

El programa “Plan Lote” de la Intendencia de Montevideo

# **Nuevas prácticas de intervención urbana**

Florencia Bastarrica\* y Ximena Baráibar\*\*

\* Licenciada en Trabajo Social, se desempeña en el Servicio de Tierras y Vivienda de la Intendencia de Montevideo.

\*\* Asistente Social, se desempeña en la División Tierras y Hábitat de la Intendencia de Montevideo.

## Introducción

Este artículo presenta al programa “Plan Lote”, política pública en el área de la vivienda de interés social que gestiona la Intendencia de Montevideo (IdeM), en convenio con el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) desde el año 2008 y en coordinación con los Municipios y Centros Comunales Zonales donde se desarrolla el Programa.

Se trata de un programa que busca facilitar el acceso a lotes con servicios en áreas consolidadas de la ciudad, para la autoconstrucción de viviendas individuales por familias que perciban ingresos entre 40 y 75 Unidades Reajustables (UR)<sup>1</sup>. Para ello se prevé el otorgamiento de préstamos para la compra de terreno y materiales y el pago de mano de obra especializada, contando además con asesoramiento técnico en las áreas física y social.

De acuerdo al convenio suscrito entre la IdeM y el MVOTMA, son cuatro los terrenos definidos actualmente para Plan Lote, que tienen como característica común el ser compartidos con otras actuaciones públicas de vivienda: realojos

efectuados por el Servicio de Tierras y Vivienda (IdeM), realojos realizados en el marco del Programa de Integración de Asentamientos Irregulares (PIAI) y cooperativas de vivienda por ayuda mutua.

En este sentido, el programa procura ser una línea de actuación que al mismo tiempo que promueve y facilita el acceso a la vivienda, se propone también como objetivo contribuir a construir una ciudad socialmente integrada, a partir de la interacción en un territorio próximo, de familias con condiciones sociales, económicas y culturales diferentes.

Para una mejor exposición, el artículo se organiza en cinco partes. En la primera se presentan los antecedentes del Programa, para luego en la siguiente señalar las principales características del mismo. En la tercera parte se describe la población adjudicataria de esta actuación pública. En cuarto lugar se realiza una valoración general del programa “Plan Lote”, para finalizar señalando los desafíos que deja establecidos.

### 1. Antecedentes

El programa “Plan Lote” reconoce como su antecedente más lejano, el que con ese nombre aprobara en el año 2000 la Junta Departamen-

tal de Montevideo. A través de él, se creaba un sistema de venta de lotes urbanizados con pago financiado, como subsistema de la Cartera Municipal de Tierras para Vivienda. Y se definía como finalidad del mismo, la adjudicación en propiedad de lotes urbanizados a familias de bajos y medianos ingresos, y con capacidad de ahorro suficiente como para pagar el terreno en cuotas mensuales acorde con sus ingresos, y simultáneamente erigir en él su vivienda mediante autoconstrucción u otro procedimiento accesible.

Luego, en el año 2007, se procede a la firma de un convenio entre la IdeM y el MVOTMA que constituye el marco general de actuación en el que se desarrolla el Programa. Este convenio define como su objeto el diseño e implementación de un sistema que posibilite el acceso de las familias a una solución habitacional mediante la adquisición en propiedad de lotes urbanizados y aplicando para la construcción de la vivienda sus capacidades de autogestión y autoconstrucción en áreas intermedias o periféricas del departamento de Montevideo.

A diferencia de su antecesor, por este convenio -además de la posibilidad de enajenar tierra departamental o del MVOTMA- se abre la posibilidad de un préstamo para la adquisi-

<sup>1</sup> Entre 26.000 y unos 49.000 pesos a mayo 2013

ción en propiedad de lotes individuales, pero también de materiales para la construcción, así como del pago de la mano de obra especializada. Esta posibilidad significa un aporte fundamental para que las familias beneficiarias puedan efectivamente concretar la construcción de sus viviendas.

