

Plan Quinquenal de Vivienda 2020-2024



Ministerio
de Vivienda y
Ordenamiento Territorial

Plan estratégico “Entre Todos”

En el marco de la gestión de esta nueva Administración es voluntad establecer soluciones habitacionales integradas y transversales que permitan en nuestro programa “Entre Todos” alcanzar Políticas de Estado para ser ejecutadas en el quinquenio 2020 – 2024.

El mismo busca alcanzar al mayor número de soluciones habitacionales en este período con la visión de un hábitat integrado.

Apunta específicamente a la interacción de todos los Ministerios, Organismos Públicos, Entes Autónomos, Intendencias, Organismos Descentralizados y OPP, con acciones coordinadas para combatir la emergencia habitacional del país.

El Alcance Social del Plan se enfocará a los quintiles más bajos, considerando especialmente a los que se encuentran en mayor estado de vulnerabilidad o con problemáticas para acceder a una vivienda propia.

La diversidad de la población objetivo apuntará tanto a los Núcleos Familiares con integrantes discapacitados y/o Personas con capacidades diferentes a cargo, los Jóvenes y Jubilados, a los Funcionarios Públicos, a las Cooperativas en sus diferentes modalidades y en especial a las Personas en situación de extrema vulnerabilidad en asentamientos o instalados en áreas precarias.

Las modalidades de abordaje podrán ser a través del uso de todas las herramientas disponibles para lograr los objetivos que se propone esta administración.

A través del Fondo de Nacional de Vivienda se procurará fortalecer los actuales instrumentos como PMB, Plan Nacional de Relocalizaciones, Plan Juntos, las Licitaciones para Activos y Pasivos, los llamados a Cooperativas y los Convenios Institucionales y con Intendencias.

Las herramientas para lograr estos objetivos podrán ser tan variadas tales como el Fideicomiso, las Garantías y Subsidios de Alquiler, la Autoconstrucción y el Alquiler con opción a compra.

A todo esto se irá sumando nuevas estrategias que puedan mejorar las oportunidades para que estos alcancen el objetivo interinstitucional de la vivienda propia.

**MINISTERIO DE VIVIENDA Y
ORDENAMIENTO TERRITORIAL**

Prólogo

El presente Plan Quinquenal de Vivienda se concibe tomando en cuenta los lineamientos generales en materia de vivienda y demás aspectos de políticas sociales vinculadas, que surgen del “Compromiso Por el País” ⁽¹⁾, asumido por los líderes de la Coalición de Gobierno.

El Artículo 45 de la Constitución establece:

“Todo habitante de la República tiene derecho a gozar de vivienda decorosa. La ley propenderá a asegurar la vivienda higiénica y económica, facilitando su adquisición y estimulando la inversión de capitales privados para ese fin.”

En este sentido el Plan aportará un conjunto de instrumentos que permitan alcanzar una solución habitacional a amplios sectores de la población. Se promoverá el acceso a la vivienda atendiendo nuevas modalidades de crédito, la reducción de costos, la incorporación de nuevos sistemas constructivos, la generación de nuevos mecanismos de alquiler y la promoción de la ayuda mutua y de la autoconstrucción, impulsando el desarrollo de ciudades accesibles ⁽²⁾, sostenibles ⁽³⁾, sustentables ⁽⁴⁾ y respetuosas del ambiente.

El Plan Quinquenal de Vivienda es el marco de acción que se da el Sistema Público de Vivienda (SPV) contemplando enfoques y particularidades de los beneficiarios a atender por las distintas instituciones que lo integran. El SPV es el conjunto de las siguientes instituciones públicas lideradas por el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MVOT):

- Dirección Nacional de Vivienda (DINAVI)
- Dirección Nacional de Integración Social y Urbana
- Agencia Nacional de Vivienda (ANV)
- Plan Nacional de Integración Socio Habitacional - Juntos
- Programa de Mejoramiento de Barrios (PMB)
- MEVIR – “Dr. Alberto Gallinal Heber”
- Banco Hipotecario del Uruguay (BHU)

La Dirección Nacional de Vivienda (DINAVI) ejerce la rectoría de la política en su diseño, implementación y evaluación haciendo efectivo el acceso y la permanencia a la vivienda adecuada para todos los sectores de población, en forma integral y articulada con el ordenamiento territorial y con el conjunto de las políticas sociales.

