

***El Ministerio de Vivienda lanzó recientemente una serie de nuevos programas, entre los cuales una línea de crédito para cooperativas que, apostando a la innovación tecnológica y de gestión, busca reducir significativamente los costos, para así poder llegar a muchas más familias. Ese desafío, que da razón al tema de tapa de este número de VIVIENDA POPULAR requería, necesariamente, conocer desde qué perspectiva y en qué marco se lanzaba la propuesta. Lo que sigue es un trabajo preparado por las autoridades del MVOTMA para nuestra revista, que en primer lugar incluye una introducción-marco y luego una comparación entre el presente Plan Quinquenal y el anterior, que procura analizar lo que ahora se mantiene y profundiza, y lo que se innova. Para complementarlo, en un par de recuadros, se incluyen dos apartados, respecto al trabajo de MEVIR y al de la ANV, que ilustran sobre el aporte de estos organismos al Plan de Vivienda.***

# “Mi lugar, entre todos”

## Diversificar, Incluir, Innovar

El Plan Quinquenal de Vivienda 2010-2014, “Mi lugar, entre todos”, reafirma los principios rectores de la política habitacional como política social con enfoque inclusivo, territorial y de sustentabilidad económica y medio ambiental. La ampliación de la cobertura en soluciones habitacionales con calidad, impulsan la diversificación de las mismas, así como la innovación en un camino de mejora continua.

La larga trayectoria del sistema cooperativo de vivienda es un punto de apoyo para incentivar la innovación en procedimientos de mayor eficacia y eficiencia, uso de materiales, nuevas tipologías de vivienda apropiables y apropiadas, y también tecnologías no tradicionales, debidamente certificadas en su calidad y sostenibilidad. El Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) busca así apoyar decisivamente los procesos autogestionarios en vivienda que integren sectores sociales con heterogeneidad socio-económica y diversidad étnico-cultural.

A los efectos de abrir nuevos espacios para el desarrollo del sistema cooperativo, se proponen en este quinquenio, tres instrumentos, que se orientan a dar cabida y regular la generación de experiencias innovadoras para enriquecer y renovar su identidad y tradición.

Los plazos de las transformaciones en las políticas de vivienda y construcción de ciudad, en las políticas sociales y económicas, son largos y los tiempos de una administración no alcanzan para ver resultados definitivos, pero es imprescindible el compromiso de profundizar el camino iniciado en la administración pasada, hacia el objetivo de mejorar la inclusión de los sectores más vulnerables, en los programas de vivienda y hábitat.

Esta definición última, implica acciones afirmativas hacia esos sectores de población, en cada uno de los programas, para garantizar esa inclusión, pero trabajamos con vocación de universalidad en la política de vivienda, lo cual requiere

de la generación de mayores recursos, que no pueden depender exclusivamente de lo público, razón por la cual se ha diseñado un instrumento que expresado en los contenidos del proyecto de Ley de Promoción de la Inversión Privada para Vivienda de Interés Social, se dirige a fortalecer dinámicas de interacción público-privada.

Los recursos del Fondo Nacional de Vivienda y Urbanización, no son suficientes para dar el salto cualitativo y cuantitativo hacia la universalización, de modo que se busca incentivar, estimular y regular la participación de actores privados, hacia la generación de emprendimientos de viviendas dirigidos a los sectores de ingresos medios y medios bajos, conjugando el esfuerzo estatal de exoneraciones tributarias, con la demanda asegurada, de modo de liberar mayores recursos del Fondo que prioricen a los sectores sociales con mayor precariedad habitacional y vulnerabilidad social.

Continuar el proceso de rediseñar la política habitacional, implicó el análisis, el debate y la producción sobre tres dimensiones interrelacionadas constitutivas de la política, el esfuerzo propio, el subsidio y el préstamo. A esta trilogía, en la que se conjugan, el esfuerzo propio, entendido como las diferentes formas de trabajo, gestión y ahorro de la población participante de los programas de vivienda; los subsidios, como mecanismo redistributivo de la riqueza, y el préstamo, con elementos garantizadores de su acceso, hoy proponemos incorporarle otros mecanismos e instrumentos, que garanticen la calidad constructiva; se adecúen a las posibilidades económicas, tanto de la población como del Estado, y den cuenta de las valoraciones culturales, sobre el producto final, en sintonía con el desafío de amplificar la cobertura de la política de vivienda.

En tal sentido, entendemos que la nueva reglamentación para la producción de viviendas por el sistema cooperativo que incluya innovación tecnológica tanto en el sistema constructivo como en la gestión, es consistente con el objetivo gubernamental de amplificar la capacidad de respuesta a la demanda habitacional, en calidad y cantidad, así como contribuir a la erradicación de la indigencia y la disminución radical de la pobreza.

Este reglamento se dirige a la construcción de viviendas por el sistema cooperativo cuyo costo global, variará entre 1.100, 1.375 y 1.650 Unidades Reajustables (UR), para dos, tres y cuatro dormitorios, respectivamente y se potencia y fortalece con el reglamento para la certificación y aptitud técnica de Sistemas Constructivos No Tradicionales, lo que implica un fuerte impulso a la innovación, no sólo tecnológica, sino también en la gestión, incidiendo prioritariamente en los tiempos de producción, en los materiales y en las tipologías. Se suma a esto el reglamento para la adjudicación de predios de la Cartera de Inmuebles para Vivienda de Interés Social



Cooperativa de Ayuda Mutua COVIPALMA (2010) con 36 viviendas se ubica en Victoriano Alvarez y Avda. Garzón.

(CIVIS) al sistema cooperativo, traduciendo criterios de asignación de la tierra que otorguen transparencia, garantía y equidad para todas y todos.

