

Un nuevo impulso a las políticas de vivienda y hábitat en Uruguay

Pablo Martínez Bengochea

Un nuevo impulso a las políticas de vivienda y hábitat en Uruguay

Pablo Martínez Bengochea

Documentos 17

Pablo Martínez Bengochea

Economista. Expresidente del Instituto Juan Pablo Terra. Consultor independiente para instituciones nacionales y departamentales de Uruguay en planificación y políticas públicas (2007-2020). Economista del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (1987-2007). Integró el Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH) (1981-1990) y el Centro Cooperativista Uruguayo (CCU) (1974-1985).

INSTITUTO HUMANISTA CRISTIANO JUAN PABLO TERRA

José E. Rodó 1836, piso 1, Montevideo

Te. (598) 2400 8992

ihcterra@gmail.com

institutojuanpabloterra.org.uy

Montevideo, abril de 2019.

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	4
I. LA SITUACIÓN ACTUAL EN MATERIA DE VIVIENDA Y HÁBITAT: CUATRO ASPECTOS A CONSIDERAR	6
1. El stock de viviendas y su calidad	6
2. El acceso a la vivienda y la permanencia en ella	12
3. El hábitat	18
4. La institucionalidad y los recursos de las políticas de vivienda y hábitat	20
II. UN NUEVO IMPULSO A LAS POLÍTICAS DE VIVIENDA Y HÁBITAT	26
1. Mejoramiento del hábitat urbano para la integración social con equidad	28
2. Superación de la precariedad urbano-habitacional	33
3. Acceso a la vivienda construida y mantenimiento del stock	37
4. Aumento del stock de viviendas y mecanismos de acceso	42
A MODO DE CONCLUSIÓN	48

INTRODUCCIÓN

La finalidad de la política de vivienda y hábitat debe ser facilitar el acceso y la permanencia en la vivienda y en ciudades y barrios de calidad para los distintos grupos socio-económicos y generacionales, facilitando la movilidad y atendiendo a los ciclos de vida, movimientos espaciales y cambios en la composición y niveles de ingreso de las familias, entre otros factores. Reconocer la diversidad de situaciones a la vez que promover integración social con equidad son pues aspectos fundamentales de la política habitacional.

Con esta perspectiva fueron redactados en los primeros meses de 2019 dos breves documentos, que se reúnen aquí, como contribución al debate y a la formulación de una nueva generación de políticas de vivienda y hábitat.

El primero de los documentos presenta la situación en materia de vivienda y hábitat a comienzos de 2019 repasando cuatro aspectos: el stock de viviendas y su calidad; el acceso a la vivienda y la permanencia en ella; el hábitat; la institucionalidad y los recursos de las políticas de vivienda y hábitat.

El segundo documento esboza los principales lineamientos para un nuevo impulso a las políticas de vivienda y hábitat, con base en la experiencia realizada en la década precedente, con la orientación de consolidar una visión urbano-habitacional del problema, con dos objetivos generales: la construcción de hábitat urbano de calidad con equidad e integración social superando la precariedad urbano-habitacional; y la ampliación, con vocación de universalidad, del número de hogares

que pueden utilizar los distintos mecanismos para acceder a la vivienda (en diferentes modalidades de tenencia segura), y a su adecuado mantenimiento (garantizando el derecho a la vivienda digna a toda la población, con una atención especial a los hogares de ingresos bajos y medios bajos, las familias monoparentales, y los jóvenes). Se proponen y desarrollan en el documento cuatro grandes políticas nacionales concurrentes al logro de dichos objetivos.

Como se señala al final, las políticas públicas en hábitat y vivienda resultan claves para alcanzar equilibrios socio-territoriales y asegurar el derecho a la vivienda de toda la población. A ello deberán contribuir una dotación de recursos e instrumentos adecuada a los desafíos de una visión progresista; un ajustado rediseño de los diversos programas urbano-habitacionales; una sólida articulación en el territorio con el conjunto de políticas sociales y de desarrollo; una fuerte participación social y comunitaria; eficaces mecanismos de acceso a la justicia; así como un robusto Sistema Público de Vivienda de carácter universal, que tenga la capacidad, y los recursos, para desarrollar las políticas con eficiencia, priorizando y reforzando el rol del Estado en la materia. Se requiere, en consecuencia, una visión estratégica de la política de vivienda cuyos objetivos trasciendan un período de gobierno, con un Plan Nacional de Vivienda de mediano plazo.

Por último, agradezco los intercambios y sugerencias recibidos de numerosas personas y actores vinculados a la temática que posibilitaron el amplio abordaje realizado y contribuyeron con información y diferentes perspectivas e ideas.

I. LA SITUACIÓN ACTUAL EN MATERIA DE VIVIENDA Y HÁBITAT: CUATRO ASPECTOS A CONSIDERAR

1. El stock de viviendas y su calidad

1. La cuestión del **déficit de viviendas** entendida como la **diferencia entre el stock de viviendas utilizables, ocupadas y desocupadas, y el número de hogares** ha estado presente en el análisis y los debates colectivos, así como al momento de diseñar y poner en práctica políticas en la materia. A efectos de contabilizar las viviendas utilizables suelen computarse todas las viviendas ocupadas excepto las irre recuperables y las obsoletas y en algunos cálculos exceptuando, asimismo, todas las irregulares independientemente de su estado y localización; entre las desocupadas se incluyen aquellas en alquiler, venta, construcción o reparación y aquellas viviendas sin otro uso, excluyendo las irre recuperables u obsoletas, así como las de uso estacional.

Cada uno de los elementos mencionados puede ser objeto de discusión habiendo por lo tanto diversos abordajes metodológicos: i) Por ejemplo, las *viviendas ocupadas sin permiso del propietario*. En este caso no hay duda en cuanto a considerar como parte del déficit aquellas irre recuperables, así como las que se encuentran en sitios inundables o contaminados o bien lejos de las áreas urbanas con servicios y que por lo tanto deben ser relocalizadas. Sin embargo, las que se encuentran en sitios aceptables y en condiciones de ser regularizados, incluyendo la

prescripción adquisitiva, podrían no incluirse en el cómputo del déficit. ii) Otro aspecto a discutir tiene que ver con *los elementos que determinan la calificación de irrecuperable u obsoleta a una vivienda* pues no siempre incluye la consideración, entre esos elementos, de la ubicación de la vivienda cuando ésta se encuentra en sitios contaminados o inundables. iii) Entre *las desocupadas*, las que se encuentran en alquiler, venta, construcción o reparación, corresponden, al menos una parte de ellas, a «desocupación friccional», pues la movilidad de las familias entre una vivienda y otra exige que algunas estén desocupadas y disponibles. Esta desocupación friccional es inevitable y por lo tanto no debería computarse. Por supuesto, ello no quiere decir que todas las viviendas en alquiler, construcción, reparación correspondan a este concepto. iv) Otro asunto refiere al cómputo del *número de hogares*, el cual podría estar algo subestimado al no incluir por ejemplo la situación de jóvenes que desean independizarse y no pueden hacerlo u otras situaciones familiares que no llegan a considerarse como allegamiento.

La DINAVI estimó este **déficit cuantitativo**, al inicio del actual plan quinquenal, en **51.889** viviendas producto de la suma de tres conceptos: allegamiento (más de un hogar en una vivienda) 28.912, ocupantes sin permiso del propietario 13.917 y hogares en viviendas de materiales deficitarios 9.060. Este déficit cuantitativo representa algo **menos del 5% de los hogares del país**.¹

1 Existen otras estimaciones realizadas por diversos analistas. Por ejemplo, Carlos Mendive (en Revisión de la situación de hábitat y vivienda en Uruguay e identificación de recomendaciones de política pública. Montevideo, 2015) estimó el déficit para el año 2011 como diferencia entre el número de hogares 1:163.748 y el número de viviendas utilizables, ocupadas 1:086.307 y desocupadas 42.646 (exceptuando de este último concepto las que se encontraban en alquiler, venta, construcción o reparación que ascendían a 58.419 viviendas), lo que da un déficit de 34.795 viviendas. Ello también puede verse como la diferencia entre las viviendas desocupadas utilizables que no se encuentran en el mercado o en obra (las 42.646 ya mencionadas) menos los déficits por

Asimismo, cabe señalar que estas estimaciones del déficit de viviendas refieren al total nacional, el cual no se distribuye proporcionalmente en todo el territorio pudiendo incluso haber localidades con superávit de viviendas. Es por lo tanto fundamental realizar un detallado análisis del stock de viviendas y hogares en cada localidad teniendo en cuenta las dinámicas demográficas y económicas de cada área y región.

2. Existen además **problemas habitacionales derivados de la calidad de las viviendas** que pueden y deben ser solucionados en aras de garantizar viviendas dignas a toda la población. Estos problemas afectan a una porción significativa de las viviendas. Según la DINAVI este **déficit cualitativo** (integrado por todas aquellas viviendas que presentan alguna inadecuación constructiva, de acceso a servicios básicos o de hacinamiento) alcanzaba a **169.563 viviendas en 2011** según datos del censo realizado en dicho año lo cual representa aproximadamente el **15% de los hogares del país**. Estimaciones basadas en la ECH indican que entre un quinto y un cuarto de las viviendas del área metropolitana y un sexto de las del resto del interior son inadecuadas en tanto existiría un porcentaje importante de viviendas medianamente adecuadas.

