

Plan Quinquenal de Vivienda del MVOTMA

Presentamos en las páginas siguientes una amplia visión sobre la propuesta de Plan Nacional de Vivienda para el próximo quinquenio, que actualmente se encuentra a estudio del Parlamento.

Inicialmente se recoge la opinión sobre el mismo del Director Nacional de Vivienda, Arq. Gonzalo Altamirano, cabeza del equipo que elaboró el Plan, quien hace una apretada síntesis del contexto, los objetivos, las metas y las principales propuestas que el mismo contiene, la cual se complementa con los tres cuadros centrales que constituyen la columna vertebral del Plan. Posteriormente se incluye la opinión de diferentes actores que tuvieron participación en la elaboración de la propuesta, a través del Grupo Asesor (y algunos de ellos, anteriormente en la COSOCO), lo que complementa, desde otro ángulo de enfoque, el amplio abanico de impresiones sobre esta propuesta, que tantas expectativas ha concitado y que tantas repercusiones deberá tener, en los próximos años sobre la problemática habitacional del país.



Arq. Gonzalo Altamirano
Director Nacional de Vivienda

La Revista Vivienda Popular, nos ha brindado la oportunidad de difundir los fundamentos, criterios, posibilidades y necesidades analizadas a la hora de proponer el Plan Quinquenal de Viviendas al Parlamento. Esta oportunidad no es menor para una administración que tiene dentro de sus prioridades de gestión, la transparencia de sus acciones y la participación más amplia de la ciudadanía. Si un Plan Quinquenal (PQ) es el reflejo de una política habitacional, cuyas complejidades no pueden abarcarse en un artículo, trataremos de poner a disposición de los lectores, los elementos fundamentales que se consideraron, en forma breve y sintética.

1. El contexto

1.1. La crisis habitacional

El diagnóstico realizado, que abarcó no sólo el quinquenio pasado, indica que el próximo PQ se va a desarrollar en un marco de crisis habitacional de tipo estructural, que recorre varios niveles del sistema y cuya solución deberá trascender necesariamente el quinquenio 2005-2009:

- Crisis en la concepción, en el diseño e implementación de las políticas habitacionales *que no han logrado los objetivos planteados: que la vivienda sea un derecho adquirido efectivamente*, pero que además no sean estas políticas reproductoras de los procesos sociales, con reflejo territorial al cual asistimos.
- Crisis en referencia *no sólo al acceso sino también a las posibilidades de permanencia* de las familias en sus viviendas.
- Crisis y colapso en el Sistema Público de Producción del Hábitat. El papel heredado de las instituciones del Estado en el sistema, especialmente el BHU y el Ministerio, amerita la rediscusión del sistema en su conjunto: la planificación de las políticas, su ejecución y el sistema de financiamiento de la vivienda de interés social.
- Crisis en el esquema legal, *en tanto se ha distorsionado su matriz fundamental*, la ley Nacional de Vivienda de 1968, con agregados contradictorios con los principios de la misma, y *sin mediar una revisión integral que permita revisar ciertos aspectos que hoy aparecen descontextualizados*.
- Crisis programática de los actores tanto sociales, empresariales, políticos y académicos fundamentales en la implementación y diseño de las políticas.

Por todo ello, el desafío de la etapa es construir una Nueva Política Habitacional.

1.2. Los problemas centrales

Hemos elegido en esta oportunidad dos temas centrales para poner en la agenda de discusión: los recursos y el crédito para la Vivienda de Interés Social.

A. El origen de los Recursos.

La matriz que marcó el camino de las políticas progresistas en materia de vivienda en el país, relaciona *casi exclusivamente* los recursos públicos para el desarrollo de las políticas habitacionales al factor trabajo formal. Esta *absolutización* del trabajo como fuente de recursos, lleva a que el Fondo Nacional de Vivienda actúe como un impuesto a los trabajadores formales.

Si a esto agregamos la situación de un mercado laboral fuertemente desregularizado, un proceso constante de deterioro salarial y de aumento del desempleo, agudizado con la crisis económica del último quinquenio, debemos concluir que este impuesto es fuertemente regresivo, procíclico y que actúa como un subsidio de los trabajadores formales al sector informal y desempleado.

A esta consideración global del origen de los recursos del FNVyU, debe agregarse la eliminación de los aportes de los patrones privados, sancionada tiempo atrás. Sin embargo, la eventual inclusión de estos aportes, no modifica la base de la financiación, en tanto la misma seguiría anclada al trabajo formal, ya sea de parte de la masa salarial o del capital productivo.

Por otro lado, se asiste a una segmentación del FNVyU: los aportes al mismo, en la actualidad, corresponden en un 31% a los jubilados y pensionistas del BPS, un 39% a los trabajadores públicos y privados, un 16% al aporte patronal del Estado, un 11% a otros ingresos y un vergonzante 3% como recuperación de préstamos otorgados. Pero además la ley segmentó al FNVyU en dos partes definiendo destinos según sus orígenes, los que no guardan proporción con las necesidades de la población.

En efecto, la recaudación correspondiente a pasividades del BPS se destina por ley en forma exclusiva a construcción de soluciones habitacionales para pasivos del BPS con ingresos menores a 12 UR. El resto de los pasivos (Cajas militares, policiales, profesionales, pasivos del BPS con ingresos mayores a 12 UR) y la totalidad de la población activa con o sin trabajo, debe ser atendida con el aporte de los trabajadores y del Estado en tanto patrón. Esta segmentación hace que, por un lado, se acumulen recursos no ejecutados en obras para pasivos, y por otro lado se acumule demanda pendiente de solución tanto de activos como de pasivos.

Como consecuencia *los recursos públicos han perdido toda relación con la demanda a la que tienen que atender*, produciendo así un retraso estructural en el cumplimiento de las metas de los planes quinquenales anteriores, de tal modo que la actual administración tiene por este concepto recursos comprometidos hasta 2008. Si a esta situación se le agregan los recortes que sufrió el Fondo en las administraciones pasadas; los aportes adeudados, en particular por los Gobiernos Departamentales; la falta de una clara administración en tanto conservación y movilización de sus activos pero, sobre todo, la carencia de una política de recuperación de los préstamos que otorgó a una tasa subsidiada, el Fondo está comprometido por años y ha perdido toda la lógica de proporcionalidad original.

En momentos que se está discutiendo una nueva estructura impositiva, es fundamental tener en cuenta esta problemática en cuanto a los recursos públicos para hábitat y *es tema de agenda política y social la sustentabilidad, proporcionalidad, diversificación, administración y gestión eficiente y eficaz de los mismos.*

B. El crédito para la Vivienda

Otro de los graves problemas detectados es el problema del financiamiento o el crédito para la vivienda (construcción y compra). En este sentido, el esquema habitual de un ahorro previo, o esfuerzo propio, más un subsidio estatal total o parcial, más un préstamo, ha colapsado. Si este colapso pudo tener varios detonantes, en la actualidad, el alto grado de morosidad del sistema, con un 90% en los programas del Ministerio y un 65% en los financiados por el BHU, hace muy difícil plantear cualquier política pública de vivienda y hábitat.

Si la morosidad del sector del crédito de vivienda hace tambalear el sistema mismo, la responsabilidad primera hay que buscarla en el propio Estado, en tanto ha mantenido una política de desidia absoluta, administración tras administración, en el cumplimiento de las responsabilidades de las gestiones de cobro, rozando en muchos casos con el fraude a los recursos públicos y en el fondo, alentando los no pagos generalizados de la población. Pero también en ese marco le cabe responsabilidad a las familias que en forma organizada o individualmente, no devuelven el préstamo obtenido, convirtiéndose en expropiadores de los recursos destinados en última instancia para que otros puedan acceder a una vivienda.

2. Resumen del Plan Quinquenal

El centro del Plan Quinquenal es la construcción de una nueva política habitacional sustentable como política de Estado, que trascienda las administraciones; por esto la necesidad de amplios consensos de los diferentes actores involucrados (estatales y de la sociedad civil).



En este marco se debe discutir el papel que le asignaremos al BHU, centro en otros momentos de la política habitacional del país. Discutir el destino futuro de esta institución es discutir además el sistema público de producción y financiación de la vivienda de interés social, en tanto se plantea un marco dual de oportunidad-desafío para reestablecer la lógica de los roles de cada una de las instituciones que convergen en el sistema, principalmente Ministerio y BHU.

Es además oportuno establecer en esta coyuntura el papel de la inversión privada en el sector. Es indispensable en estos momentos de altas tasas producto del marco arriba descrito generar nuevos instrumentos jurídico-financieros de inversión en el sector, especialmente destinada a las familias de ingresos bajos y medios. Debemos construir estos instrumentos con transparencia, estableciendo con claridad el destino de los recursos del FNVyU para que éstos no sean nuevamente desviados para otros fines que no sean la vivienda de interés social. Ese es otro desafío que enfrenta este PQ: poder dejar a la siguiente administración un sector activo y estable de crédito y financiamiento de la vivienda de interés social y que las políticas hacia el sector recuperen la credibilidad perdida.

2.1. Características del Plan:

- Flexible, abierto y activo, con la integración de los actores sociales en la gestión y seguimiento, y que dé las bases para la construcción de instrumentos y programas adecuados a las diferentes situaciones.
- Evaluable: desde el impacto en la calidad de vida de la sociedad, en base a la satisfacción real del hábitat de la población, quebrando la concepción cuantitativa y economisista.

2.2. Criterios del Plan:

- Inclusión e integración social: que contribuya a detener los crecientes procesos de polarización y empobrecimiento que afectan a nuestra sociedad, priorización y protección hacia los sectores más vulnerables y articulación con otras políticas sociales.
- Participación y descentralización: contribución a la descentralización con participación ciudadana, construcción de un espacio de relación con los gobiernos departamentales, pensar la política social como creación participativa (políticos, técnicos y población) de modos de vivir, habitar y convivir.
- Desde el territorio: considerar la lógica del territorio ya construido, con la máxima utilización de la infraestructura y el equipamiento existente, las redes sociales y las oportunidades, acompañando los desarrollos económicos, densificando las áreas sub-utilizadas, completando los tejidos urbanos preexistentes, para detener y revertir los crecientes procesos de segregación territorial.
- Desde la demanda: consideración del problema habitacional expresado a través de la demanda y no de los intereses de los diversos actores ligados al área desde la oferta.
- Atención a los productos-procesos: los programas como procesos sociales, que se funden sobre las necesidades de bienestar individual, familiar y grupal de sus destinatarios, tanto en su propuesta constructiva, como en su gestión social e integración al entorno.

2.3. Propuestas para el quinquenio

A. Relacionadas con la generación de mecanismos e instrumentos que tienen transversalidad y dan sustento a los programas, permitiendo la construcción de una política habitacional que cumpla con los criterios establecidos en el Plan:

- Sistema de evaluación, monitoreo y seguimiento permanente de la situación habitacional.
- Establecer nuevos criterios de subsidios basados en la necesidades y características socioeconómicas y culturales de los destinatarios.
- Investigación para vivienda de interés social.
- Instrumentos de regulación y control de las entidades que actúan en materia de vivienda.

B. Relacionados con el uso, manejo, gestión e incentivo de los recursos financieros:

- Administración eficiente y real del F.N.V y U.
- Disminuir la morosidad y aumento de los recuperos de créditos de vivienda social.
- Incentivo a la inversión de capitales no públicos en vivienda de interés social.

C. Relacionadas con la atención del estoc existente y el déficit cualitativo:

- Mecanismos que permitan la permanencia y afincamiento de la población en áreas centrales e intermedias.
- Atención al estoc construido a partir del mejoramiento, ampliación, mantenimiento y formalización dominial.
- Subsidios a la permanencia para población con créditos de vivienda otorgados por el BHU.
- Diseño de instrumentos que favorezcan el acceso y permanencia en la vivienda en alquiler.
- Mitigar los procesos de segregación territorial a partir de la reestructuración del estoc habitacional existente.

D. Relacionadas con la generación de nuevo estoc habitacional, déficit cuantitativo:

- Construcción de nuevo estoc habitacional de viviendas, servicios habitacionales y equipamientos, adecuados a las características de las familias y su ubicación territorial.
- Apoyo en los programas habitacionales con intervención de promoción social que favorezca procesos de integración.

E. De carácter articulador con otros actores:

- Alternativas de carácter transitorio que atiendan la emergencia social, y que permitan luego rutas de salida.
- Articulación de las políticas habitacionales con el resto de las políticas sociales y productivas en el territorio.
- Espacios de coordinación con autoridades locales y desarrollo de planes de vivienda departamentales.



3. Los objetivos del Plan

3.1. Objetivo general.

De acuerdo al diagnóstico elaborado, al contexto general de nuestro país y en particular de la situación habitacional, a su impacto en la calidad de vida de los ciudadanos y al balance de las actuaciones realizadas hasta ahora, la DINAVI se plantea un objetivo general que implica trascender el quinquenio 2005-2009, de manera de lograr una cultura de las políticas habitacionales, sustentable en el largo plazo:

Objetivo General: Al MVOTMA, a través de la DiNaVi, le compete la generación de una política habitacional, creando las condiciones que permitan el acceso y permanencia a la vivienda de todos los sectores de la población, integrada a las demás políticas sociales y al ordenamiento territorial, priorizando a los sectores sociales más carenciados.

El logro de este objetivo implica necesariamente un cambio en las relaciones del organismo con la sociedad. Una política habitacional sustentable debe basarse necesariamente en la transparencia, el diálogo, la coordinación y el involucramiento de todos los actores, estatales y de la sociedad civil.

Para ello se plantean, como primer paso, ciertas estrategias a implementar en el quinquenio:

-Será necesario reestructurar internamente al MVOTMA-DiNaVi de forma tal que pase de ser sólo un «constructor de viviendas» a ser un «generador de hábitat», transformándolo en un organismo capaz de dirigir las políticas habitacionales en su globalidad.

-Paralelamente es imprescindible promover amplios espacios para la participación ciudadana en la definición e implementación de esa política. En ese sentido el funcionamiento permanente de la Comisión Asesora de la DiNaVi permitirá la búsqueda de altos niveles de consenso de forma tal que se construya una verdadera Política de Estado en materia habitacional. La construcción de otros instrumentos de difusión y de gestión transparente hacia la población, facilitarán la comunicación con la sociedad civil.

Se propone reformar la redacción original del artículo 76 de la Ley de Viviendas (Nº 13.728), que previó la constitución de una Comisión Asesora en materia de vivienda, adecuándolo a la realidad social actual y a la presencia de nuevos actores vinculados a la temática habitacional que no estaban contemplados en la norma a modificar.

En tanto la consideración del ámbito territorial es básica para la sustentabilidad de las políticas, la coordinación con los Gobiernos Departamentales deberá estructurarse en forma permanente, de manera de acercarse a las realidades y necesidades de las diferentes comunidades. Para ello se propone la conformación de comisiones interinstitucionales a nivel Departamental, a efectos de compartir diagnósticos y realizar propuestas, así como dotar de parte de los recursos del Fondo Nacional de Vivienda para programas habitacionales de interés departamental.

3.2. Objetivos particulares

El objetivo general planteado, supone el cumplimiento de ciertos objetivos particulares que se entienden de alto impacto:

I. Ajustar la oferta habitacional a las necesidades reales de la población, a través de diversas herramientas y programas que atiendan tanto a la reorganización del stock existente como a la generación de nuevo stock habitacional. Ello implica la atención simultánea de las dos caras de las acciones conducentes al abatimiento del déficit habitacional: por un lado la consideración de las necesidades específicas de las familias, y por otro la racionalidad en la utilización de los recursos habitacionales existentes, de modo de no encarecer o sub-utilizar las inversiones de la comunidad.

