



SECTOR: Social

GRUPO: Vivienda

**NOMBRE: Aportes para la definición de
Lineamientos Programáticos en Vivienda**

Nota: el presente es un trabajo académico que representa la opinión de sus autores; la Fundación Wilson Ferreira Aldunate no asume posición al respecto aunque fomenta su publicación y distribución como aporte al debate nacional y a la búsqueda de consensos y acuerdos entre todas las fuerzas políticas.

Vivienda: Lineamientos estratégicos

1. La situación actual

1.1. Vivienda y protección social.

Por su impacto sobre la población y el territorio las políticas habitacionales son claves dentro de una estrategia de desarrollo nacional. Pero en particular **las políticas de vivienda importan en cuanto puedan favorecer o no el desarrollo de los hogares y las familias** cualquiera sea su condición y características.

Por esta razón, porque es indudable la incidencia del contexto habitacional en la vida de las personas y en el desarrollo de los nuevos hogares, **la política de vivienda debe concebirse como parte insoslayable de una estrategia de protección social**. El hábitat inadecuado incide sobre la salud, sobre el contexto educativo de niños y jóvenes y en particular sobre el desarrollo de los valores de las personas.

La política habitacional del gobierno progresista ha sido absolutamente deficitaria en tanto mecanismo de protección social. Las personas y familias de condición más humilde no han tenido respuesta alguna a sus demandas. Es necesario señalar con absoluta claridad que **el actual gobierno no instrumentó planes efectivos de vivienda para el conjunto de la población, pero especialmente para atender la situación de los más débiles**. En las áreas rurales y pequeñas localidades MEVIR continuó su acción, aunque a un ritmo muy menor en relación a pasadas administraciones. En las áreas urbanas el Programa de Núcleos Básicos Evolutivos fue desmantelado, al igual que el Programa de Post Obra y no fue sustituido por ningún otro orientado a los hogares de menores ingresos.

El gobierno ha sido incapaz de revertir o paliar la situación de los asentamientos informales, que siguen creciendo en las principales ciudades del país. Algunas estimaciones¹ señalan que para el año 2030, el 30% de la población de Montevideo vivirá en un asentamiento. De este modo la fractura social se

¹ Julio Villamide, Revista Propiedades.

profundiza y terminan fracasando otros programas sociales en la medida que el contexto de base es completamente inapropiado.

1.2. La crisis institucional y financiera del sector vivienda.

Durante el gobierno del Partido Nacional la Ley N° 16.112/91 se creó el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA), a los efectos de definir las políticas habitacionales y administrar el Fondo Nacional de Vivienda y Urbanización destinado a subsidiar total o parcialmente la demanda habitacional de los hogares con ingresos inferiores a 60 unidades reajustables.

En el actual período de gobierno ocurren dos hechos negativos para la política habitacional. Por un lado aumenta la burocracia institucional con la creación de la Agencia Nacional de la Vivienda, cuyos objetivos se superponen claramente a los del MVOTMA. Por otro la inversión real en vivienda disminuye y con la reforma tributaria, desaparece en los hechos la autonomía del Fondo Nacional de Vivienda que manejaba el MVOTMA. A fines de la década de los 90, el FNV estaba en el orden de los U\$S 120: anuales. Con el notorio aumento de los aportantes al BPS esta cifra se situaría hoy en un nivel muy superior. Actualmente en todo el quinquenio la inversión será de sólo U\$S 350: y ello incluye fondos destinados al BHU.

La reestructura del BHU y la creación de la Agencia Nacional de Vivienda es un engaño desde el punto de vista de “bajar costos”. Los funcionarios de la ANV provenientes del BHU y con el respaldo del corporativismo sindical de AEBU, mantienen sus privilegios como bancarios y se crea una injusta situación ante los funcionarios del MVOTMA que cumplirán tareas semejantes. A ello se suma el anuncio del propio Ministro Ing. Colacce, de declarar excedentarios a decenas de técnicos y funcionarios de la Dirección Nacional de Vivienda en el contexto de la nueva situación institucional. Desde el punto de vista político ello constituye una muestra más del carácter totalitario del gobierno en la medida que esto afectará notoriamente a personas de filiación nacionalista y colorada.

