTE. La finalización de estas inversiones se refleja en la disminución en la incidencia de la construcción a la economía en su conjunto para el año 2014 (gráfico 15).

**Gráfico 15**



**Fuente: Elaboración MVOTMA en base a datos del BCU. Base 100 = Enero 2005**

Al interior de este sector se destaca el aumento de los costos de la construcción por encima de la inflación. El Índice de Costos de la Construcción (ICC), mostró un aumento real del 3,58% en el último año del período.

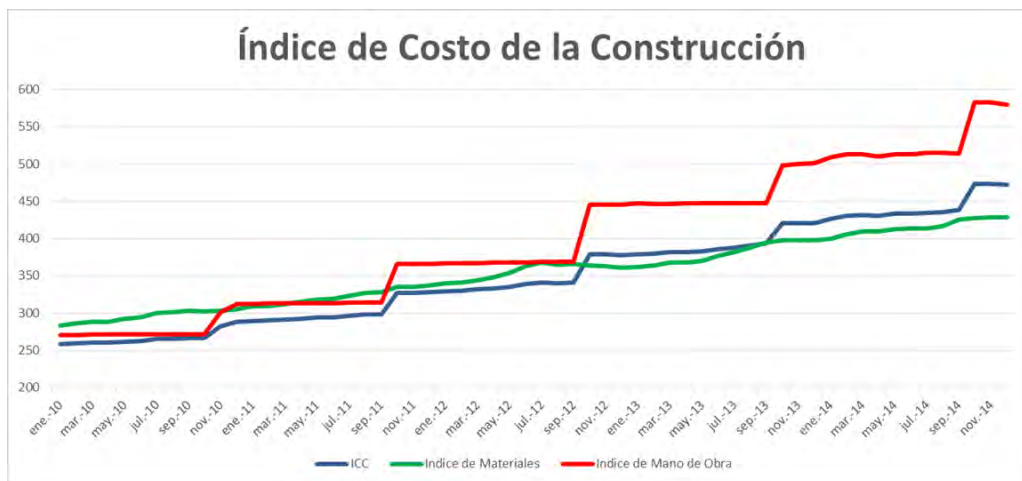
**Gráfico 16**



**Fuente: Elaboración MVOTMA con datos del INE**

Dentro de los componentes del ICC, se visualiza una incidencia del aumento en el costo de la mano de obra por sobre el costo de los materiales (gráfico 17). Por otra parte, los costos de la construcción medidos en dólares se desaceleraron por el aumento del tipo de cambio. De acuerdo las expectativas relevadas por el BCU para el año 2015 y 2016, el tipo de cambio continuará con su tendencia alcista.

**Gráfico 17**



**Fuente: Elaboración MVOTMA con datos de INE**

De acuerdo a los datos provistos por la ANV<sup>12</sup>, en referencia a los metros cuadrados construidos, a partir del año 2005 los mismos han presentado un crecimiento continuo, alcanzando un máximo en 2011, con una incidencia significativamente alta de la construcción de vivienda suntuaria y media con respecto a otras tipologías de vivienda. Este proceso se fue revirtiendo en parte con la disminución de la inversión extranjera en los balnearios del este, y en parte con la instrumentación de la ley 18.795 de incentivos a la inversión privada. Esta última direccionó la construcción de vivienda hacia las categorías económicas o medianas y hacia las ciudades del interior y barrios centrales e intermedios de la capital. Actualmente se encuentran aprobados proyectos promovidos por la Ley N° 18.795 que representan 800 mil m<sup>2</sup> de construcción de viviendas con esas características.

Con respecto a la evolución de los precios en el mercado inmobiliario, se observa que para Montevideo aumentó el precio promedio de las compraventas de vivienda medido en dólares.

En Montevideo para el primer semestre de 2014, en base a datos de la ANV de los registros de compraventa de la Dirección Nacional de Registro y la Dirección Nacional de Catastro, el precio promedio de las compraventas de vivienda en Propiedad Horizontal (PH) fue de USD 1.540 por m<sup>2</sup> en base a los datos de ANV, de los registros de compraventas de la Dirección Nacional de Registro y de la Dirección Nacional de Catastro. Las viviendas analizadas (PH) son en promedio de categoría bueno y tienen un estado de conservación de bueno a regular. La antigüedad media es de 45 años y la superficie promedio de 66 m<sup>2</sup>. La tasa promedio de crecimiento interanual de vivienda en propiedad horizontal entre 2010 y el primer semestre de 2014 medido en dólares fue de 10,83%.

Las viviendas de Propiedad Común (PC), mostraron un precio promedio de USD 960 por m<sup>2</sup>, en el primer semestre de 2014. Este valor corresponde a viviendas que en promedio son de categoría económica y estado de conservación regular a malo. La antigüedad promedio es superior a 45 años incluyendo viviendas con antigüedad de hasta 70 años. La tasa promedio de crecimiento anual de vivienda

---

<sup>12</sup> ANV: Agencia Nacional de Vivienda

en propiedad común entre 2010 y el primer semestre de 2014 medido en dólares fue de 11,51%.<sup>13</sup>

La cantidad de compraventas y promesas inscriptas en la Dirección Nacional de Registro se ha mantenido relativamente constante en el quinquenio 2010 – 2014, con un 77% de registros de compraventa y un 23% de promesas. Las promesas pueden asociarse a compra de vivienda nueva, de acuerdo a los datos provistos por la ANV, a partir del año 2011 el alta de promesas en la zona no costera ha presentado una tendencia al alza (en 2012 presentaron una reducción de 3,80% respecto al año 2011). Si se consideran las viviendas promovidas por la ley N°18.975, la participación de las promesas en el total ha presentado una tendencia creciente a lo largo del período.

En los últimos 10 años, se observa un aumento sostenido del precio de los alquileres (gráfico 18). El aumento promedio del quinquenio 2010 – 2014 es superior al del quinquenio 2005 – 2009; sin embargo a partir del 2012 los precios aumentan pero en menor proporción al año inmediato anterior. El promedio de crecimiento interanual para el quinquenio 2010 – 2014 se ubica en el 14,00%. La misma tendencia creciente se observa en el índice de alquileres; en términos reales la tasa de crecimiento promedio se desaceleró durante 2014 y se mantuvo por debajo del 5% en todos los meses.

**Gráfico 18**

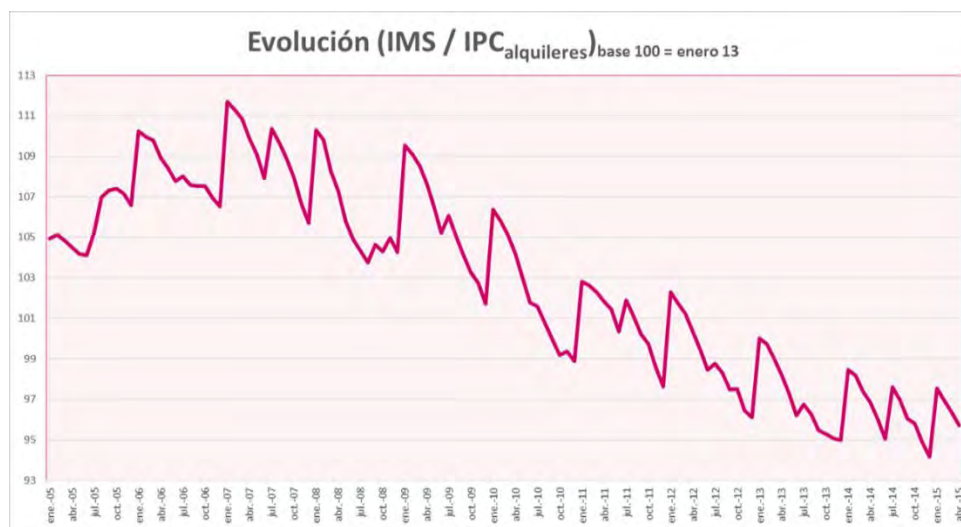


**Fuente: Elaboración MVOTMA en base a datos del INE**

<sup>13</sup> Datos de Precios de Compraventa de PH y PC provistos por Agencia Nacional de Vivienda (ANV).

Por último pero no por ello menos importante, en los pasados años el aumento en el precio de los alquileres acompaña el de los salarios promedio, amortiguando los mencionados incrementos (gráfico 19).

**Gráfico 19**



**Fuente: Elaboración MVOTMA - ANV con datos de INE.**

A pesar de los resultados, la reducción de la pobreza e indigencia continúan siendo uno de los principales desafíos a seguir trabajando, considerando que la población más afectada es la de jóvenes y niños y aquellos hogares en donde existe una jefa de hogar.

En el último quinquenio (2010 – 2014) respecto del quinquenio (2005 – 2009), se presenta un aumento de la capacidad media de acceso a la compra de vivienda, medido en cantidad de meses de ingreso medio necesarios para adquirirla, fundamentalmente por el aumento del ingreso de los hogares. Este indicador de UN-Habitat, se define como la relación entre el costo de la vivienda y el ingreso medio de los hogares sin valor locativo y con aguinaldo que surge de la ECH (Encuesta Continua de Hogares) del INE, suponiendo que todo el ingreso se destine para la compra, y que mide precisamente, la capacidad de los hogares de acceder a la vivienda.

En síntesis, se desprende del análisis anterior las variables de mayor relevancia, desde el punto de vista macroeconómico, a tomar en cuenta para evaluar el

contexto en el cual se está inserto a la hora de plasmar un nuevo plan quinquenal.

La elección de las mismas radica en la captación de la realidad económica y social del país, poniendo énfasis en aquellas que permitan evaluar la evolución y el desempeño de las políticas públicas llevadas adelante en lo referente a vivienda.

En este sentido, y como insumo, los resultados indican un escenario de crecimiento moderadamente positivo. A pesar de la desaceleración de la economía, se prevé que Uruguay continúe en la senda de crecimiento, por lo que es dable esperar que ese crecimiento económico siga afectando positivamente los ingresos de los individuos.

La conjunción del crecimiento económico y el énfasis desde el Estado en las políticas sociales con inversión en vivienda entre otras, permitirán enfrentar el desafío de incidir en los hogares con vulnerabilidades, contribuyendo con este eje en el mejoramiento de las condiciones socioeconómicas.

### **Contexto demográfico**

El estudio del comportamiento demográfico que tiene el país, es el principal apoyo para definir la estrategia de la política habitacional y dimensionar los recursos de gestión para implementarla. Cuanto más se ajuste la producción de vivienda a la dinámica demográfica, mejor será el impacto positivo de la inversión tanto pública como privada y naturalmente mejor la satisfacción de las necesidades habitacionales.

La unidad demandante de soluciones habitacionales es el hogar, en cuyo interior se desarrollan comportamientos que claramente relacionados a los componentes socioeconómicos y culturales que se suceden en la sociedad y en tanto tales, inciden en las condiciones de tenencia y uso de la vivienda, en la valoración de los problemas habitacionales y en las características de la demanda para solucionarlos.

El Uruguay atraviesa la segunda etapa de la transición demográfica, por lo que si bien el tamaño de su población crece muy lentamente –y ese es un primer factor a considerar-, la demanda de vivienda es mayor y crece a mucho más velocidad. Los cambios en la composición de los hogares, en su tamaño y según el ciclo de vida que atraviesan, son variables que condicionan las necesidades de vivienda y por lo tanto inciden en la demanda por soluciones con determinadas características. El ciclo vital familiar cambia las necesidades habitacionales respecto al espacio y cantidad de habitaciones para residencia: jóvenes o parejas de jóvenes que luego aumentan el número de integrantes con la llegada de los hijos; necesidades habitacionales diferenciales cuando estos hijos son adolescentes; disminución de los integrantes del hogar por emancipación de los hijos y por lo tanto disminución de la cantidad de espacios necesarios en la vivienda. A su vez este ciclo puede ser diferente por allegamientos familiares provocados por otras circunstancias que a su vez condicionan las necesidades de espacios y formas de uso de la vivienda.

A todo ello se agrega que en algunas áreas del país, la migración interna genera una importante demanda agregada en al natural crecimiento de población que pueda existir, sino también se crean algunos problemas en las zonas que se abandonan<sup>14</sup>.

Como tendencias demográficas relevantes se observa que:

- Existe bajo crecimiento poblacional pero aumenta la esperanza de vida, por lo que hay más adultos mayores, que en determinados estratos socio-económicos tienden a vivir solos. Esto conlleva a la necesidad de viviendas para hogares unipersonales y con acondicionamiento funcional acorde a la edad.
- Los jóvenes cambian sus pautas de emancipación, que se produce en una etapa de relativa precariedad laboral y de proyecto familiar. En tanto tal, define características de la vivienda y especialmente impacta en las posibilidades de recursos para su acceso.

---

<sup>14</sup> Especialmente cuando existe una microlocalización de importantes inversiones para la producción, que impactan en el perfil de la zona en el corto y largo plazo. Ejemplo de ellos son la instalación de las plantas de Montes de Plata y UPM o el desarrollo del Puerto de Nueva Palmira, por ej. A lo que se agrega el dinamismo inmobiliario y de servicios en el eje Maldonado- Punta del Este o la migración hacia el área metropolitana de Montevideo.

- Las fragmentaciones familiares por diversas causas, procesos de separación y/o divorcio implican una demanda urgente de vivienda de menor tamaño, y por relativo corto plazo. Las situaciones de violencia doméstica y de género, son casos especiales en esta categoría.
- La composición y el tamaño de los hogares varía más a menudo y más bruscamente en la medida en que aumentan las convivencias provisionales.
- El estancamiento de la población, con un aumento en el número de hogares implica la disminución del tamaño medio de los hogares y ello, promedialmente se produce en todos los departamentos y en todos los niveles de ingreso del hogar. Aun cuando los hogares de menor ingreso relativo y los que se encuentran por debajo de la línea de pobreza siguen siendo los que más integrantes tienen respecto de los demás, también muestran un descenso en su tamaño
- Hay mayor movilidad residencial por motivos diversos, pero especialmente por factores laborales. Esto trae aparejada dificultades de acceso al mercado habitacional del lugar de destino, independientemente de cualquier otra circunstancia, que en todo caso, de existir, agrava la situación.

El crecimiento de la población, pero seguro el de los hogares<sup>15</sup>, no solamente condiciona la cantidad de viviendas que son necesarias, sino también sus características en cuanto a la superficie necesaria y especialmente a la calidad y cantidad de los espacios de uso.