La Ley N° 19.889 de Urgente Consideración ⁽⁵⁾, promulgada el 10 de julio de 2020, crea la Dirección Nacional de Integración Social y Urbana (DINISU), en la órbita del MVOT, y coordina la acción conjunta del Plan Nacional de Integración Socio Habitacional - Juntos, el Programa de Mejoramiento de Barrios y el Plan Nacional de Relocalización.

⁽¹⁾ Documento en PDF en el siguiente enlace: <https://275rzy1ul4252pt1hv2dqyuf-wpengine.netdna-ssl.com/wp-content/uploads/2019/11/compromiso.pdf>

⁽²⁾ Las ciudades accesibles son aquellas que apuntan a eliminar todo tipo de barrera arquitectónica que dificulte la movilidad de personas con discapacidad.

⁽³⁾ Una ciudad sostenible es aquella que ofrece calidad de vida a sus habitantes sin poner en riesgo los recursos, ya que vela también por el bienestar de la humanidad futura y procura la justicia social.

⁽⁴⁾ Una ciudad sustentable se define como aquella ciudad donde existe una adecuada movilidad, ahorro de energía y de recursos hídricos, disminución de la contaminación auditiva y creación de espacios públicos agradables donde haya áreas verdes con una gran funcionalidad.

⁽⁵⁾ Ley de Urgente Consideración - SECCIÓN IX - NORMATIVA SOBRE LA EMERGENCIA EN VIVIENDA - CAPÍTULO I - FORTALECIMIENTO DEL MINISTERIO DE VIVIENDA Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL.

Esta Dirección propondrá las políticas de regularización y de prevención de formación de asentamientos irregulares, incorporándolos al tejido urbano y dotándolos de los servicios de infraestructura vial, saneamiento, agua potable por cañería y conexión regular a la red de energía eléctrica.

Cabe señalar que se amplía el marco de actuación de MEVIR ⁽⁶⁾ a los centros poblados del interior del país menores a quince mil habitantes y en el caso de emergencia de vivienda declarada por el Poder Ejecutivo, a las zonas urbanas y suburbanas de todo el país.

En función de las necesidades de la población, de la realidad de los hogares y de los recursos disponibles se han estimado las metas que cuantifican el Plan Quinquenal 2020 – 2024 y que se desarrollarán a través de las distintas soluciones habitacionales que el Plan propone.

El concepto de déficit habitacional cuantitativo y cualitativo que se desarrolla en el capítulo correspondiente, se trabajó en el PQV 2015 – 2019 y se construyó en DINAVI con algunas pautas internacionales, y con los resultados del censo de población del 2011.

Posteriormente y en coordinación con el UNFPA, se elabora el Atlas Sociodemográfico y de la Desigualdad del Uruguay ⁽⁷⁾, que describe y analiza la situación demográfica y poblacional, con un enfoque territorial de las desigualdades que integra el procesamiento de los datos del Censo 2011.

Uno de los indicadores que se destacan en este Atlas es el de las NBI (Necesidades Básicas Insatisfechas), que incluye necesidades en materia de vivienda, será el parámetro tomado en cuenta en este Plan para dimensionar el alcance de la política y las proyecciones posibles. Ese índice incluye las siguientes dimensiones: materialidad, espacio habitable, espacio apropiado para cocinar, las que se combinan con las de abastecimiento de agua potable, la disponibilidad de servicio higiénico, energía eléctrica, tenencia, entre otras.

Debemos tener en cuenta que los problemas habitacionales no son estáticos y dependen de la conformación de los núcleos familiares lo que se correlaciona con la dinámica de los hogares; este aspecto ha sido considerado en el establecimiento de las NBI como unidad de medida.

Por último consideramos de suma importancia recuperar y jerarquizar el espacio público por lo se entiende relevante integrar un ordenamiento territorial que garantice la sustentabilidad y la sostenibilidad de las ciudades, en un marco de cuidado y conservación del ambiente.

Finalmente, agradecemos a la Ministra Dra. Irene Moreira, a las demás autoridades del MVOT, a los colaboradores y a los funcionarios que han trabajado en forma profesional y comprometida con este Plan Quinquenal.

A todos ellos muchas gracias.

Arq. Jorge A. PERINI
Director Nacional de Vivienda
Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial

⁽⁶⁾ Ley de Urgente Consideración - CAPÍTULO III - AMPLIACIÓN DEL ÁMBITO DE ACTUACIÓN DE MEVIR.

