

**Propuesta de  
Plan Quinquenal de vivienda  
2006-2010**

**AEBU  
FECovi  
FUCVAM  
Movimiento Tacurú  
SUNCA**

*4 de Octubre de 2004*

## Una propuesta desde la sociedad

A fines de 2002, en el marco de las actividades de la Comisión Social Consultiva de la Universidad de la República, la Facultad de Arquitectura convocó a instalar una Mesa sobre Vivienda y Financiamiento. El tema reunió a una cantidad de organizaciones -sociales, empresariales, técnicas- que prontamente elaboraron una vasta agenda de temas a estudiar y profundizar.

A principios del año siguiente, la Universidad resolvió financiar proyectos a llevar adelante por docentes de la misma y representantes de las organizaciones integrantes de las Mesas, en los diversos campos de sus temáticas.

La Mesa de Vivienda y Financiamiento, propuso, a instancias de las organizaciones sociales, que el proyecto a llevar adelante fuera la elaboración de un Plan de Vivienda que abarcara el final del presente período de gobierno, así como el siguiente quinquenio.

Se trataba de levantar una propuesta, desde la sociedad, consensuada por organizaciones representativas de la misma, que permitiera aportar soluciones inmediatas y urgentes a un problema de primera magnitud social, al tiempo de dar un nuevo impulso a una actividad clave para la creación de puestos de trabajo, como es la construcción.

El trabajo se desarrolló en dos etapas: en la primera, un conjunto de organizaciones que comprendió básicamente, además de la propia Facultad, a AEBU, FECOVI, FUCVAM, el Movimiento "Tacurú", SUNCA, la Cámara de la Construcción del Uruguay y la Sociedad de Arquitectos, consensuó las bases sobre las que debía elaborarse el Plan. Culminando esa etapa, en mayo 2004 dichas entidades aprobaron un documento que contenía, además de un completo diagnóstico de la situación, los Objetivos Generales y Particulares del Plan y las Líneas de Acción que el mismo debía contener.

En una segunda etapa, nuestras organizaciones continuaron adelante, con el asesoramiento de la Comisión de Vivienda Social de la Facultad de Arquitectura, elaborando una propuesta concreta de Plan, que sobre la base de los acuerdos alcanzados en la primera etapa, plantea una instrumentación de los mismos, con las metas físicas y económicas y los recursos correspondientes.

Esta es la propuesta que hoy presentamos a la opinión pública y a los partidos políticos, fruto del trabajo de casi dos años de estudios, elaboraciones, diálogos y participación, esperando que la misma sirva para dar impulso a un encare comprometido del problema, desde la sociedad y desde el Estado, que permita avanzar en la solución de una problemática que actualmente constituye una de las mayores carencias de nuestra población.

Montevideo, 4 de octubre de 2004.  
Día Internacional de los Sin Techo

AEBU  
FECOVI  
FUCVAM

Movimiento Tacurú  
SUNCA

## **Contenidos del Plan**

### **a. DIAGNOSTICO**

#### **a.1. Situación Habitacional y de Población**

- a.1.1. Necesidades emergentes de la población
- a.1.2. Necesidades emergentes del estoc de viviendas
- a.1.3. Necesidades emergentes de suelo urbano

#### **a.2. Déficit Habitacional**

### **b. OBJETIVOS**

#### **b.1. Objetivos Generales**

#### **b.2. Objetivos Específicos**

### **c. PROGRAMAS Y LÍNEAS DE ACCIÓN DEL PLAN**

#### **c.1. Vivienda Nueva**

#### **c.2. Acciones Sobre el Estoc**

#### **c.3. Asentamientos Irregulares**

#### **c.4. Cartera Nacional de Tierras e Inmuebles**

#### **c.5. Vivienda para Pasivos**

#### **c.6. Vivienda Rural**

#### **c.7. Arrendamiento de interés social**

#### **c.8. Encuesta Nacional de Vivienda**

#### **c.9. Implantación de Sistemas de Calidad**

#### **c.10. Seguimiento y Evaluación de Plan**

### **d- METAS Y PLAN DE INVERSIONES 2006-2010**

#### **d.1. Introducción**

#### **d.2. Análisis de Programas**

#### **d.3. Cuadros sintéticos**

## **a. Diagnóstico**

### **a.1. Situación habitacional y de población.**

Los aspectos incluidos en este capítulo son mencionados sucintamente, al sólo efecto de agendarlos como aportes a la discusión. Por consiguiente, no se pretende hacer una descripción exhaustiva ni ordenada por prioridades. La información correspondiente, así como las determinaciones cuantitativas, están incluidas en el Informe Final de la Mesa de Vivienda y Financiamiento de la Comisión Social Consultiva de la Universidad de la República, Facultad de Arquitectura, 2004. A los efectos de obtener una identificación de los problemas habitacionales, se consideran siete categorías de análisis: 1. Población; 2. Viviendas; 3. Suelo urbano; 4. Aplicación de las Políticas; 5. Diseño; 6. Tecnología; 7. Gestión.

#### **a.1.1. Necesidades emergentes de la población**

a.1.1.1. Cambios en la conformación de los hogares. La tendencia que se observa en el Uruguay es la disminución relativa de las familias nucleares típicas, el incremento de las parejas sin hijos, de los hogares monoparentales, de las personas que viven solas y la persistencia de un importante grupo de hogares extendidos<sup>1</sup>. Entre las familias por debajo de la línea de pobreza hay una tendencia al crecimiento de los hogares monoparentales con jefatura femenina y al embarazo adolescente en hogares en general extendidos.

a.1.1.2. Cambios en la estructura etárea. Adultos mayores y jóvenes. El aumento de la longevidad y de los hogares unipersonales de adultas mayores generarán necesidades habitacionales tanto en espacios como en servicios específicos. Entre los jóvenes se puede identificar un aumento de la edad de emancipación, que alcanza a los sectores de ingresos medios; carencia de sistemas de acceso a la vivienda flexibles en su tenencia y el crecimiento de los jóvenes que no trabajan ni estudian y que están en situación de total insatisfacción de las necesidades básicas<sup>2</sup>.

a.1.1.3. Cambios en el papel de la mujer en el hogar. El período intercensal muestra que la tasa de participación femenina en las actividades económicas ha tendido a aumentar, tanto en las zonas urbanas del interior como en la ciudad capital. Cada vez es menor el número de mujeres que deja de trabajar en el período de crianza de los hijos. Los hogares en que trabajan los dos miembros de la pareja han tenido un aumento sostenido<sup>3</sup>.

a.1.1.4. Situación de los ingresos. Se ha producido una rebaja sustantiva del salario real y una redistribución negativa del ingreso. Como consecuencia, ha aumentado el porcentaje de éste destinado al pago de la vivienda y la dificultad para cubrir puntualmente éste. Entre 1998 y 1999 hubo un alza del 500% de desalojos por malos pagadores<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Hogares urbanos en Montevideo, según tipo de familias, 1996: nuclear con hijos: 36%; nuclear sin hijos, 16,5%; monoparentales: 9.7%; unipersonales, 16%; extendidos, 20.3% y compuestos, 2%. Cifras muy similares se dan en el interior urbano. Fuente: Aguirre, R., "Sociología y Género", 1998.

Condición de actividad de los jóvenes entre 15 y 19 años en Montevideo: ni trabajan, ni estudian: 32,68%; trabajan y/o estudian: 67,32%.

<sup>2</sup> Condición de actividad de los jóvenes entre 15 y 19 años en Montevideo: ni trabajan, ni estudian: 32,68%; trabajan y/o estudian: 67,32%.

<sup>3</sup> Ibidem.

<sup>4</sup> Revista Propiedades N°163. 2001.

a.1.1.5. Falta de apoyo técnico en la autogestión familiar. Los autogestores y autoconstructores de los barrios populares carecen de apoyo de asistencia técnica interdisciplinaria<sup>5</sup>.

a.1.1.6. En relación con los arrendamientos. El porcentaje de afectación de las familias de ingresos más bajos para el pago de arrendamiento, que en 1987 era del 18.81%, pasó en el año 97 al 45.92%<sup>6</sup>. Según datos de la Suprema Corte de Justicia entre el 87 y el 97 se produjeron más de 100.000 desalojos<sup>7</sup>.

### **a.1.2. Necesidades emergentes del estoc de viviendas.**

a.1.2.1. Hacinamiento y promiscuidad. La construcción masiva de Núcleos Básicos Evolutivos sin evolución posterior ha contribuido a agravar el número de metros cuadrados disponible por habitante y ha aumentado el número de personas por habitación. El período intercensal muestra que crece el número de hogares con más de dos personas por habitación. (más del 150%)<sup>8</sup>.

a.1.2.2. Precariedad de la vivienda. El crecimiento incontrolado de los Asentamientos Irregulares genera situaciones habitacionales con carencias de servicios a nivel barrial y aumento del número de viviendas precarias.

a.1.2.3. Viviendas vacías. La acción especulativa de algunos propietarios privados, la falta de estímulos para la conformación de un estoc de arriendo social y las altas cuotas de pago de la producción pública de viviendas para el mercado generan una retracción de la oferta asequible y la formación de un importante estoc de viviendas desocupadas.

a.1.2.4. Precariedad constructiva. Un significativo porcentaje de viviendas, tanto de origen privado como público, presenta un alto grado de patologías que atentan contra la salud y la seguridad. En el período intercensal hubo un crecimiento del 8% de las viviendas no recuperables que se eleva casi al 14% en el interior urbano<sup>9</sup>.