Por otra parte y tan importante como eso, las características de los hogares condicionan también el diseño de instrumentos para que el hogar pueda acceder a la vivienda que necesita. Dentro de la variedad de estratos económicos a que pertenezcan los hogares, la constitución de los mismos, su ciclo vital, determina sus posibilidades de ahorro, de pago de cuotas, del arrendamiento, del mantenimiento de la vivienda y de los gastos asociados a la formalidad, etc. Y a ello se suman condiciones tales como educación promedio de los integrantes o la asistencia al sistema educativo, por ejemplo, las que dan cuenta de mayores o menores potenciales de ingreso futuro del hogar.<sup>16</sup>

---

<sup>15</sup> Que crecen en cantidad aun cuando la cantidad de población no crezca o incluso descienda.

<sup>16</sup> El nivel de educación es la variable que mejor predice la capacidad de pago de cuotas hipotecarias a futuro que puedan tener los hogares. Carrasco, Paula; Calvo, Juan J. Criterios para



Por el otro lado, el comportamiento diferencial de los mercados de arrendamientos y compra-venta, condicionan desde la oferta las posibilidades de acceso de los hogares a una vivienda así como el modo en que se ocupa el stock residencial existente e incluso el modo en que se usa.

En esta compleja interacción de variables y situaciones que condicionan desde un lado y otro la situación habitacional de la población, se pueden explicar muchas de las características del déficit cuantitativo y cualitativo, así como el fenómeno de las viviendas vacantes y de ellas las que son abandonadas.

### **La situación Habitacional**

En el periodo intercensal 1996 y el 2011 aumentaron los hogares que son propietarios de su vivienda y del terreno en un 10,4%, más en el Interior - casi un 16 % -, que en Montevideo, 2,8 %. Los hogares en cooperativas de vivienda también aumentaron un 63 % y nuevamente lo hicieron más en el Interior (88%) que en Montevideo (47%). Por otra parte el arrendamiento creció un 36 % en el total del país, 23 % y 55 % en Montevideo e Interior respectivamente. Y en el mismo período los ocupantes y usufructuarios crecieron 36 % en el total del país; 24 % en Montevideo y 43 % en el resto del país. Lo que corresponde a otras formas de ocupación – esencialmente las más precarias - aumentaron 8 %. Duplicándose las que se localizan en Montevideo y descendiendo de manera importante en el Interior (-71%).

Al interior de los hogares que accedieron a la propiedad de sus viviendas a través de un crédito hipotecario, se observa que entre el 2006 y 2014 el esfuerzo de los hogares para el pago de la cuota disminuyó en promedio en términos porcentuales para todos los quintiles de ingreso. Y a su vez, de los datos de 2014, se constata que ese esfuerzo es creciente con el ingreso, lo que constituye un avance frente a los datos de 2006.

**Cuadro 28: Porcentaje de Cuota Hipotecaria por Quintil de Ingreso per cápita, sin valor Locativo**

<b>QUINTIL</b>	<b>2006</b>		<b>2014</b>	
	<b>Promedio</b>	<b>Mediana</b>	<b>Promedio</b>	<b>Mediana</b>
<b>1</b>	18.3 %	11.3 %	10.8 %	7 %
<b>2</b>	14.8 %	9.9 %	10.8 %	8.2 %
<b>3</b>	14.9 %	11.2 %	10.8 %	9.7 %
<b>4</b>	15.3 %	12.7 %	12.3 %	11 %
<b>5</b>	17.7%	11.5 %	12.4 %	10.9 %
<b>Total</b>	<b>15.1 %</b>	<b>11.5 %</b>	<b>11.5 %</b>	<b>9.7 %</b>

**Fuente: Elaboración División Evaluación – MVOTMA en base al módulo vivienda de la ECH 2006 y ECH 2014**

Los valores de la mediana describen adecuadamente la situación entre los distintos quintiles, pero las diferencias entre los porcentajes de las medianas y el promedio simple en cada quintil, indica que hay un número significativo de hogares que hacen un esfuerzo muy superior a ese, lo que plantea desigualdades importantes dentro de un mismo quintil de ingresos.

En el caso de los arrendamientos, el peso del mismo en el ingreso del hogar es superior al de las cuotas de amortización en todos los quintiles, pero en particular en los inferiores. No obstante hay una disminución de ese esfuerzo en 2014 en relación a 2006. Por otra parte el porcentaje de afectación de ingresos familiares para el pago de alquileres, es netamente regresivo, aunque en 2014 parece suavizarse en parte esa distribución. Como en el caso anterior, la diferencia entre los valores de la mediana y el promedio simple, indican que hay muchos hogares haciendo un esfuerzo aún superior.

**CUADRO 29**  
**Porcentaje de Alquiler pagado por Quintil de Ingreso per cápita,**  
**sin valor Locativo**

<b>QUINTIL</b>	<b>2006</b>		<b>2014</b>	
	<b>Promedio</b>	<b>Mediana</b>	<b>Promedio</b>	<b>Mediana</b>
<b>1</b>	30,80%	25,00%	23,64%	19,48%
<b>2</b>	23,50%	20,30%	19,64%	17,50%
<b>3</b>	21,70%	18,60%	21,54%	19,87%
<b>4</b>	19,70%	17,10%	20,57%	19,50%
<b>5</b>	15,50%	13,40%	19,13%	18,52%
<b>Todos</b>	<b>22,00%</b>	<b>18,30%</b>	<b>20,63%</b>	<b>18,76%</b>

**Fuente: Elaboración División Evaluación – Mvotma en base al módulo vivienda de la ECH 2006 y ECH 2014**

La forma de tenencia de la vivienda no siempre se corresponde con el nivel de ingreso del hogar, ya sea en los estratos relativamente mayores o en las situaciones de pobreza del hogar. Estas diversas circunstancias establecen un escenario bastante complejo para atender los distintos problemas habitacionales teniendo en cuenta las capacidades del hogar para solucionarlas. Así, no todos los hogares con problemas habitacionales y que necesitarían ayuda de recursos públicos, son estrictamente hogares indigentes o por debajo de la línea de pobreza; no todos los hogares por debajo de la línea de pobreza tienen problemas habitacionales; no todos los hogares que tienen problemas habitacionales demandan otra vivienda y finalmente, los “no propietarios” no son los únicos que demandan otra vivienda.

**CUADRO 30: Hogares por tipo de Tenencia de la Vivienda y según Línea de Pobreza 2014**

<b>Tipo de Tenencia</b>	<b>Debajo de la Línea de Pobreza</b>	<b>% sobre cada tipo de tenencia</b>	<b>Total</b>	<b>% sobre total hogares pobres</b>
Propietario de la vivienda y el terreno y los está pagando	3.110	3%	109.200	4%
Propietario de la vivienda y el terreno y ya los pagó	13.893	13%	538.121	18%
Propietario solamente de la vivienda y la está pagando	609	1%	6.396	1%
Propietario solamente de la vivienda y ya la pagó	17.900	16%	72.241	23%
Inquilino o arrendatario de la vivienda	14.423	13%	224.437	18%
Ocupante con relación de dependencia	176	0%	20.838	0%
Ocupante gratuito (se lo permite el BPS)	227	0%	7.172	0%
Ocupante gratuito (se lo permite un particular)	25.270	23%	235.717	32%
Ocupante sin permiso del propietario	3.209	3%	9.796	4%
<b>Totales</b>	<b>78.817</b>		<b>1.223.918</b>	<b>100%</b>

**Fuente: Elaboración División Evaluación – MVOTMA en base al módulo vivienda de la ECH 2014**

Así, muchos de los hogares que tienen serios problemas habitacionales son propietarios y están por debajo de la línea de pobreza, pero a su vez el hecho que sean propietarios y no estén por debajo de la línea de pobreza, no significa que tengan ingresos suficientes o posibilidades de acceso a créditos para solucionar los problemas de su vivienda. Ello hace que siga vigente el cambio en la concepción de la política habitacional aplicada desde el 2005, donde se comenzó a definir una variedad de soluciones habitacionales agregando una

combinación de instrumentos para apoyar el acceso y la permanencia en las mismas. Especialmente ese modo estratégico de concebir la política debe profundizarse con escenarios donde el acceso o la exclusión incluya más variables respecto de las características del hogar y su proyección a futuro.

## **Los Déficit Habitacionales**

Si bien no hay una definición única u oficial de lo que se considera déficit habitacional cuantitativo o déficit habitacional cualitativo, sí hay consenso<sup>17</sup> en algunas variables que son fundamentales para definirlos: tipo de materiales con las que están construidas las viviendas, estado de conservación de las mismas, forma de tenencia, acceso a servicios básicos, hacinamiento y allegamiento de hogares.

Las variables que se incluyan en las dos definiciones dependen del criterio adoptado por los investigadores en función de las características de la investigación y también de la información disponible para procesar en los Censos y Encuestas Continuas de Hogares. En este trabajo se adoptaron definiciones de acuerdo a los antecedentes de trabajo de la División Evaluación<sup>18</sup> de la DINAVI que en el año 2013 elaboró – con información del Censo del 2011 del INE - una reformulación de los criterios para la definición de déficit cuantitativo y cualitativo, adaptándola mejor a la realidad necesaria para diseñar la política y la gestión sobre estas problemáticas<sup>19</sup>.

a) Las definiciones de déficit que se utilizaron:

Se considera que un hogar está en situación de déficit cuantitativo cuando:

- Habita una vivienda sin permiso del propietario
- Habita una vivienda deficitaria por el tipo de materiales utilizados en paredes, techos y pisos.
- Comparte la vivienda con otro hogar – allegamiento externo.

---

<sup>17</sup> Generado entre académicos, técnicos de organismos internacionales, del Estado que en algunos aspectos incorpora pautas surgidas en el ámbito de MINURVI.

<sup>18</sup> Estimación del déficit habitacional cuantitativo para el Plan Quinquenal de Vivienda 2010 -2014.

<sup>19</sup> Se utilizó el software REDATAM (CELADE – CEPAL) para la mayoría de los procesamientos, ya que permite trabajar a un nivel geográfico menor que otros programas estadísticos.

Estos distintos criterios que se adoptaron para el déficit cuantitativo, no se hicieron superponer en la realidad. La información ha sido procesada "en cascada", ya que exactamente no se busca conocer que cantidad de hogares presenta cada una de las situaciones, sino que cantidad de viviendas hay que agregar al stock o hay que utilizar del stock para solucionar este déficit. Por lo tanto en aquellas situaciones que las condiciones negativas se superponen en una sola vivienda, no deberían multiplicar la cantidad de viviendas necesarias que hay que reponer.<sup>20</sup>

En primer lugar se tomó los hogares que habitan viviendas sin permiso del propietario<sup>21</sup>, priorizando la tenencia precaria como componente del déficit cuantitativo. En segundo lugar se incluyó el grupo de hogares que si bien la tenencia de la vivienda es segura, habitan viviendas consideradas deficitarias por el tipo de materiales utilizados en paredes, techos y pisos. Y en tercer lugar, se tomó el grupo de hogares que ni son ocupantes sin permiso del propietario ni habitan viviendas deficitarias por los materiales utilizados, pero sí comparten la vivienda con otro hogar (hogares particulares), bajo el supuesto que la condición adecuada es 1 hogar = 1 vivienda.

En el caso de los hogares con déficit cualitativo, los criterios adoptados se tomaron del universo caracterizado por viviendas buenas o regulares en su materialidad y que además tenían al menos una de las siguientes condiciones:

- Hacinamiento: más de dos personas por habitación para dormir
- Acceso al agua potable fuera de la vivienda en sus diferentes variantes relevadas: por cañería a una distancia menor a 100mts, por cañería a una distancia mayor a 100 mts, o por otros medios.
- No tiene servicio higiénico o si lo tiene el mismo evacúa entubado hacia arroyo u otro lugar no admitido (por ejemplo, superficie del suelo).

---

<sup>20</sup> A esta concepción de déficit y a este "piso", se agregaría la cantidad de hogares en viviendas que se declaran en estado ruinoso, que solo es posible conocer con datos de la ECH del INE. Al 2012 la estimación sería en el entorno de los 5000 hogares, no obstante no es posible conocer exactamente si dicho estado es para demoler o es posible su recuperación. Las viviendas ruinosas que contabiliza el censo están desocupadas y ello integra otra realidad del stock junto con las viviendas vacantes.

<sup>21</sup> Independientemente del estado de la vivienda.

b) Las características del déficit habitacional

Según los Censos 2011 de Población, Viviendas y Hogares, en nuestro país, hay un total de 1.148.937 hogares que habitan viviendas particulares. En el Cuadro 31 se muestra la distribución de los hogares según los diferentes criterios que se utilizaron para definir el déficit habitacional cuantitativo.

**Cuadro 31: Distribución de hogares por categorías de déficit cuantitativo. Total país**

<b>Déficit cuantitativo</b>	<b>Casos</b>	<b>%</b>
Ocupantes sin permiso del propietario	13.917	26,82%
Hogares en viviendas de materiales deficitarios	9.060	17,46%
Más de un hogar en una vivienda	28.912	55,72%
<b>Total</b>	<b>51.889</b>	<b>100,00%</b>

**Fuente: Elaboración División Evaluación – DINA VI en base al Censo 2011 - INE**

La condición deficitaria que más explica las situaciones problemáticas es la existencia de más de un hogar en una vivienda. Ello puede estar señalando **situaciones de "tugurización" de muchas viviendas, especialmente en viviendas abandonadas por sus propietarios, como allegamientos habitacionales donde no se comparten los presupuestos de los hogares, pero sí la vivienda.**

Esta situación requiere de un análisis agregado ya que no necesariamente todos los hogares que comparten con otro (u otros) la vivienda particular puede constituir un déficit, por lo que dentro de este universo, se consideraron la cantidad de hogares que comparten una misma habitación de la vivienda o para expresarlo de otra manera, de la cantidad de hogares que comparten una misma vivienda, 21.000 son los hogares que viven en una misma habitación con otro

hogar<sup>22</sup>. En definitiva el déficit de allegamiento se explica más por situaciones que son totalmente inadecuadas para vivir y solamente se estima un orden de magnitud, que serían 7.000 los hogares con allegamientos que no son problemáticos desde la perspectiva habitacional, aunque no se tiene más información para calificar esos casos.

En segundo término - en cuanto a cantidad de hogares - se ubica la problemática de la tenencia insegura. Probablemente las acciones dirigidas para atender esta problemática, no necesariamente implican agregar viviendas nuevas al stock ya que muchas son adecuadas y de lo que se trata es de regularizar las demás condiciones del hábitat. Por otro lado, es probable que muchas de estas viviendas se ubiquen en asentamientos irregulares que además agregan déficit en sus condiciones constructivas y materiales utilizados.