⁽⁷⁾ Instituciones participantes: INE, Programa de Población FCS – UDELAR, IECON – UDELAR, MIDES, Comisión Sectorial de población (que el MVOTMA integra) y UNFPA. Información de los fascículos en la web: <http://www.ine.gub.uy/atlas-sociodemografico>

Índice

Plan estratégico “Entre Todos”	2
Prólogo.....	3
1. Introducción.....	6
2. La gestión de DINAVI 2015 – 2019	7
2.1 Principales resultados.....	8
2.2 Nuevas soluciones habitacionales	11
2.3 Política nacional de alquileres	32
2.4 Programa Mejoramiento de Barrios.....	34
3. La política habitacional en el Uruguay: la construcción de una política de Estado.....	36
3.1 Hitos de la Política habitacional en el Uruguay	41
3.2 Los déficits habitacionales a lo largo de los planes quinquenales	43
3.3 Sobre el déficit de vivienda en clave urbana	44
3.4 El déficit y el cambio demográfico.....	45
3.5 Conceptos centrales de documento de ONU Hábitat con referencias al trabajo de MINURVI (2015).....	46
4. Elementos para el diagnóstico de la problemática habitacional.....	55
4.1 Contexto económico.....	55
4.2 Caracterización de la situación de la vivienda en Uruguay	58
4.3 Contexto demográfico	61
4.3 Situación de la problemática de vivienda en Uruguay	64
5. Objetivos para el quinquenio 2020 – 2024.....	83
5.1 Objetivo general	84
5.2 Objetivos específicos	84
5.3 Lineamientos transversales	91
6. Metas 2020 - 2024.....	92
6.1 Fuentes de financiamiento y crédito presupuestal	92
6.2 Programas Habitacionales	95
Bibliografía.....	98
Anexos	99

1. Introducción

El Plan Quinquenal de Vivienda 2020 – 2024 está organizado en cinco capítulos. El primero aborda una descripción de la gestión 2015 – 2019 de la producción habitacional, no solo en términos cuantitativos sino que también incluye, en algunos casos, una descripción de las características arquitectónicas y urbanas así como también de la población a la cual han sido destinadas las soluciones.

El segundo capítulo consiste en una recopilación de los principales aportes de cada plan quinquenal desde el primero para el período 1991 – 1994 hasta el último para los años 2015 - 2019 y de los hitos en la construcción de la política, registrados a lo largo de estos años.

El análisis de la información disponible a nivel país aplicado a la temática de este plan, surge del procesamiento de la Encuesta Continua de Hogares de los años 2010 a 2019 y es un diagnóstico de la situación de los hogares en términos de vivienda adecuada. El tercer capítulo aporta una descripción de los problemas habitacionales de los hogares así como la dimensión de los mismos para el total del país y la tendencia de su distribución en el territorio nacional, en el marco de las Necesidades Básicas Insatisfechas.

En el cuarto capítulo se presentan los objetivos de la actual administración para la implementación de la política de vivienda y hábitat en el quinquenio 2020 – 2024, con sus correspondientes líneas estratégicas.

Finalmente, se plantean las metas cuantitativas para el quinquenio desagregadas por programa habitacional y modalidades de todo el Sistema Público de Vivienda.

2. La gestión de DINAVI 2015 – 2019

La gestión de DINAVI para el período 2015 – 2019 se enmarca en los objetivos definidos para dicho período. Éstos son:

- Diseñar e implementar programas habitacionales que contemplen la heterogeneidad de los hogares destinatarios y faciliten el acceso y la permanencia en la solución habitacional.
- Rehabilitar áreas degradadas del tejido formal e informal a través de acciones integrales desde la escala de la vivienda al espacio urbano, en consonancia con los planes locales de ordenamiento territorial.
- Revertir las situaciones de precariedad socio – habitacional de los sectores de mayor vulnerabilidad.
- Facilitar el acceso y la permanencia en la vivienda en la modalidad de alquiler.
- Desarrollar e implementar acciones y programas que fomenten la participación del sector privado en el aumento del stock habitacional en especial al destinado al mercado de alquileres.
- Mejorar la calidad de vida de la población que vive o trabaja en el medio rural, con énfasis en los sectores más vulnerables.