Sabemos que no estamos construyendo la solución definitiva al déficit habitacional, pero si estamos convencidos que es un camino adecuado y por sobre todo compartido con otros actores de la sociedad civil. Transitar esta etapa, aportará a la identificación de ajustes y aprendizajes que optimicen y mejoren sustantivamente a los mismos, porque también de eso se trata: consolidar los escenarios de diálogo, con disensos y con acuerdos, pero ensanchando la base de parti-

cipación en la elaboración de las herramientas que garanticen el acceso y permanencia a la vivienda digna para todos y todas.

## Nuevas propuestas para nuevos desafíos

El MVOTMA pone en gestión en el segundo semestre del año un nuevo conjunto de programas para dar respuesta a la demanda de soluciones habitacionales de la población de todo el país, en el marco del Plan Quinquenal de Vivienda 2010-2014, "Mi lugar, entre todos". Este nuevo impulso implica la gestión de nuevos programas junto a las líneas de gestión que ya habían comenzado a desarrollarse desde el inicio del período. Todas estas novedades, así como la forma en que la ciudadanía podrá acceder a los programas en función de su situación familiar particular, estarán contenidas en una "Guía de soluciones habitacionales", editada por el Ministerio.

Autoconstrucción en terreno propio o público; nuevo reglamento para cooperativas, créditos para refacción; subsidio al crédito hipotecario para la compra de vivienda nueva y usada, y la aprobación de las bases de sistemas de construcción con innovación tecnológica, forman parte del conjunto de nuevos programas. Antes de finalizar el año también se abrirán nuevos llamados para la compra de vivienda nueva y usada, compra de "esqueletos" (edificios deshabitados que se encuentran en condiciones de ser reparados y destinados a vivienda) y locales comerciales.

Además se implementará una reestructura del Fondo de Garantía de Alquileres, que ya había puesto en gestión un programa especial destinado a jóvenes, pero que a partir de ahora tendrá un alcance nacional tanto para las personas de hasta 29 años como para la ciudadanía en general. Se suma a esto la posibilidad para los compatriotas que regresan al país después de un período de exilio, de acceder a una garantía de arrendamiento en los casos que realicen el trámite a través del Departamento 20 del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Estos nuevos programas se suman a los que ya se gestionan desde el primer semestre del año. Entre ellos se encuentran el Plan Lotes, el Plan Nacional de Relocalización, el Plan de Conexión al Saneamiento y la construcción de viviendas agrupadas y dispersas en el medio rural, así como la integración de unidades productivas a través de MEVIR.

El gobierno compromete todo su esfuerzo para llevar adelante este conjunto de instrumentos, pero también quiere que los ciudadanos formen parte activa de su solución habitacional, que a lo largo de ese proceso logren generar las capacidades necesarias para poder insertarse en el mundo laboral y que se genere en la comunidad la convicción que es posible avanzar entre todos para mejorar la situación de aquellos compatriotas que hoy más lo necesitan.

El MVOTMA seguirá siendo el promotor y el gestor de las políticas, pero ahora será cada una de las familias la que tendrá la posibilidad de elegir entre un gran abanico de opciones cuál es la que más le conviene, la que puede afrontar según sus ingresos y la que puede sostener de acuerdo a la composición de su grupo familiar.

Creemos que estos instrumentos son una respuesta adecuada a la demanda de vivienda que existe hoy en todo el país. Llegamos a esta con-

vicción luego de realizar visitas al territorio en todos los departamentos, de dialogar con la gente cara a cara, de reunirnos con los gobiernos municipales y departamentales, de participar en encuentros de las mesas interinstitucionales y de aprender de los aciertos y de los errores cometidos en los últimos años.

También existe un nuevo reglamento para cooperativas, que demuestra la fuerte apuesta que se hace para reforzar esa forma tradicional de asociación colectiva para construcción de viviendas y la generación de vínculos sólidos en la comunidad.

También se busca crear un nuevo marco legal para la promoción de la inversión privada en la construcción de viviendas de interés social, ya que se considera importante que los inversores privados también participen de este proceso a fin de aumentar la oferta de soluciones habitacionales nuevas de calidad entre los sectores medios y medio-bajos de la población.

El país enfrenta hoy nuevos desafíos y uno de ellos es la redistribución de la riqueza generada con trabajo y esfuerzo en los últimos años. Instrumentar de manera eficiente una adecuada política socio-habitacional es la manera más efectiva de alcanzar ese objetivo.

### Lineamientos estratégicos del Plan

El Plan Nacional de Vivienda 2010-2014, "Mi lugar, entre todos", incluye lineamientos estratégicos que lo estructuran en seis planes. Cuatro de ellos tienen una dimensión en el territorio que permite visualizar de manera más clara el centro de atención, sin perder de vista su integralidad: son los que refieren a las áreas inundables y contaminadas críticas; la rehabilitación y consolidación urbana; las áreas de nuevo crecimiento planificado, y la ruralidad y pequeñas localidades.

Los otros dos son políticas nacionales que tienen su correlato en las realizaciones en el territorio: la Política Nacional de Alquileres para Vivienda de Interés Social, y la Política de Incentivo a la Participación Privada en Vivienda de Interés Social, tanto a través del estímulo del ahorro y facilitación de acceso al crédito, como de la inversión.

## Planes Quinquenales 2005-2009 y 2010-2014: de continuidades y de cambios

Nos proponemos ahora recorrer los aportes más significativos, contenidos en el Plan Quinquenal de Vivienda y Hábitat 2005-2009 (PQ 05-09), para esbozar las líneas de continuidad y cambio que surgen en la comparación con el Plan Quinquenal de Vivienda, 2010-2014 (PQ 10-14): "Mi lugar, entre todos", si bien éste tiene aún una implementación incipiente.

*"Los plazos de las transformaciones en las políticas públicas, en las políticas sociales y económicas, en construcción de ciudad sustentable e inclusiva, en las formas de socialización y pautas culturales, en la domesticación de los mercados, son largos. Los tiempos de una administración no alcanzan para ver resultados definitivos. El periodo 2005-2009 se propuso abrir caminos y dejar una huella hacia adelante, escribió un capítulo de una historia inacabada."* (PQ10-14.)