En tercer término tenemos a las viviendas que no tienen una tenencia insegura y que no tienen hogares allegados, les siguen las que están constituidas por materiales deficitarios, lo que casi asegura la necesidad de una sustitución total de las mismas.

**Cuadro 32: Distribución de los hogares por situación de déficit cualitativo. Total país**

<b>Déficit Cualitativo</b>	<b>Casos</b>	<b>%</b>
<b><i>Sin déficit</i></b>	<i>934.824</i>	<i>85%</i>
<b><i>Con déficit</i></b>	<i>169.573</i>	<i>15%</i>
<b><i>Total</i></b>	<i>1.104.397</i>	<i>100%</i>

**Fuente: División Evaluación DINA VI con datos Censos 2011 – INE**

De los hogares con información disponible el 15 % presentaba déficit cualitativo en alguna categoría definida como carencia o problemática. Ahora, no todos los hogares que tienen algún tipo de déficit en su materialidad, tienen también déficit cualitativo. Y por el contrario, la mayor cantidad de hogares con problemas de déficit cualitativo no son deficitarios en su materialidad (Cuadro 33).

<sup>22</sup> DINA VI, División Evaluación. Presentación de ante la COAVI de la situación habitacional del país. Página web del MVOTMA.



**Cuadro 33: Déficit cuantitativo según déficit cualitativo. Total país  
(Cantidad de hogares con información en ambas variables)**

<b>Déficit cuantitativo</b>	<b>Déficit Cualitativo</b>		
	<b>Sin déficit</b>	<b>Con déficit</b>	<b>Total</b>
<b>Hogares en viviendas deficitarias</b>	69,4	30,6	100,0
<b>Ocupantes sin permiso del propietario</b>	73,5	26,5	100,0
<b>Más de 1 hogar en una vivienda</b>	85,6	14,4	100,0
<b>Total</b>	<b>79,8</b>	<b>20,2</b>	<b>100,0</b>

**Fuente: División Evaluación - DINA VI con datos Censo 2011, INE.**

Casi el 76 % de las viviendas categorizadas como regulares – las que son recuperables – no presentan ninguna característica definida como deficitaria cualitativamente. En cambio el 14% de las viviendas con buenos materiales, tienen carencia en algún servicio o se vive en condiciones de hacinamiento.

**Cuadro 34: Distribución porcentual de hogares según situación con respecto al déficit por departamento**

<b>Departamento</b>	<b>Déficit cuantitativo</b>	<b>Déficit cualitativo</b>	<b>Sin déficit</b>	<b>Total</b>
<b>Artigas</b>	4%	15%	81%	100%
<b>Canelones</b>	5%	17%	78%	100%
<b>Cerro Largo</b>	4%	16%	80%	100%
<b>Colonia</b>	2%	16%	82%	100%
<b>Durazno</b>	3%	17%	80%	100%
<b>Flores</b>	2%	13%	85%	100%
<b>Florida</b>	3%	15%	82%	100%
<b>Lavalleja</b>	3%	19%	78%	100%
<b>Maldonado</b>	6%	17%	77%	100%
<b>Montevideo</b>	5%	11%	84%	100%
<b>Paysandú</b>	5%	19%	76%	100%
<b>Río Negro</b>	4%	22%	74%	100%
<b>Rivera</b>	5%	18%	77%	100%
<b>Rocha</b>	3%	23%	74%	100%
<b>Salto</b>	6%	18%	76%	100%
<b>San José</b>	4%	17%	79%	100%
<b>Soriano</b>	4%	19%	77%	100%
<b>Tacuarembó</b>	3%	21%	76%	100%
<b>Treinta y Tres</b>	3%	23%	74%	100%

**Fuente: División Evaluación DINA VI con datos Censos 2011 - INE**

Los departamentos en los que el déficit habitacional cuantitativo\_ tiene mayor incidencia a la interna son:

- Maldonado y Salto con un 6% de los hogares en esta situación
- Canelones, Montevideo, Paysandú y Rivera con el 5%
- Soriano, San José, Río Negro, Cerro Largo y Artigas con un 4 %.

Ya sea por concentrar una parte importante del destino de la migración interna, como son los casos de Maldonado y Montevideo con su área Metropolitana, o por el escaso desarrollo relativo del escenario residencial frente a la magnitud de este crecimiento de población, lo cierto es que son áreas del país con relativas concentraciones en estas problemáticas. Del resto de los departamentos se destacan Colonia y Flores como los departamentos en los que el peso relativo es el menor del país.

En cuanto a la incidencia del déficit habitacional cualitativo, Rocha por ser un departamento de alta proporción de viviendas de temporada con un peso relativo menor de servicios de saneamiento y acceso a agua potable, más Treinta y Tres, Río Negro y Tacuarembó que se agregan por mayor tendencia a expansiones de zonas residenciales fuera del alcance de los servicios, la cantidad de hogares en situación deficitaria en general supera el 20%. Del resto de los departamentos se destacan Artigas, Flores, Florida y Montevideo con porcentaje de hogares por debajo del 15% en este tipo de carencias cualitativas.

**CUADRO 35: Déficit Habitacional por Quintiles de ingreso de los hogares**

<b>Quintil</b>	<b>Ocupan sin permiso</b>	<b>Déficit materialidad</b>	<b>Allegamiento de hogares</b>	<b>Total</b>
<b>1</b>	34,0	50,4	37,5	36,6
<b>2</b>	25,1	23,4	26,9	25,3
<b>3</b>	19,6	13,9	16,9	18,4
<b>4</b>	15,2	9,1	10,3	13,4
<b>5</b>	6,1	3,2	8,4	6,3

**Fuente: División Evaluación con datos INE -ECH 2014**

Especial consideración tiene la situación de déficit de los hogares con jefatura femenina y menores a cargo. El 11% de los hogares con déficit son de tipo monoparental (madre o padre solos con menores a cargo) y de estos el 87% la jefatura es femenina. Así mientras que el total de hogares deficitarios monoparentales, el 18% tiene déficit de materialidad, en el caso de la jefatura femenina ese valor es de 84%. En el caso de ocupación sin permiso (ocupación insegura) los valores son 37% para el total de hogares monoparentales con déficit, pero si la jefatura es femenina, la proporción es de 87%. Y la ocupación de la vivienda con otros hogares, que es del 45% del total de hogares monoparentales con déficit, el 89% tiene jefatura femenina. Esto constituye una situación crítica, teniendo en cuenta los demás factores discriminatorios que sufre la mujer, especialmente en el mercado de trabajo, y el acceso a remuneraciones que no le permiten hacer frente a los costos de la vivienda.

## Proyección a 2020

De acuerdo a las proyecciones de población realizadas por el INE<sup>23</sup>.

- Nada permite prever que en tan poco tiempo la población en general crezca a tasas diferentes al comportamiento que ha tenido en los últimos años (en años con emigración detenida o con un leve crecimiento de la inmigración). Internamente el crecimiento sería relativamente un poco más significativo en los Departamentos de Canelones, Maldonado y sería muy leve en Colonia, Río Negro, Salto, San José y Rivera. En el resto de los departamentos se daría una dinámica con resultados de estancamiento o leve decrecimiento.
- Tendencialmente las proyecciones muestran una disminución en la cantidad de menores de edad (de 0 a 14 años) y más cantidad de mayores de 65 años, naturalmente con comportamientos diferentes en el territorio. Seguramente en aquellos Departamentos que serán receptores de migrantes internos, esta cantidad aumente, pero no se espera como tendencia que el número aumente al interior de los hogares.

En consecuencia, es razonable prever:

- Continuación del relativo descenso de los tamaños de hogar (a una velocidad relativa menor).
- Cambios en las relaciones de dependencia familiar en el hogar debido a la disminución de la presencia de menores y aumento por la mayor presencia de adultos mayores. Obviamente a velocidades diferentes de acuerdo al nivel socio-económico del hogar.
- Aunque también es posible esperar que parte del crecimiento de adultos mayores haga aumentar también el volumen de los hogares unipersonales (a igual velocidad que antes).

Ello no solo incide en la cantidad y características de las soluciones habitacionales, sino especialmente en las capacidades económicas de acceso y mantenimiento de las viviendas, condicionando el diseño de los instrumentos

---

<sup>23</sup> Revisión 2013 con datos del Censo 2011.

para el acceso. El aumento un poco más significativo de los adultos mayores se daría relativamente en los Departamentos con menor desarrollo socio-económico. Y por el contrario en los Departamentos donde hay inmigración interna relativamente mayor (Canelones; Maldonado, por ej.), los hogares seguirían perteneciendo al ciclo vital de formación y crecimiento. Ambas situaciones serán extremos significativos para esas definiciones en materia de política de vivienda.

Como toda proyección más que un resultado exacto, se busca orientar en cuanto a un orden de magnitud, en este caso de hogares que se estima se agregarían como demanda de vivienda para el año 2020.

**Cuadro 36: Proyección de hogares que se agregarían entre 2015 y 2020.**

<b>Departamento</b>	<b>2015-2020 Proyección: método de referentes del hogar (1)</b>	<b>2015-2010 Proyección tamaño del hogar (2)</b>
<b>Montevideo</b>	15.490	15.896
<b>Artigas</b>	758	145
<b>Canelones</b>	18.713	19.213
<b>Cerro Largo</b>	1.605	1.134
<b>Colonia</b>	2.117	1.999
<b>Durazno</b>	801	420
<b>Flores</b>	478	342
<b>Florida</b>	908	542
<b>Lavalleja</b>	395	-29
<b>Maldonado</b>	6.748	7.311
<b>Paysandú</b>	1.992	1.457
<b>Río Negro</b>	971	762
<b>Rivera</b>	1.766	1.237
<b>Rocha</b>	1.663	1.577
<b>Salto</b>	2.227	1.787
<b>San José</b>	2.448	2.373
<b>Soriano</b>	762	257
<b>Tacuarembó</b>	1.251	654
<b>Treinta y Tres</b>	842	581
<b>Total</b>	<b>62.410</b>	<b>58.342</b>

(1) Tasa de referentes de hogar (jefatura de hogar) del 2011 por grupos de edad aplicadas a proyección de población por esos grupos de edades elaborada por el INE Proyecciones de población Rev. 2013

(2) Tamaño del hogar en el 2011 aplicado a población proyectada INE al 2020

**Elaboración División Evaluación - DINAVI, con datos de INE Censo 2011 y Proyecciones de población Rev. 2013**

De acuerdo a los dos métodos más usados para realizar estas estimaciones en el escenario que muestran las proyecciones de población del INE, se estima que en el entorno de los 58.000 a 62.000 hogares sería el valor de la cantidad de hogares que se agregarían en los próximos 5 años. Adicionalmente con esta misma lógica se podría considerar el fenómeno de vaciamiento de viviendas por disolución total del hogar<sup>24</sup>, que se estimó en unos 17.000 aproximadamente, dejando un saldo positivo de "agregación de hogares" entre 41.000 y 45.000 hogares.<sup>25</sup>

## **Viviendas Vacantes**

Esta dinámica demográfica y los demás factores que definen tanto desde el lado de la demanda como de la oferta de viviendas, las posibilidades de acceso, la permanencia, el cambio residencial de los hogares y el escenario de las inversiones en el stock, genera condiciones de ocupación diferenciales en el territorio.

El censo del 2011 detectó un volumen de viviendas vacías por distintos motivos, dentro de los cuales un 11 % del stock total no estaban presenten sus ocupantes – donde había ocupantes -, un 5 % de desocupación friccional – en algún momento se colocarían en el mercado – el 1 % estaban en situación ruinoso y el 3 % se definieron como vacantes. (Cuadros No. 37 y 38)

En este último caso

- No se sabe exactamente su estado de conservación.
- Una mayoría significativa están en zonas que se vacían: medio rural; pequeñas localidades; barrios periféricos.
- El 77 % son casas;
- El 7 % edificios en altura con ascensor;
- Igual proporción en los edificios sin ascensor;
- 6% en aptos de una planta y
- 3 % en locales no construidos para vivienda.

---

<sup>24</sup> Hogares unipersonales, nucleares o con integrantes mayores de 85 años.

<sup>25</sup> Claro está la dinámica del uso del stock es más compleja, pero en esta instancia "la simulación" supone además factores constantes.

- Es marginal el resto de categorías de vivienda o no son viviendas particulares.

**Cuadro 37: Condición de ocupación**

<b>Condición de Ocupación (*)</b>	<b>Casos</b>	<b>%</b>
<b>Ocupada con residentes presentes</b>	1.121.621	0,80
<b>Ocupada con residentes ausentes</b>	14.943	0,01
<b>De uso temporal</b>	133.902	0,10
<b>Para alquilar o vender</b>	37.357	0,03
<b>En construcción o reparación</b>	21.087	0,02
<b>Ruinosa, destruida o inhabitable</b>	11.106	0,01
<b>Vacante</b>	42.716	0,03
<b>Ignorado</b>	7.008	0,01
<b>Total</b>	<b>1.389.740</b>	<b>1</b>

(\*) *Del total de viviendas, particulares y colectivas.*

**Fuente: Censo 2011. INE**

En este aspecto es evidente que el stock tiene un capital construido que puede utilizarse<sup>26</sup>, pero que dicho proceso debe ser planificado de manera adecuada, especialmente atendiendo a su microlocalización y sus costos. No todas las viviendas se ubican en lugares donde es necesario disponer de ellas; no todas pueden reciclarse y su valor está dado por el terreno donde se ubican y en muchos casos la inversión posible en ellas pueda ser en un número mayor de viviendas que la original.

<sup>26</sup> Otro aspecto de esta situación es la necesidad de instrumentos legales y acciones de gestión que permitan pasar de ser consideradas viviendas "vacantes" a ser tratadas jurídicamente como viviendas "abandonadas" y el estudio de sus posibilidades de rehabilitación.