### **a.1.3. Necesidades emergentes de suelo urbano.**

a.1.3.1. Mercado imperfecto del suelo urbano. Las características específicas de la producción del suelo urbano, comercialización, consumo y consecuentemente su valorización independiente de la acción de su propietario, hacen de la tierra urbana un bien de atesoramiento y renta, que atenta contra su uso productivo de bienes y servicios mercantiles, como contra su uso en el consumo habitacional. La inexistencia de una oferta adecuada de tierra urbanizada en términos de costos y formas de pago es reconocida como una de las causas principales de la formación de asentamientos irregulares.

a.1.3.2. Falta de garantía de la función social de la tierra urbana. La falta de una definición operativa de la función social de la propiedad de la tierra, no permite la exigencia de su

---

<sup>5</sup> Los programas de Arquitecto de Oficio y Arquitecto de la Comunidad no están implementados o recién se inician. De cualquier modo ambos son acciones unidisciplinarias.

<sup>6</sup> Revista "Propiedades", N° 172. Estos cambios se produjeron en un período de expansión de nuestra economía y de los ingresos hogareños.

<sup>7</sup> Fuente: Frente Inquilinos-Casa del Inquilino. En Revista Vivienda Popular N° 1.

<sup>8</sup> Nahoum, B. "Un país de claroscuros", Revista Vivienda Popular N° 4. .

<sup>9</sup> Ibidem.

cumplimiento, ni su adecuada utilización social.

a.1.3.3. Despoblamiento de áreas centrales. De los 62 barrios de Montevideo, 35 pierden 50.000 habitantes en el período intercensal 85-96, casi el 10 % de su población. La Ciudad Vieja perdió más del 20 % de su población en ese período.

Si ampliamos el período de comparación, el peso relativo de la población de las áreas centrales en relación con la de la totalidad del departamento, pasó del 27,9% en 1963 al 19,1% en 1996. También se produce una reducción del peso relativo de las viviendas, pasando del 29,9% al 22,4% respectivamente, disminuyendo además el número promedio de habitantes por hogar, pasando de 3.19 en 1963 a 2.52 en 1996.

a.1.3.4. Expansión urbana periférica y metropolitana en Montevideo. Los 27 barrios periféricos de Montevideo, crecen en el período intercensal en 75.000 habitantes, un 13% más de los que tenían en 1985. Montevideo creció a una tasa del 0.23% anual, mientras que el área metropolitana en el mismo período intercensal lo hizo al 2.5%. La metroárea fuera de Montevideo creció el 35.2% mientras que la ciudad de la costa el 97%<sup>10</sup>.

a.1.3.5. Asentamientos irregulares. "Dada la historia del país como una sociedad relativamente homogénea e igualitaria, con la distribución más equitativa en materia de ingreso de América Latina, la marginación es un fenómeno nuevo en Uruguay" según estudios de la CEPAL. En 1996, vivían en Asentamientos Irregulares en Montevideo 122.500 personas en 30.000 viviendas, lo que representa cerca del 12% de la población y 7% de las viviendas (INE, 1998). El 94% de la población en Asentamientos se ubica en la periferia, siendo el 37% de la población de esa área. La Sección Censal con mayor porcentaje de población en A.I. es la 13 con un 45%.

A su vez, de los barrios de Montevideo, 13 (aproximadamente el 30%) se clasificaron de alto riesgo según estudios de la CEPAL<sup>11</sup>.

a.1.3.6. Accesibilidad- conectividad. El alejamiento de los sectores de menores recursos de las áreas donde se concentran las fuentes de trabajo, cultura y ocio, sumado a las dificultades del transporte colectivo, contribuyen a la exclusión social.

a.1.3.7. Accesibilidad. La brecha existente en los precios de la tierra central y periférica, supera ampliamente la brecha entre los costos de construcción de la vivienda económica y suntuaria. Por consiguiente, construir en un lugar adecuado es más caro que construir con mejor calidad.

a.1.3.8. Áreas inundables. Un alto porcentaje de la vivienda en condiciones urbanas y constructivas precarias se ubica en áreas inundables en condiciones de diferente intensidad y frecuencia. Un alto porcentaje de sus ocupantes manifiesta la necesidad de seguir residiendo en esas áreas por su vinculación a sus fuentes de trabajo, cuando ellas están cercanas al centro, como en el caso de las ciudades del interior, o directamente porque su subsistencia está vinculada al curso de agua correspondiente.

a.1.3.9. Saneamiento. En el período intercensal 85-96 crece en el Uruguay el número de viviendas particulares no conectadas a sistemas de evacuación por red general.

---

<sup>10</sup> Di Paula, J., "Los impactos de las políticas habitacionales de la última década en la forma urbanometropolitana de Montevideo". Revista Vivienda Popular Nº 8.

<sup>11</sup> Katzman R., 1999. "Activos y estructura de oportunidades". PNUD, CEPAL.

a.1.3.10. Inseguridad y falta de identidad de los espacios públicos residenciales de las áreas consolidadas. Paralelamente a la disminución de la función residencial en estas áreas, se han incrementado actividades terciarias como ser comercio, servicios y actividades bancarias. Además, fundamentalmente en las áreas intermedias, existen cerca de 145 hectáreas vacías<sup>12</sup>, correspondientes a grandes instalaciones industriales en desuso, resultado de los procesos de desmantelamiento y/o reconversión del sistema industrial de la ciudad. La pérdida de la función residencial y la presencia de edificaciones vacías, generan inseguridad en las áreas consolidadas, así como favorecen el abandono y la degradación ambiental en ellas, principalmente de sus espacios públicos, con la consiguiente pérdida de identidad de sus habitantes con los mismos.

## **b. Objetivos**

### **b.1. Objetivos generales**

1. Plan integral. El objetivo central del Plan es el mejoramiento de las condiciones habitacionales del conjunto de la población, en todas sus dimensiones, con preferente atención a las familias de escasos ingresos y las situaciones de mayor carencia, afirmando el derecho de toda familia a una vivienda decorosa, establecido por el Art. 45 de la Constitución.
2. Plan participativo. El Plan impulsará el manejo democrático de los problemas habitacionales, urbanos y territoriales, asegurando la participación en el mismo de la sociedad civil, sin exclusiones, y procurando la generación de consensos que aseguren la permanencia y estabilidad de las políticas habitacionales.
3. Plan integrado. A los planes de desarrollo social, económico y territorial en todo el país y en cada uno de los Municipios, apuntando a fortalecer la inclusión social por medio de programas que procuren evitar la segregación socioespacial y a utilizar de manera eficiente las infraestructuras existentes.
4. Plan continuado. Facilitar el financiamiento de la producción, así como el acceso, la evolución y la permanencia en las viviendas mediante los diferentes programas que conforman el Plan.
5. Plan multimodal. Utilizar líneas de acción diversas para atacar los diferentes aspectos del problema habitacional, en lo que respecta a la producción, actuaciones, financiamiento y tenencia.
6. Plan sustentable. Fortalecer el desarrollo local; la participación y concertación de los diferentes actores, públicos, privados, y de la población organizada; asegurar los procesos de adecuación de las viviendas y su entorno a las necesidades familiares; estimular la acción intersectorial e interdisciplinaria en los programas de mejoramiento habitacional, así como la adecuación tecnológica; contribuir a la generación de empleo y la utilización de materias primas e insumos nacionales.
7. Plan eficiente. Establecer normativas simples y estables, que respondan a una política de Estado, tendientes a asegurar un horizonte para la planificación de la acción por parte de los diversos actores, utilizando estructuras administrativas adecuadas a las responsabilidades adjudicadas y de costo mínimo posible y criterios de uso de los recursos y elección de las

---

<sup>12</sup> Datos de 1994, proporcionados por el Arq. Carlos Acuña, Director del Instituto de Teoría y Urbanismo de la Facultad de Arquitectura, en el Foro "Posibilidades de rehabilitación de áreas en desuso en Montevideo", realizado el 1 de agosto de 2002.

tecnologías materiales y sociales que optimicen la relación costo/beneficio en lo social y en lo económico.

## **b.2. Objetivos específicos**

### 1. Objetivos en relación a las necesidades cuantitativas

1.1. Disminuir progresivamente el déficit cuantitativo, para lo cual deberá incorporarse al estoc, (construcción de vivienda nueva, reciclaje y refuncionalización de construcciones existentes), como mínimo un número de unidades igual a la demanda primaria (necesidades por crecimiento vegetativo y reposición de viviendas obsoletas) más una cantidad anual adecuada para eliminarlo en un período prudencial, no mayor a veinte años.

1.2. Superar en el mismo plazo el déficit cualitativo del estoc (viviendas incompletas en superficie, servicios, terminaciones o acondicionamientos, deterioradas, o con déficit de infraestructura) mediante operaciones de ampliación, complementación y refacción de unidades.

1.3. Atender el mantenimiento del estoc existente a fin de prolongar el tiempo necesario de reposición y mejorar las condiciones de habitación.

1.4. Coordinar la producción de nuevas unidades con las necesidades emergentes del desarrollo productivo, social y territorial, de modo de optimizar aquélla.

### 2. Objetivos en relación a las necesidades físico-espaciales.

2.1. Contemplar, en todas estas acciones, los estándares mínimos de adecuación establecidos por la Ley de Vivienda de 1968, tanto en superficies como en servicios, higiene y confort, sin perjuicio de la promoción de viviendas de carácter evolutivo o de ejecución por etapas diferidas en el tiempo en los casos en que se justifique por razones de urgencia, pero siempre previendo su complementación dentro de plazos prudenciales.