A esta caracterización del déficit cualitativo debe sumársele la preocupación, también referida a la calidad de las viviendas, sobre «la dimensión y criterios para vivienda nueva y a los espacios extra habitación que cubren necesidades e intereses del habitar y de la convivencia tanto familiar como vecinal. En relación con la dimensión, la población que depende de la intervención pública ve cómo se les sigue midiendo las necesidades habitacionales en términos de la vivienda para comer, dormir, asearse y no mucho más. Sin embargo, hoy es más difuso el

allegamiento (29.838) y por calidad (47.603). Debe tomarse nota de que este cálculo no incorpora la condición de ocupación sin permiso del propietario como componente del déficit. Por su parte, Benjamín Nahoum, en una reciente nota de prensa estimó el déficit entre 50.000 y 80.000 viviendas.

límite entre vivienda y empleo, la calle no es lugar de esparcimiento y la gente se queja de lo que no le cabe, de las renunciadas y del amontonamiento; mientras, ve cómo se extiende una construcción de vivienda suntuosa. Esa queja es un signo a atender porque hace no sólo la estimación de lo que se está haciendo, sino al respaldo social que una política necesita tener, a su legitimidad, a las apuestas que recoge».²

3. La **precariedad habitacional** entendida a partir de la presencia de condiciones deficitarias en la calidad material de la vivienda³, así como en el acceso al agua potable, en el acceso a saneamiento, en hacinamiento y en la tenencia de la vivienda ha sido motivo de preocupación en el país dando lugar a estudios, investigaciones y propuestas desde mediados del siglo XX. Su presencia en el medio rural dio lugar al nacimiento de MEVIR. En el debate público se ha asociado la precariedad habitacional urbana con la construcción irregular por vía de ocupación ilegal de terrenos públicos o privados, los otrora denominados *cantegriles* incluidos luego en el más amplio concepto de «Asentamientos Irregulares» (AAIL) que incluye ocupaciones organizadas colectivamente. Ello motivó, luego de la restauración democrática, ante el crecimiento cuantitativo de estas situaciones, la puesta en práctica de programas gubernamentales específicos, en particular el Programa de

2 Carmen Terra, *Las políticas habitacionales en el marco de las políticas sociales*. Montevideo: FCS-UDELAR, 2018

3 Según la ECH 2017, un 0,2 % de los hogares residen en viviendas consideradas precarias desde un punto de vista estructural. El indicador de situación estructural de la vivienda se construye a partir de la combinación de diferentes atributos de la vivienda. Considera dimensiones como el material de los pisos, techos y paredes, entre otras (básicamente se considera estructuralmente precaria una vivienda cuando techos y/o paredes son de materiales de desecho o bien cuando los pisos son de tierra y el techo es de quincha o liviano sin cielorraso y las paredes están sin terminar ni revocar). En tanto un 11,3 % residen en viviendas consideradas muy malas desde un punto de vista coyuntural, pues presentan muros agrietados, o que se inundan cuando llueve, o presentan peligro de derrumbe (INE, *Situación de la vivienda en Uruguay*, 2006).

Integración de Asentamientos Irregulares (PIAI) del Gobierno Nacional y diversas acciones de las Intendencias Departamentales, en particular la de Montevideo. Sin embargo, la precariedad habitacional se manifiesta en diversas situaciones que incluyen la precariedad habitacional concentrada y dispersa. La precariedad habitacional urbana concentrada incluye *cantegriles*, AAI y conjuntos habitacionales construidos por el propio Estado vía diferentes programas y en etapas diversas. En lo construido por el Estado, como señala Carmen Terra, se encuentran viviendas de emergencia devenidas en permanentes, localizaciones inaceptables y en malas condiciones, además de las complicaciones en empleo, sociabilidad y prácticas habitacionales alteradas por ser personas y familias desplazadas de zonas céntricas a zonas alejadas y mal servidas. Se construyó con desconocimiento total de lo digno, lo no segregador. Para quienes regularizaron y devinieron propietarios, los menos, sus viviendas se volvieron invendibles dentro del mercado formal. La misma acción del Estado generó situaciones explosivas. La precariedad habitacional dispersa comprende predios formales con ocupación precaria, inmuebles ocupados y personas en situación de calle.

En la actualidad, en el MVOTMA se encuentran tres programas: el PIAI devenido en *Programa de Mejoramiento de Barrios (PMB)* (orientado a mejorar la calidad de vida de la población que reside en asentamientos irregulares del país promoviendo su integración socio urbana con acciones de mejoramiento barrial y recuperación de áreas degradadas), el *Plan Juntos* (que opera en áreas territoriales críticas atendiendo necesidades de refacción y mejora de viviendas que se presentan en forma dispersa, con autoconstrucción y ayuda mutua) y el *Programa de Relocalizaciones* (que opera en convenio con las Intendencias Departamentales, orientado a la población asentada en terrenos inundables y contaminados mediante su realojo, aportando el MVOTMA financiamiento y asistencia técnica, mientras que los gobiernos

departamentales destinan terrenos para realojar a las familias y presentan un proyecto para brindar infraestructura de saneamiento, alumbrado, agua potable, electricidad).

4. Finalmente, debe complementarse el análisis del stock realizado a partir de los censos con un **análisis dinámico que incorpore los diferentes flujos de viviendas** que se crean, se destruyen, se intercambian. Por consiguiente, es importante considerar, como señala Mendive⁴, que «aun cuando las viviendas desocupadas ofrecidas no se correspondan con la tipología de unidades demandadas por los hogares allegados (*mistmach* entre oferta y demanda), resultan de todas formas viviendas que son demandadas por otros hogares, los que a su vez liberan las viviendas que estaban ocupando, las que luego son demandadas por otros tipos de hogares. **Dichos encadenamientos en los mercados de vivienda permiten conectar ofertas y demandas entre diferentes segmentos, definidos tanto por la calidad y localización de las viviendas, como por las dimensiones sociodemográfica y económica de los hogares.** A su vez, la conectividad entre los submercados está condicionada por el grado de segmentación, los procesos de ajuste y los desequilibrios que presentan los mercados de vivienda, tanto en el corto como en el largo plazo. Por tanto, se entiende necesario un ejercicio conceptual a nivel de los actores en la materia para mejor comprender lo que sucede con la situación habitacional recogida por los Censos en un momento dado, a través de la dinámica compleja que tienen los mercados de vivienda.»

4 Carlos Mendive: *Revisión de la situación de hábitat y vivienda en Uruguay e identificación de recomendaciones de política pública*. Montevideo, 2015.

2. El acceso a la vivienda y la permanencia en ella

1. En las condiciones socioeconómicas y demográficas del Uruguay un aspecto central en materia de vivienda son los mecanismos de acceso cuyas virtudes y carencias se evidencian en diversas situaciones entre las que se destacan: los jóvenes al momento de independizarse de su hogar de origen y/o cuando deciden formar una nueva familia; las familias que modifican su integración como consecuencia del ciclo vital u otras transformaciones en los arreglos familiares; las familias y personas que necesitan/deciden cambiar de barrio o de ciudad; los inmigrantes (cuyo número se encuentra en crecimiento en estos años).

Cabe agregar a estas situaciones, las derivadas de las características demográficas del Uruguay entre las que cabe destacar la reducción del número medio de personas por hogar, la disminución de la natalidad (muy importante en los dos últimos años), el aumento de la esperanza de vida, el incremento en el número de hogares unipersonales.

En el acceso a la vivienda operan un conjunto amplio de factores en torno a los siguientes aspectos: disponibilidad de viviendas en la localidad, costo de la misma en relación con los ingresos familiares, capacidad de la familia de contraer obligaciones de largo plazo y obtener una tenencia segura. Ello se expresa por ejemplo en: disponibilidad de viviendas en alquiler, precio del alquiler y su relación con los ingresos de quienes buscan vivienda, garantías requeridas, etc.; disponibilidad de crédito para la adquisición de vivienda construida, para construir vivienda nueva o para ampliar/reformar una vivienda existente, garantías requeridas, valor de la cuota resultante y su relación con los ingresos del hogar; gasto efectivo que debe realizarse asociado a la vivienda (tributos, gastos de mantenimiento, gastos comunes, etc.).