El periodo que inició el PQ 10-14 da continuidad en sus aspectos centrales a las transformaciones iniciadas en el plan anterior y al mismo tiempo pone nuevos énfasis. Trataremos aquí de dar cuenta de las líneas de continuidad entre ambos planes, que amplía la cobertura en los programas ya existentes y procesa los cambios sobre un enfoque compartido por ambos, basado en: la concepción de derechos y el horizonte de universalización del acceso a la vivienda/la calidad de las soluciones habitacionales/la mitigación de la segregación territorial y la segmentación social/dimensión territorial/descentralización y participación/combate a las formas de discriminación/redistribución de la riqueza a través de la asignación de subsidios según situación familiar/interinstitucionalidad con el conjunto de las políticas sociales, entre otras.

Los objetivos del Plan Quinquenal elaborado en 2005 y el presentado en 2010, consideran un diagnóstico construido desde los mismos pa-



Edificio PETRONA VIERA (2009) cuenta con 36 viviendas y se encuentra localizado en Silvestre Pérez 2384



Cooperativa TEBELPA 3 (2009) posee 70 viviendas y está situada en las calles en Carlos Ma. De Pena y Tampico.

rámetros y se apoyan en los mismos criterios orientadores de la política pública. El tronco institucional y conceptual que rige la política es el mismo, las diferencias hacen a aspectos instrumentales y a los cambios de coyuntura política y económica que el país presenta luego del primer periodo de gobierno frenteamplista.

## Aquel (punto de partida) y sus logros

En marzo de 2005, el Uruguay asistió a un cambio político sustantivo; las nuevas autoridades asumieron con el desafío de gobernar un país destruido por la crisis de 2002, desde un estado en vías de desguace y con el imperativo ético-político de construir políticas públicas que comenzaran la transformación desde un proyecto de izquierdas, con sus múltiples colores, matices, demandas y/o expectativas acumuladas.

Si bien la política de vivienda no estuvo entre las prioridades fijadas por el gobierno para aquel período, ella se incorporó a un proceso de cambio profundo y fue evaluada por actores políticos y sociales desde parámetros exigentes, con enfoques diversos y en cierta forma, contrapuestos.

Desde una mirada advertidamente simplificada, podemos resumir dos enfoques críticos a la nueva política implementada. Por un lado, los puntos de vista construidos a partir de la consideración de la ley de vivienda N° 13.728 de 1968 en su versión original y desde la valoración de su período de implementación más fermental (entre 1968 y 1974), y por otro la visión arraigada a partir de los '90, matizada por el enfoque de Estado facilitador y programas focalizados en sectores de pobreza, que desarrolló, durante sus primeros quince años la Dirección Nacional de Vivienda (DINAVI) del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA).

Las orientaciones de la nueva política son expresión del debate y reformulación de ambos paradigmas: por un lado se comenzó el diseño y la implementación de políticas y programas desde la visión de universalización de la política y un Estado garante del ejercicio de los derechos sociales, y por otro, se acompasaron los cambios de la liberalización del mercado de créditos hipotecarios, proponiendo instrumentos para ampliar su alcance a nuevos sectores sociales.

En un contexto de colapso generalizado de los actores institucionales que hasta ese momento habían llevado adelante las directivas y los programas, así como de desgaste de los actores sociales que habían sido contraparte de los programas, se configuró un escenario de crisis que debió ser abordado, en su doble sentido, pero fundamentalmente como oportunidad. Ante una realidad dramáticamente transformada, se crearon nuevas ideas/instrumentos, continuadores del legado de la Ley de Vivienda, y a la vez innovadores, tanto por los desafíos planteados, como por el nivel técnico que caracterizó al elenco que transitó esta etapa.

Cabe agregar la dosis de invisibilidad que cubrió los aciertos o errores de las acciones de política de vivienda entre 2005 y 2009, porque sus temas no fueron incorporados en el debate público, tanto porque otros asuntos -la instalación de BOTNIA, en el caso del MVOTMA, por ejemplo- centraron la atención de la opinión pública, como porque existieron debilidades en la producción de mensajes que dieran cuenta de los cambios en una temática de alta sensibilidad social. En última instancia "la vivienda", entendida como el acceso y permanencia a soluciones habitacionales dignas, no había sido definida como prioridad política por el Poder Ejecutivo, como fue el caso de otras políticas sociales (Plan de Emergencia, Reforma de la Salud, Plan de Equidad, entre otros).

La primera constatación es que entre 2005 y 2009 se procesó una importante transformación en los actores públicos que habían desarrollado las políticas de vivienda y hábitat: MVOTMA, BHU, Programa de Integración de Asentamientos Irregulares (PIAI), MEVIR e Intendencias. Se postuló la necesidad de articular un sistema público de vivienda donde los actores respondieran a las directivas de una Secretaría de Estado que asumía la rectoría de la política en su globalidad. En esta reorganización de actores y competencias surgió la Agencia Nacional de

Vivienda (ANV), como un organismo concebido para cumplir funciones de ejecución de programas, de desarrollo de instrumentos financieros y para administrar y resolver con criterios de equidad social, la situación de la cartera de morosos del BHU.

En una breve síntesis, la implementación del Plan Quinquenal 2005-2009 supuso el rediseño institucional, cuyas expresiones más claras fueron la readecuación del BHU, la creación de la ANV, la incorporación del PIAI a la estructura del MVOTMA y la reafirmación del MEVIR como actor del desarrollo rural sustentable. Cabe destacar el cambio iniciado en la cultura organizacional con participación de representantes del MVOTMA en formas de articulación y coordinación interinstitucional, donde se destaca la integración al Consejo Coordinador de Políticas Sociales y a las Mesas interinstitucionales, así como la primera convocatoria a la Comisión Asesora de Vivienda prevista por la ley de 1968, pero a la cual el Ministerio jamás había reunido y consultado.