II. Diseñar e implementar acciones y programas tendientes a revertir los procesos de segregación social y fragmentación territorial. En tanto estos procesos atentan contra la sustentabilidad del sistema habitacional y agudizan los desequilibrios sociales existentes, es indispensable el diseño cuidadoso de las acciones de su competencia, a efectos de no agudizar la situación existente.

III. Obtener y administrar los recursos públicos que efectivicen esta política, y orientar el ahorro privado en sentido convergente. No existe política de Estado sustentable sin una base de recursos públicos legítimos y proporcionales a la demanda potencial y una administración eficiente. De la misma manera, es indispensable la captación del ahorro privado a efectos de disminuir la carga fiscal que significa la inversión en hábitat y concretar el abatimiento del déficit habitacional.

IV. Desarrollar una permanente colaboración e interlocución con otros organismos del Estado para el desarrollo e implementación de las políticas de hábitat, a escala nacional, departamental y local. En tanto la conformación de un hábitat sustentable trasciende las competencias de la DiNaVi e incluso las de las Direcciones de Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, se hace imprescindible la coordinación y consideración de las competencias de otros organismos con incidencia en el mismo.

V. Articular las acciones del Estado con los agentes privados con incidencia en la problemática.

Es indispensable que el Estado recupere su papel rector de las actividades de los agentes privados, a efectos de corregir efectos que atenten contra las posibilidades de acceso a una vivienda digna, para toda la población, en particular de aquellos sectores más postergados.

4. Las metas para el Quinquenio

En tanto el cumplimiento de los objetivos planteados trasciende el lapso de vigencia de este plan quinquenal, se plantean las siguientes metas a cumplir en el quinquenio 2006-2009.

Objetivo I. «Ajustar la oferta de viviendas a las necesidades habitacionales reales, atendiendo tanto a la reorganización del estoc existente como a la generación de vivienda nueva.»

Metas que colaboran para el cumplimiento del objetivo:

1. Colaborar activamente para la creación de un sistema de evaluación, monitoreo y seguimiento permanente de la situación habitacional. El MVOTMA tendrá dentro de sus competencias el seguimiento permanente de la situación habitacional del país, pudiendo asignar a estos efectos, parte de los recursos del FNVyU, según se propone en un artículo de la ley de presupuesto en consideración. El MVOTMA se plantea participar en la coordinación de los procesos de colecta, registro y monitoreo de la información territorial, de hábitat y ambiental, facilitando el acceso universal a la misma, al tiempo de ofrecer impulso y coordinación para un Sistema Nacional de Información Territorial.

El Sistema será funcional al establecimiento de observatorios nacionales de hábitat con base territorial: vivienda y servicios urbanos, construcción, mercado inmobiliario. Se pretende la creación de un sistema que permita evaluar en forma continua:

- la relación entre el déficit habitacional con sus características cuantitativas y cualitativas y la demanda real habitacional, contemplando la composición de los hogares, sus características socioeconómicas y culturales, así como su ubicación territorial precisa;
- la incidencia de las distintas modalidades de situación dominial;
- los valores de construcción en sus distintas categorías y la incidencia real de los costos de suelo e infraestructura con base territorial precisa, y;
- el seguimiento de los valores del suelo urbano con base territorial.

2. Establecer los criterios de subsidio en función de las necesidades y características socioeconómicas y culturales de los destinatarios. El MVOTMA elaborará un reglamento para determinar la clasificación de las familias en categorías de ingresos de acuerdo a lo establecido en el art. 7 del texto ordenado de la ley N° 13.728. Dicho reglamento atenderá a la adjudicación de subsidios parciales o totales y préstamos correspondientes para acceder a una vivienda mínima y/o económica de acuerdo a lo establecido en los artículos 13 y 17 del texto ordenado de la ley N° 13.728, contemplando las posibilidades reales de pago y las características sociales y culturales de las familias, permitiendo la satisfacción de la demanda habitacional real. Se faculta al Poder Ejecutivo a modificar las categorías establecidas en la presente ley y antecedentes legales vigentes a la aprobación del referido reglamento.

El MVOTMA será responsable de generar el registro único de destinatarios del hábitat, interactuando con todos los registros de los distintos organismos involucrados al sector, complementando el actual registro de adjudicatarios (RNA). A esos efectos el MVOTMA podrá hacer uso del FNVyU, utilizando para ello los recursos asignados al Ministerio para funcionamiento.

3. Mejorar la utilización de la inversión histórica de la comunidad potenciando el afincamiento y la permanencia de la población en centralidades y áreas intermedias. Se impulsarán prioritariamente proyectos habitacionales en centralidades, que permitan la máxima utilización de suelo urbano, infraestructuras y servicios existentes y se privilegiará la adjudicación de aquellos programas en espera, que respondan a estos lineamientos.

Para el cumplimiento de esta meta, se aplicarán los siguientes programas y líneas de acción:

-Cartera Nacional de Suelo (CNS) con destino habitacional, la que será administrada formando parte de los activos del FNVyU. La CNS se constituirá con los inmuebles aptos para ese uso que se le adjudique u obtenga la DiNaVi a los efectos de utilizarlos en la ejecución de programas habitacionales por sí misma o para otorgarlos o venderlos a personas o grupos de personas con esos fines.

-Crear una comisión integrada por la Administración Central, Entes Autónomos y Servicios Descentralizados para incorporar a esa CNS los inmuebles del patrimonio estatal aptos para uso habitacional.

-Programas de rehabilitación urbana y desarrollo local coordinados con los Gobiernos Departamentales.

-Préstamos y subsidios para construcción de vivienda nueva, reciclajes, refacciones, ampliaciones y mejoras en áreas definidas territorialmente. Para ello se utilizarán los instrumentos existentes (tales como préstamos y mecanismos de subsidio para mejoramiento y rehabilitación de inmuebles, así como para su reciclaje con fines habitacionales), con los ajustes necesarios y se desarrollarán nuevos, que permitan intervenir activamente en la retención y atracción de población en las áreas consolidadas y bien servidas de las ciudades.

4. Disminuir el déficit cualitativo de la producción habitacional pública y privada existente mediante el mejoramiento, la ampliación, el mantenimiento y la formalización dominial. Se trata, por un lado, de mejorar las condiciones de habitabilidad del estoc, y por otro, de atender la situación de aquellas familias que ya han accedido a una vivienda de promoción pública, asumiendo la responsabilidad del Estado en los programas que no han podido culminar la adjudicación de la propiedad de las viviendas otorgadas.

Se plantean las siguientes líneas de actuación:

-Potenciar el programa «Credimat», aumentando el alcance de la población potencialmente beneficiaria.

-Regularización de la situación dominial de la propiedad de conjuntos del Estado a través de Comisiones Locales y de Territorio, conformadas por los gobiernos Departamentales, BHU, BPS y MVOTMA.

4. Las metas para el Quinquenio

En tanto el cumplimiento de los objetivos planteados trasciende el lapso de vigencia de este plan quinquenal, se plantean las siguientes metas a cumplir en el quinquenio 2006-2009.

Objetivo I. «Ajustar la oferta de viviendas a las necesidades habitacionales reales, atendiendo tanto a la reorganización del estoc existente como a la generación de vivienda nueva.»

Metas que colaboran para el cumplimiento del objetivo:

1. Colaborar activamente para la creación de un sistema de evaluación, monitoreo y seguimiento permanente de la situación habitacional. El MVOTMA tendrá dentro de sus competencias el seguimiento permanente de la situación habitacional del país, pudiendo asignar a estos efectos, parte de los recursos del FNVyU, según se propone en un artículo de la ley de presupuesto en consideración. El MVOTMA se plantea participar en la coordinación de los procesos de colecta, registro y monitoreo de la información territorial, de hábitat y ambiental, facilitando el acceso universal a la misma, al tiempo de ofrecer impulso y coordinación para un Sistema Nacional de Información Territorial.

El Sistema será funcional al establecimiento de observatorios nacionales de hábitat con base territorial: vivienda y servicios urbanos, construcción, mercado inmobiliario. Se pretende la creación de un sistema que permita evaluar en forma continua:

- la relación entre el déficit habitacional con sus características cuantitativas y cualitativas y la demanda real habitacional, contemplando la composición de los hogares, sus características socioeconómicas y culturales, así como su ubicación territorial precisa;
- la incidencia de las distintas modalidades de situación dominial;
- los valores de construcción en sus distintas categorías y la incidencia real de los costos de suelo e infraestructura con base territorial precisa, y;
- el seguimiento de los valores del suelo urbano con base territorial.

2. Establecer los criterios de subsidio en función de las necesidades y características socioeconómicas y culturales de los destinatarios. El MVOTMA elaborará un reglamento para determinar la clasificación de las familias en categorías de ingresos de acuerdo a lo establecido en el art. 7 del texto ordenado de la ley N° 13.728. Dicho reglamento atenderá a la adjudicación de subsidios parciales o totales y préstamos correspondientes para acceder a una vivienda mínima y/o económica de acuerdo a lo establecido en los artículos 13 y 17 del texto ordenado de la ley N° 13.728, contemplando las posibilidades reales de pago y las características sociales y culturales de las familias, permitiendo la satisfacción de la demanda habitacional real. Se faculta al Poder Ejecutivo a modificar las categorías establecidas en la presente ley y antecedentes legales vigentes a la aprobación del referido reglamento.

El MVOTMA será responsable de generar el registro único de destinatarios del hábitat, interactuando con todos los registros de los distintos organismos involucrados al sector, complementando el actual registro de adjudicatarios (RNA). A esos efectos el MVOTMA podrá hacer uso del FNVyU, utilizando para ello los recursos asignados al Ministerio para funcionamiento.

3. Mejorar la utilización de la inversión histórica de la comunidad potenciando el afincamiento y la permanencia de la población en centralidades y áreas intermedias. Se impulsarán prioritariamente proyectos habitacionales en centralidades, que permitan la máxima utilización de suelo urbano, infraestructuras y servicios existentes y se privilegiará la adjudicación de aquellos programas en espera, que respondan a estos lineamientos.

Para el cumplimiento de esta meta, se aplicarán los siguientes programas y líneas de acción:

-Cartera Nacional de Suelo (CNS) con destino habitacional, la que será administrada formando parte de los activos del FNVyU. La CNS se constituirá con los inmuebles aptos para ese uso que se le adjudique u obtenga la DiNaVi a los efectos de utilizarlos en la ejecución de programas habitacionales por sí misma o para otorgarlos o venderlos a personas o grupos de personas con esos fines.

-Crear una comisión integrada por la Administración Central, Entes Autónomos y Servicios Descentralizados para incorporar a esa CNS los inmuebles del patrimonio estatal aptos para uso habitacional.

-Programas de rehabilitación urbana y desarrollo local coordinados con los Gobiernos Departamentales.

-Préstamos y subsidios para construcción de vivienda nueva, reciclajes, refacciones, ampliaciones y mejoras en áreas definidas territorialmente. Para ello se utilizarán los instrumentos existentes (tales como préstamos y mecanismos de subsidio para mejoramiento y rehabilitación de inmuebles, así como para su reciclaje con fines habitacionales), con los ajustes necesarios y se desarrollarán nuevos, que permitan intervenir activamente en la retención y atracción de población en las áreas consolidadas y bien servidas de las ciudades.

4. Disminuir el déficit cualitativo de la producción habitacional pública y privada existente mediante el mejoramiento, la ampliación, el mantenimiento y la formalización dominial. Se trata, por un lado, de mejorar las condiciones de habitabilidad del estoc, y por otro, de atender la situación de aquellas familias que ya han accedido a una vivienda de promoción pública, asumiendo la responsabilidad del Estado en los programas que no han podido culminar la adjudicación de la propiedad de las viviendas otorgadas.

Se plantean las siguientes líneas de actuación:

-Potenciar el programa «Credimat», aumentando el alcance de la población potencialmente beneficiaria.

-Regularización de la situación dominial de la propiedad de conjuntos del Estado a través de Comisiones Locales y de Territorio, conformadas por los gobiernos Departamentales, BHU, BPS y MVOTMA.

5. *Posibilitar la permanencia de las familias con créditos de vivienda otorgados por el BHU y con disminución de ingresos, mediante subsidios a la permanencia.* Debido a las dificultades de amplios sectores de la población, consecuencia de la disminución de ingresos de los hogares, para hacer frente a las cuotas mensuales que deben abonarse al BHU para el pago de los préstamos otorgados, ya sea a personas físicas o cooperativas de vivienda, se implementarán subsidios para asegurar la permanencia en la vivienda mediante contribuciones al pago de cuotas de amortización y/o intereses de préstamos. Los beneficiarios serán familias de la cartera social del BHU y cooperativas de vivienda. El MVOTMA, en acuerdo con el BHU y el Ministerio de Economía y Finanzas, según corresponda, reglamentará el otorgamiento de esos subsidios.

6. *Generar nuevo estoc habitacional adecuado a las características culturales, sociales y de distribución territorial, reales, de las familias, propiciando la construcción de nuevas viviendas, servicios habitacionales e infraestructura.* Se instrumentará la oferta de vivienda propendiendo a satisfacer las necesidades reales de la población destinataria, contemplando su diversidad, impulsando la integración, y complementándola adecuadamente con los servicios y equipamiento necesarios. Se instrumentarán los acuerdos inter-institucionales necesarios para la correcta dotación de servicios y equipamiento. Se impulsarán las formas cooperativas para contemplar la demanda organizada, en tanto se ha mostrado como el mecanismo que mejor contempla el ajuste entre las necesidades de la población y la solución habitacional adoptada.

7. *Incentivo a la investigación para vivienda de interés social.* Se establecerán mecanismos que impulsen la investigación aplicada a la producción y sustentabilidad de las políticas de vivienda de interés social desde el punto de vista social, económico, legal, de gestión, urbano o de suelo y de tecnologías adecuadas. En ese sentido se privilegiarán los convenios de investigación con la Universidad de la República.

8. *Incentivo a la oferta de viviendas en alquiler con calidades y precios adecuados.* En tanto se entiende que el arrendamiento es una de las formas posibles de acceso a una vivienda digna, sin modificar el marco dado por la ley N° 14.219, el MVOTMA establecerá algunas acciones que acerquen esta modalidad a un número mayor de familias.

Se instrumentará un sistema de garantía de alquileres, coordinando acciones con organismos del Estado con competencias ya establecidas, en particular, con el BHU en razón de su experiencia en materia de modalidades de arriendo y de administración de esa cartera. El MVOTMA podrá otorgar subsidios parciales o totales, por un período acotado temporalmente, que permitan acceder a una vivienda mediante un contrato de arrendamiento entre particulares, para casa habitación del beneficiario y su núcleo familiar exclusivamente. La reglamentación determinará las características de los beneficiarios, los montos, la forma de pago y plazos en que se hará efectivo el subsidio.

Complementariamente, se abrirán líneas de crédito apropiadas para reparación de viviendas para arrendar. Los créditos estarán condicionados a la disponibilidad de la oferta en alquiler de esas viviendas a la población meta del MVOTMA, en la forma en que se reglamentará.

Objetivo II. «Diseñar e implementar acciones y programas tendientes a revertir los procesos de segregación social y fragmentación territorial.»

Metas que colaboran para el cumplimiento del objetivo:

9. *Reestructurar el estoc habitacional contribuyendo a mitigar los actuales procesos de segregación social y fragmentación territorial.* El MVOTMA procederá a la formulación y ejecución de estrategias de inclusión social en lo territorial en zonas de pobreza urbana y asentamientos precarios e irregulares, para el mejoramiento e integración de las áreas críticas, en cooperación con los Gobiernos Departamentales. Se instrumentarán programas específicos, con base territorial definida, tendientes a calificar áreas urbanas degradadas, realojar población asentada en zonas inviables desde el punto de vista habitacional e incorporar población de diferentes características sociales y culturales mediante la construcción de viviendas nuevas.