**Cuadro 38: Cantidad de viviendas y viviendas vacantes por departamento**

<i>Departamento</i>	<i>Viviendas Particulares Censo 2011</i>	<i>Viviendas vacantes Censo 2011</i>
<b>Montevideo</b>	502.332	14.562
<b>Artigas</b>	26.103	754
<b>Canelones</b>	221.594	7.221
<b>Cerro Largo</b>	35.675	999
<b>Colonia</b>	56.238	2.223
<b>Durazno</b>	22.927	788
<b>Flores</b>	10.512	300
<b>Florida</b>	29.227	1.424
<b>Lavalleja</b>	27.536	1.285
<b>Maldonado</b>	110.567	2.016
<b>Paysandú</b>	42.521	1.475
<b>Río Negro</b>	20.814	648
<b>Rivera</b>	39.750	1.382
<b>Rocha</b>	45.317	1.447
<b>Salto</b>	41.762	1.242
<b>San José</b>	42.913	1.428
<b>Soriano</b>	31.957	1.058
<b>Tacuarembó</b>	37.419	1.407
<b>Treinta y Tres</b>	21.408	987
<b>Total</b>	<b>1.366.571</b>	<b>42.646</b>

**Fuente: Censo 2011. INE**

**En resumen:**

Se estima un escenario de un poco más de 42.000 viviendas las que serían necesarias agregar al stock del año 2015 con asistencia de recursos del Estado. **Considerando las que hay que sustituir por “déficit de arrastre”** más los nuevos hogares que se agregarían al 2020, en todos los casos, bajo el supuesto de mantener constante la distribución de ingresos del año 2014. El resto podría solucionarse con recursos propios de los hogares y de acuerdo a la rotación en el uso del stock que se mantiene en condiciones adecuadas. En ello no se incluyen los programas de mantenimiento, refacción y ampliación que son necesarios para conservar la materialidad de la vivienda ni los que mejorarían las condiciones de uso de las mismas.



Es cada vez más necesario “seguir de cerca” el comportamiento de los hogares para definir las orientaciones, estrategias, contenidos y gestión en materia de política habitacional.

La “apertura” entre diferentes formas de tenencia que la realidad ha condicionado, obliga a sostener la variedad y combinación de instrumentos para el acceso a una vivienda. Y especialmente estar atentos a pensar siempre en la posibilidad de ampliarlos tanto desde la oferta como de la demanda.

Comenzar a considerar más fuertemente que hay una mayor variedad de situaciones y combinaciones definidas entre calidad habitacional, tenencia e ingreso, que la política pública debería considerar.

La gestión y el direccionamiento de los recursos requiere partir de definiciones de situaciones donde no solamente el ingreso familiar debe jugar como un valor de corte para el acceso o la exclusión de la asistencia del Estado, sino además, es cada vez más central la capacidad definida con otros recursos que tenga el hogar, incluso la propiedad, el capital humano actual y el potencial, así como el escenario del ciclo vital a futuro.

Las viviendas vacantes son un recurso que requiere una gestión muy cercana a cada realidad geográfica específica y a cada condición que el inmueble presente asociado a lo que efectivamente se valore en términos de costos y beneficios de su inversión.

### **Déficit territorial en infraestructura**

A las consideraciones de déficit habitacional ya indicadas, que están estrechamente vinculadas a las características de las viviendas, deben agregarse las consideraciones relacionadas a la cobertura en infraestructura asociada a la habitación, desde una mirada territorial.

En ese sentido, las mayores carencias se verifican en la dotación de infraestructura sanitaria, ya sea por el carácter inundable de determinados sectores urbanos, las carencias de drenaje urbano durante las precipitaciones, la

falta de sistemas de saneamiento de aguas servidas o el mal uso de los sistemas existentes.

En el país, según estimación realizada<sup>27</sup> para 18 ciudades incluida Montevideo, hay 77.214 personas y 25.136 viviendas ocupadas en áreas inundables por crecidas de ríos o arroyos. Estas zonas inundables no son homogéneas y los niveles de riesgo se definen por la conjugación de la amenaza física (la ocurrencia y frecuencia de la inundación) y la vulnerabilidad socio-territorial presente, que permite a los pobladores hacer frente a la situación con mayores o menores recursos.

En lo referente a inundaciones que podían evitarse a través de un adecuado sistema de drenaje pluvial, se identifican zonas urbanas con viviendas ubicadas en puntos bajos de la ciudad, con carencia de este sistema de alcantarillado, zonas urbanas con redes a las que las viviendas no están conectadas y tienen al interior de sus predios inadecuado sistema de drenaje y conexiones del saneamiento a las pluviales y/o de las aguas pluviales de la vivienda a la red de saneamiento, lo que conlleva a un mal funcionamiento de ambos sistemas.

Por otra parte, en lo que refiere al saneamiento cloacal, según el Censo 2011 el 58% de los hogares cuenta con redes de saneamiento para la evacuación de sus líquidos residuales y el 39% cuenta con fosa séptica o pozo negro. Esto podría percibirse como una cobertura casi total de este servicio, sin embargo, nuevamente las situaciones son heterogéneas en las distintas localidades.

**Cuadro 39: Situación de saneamiento por tipo de localidad**

	<b>N° de localidades</b>	<b>Población</b>	<b>Viviendas</b>	<b>Personas /viv</b>	<b>Población saneada</b>	<b>% pob. saneada</b>
<b>Montevideo</b>	1	1.304.729	516.458	2.5	1.064.309	82%
<b>P&gt; 10.000</b>	40	1.222.948	460.581	2.7	667.134	55%
<b>10.000&gt;P&gt; 5.000</b>	33	248.129	134.798	1.8	60.936	25%
<b>5.000&gt;P&gt; 2.500</b>	37	125.121	57.360	2.2	15.458	12%
<b>P&lt;2500</b>	505	209.337	129.044	1.6	43.509	21%
<b>Rural</b>	n/c	175.613	91.499	1.9	0	0%
<b>URUGUAY</b>	616	3.285.877	1.389.740	2.4	1.851.346	56%

**Fuente Censo INE 2011**

<sup>27</sup> MVOTMA-DINAGUA- unidad de Inundaciones y Desagües Urbanos: ¿Cuántas personas y viviendas hay en áreas inundables de las ciudades prioritarias de Uruguay?, Documento de trabajo, abril 2014, Montevideo.

En la categoría de localidades con población mayor a 10.000 habitantes, se encuentran todas las capitales departamentales del interior y muchas de las ciudades intermedias más pobladas, el total de ellas con un 55% de la población conectada a redes de saneamiento. A su vez, al interior de este grupo la situación es variada: desde localidades con relativamente amplia cobertura de la red de saneamiento, como puede ser la ciudad de Salto, a otras con escasa cobertura de este servicio, como es el caso de Minas, o ciudades con la red cloacal existente colmada, como la ciudad de Las Piedras. Por otro lado, según cálculos de OSE, existen aproximadamente 35.000 viviendas en los 18 departamentos del interior frentistas a una red de saneamiento operativa, pero que no están conectadas a ella.

La densidad de viviendas, medida en cantidad de viviendas/hectárea, es definitoria a la hora de evaluar la viabilidad económica de una red de saneamiento convencional, ya sea por lo que significa la inversión inicial, como el mantenimiento posterior. En localidades de más de 10.000 habitantes como en aquellas de entre 5.000 y 10.000 se calcula que la población nucleada con una densidad mayor a 16 viv/há es de un 50% y un 40% respectivamente. En las localidades entre 2.500 y 5.000 habitantes la distribución espacial es muy heterogénea, mientras que en las localidades de menos de 2.500 habitantes, la población nucleada en densidad mayor a 16 viviendas por hectárea representa, en promedio, solamente el 18%, por lo que no se considera económicamente viable analizar la solución de saneamiento por redes convencionales. No obstante ello, la mayor proporción de población con solución de saneamiento en este rango de ciudades (21%) respecto al rango superior (12%), puede encontrarse en la actuación de MEVIR, que históricamente se ha concentrado allí y que conjuntamente con las viviendas construye redes de colectores y sistemas de tratamiento de aguas servidas.

Por otra parte, como ya se indicó anteriormente, según datos censales, el 39% de la población cuenta con una solución de saneamiento a través de fosa séptica o de pozo negro, sin embargo estos sistemas, en su mayoría, no desempeñan la función para la cual teóricamente se los diseñó o construyó, ya que suelen tener filtraciones generadas ex profeso o por muy envejecidas que permiten el escurrimiento de las aguas negras al subsuelo, contaminando la tierra, napas freáticas y cursos de agua.

En cada uno de estos aspectos la realidad no es homogénea por lo que se requieren medidas diferenciales según el nivel de impacto y riesgo que presentan, y las características sociales ambientales y económicas involucradas.

La magnitud y el costo de todas las infraestructuras necesarias hace inviable su financiamiento en el corto plazo, lo que vuelve aún más relevante la planificación de las medidas necesarias y la búsqueda de soluciones para la prevención de posibles impactos. Para ello es necesario apoyar los instrumentos de ordenamiento territorial y coordinar las acciones con las políticas de vivienda y ambiente en curso.

Los problemas detectados se traducen en los siguientes aspectos concretos:

- 1) Existencia de viviendas públicas y privadas así como asentamientos precarios e irregulares, ubicados en zonas inundables por crecientes de los cauces o por falta de drenaje.
- 2) Zonas con redes de saneamiento ociosas donde las viviendas no están conectadas y con inadecuado sistema de drenaje. Según estimación de OSE el 10% de las viviendas frentistas a la red no están conectadas (35.000 viviendas)
- 3) Conexiones del saneamiento a las pluviales y/o de las aguas pluviales de la vivienda a la red de saneamiento.
- 4) Localidades sin red de alcantarillado convencional, con escasa densidad de población (menos de 2.500 habitantes o densidad menor a 16 viv/há).
- 5) Falta de redes de saneamiento en barrios consolidados, con vertido de aguas residuales a la vía pública.
- 6) Insuficientes camiones barométricos para atender adecuadamente todos los sistemas estáticos de saneamiento, con altos costos del servicio y falta de sitios de disposición final adecuados.
- 7) Vertimientos ilegales de barométricas en terrenos o cuerpos de agua, y vertimientos autorizados por los gobiernos departamentales que incumplen la normativa nacional.

8) Disposición final de líquidos residuales provenientes de sistemas de alcantarillado sin tratamiento en las ciudades del litoral que por su ubicación aún han quedado relegadas (Salto, Paysandú, Colonia del Sacramento, Carmelo, Dolores y Mercedes).

9) Demanda por construcción de vivienda nueva, en régimen de cooperativas, en localidades con baja cobertura de redes de saneamiento (Canelones y Colonia por ejemplo) o sin alcantarillado (Nueva Palmira).

DINAGUA y DINAVI han realizado avances en la materia:

1) Apoyo al Plan Nacional de Relocalizaciones:

- Definición de ciudades prioritarias para la intervención
- Estudios de inundabilidad de casos particulares,

2) Cartera de Inmuebles para Vivienda de Interés Social

- Elaboración de protocolos para evaluación de terrenos
- Evaluación de 116 padrones en el último quinquenio.

3) Vivienda pública en zona inundable: Estimación del número de complejos de vivienda ubicados en zonas inundables por desbordes de ríos y arroyos

4) Mapas de riesgo de inundación: Elaboración de los mapas de riesgo de las principales ciudades, para la identificación de viviendas con riesgo de inundación.

5) Planes de aguas urbanas de Ciudad del Plata, Salto y Young: Elaboración de planes integrales de aguas urbanas, vinculados a los planes locales de ordenamiento territorial, como experiencias piloto

6) Sistemas de saneamiento:

- Relevamiento, evaluación y propuesta de gestión de los sistemas de saneamiento implementados por MEVIR.
- Relevamiento del stock de camiones barométricas y sitios de disposición final de efluentes domésticos.
- Estudio preliminar de sistemas de saneamiento alternativos a la red de OSE.

- Protocolo de factibilidad de saneamiento para cooperativas financiadas por el MVOTMA y para conjuntos habitacionales de MEVIR.

## **PROPUESTAS**

El objetivo general en el marco de la política de aguas, es contribuir desde la reducción de riesgo y las mejoras de las infraestructuras de las aguas urbanas, a la construcción de un hábitat seguro, sustentable e inclusivo.

En relación al saneamiento se trata de asegurar la universalidad del acceso, sobre la base de que las razones de orden social priman por sobre las de orden económico.

Por otra parte se proponen como objetivos específicos:

- Adecuada localización de las viviendas públicas de interés social, considerando la inundabilidad de los predios, y la factibilidad de evacuación de los efluentes.
- Incorporación de terrenos no inundables a la cartera de tierras.
- Aprovechamiento eficiente de predios de grandes dimensiones con sectores inundables.
- Medidas de adaptación de viviendas localizadas en zonas de riesgo medio de inundación.
- Identificación y tipificación de complejos habitacionales en zonas inundables.
- Aprovechamiento de la red de saneamiento y de agua potable, además de una adecuada conexión a red de pluviales, evitando conflictos de intrusión.
- Brindar soluciones de saneamiento adecuado según las características de la situación, en particular para la vivienda de interés social.

Proyectos propuestos

- Evaluación de inundabilidad de predios para la cartera de tierras.

- Identificación y tipificación de complejos habitacionales en zonas inundables por niveles de riesgo. Elaboración de alternativas de adaptación según nivel de riesgo.
- Programa piloto de conexiones integrales en el que incorporen de forma conjunta las conexiones de saneamiento, agua potable y drenaje. (Ej. Plan Young)
- Medidas de adaptación de la vivienda a los eventos de inundación en ciudades que cuenten con Mapa de Riesgo de Inundación (MDRI), con aplicación en dos ciudades de forma piloto.
- Soluciones de saneamiento para las localidades menores a 5.000 habitantes no atendidas por redes de alcantarillado de OSE y conjuntos habitacionales de la cartera pública.
- Estudio de recolección y disposición final de sistemas estáticos (barométricas).
- Programa de conexiones integrales al saneamiento en coordinación con OSE.
- Unificación de la normativa de sanitaria interna con los gobiernos departamentales.
- Evaluación de tecnologías apropiadas de tratamiento y disposición final, y creación de manuales técnicos de sistemas alternativos a la red de alcantarillado para técnicos y/o tomadores de decisión (Institutos de Asistencia Técnica, Intendencias, ANV, etc)
- Elaboración de un Plan Nacional de Saneamiento, que brinde soluciones técnicas de conducción y tratamiento sustentables en función de los distintos contextos de aplicación (densidades, tipos de suelo, tipo de disposición final, etc.).
- Campañas de difusión y sensibilización sobre los sistemas de saneamiento y el uso eficiente del agua.

## **IV. Plan Quinquenal 2015-2019**

---

### **IV.a. Objetivos Transversales**

#### **Potenciar la utilización de áreas urbanas consolidadas y servidas para la implantación de vivienda**

Las políticas urbano habitacionales resultan fundamentales para poder consolidar el proceso de integración social y económica en el territorio, superando inequidades en el acceso al uso y goce de la vivienda y la ciudad, especialmente de los sectores más vulnerables de la sociedad.