1.3. La desaparición del crédito público

A raíz de la crisis financiera del 2002, el financiamiento hipotecario en Uruguay prácticamente dejó de existir. Hasta ese momento, el BHU había otorgado más del 80% del crédito hipotecario a familias con ingresos superiores a 60 UR5, a tasas de interés subvencionadas y sin rigurosidad en los cobros. El Gobierno fijó como prioridades de la reestructuración del BHU e incentivar la participación del sector privado en el financiamiento de vivienda. Si bien ocurrió un notorio aumento de la oferta financiera de los Bancos Privados hacia los sectores de ingresos medios, la misma está lejos de sustituir al BHU. Por otra parte a partir del presente año y como consecuencia de la crisis financiera internacional ocurrió una retracción de la oferta de créditos y un aumento de las tasas de interés.

2. Lineamientos estratégicos

2.1. De carácter general:

Facilitar el acceso de la población a una mejora de su situación habitacional.

Se fortalecerá el rol del MVOTMA y se recreará el Fondo Nacional de Vivienda y Urbanización.

Este concepto supone que el MVOTMA debe atender al sector vivienda en toda su complejidad estableciendo un conjunto de instrumentos y programas que directa o indirectamente contribuyan a mejorar la situación habitacional de la población.

La política de vivienda debe considerar la construcción de viviendas pero también el problema del acceso y permanencia de los hogares en las mismas, el mejoramiento del stock existente y contribuir a aumentar la conexión a servicios básicos, especialmente saneamiento.

2.1. De carácter particular:

- **Lograr el máximo ajuste entre oferta y demanda**

La construcción de viviendas nuevas debe considerar estrictamente la demanda existente. Para establecer una mejor relación entre la oferta y la demanda de viviendas es necesario afinar un sistema de información que coordine los diferentes subsistemas (SIAV, MEVIR, cooperativas, viviendas para pasivos, etc.).

Para lo anterior se propone:

- Coordinar y mejorar el sistema de información con respecto a la demanda habitacional.
- Disponer de la información actualizada sobre las características físicas del stock de vivienda, tenencia y afectación del ingreso de los hogares
- Establecer directrices y prioridades para la ubicación de los Conjuntos Habitacionales de Interés Social en coordinación con las Intendencias Municipales.

- **Evitar el despoblamiento y utilizar el stock existente en las áreas centrales Montevideo y otras ciudades**

La mejora y conservación del stock supone repoblar las áreas urbanas existentes, estimulando el reciclaje y el aumento de la capacidad locativa de viviendas o locales originalmente destinados a otros usos por parte de los distintos ejecutores. En segundo lugar, implica aumentar y potenciar el sistema de créditos individuales destinado a mejorar las condiciones de habitabilidad de las viviendas ya sea por su ampliación, conservación y mantenimiento o conexión al la red de saneamiento.

Con este objetivo se propone:

- Implementar líneas de financiamiento que faciliten la realización de obras de refacción y ampliación en el stock existente.
- Implementar líneas de financiamiento que faciliten la realización de conexiones a la red sanitaria de viviendas del stock existente.
- Implementar programas que generen soluciones habitacionales por medio de la rehabilitación del stock existente.

- **Facilitar el acceso al mercado de alquileres de viviendas actualmente desocupadas.**

El arrendamiento constituye una vía adecuada para muchas familias que desean resolver su problema habitacional. Es necesario monitorear el mercado de alquileres, estudiando medidas que favorezcan el acceso al mercado de viviendas actualmente desocupadas, facilitando el acceso a las mismas a hogares que, estando en condiciones de pagar un alquiler, no disponen de garantías suficientes.