La inclusión de la Unidad Ejecutora del Programa de Integración de Asentamientos Irregulares en el ámbito de responsabilidad del Ministerio, es una oportunidad para reformular su alcance y diseñar nuevas etapas de actuación que no condicionen el programa únicamente a la regularidad dominial en la tenencia del suelo, sino por la precariedad residencial y la pobreza social, permitiendo alternativas de intervención de mayor integralidad y concertación entre actores públicos y la sociedad civil, con una perspectiva amplia del territorio circundante.

10. *Orientar y realizar intervenciones sociales en el marco de los programas habitacionales que viabilicen los procesos de integración.* Se potenciarán los programas de pos-obra a través de convenios con instituciones públicas o privadas, para permitir procesos de integración en áreas territoriales definidas. En ese sentido se entiende de fundamental importancia la coordinación con los Ministerios de Desarrollo Social, Educación y Cultura, Interior y Salud Pública y los Gobiernos Departamentales. Se instrumentarán mecanismos de gestión adecuados, dirigidos y controlados por el MVOTMA o por el organismo público que éste designe, incorporando organizaciones de la sociedad civil.

11. *Atención a la emergencia social con soluciones transitorias, para su posterior integración a programas definitivos adecuados.* La población en situación declarada de emergencia social (contaminación, situación de calle, violencia familiar, inundaciones) será atendida con soluciones transitorias a través de refugios, subsidios en pensiones, o subsidios de alquiler, en las condiciones que se reglamentarán. Será necesario complementar estas acciones transitorias con apoyo social y educativo, a efectos de permitir la integración de esas familias a programas definitivos adecuados. El MVOTMA propenderá la coordinación con el Ministerio de Desarrollo Social para la elaborar la reglamentación e instrumentar los programas.

Objetivo III. «Obtener y administrar los recursos públicos que efectivicen la política habitacional y orientar el ahorro privado en sentido convergente.»

Metas que colaboran para el cumplimiento del objetivo:

12. Administración Integral del FNVyU. Se requiere una administración eficiente del FNVyU, que implica necesariamente la realización de una serie de operaciones, dentro de los marcos legales vigentes, tendientes a preservar el valor de los recursos, su incremento si ello fuera posible, y en cualquier caso, disponer de sus activos al servicio de los fines de los establecidos por la ley. En este sentido, se propone la creación en la DiNaVi de la función de «Administrador del FNVyU», la cual será provista mediante el régimen de alta prioridad.

13. Disminuir la morosidad de los créditos otorgados y a otorgar. El MVOTMA implementará un sistema integral de seguimiento de los préstamos otorgados y a otorgar, a efectos de incrementar los recuperos del FNVyU, profundizando en la visión solidaria del repago. Este sistema tendrá como uno de sus objetivos principales, prevenir situaciones de morosidad de los beneficiarios que se tornen imposibles de revertir, evitando la transformación de esos mismos beneficiarios en parte de la demanda habitacional insatisfecha.

Objetivo IV. «Desarrollar una permanente colaboración e interlocución con otros organismos del Estado para el desarrollo e implementación de las políticas de hábitat, a escala nacional, departamental y local.»

Metas que colaboran para el cumplimiento del objetivo:

14. Articular las políticas habitacionales con el resto de las políticas sociales y productivas en el territorio. El MVOTMA acompañará con el componente habitacional, las políticas sociales y productivas conducidas por los organismos estatales competentes, en tanto éstas colaboran a la generación de un hábitat sustentable. Se potenciará la vinculación y coordinación con MEVIR, apoyando a través del FNVyU, su actuación en las áreas rurales de todo el territorio nacional.

15. Generar un espacio de coordinación permanente con las autoridades locales, potenciando su papel de gestores de las políticas habitacionales y colaborar en el desarrollo de los planes de vivienda departamentales. Las estrategias habitacionales suponen una fuerte articulación con los gobiernos departamentales, ya que las temáticas implicadas son fenómenos de incidencia territorial y son los municipios quienes tienen por sus competencias y por su cercanía, la mayor aptitud y pertinencia para su atención. El MVOTMA promoverá la gestión de líneas de actuación específicas a través de los Gobiernos Departamentales, en particular aquellas que impliquen el acceso a la vivienda por parte de actores individuales, a través de convenios con cada Intendencia.

Los gobiernos municipales han desarrollado en el pasado iniciativas propias o con apoyo del Estado para aportar a la solución de la problemática habitacional. El MVOTMA promoverá la realización de Planes de Ordenamiento Territorial y Planes Sectoriales de Vivienda a escala departamental. El Proyecto de Ley de Presupuesto presentado, plantea retomar lineamientos contenidos en la redacción original del artículo 121 de la Ley N° 13.728, a fin de involucrar a los Gobiernos Departamentales en la implementación de las metas del PQ.

Objetivo V. «Articular las acciones del Estado con los agentes privados con incidencia en la problemática.»

Metas que colaboran para el cumplimiento del objetivo:

16. Ejercer la regulación y contralor de las actividades de las entidades que actúan en materia de vivienda. El MVOTMA establecerá un sistema de monitoreo de las Cooperativas de Vivienda, instituciones afines e Institutos de Asistencia Técnica, recuperando la función reguladora que desempeñaba la Auditoría Interna de la Nación. Para ello elaborará un Reglamento en consulta con las organizaciones involucradas.

17. Estimular la inversión de capitales privados en vivienda de interés social. En tanto se entiende que los recursos del FNVyU resultan insuficientes para satisfacer completamente la demanda de vivienda, se vuelve relevante para el MVOTMA estimular la participación de capitales privados en el sector. Para ello, se faculta al MVOTMA a disponer de los recursos del FNVyU no ejecutados en anteriores administraciones, para inversiones en activos y/o garantías con participación de inversión privada, en las condiciones que se reglamentarán, destinada a vivienda de interés social.



PLAN QUINQUENAL 2005 - 2009 - Usos FNVyU incluyendo fondos comprometidos plan anterior (pesos uruguayos). CUADRO DISTRIBUCIÓN

1. Los montos de ejecución financiera, son en pesos corrientes, de acuerdo a lo informado por la Asesoría Financiera de DINAVI.
2. El monto correspondiente a gastos de administración se calculó en base al 5 % de la línea de ejecución de DINAVI.
3. Distribución de los años 2005-2006 se realizó en función de la incidencia de cada línea en la programación, habiendo descontado el 5 % relativo a gastos.
4. Traslado de saldo comprometido años 2005-2006 a años siguientes.

CONCEPTO	2005	% S / EJEC DINAVI	2006	% S / EJEC DINAVI	2007	% S / EJEC DINAVI	2008	% S / EJEC DINAVI	2009	% S / EJEC DINAVI	TOTALES	% S / EJEC DINAVI
CREDITO ANUAL	1,186,773,557		1,321,176,118		1,425,531,422		1,484,838,752		1,617,687,217		7,036,007,067	
EJECUCION DINAVI	1,011,838,557		1,061,836,118	100 %	1,166,191,422	100 %	1,344,433,752	100 %	1,477,282,218	100 %	6,061,582,067	100 %
PASIVOS COMPROMETIDO	211,458,902	21 %	209,852,087	20 %	92,874,285	8 %	23,348,564	2 %	0		537,533,838	8.34 %
PASIVOS PROGRAMADO	0		0		67,266,521	6 %	64,369,877	5 %	61,597,968		193,234,366	3.30 %
PASIVOS NUEVAS SOL.	0	0 %	0	0 %	67,266,521	6 %	171,805,785	13 %	263,404,120	18 %	502,476,426	8.73 %
ADMINISTRACION PASIVOS	38,244,641	4 %	51,579,787	5 %	75,802,442	7 %	90,028,550	7 %	96,023,344	7 %	351,678,766	5.86 %
SUBTOTAL PASIVOS	249,703,543	25 %	261,431,874	25 %	303,209,770	26 %	349,552,776	26 %	421,025,432	29 %	1,584,923,395	26.23 %
ACTIVOS 0 - 30 COMPROMETIDO	392,756,894	39 %	387,338,865	36 %	357,788,312	31 %	423,369,457	31 %	0	0 %	1,561,253,528	24.97 %
ACTIVOS 0 - 30 PROGRAMADO	0		0		35,256,230	3 %	33,738,019	3 %	32,285,185	2 %	101,279,434	1.73 %
ACTIVOS 0 - 30 NUEVAS SOL.		0 %	68,353,917	6 %	73,432,027	6 %	80,666,025	6 %	558,627,701	38 %	781,079,671	13.61 %
ACTIVOS 30 - 60 COMPROMETIDO	318,786,193	32 %	291,619,656	27 %	313,135,650	27 %	331,299,762	25 %	0		1,254,841,261	20.07 %
ACTIVOS 30 - 60 PROGRAMADO	0		0		0		23,980,729	2 %	22,948,066	2 %	46,928,796	0.82 %
ACTIVOS 30 - 60 NUEVAS SOL.			0		25,059,862	2 %	34,605,297	3 %	368,531,721	25 %	428,196,880	7.57 %
SUBTOTAL ACTIVOS	711,543,086	70 %	747,312,438	70 %	804,672,081	69 %	927,659,289	69 %	982,392,674	66 %	4,173,579,569	68.77 %
GASTOS ADMINISTRACION	50,591,928	5 %	53,091,806	5 %	58,309,571	5 %	67,221,688	5 %	73,864,111	5 %	303,079,103	5.00 %
EJECUCION MEVIR	56,000,000		118,000,000		118,000,000		118,000,000		118,000,000		528,000,000	
INCLUSION TERRITORIAL	0		22,405,000		22,405,000		22,405,000		22,405,000		89,619,999	
PIAI	118,935,000		118,935,000		118,935,000		0		0		356,805,000	

5. Años 2007 y 2008, se aumenta la incidencia de pasivos, no llega al 30%, para poder ejecutar los compromisos de activos.
6. La relación dentro de pasivos, inversión soluciones y administración, prevé lo programado por la Comisión BPS relacionado a administración.
7. En el año 2009 se prevé una relación 30% - 70%, pasivos - activos.
8. La relación dentro de activos, franjas de ingreso, 0 - 30 y 30 - 60, se estimó de acuerdo a la previsión del PNV 2000 - 2004, de la ejecución 2004 y de la programación financiera 2005, 2006.

- (1). La categoría «Capacidad de aporte de una solución habitacional» se define por el nivel de ingresos considerando: número de integrantes, integrantes dependientes, capacidad de gasto de la familia, capacidad de aporte de autoconstrucción o ayuda mutua y capacidad de gestión.
- (2). Otras fuentes de financiamiento de préstamos, se entiende provenientes de IMs, BHU, Convenios o préstamos internacionales, agentes financieros privados.
- (3). Las soluciones individuales se gestionarán por convenios a través de agentes externos a la estructura del MVOTMA.
- (4). Familias que carecen de ingresos y/o capacidad de aporte por su situación de género, etaria, discapacidad.

CUADRO SÍNTESIS

Población incluida - parámetros socio-económicos			Aporte propio	Subsidio del FNVyU		Instrumentos adicionales al subsidio			Fuentes de financiamiento de préstamos			Soluciones		Descripción Programas Aplicables	Metas Asociadas
Grupo	Situación actual	Capacidad de aporte de las familias (1)	Trabajo o ahorro	Total	Parcial	Préstamo	Garantías	Otros	FNVyU	Credimat	Otras (2)	Individual (3)	Agrupada		
A	Emergencia	Sin capacidad transitoria de aporte.		X								X		Solución transitoria, alquiler, refugio, pensión.	9 - 10 11 - 14
B	Sin vivienda	Sin capacidad de aporte (4).		X									X	Vivienda Económica construida/adquirida por MVOTMA, BPS o IMs.	3 - 6 - 9 - 10 14 - 15 - 16
C	Sin vivienda	Baja capacidad de aporte.	X	X					X			X	X	Cooperativas usuarios ayuda mutua. Lotes urbanizados y Canasta de Materiales. Vivienda Económica semiterminada construida por MVOTMA o IMs con autoconstrucción. MEVIR	3 - 6 - 9 - 10 14 - 15 - 16
			X	X			X		X			X		Subsidio parcial de alquiler.	3 - 8
D	Con vivienda económica o con predio propio	Baja capacidad de aporte.	X	X	X					X	X	X	X	Canasta de Materiales. Convenios IMs. Vivienda Popular IMs. Complemento PIAL.	4 - 9 - 10 15 - 16 - 17
			X	X	X				X		X	X	X	Canasta de Materiales. Fondos rotatorios para programas específicos. Subsidio a la permanencia.	4 - 5 - 9 - 10 15 - 16 - 17
E	Sin vivienda	Capacidad de aporte media. Ingresos inferiores a 75 UR.	X	X	X				X			X	X	Cooperativas ayuda mutua o ahorro y préstamo. Lotes urbanizados y Canasta de Materiales. Vivienda Económica semiterminada construida por MVOTMA o IMs.	3 - 6 - 9 15 - 16 - 17
			X	X	X	X					X	X	X		3 - 6 - 7 - 9 15 - 16 - 17
			X				X					X		Garantía de alquiler.	8 - 12 - 17
F	Con vivienda propia o en alquiler	Capacidad de aporte baja/media/alta. Ingresos inferiores a 100 UR.	X			X				X	X	X	X	Materiales. Fondos rotatorios para programas específicos. Reforma o ampliación.	4 - 15 - 17
			X			X		X			X	X	X		4 - 15 - 17
			X			X	X				X	X	X		4 - 15
G	Sin vivienda	Capacidad de aporte alta. Ingresos menores a 100 UR.	X			X	X	X			X	X		Adquisición de vivienda nueva o usada.	3 - 6 - 17