## **2. Componentes y funcionamiento del programa “Plan Lote”**

### *2.1. Principales componentes*

El convenio firmado entre la Intendencia y el MVOTMA, establece que son destinatarias del programa “Plan Lote” las familias que no tengan vivienda en propiedad, que perciban ingresos entre 40 y 75 UR y que residan y/o trabajen en Montevideo.

En la adjudicación de los lotes se prioriza el ingreso de las familias que trabajen o vivan en el área del CCZ o Municipio donde se encuentra cada predio del Programa, para lo que se implementa un sistema de cuotificación que prevé que al menos un 50% de los adjudicatarios pertenezcan a las mismas.

El programa otorga un préstamo a las familias interesadas, con destino a solventar la





producción individual de vivienda, en régimen de propiedad. Este préstamo podrá aplicarse acumulativa o alternativamente a los siguientes componentes según las necesidades del núcleo familiar:

- a) lotes de entre 200 y 350 metros cuadrados, amojonados y registrados ante la Dirección Nacional de Catastro y dotados de servicios;
- b) plano de vivienda económica, con el consiguiente Permiso de Construcción, con opciones para viviendas de dos, tres y cuatro dormitorios. Este permiso habilita al propietario a realizar una solicitud de mano de obra benévola total o parcial ante el Banco de Previsión Social;
- c) adquisición de materiales para la construcción, para lo cual será otorgado hasta un monto máximo de 750, 870 o 1000 UR, según las viviendas sean de dos, tres o cuatro dormitorios respectivamente;
- d) un monto de hasta 250 UR para contratación

de mano de obra especializada, incluyendo el pago de aportes al Banco de Previsión Social.

## 2.2. *Funcionamiento del Programa*

En el convenio marco firmado entre la IdeM y el MVOTMA, se incorporaron cuatro terrenos para la implementación del programa Plan Lote: Sebastopol, Almeida Pintos, Durán y Aparicio Saravia y Chon (Punta de Rieles), siendo los tres primeros de propiedad departamental y el último propiedad del MVOTMA.

Al momento actual se han iniciado actuaciones en el terreno de Sebastopol (80 lotes), en el de Punta de Rieles (96 lotes) y en Durán (24 lotes). En cada uno de los terrenos donde se encuentra en funcionamiento el programa, se procede primero a realizar la difusión sobre las características del Plan Lote y sus condiciones.

Luego se define un plazo para la inscripción de las familias interesadas que cumplan con las condiciones de ingreso establecidas. En caso que las familias inscritas superen el número de lotes a adjudicar, el ingreso al Programa se realiza mediante sorteo público, quedando igual número de titulares y suplentes.

Una vez incorporadas al Programa y según el orden en que fueron sorteadas, las familias eligen el lote en el que desean construir su vivienda. Técnicos del Servicio de Tierras y Vivienda realizan una entrevista personal con cada familia, donde ésta define los componentes del préstamo y la tipología de la vivienda.

El préstamo se comienza a otorgar una vez que el adjudicatario firma una escritura de compraventa y una escritura de hipoteca del bien. La primera partida del préstamo se utiliza para la compra del lote y los gastos de escrituración, y las cinco siguientes a la compra de materiales y pago de parte de la mano de obra. A partir de la segunda cuota, el pago se realiza una vez que se ha verificado el nivel de avance en la obra preestablecido.

Para construir sus viviendas las familias tienen un plazo máximo de 18 meses desde la firma de la escritura de compraventa. Luego de fina-



lizadas las mismas, de acuerdo a los planos entregados, se debe solicitar ante el Servicio de Tierras y Vivienda el final de obra.

El préstamo comienza a reintegrarse a partir de los veinticuatro meses de otorgado, y el valor de las cuotas se establece de acuerdo a los ingresos del núcleo familiar, no pudiendo superar el 20% de los ingresos declarados al inscribirse en el programa. El plazo máximo de financiación es de veinte años y la tasa de amortización, del 2% anual. Las cuotas se pagan en pesos uruguayos al valor de la UR correspondiente, ajustándose en forma anual. La gestión de cobro está a cargo del MVOTMA, quien la realiza a través de la Agencia Nacional de la Vivienda (ANV).