2.2. Propiciar la investigación y aplicación de diversas tecnologías constructivas apropiadas y apropiables como forma de potenciar los emprendimientos, tanto en relación a los costos como a la capacidad de producción del demandante. En todos los casos estas nuevas tecnologías deberán cumplir con los estándares de exigencias, mecánica, acústica, térmica, y contra incendios, así como vida útil, salubridad y costos de mantenimiento, adecuados. En ningún caso, ninguno de ellos será inferior a los de una vivienda tradicional, salvo en lo relativo a mantenimiento, que será igual o menor.

2.3. Atender, tanto en los proyectos como en la financiación diversas modalidades de uso y físico-espaciales de las unidades residenciales, a través de propuestas tipológicas variadas, para responder a las diferentes necesidades habitacionales.

2.4. Considerar la previsión de locales apropiados para otros usos asociados a la función habitar, superando las propuestas exclusivamente "viviendistas" y asegurando la heterogeneidad funcional.

2.5. Potenciar el diseño arquitectónico como una herramienta básica para generar un hábitat estimulante, abatir costos, asegurar una adecuada utilización de los recursos, optimizando a la vez la relación de los emprendimientos con su entorno y la ciudad.

2.6. Considerar un espectro amplio de modalidades de actuación tanto en obra nueva como en reciclaje de fincas o edificios existentes y en el mejoramiento y dotación de infraestructura, adecuando el actual marco normativo de forma de potenciar el desarrollo de los emprendimientos.

### 3. Objetivos en relación a las necesidades sociales.

3.1. Alcanzar con las diversas acciones del Plan al conjunto de la población, con políticas diferenciadas y selectivas, orientando el financiamiento y/o el subsidio, acorde a la situación familiar. a los sectores de menores ingresos y las familias con situaciones carenciales más graves.

3.2. Evitar la construcción de grupos habitacionales que fortalezcan la segregación residencial, ya sea por la concentración de sectores carenciados en determinadas áreas o por el uso exclusivo de otros por sectores pudientes.

3.3. Aumentar la heterogeneidad social en los proyectos públicos integrando diferentes estratos de ingresos, tipos de familia y grupos de edades, así como personas con capacidades diferentes.

3.4. Favorecer la cohesión social al interior de los proyectos, a través de mecanismos adecuados de selección, gestión, ejecución y ocupación de los conjuntos de viviendas.

3.5. Evitar la expulsión de los sectores de bajos ingresos de las áreas centrales y mejor servidas, favoreciendo su permanencia y al mismo tiempo incorporando nuevos estratos de ingresos mayores.

3.6. Considerar la perspectiva de género en la formulación de los programas, en la selección de los beneficiarios, en la ejecución de los proyectos y en la evaluación de los resultados.

3.7. Eliminar el hacinamiento de hogares (existencia no deseada de más de un hogar por vivienda) facilitando el acceso a una vivienda de cada hogar en esos casos.

3.8. Eliminar el hacinamiento y la promiscuidad al interior de cada hogar, facilitando la construcción con ese fin de las habitaciones necesarias de acuerdo a lo establecido por la Ley de Vivienda de 1968.

### 4. Objetivos en relación a los ingresos de la población.

4.1. Manejar los recursos disponibles del Estado con la mayor eficiencia, debiendo los subsidios ser explícitos, claros, transparentes, y suficientes para la situación de cada beneficiario, debiéndose, en especial, eliminar los subsidios encubiertos.

Se deberá continuar apoyando la operación efectiva de un mercado de capitales que brinde oportunidades estables y claras de financiamiento habitacional, así como reglas claras y seguras para los inversores, operadores y tomadores de dicho financiamiento.

4.2. Establecer pagos por vivienda proporcionales a los ingresos familiares, de forma de no afectar excesivamente la cobertura de las restantes necesidades básicas de la familia. Para ello se establecerán porcentajes máximos de afectación, que serán tanto menores cuanto más bajo sea el ingreso, subsidiándose la diferencia con las prestaciones que corresponda pagar, sin perjuicio de que estos subsidios serán acotados. Los subsidios se aplicarán de acuerdo a los criterios

establecidos en 4.1 y no serán de cargo del organismo financiador sino del Fondo Nacional de Vivienda y Urbanización.

4.3. Realizar un estudio y seguimiento cuidadoso, caso a caso, de la recuperación de los créditos, a los efectos de adoptar las medidas necesarias (refinanciaci3nes, subsidios, ejecuci3n de hipotecas, fondo de garantía) de modo de minimizar la morosidad, garantizando la permanencia en las viviendas y la sanidad económica del sistema.

4.4. Utilizar como parte del financiamiento las posibilidades de ahorro y/o trabajo de los destinatarios, incluyendo en este último la gesti3n, así como impulsar la inversi3n privada de los sectores con capacidad para ello.

## 5. Objetivos en relaci3n a la economía en su conjunto

5.1. El Plan y sus acciones, en su conjunto y en particular, deberán estar orientados a desestimular la informalidad en todas sus formas.

5.2. Desarrollar el Plan de acuerdo a la evoluci3n general del conjunto de la economía, adecuándolo a la misma, para que el esfuerzo a realizar en materia de construcci3n de viviendas cumpla con eficiencia su rol impulsor sin afectar excesivamente otro tipo de inversiones. Ello sin perjuicio del cumplimiento de los niveles mínimos comprometidos, que permitirá a los diferentes actores la planificaci3n de sus intervenciones.

5.3. Utilizar la política de vivienda como un mecanismo de redistribuci3n progresiva de los ingresos (salarios, jubilaciones, rentas, ganancias), priorizando como sujeto de la misma a los sectores más desfavorecidos y estableciendo la solidaridad de los más pudientes.

5.4. Dinamizar la industria de la construcci3n, contribuyendo a la generaci3n de empleo y a la reactivaci3n del mercado interno mediante: a) el aumento de la inversi3n pública y privada, y b) el mejoramiento de la capacidad de consumo de los sectores de poblaci3n vinculados directa o indirectamente a la misma.

5.5. Utilizar la política tributaria y el crédito como forma de estimular procesos habitacionales positivos (utilizaci3n de propiedades ociosas, puesta en el mercado de fincas para arrendar) y penalizar los negativos.

5.6. Asegurar el uso más racional y eficiente de los recursos, apoyando los sistemas y procedimientos que prueben ser socioeconómicamente más rentables, reduciendo o eliminando los costos de intermediaci3n y cargas tributarias injustificadas y propiciando el mejoramiento tecnológico y la aplicaci3n de sistemas de gesti3n de calidad normalizados en el sector.

5.7. Asegurar la adecuaci3n de los precios de comercializaci3n de los diferentes insumos habitacionales, mediante medidas como: política tributaria, políticas antimonopólicas y de estímulo a la competencia.

## 6. Objetivos en relaci3n al desarrollo urbano y al acondicionamiento territorial

6.1. Coordinar las realizaciones del Plan con las políticas de planeamiento urbano, metropolitano y territorial, nacionales, regionales y departamentales, de modo de utilizar de manera óptima los recursos disponibles, tanto al momento actual como en el mediano y largo plazo, evitando la

continuación del crecimiento ya desmesurado de las zonas urbanas y poniendo en valor el stock de viviendas y las infraestructuras existentes.

6.2. Establecer una adecuada relación de las viviendas con los lugares de trabajo, centros de servicios del área y zonas de interés de la ciudad, alentando la integración social y evitando la segregación.

6.3. Prevenir las situaciones de informalidad, por medio de una aplicación eficiente de la legislación vigente, al tiempo de ofrecer soluciones a los sectores más urgidos y necesitados de la sociedad.

6.4. Contribuir a ejercer, a través de las acciones del Plan, un rol estimulador (normativa, financiamiento, política impositiva) para la consecución de los objetivos referidos, sin perjuicio de la actuación directa (Carteras de Tierras, implantación y escala de los programas).

6.5. En relación a lo existente, regularizar las situaciones de informalidad cuando los asentamientos correspondientes reúnan las características mínimas necesarias; de no ser así, se procederá a operaciones de realojo, evitando el desarraigo y la segregación; estas operaciones serán parte de programas integrales en que se dará especial importancia a los aspectos sociales.

6.6. Aprovechar las infraestructuras de servicios existentes (utilización de vacíos urbanos, densificación) con el fin de evitar nuevas inversiones en infraestructura física y social y facilitar la inclusión.

## 7. Objetivos en relación a las modalidades de producción y a las formas de tenencia

7.1. Priorizar la utilización de las modalidades de producción que han demostrado mayor eficiencia desde el punto de vista económico, social, habitacional y urbano, debiendo los demás sistemas asegurar una eficiencia similar para ser incluidos en el Plan. El MVOTMA será el responsable de que se haga efectiva dicha evaluación, la que, además de ser clara y transparente, deberá expresar las valoraciones económicas, sociales, habitacionales y urbanísticas en una única unidad conmensurable, y atendiendo en todos los ítems criterios de valoración, objetivos y consensuados

7.2. Estimular la realización de proyectos con diversidad económica, social y etárea que abarquen diferentes formas de producción y destinatarios, favoreciendo la heterogeneidad interna y evitando la segregación.