Se continuará con la oferta de suelo para vivienda de interés social en el marco de las carteras de inmuebles, procurando la utilización intensiva de la ciudad existente, en particular de las áreas vacantes o subutilizadas de las zonas urbanas centrales e intermedias para uso residencial, limitando la expansión urbana evitando intervenciones de baja densidad, excesivo consumo del suelo y extensión innecesaria de las redes de infraestructura.

Se promoverá un tejido residencial con características híbridas y multifuncionales, en lo social, lo económico y lo habitacional, promoviendo la mezcla de usos y características tipo-morfológicas diversas que colaboren con la integración social. Se buscará potenciar la capacidad instalada en cuanto a servicios e infraestructuras. En función de ello se promoverá la localización de los programas de vivienda en las áreas vacantes y con infraestructuras subutilizadas, así como recalificar las centralidades urbanas con criterios de conservación urbano-arquitectónicos.

La COAVI ha hecho énfasis en "... la planificación como el instrumento imprescindible para el crecimiento de las ciudades. En este sentido, se entiende que este crecimiento tiene que ser en áreas urbanas y con servicios (...) Si bien la tierra con servicios tiende a ser más cara hay que entender que el costo de urbanizar tierras periféricas es mucho más alto (...) además de muchos otros



costos indirectos y perjuicios que trae consigo generar vivienda en tierras periféricas...”<sup>28</sup>.

### **Fortalecer la política de acceso a tierras con todos los servicios**

Se asume la función social de la propiedad, en particular del suelo urbanizado, a partir del concepto que el suelo como tal es un valor que implica al conjunto de la sociedad, que es generado por ella, y que su usufructo implica tanto derechos como obligaciones. El desarrollo de mecanismos para el acceso y permanencia responsable al suelo coadyuva a desalentar la ocupación informal del territorio.

Todos los inmuebles adjudicados por la CIVIS o mediante instrumentos análogos y coordinados con la misma, tales como las Carteras de inmuebles de escala departamentales, cumplen un fin social en tanto facilitan el acceso a las infraestructuras y servicios urbanos adecuados a los sectores que no lo pueden hacer por sí mismos. Por tanto, es una responsabilidad el mejor aprovechamiento social y urbanístico de los mismos.

En este sentido, es muy importante una evaluación de viabilidad urbana y capacidad de utilización para destino habitacional, a efectos de utilizarse en el óptimo de edificabilidad de cada predio, priorizando criterios de intensificación de las estructuras urbanas existentes.

Cabe acotar en este objetivo el rol que debe jugar el resto del Estado, al consentir las desafectaciones que se le soliciten de los inmuebles que le son prescindibles.

Se consolidará e incrementará la cartera de tierras a nivel nacional, estimulando la constitución de carteras departamentales, y que los inmuebles que integren las carteras de las Intendencias sean estudiados y analizados con los mismos criterios y parámetros de modo que toda la oferta pública de tierras se integre con inmuebles de la misma calidad.

Se fortalecerá la coordinación y complementación con los organismos responsables de dotar de servicios a las tierras de manera fluida y permanente.

---

<sup>28</sup> Documento COAVI Julio 2015

Se buscará revertir los procesos de vaciamiento de las zonas centrales de las ciudades y lograr soluciones legales a la problemática de los inmuebles abandonados.

Se promoverá la utilización intensiva de ciudad consolidada a través del estudio de aptitud de los inmuebles que integran la cartera de tierras para planificar programas habitacionales que fomenten la inclusión socio-territorial. Conforme a lo dispuesto en la ley, solo pueden integrar dicha cartera, inmuebles aptos para la construcción de vivienda ubicados en zonas de la ciudad que cuenten con los servicios correspondientes (saneamiento, agua potable, energía eléctrica), lo que supone un trabajo coordinado con otras direcciones del Ministerio (DINOT, DINAGUA, DINAMA), con otros organismos del Estado (OSE, UTE), y muy especialmente con los Gobiernos Departamentales que deben utilizar los mismos criterios a la hora de definir la tierra apta.

Se debe analizar la aptitud desde el punto de vista jurídico y tributario de esos inmuebles a través de los estudios e información correspondiente.

### **Potenciar la articulación interinstitucional para desarrollar proyectos habitacionales integradores**

Este Plan Quinquenal se propone avanzar en las formas de inter-institucionalidad, dado que las realidades sociales y urbanas no pueden ser abordadas desde una única perspectiva, ni desde un único actor institucional.

El escenario de actuaciones interinstitucionales e integrales es múltiple. Por un lado, lo que refiere al propio Ministerio, en la imbricación necesaria entre ambiente, agua, ordenamiento y vivienda, lo que remite a una perspectiva que atraviesa planes y programas desde el desarrollo sustentable y con equidad social.

En segundo término, la articulación y consolidación del propio sistema público de vivienda, incorporando nuevos actores. En este sentido, se continuara avanzando en su consolidación y complementariedad. La DINAVI con ANV, el PMB, Plan Juntos, MEVIR, y BHU definirán acciones y proyectos asociados que contribuyan en la implementación de una variada y no superpuesta gama de ofertas habitacionales para el conjunto de la población en sus más diversas realidades.

En tercer término, la política de vivienda en tanto política social se articula con el conjunto de prestaciones y servicios del sistema de protección social. Los espacios de coordinación e interacción son múltiples, dado que los viejos y nuevos problemas sociales no pueden ser abordados desde acciones fragmentadas del Estado, sino en forma integral y concertada. Sin un esfuerzo sostenido de planificación y acción conjunta entre los diversos actores institucionales, -articulando el nivel central, departamental y local-, no es posible la actuación con los diversos sectores de la población con necesidades insatisfechas. El MVOTMA, junto con los organismos del Consejo Nacional de Políticas Sociales se propone la acción concertada para la promoción del desarrollo humano inclusivo y sustentable, en la búsqueda de la igualdad social.

En tercer lugar, es necesario concertar acciones interinstitucionales con el conjunto de actores, que influyen en la construcción de infraestructura y servicios tales como OSE, UTE, MTOP, Intendencias.

### **Diseñar e implementar programas habitacionales con perspectiva de derechos que contemplen la heterogeneidad de los hogares destinatarios y evitar todo tipo de discriminación**

- Derecho a la vivienda y derecho a la ciudad.

Los planes quinquenales desde 2005 han recogido el derecho a la vivienda digna como mandato constitucional y como expresión del alineamiento de nuestro país a la Declaración Universal de los Derechos Humanos y más concretamente al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PISSC) de Costa Rica. La observación N° 4 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales sobre el derecho a una vivienda adecuada avanza sobre sus componentes los que resultan en criterios orientadores para los gobiernos a la hora de definir políticas:

- 1. **Seguridad jurídica:** Todas las personas deben gozar de cierto grado de seguridad jurídica de tenencia que les garantice una protección legal contra el desahucio, el hostigamiento u otras amenazas...
- 2. **Disponibilidad de servicios, materiales e infraestructuras.** Todos los beneficiarios del derecho a una vivienda adecuada deben tener acceso a recursos naturales y comunes, agua potable, energía para la cocina, calefacción y alumbrado, instalaciones sanitarias y de aseo, almacenamiento de alimentos, eliminación de deshechos, drenaje y servicios de emergencia.
- 3. **Gastos de vivienda soportables.** Los gastos personales o del hogar que entraña la vivienda deben ser de un nivel que no impida ni comprometa el logro y la satisfacción de otras necesidades básicas...
- 4. **Vivienda habitable.** ... Debe ofrecer espacio adecuado a sus ocupantes y protegerlos del frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento y otros peligros para la salud, riesgos estructurales y vectores de enfermedad. Debe garantizar también la seguridad física de los ocupantes.
- 5. **Vivienda asequible...** Debe concederse a los grupos en situación de desventaja un acceso pleno y sostenible a los recursos adecuados para conseguir una vivienda. Debe garantizarse una cierta prioridad en la esfera de la vivienda a los grupos desfavorecidos como personas de edad, los niños, los incapacitados físicos, los enfermos desahuciados, las personas infectadas de VIH, las personas con problemas médicos persistentes, los enfermos mentales, las víctimas de desastres naturales, las personas que viven en zonas en que suelen producirse desastres ...”
- 6. **Lugar.** La vivienda adecuada debe encontrarse en un lugar que permita el acceso a centros de empleo, servicios de atención de salud, guarderías, escuelas y otros servicios sociales. La vivienda no debe construirse en lugares contaminados ni en la proximidad inmediata de fuentes de contaminación que pongan en peligro el derecho a la salud de los habitantes.
- 7. **Adecuación cultural de la vivienda.** La manera en que se construye la vivienda y las políticas en que se apoyan deben permitir una adecuada expresión de la identidad cultural y la diversidad de la vivienda. ....<sup>29</sup>

En primer lugar, la enumeración de las condiciones de una vivienda adecuada, si bien expresan una gran amplitud, resultan una guía concreta para contrastar los programas y proyectos existentes y aquellos nuevos que se formulen. Interesa precisar, que las definiciones internacionales ponen énfasis en la tenencia segura, más que la vivienda en “propiedad”, pues ésta constituye sólo una de las

<sup>29</sup> Naciones Unidas, Recopilación de Observaciones Generales y recomendaciones generales adoptados por órganos creados en virtud de los tratados de Derechos Humanos: pág. 21, 2004.

posibles modalidades en el ejercicio del derecho a la vivienda. El arrendamiento con contratos firmados y con garantía de alquiler, los contratos de uso y goce del cooperativismo o el usufructo de las viviendas para pasivos, son también modalidades de tenencia segura. La visión más frecuente ha reducido el ejercicio **del derecho a la vivienda, a la vivienda en "propiedad"** (que en la realidad está muchas veces hipotecada y sujeta a la amortización de un préstamo), desvalorizando las otras modalidades de tenencia, en especial las vinculadas al arrendamiento.

En segundo lugar, el derecho a la vivienda adecuada, tal como ha sido especificado, va necesariamente inscribiéndose en un derecho más abarcativo y complejo, el derecho a la ciudad. Las profundas transformaciones de las dinámicas poblacionales a las que hemos asistido a nivel mundial, dan cuenta de un crecimiento permanente de la urbanización, mayoritariamente desarticulado y acompañando por procesos de segregación socio-residencial como consecuencia de sociedades más desiguales que se han conformado en las últimas décadas del siglo XX y el comienzo del siglo XXI.

El derecho a la ciudad aparece ligado al ideal de ciudad inclusiva, compacta, planificada, equilibrada y ambientalmente sustentable. *"Este derecho es interdependiente de todos los derechos reconocidos y concebidos integralmente, y por lo tanto incluye todos los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales, que ya están reglamentados en los tratados internacionales de derechos humanos. El derecho a la ciudad no es un derecho más, es la materialización en el espacio urbano de los derechos existentes."*<sup>30</sup>.

Se formula en términos colectivos y no individuales, *"se trata de un derecho de las personas y las comunidades de apropiarse del entorno en el que viven y desarrollar capacidades para transformarlo según sus posibilidades y anhelos..."*<sup>31</sup>, configurando un poder democrático para dirigir el proceso de urbanización. La Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sustentable (Ley 18.308 del 18/06/2008) de nuestro marco jurídico se alinea con este enfoque e introduce instrumentos para generar espacios de participación democrática para la construcción y reorganización del territorio urbano/ rural. Si bien los procesos de reestructuración del capitalismo global influyen en los mercados inmobiliarios y

---

<sup>30</sup> ONU Hábitat. Construcción de ciudades más equitativas: políticas públicas para la inclusión en América Latina. Disponible [www.onuhabitat.org](http://www.onuhabitat.org)

<sup>31</sup> Harvey, D. Ciudades Rebeldes, pág. 2008.

financieros locales,- siendo éstos proclives a generar altas tasas rentabilidad-, las acciones estatales (nacionales y locales) y de la sociedad civil contrarrestan sus efectos más destructivos. En este contexto, el derecho a la ciudad se afirma como el desafío de las sociedades a relacionar en forma integradora, población, recursos, medio ambiente, relaciones económicas y calidad de vida, procurando el ejercicio pleno de la ciudadanía y un disfrute democrático y equitativo de los recursos, bienes y servicios que las ciudades producen y recrean.

A los efectos de dar cumplimiento a las obligaciones que demanda la cobertura de los derechos humanos, en materia de crear un hábitat adecuado para todas las personas, el Ministerio debe desarrollar diferentes acciones para asegurar que todas las situaciones problemáticas que tienen los hogares en materia habitacional, todas las soluciones que puedan tener y los mecanismos necesarios para acceder a ellos se sostengan en el tiempo. El cumplimiento de los derechos en materia habitacional tiene un componente importante en el diseño de políticas, instrumentos y gestión que garanticen el acceso de todos los habitantes.

- La perspectiva de género en las políticas de vivienda y hábitat

La igualdad efectiva entre mujeres y hombres aparece cada vez más como un objetivo transversal, de justicia social y una exigencia democrática para todos los programas habitacionales a desarrollar. Si bien ha sido lenta la toma de conciencia sobre la potencialidad de las políticas públicas (y en particular de las políticas sociales) para su logro, se asume que las intervenciones que se realizan desde ellas -por decisión u omisión- incide sobre personas, territorios, estructuras y relaciones.

Para ello se fortalecerán aspectos vinculados a la perspectiva de género y generaciones así como las de educación, procedencia étnico/racial, nivel socio-económico, identidad **sexual, discapacidad, o creencias religiosas, etc. (...) en el** diseño y la implementación de las políticas y programas del Ministerio en todas sus áreas.

## **Consolidar la perspectiva de eficiencia energética en las políticas de vivienda y hábitat.**

En el marco de la Política Energética Uruguay 2030 y del Plan Nacional de Eficiencia Energética, el MVOTMA continuará trabajando en las líneas de acción que faciliten el acceso seguro a la energía, y desarrollando nuevas líneas, que apunten a la incorporación de energías renovables, impulsando la eficiencia energética residencial en el Sistema Público de Vivienda, considerando aspectos multidimensionales, económicos, tecnológicos, ambientales, culturales, éticos y sociales.

El uso eficiente de la energía genera condiciones favorables para asegurar un igual o superior nivel de calidad de vida con una disminución de los impactos ambientales negativos, cuyo alcance abarca la generación, transmisión, distribución y consumo de energía.