En el balance del Plan Quinquenal 2005-2009, incluido en el Plan Quinquenal siguiente, el rediseño institucional se describe en estos términos: *"En el nuevo sistema el MVOTMA, a través de la DINAVI, es el organismo central, la entidad encargada de definir y diseñar las políticas habitacionales, monitorear y evaluar la implementación de las mismas, administrar los recursos del FNVyU, otorgar subsidios y ejercer tareas de control sobre los agentes públicos y privados que actúan en materia de vivienda de interés social. La ANV, creada por Ley N° 18.125, es un servicio descentralizado que tiene a su cargo la gestión de la cartera social heredada del BHU, la ejecución de proyectos y programas habitacionales y el diseño de instrumentos financieros de estímulo al desarrollo del mercado hipotecario y a la inversión privada para vivienda de interés social.*

*El BHU es la institución financiera estatal es-*

pecializada, dedicada a facilitar el acceso al crédito hipotecario con destino a vivienda. Por otra parte, el MEVIR, como el PIAI, se vincula al sistema desde la reformulación de sus misiones, respetando sus especificidades institucionales. A MEVIR le compete la demanda de vivienda y hábitat de la población rural dispersa y de las localidades de menos de 5.000 habitantes. Al PIAI le compete promover la integración socio-territorial de los asentamientos irregulares consolidados en tierras públicas. Finalmente, en la ejecución de las políticas habitacionales, importa reconocer la intervención de las Intendencias Departamentales que, con las autonomías del caso, son parte del sistema público de vivienda.”

En segundo término, en función de la redefinición del papel del MVOTMA en el diseño de políticas, instrumentos y programas, así como de su misión en la construcción del sistema público de vivienda, se transforman siendo consistentes sus intervenciones tanto en lo programático, como en el territorio. Tal misión se expresó en la actualización de los elementos esenciales de la Ley Nacional de Vivienda de 1968, sobre la trilogía *esfuerzo propio o ahorro, subsidio y préstamo*. Se incluyó como principio operativo la promoción de la heterogeneidad social en los programas y en su localización.

El Plan 2010-2014 dice al respecto: “El rediseño de los instrumentos básicos tuvo el objetivo de posibilitar un mayor acceso y permanencia de las familias en sus viviendas: los subsidios<sup>1</sup>, como elemento redistributivo de la riqueza; el préstamo, que democratiza el acceso a la vivienda, y el ahorro (en forma de trabajo, gestión y/o en capital) que representa el esfuerzo directo de los destinatarios.

En primer término, se aprobaron mediante Resolución Ministerial los siguientes reglamentos<sup>2</sup>:

- Producto. Establece las condiciones para la pro-

ducción y localización de una vivienda digna y adecuada a las necesidades de las familias.

- Préstamo. Establece las condiciones y requisitos para el acceso a créditos atendiendo a la composición y situación socio-económica de las familias.

- Subsidio a la demanda. Establece las condiciones y requisitos del acceso para las familias que lo necesitan.

Y en segundo término, la persistente tarea de abrir espacios sobre las restricciones del financiamiento, haciendo conjugar el accionar diferente de las instituciones del sistema público (MVOTMA-ANV-BHU-BROU), con las Instituciones Financieras permitiendo en el mediano plazo ampliar y diversificar la oferta de financiamiento para viviendas desarrollando el crédito hipotecario.”

El “subsidio a la cuota” constituye la innovación más trascendente, pues se constituye en un elemento central de equidad social. Las familias acceden a un mismo “producto” (vivienda nueva, vivienda usada, préstamo de refacción, canasta de materiales, entre otros) y se subsidia la fracción de la cuota del préstamo que la familia no está en condiciones de pagar, considerando sus ingresos totales y el número de integrantes que la componen. En algunos casos la familia cuenta con recursos a partir de los cuales sólo puede hacer frente a los gastos de alimentación, por lo que el subsidio es total. No se trata de una situación estática, sino revisable en el plazo de dos años, en primera instancia. Si los ingresos de la familia han aumentado al momento de la revisión, su cuota se elevará a otra franja de afectación, pero si los mismos disminuyen en forma significativa, podrá solicitar un monto mayor de subsidio a la cuota.

Estamos ante un potente instrumento de redistribución de riqueza, porque no se subsidian ladrillos sino familias, donde cada una aporta desde sus posibilidades económicas y se controlan

en el tiempo las variaciones. Asimismo, aunque perfectible, el instrumento resulta un mecanismo apto para acompañar los cambios en el ciclo vital de las familias, en su multiplicidad y variabilidad. Asimismo se impulsa la recuperación de la cultura del ahorro y pago, entre quienes tienen las condiciones estructurales para hacerlo efectivo, ya sea el pago total de la cuota o el pago parcial de acuerdo a la franja de afectación.

El cooperativismo recibe un nuevo impulso, se aprueba una nueva reglamentación (Resolución Ministerial 540/08 y demás normativa vigente) que resulta de una larga elaboración conjunta con los actores del sistema (FUCVAM, FECOVI y representantes de Institutos de Asistencia Técnica). Se sustituyó el sistema de franjas, generando acceso universal al sistema (sin restricciones en el tipo de hogar y en el nivel socio-económico), sistemas más transparentes y previsibles de adjudicación de préstamos (dos llamados anuales para cooperativas con anteproyectos aprobados, con sorteo si los cupos no son suficientes) y mayor celeridad en la tramitación.

Tal vez el frecuente debate público entre FUCVAM y el MVOTMA, hizo pasar desaper-

<sup>1</sup> El subsidio a la cuota consiste en un instrumento que permite otorgar a una familia o a un grupo de destinatarios/as el subsidio parcial o total sobre la cuota de un crédito hipotecario para la vivienda. De este modo el destinatario pagará una suma acorde a sus ingresos.