7.3. Implementar mecanismos de acceso a los materiales y el asesoramiento técnico para las diferentes modalidades de producción (Bancos de materiales, microcréditos, gobiernos locales, Universidad, ONGs, Arquitecto de la Comunidad, Arquitecto de Oficio, etc.).

7.4. Emplear las modalidades de tenencia más adecuadas a cada situación particular, dentro de un espectro amplio de soluciones (propiedad individual, colectiva, usufructo, tenencia, derecho de uso, arrendamiento de fincas públicas y privadas, arrendamiento con opción a compra, anticresis, bien de familia, etc.).

7.5. Realizar experiencias acotadas para probar la viabilidad de nuevas alternativas en materia de producción habitacional y modalidades de tenencia, estando su continuidad sujeta a la evaluación de sus resultados.

## 8. Objetivos en relación al sistema productivo y a la tecnología material.

8.1. Priorizar en la selección de proyectos habitacionales aquellos que consideren sus tecnologías productivas en función de los costos y beneficios de la sociedad en su conjunto y no sólo de algunos de los actores participantes, de modo de optimizar el empleo de los recursos. Para ello se desarrollarán y utilizarán metodologías de evaluación y selección que objetivicen de manera transparente los costos y beneficios sociales directos e indirectos implícitos: utilización de recursos alternativos no onerosos; sustitución de componentes o mano de obra importada por mano de obra nacional; contaminación ambiental o eliminación de residuos por los procesos productivos; efectos sobre la salud de los trabajadores y los habitantes; consumo de recursos no renovables; calidad arquitectónica y urbana; posibilidades de adaptación a las futuras necesidades de la población; necesidades y costos de mantenimiento; incentivación y descentralización de la actividad económica y el empleo, etc.

8.2. Promover el desarrollo del sistema productivo y las tecnologías materiales, a través de un enfoque estable, que incentive la innovación y la calidad, así como la adecuación de las soluciones a las necesidades y recursos específicos del país.

8.3. Promover la cooperación intersectorial para el desenvolvimiento de centros de innovación, desarrollo y evaluación de las tecnologías para la vivienda y las infraestructuras, destinando un porcentaje de la inversión a estos fines.

8.4. Fortalecer la capacidad tecnológica nacional aplicada a soluciones para la problemática habitacional nacional, para lo cual se estudiará la adjudicación a tecnologías nacionales innovadoras de obras de escala creciente, desde prototipos a conjuntos de viviendas, en función de los resultados logrados en cuanto a costo y calidad.

## 9. Objetivos en relación a la gestión del Plan

9.1. Crear, por medio del estado las condiciones para que la producción se realice por medio del sector privado y las organizaciones sociales.

9.2. Desarrollar un manejo democrático y participativo de la gestión y control del Plan, estimulando la participación de la sociedad civil y la descentralización de la gestión.

9.3. Consolidar el Fondo Nacional de Vivienda y Urbanización, mediante la asignación de recursos específicos y la captación de ahorro público y privado y la administración autónoma del mismo, con control social, además del correspondiente del Tribunal de Cuentas.

9.4. Apoyar la operación efectiva de un mercado de capitales que brinde oportunidades estables y claras de financiamiento habitacional para los sectores que tengan acceso a dicho mercado, así como reglas claras y seguras para los inversores, operadores y tomadores de dicho financiamiento

9.5. Realizar, sin efectos retroactivos, los ajustes, modificaciones y complementaciones legales y reglamentarios necesarios para llevar adelante el Plan.

9.6. Aprobar una ley Nacional de Ordenamiento Territorial e impulsar la afirmación de una acción unitaria y coherente del Estado en materia habitacional, evitando la segregación por niveles de ingreso, que contribuye a generar procesos de exclusión y fractura social.

9.7. Otorgar especial valor a los procesos de planificación de la política habitacional, en especial en lo que tiene que ver con las instancias de análisis, decisión, evaluación permanente y ajuste de la misma y a la ejecución desconcentrada y descentralizada del Plan.

9.8. Coordinar los diversos niveles de gestión estatal (Ministerio, BHU, Municipios, organismos proveedores de servicios) a fin de articular su actuación, evitando superposiciones, interferencias y contradicciones

9.9. Utilizar la estructura existente a nivel técnico, profesional, administrativo, red física de sucursales y plan de calidad radicado en el Banco Hipotecario del Uruguay y necesario para la instrumentación del Plan.

9.10. Sin perjuicio del cumplimiento de los compromisos ya contraídos, revisar los programas en gestión a efectos de su adecuación a los objetivos del Plan.

9.11. El Plan y sus acciones, en su conjunto y en particular, no deberán estar orientados a estimular la informalidad en cualquiera de sus formas; para contribuir a ello se simplificará al máximo la normativa y la tramitación y se procederá a rebajas y exoneraciones de tasas cuando sea necesario.

9.12. Desburocratizar al máximo la gestión del Plan.

### **c. Programas y líneas de acción del Plan**

Con respecto a la producción de vivienda los objetivos enunciados plantean claramente una visión amplia e inclusiva del tema incorporando modalidades y conceptos del habitar que recojan las demandas actuales con diversas y variadas respuestas y propuestas, todas ellas aportadas por los distintos actores privados dedicados a la producción, rehabilitación y utilización de las viviendas.

Las acciones a desarrollar hacen hincapié en programas y proyectos que recogen esa heterogeneidad y hacen una evaluación y balance crítico de los planes y programas aplicados hasta el momento.

Todos los créditos implementados en el presente plan serán otorgados según lineamientos definidos por el MVOTMA pero la responsabilidad en la aceptación de cada sujeto de crédito será del BHU como organismo técnico y responsable de la recuperación de la cartera de créditos. En todos los casos el BHU deberá otorgar los créditos con criterios técnicos bancarios pudiendo otorgar tasas diferenciales a los distintos sectores sociales pero en ningún caso la tasa podrá ser inferior al costo, salvo que explícitamente la misma esté subsidiada con recursos del FNVyU.

Se trata de alcanzar igualmente a los sectores de población activa y pasiva, con tratamientos y tipos de soluciones y acceso que contemplen las especificidades de cada una, pero con una visión social integradora, proponiendo cambiar el actual sistema que relaciona la oferta con la demanda del sistema por franjas de ingreso y subsidio único por el de evaluación socio económica integral del núcleo familiar (con criterios fácilmente cuantificables, medibles, sencillos y objetivos que aseguren el tratamiento equitativo y transparente tanto para el acceso al crédito como para el acceso al subsidio).

El subsidio tendrá las siguientes características:

1. Explícito y Único. En particular caducará en caso de existir o comprobarse la aplicación simultánea de otros subsidios por parte de Estado, tanto directos como indirectos o implícitos no declarados por el beneficiario. Para el caso de declararse otros subsidios, sin perjuicio de la oportunidad, el monto de estos deberá descontarse del subsidio a recibir, o reintegrarse para el caso de subsidios recibidos. En particular para el acceso a la vivienda, y sin perjuicio de lo que se señala en el punto 5, una misma persona o núcleo familiar no podrá acumular –en un período de 10 años- más de un subsidio relacionado al acceso a la vivienda por parte del Estado, entendiéndose a estos efectos al Estado en su concepción más amplia.
2. Específico. Es decir que sólo será objeto de subsidio el acceso a lo que se constituya exclusivamente como la vivienda única y permanente.
3. Nominativo. Se entregará a personas físicas individuales o integrantes de un núcleo familiar, con la única excepción de los destinados a cooperativas de usuarios, en cuyo caso podrá ser otorgado a la persona jurídica correspondiente para trasladarlo al socio que lo requiera.
4. Intransferible. No se puede ceder a un tercero la titularidad.
5. Único. A ser recibido por única vez, sin perjuicio de otros subsidios no provenientes del FONAVI, que por otras circunstancias pudieran recibir los núcleos familiares. En los casos de aquellos que corresponda otorgar subsidio por aplicación del Art. 35 de la Ley de Vivienda, en caso de disminución de los ingresos del núcleo familiar beneficiario, el mismo será de cargo de un Fondo de Asistencia Solidaria cuyo patrimonio será integrado con aportes de Rentas Generales. Este Fondo responderá por hasta su patrimonio, y en caso de ser éste insuficiente, Rentas Generales deberá asistirlo. El Fondo de Asistencia Solidaria será administrado por el MVOTMA.
6. Acotado. Debe tener un tope máximo por franja de ingresos.
7. Diferencial. El subsidio se calculará según criterios socioeconómicos cuantificables y mensurables de forma de asegurar a los beneficiarios de recibir un tratamiento no discriminatorio;
8. Requerimientos. En el caso de la vivienda nueva, el subsidio será únicamente aplicable a la que cumpla con: a) los requisitos mínimos del sector social objeto; b) que fueran ejecutados por modalidades absolutamente formales c) que fueran ejecutados por modalidades en un idéntico marco impositivo y de gravámenes de cualquier especie; d) que hubieran sido producidas por organizaciones con los Sistemas de Gestión de Calidad certificados según la norma ISO 9000, en acuerdo con el convenio suscrito por el Subcomité Consultivo en Tecnología, Calidad y Productividad de la Construcción (ver punto Implantación del Sistema de Calidad).
9. Dentro de la franja de 0 a 30 UR el MVOTMA promoverá por medio de llamados a licitaciones públicas, la construcción de viviendas en las áreas y localidades que considere oportuno, aceptando dentro de esta franja proyectos para cooperativas de usuarios que presenten situación socioeconómica acorde a dicho tope de ingresos.
10. Fuera de la franja de ingresos de 0 a 30 UR, el beneficiario del subsidio, podrá elegir libremente la afectación de su subsidio a una vivienda ofrecida por cualquiera de los sistemas de producción previstos en el Plan, que se ajuste a los topes de tasación de la franja.