2. Los **mecanismos de acceso a la vivienda hoy disponibles** se han diversificado en forma notoria a partir de las políticas implementadas durante los gobiernos del FA:

i) En materia de **alquileres** el mercado cuenta con dos servicios de garantía de amplia cobertura entre los trabajadores formales: la Contaduría General de la Nación (CGN) y ANDA, más los casos en los que se solicita como garantía una propiedad o un depósito. Para atender las dificultades de algunos sectores de la población para alquilar con estos mecanismos, el MVOTMA dispone del *Fondo de Garantía de Alquiler* que permite acceder un certificado de garantía con respaldo del Estado. La garantía es brindada por el MVOTMA en convenio con la CGN y la ANV. El/los titulares deben ser mayores de 18 años con ingresos laborales sostenidos con un mínimo de 3 meses de continuidad. El núcleo de convivencia debe contar con un mínimo de ingreso líquido formal de 15 UR y un máximo de 100 UR (ya sean trabajadores dependientes o independientes). El monto máximo para el alquiler es de 18 UR y 21 UR si se trata de una vivienda promovida. A su vez se cuenta con una garantía de alquiler para jóvenes entre 18 y 29 años que estudien o trabajen, y cuenten con un ingreso líquido, individual o colectivo, de hasta 100 UR. En caso de grupos, pueden ser de hasta 5 personas y con un mínimo de ingreso colectivo de 30 UR. El monto máximo para alquilar es de 22,5 UR y no puede superar el 40% de el/los ingresos. El MVOTMA proporciona asimismo *subsidio al alquiler* para ciertos hogares derivados desde los programas sociales, particularmente desde el MIDES.

ii) En materia de **compra de vivienda construida**, se dispone de una amplia oferta de préstamos hipotecarios que incluye a los bancos privados y al BHU (cabe destacar que el BROU también puede ofrecer este tipo de créditos). El BHU otorga préstamos hipotecarios hasta el 90% del valor de la vivienda para la compra de vivienda nueva o usada desde 100.000 a 2.800.000 UI a 25 años. El MVOTMA complementa

estos mecanismos con cuatro programas por postulación en los que, si la demanda supera a la oferta se realiza un sorteo: *vivienda nueva construida por el MVOTMA* para familias con menores a cargo o personas con discapacidad, cuyos titulares tengan entre 18 y 60 años e ingresos líquidos entre 25 UR (Montevideo) o 15 UR (interior) y 96 UR para hogares con 5 integrantes, que puede incluir subsidio a la cuota; *alquiler con opción a compra sin ahorro previo* que permite que las personas que no cuentan ahorro previo puedan comprar su vivienda a través del pago de un alquiler que luego se tomará como el ahorro exigido; *subsidio a la cuota en la adquisición de vivienda en el mercado con ahorro previo* para titulares entre 18 y 60 años con ingresos líquidos entre 25 UR (Montevideo) o 15 UR (interior) y 96 UR para hogares con 5 integrantes; *vivienda promovida al amparo de la ley 18795*, para titulares entre 18 y 55 años y ahorro previo; y el *Fondo de Garantía de Créditos Hipotecarios (FGCH)* creado en la ley 18795 que facilita el acceso a la vivienda de aquellas familias que disponen de un ingreso líquido del núcleo familiar no mayor a 100 UR y tienen la capacidad de pagar una cuota mensual no mayor al 35% de los ingresos del núcleo familiar, pero no tienen el ahorro previo requerido por la institución bancaria para acceder a la compra de una vivienda única (nueva o usada) a través de un crédito hipotecario. Con el FGCH sólo será necesario un ahorro inicial de entre 10% y 25% y se puede financiar a un plazo máximo de 25 años, a través de los bancos que operan con el FGCH.

iii) En materia de **construcción de viviendas**, el mercado ofrece financiamiento a través de la banca privada y el BHU. El BHU ofrece préstamos para construcción de una vivienda de hasta un 80%. Los montos a prestar oscilan entre 100.000 UI y 1.260.000 UI. Los créditos son hasta en 20 años, con una tasa del 7,5% efectiva anual si es con retención de haberes o 8% sin retención. La garantía que se debe hipotecar será un inmueble ubicado en zona urbana o suburbana, distinto al

bien en el que se llevará a cabo la construcción. El MVOTMA dispone de financiamiento para construcción a través de los siguientes programas por postulación: *cooperativas*, con un mínimo de diez socios (10) para construir viviendas nuevas y de seis socios (6) si se trata de reciclaje y un máximo en ambos casos es de cincuenta (50) y con ingresos de 40 UR con un integrante por hogar a 96 UR con 5 integrantes; *autoconstrucción asistida*, para hogares con ingresos líquidos de hasta 96UR con 5 integrantes, se brinda la posibilidad de construir en un terreno propio o cedido por un tercero, donde el MVOTMA financia la construcción hasta un monto equivalente a 200.000 UI (aproximadamente 25.000 dólares) a 15 años de plazo, ayuda a completar el valor de la cuota y proporciona plano y asistencia técnica; a su vez, a través de convenios con las intendencias departamentales las familias que cumplan con los requisitos establecidos, pueden acceder a la posibilidad de construir su vivienda en terreno proporcionado por una intendencia departamental. A ello se suma MEVIR a través de sus programas para familias de escasos recursos con titular/es mayor/es de 18 años e ingresos mensuales del núcleo familiar inferiores a 60 UR: *viviendas nucleadas*; *intervenciones en área rural* (vivienda, construcciones para la producción y/o mejores prediales); y *planta urbana* (con disponibilidad de terreno y necesidad de vivienda o su reparación).

iv) La **refacción de viviendas**, que posibilita a las familias el mantenimiento, mejora y ampliación de la vivienda adecuándola a necesidades muchas veces cambiantes y por lo tanto la permanencia en ellas sin tener que mudarse —contribuyendo al mantenimiento global del stock— también requiere de instrumentos de financiamiento. El mercado los ofrece a través de la banca privada y del BHU. Este último otorga préstamos hipotecarios entre 100.000 UI y 700.000 UI, hasta en 20 años, con una tasa mínima del 7% efectiva anual, hasta el 50% o 60% del valor de tasación según los casos, pudiéndose financiar obras de

mantenimiento, mejora y ampliación en propiedad común, horizontal y rural. Por su parte, el MVOTMA dispone del *Programa de rehabilitación urbana* que ofrece préstamos sin intereses para la refacción, mejora, terminación y ampliación de viviendas con fondos del Ministerio y en acuerdo con los gobiernos departamentales.

3. Sin embargo, no todas las familias pueden acceder a los mecanismos disponibles en el mercado. En el caso de los alquileres, las principales condicionantes están referidas a ingresos insuficientes y/o precariedad laboral. En el caso de los créditos para compra, construcción o refacción, las principales dificultades identificadas son ingresos insuficientes, precariedad laboral, existencia de un límite de edad que reduce el plazo máximo del crédito e indirectamente limita su monto y por ende el valor de la vivienda que se podría comprar. En efecto, aproximadamente la mitad de los hogares integrados por al menos un adulto de hasta 45 años no cumple los requisitos de nivel de ingresos y formalidad establecidos por el BHU para un crédito hipotecario a 25 años de plazo.⁵ Los mecanismos dispuestos por el MVOTMA en sus diversos programas por postulación no alcanzan a resolver totalmente el problema. Por un lado, existe un conjunto de hogares con ingresos superiores a los topes establecidos en las líneas del MVOTMA que no cumplen con los requisitos del mercado. A ellos se suman hogares que, teniendo ingresos por debajo de los topes del MVOTMA, no acceden por el alcance disponible de estos programas.

Entre los hogares que logran acceder al arrendamiento o a la compra, los inquilinos destinan en promedio 21 % de sus ingresos al pago del alquiler, en tanto entre los compradores, destinan en promedio 13%. Entre los inquilinos, un 17 % destina más del 30% de sus

⁵ Carlos Mendive, o. cit. con base en la ECH 2013.

ingresos al arrendamiento y entre los que se encuentran en proceso de compra, un 5 % destina más del 30 % a la cuota (ECH 2017).⁶

4. Cuando algunos de los mecanismos formales que operan en el mercado no funcionan y no alcanzan los dispuestos por el MVOTMA, las familias optan por otras estrategias entre las que cabe destacar el **allegamiento** (instalarse en una misma vivienda con otro hogar, normalmente en la vivienda del hogar de origen) y la **ocupación y construcción irregular**. Dentro de esta última situación cabe distinguir aquellas que además de la irregularidad, se encuentran asentadas sobre suelos inuntables, contaminados o con otras características que hacen inviable la permanencia en el lugar. También se verifican situaciones de **hacinamiento** cuando las familias, condicionadas por sus ingresos, solo pueden acceder a viviendas más pequeñas de las necesarias dada su integración (según los datos de la ECH, el hacinamiento, presente en todo el país, ha disminuido en la última década en forma importante, alcanzando al 9 % de los hogares en 2017).⁷

5. Del lado de la oferta, **los valores del suelo, los costos de construcción y el precio de los inmuebles** inciden al confirmar un escenario complejo para el acceso al mercado formal de vivienda de sectores sociales que no se encuentran por debajo de la línea de pobreza.

6. En definitiva, según los datos del último Censo, así como de las Encuestas Continuas de Hogares, las principales formas de **tenencia**⁸ son, en la actualidad, la propiedad de vivienda y terreno (algo más de la mitad de los hogares), el arrendamiento (una quinta parte) y la ocupación con permiso del propietario entre un 15 % (Censo 2011) y 20 % (ECH 2017), habiéndose registrado una disminución porcentual de los

6 MIDES, Observatorio social, con base en la ECH 2017.

7 MIDES, Observatorio social, con base en la ECH.

8 MIDES, Observatorio social con base en el Censo 2011 y la ECH 2017

propietarios y un aumento porcentual de arrendatarios y ocupantes con permiso. Los ocupantes sin permiso del propietario serían un porcentaje bastante menor, del orden del 1 % de los hogares. Los propietarios solo de la vivienda, pero no del terreno representan el 5-6%. El Censo 2011 presenta información sobre la cantidad de personas viviendo en AAll, que ascendía a 165.000, de las cuales 112.000 en Montevideo, 16.000 en Canelones y 9.000 en Maldonado. Finalmente se encuentran las cooperativas de vivienda, en su casi totalidad de usuarios, que en el Censo 2011 representaban el 2,7% de los hogares. En consecuencia, la tenencia segura es una cuestión relevante para la política pública en la materia.