El subsidio total a la cuota se sustenta en la afirmación y reconocimiento de un derecho. No restringe su realización a las posibilidades económicas, materiales o humanas de las personas o familias. No lo condiciona a la realización de contrapartidas, excepción hecha del compromiso con el cuidado y mantenimiento del bien recibido. Este constituye el aporte más importante de la nueva política al Plan de Equidad. Se considera que este instrumento debe articularse con otros programas de la Red de Asistencia del Plan de Equidad, de modo de hacer posible un proceso integral de inclusión social.

<sup>2</sup> Ver en <http://www.mvotma.gub.uy/dinavi/>



Obra de MEVIR

cibida esta transformación que favoreció -más allá de las resistencias naturales a los cambios y los desajustes de las transiciones- a todos los actores del sistema (Cooperativas, Institutos de Asistencia Técnica, Federaciones, etc.).<sup>3</sup>

Estos cambios tensaron el andamiaje existente, cuyas capacidades estaban vinculadas a largos periodos de tramitación y a la generación de acciones de presión para sortear obstáculos. Una nueva lógica se instala, con énfasis en la articulación entre la construcción colectiva de un proyecto social autogestionario, parámetros claramente establecidos para definir la factibilidad de la tierra y criterios preestablecidos para aprobar el anteproyecto cooperativo en su globalidad.

Esta transformación exigió transitar experiencias, sistematizarlas, hacer ajustes y asumir cambios en la cultura organizacional. La nueva reglamentación propuso las condiciones para la renovación del sistema, para su adecuación a las nuevas realidades sociales y generó dispositivos jurídico-administrativos para combatir y prevenir formas de perversión y/o corrupción que desprestigiaron el sistema cooperativo en el pasado reciente.<sup>4</sup>

La creación de la Cartera de Inmuebles para Vivienda de Interés Social (CIVIS) fue aprobada en 2008 y reglamentada en 2010. Las investigaciones sobre predios de inmuebles del Estado persona jurídica mayor (ministerios) y demás organismos, desarrolladas en el periodo anterior, han sido los cimientos de la construcción de la Cartera en el periodo actual. Mover las estructuras de los ministerios para recuperar toda tierra ociosa y apta para vivienda es un proceso de alta complejidad, que exige capacidades de gestión política y administrativa. La CIVIS, como estructura en construcción, da cuenta de una nítida continuidad entre ambos periodos.

*“Las facultades y cometidos de la CIVIS, se enmarcan en lo establecido en la Ley N° 16.112,*

*Ley N° 13.728, modificativas y concordantes, artículo 400 de la Ley N° 17.296, artículos 367 a 370 de la Ley N° 18.362, y las disposiciones de la Ley N° 18.308 (Ordenamiento y Desarrollo Territorial Sostenible), sin perjuicio de la aplicación de todas las normas legales y reglamentarias vigentes.” (PQ 2010-2014).*

Con la política de convenios entre el MVOTMA y las Intendencias Departamentales, con los programas de DINAVI se logró llegar a los destinatarios más vulnerables<sup>5</sup> proponiendo formas alternativas desde el punto de vista metodológico, modificando las formas de intervención de tipo paternalista e imprimiendo un sentido de avance técnico en el diseño, gestión y el monitoreo de acciones. Se desarrollaron “proyectos de autoconstrucción asistida” con población caracterizada con pobreza crítica y donde el “proyecto social” de intervención fue jerarquizado como componente central para el desarrollo de los mismos.

Con esta modalidad se procesaron un conjunto de relocalizaciones que dieron lugar a la línea estratégica de Relocalización del Plan 2010-2015, así como los programas de Lotes con Servicios y Canasta de Materiales para autoconstrucción aportaron masa crítica para la concreción del programa de Autoconstrucción en terreno público y privado, que se comienza a ejecutar este año. La experiencia del Programa de Rehabilitación Urbana (préstamos para reacciones y mejoras a propietarios de viviendas en centralidades) de la Intendencia de Montevideo se reprodujo y multiplicó en varios departamentos del país: Paysandú, Rocha y Canelones.

En suma, las continuidades en los objetivos y lineamientos parten de la conciencia que un periodo de gobierno o incluso dos son insuficientes<sup>6</sup>; las continuidades en los enfoques político-programáticos se basan en el esfuerzo por construir política pública de alcance universal;

<sup>3</sup> Cabe aclarar que para las cooperativas de ahorro y préstamo, los toques de ingreso y otras definiciones operativas no coincidieron con su integración actual, por lo que para este sistema se están elaborando hoy otras alternativas, dentro del sistema financiero público.

<sup>4</sup> Las acciones jurídicas vinculadas a los SIAV-grupos y sus institutos técnicos, como el Decreto de Control de Cooperativas y Fondos Sociales (Decreto 266/06), así como la modificación de la reglamentación de los Institutos de Asistencia Técnica.

<sup>5</sup> Según el procesamiento de los datos de los convenios entre Intendencias y Ministerio, se construyeron 1.937 viviendas para realojos de asentamientos y 330 intervenciones de mejora de vivienda para población cuyo promedio de ingresos se encontraba por debajo de la línea de indigencia (MVOTMA, informe Oficina de Convenios.)

<sup>6</sup> La hipótesis de elaborar una meta 2030, que suponga la concreción con mecanismos de acceso universal a las soluciones habitacionales dignas para el 2030, para todos los sectores sociales sean cuales sean sus ingresos y su condición de ocupación del suelo, aparece como un horizonte posible en un escenario de crecimiento económico sostenido y readecuación del modelo de desarrollo (equidad, sustentabilidad, amigable con el ambiente, transformaciones en las pautas de consumo y utilización de recursos naturales, entre otros).



las continuidades en los instrumentos de política (préstamo, subsidio y aporte de las familias), en la búsqueda de un diseño adecuado, interdisciplinario e interinstitucional, para atender a los sectores de mayor vulnerabilidad social, que en diversas formas o grados están frecuentemente asociados a la precariedad habitacional.