Se prevé financiamiento para propuestas que incluyan espacios destinados a actividades productivas compatibles con el habitar. Estas actividades se pueden desarrollar en forma colectiva (local adecuado de uso común) o dentro de la unidad de vivienda. En todos los casos el subsidio solo se aplicará a la vivienda, y en ningún caso se podrá financiar o subsidiar en forma alguna la actividad productiva, en forma directa o indirecta. Sin perjuicio de ello, los locales, infraestructuras y/o equipamientos industriales, podrán ser objeto de subsidio o financiamiento de otras fuentes específicas y distintas de las del presente Plan.

Los resultados del diagnóstico marcan claramente la necesidad de revertir la situación de deterioro y expulsión de población de las áreas consolidadas o incluso de aquellas en proceso de consolidación, que generan situaciones urbanas con altos costos socio-económicos. Esta acción está dirigida específicamente al fomento del reasentamiento de población, recuperación y

adecuación progresiva de la estructura física de las áreas consolidadas. Significa una operación de densificación que admite una diversidad de modalidades de actuación.

El plan prevé los siguientes tipos de acciones concretas.

### **c.1. Vivienda nueva**

La vivienda nueva está presente en todo el espectro de Líneas de Acción planteado y su producción prevé un repertorio amplio de soluciones y diversas modalidades de actuación, sean éstas de nueva planta, producto del reciclaje de estructuras existentes o combinación de ambas.

En cuanto a la modalidad de producción, éstas competirán en igualdad de condiciones y libremente, por la captación de los beneficiarios, sin perjuicio de las previsiones que por las necesidades de la planificación se adoptan para el primer año, las que serán revisadas anualmente.

Para el caso de que la oferta por parte de los sectores productores de viviendas, resultase insuficiente a los efectos de cubrir la demanda, el Estado podrá promover la construcción de viviendas por medio de llamados o licitaciones públicas compitiendo los diferentes sistemas, siempre en igualdad de condiciones entre sí.

A continuación se reseñan algunas modalidades de construcción de vivienda nueva, a modo indicativo:

-Vivienda de nueva planta. Completa. De acuerdo a los objetivos particulares ("Coordinar la producción de nuevas unidades con las necesidades emergentes del desarrollo productivo, social y territorial, de modo de optimizar aquella"), la financiación de nuevos proyectos deberá plantearse en todos los casos dentro de ese marco.

-Vivienda por Reciclaje. Completa. Se prevé el financiamiento para la producción de vivienda nueva mediante la modalidad de reciclaje de estructuras físicas existentes, con el objetivo de lograr un mejor aprovechamiento de las infraestructuras y como alternativa al despoblamiento de las áreas centrales de las ciudades. Supone el aumento de unidades habitacionales dentro del edificio original y se apoya en las normativas vigentes o a establecerse por parte de las Intendencias Municipales y del BHU, las que se deberán someter a los ajustes necesarios y dotar de flexibilidad, de acuerdo a las situaciones particulares.

-Vivienda de desarrollo progresivo. En base a nuevos perfiles familiares, aspectos de movilidad diagnosticados, permanencia de situaciones de emergencia, se define la Vivienda de Desarrollo Progresivo como una unidad residencial con capacidad de transformación y crecimiento (interior o exterior). Este concepto admite la consideración de las unidades habitacionales nuevas tanto por su cantidad de dormitorios como por su área habitable.

Esta modalidad se aplicará a las situaciones de emergencia (con crecimiento inminente) y puede tomar dos formas:

Núcleo Semilla, con crecimiento exterior: exclusivamente para casos de emergencia se prevé financiamiento de NS cuya superficie mínima tendrá 40m<sup>2</sup>. El proyecto de conjunto deberá controlar la imagen final resultante hacia la calle o sendas de acceso planteando el crecimiento hacia el fondo o dentro de estructuras prefiguradas. En todos los casos las fundaciones del crecimiento deberán ejecutarse en la primera etapa. Se preverá el financiamiento de las sucesivas etapas del proyecto. Deberán contar como mínimo con: un dormitorio definido de 9 m<sup>2</sup> como mínimo, baño completo y mesada de cocina con pileta;

Vivienda Cáscara, con crecimiento interior. Tanto en los casos de proyectos de nueva planta, como de rehabilitación de estructuras existentes, se podrán plantear, total o parcialmente, unidades habitacionales tipo "Cáscara". Se entiende por tal aquella vivienda cuya volumetría total se construye en una primera etapa, admitiendo su complementación espacio-funcional al interior de la misma en etapas posteriores. Por definición estas unidades se entienden aptas para contemplar posibilidades de transformación y flexibilidad. También en estos casos, de optarse por esta solución por razones de urgencia, deberán preverse simultáneamente las condiciones para su completamiento posterior.

-Vivienda Nueva por Densificación de Padrón.

Se prevé el financiamiento para el incremento del número de unidades dentro del padrón existente por agregación. Se admitirá la incorporación mediante mayor ocupación del lote o por aumento de niveles (construcciones por aumento del Factor de Ocupación del Suelo o en azotea, etc.). Se deberá presentar la solicitud de préstamo bajo el régimen de propiedad horizontal.

-Utilización de Predios Baldíos.

Se prevé el financiamiento de proyectos que ocupen predios baldíos o subutilizados en las áreas consolidadas. Se adoptará una estrategia que combine los estímulos para volcar al mercado las tierras ociosas con las razonables penalizaciones vía impositiva por el mantenimiento de esa situación.

## **c.2. Acciones sobre el estoc**

Se considera imprescindible incluir entre las líneas de acción programas que incentiven el mantenimiento de las viviendas existentes, a efectos de conservar el parque habitacional y aumentar su vida útil, permitiendo de ese modo reducir la demanda por obsolescencia (actualmente estimada en unas 7.500 viviendas anuales). Se trata de revertir una situación en la cual la carencia de mantenimiento provoca no sólo el deterioro prematuro de las condiciones físicas de las viviendas, sino que disminuye seriamente la calidad de vida de sus habitantes.

Se incluye dentro de las previsiones de egresos del Plan Nacional de Vivienda, y con los fondos a captarse por el BHU, el otorgamiento de créditos para el mantenimiento y mejora de unidades de vivienda del estoc existente, destinado a la propiedad privada (individual o colectiva) incluida la arrendada o a arrendarse. Se dará prioridad a los sectores de población de más bajos ingresos, en especial aquellos casos de vivienda insalubre con falta de servicios higiénicos adecuados, hacinamiento, promiscuidad etc.

A los efectos de la instrumentación de esta línea de acción se plantean los siguientes programas cuya aplicación podrá ser combinada:

-Refacción. Comprende las acciones de reparación o sustitución de aquellos elementos que ya no funcionan adecuadamente, antes que causen perjuicios que repercutan sobre las condiciones de habitabilidad o sobre los demás elementos de la vivienda.

-Complementación. Comprende las acciones de completamiento necesarias para adecuar las condiciones de uso y funcionamiento de la vivienda a las necesidades del núcleo familiar. Puede incluir aumento del área habitable, refuncionalización de la misma, incorporación de servicios, mejoramiento de instalaciones y cerramientos, etc.

-Mantenimiento. Refiere específicamente al mantenimiento preventivo periódico, que procura conservar las condiciones de funcionamiento correcto de la vivienda mediante operaciones como

pintura de paredes, techos y aberturas, reparaciones locales, sustitución de elementos menores, etc.

-Programa de Mantenimiento Integral de Edificios. En base al nivel socioeconómico de los destinatarios se prevé la instrumentación de créditos para programas integrales de mantenimiento de edificios. Está destinado a las áreas y elementos comunes del edificio y para su instrumentación se acordarán convenios colectivos con los habitantes.

Se aplicarán para la realización de acciones sobre el estoc, los instrumentos siguientes:

-Financieros: El crédito será otorgado con fondos del BHU. Para cualquiera de las opciones se prevé un tope de UR y una tasa acorde al sector socioeconómico objeto del préstamo.

-Asistencia Técnica. Cada propuesta deberá acompañarse de un proyecto y plan de ejecución con la participación de un técnico del solicitante o aportado por el Ministerio previsto a través de convenios con IATs, Arquitecto de Oficio, Arquitecto de la Comunidad, etc.

-Registro de Postulantes. Se abrirá un registro de interesados en este tipo de préstamos con evaluación socio económica del núcleo familiar, para lo cual se utilizará una ficha especial a tales efectos, dando prioridad a aquellas familias que al momento de la solicitud ocupen una vivienda insalubre o en condiciones de precariedad. (zonas de riesgo medioambiental o asentamientos irregulares).

### **c.3. Asentamientos irregulares**

Se incorpora como una de las líneas prioritarias del Plan la regularización de los asentamientos irregulares atendiendo ponderadamente los aspectos jurídicos, urbanísticos, constructivos, sociales y medioambientales.

De acuerdo a los objetivos particulares se deberá atender y ofrecer soluciones en los distintos grados de irregularidad. Se desarrollará para ello un Plan de emergencia nacional con una visión integral en la atención e integradora en lo social y territorial, haciendo hincapié en la gestión grupal y el abordaje interdisciplinario.