ASIGNACIÓN DE RECURSOS POR META

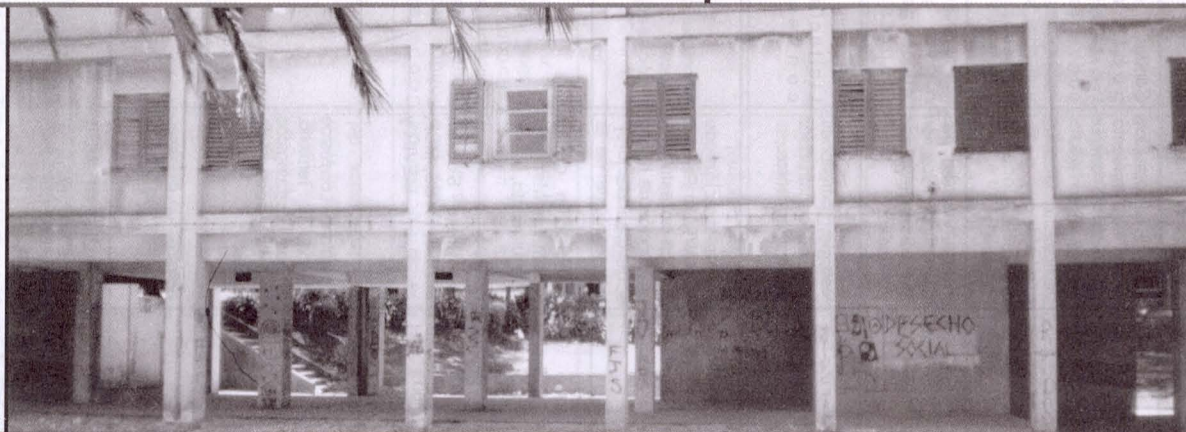
OBJETIVO GENERAL		OBJETIVOS PARTICULARES	METAS		INVERSIÓN PREVISTA		POBLACIÓN DESTINATARIA	ESTIMACIÓN DE HOGARES DESTINATARIOS (2)	PROGRAMAS APLICABLES Y PRODUCTOS	SISTEMAS DE PRODUCCIÓN APLICABLES
					Fondos del MVOTMA (1)	Otros Recursos				
Generar una política habitacional que tienda a efectivizar el acceso y la permanencia a la vivienda para todos los sectores de la población, integrada a las demás políticas sociales y al ordenamiento territorial, priorizando a los sectores sociales más postergados.		Ajustar la oferta a las necesidades habitacionales reales a través de diversas herramientas y programas que atiendan tanto a la reorganización del estoc existente como a la generación de vivienda nueva.	1	Colaborar activamente para la creación de un sistema de evaluación, monitoreo y seguimiento permanente de la situación habitacional.	35,000,000		Toda la población		Sistema de evaluación y monitoreo.	
			2	Establecer los criterios de subsidios en función de las necesidades y características socio económicas y culturales de los destinatarios.	16,000,000		Toda la población		Reglamento de subsidios, reglamento de prestamos, programas para pasivos, Registro Único de Destinatarios del hábitat.	
			3	Mejorar la utilización de la inversión histórica de la comunidad potenciando el afincamiento y la permanencia de la población en centralidades y áreas intermedias.	1,384,000,000	77,000,000	B - C - E - G	2.923	Construcción de vivienda nueva para población activa o pasiva, reciclajes, cartera de tierras, convenios intendencias, fondos rotatorios.	Cooperativas, Fondos Sociales, contratos de obra pública por licitación, autoconstrucción asistida individual o agrupada.
			4	Disminuir el déficit cualitativo de la producción habitacional pública y privada existente mediante el mejoramiento, la ampliación, el mantenimiento y la formalización dominial.	153,000,000	22,950,000	D - F	27.500	Regularización de la situación dominial, subsidios y/o préstamos para mantenimiento, ampliaciones, fondos rotatorios, credimat.	Autoconstrucción asistida. Microemprendimientos
			5	Posibilitar la permanencia de las familias con créditos de vivienda otorgados por el BHU y con disminución de ingresos mediante subsidios a la permanencia.	594,675,000		Cartera social del Banco Hipotecario del Uruguay	12.000	Subsidios de cuotas ajustables según capacidad de pago.	
			6	Generar nuevo estoc habitacional adecuado a las características culturales, sociales y de distribución territorial, reales de las familias propiciando la construcción de nuevas viviendas, servicios habitacionales y equipamiento.	2,781,391,000	51,500,000	B - C - E - G	9.302	Construcción de vivienda nueva para activos y pasivos, de equipamiento habitacional e infraestructura.	Cooperativas, Fondos Sociales, contratos de obra pública por licitación, autoconstrucción asistida individual o agrupada.
			7	Incentivo a la investigación para vivienda de interés social.	4,150,000	Públicos	Toda la población		Experiencias piloto, proyectos de investigación.	Convenios con UDELAR.
			8	Incentivo a la oferta de viviendas en alquiler con calidades y precios adecuados.	89,645,000	15,000,000	C - E	8.000	Fondo de garantía de alquileres subsidios parciales de alquiler.	

OBJETIVO GENERAL		OBJETIVOS PARTICULARES	METAS		INVERSIÓN PREVISTA		POBLACIÓN DESTINATARIA	ESTIMACIÓN DE HOGARES DESTINATARIOS (2)	PROGRAMAS APLICABLES Y PRODUCTOS	SISTEMAS DE PRODUCCIÓN APLICABLES
					Fondos del MVOTMA (1)	Otros Recursos				
Generar una política habitacional que tienda a efectivizar el acceso y la permanencia a la vivienda para todos los sectores de la población, integrada a las demás políticas sociales y al ordenamiento territorial, priorizando a los sectores sociales más postergados.	II	Diseñar e implementar acciones y programas tendientes a revertir los procesos de segregación social y fragmentación territorial.	9	Reestructurar el estoc habitacional contribuyendo a mitigar los actuales procesos de segregación social y fragmentación territorial.	905,925,000	832,545,000	A - B - C - D - E	21.800	Obras de infraestructura y de equipamiento, adquisición de terrenos y convenios con actores públicos y privados, realojos, regularizaciones y canastas.	Contratos de obra pública por licitaciones, convenios con instituciones públicas y privadas, licitación y autoconstrucción asistida.
			10	Orientar y realizar intervenciones sociales en el marco de los programas habitacionales que viabilicen los procesos de integración	45,000,000		A - B - C - D	900	Programas de pos Obra. Convenios con instituciones públicas y privadas.	
			11	Atender a la emergencia social con soluciones transitorias para su posterior integración a programas definitivos adecuados.	261,461,066		A	2.180	Refugio, pensiones, alquiler, construcción de equipamientos.	Licitaciones y convenios.
	III	Obtener y administrar los recursos públicos que efectivicen la política habitacional y orientar el ahorro privado en sentido convergente.	12	Administración Integral del Fondo Nacional de Vivienda y Urbanismo.	30,000,000		Toda la población		Administración del FONAVI y U. Persona pública no estatal de producción de hábitat social urbano.	
			13	Disminuir la morosidad de los créditos otorgados y a otorgar.	16,000,000		Toda la población		Elaboración de un Sistema de Monitoreo y Seguimiento.	
	IV	Desarrollar una permanente colaboración e interlocución con otros organismos del Estado para el desarrollo e implementación de las políticas de hábitat, a escala nacional, departamental y local.	14	Articular las políticas habitacionales con el resto de las políticas sociales y productivas en el territorio.	713,000,000	726,000,000	A - B - C	3.700	Gabinete Social, MIDES, MTSS, MSP, ANEP, Ims, MEVIR y otros.	
			15	Generar un espacio de coordinación con las autoridades locales y colaborar en el desarrollo de los planes de vivienda departamentales.	820,000,000	123,000,000	B - C - D - E - F	1.900	Comisiones Locales de Vivienda y Territorio. Planes Estratégicos Departamentales de Hábitat.	
	V	Articular las acciones del Estado con los agentes privados con incidencia en la problemática.	16	Ejercer la regulación y contralor de las actividades de las entidades que actúan en materia de vivienda.	500,000		B - C - D - E		Sistemas de monitoreo y contralor. Reglamento.	
			17	Estimular la inversión de capitales privados en la vivienda de interés social.	5,014,122,288	7,521,183,432	D - E - F - G	10.000	Inversiones en activos y/o garantías con participación de inversión privada.	

(1) Los montos estimados incluyen el arrastre del plan quinquenal anterior.

(2) Los hogares estimados pueden estar incorporados al cumplimiento de diferentes metas.

Informes del Grupo Asesor



Políticas habitacionales e inclusión social*

Introducción

El presente documento fue el resultado de un ordenamiento y síntesis de los aportes elaborados por las distintas organizaciones intervinientes, a los efectos de agruparlos según temas de especial relevancia.

Sin desmedro de lo anterior se adjuntan en el Anexo, todos los aportes, de modo de enriquecer con diagnósticos, fundamentaciones, aclaraciones y detalles imposibles de incluir en un documento síntesis*.

Hay coincidencia en los diagnósticos realizados desde diferentes perspectivas de análisis, sobre las condiciones de fragmentación, segmentación, segregación y gentrificación social emergentes en las últimas décadas en nuestro país.

Por otra parte hay suficientes estudios empíricos que muestran los impactos de las Políticas Habitacionales en el reforzamiento de estas tendencias excluyentes. Este fenómeno, que sintéticamente se puede definir como restricciones de la población para acceder a la ciudadanía plena, tiene su expresión en bajos niveles de calidad de vida, débil acceso a bienes y servicios, empleo e ingresos, pero también en dificultades para acceder a los ámbitos de decisión, gestión y evaluación de los procesos que los aseguran.

La exclusión se manifiesta tanto en el nivel social como espacial y la Política Habitacional concebida, en sí misma, como Política Social y Territorial, debe superar la perspectiva economicista, que hasta el presente la había caracterizado. En consecuencia la Política Habitacional, concebida como una Política Integral, viene a complementar la necesaria coordinación de la misma con Políticas Sociales, Territoriales y Económicas, desarrolladas en otros ámbitos de la administración pública. En particular, los Municipios son ámbitos territoriales que por su proximidad a las necesidades y recursos locales, tienen una gran potencialidad para el desarrollo de la Gestión Habitacional, pero que requerirán del imprescindible fortalecimiento y control para esos fines.

No menos importante, para dialogar representativamente con los distintos niveles de Gobierno, es promover y fortalecer las redes sociales vinculadas al mejoramiento de la vivienda y el hábitat, sin pretender cooptarlas o transformarlas en meras ejecutoras de proyectos. Igualmente, los sistemas de producción participativa son más favorables pues incluyen al destinatario como protagonista en todas las etapas.

* El presente documento es fruto de las discusiones que se dieron en el Grupo de Trabajo, aunque el texto final no contó en su totalidad con el consenso de todos los participantes. Tampoco se incluyen otros aportes realizados por organizaciones integrantes del mismo que no alcanzaron consenso, aunque sobre muchos de ellos la discusión no está saldada y continuará en futuras etapas. Esos aportes fueron incluidos en un Anexo del informe, que por razones de espacio no nos es posible reproducir. Las organizaciones integrantes del grupo fueron: Facultad de Ciencias Sociales (Departamento de Sociología, Departamento de Trabajo Social); Asociación Nacional de ONGs (ANONG); Intendencia Municipal de Montevideo; Cámara de Diputados; Ministerio de Defensa Nacional; Organización Nacional de Jubilados y Pensionistas del Uruguay (ONAJPU); Cámara de la Construcción del Uruguay; Liga de la Construcción; Asociación de Promotores Privados de la Construcción del Uruguay (APPCU); Ministerio del Interior; Banco Hipotecario del Uruguay; Sociedad de Arquitectos del Uruguay; Asociación de Empleados Bancarios del Uruguay (AEBU); **Vivienda Popular**; Plenario de Institutos de Asistencia Técnica; MEVIR; Asociación de Agrimensores del Uruguay; Ministerio de Desarrollo Social; FECOVI; Asociación de Asistentes Sociales del Uruguay; PIAI; FUCVAM; Instituto de la Mujer; Facultad de Arquitectura, y Red de Asentamientos Humanos, Hábitat y Vivienda de la Universidad de la República (Nota de VP).

Una Política Integral implica: en lo social, participación del beneficiario directo de la misma en las distintas instancias del proceso de acceso a la vivienda; en lo territorial, una localización accesible, integrada físicamente y eficiente para la comunidad, controlando la expansión urbana y densificando las áreas consolidadas, y en lo económico, fortalecer a la vivienda y el hábitat como activo económico de los hogares involucrados, estimulando la vivienda y hábitat productivo.

En este sentido, un estímulo al acceso a la vivienda en las áreas consolidadas de la ciudad contribuye a la densificación poblacional, en extremo baja en esas zonas de la ciudad, a la vez que aumenta las oportunidades de relacionamiento con otros sectores sociales; igualmente, un apoyo a los procesos de producción de vivienda entre miembros de varias generaciones de una misma familia en un mismo lote, contribuye con la densificación edilicia, con las estrategias de sobrevivencia de la familia y con la provisión y mantenimiento de los servicios urbanos, íntimamente ligados con las densidades expresadas. En este mismo sentido, un apoyo a la vivienda productiva complementa lo que se pueda realizar articulando una Política social de empleo y una Política económica de construcción de edificios.

Dado que la inclusión social no es un efecto inmediato de la obtención de un producto o un resultado de un proyecto concreto, es necesario tener una visión estratégica, a mediano y largo plazo, fortaleciendo procesos y actores, ya en el corto plazo, que los desarrollen y fortalezcan. El corto plazo implica atender la urgencia pero privilegiando dentro de lo comprometido aquellas líneas de actuación que mejor se inserten en los lineamientos generales del Plan.

Los actores intervinientes no son individuos aislados, sino que pertenecen a distintos grupos identitarios que una cultura modernista y globalizadora ha tratado de homogeneizar como simples consumidores de mercancías o destinatarios de proyectos focalizados. Esta homogeneización por rama de actividad, estrato de ingresos, edad, etnia o género, que es necesario re-conocer, pero no imponer, no implica, en consecuencia, necesariamente su localización territorial o edilicia segregada o excluida de las imprescindibles redes interculturales que hacen a la sociedad y a la democracia como algo más que la sumatoria de guetos.

Lo que sí es necesario distinguir, son las distintas perspectivas de análisis y propuestas, para potenciar las que dan cuenta de los más débiles y generar una unidad en la diversidad, superando las desigualdades mas no las diferencias.

Esta visión del «interés social de la vivienda», que supera la tradicional visión economicista de la «vivienda de interés social», complementa la necesaria e imprescindible construcción de nuevas viviendas, mantenimiento de las existentes y desarrollo de la urbanización imprescindible, para abarcar la inserción de los hogares en tramas urbanas, laborales, sociales, educativas, culturales, comunitarias que comiencen a romper el aislamiento, la anomia, la discriminación, la guetización, la descalificación y se inscriban en un círculo virtuoso de desarrollo del «mundo de la vida cotidiana».

El presente documento se divide en seis capítulos: 1. La Política Habitacional como Política Integral; 2. La Política Habitacional integrada con otras Políticas Sociales y Económicas; 3. La Política Habitacional integrada con las Políticas Territoriales; 4. La coordinación interinstitucional y con la sociedad civil; 5. Gestión; 6. Aportes de los participantes que no cuentan con la aprobación de la totalidad de los integrantes del grupo; 7. Anexos.



** Como ya se señaló, por razones de espacio, los capítulos 6 y 7 no se incluyen en esta transcripción del informe (Nota de VP).

1. La Política Habitacional como política integral

La Política Habitacional ha sido utilizada generalmente como una política anticíclica de carácter económico, promotora del empleo y del proceso multiplicador en varias ramas de la actividad económica.

No menos importante fue el papel asistencialista hacia familias aisladas, descartando el componente humano como «capital»: sea como recurso físico y económico, sea como «capital» social de los conocimientos locales de la población involucrada.

La realidad ha mostrado que la atención exclusiva del abatimiento del déficit cuantitativo con unidades de vivienda de la menor área y mínimo confort, ha producido lo que se ha denominado «el problema de los con techo». También se puso de manifiesto la ruptura de lazos sociales, laborales y familiares, al momento de asignarle vivienda en áreas alejadas de esos vínculos de inclusión social.

Las estrategias de sobrevivencia de los sectores de bajos o nulos ingresos monetarios pasan por la generación y fortalecimiento de las redes familiares y sociales de ayuda mutua, así como de los intersticios que la ciudad consolidada ofrece para desarrollar todo tipo de trabajo productivo.

Para superar esta reductora visión sectorial se recomienda:

- Incorporar en los programas la perspectiva del desarrollo local sustentable, generadora de identidades, de relaciones y tejidos sociales, que son soporte de valores sociocomunitarios y que constituyen, en muchos casos, los principales activos de los barrios y comunidades.

- Generar programas acotados: mejoramiento del hábitat articulando apoyo técnico, capacidad de autoconstrucción, trabajo solidario, remunerado y salario ciudadano; en todos los casos dentro de la formalidad y en todos los casos con la tributación y /o aportación que corresponda.

- Articular programas concertados entre las organizaciones sociales y los municipios.

- Promover programas integrales en los asentamientos irregulares excluidos del PIAI.

- En todos los casos en que sea necesario, fomentar el involucramiento, a través de distintos grados de organización de los destinatarios, en el proceso de acceso a la vivienda en el periodo de pos-ocupación, cualquiera sea la modalidad del programa, que implique mayores niveles de compromiso y participación de los interesados, aprovechando e integrando la experiencia de los IATs en la necesaria asistencia técnica.