#### Puntos de inflexión: continuidades y nuevos programas

Con relación a los puntos de inflexión entre el Plan Quinquenal vigente y el anterior, consideraremos cuatro asuntos, conscientes que estas afirmaciones pueden ser aún muy primarias.

Por un lado, la determinación del gobierno de alinearse con el compromiso del país con los Objetivos del Milenio (ODM) marca como objetivo común de las políticas públicas redoblar los esfuerzos para “erradicar” la indigencia y disminuir en un 50% la pobreza. La relación entre la indigencia, la pobreza y la desigualdad eran puntos de partida claros de la concepción político programática del periodo 2005-2009, pero en este gobierno son definidas más explícitamente desde el Poder Ejecutivo y el gabinete social, y en ese marco desde el MVOTMA.

Por otro lado, la vivienda como tal, vinculada a la precariedad habitacional y a las situaciones de vulnerabilidad social, es explicitada como prioridad de gobierno.<sup>7</sup> La diferencia presupuestal entre ambos planes expresa la priorización entre las políticas que desarrolla el actual gobierno, con un aumento de recursos financieros en el esquema presupuestal del quinquenio, en comparación con el gobierno anterior.<sup>8</sup>

En tercer término, la organización del actual Plan Quinquenal en seis líneas estratégicas que son a la vez planes, permite ordenar los recursos humanos y presupuestales de acuerdo a la nueva modalidad propuesta por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, así como dar un



Edificio Rafael Barradas (2009) con 20 viviendas se encuentra ubicado en Tres Cerros y Avda. Italia.

marco de mayor alcance y mejor difusión a los programas, tanto para las acciones que continúan y se amplían, como para las nuevas intervenciones que se crean.

En cuarto término, la continuidad en la promoción de una cultura de pago y ahorro, basada en las reales capacidades de las familias, siendo éstas evaluadas de acuerdo a procedimientos técnicos y transparentes. El desafío ha implicado el desarrollo de las capacidades de los organismos de auditoría y monitoreo del destino de los recursos públicos, así como sustituir la negligencia o el clientelismo con relación al recupero de las inversiones, por una actitud activa de cobro de las amortizaciones de los préstamos, por más pequeñas que ellas sean.

La credibilidad de las políticas públicas, como

<sup>7</sup> La creación del “Plan Juntos” en el ámbito de Presidencia e integrado por representantes del MIDES y MVOTMA, muestra esta línea de actuación con relación a la precariedad socio-habitacional.

<sup>8</sup> En la comparación entre ambos presupuestos quinquenales, al momento de su aprobación parlamentaria, y considerando la Unidad Reajutable como parámetro de referencia, el aumento se calcula en un 30% según datos de la Administración del Fondo Nacional Vivienda y Urbanización DINAVI-MVOTMA.



Obra de MEVIR

la de vivienda y hábitat, se mide por sus resultados en términos cuantitativos, pero fundamentalmente por la calidad de sus prestaciones y por el control sobre las obligaciones de pago que asumen los destinatarios de los programas. Este aspecto resulta de suma importancia en el esfuerzo por la recuperación de viejas pautas culturales que generen un contrapeso a los comportamientos contemporáneos permeados de la inmediatez y el hiperconsumo.

En cuanto a los cambios más concretos del actual Plan Quinquenal, sobre todo en la formulación de criterios técnico-políticos y nuevos programas,<sup>9</sup> enumeraremos los más significativos:

1. La incorporación de la autoconstrucción asistida como un componente de la mayoría de los programas de la DINAVI. Este componente parte del aporte efectivo de los destinatarios, que por un lado permite disminuir el costo de la solución habitacional, pero también es una experiencia de capacitación laboral que habilita a los integrantes de los hogares participantes nuevas oportunidades de empleo. (Ver Reglamento Operativo de Relocalizaciones y Programa de autoconstrucción en terreno público y privado, en [www.mvotma.gub.uy](http://www.mvotma.gub.uy))

2. La definición de áreas de oportunidad con predios de la CIVIS para la inversión público-privada, de acuerdo al proyecto de Ley presentado en el Parlamento y que cuenta con media sanción de la Cámara de Senadores. Esta herramienta abrirá un espacio importante para sectores de ingresos medios y medio bajos, que podrán acceder a viviendas de interés social construidas por empresas constructoras y localizadas en áreas intermedias de las ciudades.

3. La promoción de las nuevas tecnologías en la construcción, que manteniendo la calidad, acortan los plazos de obra, abaratan la construcción y promueven el desarrollo local. El caso de las tecnologías en madera para el Norte del país, es

sólo un ejemplo de las múltiples posibilidades de innovación en la construcción y la gestión que la nueva reglamentación introduce (ver Documento de Aptitud Técnica, en [www.mvotma.gub.uy](http://www.mvotma.gub.uy)). Un cambio de esta importancia requiere de avales técnico-científicos, que se garantizan a través de la participación de la UdelaR-Facultad de Arquitectura en los trámites de aprobación de la utilización de tecnologías innovadoras. En este marco, se destaca la nueva reglamentación de cooperativas (ver reglamento de cooperativas 2011 en [www.mvotma.gub.uy](http://www.mvotma.gub.uy)) para aquellos grupos que aspiran a una vivienda construida con tecnologías alternativas y nuevos procedimientos de gestión, que optimicen la utilización de recursos financieros y humanos.

4. La elaboración conjunta con las mesas interinstitucionales de todos los departamentos del país, de proyectos que desde la integralidad atiendan las situaciones urbano-habitacionales priorizadas por los organismos que integran las mesas y son coordinados por el MIDES.

5. El levantamiento progresivo de las restricciones para que todos los programas tengan acceso universal, para incluir junto con otros sectores sociales a los sectores más vulnerables, sin discriminación de nivel de ingreso, tipo de hogar, género, etnia o raza, religión u opción sexual.