Se reconoce como prioritario elaborar una metodología de actuación que recoja los aspectos más relevantes de los desarrollos teórico-prácticos elaborados hasta el momento, así como de la experiencia recogida, priorizando la coordinación de actores, la racionalización de los recursos humanos y económicos, la flexibilidad que impone el carácter particular de los diferentes casos y la capacidad de autoevaluación.

Se hará especial énfasis en una Política Preventiva, articulada por un lado con los programas de empleo y calidad de vida implementados y financiados por los organismos correspondientes y por otro en el facilitamiento del acceso a la tierra urbanizada a los sectores de menores ingresos buscando relacionar el fenómeno de los asentamientos con el desarrollo urbano, sin generar ámbitos territoriales de exclusión.

Las operaciones a realizar atenderán diferentes situaciones: regularizaciones dominiales, provisión y ampliación de redes de infraestructura, mejoras constructivas o de espacio disponible, servicios físicos y sociales y cuando sea necesario, realojos parciales o totales, cuidando que esto no apareje el desarraigo de los habitantes.

Considerando lo expresado anteriormente, se plantea la siguiente tipología de intervención que deberá ser ponderada, cuantificada e instrumentada de acuerdo a estas bases conceptuales:

-Asentamientos "consolidados" que requieran exclusivamente la regularización dominial.

- Asentamientos que carecen de infraestructura urbana adecuada.
- Asentamientos con vivienda precaria.
- Asentamientos con alta vulnerabilidad social.
- Asentamientos inviables ambientalmente o que interfieren con relevantes proyectos urbanos deberán ser realojados.

Esta tipología de situaciones ayuda a determinar las herramientas a ser utilizadas para superar las irregularidades manifestadas. En el capítulo Implementación se realiza una descripción específica, así como una cuantificación de las intervenciones a realizar.

#### **c.4. Cartera Nacional de Tierras e Inmuebles para Vivienda**

De acuerdo a lo planteado en los objetivos del Plan, la Dirección Nacional de Vivienda, en coordinación con la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial, actuará activamente en la adquisición y traslación de uso y dominio sobre la tierra urbana o urbanizable así como sobre todo inmueble con capacidad de ser destinado a los programas que integran el Plan.

Para la conformación de la Cartera Nacional de Tierras e Inmuebles para Vivienda, se tendrán en cuenta aspectos tales como: ubicación, situación jurídica y las condiciones físicas: tamaño, morfología, tipología, estado de conservación y potencialidad de reutilización con destino a vivienda social.

La cartera se integrara por inmuebles del Estado y por inmuebles adquiridos a privados. Se prevé un régimen de adquisición de inmuebles mediante mecanismos diversos, en particular canje de unidades resultantes, las que serán de libre disposición por parte del propietario de la tierra. A tales efectos se instrumentarán los mecanismos jurídicos y administrativos y de gestión pertinentes.

Para la aplicación de estos inmuebles a los diferentes programas del Plan se realizará una oferta pública y se adjudicarán los mismos por procedimientos competitivos, con la restricción que el destino sea la construcción de vivienda de interés social.

#### **c.5. Vivienda para pasivos**

Los recursos generados por los descuentos a los pasivos, con destino al FNVyU serán volcados íntegramente a las soluciones de vivienda previstas para este sector.

Siendo la vivienda un complejo de bienes y servicios, las soluciones habitacionales deberán incorporar atención a diversas necesidades físicas, síquicas y sociales vinculadas principalmente con la salud, seguridad, mantenimiento, limpieza y redes sociales. Las soluciones habitacionales deberán atender los requerimientos del jubilado en relación con opción barrial u opción social (convivencia con otros pasivos), desarrollando diferentes tipologías arquitectónicas. El régimen de tenencia en todos los casos será en calidad de usufructo.

Para su implementación se admitirán las siguientes modalidades de actuación:

- Vivienda Nueva. El modo de producción será mediante licitación. Se instrumentará el desarrollo de programas que atiendan el tema de un modo integral y diverso, se incorporaran locales y servicios servicios acordes a una asistencia integral a la tercera edad: educación, servicio social y de salud.
- Arrendamiento. Se prevé la modalidad de arrendamiento a mediano plazo (10 años aproximadamente) de programas que ofrezcan conjuntos de viviendas nuevas con arreglo a las

necesidades del sector. La adjudicación de estos arrendamientos de mediano plazo será por licitación.

### **c.6. Vivienda rural**

En correspondencia con los Objetivos Particulares se prevé financiamiento para la vivienda rural. Sin perjuicio de los lineamientos generales que plantee la DINAVI, el MEVIR desarrollará todas las acciones destinadas a la vivienda exclusivamente rural, sin constituir un estímulo a la expansión suburbana de los centros poblados.

Se entiende necesario fomentar la habitación–producción tanto en la modalidad individual como colectiva desestimando los programas de “erradicación” que supongan desarraigo y desarticulación de la trama sociocultural vinculada a la tierra y su producción.

En el marco de la necesaria coordinación con los planes de ordenamiento del territorio y los programas de desarrollo de las unidades territoriales identificadas o micro-regiones, los programas habitacionales serán complementarios de los emprendimientos productivos.

Se abrirá una línea de financiamiento destinada al trabajador rural, pequeño y mediano propietario o asalariado, con la finalidad de mejorar las condiciones de su hábitat e infraestructura de la unidad productiva de la que forma parte.

El Programa deberá disponer de un repertorio tipológico, que atienda con flexibilidad estas necesidades con una propuesta socio-cultural y tecnológica apropiada y apropiable por los beneficiarios, para lo cual se procurará formular un convenio de investigación con la Universidad de la República.

Se prevé un abordaje desde dos vertientes, según las modalidades de producción y residencia:

-Vivienda Rural Unifamiliar, asociada a locales de producción e Infraestructura.

-Vivienda Rural Agrupada o “nucleada”, asociada con locales de producción colectiva e Infraestructura. Ésta estará en todos los casos asociada a una unidad productiva agropecuaria o agroindustrial.

En todos los casos los subsidios y los financiamientos aplicables serán exclusivamente para la vivienda y en ningún caso, ni directa ni indirectamente a la producción.

### **c.7. Arrendamiento de interés social**

-Arrendamiento en régimen especial

Esta línea de acción promueve el arriendo social como una herramienta idónea en la generación de una oferta residencial a los sectores de menores ingresos. El sistema de alquileres de interés social tiene como finalidad la promoción y el estímulo a la vivienda de alquiler en régimen especial, dirigido tanto a la oferta como a la demanda. Propicia a su vez el mantenimiento y reafincamiento de la población de menores ingresos en las áreas consolidadas de la ciudad y con mayor potencial en el estoc habitacional.

Su aplicación es estratégica en sentido socio-urbano ya que busca revertir el proceso de aumento de población en asentamientos por lanzamientos o falta de garantías, con el consiguiente mejora de la calidad de vida de la población carenciada y la reducción de los enormes costos socio-urbanos que dicho fenómeno produce.

Se creará un sistema especial de alquileres de "interés social", el que contará con herramientas tales como fondo de garantías y subsidios de alquileres, así como préstamos para mantenimiento de los inmuebles comprendidos en el mismo. El acceso a este sistema será voluntario, tanto para los propietarios como para los inquilinos, para lo cual se realizarán llamados a los interesados a fin de contar con un registro para la demanda de viviendas en alquiler con una evaluación socioeconómica del núcleo familiar solicitante. Se dará prioridad a aquellas familias que al momento de la solicitud ocupen una vivienda insalubre o en condiciones de precariedad (zonas de riesgo medioambiental o asentamientos irregulares).

Se abrirá asimismo un registro para la oferta de unidades de vivienda en alquiler bajo este sistema, para lo cual se realizará una evaluación de las condiciones de habitabilidad e higiene de las mismas, incluyendo indicaciones precisas para su adecuación y facilidades de acceso al Programa de Mantenimiento y Mejora.

Dicho programa contará con financiamiento para la adecuación físico-espacial y mantenimiento. Los recursos pueden provenir de fondos del gobierno central y/o municipal, debiendo en todos los casos existir una coordinación de políticas entre ambos, estimulando a su vez la inversión de los beneficiarios.

El sistema busca asegurar a los propietarios la obtención de un alquiler adecuado durante el período convenido y a los inquilinos la seguridad de permanencia en la vivienda durante ese mismo período, pagando un alquiler que se ajuste a sus posibilidades. La diferencia entre ambos será cubierta por el subsidio.

Para la fijación del monto del alquiler adecuado, a percibir por el propietario, se tendrá en cuenta el valor del bien y los gastos emergentes, manteniéndose aquel dentro de los parámetros de la "vivienda de interés social". El pago por concepto de alquiler se establecerá en función de las condiciones socioeconómicas de las familias, fijándose un monto máximo en proporción con los recursos familiares.

El período de contratación será tal que permita una mayor seguridad en la permanencia en la vivienda a los inquilinos y una seguridad en la percepción del alquiler para los propietarios

#### -Pensiones y Casas de Inquilinato.

Se controlarán estrictamente las condiciones de las Pensiones y Casas de inquilinato que continúen bajo ese régimen, de manera que se ajusten a las normativas existentes y se combatirá expresamente la existencia de pensiones encubiertas. Se abrirá un registro para la oferta de nuevas Pensiones y Casas de Inquilinato para lo cual se realizará una evaluación de las condiciones de habitabilidad e higiene incluyendo indicaciones precisas para su adecuación de acuerdo al Programa de Mantenimiento y Mejora.