Con este objetivo se propone:

Redimensionar el actual Programa de Fondo de Garantía de Alquileres del MVOTMA.

- **Sanear la situación de titulación de conjuntos habitacionales públicos.**

Existen numerosos conjuntos habitacionales construidos por el Estado que hasta el momento en situación irregular desde el punto de vista notarial. Sus ocupantes, a pesar de haber pago o de estar pagando las cuotas de amortización de la vivienda que ocupan, no tienen posibilidades de acceder a los títulos de propiedad de las mismas.

Con este objetivo se propone:

- Trabajar conjuntamente con la Asociación de Escribanos del Uruguay un programa que orientado a atender los problemas de conjuntos habitacionales con problemas de titulación.

- **Prevenir la generación de asentamientos irregulares y el crecimiento desregulado e informal de las ciudades**

Mediante un sistema de lotes con servicios propuesto, se pretende canalizar el potencial autoconstructor de determinados hogares y prevenir que esta capacidad se vuelque a través de la ocupación ilegal y descontrolada de terrenos. El sistema prevé la entrega junto con el lote de una canasta de materiales y la asistencia técnica necesaria para la autoconstrucción o ayuda mutua.

- **Redefinir la política de regularización de asentamientos**

La política de regularización de asentamientos que desarrolla el Programa de Integración de Asentamientos Irregulares (PIAI) es equivocada en la medida que falla en los mecanismos de prevención. El proceso es perverso en la medida que termina por alentar la ocupación a la espera de una eventual regularización. El PIAI debe reestructurarse completamente a los efectos de solucionar los profundos problemas de funcionamiento que posee.

- **Evaluar el sistema de viviendas para la población pasiva y realizar una apertura en la oferta de soluciones**

En relación a la vivienda para pasivos, se procura coordinar con el Banco de Previsión Social ampliar la oferta de soluciones.

- **Favorecer el arraigo de la población en el medio rural**

Se propone retomar el apoyo económico a MEVIR, procurando potenciar las líneas de programa que esta institución ya desarrolla. En relación a las áreas rurales se

plantea como especial prioridad la vivienda dispersa y productiva. Respecto a las pequeñas y las medianas localidades del interior se busca lograr un mejor aprovechamiento de la infraestructura de servicios existente, utilizando predios situados en las áreas ya amanzanadas, contribuyendo de esta manera a densificar y potenciar a las localidades en su conjunto.

- **Apoyar el desarrollo integral de los conjuntos habitacionales**

La actual administración eliminó el Programa Post Obra que apuntaba al desarrollo integral de los conjuntos habitacionales. Se propone reestablecerlo en coordinación con otros programas de protección social.

- **Racionalización tributaria del sector.**

A tal efecto se propone:

- Eliminar definitivamente el ITP en la primera venta, como ya se ha eliminado para el BHU, creando una competencia desleal con los privados.
- Racionalizar el Aporte unificado de la construcción, creando una comisión a esos efectos con la participación de la Asociación de Promotores privados de la Construcción (APPCU) y la Cámara de la Construcción del Uruguay.
- **Desarrollar los sistemas de calidad y de evaluación en la producción de viviendas.**

Se implementará un sistema para la mejora continua de la gestión de calidad en el sector de la construcción. También se desarrollará la investigación, evaluación, certificación y difusión de los sistemas constructivos existentes y a aquellos a incorporar al sector de la construcción.

Para lo anterior se propone:

- Participar en el desarrollo de la implantación del sistema de calidad en el sector de la construcción.
- Implantar el Sistema de Calidad en la Dirección Nacional de Vivienda, bajo la norma ISO 9000:97 y sus eventuales modificaciones, para la mejora continua de la gestión de calidad.
- Propender a que las Empresas Constructoras que participan en el sistema de producción de viviendas hayan integrado al programa de implantación del Sistema de Calidad.