## **Mejora de las capacidades de gestión del MVOTMA en clave de calificación y profesionalización de sus recursos humanos para optimizar su inserción e incidencia socio territorial**

Los cambios en las situaciones habitacionales que se presentan en el territorio exigen un abordaje en clave de proximidad en la gestión de las distintas dependencias del Ministerio, requiriendo que estas sean más eficaces y eficientes para elaborar las respuestas que se ajusten a las diversidades que se presentan en cada caso.

La formación continua de los funcionarios, es un elemento central en el marco de la reestructura y el proceso de descentralización de todos los programas en las unidades de gestión regionales. Se entiende oportuno fortalecer procesos de información y comunicación que les permita mejorar su desempeño en la ejecución de la política pública habitacional.

Se implementarán protocolos administrativos que garanticen estándares de calidad en términos de celeridad, toma de decisiones y resultados, acortando las brechas entre los plazos institucionales y las necesidades de la población destinataria, sin detrimento de las garantías de gestión y la calidad del servicio.

## **IV.b. Objetivos de la DINAVI**

- Diseñar e implementar programas habitacionales que contemplen la heterogeneidad de los hogares destinatarios y faciliten el acceso y la permanencia en la solución habitacional.
- Rehabilitar áreas degradadas del tejido formal e informal a través de acciones integrales desde la escala de la vivienda al espacio urbano, en consonancia con las previsiones de la planificación y el ordenamiento territorial.
- Revertir las situaciones de precariedad socio - habitacional de los sectores de mayor vulnerabilidad.
- Facilitar el acceso y la permanencia en la vivienda en la modalidad de alquiler
- Desarrollar e implementar acciones y programas que fomenten la participación del sector privado en el aumento del stock habitacional en especial al destinado al mercado de alquileres.
- Mejorar la calidad de vida de la población que vive y/o trabaja en el medio rural, con énfasis en los sectores más vulnerables.

### **Diseñar e implementar programas habitacionales que contemplen la heterogeneidad de los hogares destinatarios y faciliten el acceso y la permanencia en la solución habitacional.**

A los efectos de una comprensión clara de este objetivo se diferenciarán los programas que generan nueva oferta de aquellos que mejoran el stock existente.

#### ***Programas que generan una nueva oferta:***

##### ***1. Cooperativas de ayuda mutua, ahorro y préstamo y Fondos Sociales***

Son formas consolidadas de producción social de la vivienda y hábitat a través de la autogestión de grupos organizados.

El crecimiento sostenido del cooperativismo en la última década hace que sea necesario:

- Mejorar la gestión del programa en sus diversas etapas y en la totalidad de los actores intervinientes (descentralización del estudio de viabilidad de tierra, declaración jurada para la presentación de proyectos ejecutivos, etc.).
- Contralor de los IAT en sus aspectos cuantitativos y cualitativos (capacidad de contratación simultánea, calidad del asesoramiento).



- Instrumentación de las auditorías.
- Formación continua mediante la realización de talleres para la mejora del programa, con participación de instituciones, IATs y Federaciones (asesoramiento interdisciplinar de los IATs, evaluación de la Ayuda Mutua en términos de productividad, capital social, administración directa y ahorro previo, aspectos económicos - financieros de la obra y el préstamo, entre otros).
- Promover instancias para el debate y la realización de ajustes en la reglamentación del programa.
- Ajuste de los mecanismos que contribuyen al fortalecimiento de la cultura de pago.

Con respecto a los Fondos Sociales se estudiarán mecanismos que contribuyan a mejorar su funcionamiento:

- Instrumentación del Registro de Fondos Sociales
- Revisión del marco legal y estatutario que permita diversificar sus cometidos.

## ***2. Autoconstrucción asistida en terreno público y en terreno privado***

Es una forma de edificación que se realiza mediante la inversión directa de trabajo por los propios usuarios, la que puede ser complementada con ayuda voluntaria de organizaciones o grupos familiares y dispone además de un equipo técnico aportado por DINAVI.

- Se dispondrá de tierra de la CIVIS a los efectos de realizar llamados públicos a personas y familias para adjudicar lotes con servicios y financiamiento.
- Se ajustarán los montos de préstamo para adecuarlos a los costos de construcción.
- Se diversificarán las tipologías de vivienda económica propuestas por el MVOTMA.
- Se avanzará en el diseño de una tipología para densificación en altura.

En particular, para la modalidad de Autoconstrucción Asistida en terreno público, se mantendrá la disposición a conveniar con los gobiernos departamentales una vez que se verifique el cumplimiento de todos los requerimientos previstos en el reglamento operativo del programa.

En la modalidad de Autoconstrucción Asistida en terreno privado se avanzará en el diseño de un protocolo de actuación con el Banco de Previsión Social para la regularización de las deudas por aportes de las construcciones ya existentes.

Adicionalmente a los convenios con las Intendencias Departamentales, la DINAVI gestionará la ejecución de este programa con MEVIR en aquellas localidades en las que este organismo esté interviniendo.

### **3. Construcción de conjuntos habitacionales para jubilados y pensionistas del Banco de Previsión Social**

Son unidades que se destinan al uso y goce de aquellos beneficiarios del BPS cuyo ingreso total familiar no supere las 12 UR.

Estos conjuntos se ejecutan por parte de empresas constructoras a través de licitaciones públicas, que se localizan en el territorio de acuerdo a las prioridades que va definiendo la Comisión Consultiva integrada por un representante del Directorio del BPS, un representante de Organización Nacional de Jubilados y Pensionistas del Uruguay (ONAJPU) y un representante de la DINAVI.

En este período la cobertura llegará a jubilados y pensionistas de pequeñas localidades a partir de convenios DINAVI - MEVIR.

Así como también se construirán unidades de un dormitorio en los complejos de viviendas para población activa, promoviendo la integración intergeneracional.

### **4 Construcción de conjuntos habitacionales para población activa**

Son conjuntos que se continuarán ejecutando por empresas constructoras a través de licitaciones públicas, ubicadas en consistencia con los objetivos transversales de localización en áreas consolidadas de las ciudades.

Las modalidades de licitación serán dos:

- a) Precio – Proyecto - Terreno (PPT) y
- b) Precio – Proyecto (PP), con terreno de la CIVIS.

Las modalidades de acceso serán dos:

- o alquiler con opción a compra, ampliando la cobertura a familias que tienen capacidad de pago y no de ahorro previo y
- o compraventa con préstamo con garantía hipotecaria para familias que integran un ahorro previo.

### **Programas que intervienen sobre el stock habitacional existente**

Entre las acciones sobre el stock existente se distinguirán aquellas que refieren a la mejora, ampliación o refacción de vivienda con problemas de déficit cualitativo o con necesidades de mantenimiento y la compra de vivienda usada.

### ***Programas de Mejora, ampliación o refacción***

#### ***1 Rehabilitación urbana***

- Se extenderá el programa a nivel nacional con acciones dirigidas a propietarios/inquilinos con ingresos medios y bajos que se ubican en áreas consolidadas de la ciudad, y que tienen necesidad de mantener o mejorar la materialidad de su vivienda y en algunos casos ampliar la capacidad de uso de las mismas; tanto en modalidad de propiedad horizontal como en propiedad común.
- Este programa supone además del préstamo, la posibilidad del subsidio para la intervención en fachada por el impacto en el entorno barrial.

#### ***2 Mejora de la vivienda***

- Se desarrollarán acciones de mejora que garanticen condiciones básicas de habitabilidad para población vulnerable, aportando canasta de materiales, asistencia técnica y mano de obra, para la realización de obras menores.

#### ***3 Microcrédito para refacción y mejora***

- *Tu Casa como la Soñaste*. La ejecución del programa se mantendrá en el ámbito de la ANV, y consiste en facilitar el acceso a un crédito a bajo costo para compra de materiales y contratación de mano de obra.
- Préstamos blandos para mejora y refacción de vivienda para población con ingresos bajos y capacidad de pago.

### ***Programas para la adquisición de vivienda existente***

Con el fin de aprovechar el stock existente se realizarán llamados para posibilitar el acceso a las mismas mediante subsidio y préstamos de FONAVI o de instituciones financieras.

Se realizará un seguimiento exhaustivo de los valores de mercado a efectos de definir las condiciones y los criterios para el acceso a estos préstamos y que los mismos no generen distorsiones en el mercado.

Se estudiarán los mecanismos para facilitar la cesión de cuotas sociales con derecho de uso y goce sobre unidades libres en cooperativas de vivienda de usuarios.

### **Rehabilitar áreas degradadas del tejido formal e informal a través de acciones integrales desde la escala de la vivienda al espacio urbano, en consonancia con los planes locales de ordenamiento territorial**

- Se fortalecerá la gestión de la "Cartera de Inmuebles para Viviendas de Interés Social" (CIVIS), creada por Ley N° 18.362, del 06 de octubre de 2008.
- Se adquirirán inmuebles aptos para la construcción de viviendas y servicios habitacionales a efectos de ejecutar los proyectos y programas previstos en este Plan Quinquenal de Vivienda.
- Se continuará la afectación inmuebles con destino a la ejecución de los planes de vivienda, pudiendo ser los de su propiedad, los que adquiera para tal fin a través de los distintos modos, los pertenecientes al dominio público o privado del Estado o los que hubiere mediante convenios con agentes públicos o privados, personas físicas o jurídicas, de acuerdo a las condiciones y modalidades establecidas en la ley N° 18.362
- Se continuarán realizando todas las acciones necesarias para la regularización de los inmuebles que no revistan la calidad de aptos o no cumplan con lo establecido en las normas o instrumentos de ordenamiento territorial aplicable, o no cuenten con las condiciones ambientales adecuadas, previo a la adjudicación del inmueble a cualquier programa de vivienda.
- Se buscará mejorar los instrumentos legales para la adquisición de inmuebles del ámbito privado, contemplando el acceso a predios abandonados o en desuso.

- Se analizarán los instrumentos legales o reglamentarios que aseguren el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 65 de la LOTDS, referido a la prescripción adquisitiva.
- Se optimizará la coordinación y gestión interinstitucionales en la transferencia de tierras e inmuebles, agilizando los mecanismos de desafectación de los organismos de origen.
- Se creará un grupo de trabajo intra institucional con las direcciones de DINOT, DINAMA y DINAGUA a los efectos de estudiar la tierra que ingrese a la cartera de inmuebles desde una mirada interdisciplinar y planificar integralmente las intervenciones a realizarse en el territorio.
- Se fortalecerán las coordinaciones y acuerdos a desarrollarse con los gobiernos departamentales a los efectos de contribuir mutuamente en la consolidación de programas que apunten al mejoramiento de los barrios en la dotación de infraestructura y servicios, así como el mejoramiento de los espacios públicos y la afectación de inmuebles para la CIVIS.
- Se profundizarán los acuerdos y coordinaciones con los Entes del Estado para dotar de servicios a los predios de CIVIS.

### **Revertir las situaciones de precariedad socio - habitacional de los sectores de mayor vulnerabilidad**

La pobreza tiene múltiples causas y dimensiones de acuerdo al marco teórico con que se defina e indicadores con que se la mida, pero la precariedad habitacional es una de sus expresiones más visibles y nítidas. La exclusión socio-territorial y la precariedad habitacional forman parte de una misma y compleja realidad a ser abordada desde el ámbito de las políticas públicas y las políticas sociales en particular.

En ese marco, el abordaje de la problemática habitacional de los sectores de pobreza es una tarea que no podemos abordar desde el MVOTMA en solitario, sino continuar profundizando actuaciones en conjunto con los actores territoriales y nacionales.

Esta conceptualización es coincidente en líneas generales con el documento-síntesis del Grupo de trabajo de la Comisión Asesora de Vivienda (COAVI) que abordó esta temática en junio- julio 2015.

- El **Plan Juntos** se integrará a la institucionalidad del MVOTMA, en estrecha relación con la DINAVI. Se dará continuidad a los proyectos de nueva oferta de vivienda en ejecución. No obstante, se irá direccionando la fortaleza de su accionar para la atención de la demanda dispersa.
- Se buscará complementar y readecuar a los nuevos desafíos los aportes más estructurantes del Programa de Mejoramiento de Barrios (PMB-PIAI) cuya experticia es la construcción de infraestructuras y equipamiento social; el Plan Nacional de Relocalización (PNR) que ha acumulado experiencia en la relocalización de familias con proyectos en clave de **integralidad, con los aportes del "Plan socio-habitacional Juntos" (Plan Juntos)** cuyo énfasis han sido la organización de grupos y familias en situación de pobreza en la ayuda mutua y la autoconstrucción y la Agencia Nacional de Vivienda (ANV) cuya experticia se ha desarrollado, tanto en la compra de vivienda usada para el PMB y PNR, así como en las acciones de refacción y mejora de vivienda para situaciones sociales críticas.
- **Participación asociada de la DINAVI con los programas de "proximidad"** (Cercanías, Uruguay Crece Contigo (UCC) y Jóvenes en Red).
- **Plan Nacional de Relocalización (PNR).** Tanto en los proyectos en gestión como en los nuevos proyectos a desarrollar asociados con las intendencias se redefinirán los acuerdos de trabajo, elaborando un nuevo cronograma de ejecución. Se ajustará el reglamento operativo de acuerdo a las lecciones aprendidas, mejorando las guías y protocolos de actuación para orientar el trabajo de los equipos técnicos contratados. A partir de la entrada en vigencia de este Plan Quinquenal, se abrirá un nuevo plazo para la presentación de nuevas propuestas de realojo por parte de las intendencias u otros actores públicos.
- **Programa de Mejoramiento de Barrios (PMB).** El PMB ha crecido a través de su experiencia en el trabajo colaborativo realizado con diversos organismos. Esta característica del Programa, abierto a colaborar en proyectos interinstitucionales ha permitido transferencia de conocimiento en ambos sentidos con las contrapartes, y continuará siendo uno de los ejes de trabajo.

Atendiendo a la necesidad de dar continuidad a una gran cantidad de proyectos iniciados en el período anterior, debe considerarse el importante volumen de

inversiones que ello implica y la creciente complejización de las intervenciones en áreas cada vez mayores y con mayores requerimientos de articulación interinstitucional. Por tal motivo, en los años próximos se establecerá como estrategia la etapabilidad de los procesos, de forma tal que sea posible atender la mayor cantidad de proyectos simultáneamente. Esto permitirá a su vez hacer confluir otras fuentes de financiamiento a medida que avanzan las obras.

Otra estrategia de optimización de recursos que se continuará es la separación de licitaciones de obras en al menos dos de sus rubros principales: infraestructuras y arquitectura.