#### -Arriendo Multifamiliar

Se orienta a estimular el acceso, la oferta y mejora progresiva del estoc de numerosos inmuebles en desuso, en particular en las áreas centrales, así como la transformación de las actuales pensiones o inquilinatos que no cumplan con las condiciones de habitabilidad e higiene requeridas y cuyos habitantes deseen incorporarse al sistema de arriendo multifamiliar.

Se prevé financiamiento para la adecuación físico-espacial y mantenimiento estimulando la participación de los beneficiarios en coordinación con las políticas municipales. Se promoverá para

ello la creación de Cooperativas de Arriendo Multifamiliar que se organizarán bajo un régimen especial a los efectos del arriendo colectivo de un inmueble que tenga la capacidad adecuada a las necesidades del grupo previendo la asistencia diferencial de acuerdo a la situación socioeconómica de cada núcleo familiar. Se instrumentarán condiciones, derechos y obligaciones para integrar la cartera de inmuebles de arriendo social para este tipo de arrendatario colectivo.

### **c.8. Encuesta Nacional de Vivienda y Arrendamiento y ajuste de Encuesta de Hogares**

Se prevé el financiamiento para la preparación y procesamiento de una Encuesta de Vivienda y Arrendamiento, y el procesamiento de la información obtenida. Asimismo se procurará ajustar la implementación de la Encuesta Continua de Hogares para relevar con ella información complementaria. Esto tiene como objetivo disponer información actualizada sobre las características físicas del estoc de viviendas, condiciones de tenencia y afectación del ingreso de los hogares y datos complementarios de los mismos, relevantes para la política habitacional. Para la implementación de estas encuestas se realizará un Convenio entre el MVOTMA y el INE, aportando el MVOTMA los recursos previstos para ello en el Plan Quinquenal (máximo UR 45.000). Para su efectivización se solicitará el apoyo al gobierno central y a la Universidad de la República.

### **c.9. Implantación del sistema de calidad**

Con el objetivo de elevar los niveles de calidad y productividad de la construcción de nuestro país, disminuir los costos de la falta de calidad e incrementar el nivel de satisfacción de los consumidores es de vital importancia que se generalice la puesta en práctica de las conclusiones del informe elaborado por el Subcomité Consultivo en Tecnología, Productividad y Calidad y suscrito en diciembre de 1999 por el SUNCA, BHU, Cámara de la Construcción, APPCU y la SAU. Es por tanto que se incorporan al presente los acuerdos arribados en dicho documento, por lo que los subsidios totales o parciales así como los préstamos del BHU, serán aplicables solo a viviendas producidas bajo los preceptos acordados en dicho documento para las empresas constructoras (certificadas por las Normas ISO 9000), con independencia de la modalidad de producción. En particular para obras realizadas por administración o por cooperativas, las IATs responsables de las obras y de existir, las empresas constructoras responsables de la ejecución de las obras, deberá o deberán contar un Sistema de Gestión de Calidad certificado de acuerdo a las Normas ISO 9000, y será o serán responsables de aplicar el mismo en la gestión de los proyectos y las obras.

### **c.10. Seguimiento y evaluación del plan**

El Plan Operativo debe tener objetivos concretos y medibles, los cuales deben ser revisados anualmente y como producto de esa evaluación se adoptarán las medidas de mejora (tanto correctivas como preventivas) que permitan reenfocar el Plan. La responsabilidad de esta revisión será del MVOTMA y tanto la evaluación como las medidas de mejora adoptadas deben ser públicas. La participación de los distintos actores del Plan en esta evaluación será condición necesaria.

Esta revisión anual será efectuada con los criterios establecidos en este documento, por lo que toda modificación de cualquier índole sólo será aplicable para el caso de haberse utilizado criterios de evaluación, objetivos y consensuados. A los efectos de dar previsibilidad a los distintos actores del Plan, toda corrección no podrá diferir en más de un 10% en el quinquenio. Para el caso de líneas de producción, que por responsabilidad propia de los ejecutores, no alcancen en el ejercicio la ejecución de la asignación presupuestal, el remanente no utilizado por dicha línea de producción, se distribuirá entre las demás líneas de producción y en forma proporcional a su participación.

En cuanto a la informalidad en el sector, de acuerdo a lo antes señalado, y teniendo en cuenta el contenido del informe recibido por la mesa de Industria de la Construcción, "La Oferta de Trabajo en la Construcción"; se establece que a los efectos del seguimiento y disminución de la informalidad en el sector, se formará una comisión permanente tripartita, integrada por el SUNCA, Cámara de la Construcción del Uruguay-APCCU-CICE y MTSS-BPS, en la que se subrogarán las facultades necesarias para la fiscalización efectiva y eficaz, de todas las obligaciones y normativas aplicables al sector. Esta Comisión para su cometido se financiará con un porcentaje de la recaudación que se genere por la regularización de las situaciones irregulares que se detecten.

## **d. Metas y Plan de Inversiones 2006-2010**

### **d.1. Introducción**

Los aspectos económicos del Plan han sido estudiados cuidadosamente, tanto en lo que tiene que ver con los egresos como con los ingresos, contándose para ello con el apoyo de los asesores económicos integrantes del equipo de trabajo. Asimismo fueron importantes insumos las consultas específicas formuladas a los economistas Walter Cancela (Facultad de Arquitectura), José Manuel Quijano (Integración AFAP) y Ana Inés Zerbino (República AFAP) -en el caso de los dos últimos con relación a la posibilidad, tanto de colocación de títulos de vivienda en las instituciones que manejan fondos provisionales, así como la inversión de las mismas en fideicomisos- así como los aportes y elaboraciones realizados por los técnicos de la Facultad de Arquitectura y las organizaciones integrantes de la Mesa.

La metodología seguida en la presentación de las metas e inversiones es la utilizada en los Planes Quinquenales de Vivienda presentados hasta el momento, que deben comprender, según el artículo 1º de la Ley 16.237 de 2.1.1992 (modificativo de la Ley de Vivienda de 1968) el "cálculo de las necesidades para el período, por áreas geográficas y categoría de ingresos, las inversiones, los requerimientos en préstamos y subsidios por programas, las metas de producción de viviendas del sistema público, la previsión de recursos (y) su distribución (...)".

Básicamente los ingresos para el financiamiento del Plan provienen de:

-recursos de origen presupuestal, que se establecerán específicamente en la correspondiente ley, y que serán equivalentes al producido del Impuesto a las Retribuciones Personales tanto de activos como de pasivos, en su versión establecida por la Ley 13.728 de 17.12.1968 en su artículo 81, incisos A y A'. El origen de estos recursos será la recaudación de dicho impuesto y, si éste es eliminado, la de los tributos sustitutivos que se creen;

-la captación de ahorro privado, tanto de personas y familias como de instituciones, por medio de distintos instrumentos financieros;

-los retornos de los créditos otorgados con recursos del Plan;

-los préstamos internacionales que se obtengan en condiciones favorables para llevar adelante los programas incluidos en el Plan;

-las contrapartidas aportadas por los diversos organismos ejecutores

-otros recursos impositivos o provenientes de las exoneraciones que eventualmente se establezcan.

En relación con la estimación del rendimiento de estas diferentes fuentes, puede señalarse que los de origen presupuestal, de acuerdo a los cálculos realizados con base en la información obtenida, ascenderían a unos diez millones de Unidades Reajustables anuales.

A su vez, con base en las opiniones obtenidas se juzgó prudente trabajar con dos escenarios en cuanto a la colocación de títulos en las entidades de ahorro provisional, así como las inversión de los mismos en fideicomisos: una hipótesis de máxima, correspondiente a la toma de títulos por hasta el quince por ciento de los fondos de esas entidades (Primer Escenario), y una de mínima, correspondiente al diez por ciento de ese valor (Segundo Escenario). Estas cifras están en correspondencia con las actuales disposiciones legales y expresan suposiciones prudentes con relación al espectro de propuestas y opiniones manejado, que situaban las expectativas de inversión de esas características, entre un cinco y un veinte por ciento del total de los fondos que manejan las AFAP.

A su vez los egresos cubrirán fundamentalmente las siguientes finalidades:

-otorgamiento de créditos;

-otorgamiento de subsidios

-constitución de la Cartera Nacional de Tierras e Inmuebles;

-pago de amortizaciones e intereses correspondientes a captación de ahorro y préstamos internacionales;

-costos operativos y gastos de funcionamiento.

Operarán las siguientes restricciones en el manejo de los fondos: los fondos provenientes de la colocación de títulos sólo serán utilizados para el otorgamiento de créditos.

## **d.2. Análisis de Programas**

La propuesta que se realiza se basa en el análisis de programas elaborado por el Grupo de Trabajo de la Mesa de Vivienda y Financiamiento de la Comisión Social Consultiva de la Universidad de la República, que forma parte del Informe Final de dicha Mesa, Facultad de Arquitectura, 2004.

En él se realiza un pormenorizado estudio de la demanda habitacional, tanto en términos del déficit absoluto como del cualitativo, estableciéndose las necesidades de construcción de nuevas unidades (viviendas de nueva planta, reciclajes), así como de complementación, refacción y mantenimiento del estoc existente.

También se cuantifican las necesidades de intervención para el mejoramiento de la situación habitacional de los asentamientos irregulares existentes (mejoramiento de viviendas, provisión de servicios de infraestructura física, necesidades de realojo).