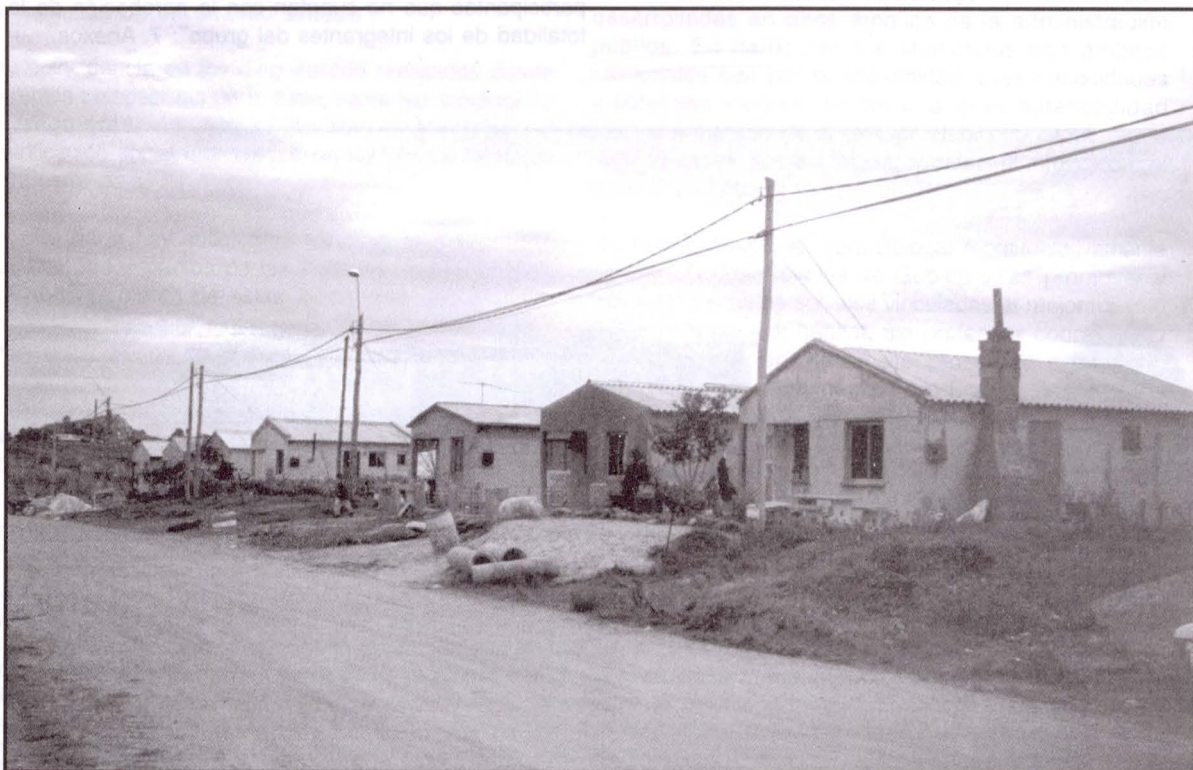
- Apoyar los microemprendimientos económicos que se desarrollan en el barrio y la vivienda, mediante el apoyo a la construcción de edificios y habitaciones necesarias para potenciar esas actividades.

- Articular diferentes programas del Plan Quinquenal en proyectos heterogéneos orientados a necesidades diferenciales, a los efectos de evitar la segregación barrial o edilicia no deseada.

- Priorizar el tema de la seguridad jurídica para permanecer en el lote, ya que es obviamente el primer problema a resolver para el caso de regularización de asentamientos.

- Resolver el tipo de tenencia segura de la vivienda ya que a la fecha los enfoques y propuestas: tipo de propiedad, usufructo, bien de familia, etc., son muy divergentes.

- Generar programas de mejoramiento, ampliación y refacción de las viviendas en los procesos de regulación de los asentamientos irregulares.



2. La articulación de la Política Habitacional con otras Políticas Sociales: educación, salud y generación de ingresos y empleo

La especialización del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, sus limitaciones financieras y los objetivos compartidos con otras reparticiones del Estado son oportunidades para articular instrumentos específicos de cada ámbito para lograr las sinergias institucionales necesarias, evitando competencias y superposiciones innecesarias. La política integral desde el Ministerio, deberá potenciarse con una política de integración procedente de otros ámbitos institucionales nacionales y departamentales.

En consecuencia se recomienda:

- Articular las políticas habitacionales con otras políticas (empleo, migración interna, servicios, ingreso ciudadano). La estructura ocupacional ha variado así como la conformación familiar, por lo que se hace imprescindible tener en cuenta estos factores a la hora de planificar.
- Relacionar el tema del trabajo con los temas habitacionales, articulando recursos de diferente índole y procedencia; sin embargo, no parece justificable que sea asumido por el MVOTMA.
- Los diferentes programas o líneas de intervención a definir por el MVOTMA deberán ser inclusivos, flexibles y abiertos a las adaptaciones que surjan como propuesta desde lo local o los grupos destinatarios.
- Actuar prioritariamente sobre familias con niños preescolares que viven bajo la línea de pobreza, tratando de mejorar sus condiciones de vida, principalmente durante los tres primeros años de existencia, de acuerdo a los objetivos definidos por UNICEF, y donde el acceso a una vivienda decorosa es un factor central de desarrollo de sus miembros.

- Prever demandas de habitación en polos de desarrollo y su posible creación de fuentes de trabajo nuevas (caso Fray Bentos, Soriano, Maldonado).
- Respetar la cultura de las distintas zonas, no generalizando soluciones sin tener en cuenta el trabajo, los medios de vida, el acceso a la educación, etc.
- Incluir en la Política Habitacional a los sectores medios, que no son contemplados ni por el Ministerio de Vivienda ni por el BHU.
- Reconocer que hay una porción de población en emergencia habitacional, que queda fuera de los programas existentes.
- Promover la organización de la demanda aprovechando la asistencia técnica, integrando la experiencia de los IATS.
- Generar una política de vivienda articulada con otras políticas de corte social y cultural donde las formas discriminatorias por raza y/o género y/o generacionales o discapacidades deben estar contempladas.
- Es necesario abrir un debate que redefina la falsa contradicción entre lo focal y lo universal, ya que existen grupos que históricamente se han encontrado en desventaja, por lo tanto es necesario generar medidas positivas y/o focales que les permitan alcanzar un mismo nivel de oportunidades.
- Resguardar las formas identitarias de los grupos afrodescendientes y de las personas de edad, así como de otros grupos que reivindican su interés de estar juntos como eje fundamental para el logro de sus avances, sin generar nuevas formas de exclusión y/o segregación en guetos para quienes quieran compartir dichos principios. Por lo tanto, es necesario pensar la diversidad desde el territorio abriendo un diálogo entre los diferentes, que construya ciudadanía y justicia social.

3. La articulación entre los Planes de Ordenamiento Territorial y la Política Habitacional

La expansión urbana y metropolitana, que no responden a migraciones campo-ciudad ni al crecimiento vegetativo de su población, como en otros países del continente, agravada por crecimientos de baja densidad, desdoblamiento de áreas centrales y desaprovechamiento de la inversión histórica en sus infraestructuras y servicios, debilita los procesos de inclusión social en todas sus dimensiones: laboral, vecinal, educacional, deportiva, cultural, influencia, etc.

En consecuencia se recomienda:

- Completar a nivel de todo el país los Planes de Ordenamiento Territorial que contribuyan a determinar la viabilidad de la regularización de los Asentamientos.
- Articular las políticas habitacionales a nivel general con intervenciones planificables a nivel territorial de menor escala, léase ciudad (Fray Bentos), barrios, zonas, etc. Sin embargo, la planificación a nivel departamental

o local implica involucramiento de las autoridades locales y efectivización de la descentralización no sólo a nivel municipal, sino también de los ministerios, en lo que corresponda.

- Reordenar la Política Habitacional mediante la obtención de sitios, tierras o construcciones, por organismos del estado: MVOTMA, Intendencias, Ministerios, involucrados en el hábitat.
- Disponer de créditos para los grupos de población organizada para la compra de sitios para mejorar su propio hábitat (asentamientos o barrios carenciados) o para construir su futuro hábitat (cooperativas u otro tipo asociativo) es uno de los elementos imprescindibles para responder flexiblemente a las demandas sin necesidad de comprometer en un primer momento grandes inversiones que incluyan todo el proceso de construcción.

- Respetar la Ley de Centros Poblados en cuanto a zonas fraccionables y zonas inundables y generar nuevos instrumentos legales de sanción por su incumplimiento.
- Cuando se planifiquen obras de infraestructura, éstas deben contemplar la afectación de zonas de habitación.
- Revisión de políticas relativas a los asentamientos en todo el territorio. No regularizar aquellos que se ubiquen en zonas no aptas (cursos de agua, suelos contaminados, suelo productivo).

- Estimular una política de reactivación de barrios y pequeñas poblaciones. Con el apoyo de las intendencias, se identificarán Unidades Territoriales de Reactivación, facilitando el aporte privado con intervenciones públicas, tanto físicas como de instrumentación legal.
- La política habitacional debería dar respuesta a la demanda de los nuevos hogares en áreas intermedias de la ciudad, para evitar su localización en la periferia.

3.1. La inclusión social como un proceso a construir en el territorio.

La segregación territorial se puede considerar en diferentes escalas, desde las mayores que engloban departamentos y regiones, destacándose las áreas metropolitanas, hasta la ciudad, el barrio y los edificios de vivienda. De aquí que la Política Habitacional se debe enmarcar en una Política Nacional de Desarrollo Sustentable que vaya disminuyendo las extremas disimilitudes entre las distintas porciones de territorio.

En consecuencia se recomienda:

- Superar la construcción de viviendas en las zonas periféricas de la ciudad o en áreas rurales contiguas a las suburbanas en las ciudades del interior.

- Controlar los procesos de homogeneización al interior de los barrios y su diferenciación de los barrios circundantes con la concentración excesiva de proyectos seriados de vivienda social.
- Buscar la integración de diferentes identidades sociales en edificios de vivienda o conjuntos de viviendas, evitando atender exclusivamente identidades étnicas, de género, etnia, inserción laboral, etc., salvo en los casos de grupos que reivindican estar juntos.
- Considerar que las urbanizaciones cerradas («countries»), generan áreas exclusivas que refuerzan la creciente fragmentación del territorio.

3.2. Política de tierras y fincas

El acceso a la tierra se ha constituido en uno de los principales factores generadores de la expansión segregativa de la población. La brecha en el rango de los precios de los valores finales de la construcción entre una vivienda modesta y una suntuaria es mucho menor que la brecha de los precios de la tierra donde se asientan.

Diversos estudios han mostrado el comportamiento altamente imperfecto del mercado de tierras, demostrado por el aumento de valor de las tierras suburbanas y centrales cuando se incorpora tierra rural a la oferta urbana.

La intención de revitalizar viviendas obsoletas y áreas vacantes, permitirá en un primer momento acceder a ellas por sus bajos precios, pero con sólo el anuncio de una política de intervención para su revitalización urbana con programas de vivienda social, generará inevitablemente una revalorización económica especulativa, impidiendo la sostenibilidad del proceso.

Por otra parte, las limitaciones impuestas a la incidencia de la inversión en tierra en el valor total de la inversión, cuando la disminución del tamaño y de los estándares de calidad de las construcciones han reducido el precio de lo construido, debilita la posibilidad de adquirir tierras en áreas consolidadas de las ciudades.

En consecuencia se recomienda.

- Generar una Cartera de Tierras que se anticipe a las necesidades, permitiendo la planificación e impidiendo el cortoplacismo.
- Generar una Cartera de Fincas, con el fin de recuperarlas, si así se entiende conveniente, o como tierra para densificación, en caso de ser irrecuperables.
- Estimular la incorporación de áreas vacantes industriales y de grandes infraestructuras a la cartera inmobiliaria.
- Revisar la normativa de expropiación como instrumento en relación a la fijación del precio, el plazo de pago y la disponibilidad del bien, para obtener en tiempo la tierra necesaria, en el lugar planificado, limitando su aplicación a cuando no exista oferta pública o privada de similares características.
- Revisar la normativa de prescripción de las tierras ocupadas o abandonadas, contemplando el necesario equilibrio entre los derechos de propiedad individual y la función social de la propiedad inmobiliaria. Asimismo establecer la no prescripción de las propiedades del Estado.
- Analizar nuevos instrumentos legales y rever los actuales, ejemplo: UPH, Cautelas, Convenios, Plusvalías, etc.
- Releva las tierras y fincas estatales que puedan ser integradas a la cartera inmobiliaria respectiva.
- Estudiar y asignar recursos especiales para la identificación y calificación de los espacios públicos.
- Identificar rápidamente el parque habitacional y la demanda, para no perder de vista el vaciamiento de la ciudad.
- Densificar las zonas intermedias y centrales, apoyando los procesos de densificación predial por arreglos habitacionales intergeneracionales.

4. Coordinación inter e intrainstitucional y fortalecimiento de redes sociales

El Estado en su conjunto, y no sólo el Ministerio, deberá coordinar sus esfuerzos, capacidades, competencias y presupuestos para atender sinérgicamente las necesidades habitacionales de la población. No menos importante, porque la práctica también lo ha demostrado, es la organización de la sociedad civil, tanto en su vertiente comunitaria como empresarial, que articuladas con los distintos niveles de la administración del Estado, pueden potenciar sus recursos específicos y lograr metas más elevadas.

En consecuencia se recomienda:

- La articulación inter e intrainstitucional, así como el fortalecimiento de las redes sociales, ya que se considera que debería ser uno de los aspectos distintivos de la Nueva Política Habitacional y para lo que hay mucho para idear y llevar a cabo.
- Una acción unitaria y coherente del Estado en materia habitacional, suprimiendo la actuación segmentada por niveles de ingreso, que contribuye a generar procesos de exclusión y fractura social.
- Una coordinación de acciones entre los organismos actuantes, a fin de evitar superposiciones, interferencias y contradicciones, pero manteniendo su independencia y con una clara asignación de funciones y responsabilidades.
- Aprovechar al máximo el potencial de recursos existentes actualmente para desarrollar eficazmente el Plan Quinquenal de Vivienda. En el plan de desarrollo habitacional deberán participar todos los actores públicos: Ministerios, Intendencias, Servicios Descentralizados, Entes Autónomos; los actores privados, en la financiación y negociación; los actores sociales que agrupan usuarios, organizaciones sociales, gremiales.
- Montar una articulación hiper-fluida para las gestiones ante organismos públicos, formalizando espacios donde confluyan, por ejemplo, OSE, UTE, MVOTMA e Intendencias.
- Reconocer y reforzar las redes locales sociales e institucionales.
- Planificar desde la demanda y con participación de la población involucrada, no solamente para algunas zonas privilegiadas.

5. Gestión

La implementación del Plan deberá fortalecer la gestión institucional, la cogestión y la autogestión, de acuerdo a los programas considerados.

Para ello se recomienda:

- Recoger y promover las experiencias de asociatividad para mejorar los barrios.
- Analizar los roles del MVOTMA, así como del BHU.
- Realizar una planificación y evaluación continua de las políticas y programas de vivienda, contemplando la heterogeneidad de usuarios, tipologías, utilización del reciclaje del parque existente, así como de superficies de grandes instalaciones en desuso, incorporando a diversos sectores y organizaciones.
- Seguimiento técnico luego de la entrega de la vivienda, como sostén institucional hacia el usuario, especialmente dirigido a las poblaciones más vulnerables.
- La organización de la demanda no puede quedar sujeta a un solo tipo de eje (lo territorial) ni tampoco es conveniente que sea por tipo de agente organizador (IAT, empresa, ONG). Los diferentes actores públicos y/o privados deberán articularse entre sí y con la población destinataria.
- Definir con claridad el papel de las Intendencias Municipales, particularmente las del Interior.
- Activar la red que el MVOTMA tiene en el interior y redireccionarla más allá de la acción simplemente burocrática que algunas oficinas cumplen.
- Darle continuidad al Grupo Asesor en el proceso de seguimiento y evaluación de la implementación del Plan Quinquenal, asegurando una infraestructura básica que les permita cumplir su función.