Otra línea de trabajo explorada en el período anterior y que será continuada en el próximo quinquenio es la compra de viviendas usadas como alternativa a la construcción de realojos. Esta solución requiere un trabajo diferente de acompañamiento a las familias, y no es apto para todos los casos, pero ofrece mayor rapidez y flexibilidad, a la vez que permite al Programa alinearse más con el objetivo general de utilizar y densificar áreas urbanas consolidadas y con servicios.

Se comenzará con la implementación del Fondo de Iniciativas Barriales, con el objetivo de desarrollar proyectos que tiendan a fortalecer el capital social y humano, trabajando específicamente sobre cinco dimensiones principales: la apropiación del espacio público, la integración socio-urbana, la convivencia, la organización barrial y la identidad barrial.

Se implementará el Componente 2 (revitalización de áreas urbanas degradadas) del PMB, al igual que en Goes en otros barrios consolidados, donde se realizarán importantes acciones de carácter territorial.

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

Se fortalecerán las capacidades de gestión de las comunidades locales, factor clave de todo trabajo de intervención territorial, cuya participación ha demostrado ser fundamental para el éxito y la sostenibilidad del proceso de mejora barrial en una perspectiva de derechos.

## ***Atención a la demanda dispersa***

La demanda dispersa, refiere a hogares con situación social crítica y precariedad habitacional que son derivados por programas o instituciones para la atención puntual de su situación habitacional. Esta forma de intervención dará continuidad a las prestaciones en el área de vivienda que el MVOTMA aportó a los Programas de Proximidad y a otras intervenciones que se han requerido en forma urgente para población con diversas vulnerabilidades, en especial las vinculadas a problemáticas sanitarias graves. Este conjunto de instrumentos previamente desarrollados, serán progresivamente derivados al trabajo coordinado con el Plan Juntos. De esta manera, la acción edilicia y grupal, se complementará con asesoramiento y/o acciones jurídicas que apunten a la regularización dominial en los casos que la misma sea pertinente. Cabe aclarar que el conjunto de instrumentos desarrollados desde DINAVI para dar respuesta a la demanda de los Programas de Proximidad continuará vigente pero será progresivamente sustituida por el trabajo coordinado con Plan Juntos.

### **Aspectos metodológicos: programas de proximidad + proyecto grupal/comunitario de mejora habitacional**

Los Programas de Proximidad (Cercanías, UCC y Jóvenes en Red) han llevado adelante una modalidad de acompañamiento familiar o personal, según las características de los sujetos de su abordaje, sus metas y los plazos preestablecidos. La acción grupal o comunitaria no ha sido un eje de trabajo, a **excepción del programa "Jóvenes en Red"**. La idea fundamental de esta nueva propuesta es incorporar el trabajo grupal con los participantes para la autoconstrucción y/o ayuda mutua de sus mejoras habitacionales. Se trata de colocar la prestación en vivienda como un fin y un medio al mismo tiempo. No se está proponiendo una contrapartida, se está reinventando una metodología que produce materialidad y al mismo tiempo hace posible caminos de autovaloración individual y colectiva, reapropiación del hábitat y generación de posibilidades para emprender trayectorias diferentes para sus propias vidas. La autoconstrucción y/o ayuda mutua y sus múltiples combinaciones, deben utilizarse como medio para el desarrollo de variados aprendizajes, además de conocimientos de construcción, se procurará promover experiencias positivas de socialización, cooperación, resolución no violenta de conflictos, reflexión crítica, entre otras.



Esta propuesta supone la simultaneidad del acompañamiento familiar con la intervención en vivienda, para superar una de las mayores dificultades del periodo pasado. Para lo que es fundamental construir acuerdos claros de trabajo entre la DINAVI- la Coordinación de los Programas de Proximidad y el Plan Juntos, que permitan llevar delante los cambios propuestos en la modalidad de trabajo.

### ***Intervención en áreas territoriales críticas con proyectos interinstitucionales en clave de integración social***

La propuesta consiste en intervenir en aquellas áreas segregadas de la ciudad con déficit tanto en servicios públicos y equipamiento sociales, como con un alto porcentaje de hogares en condiciones de precariedad habitacional que cuenten con potencialidades para la inclusión socio-urbana. Estas áreas se definirán en principio a partir de los estudios ya realizados, la cartera de proyectos PMB-PIAI (cuyo entorno presenta similares características) en las zonas que se definan de común acuerdo con el conjunto de instituciones nacionales, departamentales y/o locales. En este sentido, asumen especial relevancia, los aportes concretos de cada sectorialidad para el trabajo conjunto en los territorios definidos. Cabe destacar como antecedente las acciones del PMB-PIAI de trabajo en Áreas Precarizadas y no en Asentamientos aislados, lo que constituye un punto de partida para las nuevas actuaciones.

### ***Intervención en fincas abandonadas y ocupadas***

Esta línea de trabajo se basa en la metodología y modalidad de intervención del "Grupo interinstitucional de fincas abandonadas y ocupadas" integrado por la Defensoría del vecino de Montevideo, INAU, MIDES, MVOTMA- DINAVI e IdeM. Este programa de actuación supondrá intervenir sobre aspectos jurídicos, sociales, habitacionales y de mediación comunitaria, que se desarrollarán a través de la institucionalidad de dicha comisión y del MVOTMA a través de sus diferentes dependencias.

### ***Intervención en el stock público precarizado***

Esta actuación tiene como antecedentes las intervenciones realizadas desde 2005 en mejora y ampliación en conjuntos de Núcleos Básicos Evolutivos, la regularización dominial y la escrituración de numerosos conjuntos del MVOTMA,

así como las acciones de mejora y refacción realizadas en Conjuntos Habitacionales administrados por la ANV. La definición de un programa de actuación en convenio ANV-MVOTMA que permita prevenir y abordar sistemáticamente esta problemática resulta de gran relevancia, considerando la inversión estatal realizada y su presencia en la trama urbana. Sobre la base de la experiencia acumulada por la DINA VI y la ANV, se propondrá programas que definan prioridades y mecanismos ágiles de intervención que involucren la gestión de comisiones administradoras y vecinales que vayan asumiendo como parte de su responsabilidad colectiva el mantenimiento y mejora de los conjuntos habitacionales que son propietarios o promitentes comparadores, así como las referidas a espacios y bienes comunes de los conjuntos habitacionales. Las características de los préstamos de rehabilitación urbana que se han venido realizando en convenio con las intendencias, podría constituirse en un modelo a seguir para ir abarcando progresivamente este conjunto diverso de realidades, sociales, jurídicas y edilicias.

### ***Viviendas asistidas para sectores de mayor vulnerabilidad***

Se generarán condiciones para habilitar conjuntamente con el MIDES la implementación de microproyectos de casas asistidas para evaluar esta propuesta como alternativa a situaciones críticas o de desafiliación social.

## **Facilitar el acceso y la permanencia en la vivienda en la modalidad de alquiler**

### ***Alquileres en sus distintas modalidades***

Garantía de alquiler común, subsidiada o institucional.

- Facilitar el acceso a soluciones habitacionales temporales, a personas solas y/o núcleos, brindando las garantías de alquiler de MVOTMA con alcance nacional, asegurando tanto el cumplimiento de los derechos y obligaciones de los beneficiarios del programa como las condiciones de habitabilidad, seguridad e higiene de las viviendas en alquiler.
- Se ajustarán las condiciones y procedimientos del programa en sus distintas modalidades de forma de asegurar el alcance a la población que demanda esta solución habitacional.

- Se desarrollarán las coordinaciones interinstitucionales necesarias para asegurar la eficacia y eficiencia de esta línea de acción, pudiéndose en tal sentido firmar nuevos convenios que se agreguen a los existentes (BPS, INAU, MIDES, MRREE, UDELAR). Se continuará la gestión de los programas en convenio MVOTMA- **MIDES: "Alternativas habitacionales transitorias para mujeres en proceso de salida de la situaciones de violencia doméstica"** cuyo objetivo principal es el de promover un abordaje integral a uno de los problemas más importantes que tiene la sociedad uruguaya.
- Se consolidará el programa en todo el país en su gestión, desarrollando todos los aspectos necesarios para alcanzar la mayor y mejor participación de todos los actores del sistema (CGN-MEF y ANV).

### **Desarrollar e implementar acciones y programas que fomenten la participación del sector privado en el aumento del stock habitacional en especial al destinado al mercado de alquileres**

- Se desarrollará y consolidarán los instrumentos existentes y nuevos que se implementen asociados a la participación del sector privado, a los efectos de aumentar y mejorar el stock habitacional, facilitando su acceso por parte de la población objetivo.
- Se consolidarán los instrumentos de participación de capitales privados en vivienda de interés social, destinada tanto a renta como a venta a través de créditos hipotecarios.
- Se promoverá el acceso a la vivienda de los sectores de ingresos medios de la población mediante instrumentos que mitiguen restricciones habituales del sistema financiero.
- Se articulará con el sistema financiero público y privado, mecanismos de participación del ahorro privado en la política pública de vivienda.
- Se evaluarán los resultados de la implementación de la ley N°18795 de incentivos a la inversión privada en viviendas de interés social.
- Se fortalecerá el monitoreo y la evaluación en forma continua del cumplimiento de los objetivos de la ley N°18795.

- Se mantendrá una fluida difusión y comunicación de este instrumento con los desarrolladores inmobiliarios en sus distintas escalas, como forma de facilitar la información necesaria para su ejecución.
- Se consolidará el Fondo de Garantía de Créditos Hipotecarios (FOGACH) para ampliar y mejorar la disponibilidad de créditos hipotecarios en los sectores de la población que no sean propietarios, con escasa capacidad de ahorro.
- Se instrumentará el rediseño del Fondo de Garantía para Desarrollos Inmobiliarios (FOGADI) con la finalidad de impulsar la inversión del sector privado en la construcción de conjuntos de viviendas de pequeña y mediana escala con nuevos actores.
- Se realizarán las convocatorias a proyectos de inversión para la comercialización de viviendas promovidas en el marco del Programa Crédito Hipotecario con Subsidio a la Cuota.
- Se impulsarán las acciones sobre activos públicos, constituidos por obras paralizadas, contenedores industriales y terrenos, con el fin de promover desarrollos inmobiliarios para construir viviendas, recuperar el entorno urbano, edilicio y social, y valorizar dichos activos.
- Se analizará el marco normativo para el desarrollo del programa de arrendamientos con opción a compra (Leasing Habitacional) con el sector privado destinado a población con capacidad de pago y no de ahorro.

### **Mejorar la calidad de vida de la población que vive y/o trabaja en el medio rural, con énfasis en los sectores más vulnerables.**

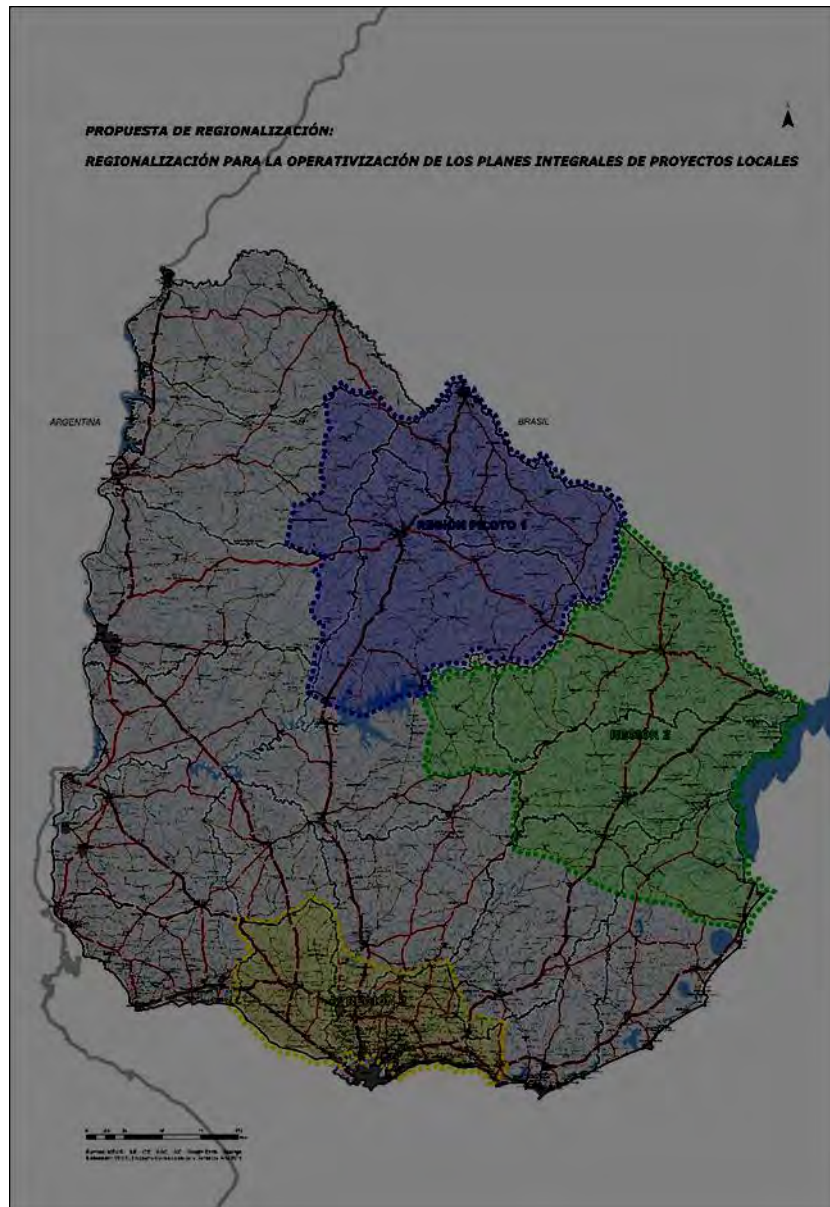
Las líneas de acción a implementar para el logro del objetivo enunciado serán lideradas por MEVIR y requerirán directamente de un cambio en la forma de actuar, definiendo como eje central la intervención territorial a través de Planes Integrales de Proyectos Locales.

Esta nueva modalidad de intervención busca abordar las zonas de manera planificada y coordinada con otros actores del territorio, para lograr soluciones integrales a las complejas situaciones que se presentan en el territorio.

Actualmente, MEVIR ha avanzado en esta línea de trabajo, logrando así definir las tres primeras regiones de intervención.