#### A modo de (in) conclusión

Finalmente, recordar que la finalidad de este artículo no consiste en presentar afirmaciones concluyentes, simplemente intenta desarrollar algunos puntos de coincidencia e inflexión que inviten al ejercicio ciudadano y científico de la comparación y el análisis de la política pública de vivienda y hábitat, entre dos planes quinquenales sucesivos en gobiernos del mismo signo político.

La tarea está apenas comenzada, es un estímulo para el estudio, la reflexión y el debate.

<sup>9</sup> La temática requiere un trabajo científico de mayor alcance, donde desplegar un marco teórico que permita la comparación entre los dos periodos de gobierno en lo que hace a política habitacional, así como la distancia temporal razonable para la construcción de hipótesis. En las técnicas de comparación resulta de mayor importancia detectar las diferencias que las continuidades, para explicar los cambios en las políticas.

## Los logros de MEVIR

El Movimiento para la Erradicación de la Vivienda Insalubre Rural (MEVIR), con su misión específica de contribuir en la construcción de un hábitat rural sostenible, es parte del sistema público de vivienda de nuestro país, que ha colocado un énfasis muy importante en los últimos años en el trabajo sobre el hábitat con objetivos de integración socio-territorial. Para MEVIR esto supone, entre otras cuestiones, desarrollar acciones que permitan la transformación de las condiciones de vida de la población del medio rural que se encuentra en situación más crítica. Los datos que presentaremos brevemente aquí pretenden dar cuenta del perfil de la población en la que se focaliza su política, así como del impacto generado a partir del ingreso a las nuevas viviendas.

En 2010 MEVIR entregó viviendas en programas nucleados a 492 familias. Esto permitió que 220 de ellas dejaran de vivir en hacinamiento grave. Tomando en cuenta además que de esas 492 familias, 70 vivían en calidad de agregados, se puede inferir que un total de 290 familias ya no viven hacinadas, en tanto se considera también el hacinamiento de hogares (residencia en una vivienda de más de un hogar). El hacinamiento es considerado condicionante de la promiscuidad y limitante de la privacidad y la libre circulación. Se estima que más de dos personas por habitación para dormir es hacinamiento, mientras que el hacinamiento grave se produce cuando conviven cuatro o más personas por dormitorio.

A su vez, el acceso a una vivienda de MEVIR supone también acceder a servicios como el agua potable y la energía eléctrica. De las familias beneficiarias de viviendas entregadas en 2010, 156 no tenían agua potable al momento de su postulación o ésta se encontraba fuera de su predio. La nueva vivienda significó que esas familias accedieron por primera vez al agua potable dentro de la vivienda.

Por otra parte, 222 familias accedieron a servicio sanitario con descarga de agua dentro del hogar. 42 familias participantes nunca habían tenido servicio de saneamiento, alejándose de esta condición al momento de acceder a la vivienda. 52 de las familias postulantes, por su parte, no tenían conexión a red de UTE, de la que ahora también disponen.

En lo que refiere al estado de las viviendas que habitaban estas personas antes de construir sus nuevas casas, 63% de ellas dejaron de habitar edificaciones con paredes en estado regular o grave. Este último concepto alude a la presencia de grietas, fisuras, problemas de revoque, problemas estructurales y/o humedades de cimentación. 49% de las familias beneficiarias abandonaron viviendas con piso en estado regular o grave, en tanto que el 56% de ellas dejó de habitar en viviendas con techos en estado regular o grave (presencia de humedades, ausencia de terminaciones, fisuras, chapas con roturas, con entrada de agua, sin capacidad aislante).

En lo que respecta al ingreso familiar, un 90% de las familias a las que hacemos referencia percibía al momento de su postulación un ingreso familiar mensual de 30 UR o menos. Sin embargo, comparando el ingreso per cápita con los valores de la línea de indigencia (3,16 UR) y de la línea de pobreza (6,76 UR) correspondientes a diciembre de 2010 para localidades de menos de 5.000 habitantes, observamos que 131 familias se ubicaban por debajo de la línea de indigencia y 249 por debajo de la línea de pobreza, es decir que al momento de la inscripción 131 familias eran indigentes y 349 pobres.

Por otra parte, el 7% de los hogares adjudicatarios en 2010 estaban integrados por miembros que poseen alguna discapacidad (132 casos en 33 hogares). Las edades de las personas ubicadas en esta condición van desde niños de menos de un año hasta adultos de 86 años.

## La actuación de la ANV

La ANV creada en 2007 como una empresa pública descentralizada por la Ley 18.125, tiene como finalidad promover y facilitar el acceso, así como la permanencia en la vivienda en todo el territorio nacional. Del mismo modo, contribuye a la elaboración e implementación de las políticas públicas y programas sociales en materia de hábitat urbano:

*"La creación de la ANV respondió a necesidades de diverso orden que se conjugaron adecuadamente en un organismo multifacético (...) Los endémicos problemas de una parte importante del stock público: fragmentación social, morosidad, patologías constructivas, desmejoramiento edilicio, irregularidad dominial, deterioro de la convivencia, pérdida de valor de mercado, requerían de proyectos de intervención y recuperación que son totalmente divergentes de la tarea bancaria (...) la creación de una agencia resultó un organismo idóneo, para la generación de instrumentos financieros innovativos de estímulo a la inversión privada, a la articulación público-público y de incentivos al desarrollo del mercado hipotecario" (PQ 2010-14).*

De acuerdo a la mencionada ley, los cometidos de la ANV tratan acerca de "actuar en la ejecución de las directrices emanadas del Plan Quinquenal de Vivienda, los Planes de Ordenamiento Territorial y las directivas del MVOTMA (y) administrar activos provenientes de créditos para la vivienda en cumplimiento de las directivas del MVOTMA".

La ANV administra la cartera social y parte de la cartera comercial proveniente del BHU distribuidas en nueve fideicomisos financieros. En su carácter de fiduciario, administra un total de 56.908 inmuebles, incluyendo créditos hipotecarios, promesas sociales, promesas comerciales, entre otros.