El grupo se conformó por las siguientes organizaciones: Sociedad de Agrimensores, BHU, AEBU, FUCVAM, FECOVI, APPCU, Ministerio de Defensa, Cámara de la Construcción del Uruguay, SAU, MEVIR, Ministerio del Interior, PIAI, Facultad de Ciencias Sociales, MVOTMA.

El presente resumen contiene las recomendaciones de los integrantes del grupo de trabajo, en referencia a los aportes y consideraciones de las organizaciones sociales a las cuales representan, para ser consideradas por la DINAVI MVOTMA, en el marco de consulta preparatoria a la elaboración del Plan Quinquenal 2005-2009.

Al respecto es importante destacar tres aspectos que se dieron en la metodología de trabajo grupal: el primero refiere a la buena participación de los convocados como así su permanencia, lo que enriqueció los aportes. En segunda instancia, que las recomendaciones en términos generales, son fruto del consenso entre las partes involucradas, y por último el interés del grupo de continuar con estas instancias de trabajo a posteriori a la elaboración del Plan Quinquenal, de forma de poder participar activamente en las restantes etapas de ejecución y evaluación de la política habitacional.

1. Determinación de la Demanda

1.1 Elaborar pautas e indicadores para establecer con el INE y los gobiernos locales los contenidos que se quieran relevar a través de los censos y/o de la Encuesta Continua de Hogares, de modo de generar un sistema de información que permita monitorear, a corto, mediano y largo plazo la evolución de las políticas implementadas.

1.2 Elaborar una Encuesta de Vivienda y Arrendamiento en el marco del Convenio realizado entre el MVOTMA-INE en el año 2004, considerando pautas similares a la realizada en 1987, de manera de comparar los datos y obtener conclusiones sobre la evolución del sector en el período.

1.3 Mantener el subgrupo de trabajo que conjuntamente con el INE está elaborando la Encuesta Continua de Hogares, en el marco del convenio mencionado.

1.4 Promover la realización del Censo Nacional para el próximo año y no postergarlo hasta el 2010, ya que es imprescindible tener los datos macros actualizados.

1.5 Cuantificar y cualificar la demanda, considerando las siguientes dimensiones: ingreso del núcleo familiar per cápita; composición del núcleo familiar (tipo de familia, cantidad y edad de los menores a cargo); situación laboral; nivel de instrucción; condiciones de habitabilidad; historia residencial; necesidades; aspiraciones; niveles de satisfacción y de compromiso, y activos de la familia, generando perfiles de población, identificado las necesidades habitacionales con el objetivo de ajustar la oferta a la demanda.

1.6 Mientras no se disponga de esta información, se recurrirá a los estudios de demanda realizados por la Comisión Social Consultiva (CO.SO.CO.), el MVOTMA, el BHU, donde se estimó que para satisfacer el déficit habitacional primario se debería incorporar 13.000 soluciones habitacionales por año.

2. Atención a la demanda¹

Tal como está definido en el Objetivo General de la DINAVI, «la política habitacional debe crear las condiciones que permitan el acceso y la permanencia a la vivienda de todos los sectores de la población», dentro de la cual se deberían definir dos grupos:

- la población meta, integrada por aquellos sectores atendidos con los recursos de libre disponibilidad del Fondo Nacional de Vivienda y Urbanización;

- la población no meta, integrada por los sectores atendidos por otras modalidades a definir en el Plan.

Estos grupos deben ser diferenciados no sólo por el nivel de ingresos del núcleo familiar, sino también mediante otras variables, tal como se mencionó en párrafos anteriores. Se entiende que el tope de ingresos para definir la población meta se debería ampliar a un entorno de entre 80 y 100 UR, a definirse en la instrumentación del Plan, y a ajustarse mediante estudios al respecto.

- Instrumentar una multiplicidad de programas de acuerdo a las diferentes aspiraciones y posibilidades de la población.

- Priorizar la atención de los sectores con mayores necesidades (sin dejar de atender a los otros).

- Asesorar la demanda, promoviendo que los destinatarios se involucren con una actitud responsable y solidaria en las etapas del proceso de gestión y uso del bien.

- Promover en los Programas que se entienda conveniente, la organización de los destinatarios en todas las etapas del proceso de acceso a una solución habitacional, así como en la post-ocupación, con el fin de lograr un mayor nivel de involucramiento y compromiso de los destinatarios.

Estos aspectos se articularán con las políticas de ordenamiento territorial.

¹ El subtítulo es nuestro. VP.

3. Aspectos relativos al subsidio

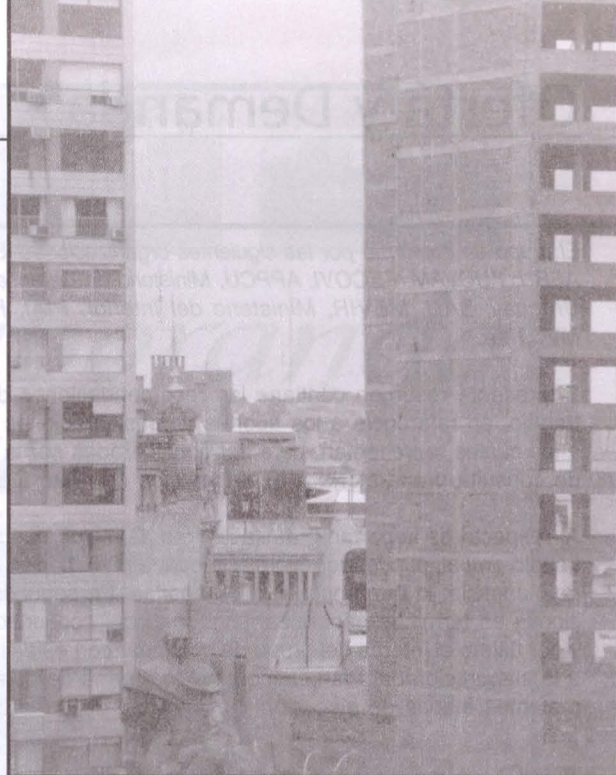
- Incorporar otros factores, además del monto del ingreso, en la definición del subsidio, tal como se describe en el punto 1.5.
- Revisar el criterio de afectación del ingreso del hogar en lo referente a la devolución del beneficio.
- El subsidio se reajustará según declaraciones juradas anuales y se controlará a través de muestreos u otros instrumentos a definir.
- Fomento de una conciencia comunitaria del valor del subsidio como medio para lograr un control social solidario.
- Instrumentación del registro único de subsidios actualmente proyectado.

Respecto a los pagos de los préstamos:

- Incorporar el concepto del esfuerzo del núcleo familiar como factor a valorar.
- Generar Políticas desde el Estado para asegurar el repago, instrumentando sistemas de control y monitoreo que aseguren el retorno al FONAVyU.
- Considerar formas para que las familias que tienen una baja de ingresos, tengan una alternativa. Ej.: propiciar mecanismos de canje de viviendas, subsidios en la cuota, etc.
- Transparencia y explicitación del subsidio.
- Favorecer la permanencia sobre la base de una contraprestación, mensurable, incorporando el concepto del esfuerzo familiar como uno de los factores de esa contraparte.
- Subsidio a la tierra como forma de permanencia o incremento de la densidad de población en áreas de interés provistas de adecuados servicios públicos de infraestructura urbana.

4. Actuaciones sobre el Parque Habitacional existente

- En las diferentes escalas de actuación, implica considerar desde las actuaciones de mayor escala como puede ser el reciclaje de vacíos industriales, hasta aquellos planes que permitan generar soluciones habitacionales que faciliten el crecimiento en dormitorios, en base a planes que incluyan el financiamiento y asesoramiento social y técnico, individual.
- Modalidades de evaluación e identificación del parque existente a partir de la información que proporcionen próximas encuestas y/o censos.
- Promover la revisión de la normativa referente a expropiaciones para incorporar la vivienda dentro de los destinos de interés público, y su aplicación cuando no hubiera oferta de similares características.
- Adecuación y simplificación de las gestiones frente a los organismos públicos (BPS, Intendencias, BHU, MVOTMA) a los efectos de fomentar la formalidad.
- Diferentes formas de volcar recursos para atender el parque habitacional.



5. Características del producto «nuevo»

- Recuperar el concepto de la normativa de vivienda adecuada a las características de los hogares.
- Flexibilización del producto, siempre que cumpla con las características mínimas de confort, las cuales deberán ser revisadas.
- Costo del producto: valores, transparencia de costos, independencia del producto de otras erogaciones.

6. Eventuales reformulaciones del Plan Quinquenal de Vivienda vigente y sus programas comprometidos

De acuerdo a lo establecido en la legislación para adecuarlo desde esta nueva perspectiva con una mirada integral de la demanda y la oferta.

7. Institucionalización del Grupo Asesor

Acorde con lo definido en los Objetivos Estratégicos de la DINAVI, se propone la institucionalización del Grupo Asesor, definiendo sus cometidos y asignándole los recursos necesarios para que sea un organismo eficaz y permanente de evaluación y monitoreo del desarrollo del plan.

1. No realizar recortes ni aplicar topes de ejecución ni cupos financieros a los recursos del Fondo Nacional de Vivienda, tanto a los provenientes de la recaudación del Impuesto a las Retribuciones Personales, como a los restantes que integran el Fondo, en particular el retorno de créditos otorgados tanto por el MVOTMA como los provenientes de la cartera social del BHU y los recursos de los pasivos que están en custodia.

2. Reinstalar, dentro de la Ley del Fondo Nacional de Vivienda, como recurso del Fondo a partir del 2006 el 1% de aporte patronal del sector privado, que lo integraba originalmente y que fue sustituido por otros impuestos durante la dictadura, no vertiéndose nunca al Fondo las cantidades equivalentes, tal como se había prometido en aquel momento.

3. Todos los dineros pertenecientes al Fondo de Vivienda deberán depositarse directamente por los organismos recaudadores en el Banco Hipotecario, en una cuenta a nombre del Ministerio de Vivienda. Esos recursos no estarán sujetos a restricciones impuestas por el BCU que impidan su libre utilización. Asimismo, para los créditos otorgados en el marco del Plan Nacional de Vivienda, no deberá aplicarse lo contenido en la Ley 17.829 que tiene relación con las retenciones sobre retribuciones salariales y pasividades, para que su aplicación no afecte la consideración como sujeto de crédito de los sectores de menores ingresos.

4. Emitir valores negociables para el financiamiento del Plan de Vivienda, en Unidades Reajustables y/o Indexadas y con una tasa de interés adecuada de acuerdo a las tasas medias de rentabilidad de colocaciones en la plaza. Estos bonos se rescatarán en plazos máximos de diez-doce años y tendrán la garantía hipotecaria de las colocaciones que se realicen y subsidiariamente la garantía del Estado. Para la operatoria correspondiente se deberá aprovechar la experiencia y potencialidades que posee el BHU.

5. Utilizar instrumentos como el fideicomiso financiero, las securitizaciones de cartera o la participación en Fondos Cerrados de Crédito, cuando resulte conveniente, para dinamizar el mercado de crédito hipotecario. Los adquirentes de los títulos emitidos con el respaldo de securitizaciones podrán ser preferentemente organismos estatales, privados, inversores particulares o Fondos Previsionales de Crédito, y el Banco Hipotecario podrá actuar como administrador de estas operativas.

6. En caso de venta de carteras, securitizaciones u operaciones similares con relación a la cartera social del Banco Hipotecario o del Ministerio de Vivienda, operaciones que deberán respetar in totum los derechos adquiridos de los deudores al momento de contraer la obligación priorizar la utilización de los recursos resultantes en la construcción de nuevas viviendas u operaciones sobre el estoc.

7. Utilizar todos los recursos integrantes del Fondo de Vivienda, programando los vencimientos de los invertidos en letras de tesorería para que puedan ser utilizados en el presente Plan Quinquenal, para el uso específico para el que fueron recaudados. En particular los fondos de pasivos se invertirán en viviendas para dicho sector o se utilizarán como garantía para la captación de otros recursos que se invertirán con el mismo fin.

8. Implementar mecanismos que eviten que el pago del impuesto al valor agregado, en lo referido a materiales, impacten sobre los recursos del Fondo Nacional de Vivienda. Realizar un control severo del pago de aportes previsionales y cargas impositivas sobre todos los actores y en todos los casos.

9. Aplicar un impuesto progresivo a las viviendas desocupadas luego de un tiempo prudencial desde su desocupación (por ejemplo, doce meses). Este impuesto no se aplicaría a las viviendas con menos de quince años de construidas. Destinar dichos fondos al otorgamiento de préstamos de refacción para los propietarios que necesiten acondicionar sus viviendas para ser volcadas específica y obligatoriamente al mercado de alquileres.

Para ello se entiende que debiera instrumentarse de la siguiente manera:

-El propietario debe integrarse a un programa a desarrollarse en la sección inmobiliaria del BHU, en el que se establecerán la tasación del inmueble, la tasación de las reformas y el porcentaje de dichas reformas a ser atendido vía préstamo, de acuerdo a cada caso.

-Asimismo, la sección inmobiliaria del BHU contará con la lista de aspirantes a destinatarios y el estudio de sus posibilidades de pago, a efectos de ir cubriendo la oferta rápidamente.

-Una vez terminadas las refacciones, se otorgará un tiempo prudencial para el alquiler del inmueble, debiendo el propietario cancelar totalmente el préstamo de refacción en caso de no proceder a su arrendamiento.

10. Realizar asimismo un cuidadoso seguimiento de los pagos de las cuotas de préstamo correspondientes al Plan Nacional de Viviendas, a los efectos de aplicar las medidas que sean necesarias (subsidios, refinanciamientos, medidas legales) a tiempo para evitar la acumulación de deudas con recargos y moras que se hace imposible pagar. Basándose en ello, realizar una estimación realista de los ingresos por retorno de préstamos, la que será incluida como ingreso en el Plan Quinquenal.

11. A los efectos del mejor aprovechamiento de los recursos, se deberán priorizar los sistemas de producción más eficientes en todos los aspectos. Para definir éstos, deberá darse una discusión abierta y sobre bases técnicas sobre costos y calidad. Para ello se recomienda la participación del INE, para la evaluación de los costos, la priorización de la producción con certificación, ajustando los procedimientos de la misma a los distintos sistemas de producción y la consideración, dentro de la evaluación, del grado de satisfacción del usuario.

12. Roles Institucionales: el MVOTMA se encargará de la formulación y evaluación del Plan Quinquenal de Vivienda y de la instrumentación de la política nacional en la materia. El BHU será el Órgano Central del Sistema Financiero de Vivienda, del Sistema de Ahorro y Préstamo y Gestor de la Ejecución del Sistema Público de Producción de Viviendas sujeto a las directivas del MVOTMA.

13. Sin perjuicio del rescate de las obligaciones ya emitidas en los plazos pactados, eliminar el plazo de 15 años establecido en la Ley 17.596 para la cancelación total de las obligaciones emitidas por el Banco y, consecuentemente las disposiciones complementarias previstas en la misma Ley. Asimismo, se deberá derogar el artículo que limita el monto de activos del Banco y que lo condiciona a desprenderse de los mismos una vez alcanzado el importe establecido y permitirle otorgar préstamos a personas jurídicas.

14. El Fondo de Garantía de Préstamos a crear deberá destinarse a instituciones financieras tanto privadas como públicas. El mismo deberá permanecer en una cuenta específica en el BHU, bajo las instrucciones que dictamine el MVOTMA. Su aplicación se realizará exclusivamente para fondear el retorno de aquellos créditos de interés social que presenten problemas de recupero.