3. El hábitat

1. Un aspecto adicional de enorme importancia no siempre considerado al analizar la situación en la materia y definir políticas tiene que ver con **la construcción de ciudad y sus múltiples implicancias tanto en términos de infraestructuras y servicios como culturales y de integración social**. Es así que, «como en todo el universo urbano contemporáneo, en el sistema urbano de Uruguay existe una tendencia hacia la creciente segregación socioespacial por estratos de ingresos, nivel educativo y sociocultural, inserción laboral y, en menor medida, origen migratorio, junto con una segunda tendencia hacia la expansión superficial y en extensión de las ciudades y áreas urbanizadas, promovida a partir de ciertos patrones de producción y consumo muy instalados en las lógicas del mercado y la cultura». ⁹

⁹ Ximena Baráibar, Pablo Bentura, Jack Couriel y Patricia Roland: *Reflexiones y propuestas para la construcción de una agenda de ciudad*. Montevideo, 2004.

2. Ante estos procesos, es preciso continuar y profundizar los esfuerzos para **revertir ciertas pautas instaladas en la construcción de ciudad que posibilitan, cuando no fomentan, la segregación socioespacial**: vaciamiento de las áreas consolidadas de la ciudad; resolución de la necesidad de vivienda por mecanismos informales; construcción de conjuntos habitacionales de mala calidad y pésima localización sin acceso a servicios sociales; atención a demandas particulares sobre los intereses sociales colectivos; concentración de los hogares de más altos ingresos y patrimonio en ciertas zonas incluyendo verdaderos «enclaves de ricos»; concentración de servicios en esas mismas zonas; y enormes diferencias en la dotación y calidad de la infraestructura y equipamientos urbanos entre los diferentes barrios de nuestras ciudades, particularmente en el área metropolitana. Respecto a este último aspecto, basta recorrer el área metropolitana para ver qué lejos estamos aún de tener una ciudad de calidad en toda su extensión, con calles asfaltadas, veredas, paradas de buses techadas, servicios públicos sociales de educación y salud de calidad, así como buenos servicios comerciales. Sin igualdad en la calidad de la ciudad es difícil avanzar en integración social. La mejora de la vivienda puede ser un esfuerzo compartido entre las familias involucradas, la comunidad local y el Estado, la infraestructura y el equipamiento urbano es responsabilidad del Estado con el aporte de toda la sociedad.

El Censo de entorno urbanístico 2011 ofrece información que pone en evidencia la importancia de esta cuestión: 40,3 % de los hogares del país urbano (41 % en Montevideo) presentaba carencias en el alumbrado, 25,7 % en el pavimento vehicular (8,7 % en Montevideo), 67,3 % en las aceras (53 % en Montevideo), 14,2 % en los desagües pluviales (9,1 % en Montevideo). 45 % de los hogares presentaba 3 o más carencias (26,4 % en Montevideo).¹⁰

10 MIDES, Observatorio social, con base en el Censo de entorno urbanístico 2011.

3. Las **políticas públicas**, con la excepción notoria del saneamiento de Montevideo (que abarca a la casi totalidad de la población y coadyuvó a la recuperación de las playas), no se han desplegado con la claridad de objetivos, instrumentos y recursos necesarios. En el área metropolitana de Montevideo, donde los procesos mencionados en los párrafos anteriores son más graves y afectan a un mayor porcentaje de la población del país, hubo una temprana toma de conciencia en los primeros años posdictadura sobre la necesidad de intervención de la política pública, muy especialmente durante las primeras administraciones del FA en la Capital, sin embargo, tres décadas después la mayoría de los desafíos siguen presentes. Las más de las veces las iniciativas se han traducido en algunos emprendimientos valiosos pero puntuales, otras iniciativas más generales, tuvieron una lenta implementación o no se ejecutaron por falta de recursos para ponerlos en práctica o no hubo la suficiente convicción para llevarlos a cabo.¹¹

4. La institucionalidad y los recursos de las políticas de vivienda y hábitat

1. Durante los gobiernos del Frente Amplio se realizaron importantes **transformaciones institucionales**, particularmente en el primer gobierno del FA con la reorganización institucional del sistema público de

11 Una iniciativa conjunta del MVOTMA y las intendencias departamentales de Montevideo y Canelones se propuso abordar de forma integral una parte amplia del hábitat metropolitano: la cuenca de los arroyos Toledo y Carrasco (205 km², una población entonces de 331.000 personas, 30% de los hogares eran ocupantes, 15% residían en AAI, 12% de los hogares con hacinamiento). Como resultado se formuló el *Plan estratégico de gestión integrada de la cuenca del Arroyo Carrasco (PECAC)* finalizado en diciembre 2007, que incluía acciones urbanas, ambientales, económicas y sociales. Sin embargo, no fue puesto en práctica (con la excepción de algunas acciones puntuales más propias de ONG que del Estado).

vivienda y en el actual culminando la incorporación al MVOTMA de programas creados en otros ámbitos institucionales.

A continuación, se detallan estas acciones según descripción realizada por el propio MVOTMA:¹²

Período 2005-2010

En el marco de las Reformas estructurales implementadas por el gobierno del FA, se reorganizó la institucionalidad del Sistema Público de Vivienda y se sentaron las bases de una política sistémica de vivienda y hábitat.

- Se capitalizó al BHU (virtualmente fundido e inactivo hacia 2002-2003), se reformó su Carta Orgánica y se creó la Agencia Nacional de Vivienda (ANV) organismo público especializado en la gestión de programas habitacionales. El BHU comenzó a prestar dinero nuevamente a partir de 2009. La ANV pasó a administrar la «cartera social» del BHU y se recuperó la cadena de pago que se había interrumpido, poniendo en marcha el Programa de Recuperación Urbano y Social.
- Se integró el Programa de Integración de Asentamientos Irregulares (PIAI) al MVOTMA hasta entonces en Presidencia y se alineó la acción de MEVIR con los objetivos y metas del Plan Quinquenal de Vivienda.
- Se realizó la reestructuración del sistema de subsidios públicos a la vivienda, creando el sistema de «subsidio a la cuota» (subsidio al acceso y la permanencia): cada familia paga en función de sus ingresos, no del valor de la solución

12 Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente. *Informe resumen de avances y desafíos 2005-2018*. Montevideo, diciembre 2018.

habitacional, por un producto de igual calidad, adecuado a la composición del núcleo familiar.

- Se reformuló el programa de cooperativas de vivienda
- Se iniciaron los programas de Rehabilitación Urbana (que otorga préstamos sin intereses para la refacción, mejora, terminación y ampliación de viviendas) y de Garantía de Alquileres.
- Se creó y puso en marcha la Cartera Nacional de Inmuebles para Vivienda de Interés Social (CIVIS).

Período 2010-2014

Se extendieron y diversificaron los programas habitacionales, con énfasis en la atención de la población más vulnerable. En particular:

- Se crearon el Plan Nacional de Relocalizaciones (que se implementa por convenio con las Intendencias), el Programa de Autoconstrucción Asistida y la Política Nacional de Alquileres.
- Se estimuló la innovación tecnológica en relación a la construcción de viviendas.
- Se incrementó la atención de cooperativas de vivienda y se unificó la reglamentación que las regula.
- Se transformó el PIAI en el Programa de Mejoramiento de Barrios (PMB) y se reorientó su acción hacia intervenciones más integrales.
- Se aprobó la ley 18795 de promoción de la inversión privada en vivienda y se comenzó su implementación. La ley establece beneficios tributarios a la vivienda promovida y crea el Fondo de Garantía de Créditos Hipotecarios (FGCH).
- Se creó el Plan Socio-Habitacional «Juntos» en la órbita de la Presidencia de la República.

Período 2015-2019

Se continuó diversificando el abanico de programas que ofrecen diversas alternativas habitacionales a las familias.

- En lo orgánico se integró el PMB a la DINAVI y el Plan Juntos al MVOTMA también a través de DINAVI, fortaleciendo el Sistema Público de Vivienda.
- Se actualizó el marco legislativo y reglamentario, lográndose la aprobación de varios proyectos de ley, decretos reglamentarios y normas dictadas por el MVOTMA que consolidan la política de vivienda y hábitat y extienden sus beneficios.
- Se incrementó sustantivamente la ejecución presupuestal y el número de soluciones de vivienda terminadas y en ejecución, en las que se destacan el incremento de las cooperativas y su extensión a todo el territorio nacional.
- Se comenzó a desarrollar una política nacional de acceso al suelo urbano a través de acciones de escala media, urbano-habitacionales. Se mejoró la integración de las políticas de vivienda y hábitat con las de suelo y de desarrollo urbano y ordenamiento territorial.
- Se aprobó la ley de inmuebles urbanos vacíos y degradados.

Según afirma el MVOTMA, la política de vivienda y hábitat:

- Apunta a una **vocación de universalidad** (no es una política de soluciones pobres para pobres), procurando asegurar a cada hogar el acceso a una vivienda adecuada y la permanencia en la misma, a través de diversas modalidades de tenencia segura. Esa vocación de universalidad está en permanente tensión con la cobertura de las políticas, determinada por recursos y capacidades de gestión.