En virtud de estas definiciones, las acciones se caracterizarán por la:

- Optimización del uso de los recursos públicos asignados, mediante una gestión basada en valores de transparencia, procurando el mayor alcance de las acciones institucionales.
- Contribución al efectivo empoderamiento por parte de los beneficiarios de la acción de MEVIR. Enfatizar en la metodología de trabajo el rol activo de los participantes y jerarquizar el aporte propio de las familias (ahorro, trabajo directo y gestión) en la implementación de la política de vivienda (en las etapas previas, durante y posterior a la obra en sí misma).
- Generación de un sistema de vínculos con los actores y agentes intervinientes en la implantación de políticas de desarrollo rural, con el propósito de contribuir al desarrollo de esas propuestas con equidad social y construcción de ciudadanía.
- Innovación, promoción y monitoreo de las calidades socio-urbanas y arquitectónicas de las intervenciones así como también jerarquizar los espacios públicos y equipamientos comunitarios, particularmente los infraestructurales.
- Desarrollo de un plan de fortalecimiento y mejora continua de la gestión de la organización.



**PROGRAMAS HABITACIONALES**

Objetivos Transversales				Objetivo Estrategico en Vivienda	PMB	Plan Juntos	Plan Nacional de Reajolos	Autoconstrucción asistida	Compra de Vivienda Construida por MVOTMA	Compra de Vivienda en el mercado	Construcción por Cooperativas	Garantía de alquiler	Mejora y ampliación de vivienda	Soluciones habitacionales BPS	Regularización dominial	Soluciones Transitorias	Promoción de inversión privada en vivienda	MEVIR	Intervención en fincas ocupadas				
Potenciar la utilización de áreas urbanas consolidadas y servidas para implantación de vivienda	Potenciar la articulación interinstitucional para desarrollar proyectos habitacionales integradores.	Fortalecer la política de acceso a tierras con todos los servicios	Fortalecer las capacidades institucionales para la articulación con los gobiernos departamentales.	Facilitar el acceso y la permanencia de todos los hogares a una solución habitacional, con énfasis en los sectores más vulnerables.				x	x	x	x		x	x	x		x	x	x				
				Rehabilitar áreas degradadas del tejido formal e informal a través de acciones integrales desde la escala de la vivienda al espacio urbano, en consonancia con los planes locales de ordenamiento territorial.	x		x	x	x				x								x		
				Revertir las situaciones de precariedad socio - habitacional de los sectores de mayor vulnerabilidad.	x	x	x	x	x			x					x					x	
				Facilitar el acceso y la permanencia en la vivienda en la modalidad de alquiler											x		x						
				Desarrollar e implementar acciones y programas que fomenten la participación del sector privado en el aumento del stock habitacional en especial al destinado al mercado de alquileres.																	x		
				Mejorar la calidad de vida de la población que vive y/o trabaja en el medio rural, con énfasis en los sectores más vulnerables.																		x	

NOTA: Listado no taxativo de programas

## **IV.c. Líneas de Acción Transversales**

### **Enfoque de Género**

Se fortalecerá la Comisión de "Género Vivienda y Hábitat" del MVOTMA la que ha contado con la participación de referentes de todas las Direcciones y unidades ejecutoras vinculadas al MVOTMA.

- Cuidar el enfoque de género en la formulación y ajuste de los programas **y en los "reglamentos operativos" que se formulen en la** implementación de este Plan.
- Procurar la continuidad del proceso de empoderamiento de las mujeres a partir de su aporte en los procesos de autoconstrucción y /o ayuda mutua que es uno de los objetivos más importantes logrados en este tipo de programas.
- Continuar con la generación de alternativas laborales para las mujeres, a partir de las experiencias de la construcción del hábitat, lo que abre un camino de inclusión laboral a transitar con actores públicos o privados especializados en el tema.

### **Eficiencia energética**

- Continuar desarrollando acciones en materia de eficiencia energética residencial que aseguren la mejora en la calidad de vida de la población.
- Fortalecer el Programa Interinstitucional Canasta de Servicios. Este procura facilitar el acceso de los hogares de menores recursos a servicios de energía y agua desde un abordaje multidimensional que aspira a mejorar la calidad de vida de las familias en situación de vulnerabilidad socio-económica, articulando tarifas subsidiadas de los servicios, con la promoción de una cultura de uso eficiente y seguro de los recursos, facilitando el acceso a equipamiento y fuentes, regularizando instalaciones, disminuyendo riesgos, y optimizando las inversiones del Estado.



- Continuar trabajando hacia la universalización del acceso a la energía segura en vivienda rural en el marco de la Comisión Nacional Interinstitucional que lleva adelante el Programa de Electrificación Rural, la cual integra MEVIR.
- Estimular la incorporación del sistema solar térmico en los programas de vivienda, así como en el marco de la ley de promoción de inversiones en viviendas de interés social, a nivel nacional.
- Impulsar las acciones necesarias y las coordinaciones interinstitucionales que apunten a generar los instrumentos de promoción de la Eficiencia Energética en edificaciones, con el objetivo de reducir demanda de energía y mejorar las condiciones de habitabilidad y confort.

## Acción del BHU

Para el quinquenio 2015-2019, el BHU proyecta una gestión que hará énfasis en cinco focos claves de desarrollo:

- **Negocio:** Concentra todos los aspectos que constituyen la esencia del negocio: productos, crecimiento, recuperación de créditos, canales de comercialización, formas de captación y de colocación, mercado y clientes.
- **Estrategia/innovación:** Impulsa las decisiones que fijan el “cómo” y “por dónde” se encaminan las acciones institucionales para enfrentar la competencia, y asegurar eficiencia y eficacia en el cumplimiento de la misión. Representan las líneas estratégicas de acción que distinguen al BHU y permiten alcanzar la visión proyectada.
- **Riesgos:** Gobierna la administración de los diferentes tipos de riesgos que impactan en el desarrollo del negocio y en el ejercicio de las buenas prácticas bancarias, a través de una visión integral y sistémica, con una mirada permanente en las exigencias dispuestas por el regulador y la normativa en general.
- **Capital Humano:** Conduce la disponibilidad de RRHH, el desarrollo de las competencias, el crecimiento y mejora de las capacidades del personal para funcionar con recursos competitivos y comprometidos, en equilibrio con los recursos económico-financieros acordados.
- **Tecnología y Seguridad:** Programa, diseña y ejecuta los desarrollos, herramientas y soluciones de carácter especializado, tecnológico, logístico y de infraestructura, para el funcionamiento del Banco, de acuerdo a las exigencias del medio, al cumplimiento de la reglamentación y al logro de la satisfacción de los clientes.

Los objetivos corporativos se definen a partir de estos cinco pilares estratégicos, concebidos como las grandes áreas temáticas que el Banco asumirá en su gestión institucional de los próximos cuatro años.

La Institución dispone de las bases adecuadas para un crecimiento sostenido y sustentable, alineado con los objetivos de la política pública de vivienda, apuntando a operar en un mercado en competencia y bajo el estricto cumplimiento de los requerimientos del Banco Central del Uruguay.

De cara al futuro, el Banco desafía la consolidación e intensificación de la participación lograda en el mercado de capitales, de modo de obtener el fondeo necesario para alcanzar sus objetivos comerciales.

Desde su reconversión institucional ha profundizado en la utilización de tecnología para incrementar la productividad y sustentar un proceso de mejora continua.

Conjuntamente con la uniformización y estandarización de los procesos, el fortalecimiento del Gobierno Corporativo y la convergencia hacia el cumplimiento de la normativa vigente, la administración y racionalización de los recursos humanos constituye el aspecto medular que viabilizará la concreción de los planes proyectados.

Los compromisos de gestión que se asumen para el año 2016 se insertan en la concepción señalada precedentemente y suscriben un conjunto de lineamientos impartidos por el Directorio que gobernará la futura actuación institucional:

- **Un modelo de negocio con neto sesgo “especialista”**, fortaleciendo una gestión eficiente apoyada en “economías” que resulten de aplicar la estandarización.
- **La participación en el mercado de capitales**, asegurando la adecuación de los objetivos comerciales a la capacidad de fondeo.
- **La fijación de objetivos de rentabilidad**, ajustando las tasas activas a la estructura actual de costos.
- **La gestión del recambio generacional**, planificando los egresos en forma acompasada a la viabilidad real de ingresos, apostando al incremento de la productividad del trabajo en el contexto real del abatimiento cuantitativo de la plantilla.
- **El fortalecimiento del equipo humano del Banco**, procurando su profesionalización.

- **La tecnología como instrumento de mejora de la productividad**, promoviendo proyectos relevantes tales como: Telefonía IP, Servicios Web para el usuario, expediente electrónico y sistemas que mejoren la prestación de servicios y dialoguen con el CORE
- **La estandarización y homogenización de los procesos del Banco**, a través de la revisión de los mismos en consonancia con la normativa, conjuntamente con la adecuación de productos y la mejora de datos.
- **El fortalecimiento del gobierno corporativo**, potenciando el Sistema de información gerencial para la apropiada toma de decisiones y la expansión de prácticas de trabajo basadas en el desarrollo de los Comités y grupos de proyecto a nivel operativo.

**Compromisos de Gestión agrupados desde la perspectiva desde la cual son formulados:**

**I) Clientes:**

**I.1) Asegurar una participación en el mercado de créditos hipotecarios que se ubique en un rango entre el 50% y 65%.**

La meta fijada parte del supuesto de un comportamiento del mercado de créditos hipotecarios similar al operado en el 2014 y en lo que va del 2015.

- Se define como Indicador: el porcentaje de participación en el mercado de créditos hipotecarios.
- Fuente a aplicar: información proporcionada por el Banco Central de Uruguay.
- Monitoreo: trimestral

**I.2) Alcanzar un ingreso bruto de depósitos en el año del orden de 320.000.000 UI**

- El indicador se formula como monto bruto de ahorro expresado en unidades indexadas al cierre del mes de diciembre 2015. Como indicador de seguimiento interno se monitoreará la cantidad de cuentas nuevas correspondientes a los niveles de depósito registrados.

### **I.3) Lograr un nivel de colocación de créditos superior a 1.200.000.000 UI.**

- El indicador se compone por el monto desembolsado por colocación de créditos hipotecarios exclusivamente de adquisición de vivienda y se complementa con el registro de la cantidad de créditos hipotecarios otorgados, desglosados por Departamento.
- Monitoreo: mensual

### **I.4) Sostener los niveles de morosidad por debajo del 2,5%**

- El indicador se compone por el índice de morosidad registrado en la cartera total de créditos.
- Fuente de información: publicación del Banco Central del Uruguay.
- Se complementa la medición con el índice de morosidad de la cartera nueva de créditos hipotecarios otorgados en UI.
- Valor de la meta: menor al 1%.
- Fuente de información: Área Riesgos.
- Periodicidad de ambas mediciones: trimestral

## **II) Financieros**

### **II.1) Asegurar la obtención de rentabilidad acorde al patrimonio (ROE por encima del 3%)**

- Indicador: rentabilidad /patrimonio al inicio del ejercicio
- Fuente de información: Área Administración- balance.

### **II.2) Alcanzar un 98% de cartera reportada a la central de riesgos**

- Indicador: Información remitida a la central de riesgos del BCU por el Área Riesgos.
- Medición: mensual

## **III) Procesos**

### **III.1) Regularización de 10 conjuntos habitacionales a propiedad horizontal**

- Indicador: cantidad de edificios regularizados
- Fuente de Información: Área Comercial
- Medición: al cierre de diciembre de 2015
- Monitoreo: trimestral, evaluando el nivel de avance por conjunto habitaciones de acuerdo a las etapas logradas.

### **III.2) Satisfacción de clientes en atención personalizada del Proceso de Otorgamiento de Crédito > 80 %**

- Indicador: porcentaje de clientes satisfechos en atención personalizada en Proceso de Otorgamiento de Créditos, registrándose también la relación entre los clientes encuestados sobre el total de clientes atendidos.
- Fuente de información: encuesta mensual efectuada por la División Red Comercial y Atención al Cliente.

### **III.3) Optimizar la gestión de cambios (requerimientos de TI), asegurando la puesta en producción de un mínimo de tres nuevas versiones del Sistema Integral de Gestión Bancaria**

- Indicador: cantidad de versiones del SIGB en producción
- Fuente de información: comunicado de la División Informática con todo el material que documenta el contenido de la versión puesta en producción.

## V. Metas Plan Quinquenal de Vivienda 2015 – 2019

<b>PROGRAMA</b>	<b>Soluciones habitacionales 2015-2019</b>
<b>Nuevas soluciones habitacionales</b>	<b>23.500</b>
Cooperativas	10.000
Construcción de viviendas	3.500
Construcción de viviendas para BPS	1.200
Autoconstrucción asistida	2.000
Vivienda en pequeñas localidades	3.000
Préstamos/subsidios para adquisición de vivienda	1.300
Relocalizaciones	2.500
<b>Acciones sobre el stock</b>	<b>15.700</b>
Préstamos y subsidios para refacción, mejora y ampliación	4.600
Mejora habitacional hogares extrema vulnerabilidad - Plan Juntos	3.600
Viviendas de BPS	4.500
Vivienda en pequeñas localidades	3.000
<b>Alquileres</b>	<b>6.000</b>
Contratos de garantía de alquiler	6.000
<b>Programa de Mejoramiento de Barrios</b>	<b>3.570</b>
<b>Total Soluciones MVOTMA</b>	<b>48.770</b>

Nota: Estas metas consideran los futuros ajustes del FNV de acuerdo a lo establecido en el artículo 605 de la Ley 18.719 del 27 de diciembre de 2010.

### BHU

Créditos	10.000
<b>Total Soluciones MVOTMA</b>	<b>10.000</b>

### ANV

Refacción y comercialización de viviendas libres	700
Refacción y comercialización de esqueletos de edificios	240
Préstamos para refacción	6.000
Reestructura de deudas y regularización	13.000
Escrituras de cancelación	3.750
Viviendas en proyectos promovidos Ley 18.795	6.000
<b>Total Soluciones MVOTMA</b>	<b>29.690</b>

<b>TOTAL SOLUCIONES SISTEMA PÚBLICO DE VIVIENDA</b>	<b>88.460</b>
---	---------------

**El presente Plan Quinquenal de Vivienda recoge aportes de los funcionarios del MVOTMA, de otros organismos del Sistema Público de Vivienda (ANV, PMB, MEVIR, BHU), así como los surgidos de los cuatro grupos en los cuales se organizó el funcionamiento de la Comisión Asesora de Vivienda (COAVI) reunidos en los meses de junio y julio de 2015.**



---



**MVOTMA**

Ministerio de Vivienda  
Ordenamiento Territorial  
y Medio Ambiente

**CONSTRUIR**



**REFACCIONAR**



**ALQUILAR**



**COMPRAR**