Los ejes transversales se vincularon a potenciar la utilización de áreas urbanas consolidadas y servidas para la implantación de vivienda así como también la articulación interinstitucional para desarrollar proyectos habitacionales integradores; fortalecer la política de acceso a tierras con todos los servicios; incluir el enfoque de derechos; consolidar la eficiencia energética en las políticas de vivienda y hábitat.

A su vez, DINAVI planteó mejorar las capacidades de gestión del MVOTMA para mejorar la calificación y profesionalización de los recursos humanos para optimizar su inserción e incidencia socio territorial.

2.1 Principales resultados

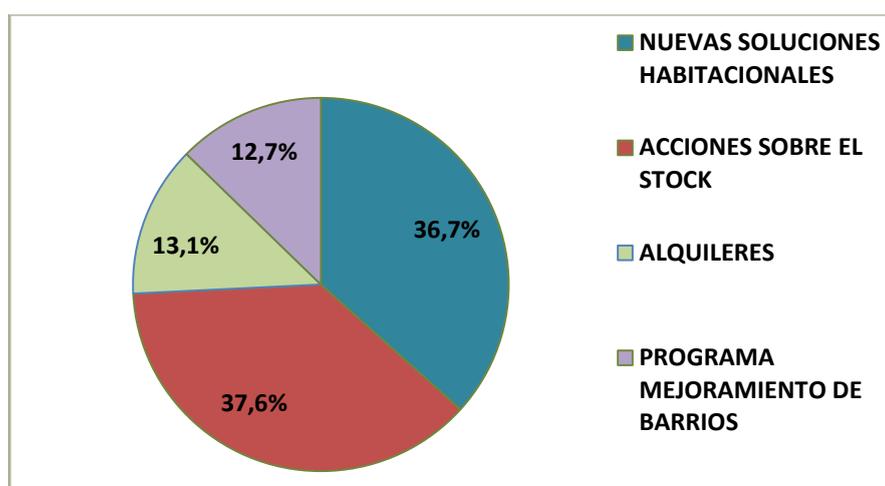
Entre los años 2015 y 2019 se finalizó un total de 53.250 soluciones habitacionales, el 33% son viviendas nuevas en distintas modalidades, el 48% acciones sobre el stock, el 16%, contratos de alquiler firmados a través del Fondo de Garantía de Alquileres y 2% corresponden a hogares beneficiarios de proyectos finalizados a través del Programa Mejoramiento de Barrios. Al finalizar el año 2019, hay un total de 21.827 soluciones habitacionales en ejecución, el 5% son a viviendas nuevas a través de distintas modalidades, el 11% acciones sobre el stock, aproximadamente el 39% corresponde a subsidios de alquiler para pasivos en cartera y el 38% son hogares beneficiarios de proyectos en distintas etapas de ejecución a través del Programa Mejoramiento de Barrios.

Cuadro 1: Soluciones Habitacionales terminadas y en ejecución por programas

PROGRAMAS	2015-2019		
	Terminadas	En ejecución	Terminadas y en ejecución
Nuevas soluciones habitacionales	17.660	9.873	27.533
Acciones sobre el stock	25.780	2.416	28.196
Alquileres	8.719	1.107	9.826
Programa Mejoramiento de Barrios	1.091	8.431	9.522
TOTAL SOLUCIONES MVOTMA	53.250	21.827	75.077

Fuente: División Evaluación-DINAVI-MVOTMA

Grafico 1: Distribución porcentual de viviendas terminadas y en ejecución por programa



Fuente: División Evaluación-DINAVI-MVOMTA

Cuadro 2: Soluciones habitacionales terminadas y en ejecución 2015–2019 por programa y modalidad