- **Prioriza a aquellos sectores más vulnerables y de menores ingresos**, así como trabajadores y pasivos que no pueden acceder a una solución de vivienda sin el apoyo del Estado. En ese sentido es una política redistributiva, uno de cuyos principales instrumentos es el «subsidio a la cuota».
- Se basa en un **enfoque de derechos**, que inicialmente se centra en el derecho a la vivienda y posteriormente se extiende al derecho a la ciudad. Incorpora la **dimensión de género** en todos los programas.
- Parte de reconocer que, **para superar las situaciones de pobreza y precariedad, el acceso a la vivienda es una condición necesaria pero no suficiente**, requiriendo de acciones transversales e integrales en las que converjan el conjunto de las políticas públicas.

Según el MVOTMA, la **inversión pública en vivienda**, integrando todas sus fuentes de financiamiento, ha registrado un crecimiento sostenido en términos reales en el período, casi quintuplicándose entre 2005 y 2018 en pesos constantes. Asimismo, este esfuerzo ha registrado un crecimiento en su relación al PBI, que a su vez ha crecido en forma sostenida en términos reales. En 2018 se proyecta cerrar la ejecución presupuestal del año con una inversión total del orden del 0,55% del producto.

Los recursos que alimentan la inversión pública en vivienda, se establecen en el Presupuesto Nacional y en las respectivas Rendiciones de Cuentas. El Fondo Nacional de Vivienda y Urbanización (FNVyU) tiene asegurado por ley un criterio de actualización vinculado a la evolución del Índice Medio de Salarios y se nutre, entre otros conceptos, del repago de los créditos otorgados.

Como logros de esto tres gobiernos del FA, el MVOTMA destaca:
1) la construcción de vivienda nueva en la modalidad de cooperativas;

2) la construcción de viviendas promovidas bajo la ley 18795; 3) la garantía de alquiler con el mayor alcance territorial del Fondo de Garantía de Alquileres; 4) el respaldo a los hogares a través de los programas de autoconstrucción y canasta de materiales; y 5) la consolidación del Programa de Recuperación Urbano y Social que lleva a cabo la ANV respecto a la cartera social y problemática proveniente del BHU.

2. Las **competencias de las intendencias departamentales** deben tenerse muy en cuenta para una eficaz implementación de las políticas de vivienda y hábitat y alcanzarse una buena articulación y coordinación tanto en cuanto a la orientación de las acciones (ni es conveniente la extensión no justificada del área urbana ni se puede densificar de cualquier modo si no se construye un espacio barrial acorde en áreas verdes, lugares de esparcimiento, transporte, limpieza y servicios) como a su implementación (se han identificado importantes problemas de coordinación y articulación entre las diferentes unidades ejecutoras involucradas). Más aún, teniendo en cuenta la importante transferencia de recursos que realiza el gobierno nacional a los gobiernos departamentales.

II. UN NUEVO IMPULSO A LAS POLÍTICAS DE VIVIENDA Y HÁBITAT

Finalidad

La finalidad de la política de vivienda y hábitat es facilitar el acceso y la permanencia en la vivienda y en ciudades y barrios de calidad para los distintos grupos socio-económicos y generacionales, facilitando la movilidad y atendiendo a los ciclos de vida, movimientos espaciales y cambios en la composición y niveles de ingreso de las familias, entre otros factores. Reconocer la diversidad de situaciones a la vez que promover integración social con equidad es pues un aspecto fundamental de la política habitacional, por lo cual ésta deberá contemplar una amplia gama de mecanismos articulados. Y, por lo tanto, se deberá evitar/desestimular/combatir toda iniciativa en materia de urbanización y/o construcción de conjuntos de viviendas que conduzcan al aislamiento de grupos sociales, tanto de ricos como de pobres.

Objetivos generales

Es pues tiempo de un nuevo impulso a las políticas de vivienda y hábitat, con base en la experiencia realizada en la última década, donde la orientación será consolidar una visión urbano-habitacional del problema, con **dos objetivos generales**:

- la construcción de hábitat urbano de calidad con equidad e integración social con superación de la precariedad urbano-habitacional y

- la ampliación, con vocación de universalidad, del número de hogares que pueden utilizar los distintos mecanismos para acceder a la vivienda, en diferentes modalidades de tenencia segura, y a su adecuado mantenimiento garantizando el derecho a la vivienda digna a toda la población, con una atención especial a los hogares de ingresos bajos y medios bajos, las familias monoparentales, y los jóvenes.

Al logro del primer objetivo concurrirán dos políticas nacionales:

Política nacional de integración socioterritorial con acciones ambientales, urbano-territoriales, económicas y de empleo, sociales y culturales. Las acciones urbano territoriales incluirán infraestructura y equipamiento urbano, infraestructura educativa (CAIF, escuelas y centros de educación media) e infraestructura recreativa y deportiva en las periferias consolidadas de nuestras ciudades; la densificación de las áreas intermedias de los centros urbanos; y la orientación de la inversión privada hacia el objetivo de integración social.

Política nacional de superación de la precariedad urbano-habitacional que actuará simultáneamente: a) sobre las viviendas en el contexto de actuaciones mayores que recalifiquen los barrios donde la precariedad habitacional está instalada, integrándolos al resto de la trama urbana y b) sobre las otras dimensiones de la precariedad, principalmente educativas, laborales y socioculturales, articulada entonces con políticas de empleo (formalización y formación para el trabajo), educativas y socio-culturales. En consecuencia, en materia urbano-habitacional se renovará y dará un *nuevo impulso* a instrumentos ya existentes: el Plan Juntos y el Programa de relocalizaciones.

Al logro del segundo objetivo concurrirán otras dos políticas nacionales:

Política nacional de acceso a la vivienda con ampliación de los instrumentos y mecanismos que posibilitan a las familias acceder a la

vivienda, disponiendo para ello del conjunto del stock de viviendas utilizables. Entre sus instrumentos se destacan el subsidio (a la cuota y el alquiler) y las garantías, ampliando su alcance; las facilidades para el acceso a la vivienda a los y las jóvenes; y los incentivos a la ocupación de las viviendas desocupadas utilizables.

Política nacional de inversión en vivienda con densificación de las áreas centrales e intermedias de los centros urbanos donde existe déficit cuantitativo de viviendas. Se destacan dos innovaciones: complementar el programa de vivienda promovida de inversión privada para llegar a la población de ingresos medios bajos e incentivar desarrollos inmobiliarios en áreas urbanas que resultaron menos atractivos para los inversores; y desarrollar alternativas habitacionales con financiamiento público y privado para que los sectores de ingresos medios bajos y bajos se logren integrarse a barrios de zonas intermedias de las ciudades.

Políticas de vivienda y hábitat

Primer objetivo general

Construcción de hábitat urbano de calidad con equidad e integración social con superación de la precariedad urbano-habitacional

1. Mejoramiento del hábitat urbano para la integración social con equidad

A. Situación actual

Creciente segmentación socioterritorial

Históricamente los distintos grupos sociales se han ubicado diferencialmente en el territorio. Ello no es nuevo. Lo que sí es un proceso reciente en el país es una **tendencia hacia la creciente segmentación socio-territorial** por estratos de ingresos, nivel educativo y sociocultural,

inserción laboral, **junto con una segunda tendencia hacia la expansión en extensión de las ciudades y áreas urbanizadas**, promovida a partir de ciertos patrones culturales y de mercado muy afirmados.

Estas tendencias se expresan en un conjunto de pautas instaladas en la construcción de nuestras ciudades que posibilitan, cuando no fomentan, la segmentación socio-territorial: vaciamiento de las áreas consolidadas de los centros urbanos; resolución de la necesidad de vivienda por mecanismos informales; construcción de conjuntos habitacionales de mala calidad y pésima localización sin acceso a servicios sociales; atención a demandas particulares sobre los intereses sociales colectivos; concentración de los hogares de más altos ingresos y patrimonio en ciertas zonas incluyendo verdaderos *enclaves de ricos*; concentración de servicios en esas mismas zonas; y enormes diferencias en la dotación y calidad de la infraestructura y equipamientos urbanos entre los diferentes barrios de nuestras ciudades.¹³ Se generan así ámbitos territoriales más homogéneos en su interior y más diferenciados entre ellos, aislándose, reduciéndose las áreas de las ciudades por las que transitan unos y otros (perdiéndose oportunidades de interacción). La agudización de estos procesos afecta las dimensiones públicas y privadas de la vida social y debilita los sentimientos de ciudadanía. Progresivamente, las familias con más posibilidades se trasladan hacia los barrios de mayor calificación urbana y mejores accesos a los servicios y oportunidades de ocio y recreación. En cambio, quienes menos posibilidades tienen se mueven hacia las zonas más precarias y desprovistas de servicios y

13 El Censo de entorno urbanístico 2011 ofrece información que pone en evidencia la importancia de esta cuestión: 40,3% de los hogares del país urbano (41% en Montevideo) presentaba carencias en el alumbrado, 25,7% en el pavimento vehicular (8,7% en Montevideo), 67,3% en las aceras (53% en Montevideo), 14,2% en los desagües pluviales (9,1% en Montevideo). 45% de los hogares presentaba 3 o más carencias (26,4% en Montevideo). MIDES, Observatorio social, con base en el Censo de entorno urbanístico 2011.

accesibilidad.¹⁴ En estos barrios, la confluencia de todos estos factores con familias dotadas de escaso capital humano y social impiden las posibilidades de complementación virtuosa entre familia, escuela y comunidad instalándose una dinámica que realimenta los aspectos más negativos de la segmentación social.