15. Dentro de la operatoria del Programa «Credimat» deberá incluirse al BHU como ejecutor.

16. No es conveniente tercerizar funciones si dentro de los organismos del Estado existe capacidad para realizarlas (ej. PROINGO).

17. El Plan deberá definir una política integral que abarque a todos los sectores de población. Se establecerá un límite que definirá claramente el tope máximo de ingresos dentro del cual operan los recursos del Fondo Nacional de Vivienda (con subsidio y/o créditos). Por encima de dicho límite la demanda será atendida por el financiamiento privado y/o por el BHU con recursos propios y sin recursos del Fondo Nacional de Vivienda.

18. En todos los casos, se promoverá y controlará que la inversión genere actividad y trabajo en el marco formal, en todos sus aspectos.

19. Los subsidios deben ser claros, transparentes, conocidos y cuantificables. Es necesario y conveniente conocer el costo del efecto «arrastre» de los créditos ya otorgados, en trámite de amortización o en vías de estarlo, lo que constituye un elemento necesario para evaluar el fortalecimiento, accionar y posibilidades a futuro del B.H.U. y del Fondo de Vivienda.

20. Priorizar el trabajo nacional, en todas sus expresiones, frente a la competencia y suministros de origen extranjero, en el marco de una competencia abierta y transparente, en precios y productos y alentando la realización de conjuntos habitacionales de escala pequeña y media (ej. máximo 50 unidades).

21. Establecer mecanismos de control, seguimiento, logros y necesidades de ajuste del Plan Quinquenal, en forma clara y eficaz. En ese sentido se considera

sumamente importante la institucionalización y continuidad del trabajo del Grupo Asesor.

22. Se considera conveniente que el BHU sea quien administre y otorgue los subsidios de cuota para permanencia al conjunto de los deudores hipotecarios y promitentes compradores de la cartera social que sean plausibles del mismo, actuando dentro de los lineamientos de política definidos por el Ministerio de Vivienda. A estos efectos se utilizará la partida anual que el Ministerio de Economía verterá para saldar su deuda con el Fondo de Vivienda y los demás recursos que se dispongan a ese efecto.

23. Instrumentar las medidas necesarias para agilizar la escrituración por parte del BHU, de las unidades prometidas en venta. A estos efectos, se recomienda el estudio de distintas alternativas de habilitaciones municipales basadas en situaciones de hecho y disponer por parte del BHU y del MVOTMA de los escribanos pertenecientes a sus plantillas funcionariales para todos los casos en que se entienda necesaria su participación en escrituraciones de oficio.

24. Tratar el endeudamiento del BHU con similar criterio al aplicado al resto de los organismos del Estado endeudados.

25. Fomentar el Ahorro Previo.

26. Respecto de las soluciones para pasivos, no utilizar las basadas en el pago de alquileres, por no adaptarse a las necesidades de la población demandante, no generar mano de obra y no incrementar el patrimonio del BPS, significando un gasto que no resuelve el tema de fondo.

27. Reintegrar parte del dinero descontado a los pasivos a través de la Ley 15.900 (art. 7º), que nunca fue invertido, a través del traspaso de tierras al BPS para la construcción de viviendas para pasivos.

28. En el primer semestre de 2006, terminar y entregar las viviendas para pasivos que están en construcción en diferentes grados de avance de obra y expropiar las viviendas abandonadas por las empresas que quebraron.

29. Realizar las futuras licitaciones para la construcción de viviendas para pasivos por el sistema «llave en mano», proporcionando el terreno el BPS, y cotizando la empresa proyecto y construcción. Evitar las ampliaciones de contrato, salvo situaciones de urgencia o que correspondan a una real necesidad, y manejando como alternativa, la compra de inmuebles para adaptarlos, mediante llamado a proyecto y construcción.

30. Utilizar en la ejecución del Plan Quinquenal 2006-2010 la totalidad de los recursos del fondo de pasivos para la construcción de viviendas de dicho sector.

31. Actualizar por parte del BPS, departamento por departamento, la demanda incluyendo pueblos y villas donde existan jubilados y/o pensionistas y determinando las tipologías a utilizar de acuerdo al lugar a construir. Esta actualización deberá ser realizada y remitida anualmente al MVOTMA.

El grupo de trabajo ha estado integrado por las siguientes instituciones y delegados: Senadora Lucía Topolansky, representada por la Arq. Graciela Muslera; BHU (Eduardo Grajales); Contaduría General de la Nación (CGN) (Gabriel Rosas y Perlita Rodríguez); Asociación Nacional de Afiliados, ANDA (Fernando Baltrons y Jorge Nieves); Ministerio del Interior (Gonzalo Rodríguez); Asociación de Inmobiliarias (ADAPI) (Eduardo Baldovino y Carlos Viapiana); PIAI (Julio Balmelli y Daniela Aristimúño); Organización Nacional de Jubilados y Pensionistas (ONAJPU) (Raúl Rodríguez) y MVOTMA (Diego Pastorín, Elba Da Costa, Daniel Cafferatta y Manuel Sánchez).

1. Se considera imprescindible la revalorización del Alquiler como un medio digno para solucionar el problema y a la vez para optimizar el uso de los recursos que dispone el Estado, posibilitando revertir el círculo de vaciamiento de las áreas servidas y subutilización de infraestructuras y servicios ya instalados, como también la intervención del Estado en regularización de asentamientos, inversión en malas soluciones habitacionales en la periferia y extensión descontrolada de las redes de infraestructura y servicios.

Del Censo del año 96 surge la estimación de un estoc de 120.000 viviendas vacías, de las que casi 50.000, realizadas en áreas urbanas con infraestructuras de servicios, pueden ser destinadas al alquiler¹. Existe una cultura propietarista de la vivienda, en amplios sectores carenciados de la población, que atenta contra la finalidad del recurso. El alquiler bien empleado es una alternativa integradora socialmente y no excluyente, al permitir ocupar espacios que forman parte de la trama urbana. Es la forma de brindar una solución rápida a mayores sectores de la población.

2. Se ve la necesidad de que se defina un Sistema de Garantía de Alquileres, que contemple las distintas situaciones por las que pasan los grupos familiares: trabajo formal e informal; situaciones puntuales críticas; desocupación; jefas de familia; jóvenes, etc. Es necesario el fortalecimiento de los fondos de garantías existentes, buscando mayor alcance territorial. (publicidad adecuada y modificaciones legales permitiendo que el Servicio de Garantía de Alquileres de la CGN pueda acceder al interior del país). Es necesario legislar sancionando la venta de garantías, ya que distorsionan el mercado (una misma propiedad puede ser garantía en varios arrendamientos, etc). Impulsar el Sistema con una campaña de información permanente sobre:

- los distintos tipos de Garantías;
- derechos y obligaciones del inquilino y del arrendador;
- préstamos para recuperación de inmuebles destinados al alquiler;
- controles y sanciones del sistema.

3. Recuperación del Estoc Habitacional. Se ve la necesidad de la existencia de créditos blandos para que propietarios de viviendas deshabitadas y en mal estado, puedan repararlas y volcarlas al mercado.

El BPS debe formar parte de los planes, en la búsqueda de lograr una mayor regularización del conjunto de la sociedad; el organismo deberá contribuir con una mayor flexibilidad en su política recaudadora. Incentivar la vivienda para alquilar, mediante la exoneración de tributos tanto municipales como nacionales, siempre que sean para la población objetivo del Ministerio.

4. Necesidad de Subsidios para alquilar. Es imprescindible para el alcance del instrumento a sectores carenciados, la existencia de subsidios que abarquen desde un complemento hasta la totalidad.

Es importante desarrollar el concepto de la responsabilidad entre quienes se benefician con el subsidio total o parcial, estableciendo sistemas de contrapartidas, para reafirmar que el mismo tiene un costo para el conjunto de la sociedad, y que de alguna forma debe ser devuelto. En algunos casos se deberá considerar los insumos como parte del alquiler (impuestos, luz, agua, tarifa social). Los subsidios, aún los totales, deben ser a cambio de algo, de modo de reforzar el concepto de responsabilidad y por ello se deberá penalizar el incumplimiento del compromiso.

El lanzamiento de los subsidios al mercado deberá realizarse gradualmente de modo de no incidir en los valores del mercado.

5. Registro Único del Plan Nacional de Vivienda. Será imprescindible, para poder controlar y evaluar el funcionamiento del Plan, la existencia de un registro único a nivel nacional, obligatorio tanto para inquilinos como para propietarios.

El PIAI maneja una base de datos que debe ser instrumentada su complementación y extensión a los organismos del Estado que participan de la política de vivienda.

A. Si bien hoy existe una Ley de Alquileres, y se comparte su vigencia y el espíritu de la misma, parece necesario a los efectos de mejorar el funcionamiento y la efectividad de las responsabilidades, realizar algunas pequeñas modificaciones o ajustes en ella:

- Disminuir los plazos judiciales para el desalojo del mal pagador, así como la tramitación del fin de contrato para el mal arrendador.
- Eliminar el tope de 5 meses del depósito BHU.
- Permitir el depósito en la moneda acordada por arrendatario y arrendador.

B. También es importante tener en cuenta, que de no obtenerse las metas buscadas en cuanto al número de propiedades que se integren al Plan, existe el recurso de un impuesto progresivo a la vivienda vacía. Habrá que estudiar y valorar en dicha circunstancia la conveniencia de su aplicación.

C. Es imprescindible controlar y penalizar aquellos abusos que distorsionan extremos de situaciones del alojamiento, como en casos de pensiones, casas de alojamiento y casas de salud, buscando además coordinar con los organismos pertinentes el cumplimiento de las normativas.

D. Se hace también necesario ordenar la profesión inmobiliaria, jerarquizándola, exigiendo garantías y penalizando la informalidad en la misma.

¹ Ver en este número en el artículo «Muchos datos, algunas sorpresas» la actualización y análisis de algunas de estas cifras a 2004 (Nota de VP).

Las preguntas

1. ¿Qué opina sobre la forma cómo se realizó la elaboración del Plan y con relación al funcionamiento de los grupos de trabajo temáticos del Grupo Asesor?
2. ¿Qué aspectos destacaría como positivos y/o avances en el Plan elaborado por el Ministerio?
3. ¿Qué aspectos piensa que quedaron en el debe del Plan?
4. ¿Cómo se debería hacer el seguimiento y evaluación de los avances del Plan?

Mario Fígoli, Presidente de FUCVAM

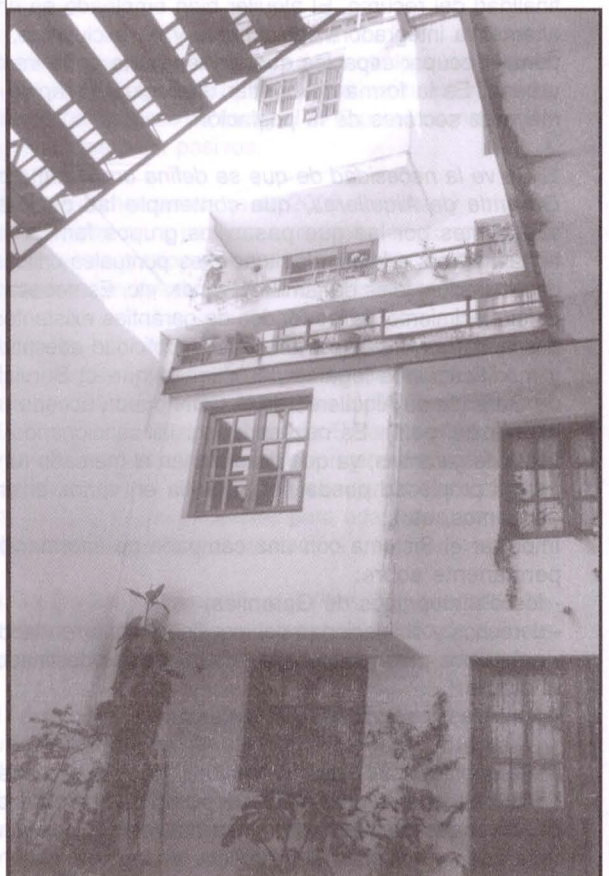
1. Me pareció altamente motivador el método de trabajo utilizado: la participación de la sociedad civil organizada es siempre un elemento dinamizador y de alto contenido democrático. En este caso se suma el hecho que los participantes fuimos todos organizaciones y personas vinculadas al tema de la vivienda desde hace muchos años, lo que permite un nivel de discusión con la necesaria profundidad. El funcionamiento de los grupos de trabajo estimo que fue correcto.

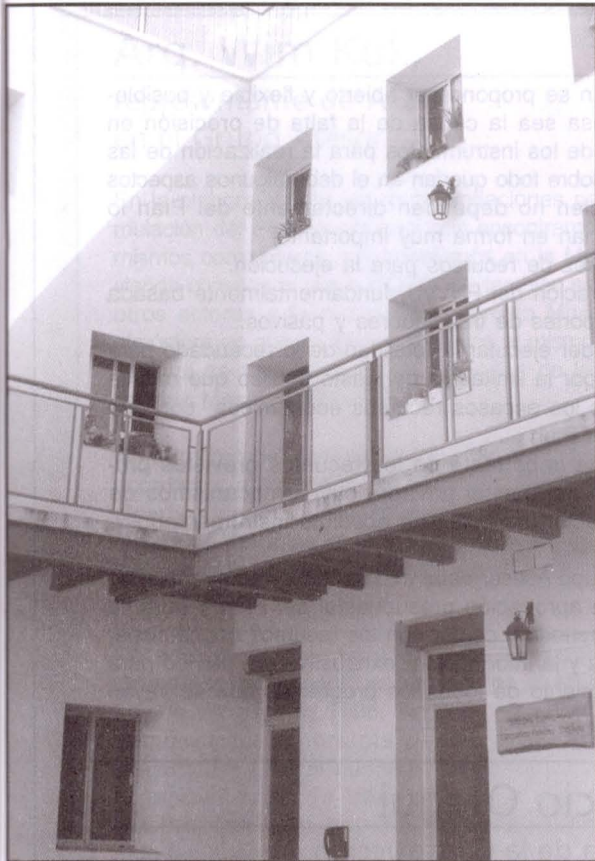
2. Entiendo que la formulación del Plan desde la demanda es un elemento innovador, y le da al plan la posibilidad de responder con más «realismo» a las necesidades de la sociedad; queda el aspecto vinculado al «cómo»: me parece que allí se abre una importante interrogante.

Otra cuestión positiva es la que surge del planteo referido a la «unificación» de las franjas y el subsidio «fluctuante»; naturalmente de nuevo aquí aparece el «cómo». Será tarea de todos ir encontrando las vías de aproximación. También es de destacar la clara voluntad política expresada en cuanto a mejorar sustancialmente la cristalinidad de los procedimientos de modo tal de romper con prácticas de clientelismo político de vieja data.

3. Lo principal, en este ítem, es sin lugar a dudas el tema presupuestal; no cabe la menor duda que con lo previsto se estará muy lejos de las necesidades que hay al día de hoy, ni que hablar de lo que va a ser la situación en los próximos años, de no mediar cambios en la asignación de los recursos. Otro gran interrogante no resuelto es el destino del BHU, que quedará para la continuación de la discusión, dado que nadie ignora la delicada situación de la institución así como la importancia de su continuidad.

4. Se debería continuar la línea de inicio: abrir los mecanismos para la participación activa de la sociedad civil organizada, de modo tal de no sólo controlar la ejecución, sino que además se pueda ir avanzando en el plano de lo propositivo, superando de ese modo lo meramente inspectivo.