Las familias adjudicatarias cuentan durante el proceso de obra y luego de finalizadas las viviendas y mudadas las familias, con acom-

pañamiento técnico (Asistente Social y/o Licenciado/a en Trabajo Social y Arquitecto/a). Estos profesionales, que actúan de forma conjunta, orientan en el proceso de construcción y de gestión de la obra, promueven el conocimiento, intercambio y organización colectiva de quienes serán nuevos vecinos, así como de éstos con el nuevo entorno.

### **3. Población del programa y su implementación**

En la actualidad son 176 las familias que forman parte del Programa en los terrenos de Sebastopol y Punta de Rieles. A esto hay que sumar 24 familias que fueron recientemente incorporadas al mismo para el terreno ubicado en el Cno. Durán.

En relación al perfil de las familias adjudicatarias<sup>2</sup>, se observa que tienen en promedio 4,2 integrantes, y a su vez que un 80% de ellas tiene como integrante al menos un niño o adolescente (menor de 18 años). De esto surge que el 37% de la población del Programa son niños y adolescentes.

<sup>2</sup> Sólo se consideran datos de las experiencias de Sebastopol y Punta de Rieles, que son los que ya se encuentran con mayor avance en su ejecución.

En términos de ingresos económicos, las familias adjudicatarias perciben en promedio 48,3 UR (algo más de treinta mil pesos, unos cuatro salarios mínimos nacionales), lo que indica que la mayoría de ellas se encuentran más cercanas a percibir los ingresos mínimos requeridos para ingresar al programa que los máximos. A su vez, cerca del 50% de los núcleos familiares que ingresaron al Plan Lote, se encontraban alquilando una vivienda al momento de su inscripción en el mismo.

En lo que respecta a las características de las personas que son titulares en el programa, hay una leve superioridad del sexo femenino (56%) y tiende a predominar la titularidad de personas que tienen entre 30 y 45 años (55% de los casos). A su vez, un 83% de los titulares se encuentra trabajando en el mercado formal.

En el caso de la primera experiencia desarrollada (Sebastopol), la gran mayoría finalizó su vivienda en el plazo definido y se encuentran residiendo en ella. Sin embargo, solamente el 35% han solicitado y obtenido el final de obra. En Punta de Rieles, donde las construcciones se iniciaron durante 2012, el 60% de las familias se encuentra en la etapa final de la obra. Por otro lado, un 24% sólo ha cobrado la primera cuota, sin certificar avance en la obra. Después



de la firma de la escritura de compraventa, con el pronto inicio de las obras en un terreno transformado en propiedad de los beneficiarios, han sido seis las familias que solicitaron su desvinculación del Programa.

El 65% de las viviendas construidas o en proceso, tienen tres dormitorios; las de cuatro dormitorios corresponden al 14% y, finalmente, el restante 21% lo constituyen las viviendas de dos dormitorios.

#### 4. Valoración del programa

En las tres ediciones del Plan Lote, el número de familias inscritas ha sido significativamente superior a los lotes disponibles para adjudicar, lo que estaría demostrando que el programa

resulta atractivo como propuesta de solución habitacional, particularmente para la población que reside en la zona del CCZ o Municipio donde se ejecuta, ya que entre el 63% y 73% de las familias procede de esos lugares.

La valoración del programa por parte de los adjudicatarios es muy positiva. Habilita una solución habitacional individual y de calidad a sectores de ingresos medio-bajos y medios. Además, como lo demuestran los resultados obtenidos hasta el momento, las construcciones se realizan en tiempos relativamente acotados.

La experiencia adquirida hasta el momento indica que el componente de autoconstrucción que aportan las familias es muy relevante para que éstas logren finalizar las viviendas en tiempo y

forma con el monto del préstamo. Por lo tanto, se puede señalar que el programa se adapta en mayor medida a familias con ciertos conocimientos y experiencia en construcción, si bien también es muy relevante que tengan capacidad y tiempo para gestionar una obra.