Sin igualdad en la calidad de la ciudad es difícil avanzar en integración social. **La mejora de la vivienda puede ser un esfuerzo compartido entre las familias involucradas, la comunidad local y el Estado, la infraestructura y el equipamiento urbano es responsabilidad del Estado con el aporte de toda la sociedad.**

B. El objetivo para el quinquenio

Reversión del proceso de segmentación socioterritorial y avance hacia áreas urbanas más equitativas y socialmente integradas.

Esta debe ser una de las grandes prioridades de las políticas de vivienda y hábitat en el próximo período con la consiguiente claridad en los objetivos, instrumentos adecuados y recursos asignados.

C. Iniciativa a impulsar para alcanzar el objetivo

Política nacional de integración socio-territorial.

Esta política pondrá el acento en la calidad con equidad del ambiente, la infraestructura y el equipamiento urbano, los servicios públicos y comerciales y la conectividad, entre los distintos barrios de nuestras ciudades y sus áreas de influencia.

Se trata de una política que, a la vez mejora el hábitat urbano de las periferias, densifica y fortalece las áreas intermedias y gestiona las

14 Todos los indicadores de bienestar muestran altas desigualdades entre barrios y zonas al interior de nuestras grandes áreas urbanas.

inversiones para que converjan hacia el objetivo. Es por tanto una política de Estado que requiere de:

- la orientación expresa y firme del gobierno nacional,
- la coordinación con los gobiernos departamentales y
- la articulación entre las políticas urbanas y las de educación, sociales, económicas y de empleo, pues los hogares que residen en nuestras periferias son aquellos con menor nivel educativo, menor capital social, muy bajos ingresos y predominante inserción informal en el mercado de trabajo, entre otros aspectos.

Las asignaciones de recursos nacionales a las políticas de vivienda y urbanización (tales como los del FNVyU), así como los destinados al apoyo de los gobiernos departamentales (tales como los manejados por la OPP) deben orientarse hacia este objetivo.

Es una política en la que el Estado asume su responsabilidad intransferible generando las condiciones, y dando instrumentos, para que las comunidades y las familias puedan rehabilitar sus viviendas, insertarse en mejores condiciones en la educación, el trabajo y la cultura, fortaleciendo la vida democrática.

Sus componentes son:

1. **Construir *ciudad de calidad* en las periferias urbanas consolidadas** evitando su expansión injustificada. Incluye acciones ambientales, urbanas, de estímulo económico y empleo y socioculturales.
 - a. **Recuperar y poner en valor las cualidades naturales** de las diferentes zonas y barrios (particularmente bordes costeros, arroyos y cañadas).
 - b. **Calificar el medio urbano:**
 - i. **Realizar inversiones en infraestructura y equipamiento de calidad** (calles, veredas, ciclovías, cordón-cuneta, plazas y espacios públicos, mobiliario urbano,

- paradas de buses techadas, parques y corredores verdes, etc.) en los barrios de las periferias.
- ii. **Promover la cobertura, con calidad y equidad, de los servicios** de educación, salud, esparcimiento/recreación, seguridad y servicios comerciales en las distintas áreas de las ciudades, especialmente en las periferias.
 - iii. **Fomento de centralidades urbanas** (intermedias y locales).
 - iv. **Mejorar la conectividad** entre las distintas áreas y barrios de las ciudades, especialmente entre las periferias y la ciudad consolidada, así como las conexiones transversales entre barrios.
- c. **Promover y articular la actividad económica y el trabajo**, con acciones sobre la oferta y la demanda de trabajo formal, autónomo y dependiente.
 - d. **Promover espacios de participación social, recreativa y cultural** y vinculación con la educación y el mundo del trabajo; así como de **fortalecimiento de los actores e identidad locales**.
 - e. **Promover usos sostenibles del suelo rural periurbano que frenen la extensión injustificada del área urbana**. Estos usos pueden ser agrícolas, logísticos, recreativos u otros. Lo fundamental es que sean viables, que se puedan implementar y no sean meramente declarativos.
2. **Promover la recalificación y densificación de las áreas intermedias de las ciudades, con mixtura social**, promoviendo la inversión y localización de servicios, desarrollando áreas verdes y de esparcimiento, facilitando el acceso a la vivienda y la permanencia en estas áreas a familias de menores ingresos relativos, favoreciendo el

sostenimiento de la población residente, el afincamiento de nuevos vecinos y combatiendo las tendencias a la gentrificación.

3. **Gestionar el desarrollo urbano de las áreas de mayor valorización** direccionando adecuadamente la inversión en ellas y promoviendo su integración en términos urbanos, socioeconómicos y socioculturales con la estructura urbana en su conjunto.

2. Superación de la precariedad urbano-habitacional

A. Situación actual

Persistencia de la precariedad habitacional

La **precariedad habitacional** (entendida a partir de la presencia de condiciones deficitarias en la calidad material de la vivienda,¹⁵ así como en el acceso al agua potable, en el acceso a saneamiento, en hacinamiento y en la tenencia de la vivienda) se manifiesta en diversas situaciones que incluyen la precariedad habitacional concentrada y dispersa. La precariedad habitacional urbana concentrada incluye *cantegriles*, asentamientos irregulares (AAlI) y conjuntos habitacionales construidos por el propio Estado vía diferentes programas y en etapas diversas. En lo construido por el Estado se encuentran viviendas de emergencia devenidas en permanentes, localizaciones inaceptables y en malas condiciones, además de las complicaciones en trabajo e ingresos, sociabilidad y prácticas habitacionales alteradas por ser personas y familias desplazadas de zonas céntricas a zonas alejadas y mal servidas. La misma acción del Estado generó situaciones explosivas. La precariedad habitacional dispersa comprende predios formales con ocupación precaria, inmuebles

15 El MVOTMA estimó, en el Plan quinquenal 2015-2020, en 9.060 los hogares en viviendas de materiales deficitarios.

ocupados y personas en situación de calle. **La mayor parte de la precariedad habitacional se encuentra localizada en las periferias urbanas**, también mayormente precarias en su infraestructura y equipamiento urbano, así como en sus servicios y conectividad. Quienes viven allí también están insertas informalmente en el mundo del trabajo, tienen vínculos frágiles con el sistema educativo y escaso capital social. Se trata de una precariedad que abarca las múltiples dimensiones de la vida de las personas y familias. **La precariedad urbano habitacional es un reto insoslayable para un gobierno de izquierda.**

En la actualidad, en el MVOTMA se encuentran tres programas orientados a atender estas situaciones: el PIAI devenido en *Programa de Mejoramiento de Barrios (PMB)* (orientado a mejorar la calidad de vida de la población que reside en asentamientos irregulares del país promoviendo su integración socio urbana con acciones de mejoramiento barrial y recuperación de áreas degradadas), el *Plan Juntos* (que opera en áreas territoriales críticas atendiendo necesidades de refacción y mejora de viviendas que se presentan en forma dispersa, con autoconstrucción y ayuda mutua) y el *Programa de Relocalizaciones* (que opera en convenio con las Intendencias Departamentales, orientado a la población asentada en terrenos inundables y contaminados mediante su realojo, aportando el MVOTMA financiamiento y asistencia técnica, mientras que los gobiernos departamentales destinan terrenos para realojar a las familias y presentan un proyecto para brindar infraestructura de saneamiento, alumbrado, agua potable, electricidad).

B. El objetivo para el quinquenio

Reducción significativa de la precariedad urbano-habitacional

Esta superación solo será posible si la precariedad se aborda en su integralidad. **Actuando sobre las viviendas en el contexto de actuaciones mayores que recalifiquen los barrios** donde la precariedad habitacional está instalada, integrándolos al resto de la trama urbana y **abordando**

simultáneamente las otras dimensiones de la precariedad (educativas, laborales, sociales, ambientales, etc.). La perspectiva es pues construir igualdad e integración social, evitando que, por la urgencia en atender la indignidad de determinadas condiciones urbano-habitacionales se generen programas con “soluciones pobres para pobres” en tensión respecto de otras finalidades y objetivos de la propia política.

C. Iniciativa a impulsar para alcanzar el objetivo

Política nacional de superación de la precariedad urbano-habitacional

Esta política debe estar **fuertemente articulada e inserta en la Política nacional de integración socio-territorial**, específicamente en las periferias urbanas, articuladas con las políticas de empleo (formalización y formación para el trabajo), educativas y socioculturales), con dos líneas de acción específicas:

1. **Adecuar las viviendas precarias recuperables** resolviendo las cuestiones básicas de habitabilidad: baño, sistema de evacuación de excretas, piso, techo y paredes de materiales sólidos, acceso al agua potable y a la electricidad en condiciones adecuadas, aislamiento suficiente, regularización de la tenencia y de los servicios de electricidad, agua y saneamiento, con particular atención a la problemática de densificación irregular de los lotes formales en los barrios populares. Se considera estratégico reglamentar e implementar la legislación reciente que habilita el asesoramiento técnico a las familias, de modo de apoyar técnicamente este proceso. A estos efectos se propone darle **un renovado impulso al Plan Juntos** - que tiene las condiciones institucionales para operar en áreas territoriales críticas atendiendo necesidades de refacción y mejora de viviendas con autoconstrucción y ayuda mutua - transformándolo en un esfuerzo pluralista combinando acciones del Estado con las de la sociedad civil y la activa participación de las comunidades involucradas. Ello se articulará con el **Programa de**

- Mejoramiento de Barrios**, que también deberá incorporar la participación pluralista del Estado, la sociedad civil y las comunidades.
2. **Realojar las familias que residen en viviendas precarias no recuperables** por su estado, por estar ubicadas en sitios inundables o contaminados o no ser incorporables a la trama urbana.