Daniel Logaldo,

Presidente de FECOVI

1. Destacaría la convocatoria a un amplio espectro de organizaciones de la sociedad civil, tanto privadas como estatales. Esto marca un cambio de enfoque y recoge la rica experiencia del año anterior de la COSOCO convocada por la Universidad en la que participó FECOVI entre otras organizaciones sociales (FUCVAM, AEBU, SUNCA y TACURU) y empresas vinculadas a la construcción.

Con respecto a los grupos de trabajo su temática podría haber sido esa u otras que contuvieran los temas propuestos. La participación fue buena aunque con poco tiempo para discutir los temas. Esto no permitió avanzar sobre la instrumentación de las propuestas, ésta es una tarea pendiente. Se debería recoger los aportes y propuestas de la última etapa de la COSOCO en cuanto a la instrumentación del plan, donde se le da un gran impulso al desarrollo del sistema cooperativo en sus dos modalidades, ahorro previo y ayuda mutua.

2. Lo positivo: la idea de cambiar el enfoque de la política de vivienda hacia una atención a la demanda y sus necesidades y no en función de una «oferta» inadecuada y desvinculada de aquella; repensar el tema territorialmente, alentar los procesos con participación de los beneficiarios y trabajar sobre el mantenimiento y mejora.

Se discutió sobre lo que no hay que volver a repetir de las prácticas anteriores, tanto en la forma de actuar del Estado en base a favoritismos, arbitrariedades y productos no aptos como los núcleos básicos evolutivos y también se pudo tomar contacto con evaluaciones que muestran cómo el sistema cooperativo sigue ofreciendo los mejores resultados para la gente.

El compromiso del Gobierno de verter los fondos no vertidos al FONAVI y de crear un fondo de garantía para la construcción, son algunos de los aportes y reclamos de FECOVI hechos en el quinquenio anterior, donde FECOVI estuvo trabajando en estos temas con el Ec. Juan Manuel Rodríguez. Se planteó dentro de los nueve puntos que FECOVI presentó a los partidos políticos antes de las elecciones la necesidad de complementar los fondos del FONAVI con otros privados (como los de las AFAP) para la construcción de viviendas de interés social.

3. Creo que faltó una idea más clara sobre las metas en números: se entiende que no se quiera cuantificar sobre lo que no se va a hacer más, pero si se reconoce que hay programas que se deben alentar como el cooperativismo, entonces hubiera sido muy útil dar señales más concretas, porque eso promueve y alienta al sistema.

Quedaron sin duda algunos temas sin definir: el del BHU y su rol en el sistema en el futuro forma parte sin duda de la política de vivienda; los temas vinculados a la política a seguir con los deudores ha estado en el debe del BHU por décadas y nos parece que el MVOTMA no lo ha encarado claramente.

4. Instalando la Comisión Asesora que prevé la ley de viviendas. De todas maneras el esquema de una mesa coordinadora acompañada de instancias plenarios periódicas sería un elemento en esa dirección.

Arq. Julio Jáuregui

Sociedad de Arquitectos del Uruguay

1. Fue muy positivo haber integrado y convocado el Grupo Asesor, tanto como señal de intención de una elaboración participativa con muchos de los sectores directamente involucrados, como por el aporte efectivamente realizado por ellos. Sería muy importante la incorporación a dicho Grupo de las Intendencias Municipales.

El funcionamiento fue correcto para el tiempo que se dispuso, pero la vastedad y complejidad del temario en cada uno de los grupos no permitió la profundización suficiente en esta etapa. Por estos mismos motivos no se pudo concretar la síntesis e integración del conjunto de las temas ni hubo oportunidad de trabajar sobre la devolución que debería realizar la DINAVI. Estos son aspectos que quedan para las etapas venideras.

2. Respecto a Planes anteriores hay un salto de calidad en general en lo referido a los objetivos, estrategias y metas. Hay una visión de Política Habitacional y no solamente de la vivienda. Se recogen además criterios que desde la Universidad, la Facultad, las organizaciones sociales y la propia S.A.U. se vienen planteando como inquietudes en los últimos veinte años.

En una lista no exhaustiva, destacaría los criterios de:

- Plan de Vivienda como Política de Estado.
- Inclusión Social.
- La definición del Plan desde la oferta, desde lo territorial y la participación.
- El afincamiento en áreas urbanizadas y la creación de la Cartera Nacional de Suelo.
- La demanda, y no ya la oferta de vivienda, como generadora de programas, incluyendo la instrumentación de la demanda local a través de las Intendencias.
- El trabajo sobre el estoc, en todas las escalas.
- Política de alquiler a través de subsidios, garantía de alquileres y programas de recuperación de viviendas con destino a arrendamiento.
- Política de subsidios relacionada con la situación real de los hogares y no sólo con el ingreso.
- La priorización de la organización de los sectores de la demanda, y la participación de los destinatarios en todas las etapas del proceso.
- Convenios con la Universidad de la República para proyectos de investigación.

3. El plan se propone ser abierto y flexible y posiblemente esa sea la causa de la falta de precisión en algunos de los instrumentos para la realización de las metas. Sobre todo quedan en el debe algunos aspectos que si bien no dependen directamente del Plan lo condicionan en forma muy importante:

- La escasez de recursos para la ejecución.
- La integración del FNVyU, fundamentalmente basada en los aportes de trabajadores y pasivos.
- El no poder ejecutar la totalidad de lo recaudado para ese fin, por la limitación del gasto público que reduce aún más los escasos recursos económicos con que cuenta el Plan
- Una parte importante de los recursos previstos provendrían del capital privado, cuyos mecanismos de incorporación no están en absoluto instrumentados.

4. El Grupo Asesor debe trabajar en forma permanente desde la aprobación presupuestal del Plan y durante todo el período y contar con los recursos económicos, humanos y la información exhaustiva y a tiempo para el seguimiento de todos los programas que se vayan instrumentando.

Ignacio Otegui

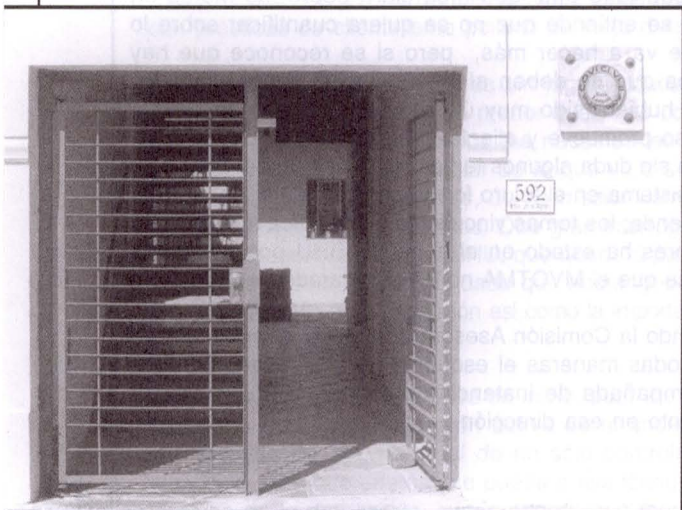
Cámara de la Construcción del Uruguay

1. El grado y base de consulta parece satisfactorio y razonable. En algunos casos, notamos un esfuerzo notorio por consensuar posturas. Las restricciones económicas, creemos, son y serán un freno a futuro.

2. El aspecto positivo de mayor importancia, es la consulta. A futuro, incorporar la opinión de los usuarios potenciales, puede o debería generar mayor grado de satisfacción, con independencia de los mecanismos de generación de soluciones.

3. El no haber logrado un sinceramiento de la situación del B.H.U. y no lograr plasmar un fuerte compromiso de cambio en su gestión, impedirá por mucho tiempo contar con su aporte y experiencia (las buenas, que las hay, y las malas, éstas más difundidas); el no incorporar mecanismos transparentes y simples de control, creemos que es un error; no generar ningún mecanismo directo que permita aumentar el volumen de dinero disponible en el quinquenio; no poner el énfasis en evitar mecanismos que generan evasión o elusión de impuestos y aportes al B.P.S.

4. No existirán mecanismos fluidos que faciliten el control y seguimiento. Por la propia estructura del plan. Igualmente y vistos los antecedentes, creo que podremos contar con los ámbitos para intentarlo.



Vivienda Popular

Arg. Wim Kok, representante de AEBU en el Grupo Asesor

En la elaboración de las recomendaciones para la formulación del Plan Quinquenal nos encontramos con los mismos compañeros que trabajamos en la Mesa de Vivienda convocada por la COSOCO; también se sumaron otros actores y funcionarios del propio Ministerio. La atmósfera en que se trabajó destilaba el mismo entusiasmo que se tuvo durante los dos años de labor de la referida Mesa de Vivienda.

En el marco del cambio que mandataron las urnas se acordaron, entre todos los diversos actores que participaron, innumerables objetivos, propuestas, definiciones de los roles institucionales y sobre la forma en que se debería llevar adelante un Política de Estado en materia de vivienda.

Por primera vez en la historia, el MVOTMA convoca a un Grupo Asesor tal como se estipuló en el Artículo 76 la Ley de Vivienda de 1968. Sin duda esto demuestra un cambio muy importante desde el punto de vista institucional, porque nunca un gobierno convocó a las organizaciones de trabajadores a que opinen o recomienden sobre algo que les atañe y sobre todo en algo tan importante como es la vivienda.

Así se trabajó y salió un Plan Quinquenal. Pero, como dijo un compañero en una asamblea: «para que esto funcione, ¡¡se precisa plata!!». Y el poncho no aparece. Por ahora se cuenta solamente con los recursos impositivos del Fondo Nacional de Vivienda y Urbanización, y esto es prácticamente la tercera parte de lo que se necesita.

Las otras dos terceras partes, históricamente, en otros Planes Quinquenales salían de la recuperación de los préstamos otorgados y de fondos que provenían del ahorro nacional. Pero la recuperación de los préstamos del MVOTMA hoy es casi inexistente y la morosidad en el Banco Hipotecario aumentó de su histórico entorno del 20% al casi 70% actual.

No viene al caso analizar aquí las razones de la morosidad, ya que ésta tiene una complejidad que merece un estudio particular y no la explicación simplista de que la gente no puede pagar o que no quiere pagar, ya que hay de los dos casos y también un sinnúmero de variantes. Lo que sí está claro es que si no se recuperan los créditos, se interrumpe la cadena del retorno de los fondos necesarios para reinvertir y eso también conlleva que nadie ofrezca sus ahorros para una inversión de alto riesgo. Si el Estado no cumple con lo que debe exigir e individualmente tampoco se cumple, o sea no hay voluntad de cumplir con lo pactado, entonces nada funciona.



La sociedad se tiene que sincerar, aceptando que la vivienda, si bien es un derecho, también tiene un costo, que en algunos casos habrá que asistir con un subsidio. Si este subsidio es total y está bien que sea así y el Estado exige una contraprestación, ésta se debe cumplir; pero cuando el subsidio es parcial, significa que hay una parte de ese costo que hay que financiarlo.

El financiamiento puede venir por dos vías: una es por un prestamista, sistema con el que estamos absolutamente en desacuerdo y la otra vía es a través de un banco, que recoja los ahorros de la población para ser invertidos. El banco de la vivienda que tiene más de un siglo en nuestro país es el Banco Hipotecario: todas las organizaciones que participaron en el Grupo Asesor estuvieron de acuerdo de que el BHU es el banco que debería cumplir el rol de financiar la vivienda. Y en este Plan Quinquenal el BHU es el gran ausente.

La crisis financiera del 2002 terminó de fundir al BHU, que venía mal por una política financiera desastrosa y un manejo clientelístico vergonzoso. Hoy el BHU está en la misma situación que el país: endeudado hasta el pescuezo, fruto de una política nefasta (busquen las semejanzas). El Plan Quinquenal y la salida del país en general, pasarán por la reconstrucción y recuperación de lo que está destrozado, incluidas sus instituciones.

La convocatoria del Grupo Asesor no culminó con las recomendaciones para el Plan; su labor continuará en el quinquenio y será la obligación de cada uno de los convocados ejercer su derecho democrático de opinión.

Arq. Salvador Schelotto

Decano Facultad de Arquitectura

1. Considero que la forma de trabajo adoptada, mediante la convocatoria a un Grupo Asesor que integró su mesa y sus respectivos grupos de trabajo temáticos, supone un avance fundamental en la calidad del proceso en términos de participación democrática y de apertura de los niveles de gobierno hacia la sociedad.

En particular, supuso un reconocimiento a la Universidad de la República, a sus capacidades y posibilidades de aporte y a su trayectoria en cuanto a la experiencia de convocar e involucrar actores en procesos participativos.

El antecedente ineludible que podemos citar es el proceso cumplido en el marco de la Comisión Social Consultiva entre 2002 y 2004, en la cual la Facultad de Arquitectura y muchas de las organizaciones que luego aparecen en la instancia del año 2005, realizamos una experiencia de aprendizaje y construcción conjunta de una propuesta de políticas de vivienda.

2. Entiendo que se ha planteado una innovación fundamental como lo es la formulación de una propuesta «desde la demanda», es decir planteada desde el punto de vista de las necesidades sociales, procurando superar las clásicas visiones generadas «desde la oferta» y buscando generar respuestas adecuadas y adaptadas a las realidades de diferentes grupos y estratos sociales.

Por supuesto esta diferencia es relevante y tiñe toda la formulación del Plan. Tengo una gran expectativa de cómo esto deberá repercutir en las políticas, los programas y las acciones concretas, pero a la vez sé que en la administración pública no es fácil innovar efectivamente y revertir las prácticas y los procedimientos muy arraigados en las estructuras burocráticas.

En esta dirección me permito insistir en todo lo que hace a la referenciación de las soluciones en materia vivienda con el marco más amplio urbano y ambiental por una parte, y por otra con lo que hace a los procesos de inclusión/exclusión social y las apelaciones a la centralidad del trabajo como una condición fundamental para la sostenibilidad de la propuesta.

Vivienda Popular consultó también a ONAJPU y SUNCA sobre este mismo tema, pero lamentablemente las respuestas no llegaron al cierre de esta edición.

3. Sin duda deben haber quedado muchos aspectos en el debe, o insuficientemente desarrollados. Partamos de la base que el Plan resultante es bastante acotado en cuanto a sus metas de inversión en virtud de lo acotado de los recursos que finalmente han sido previstos para financiar sus diferentes líneas. Por tal motivo, quizás las aspiraciones de algunos sectores hayan quedado mediatizadas en términos de metas cuantificables y ello exija la necesidad de un acompañamiento permanente.

Por otro lado, vemos como necesario ir construyendo en paralelo una nueva «cultura de Plan» más abierta y más atenta a los procesos de construcción y permanente transformación del hábitat que a las tradicionales respuestas «viviendistas».

A su vez, este enfoque innovador plantea una fuerte exigencia a todo el sistema público (en particular a la DINAVI, pero también al BHU, a las Intendencias Municipales, a MEVIR, etc.) en cuanto a transformaciones en el plano conceptual y en las prácticas concretas, lo cual requiere un esfuerzo específico en esta dirección.

4. Creo que un camino que sería importante transitar es mantener el funcionamiento de la Mesa del Grupo Asesor y a la vez convocar al mismo, por ejemplo con una periodicidad semestral (dos reuniones al año como mínimo) de manera de generar una rutina de acompañamiento del proceso de ejecución del Plan que en los primeros años no será nada fácil de implantar.

Es necesario para ello contar con información en tiempo real y de buena calidad, que permita conocer a cabalidad el grado de ejecución de las metas y los recursos aplicados.

Para ello será necesario construir indicadores y modos de gestión que resulten eficaces y transparentes, facilitando de este modo el acceso a los datos y la confiabilidad en los mismos y permitiendo la toma de decisiones oportuna.