El apoyo y seguimiento permanente de las familias es un factor clave para el éxito del programa. En este sentido, la presencia en obra de equipos técnicos contratados ha permitido un asesoramiento personalizado de cada familia, minimizando los problemas que surgen en el proceso de construcción. A su vez, el seguimiento realizado desde el equipo de la Intendencia en aspectos organizativos y operativos del programa ha permitido reducir dificultades, retrasos e imprevistos, que inexorablemente terminan impactando de manera negativa en el proceso de construcción.

En cuanto al impacto del programa en el entorno, se detectan ciertos problemas de convivencia entre los adjudicatarios de Plan Lote con población que se encuentra en zonas cercanas, que ha vivido procesos de relocalización de zonas céntricas de la ciudad a zonas periféricas.

Vinculado a lo señalado y como expresión de ello, cabe indicar que la falta de seguridad ha



sido una dificultad, generándose robos que perjudicaron a las familias en su proceso de construcción. Parecería que el transcurso del tiempo ha hecho que estos problemas tiendan a reducirse, a partir de procesos de conocimiento y reconocimiento mutuo entre vecinos.

En este último aspecto, se percibe una mejor situación en la segunda experiencia del Programa, la que podría estar asociada a las propias características del entorno, a la experiencia adquirida a nivel institucional, y al perfil de la población de Punta de Rieles, que en muchos casos optó por generar estrategias colectivas para afrontar el problema de la inseguridad.

Otro aspecto problemático refiere a que el aumento de la población en la zona, no ha sido acompañado del crecimiento de los servicios necesarios para la vida del conjunto de las familias que allí residen, incluido el de servicios de transporte que permitan el acceso y la fluidez en la comunicación con otras zonas de la ciudad.

## 5. Síntesis final y desafíos

En lo que hace a los aspectos operativos y tal como fuera señalado, parte del éxito del Programa se encuentra vinculado al seguimiento

personalizado que se realiza tanto desde la Intendencia como por parte de los técnicos contratados. En este sentido, un desafío que enfrenta el Plan Lote refiere a cómo dejar de ser una experiencia piloto y testimonial, para transformarse en una alternativa de política pública de acceso a la vivienda, que pueda llegar a una mayor cantidad de población. También, en lo que hace a cuestiones operativas, es un desafío mejorar en la gestión para reducir los tiempos y evitar atrasos en el pago de las cuotas de los préstamos a los adjudicatarios.

Un aspecto también novedoso de este programa, lo constituye la cantidad de actores articulados para llevarlo adelante: MVOTMA, ANV, Centro Comunal Zonal, Municipios, Intendencia. El Plan Lote muestra que la articulación entre distintos actores públicos es posible y facilita un mejor acceso a las soluciones planteadas por el Estado. Sin embargo, existe el riesgo de fragmentar el programa en sus diferentes etapas y este riesgo entonces se transforma en un desafío para la gestión.

En lo que refiere a los aspectos más sustantivos de este programa, constituye también un desafío relevante que las actuaciones en vivienda puedan articularse con el acceso a otros bienes y servicios, también importantes para el desa-

rollo de las familias destinatarias del Plan Lote y de su entorno.

Finalmente, en lo que hace a la apuesta a construir ciudad y sociedad integradas, el programa Plan Lote le devuelve a la academia y a los hacedores de política pública, desafíos interesantes, mostrando que no alcanza con que poblaciones de distinta condición socio-económica y procedentes de distintas zonas de la ciudad, se localicen de forma próxima en el territorio para evitar la segregación territorial. Es necesario problematizar estos aspectos para desarrollar acciones complementarias.

En síntesis, la experiencia hasta ahora sólo lleva a confirmar esta línea de actuación, ratificando que el Estado debe proveer soluciones en el área de la vivienda, para sectores sociales distintos y a través de dispositivos también diversos.