Para ello deberá **fortalecerse el Programa de relocalizaciones** con recursos y asistencia técnica del MVOTMA y terrenos e infraestructura urbana aportados por las Intendencias Departamentales, combinándolo con el **Programa de autoconstrucción asistida**.

La participación comunitaria, la cooperación de diversos actores de la sociedad y la coordinación entre gobierno nacional y gobiernos departamentales son aspectos imprescindibles para el logro de los objetivos de estas dos líneas de acción.

Segundo objetivo general

Ampliación, con vocación de universalidad, del número de hogares que pueden utilizar los distintos mecanismos para acceder a la vivienda, en diferentes modalidades de tenencia segura, y a su adecuado mantenimiento, con una atención especial a los hogares de ingresos bajos y medios bajos, las familias monoparentales, y las y los jóvenes.

3. Acceso a la vivienda construida y mantenimiento del stock

A. Situación actual

Hay familias que no logran acceder a la vivienda y a una tenencia segura ni por los mecanismos del mercado ni a través de los instrumentos que ofrece el Estado.

En el caso de los **alquileres**, las principales condicionantes están referidas a ingresos insuficientes y/o precariedad laboral, así como a garantía. En el caso de los **créditos para compra, construcción o refacción**, las principales dificultades identificadas son ingresos insuficientes, precariedad laboral, existencia de un límite de edad que reduce el plazo máximo del crédito e indirectamente limita su monto y por ende el valor de la vivienda que se podría comprar. En efecto, aproximadamente la mitad de los hogares integrados por al menos un adulto de hasta 45 años no cumple los requisitos de nivel de ingresos y formalidad bancarios establecidos para un crédito hipotecario a 25 años de plazo.

El MVOTMA ha instrumentado algunos mecanismos para facilitar el acceso a vivienda en **alquiler** tales como el *Fondo de Garantía de Alquiler* que permite acceder un certificado de garantía con respaldo del Estado; la *garantía de alquiler para jóvenes* entre 18 y 29 años que estudien o trabajen; y el *subsidio al alquiler* para ciertos hogares derivados desde los programas sociales, particularmente desde el MIDES. Para la **compra de vivienda construida**, el MVOTMA cuenta con cuatro programas por postulación en los que, si la demanda supera a la oferta se realiza un sorteo: *vivienda nueva construida por el MVOTMA*; *alquiler con opción a compra sin ahorro previo*; *subsidio a la cuota en la adquisición de vivienda en el mercado con ahorro previo*; *vivienda promovida al amparo de la ley 18795*; y el *Fondo de Garantía de Créditos Hipotecarios (FGCH)*. La **refacción de viviendas**, que posibilita a las familias el

mantenimiento, mejora y ampliación de la vivienda adecuándola a necesidades muchas veces cambiantes y por lo tanto la permanencia en ellas sin tener que mudarse – contribuyendo al mantenimiento global del stock - también requiere de instrumentos de financiamiento. A los instrumentos disponibles en el mercado, el MVOTMA agrega el *Programa de rehabilitación urbana* que ofrece préstamos sin intereses para la refacción, mejora, terminación y ampliación de viviendas con fondos del Ministerio y en acuerdo con los gobiernos departamentales.

Los mecanismos dispuestos por el MVOTMA en sus diversos programas por postulación no alcanzan a resolver totalmente el problema. Por un lado, existe un conjunto de hogares con ingresos superiores a los topes establecidos en las líneas del MVOTMA que no cumplen con los requisitos del mercado. Por otro lado, se encuentra un contingente de hogares que no llega al monto mínimo de ingresos en el núcleo familiar para acceder a estas políticas (25 UR en el área metropolitana y 15 UR en el resto del país). Son hogares cuyos ingresos por núcleo no contribuyen al IRPF. Dentro de este grupo se encuentran **hogares de jefatura joven**, cuyas dificultades para acceder a la vivienda se observa en todos los niveles socioeconómicos (quienes provienen de hogares con ingresos bajos acceden en mayor proporción a viviendas de mala calidad,¹⁶ y para los jóvenes de hogares con mayores ingresos supone un obstáculo para su emancipación). Y finalmente, existen hogares que, aun teniendo ingresos dentro de los topes mínimos y máximos establecidos, no acceden a estas líneas por el alcance de los fondos disponibles de estos programas.

Cuando algunos de los mecanismos formales que operan en el mercado no funcionan y no alcanzan los dispuestos por el MVOTMA, las familias optan por otras estrategias entre las que cabe destacar el

16 MIDES, Observatorio social, con base en el Censo 2011

allegamiento (instalarse en una misma vivienda con otro hogar, normalmente en la vivienda del hogar de origen) y la **ocupación y construcción irregular**. Dentro de esta última situación cabe distinguir aquellas que además de la irregularidad, se encuentran asentadas sobre suelos inundables, contaminados o con otras características que hacen inviable la permanencia en el lugar. También se verifican situaciones de **hacinamiento** cuando las familias, condicionadas por sus ingresos, solo pueden acceder a viviendas más pequeñas de las necesarias dada su integración (según los datos de la ECH, el hacinamiento, presente en todo el país, ha disminuido en la última década en forma importante, alcanzando al 9% de los hogares en 2017, y llegando al 18,9% para hogares con jefatura joven).¹⁷

B. Objetivo para el quinquenio

Que un creciente número de familias accedan a la vivienda con tenencia segura utilizando los mecanismos disponibles en el mercado y/o los que brinda el sistema público de vivienda.

C. Iniciativa a impulsar para alcanzar el objetivo

Política nacional de acceso a la vivienda con ampliación del conjunto de instrumentos y mecanismos que posibilitan a las familias acceder a la vivienda disponiendo para ello del conjunto del stock de viviendas utilizables.

Tres iniciativas concurren al logro del objetivo: una primera, que fortalece y amplía los mecanismos para el acceso con énfasis en la ampliación de los subsidios y garantías; una segunda, que se orienta a disponer de todas las viviendas vacías utilizables; y una tercera, que promueve el mantenimiento del stock.

17 MIDES, Observatorio social, con base en la ECH.

1. **Fortalecer y ampliar los mecanismos que facilitan el acceso a vivienda ya construida.** Además de los mecanismos disponibles en el mercado, dos instrumentos son fundamentales y por lo tanto deberá ampliarse su alcance y cobertura: los **subsidios a la cuota y al alquiler** y las **garantías**.
 - a. Disponer de *créditos para compra de vivienda ya construida*, nueva y usada, así como para refacción y ampliación para los hogares de todos los tramos de ingreso **con subsidio a la cuota y garantía de créditos hipotecarios para quienes lo necesiten**.
 - b. En materia de *alquileres*, **ampliar el subsidio al alquiler, posibilitando su acceso por postulación y no solo por derivación; y las garantías a todos los hogares que lo necesiten**, combinando ambos instrumentos.
 - c. También en materia de *alquileres*, se implementará un mecanismo de “**alquileres protegidos**” al que los propietarios podrán ingresar voluntariamente, que estará regulado en materia de precios, plazos, garantías y contratos, asociado al otorgamiento de préstamos blandos y subsidios a los propietarios para refacciones a pagar con retenciones de los alquileres.
 - d. **Ajustar requisitos y ampliar la cobertura de los instrumentos disponibles a efectos de facilitar el acceso de los jóvenes** a la vivienda. Por ejemplo, reduciendo los ingresos mínimos requeridos en los programas de vivienda construida por el MVOTMA, alquiler con opción a compra y compra de vivienda en el mercado; y facilitando el acceso al subsidio al alquiler.
 - e. Adecuar los requisitos y mecanismos administrativos de los distintos programas a la realidad de las familias, con particular **atención a las familias de trabajadoras/es**

informales, articulando con otras políticas, en especial las de formalización del empleo.

2. **Incentivar la ocupación de las viviendas desocupadas utilizables** penalizando aquellas que permanezcan vacías por más de un plazo preestablecido (por ejemplo 2 años). Esta política no será aplicable a las viviendas de uso estacional. Esta iniciativa se orienta a aumentar el stock de viviendas utilizables disponibles efectivamente en el mercado.
3. **Implementar medidas de estímulo tributarias y disponibilidad de financiamiento para la recuperación, reciclaje y mantenimiento del stock edilicio existente** (incluyendo su sostenibilidad ambiental).¹⁸

Entre otras medidas posibles, se sugieren:

- a. Descuentos en la contribución inmobiliaria o en los tributos a abonar por las obras de recuperación;
- b. Ampliación del programa de rehabilitación urbana y apertura de la ventanilla a más usuarios a través de la banca pública y privada.
- c. Implementación de mecanismos de financiamiento para el adecuado mantenimiento y/o rehabilitación de los conjuntos cooperativos de mayor antigüedad.

18 Según la DINAVI este déficit cualitativo (integrado por todas aquellas viviendas que presentan alguna inadecuación constructiva, de acceso a servicios básicos o de hacinamiento) alcanzaba en 2011 a 169.563 viviendas (Censo 2011).