La Agencia se encarga de: la gestión del stock de viviendas públicas y conjuntos habitacionales (teniendo como objetivo la recuperación de bienes comunes), del funcionamiento de la política de recupero de deudas a partir de la promoción de una nueva cultura de pago que contemple la capacidad de pago de los usuarios y usuarias, así como también, de la regularización notarial de las situaciones de ocupación irregular de viviendas. Al mismo tiempo, trabaja para el fortalecimiento de las comisiones administradoras de los distintos conjuntos habitacionales de mayor vulnerabilidad social; brinda asesoramiento técnico contemplando la mirada arquitectónica y social en cooperativas y proyectos PPT (Precio, Proyecto y Terreno). Del mismo modo, diseña e implementa programas de comercialización de vivienda usada de interés social, brinda apoyo en las tasaciones del BHU, apoya el diseño de instrumentos de promoción del ahorro, entre otros.

Dentro de los ejes que conforman el Plan Quinquenal, la ANV realiza actividades que comprenden: por un lado, para el Plan Nacional de Realojos, facilitar la compra de vivienda usada y, en lo que hace al Plan de Rehabilitación y Consolidación Urbano-habitacional se encarga de la ejecución de un plan de viviendas (Nuevas soluciones) a través de cooperativas de ayuda mutua y ahorro y préstamo.

En relación al programa de nuevas urbanizaciones, administra junto a DINAVI la Cartera de Tierras para Vivienda de Interés Social y, en lo que refiere a la política de incentivo a la inversión privada en la misma, se encarga de reglamentar la Ley de incentivos tributarios a la construcción de vivienda social.

### Aspectos a destacar

1. *Intervenciones integrales en el territorio.* Las acciones ejecutadas por la ANV en materia de intervención social en todo el país buscan innovar en metodologías de trabajo que incorporen un diagnóstico social y habitacional previo *in situ* articulando, con diferentes actores interinstitucionales y beneficiarios, planes de trabajo que hagan viable el acceso sostenido a una vivienda digna.

Con el objetivo de apostar fuertemente a la intervención social integral, la ANV participa activamente del Consejo Goes y del Consejo de la Cuenca Casavalle (integrando la Comisión de Vivienda), ámbitos de coordinación interinstitucional integrados por representantes de la Intendencia de Montevideo y demás Ministerios.

En este sentido, se señala el proyecto piloto de intervención social en los Complejos Habitacionales 84 y 88, ubicados en el barrio de Casavalle, con la finalidad de repetir la experiencia en el resto del territorio. En concreto, esta propuesta que une el trabajo arquitectónico y social, busca mediante acciones específicas de corto y mediano plazo regularizar problemas de tenencia, reparación de viviendas, reforzar los problemas de inseguridad y hacinamiento, entre otros. Para ello, se trabaja coordinadamente con otros actores institucionales como los Ministerios de Desarrollo Social, Salud Pública e Interior, y la División Limpieza de la comuna capitalina.

2. *Política de incentivo a la inversión privada en Vivienda de Interés social (VIS).* Para la implementación de esta política, la ANV diseña instrumentos que incentivan la generación de oferta de vivienda que proviene de inversores privados, al mismo tiempo que elabora, mecanismos que facilitan el acceso a la misma, promoviendo actividades de construcción, refacción, ampliación o reciclaje de inmuebles (con destino venta o arrendamiento) dirigidas a hogares de ingresos medios, medio-bajos y bajos.

En este sentido, se aplicarán exoneraciones tributarias, se incorporarán instrumentos de financiamiento y se facilitarán mecanismos de garantías. Por un lado, los instrumentos de apoyo a la generación de la oferta son: a) *Beneficios tributarios a la inversión en VIS*, comprendiendo la exoneración de todos los impuestos nacionales: Impuesto a la Renta de la Actividad Económica (IRAE), Impuesto al Patrimonio (IP), Impuesto a las Trasmisiones Patrimoniales (ITP) e Impuesto al Valor Agregado (IVA compra e IVA venta), b) *Fondo de Garantía de Desarrollos Inmobiliarios (FOGADI)*, c) *Notas de Crédito Hipotecarias*.

Por otro lado, se pretende cubrir la demanda (según precio de venta) a través de: a) *Préstamos de BHU y Banca Privada con subsidios del Fondo Nacional de Vivienda a compradores (meta proyectada 6000)*; b) *Préstamos del Fondo Nacional de Vivienda a compradores (meta proyectada 1000)*; c) *Fondo de Garantía de Créditos Hipotecarios (FGCH)*, que tiene como finalidad otorgar garantías parciales para la concesión de créditos hipotecarios para la adquisición de inmuebles para primera vivienda. Será administrado por la ANV y en principio será fondeado con recursos provenientes del FNVyU. El objetivo de esta herramienta es disminuir los requerimientos de ahorro previo para acceder a un préstamo (cubre el riesgo adicional que resulta de prestar más del 70% del valor de la vivienda)<sup>1</sup>; d) *Fondo de Garantía de Alquiler (FGA)*, que permite acceder a una vivienda a través de un certificado de garantía emitido por MVOTMA y un contrato de alquiler que se realiza con la Contaduría General de la Nación. Además de ser un programa dirigido a la población en general, éste cuenta con facilidades para jóvenes y uruguayos que regresan del exterior<sup>2</sup> que soliciten un subsidio para alquilar una vivienda.

<sup>1</sup>El mismo opera como un Fondo de Garantía que se crea por ley, cuyo agente fiduciario será la ANV. El proyecto de ley otorga al BCU la regulación de dicho fondo en cuanto a los requerimientos de capital y reservas.

<sup>2</sup> Por información sobre requisitos para acceder al programa: [www.mvotma.gub.uy](http://www.mvotma.gub.uy); [www.anv.gub.uy](http://www.anv.gub.uy).