Por razones de brevedad, en el presente documento sólo se incluyen las principales conclusiones de dichos estudios, a excepción del capítulo sobre Asentamientos Irregulares, que se incluye íntegramente en el apartado siguiente:

Déficit habitacional a 1996 (última información disponible): aproximadamente 60.000 viviendas. Esta cifra deberá ser revisada con los resultados del Censo 2006.

Demanda anual de nuevas unidades por formación de nuevos hogares: 6.245 viviendas.

Demanda anual de nuevas unidades por sustitución de viviendas irrecuperables: 7.474 viviendas.

Necesidad de nuevos dormitorios (hacinamiento): 139.771.

Necesidad de nuevos servicios higiénicos: 134.590.

Necesidad de nuevos servicios de cocina: 88.023.

Viviendas a mantener (total del estoc recuperable): 1.028.916.

Viviendas recuperables a refaccionar: 141.842.

### **d.3. Asentamientos irregulares**

Constituyen "asentamientos irregulares" todos aquellos agrupamientos de viviendas que no reúnen las condiciones que al momento actual y de acuerdo a nuestros patrones culturales se entienden necesarias y deseables para una vida familiar y social adecuada, que cuente con el mínimo indispensable de confort y de seguridad física y jurídica. Esta definición, que sólo pretende fijar ideas, incluye por consiguiente tanto a los viejos "cantegriles" de viviendas precarísimas como a barrios hoy consolidados pero que están edificados sobre terrenos que en su momento fueron invadidos.

Son a su vez "asentamientos precarios" aquellos en que las construcciones reúnen esa condición, estando constituidas por materiales livianos o de desecho, tanto en techos como en paredes, o siendo de carácter ruinoso, y que carecen de servicios básicos elementales, como los higiénicos. Estas situaciones se registran tanto en zonas periféricas como centrales y generalmente implican también la irregularidad dominial. En consecuencia los asentamientos precarios son una subcategoría de los irregulares.

Estas definiciones y división tienen el interés de que ayudan a determinar qué herramientas deben utilizarse para superar la situación de informalidad: regularización jurídica, mejoramiento de las viviendas y/o acceso a los servicios, sociales y de infraestructura.

Es imprescindible relacionar el fenómeno de los asentamientos irregulares con las tendencias del desarrollo urbano. En los últimos años se constata una significativa expansión metropolitana sin crecimiento global de la población: 8% promedial de crecimiento urbano en los corredores metropolitanos, con una densidad media menor a 18 hab/há. De aquí deriva la no sustentabilidad de esta expansión, por su baja densidad, la falta de planificación, y la consecuente precaria urbanización del suelo.

Por otra parte, se ha detectado un 24.5% de pobladores del centro metropolitano de Montevideo con hábitat precario y que un 33% del territorio de este mismo centro metropolitano presenta un acondicionamiento precario. Junto con esta situación debe considerarse que la inversión pública para el acondicionamiento convencional de cada hectárea urbanizada, prevista planificadamente, implica inversiones del orden de los 180.000 a 240.000 dólares, mientras que a posteriori de la

ocupación, las mismas operaciones requieren inversiones de 270.000 a 430.000 dólares por hectárea<sup>13</sup>.

De lo antes señalado surgen los principales aspectos sobre los cuales actuar: planificación integral y programas habitacionales relacionados con su inserción urbana. En efecto, la desmedida expansión urbana actual (a su vez precarizada, dado que se produce mayoritariamente a expensas de las zonas sin servicios) exige para contenerla, la intervención planificada sobre el territorio, su infraestructura, dotaciones, usos del suelo, y la inserción dentro de esa planificación integral de los programas habitacionales, optando por los más adecuados, tanto para la demanda de vivienda de nueva planta, como para la intervención sobre el estoc, formal e informal. La intervención planificada, aunque requiera una mayor inversión inicial es, a mediano y largo plazo, la que tiene menores costos, tanto económicos como sociales.

En cuanto a los asentamientos irregulares, que constituyen buena parte del crecimiento registrado, deberá realizarse una revisión de las formas de intervención ensayadas, que supere la actual postura de regularización uno por uno, ineficiente e insuficiente. Ello requiere actitudes institucionales claras, donde el Estado asuma el rol determinante en la planificación y en la atención de la emergencia social, con un aumento de la inversión en forma decidida hacia los sectores más carenciados, así como el diseño de propuestas integrales atendiendo las necesidades básicas: sociales, económicas y urbanas.

Dentro de los asentamientos irregulares es posible distinguir las siguientes situaciones, de acuerdo con su estado y tipo de precariedad:

- a. asentamientos consolidados, sin carencias de infraestructura, insertos en la trama urbana con acceso a servicios;
- b. asentamientos a consolidar con operaciones de infraestructura, pero que no tienen graves problemas de precariedad ni de integración urbana, pues son adyacentes a barrios consolidados;
- c. asentamientos a consolidar con operaciones de infraestructura, pero que además exigen mejoras de la calidad habitacional, dotación de servicios y equipamientos urbanos y el realojo de situaciones inviables;
- d. asentamientos inviables, que exigen su traslado total, ya sea porque están ubicados en zonas que carecen de condiciones mínimas de seguridad e higiene (sujetas a riesgos naturales, sin posibilidades de acceso a servicios) o destinadas a otros usos prioritarios no residenciales.

Nos basaremos para intentar una cuantificación de las diferentes situaciones señaladas, en el estudio realizado por el Instituto Nacional de Estadística (INE), en 1997, sobre la base de datos del Censo de Población, Hogares y Vivienda del año anterior<sup>14</sup>. De acuerdo a ese estudio, existían a 1996 en todo el país, 423 asentamientos irregulares, con un total de 37.312 viviendas y 153.881 habitantes.

La falta de datos suficientes y actualizados y la complejidad y movilidad de la situación, sin embargo, no permite cuantificar de manera precisa la misma<sup>15</sup> y menos aún cuántas familias se

---

<sup>13</sup> Investigación del Prof. Arqto. Edgardo Martínez sobre "Urbanización precaria del suelo metropolitano en Montevideo", agosto 2003.

<sup>14</sup> La información que se posee al respecto es la publicada en la prensa, dado que la versión oficial del informe no ha sido divulgada por el MVOTMA, quien encargó el estudio y es en consecuencia, según se nos informara en el INE, quien dispone el manejo de la misma.

<sup>15</sup> El INE reconoció que no fue posible ingresar a muchos asentamientos para relevar la información necesaria.

hallan en cada una de las condiciones descritas. Por ello nos basaremos en diversos estudios e investigaciones sociales y urbano-territoriales existentes, que con base en la información disponible habilitan a plantear algunos lineamientos indicativos. De acuerdo a investigaciones en curso<sup>16</sup>, puede estimarse que estas viviendas se distribuían en 1996, según las categorías antes reseñadas de la siguiente manera:

- a) asentamientos "consolidados", 25%;
- b) asentamientos a consolidar con operaciones de infraestructura, 10%;
- c) asentamientos a consolidar con operaciones de infraestructura y mejoramiento de viviendas, 45%;
- d) asentamientos "inviabiles", 20%.

Para proyectar esta situación al momento actual, se supondrá que las situaciones de tipo a) se han mantenido estables o han experimentado una evolución muy pequeña; que las de tipo c) y d) se han incrementado al 10% anual acumulativo, de acuerdo al porcentaje establecido por la comparación de las encuestas realizadas por INTEC en "cantegriles" (que tratan un universo que se corresponde muy aproximadamente a esas situaciones) y que las de tipo b) han evolucionado según una gráfica intermedia, por lo cual se adoptará para ellas un porcentaje de incremento del 5% anual acumulativo.

En esas condiciones se tiene, haciendo las referencias en el mismo orden considerado anteriormente:

	Situación a 1996	Situación a 2003
a)	9.328	9.328
b)	3.731	5.015
c)	16.791	29.720
d)	<u>7.462</u>	<u>13.208</u>
Total	37.312	57.271

Las situaciones de tipo a) exigen en principio exclusivamente la regularización dominial, por lo cual se supondrá para ellas una inversión de 20 UR/lote<sup>17</sup>. En las situaciones de tipo b) debe procederse a la regularización dominial pero también se requieren obras de infraestructura, por lo que se adoptará en ese caso una inversión promedio de 160 UR por lote; en las de tipo c) se requiere asimismo un porcentaje de realojos, para atender las situaciones de hacinamiento y sustitución de viviendas irrecuperables, lo que lleva a tomar como costo promedio 420 UR por lote<sup>18</sup>. Finalmente el caso d) se asimila a la construcción de vivienda nueva para la franja de menores recursos económicos y la inversión respectiva se incluye en dicho programa.

#### **d.4. Cuadros sintéticos**

A continuación se incluyen los cuadros principales que expresan el contenido de la propuesta, para cada uno de los dos escenarios planteados, según se detalló anteriormente, y finalmente un resumen de los principales indicadores correspondientes

<sup>16</sup> Mazzeo (2003), Nahoum (2003).

<sup>17</sup> Según remuneración promedio del programa de regularización de asentamientos de la Intendencia Municipal de Montevideo, luego adoptada en sus regularizaciones por el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente. En las regularizaciones del Programa de Integración de Asentamientos Irregulares (PIAI), que opera con pautas diferentes, la adjudicación se realiza por licitación cerrada.

<sup>18</sup> Se adopta para el costo de las obras de infraestructura y construcción de vivienda nueva los valores correspondientes a las cooperativas de ayuda mutua de la franja 0-30 UR.