4. Aumento del stock de viviendas y mecanismos de acceso

A. Situación actual

La cuestión del **déficit de viviendas** entendida como la **diferencia entre el stock de viviendas utilizables, ocupadas y desocupadas, y el número de hogares** ha estado presente en el análisis y los debates colectivos, así como al momento de diseñar y poner en práctica políticas en la materia. A efectos de contabilizar las viviendas utilizables suelen computarse todas las viviendas ocupadas excepto las irrecuperables y las obsoletas, así como las irregulares sin alternativa posible de regularización; entre las desocupadas se incluyen las que se encuentran en alquiler, venta, construcción o reparación y aquellas viviendas sin otro uso, excluyendo las irrecuperables u obsoletas, así como las de uso estacional.

La DINAVI estimó este **déficit cuantitativo**, al inicio del actual plan quinquenal, en **51.889** viviendas producto de la suma de tres conceptos: allegamiento (más de un hogar en una vivienda) 28.912, ocupantes sin permiso del propietario 13.917 y hogares en viviendas de materiales deficitarios 9.060. Este déficit cuantitativo representa algo **menos del 5% de los hogares del país**. Estas estimaciones del déficit de viviendas refieren al total nacional, el cual no se distribuye proporcionalmente en todo el territorio habiendo localidades con superávit de viviendas. Es por lo tanto fundamental tener en cuenta este aspecto, así como las dinámicas demográficas y económicas de cada área y región.

En orden a aumentar el stock de viviendas y orientarlo a los objetivos de la política nacional en la materia, el MVOTMA financia la construcción a través de tres programas por postulación: *vivienda nueva construida por el MVOTMA*; *cooperativas*; y *autoconstrucción asistida*. MEVIR, por su parte, construye viviendas a través de sus programas

viviendas nucleadas; intervenciones en área rural; y planta urbana. A estos instrumentos se suma el programa de vivienda promovida al amparo de la ley 18795 que estimula la inversión privada en construcción bajo condiciones que establece la política de vivienda, principalmente en cuanto a su localización.

B. Objetivo para el quinquenio

Consolidación de un proceso de densificación de las áreas centrales e intermedias dotadas de servicios de los centros urbanos y reducción del déficit cuantitativo, donde éste existe efectivamente.

C. Iniciativa a impulsar para alcanzar el objetivo

Política nacional de inversión en vivienda con densificación de las áreas centrales e intermedias de los centros urbanos donde existe déficit cuantitativo de viviendas.

Esta política incluye:

- dos innovaciones, una referida a ajustar o complementar el programa de vivienda promovida; y otra al desarrollo de alternativas que combinen financiamiento público y privado;
- dos propuestas tendientes al fortalecimiento de modalidades existentes: el cooperativismo y el programa de auto-construcción asistida;
- cinco propuestas complementarias.

Dos innovaciones:

1. **Complementar el programa de vivienda promovida de inversión privada para alcanzar el doble objetivo de llegar a la población de ingresos medios bajos e incentivar los desarrollos inmobiliarios en áreas urbanas que resultaron menos atractivos para los inversores durante la ejecución del actual programa de vivienda promovida.**

- a. Otorgar al Banco República - bajo las condiciones que establezca la política de vivienda en cuanto a localización, población objetivo y otros requisitos - la facultad de financiamiento a desarrolladores previsto en la Ley 16.760 (Préstamos hipotecarios para financiar la construcción de edificios en el régimen de propiedad horizontal), actualmente solo disponible para la banca privada.
 - b. Revisar el Fondo de Garantía Inmobiliario (FOGADI) de forma que la cobertura de riesgo crediticia sea efectiva para que los bancos tengan los incentivos suficientes para financiar proyectos de menor tamaño y en barrios de menores ingresos.
 - c. Ampliar el acceso al Fondo de Garantía de Créditos Hipotecarios (FGCH) flexibilizando los topes de ingreso de los hogares, pero manteniendo los topes sobre los precios de las viviendas.
 - d. Impulsar los préstamos a los compradores de estas viviendas, combinados con subsidio a la cuota en conjunto con el FGCH.
 - e. Participar a través del Fondo Nacional de Vivienda en la cofinanciación de la construcción de viviendas de proyectos promovidos por la Ley 18.795 para que se puedan disponer a la población objetivo de la política.
2. **Desarrollar alternativas habitacionales con financiamiento público y privado para que los sectores de ingresos medios bajos y bajos (a los que les resulta difícil acceder a crédito hipotecario) logren integrarse a barrios de zonas intermedias de las ciudades:**
- a. Conjuntos de vivienda cuya modalidad de tenencia predominante por parte de sus habitantes sea el arrendamiento, con una combinación de financiamientos mixtos,

mediante reglas claras, transparentes y previamente establecidas y con un organismo independiente de control de su aplicación.

- b. Conjuntos de vivienda encargados por el Estado a privados, en el marco de la Ley de Contratos de Asociación Pública Privada (Ley 18.786) para su construcción, comercialización y arrendamiento.

Dos propuestas tendientes al fortalecimiento de modalidades existentes:

1. **Atender los desafíos que se le presentan al sistema cooperativo de vivienda y potenciarlo aún más.**

Teniendo en cuenta la actual fase de expansión del sistema cooperativo de vivienda, que en el presente ejercicio se ha consolidado como uno de los ejes fundamentales de la política de vivienda y hábitat y para apuntalar su mejor desarrollo, en el próximo período de gobierno deberán atenderse de modo prioritario algunos retos fundamentales:

- a. En función de la política de acceso al suelo urbano a nivel nacional y departamental, **mejorar aquellas decisiones relacionadas a la localización de los proyectos cooperativos** mejorando la eficiencia, la transparencia y equidad en la asignación de predios, teniendo en cuenta la optimización de la inserción de las cooperativas en la trama barrial existente y su contribución a la integración socio-territorial.
- b. **Estimular la innovación tecnológica y la incorporación de nuevos procesos constructivos y tipologías** en el modo cooperativo, que contribuyan a mejorar la calidad de las viviendas, adecuar las tipologías a diferentes inserciones urbanas y densidades, reducir los

- costos de obra y acelerar los ritmos de la construcción; esto demandará una nueva generación de disposiciones normativas que habiliten a innovar en los aspectos constructivos y de uso de las viviendas cooperativas
- c. En tercer lugar, **mejorar y reducir los tiempos que determinan procesos prolongados de constitución, financiamiento, construcción y habitación de los grupos cooperativos**, perfeccionando procesos y sistemas de producción, a través del fortalecimiento de las capacidades de gestión de los grupos cooperativos;
 - d. Teniendo en cuenta el importante stock construido por el modo cooperativo, **fomentar el sostenimiento de la participación de los socios y socias** no solamente durante la etapa previa y la construcción sino muy especialmente con posterioridad a la ocupación de las viviendas fortaleciendo la integración social con el barrio; y considerando en especial el recambio de los usuarios de las viviendas, posibilitando la inserción de nuevas familias que no participaron en el proceso de construcción.

2. Ampliar el Programa de autoconstrucción asistida.

Cinco propuestas complementarias:

1. **Incorporar los inmuebles vacíos y degradados al mercado en aplicación de la ley 19.676 “Inmuebles urbanos vacíos y degradados” aprobada en 2018.**
2. **Desarrollar la capacidad de la ANV para la gestión y rehabilitación de los conjuntos habitacionales construidos.**
3. **Procurar la homogeneidad en el tratamiento fiscal** en todos los programas sociales de vivienda.
4. **Promover la innovación tecnológica** en la industria de la construcción y su aplicación a la vivienda - con los estímulos adecuados y la participación de los actores involucrados - en

orden a: abaratamiento de costos y reducción de tiempos de construcción atendiendo a la calidad necesaria para viviendas de uso permanente; y desarrollando normativa e instrumentos para facilitar la incorporación de medidas de sostenibilidad ambiental

5. Promover **carteras de inmuebles** en asociación entre el gobierno nacional y los gobiernos departamentales donde sea necesario ampliar el stock de viviendas y el desarrollo urbano.

A MODO DE CONCLUSIÓN

Las políticas públicas en hábitat y vivienda resultan claves para alcanzar equilibrios socio-territoriales y asegurar el derecho a la vivienda de toda la población. A ello deberán contribuir una dotación de recursos e instrumentos adecuada a los desafíos de una visión progresista; un ajustado rediseño de los diversos programas urbano-habitacionales; una sólida articulación en el territorio con el conjunto de políticas sociales y de desarrollo; una fuerte participación social y comunitaria; eficaces mecanismos de acceso a la justicia; así como un robusto Sistema Público de Vivienda de carácter universal, que tenga la capacidad de desarrollar las políticas con eficiencia, priorizando y reforzando el rol del Estado en la materia.

Proponemos una visión estratégica y de Estado de la política de vivienda cuyos objetivos trasciendan un período de gobierno, con un Plan Nacional de Vivienda de mediano plazo con objetivos definidos para el próximo quinquenio, pero cuyas metas lo superen. Proponemos además una priorización de los recursos presupuestales destinados a la vivienda y el hábitat, a través de la reorientación de los recursos actuales globales y la inclusión de nuevos recursos en el presupuesto nacional.

Instituto Humanista Cristiano 
JUAN PABLO TERRA

José E. Rodó 1836, 1er piso, Montevideo

Tel: (598) 24008992

Email: ihcterra@gmail.com

Web: institutojuanpabloterra.org.uy