SOLUCIONES HABITACIONALES								
PROGRAMA	2015	2016	2017	2018	2019	2019	2015-2019 ⁸	
	Terminadas	Terminadas	Terminadas	Terminadas	Terminadas	En ejecución	Terminadas	Terminadas y en ejecución
NUEVAS SOLUCIONES HABITACIONALES	3.018	3.364	3.913	3.558	3.807	9.873	17.660	27.533
Cooperativas	1.273	1.173	1.659	1.487	1.876	6.890	7.468	14.358
Construcción de Viviendas	125	0	176	85	173	724	559	1.283
Construcción de Viviendas para BPS	30	32	51	87	215	84	415	499
Autoconstrucción asistida ⁹	189	654	409	618	503	586	2.373	2.959
Vivienda en pequeñas localidades	863	563	618	621	614	445	3.279	3.724
Préstamos/ subsidios para adquisición de vivienda	244	500	340	222	15	0	1.321	1.321
Relocalizaciones	294	442	660	438	411	1.144	2.245	3.389
Acciones sobre el stock	884	8.566	5.401	6.751	4.178	2.416	25.780	28.196
Préstamos y subsidios para refacción, mejora y ampliación	269	3.706	1.596	307	349	1.493	6.227	7.720
Mejora habitacional hogares extrema vulnerabilidad - Plan Juntos	272	276	248	1.346	174	749	2.316	3.065
Viviendas BPS	0	4.381	3.413	4.796	3.143	0	15.733	15.733
Reparaciones vivienda en pequeñas localidades	343	203	144	302	512	174	1.504	1.678
Alquileres	738	1.921	2.310	2.007	1.743	1.107	8.719	9.826
Contratos firmados – FGA	738	1.921	2.310	2.007	1.743	0	8.719	8.719
Subsidio de Alquiler para Pasivos	0	0	0	0	0	1.107	0	1.107
Programa Mejoramiento de barrios	141	0	729	12	209	8.431	1.091	9.522
Hogares Beneficiarios	141	0	729	12	209	8.431	1.091	9.522
TOTAL DE SOLUCIONES MVOTMA	4.781	13.851	12.353	12.328	9.937	21.827	53.250	75.077

Fuente: División Evaluación – DINA VI - MVOTMA

⁸ Estas dos columnas no se suman a las anteriores

⁹ Incluye Autoconstrucción en Terreno Público y Privado

A lo anterior se agrega la cantidad de préstamos otorgados a través del **Banco Hipotecario del Uruguay**¹⁰. En el quinquenio se otorgó un total de 6.481 préstamos hipotecarios y 54 créditos para refacción en todos los departamentos del país.

Asimismo, la **Agencia Nacional de Vivienda**¹¹ refaccionó y comercializó 1.930 viviendas, otorgó 4.746 préstamos para refacción, reestructuró 20.284 deudas escrituró 9.251 unidades. En el marco de la Ley 18.795, promovió 9.261 viviendas.

¹⁰ Información rendida en la Memoria 2019.

¹¹ Información rendida en la Memoria 2019.

2.2 Nuevas soluciones habitacionales

Cooperativas

La modalidad de construcción de viviendas a través de Cooperativas busca facilitar el acceso para los hogares a una solución habitacional a través del sistema cooperativo, en el marco de las leyes y reglamentos vigentes que lo regulan.

"Las cooperativas de vivienda son aquellas que tienen por objeto principal proveer alojamiento adecuado y estable a sus socios, mediante la construcción de viviendas por esfuerzo propio, ayuda mutua, administración directa o contratos con terceros, y proporcionar servicios complementarios a la vivienda."¹²

Características arquitectónicas y urbanas

A través de la modalidad de Cooperativas, se ha construido principalmente conjuntos con viviendas aisladas y apareadas, así como en tira, con edificaciones entre dos y tres niveles. Las primeras son aproximadamente un 60% mientras que las segundas rondan 24%.

Los conjuntos en bloques de no más de cinco niveles son un 10% y de torres 6%. Estas últimas son Cooperativas de ahorro previo en su totalidad.¹³

Los conjuntos tienen en promedio 32 viviendas de las cuales:

61% son de dos dormitorios

31% de tres dormitorios

8% de cuatro dormitorios

El metraje aproximado de las viviendas de dos dormitorios se encuentra entre los 50 y 57 m², el de las de tres dormitorios entre 60 y 70 m² y las de cuatro dormitorios entre 77 y 85 m². En estas últimas, en algunos casos, hay previsión para la construcción de un segundo baño.

¹² [Art. N° 117 Ley N° 18.407, Decreto Reglamentario N° 198/2012.](#)

¹³ **Tipologías:**

Torre: Edificio exento o entre medianeras, donde proporcionalmente predomina su altura

Bloque: Edificio, por lo general exento, donde proporcionalmente predomina su largo. Suelen ser de 3 a 5 niveles

En tira: Viviendas organizadas una al lado de la otra asociadas por sus medianeras

Apareadas: Viviendas organizadas de a pares, asociadas por una de sus medianeras

Aisladas: Viviendas aisladas

En términos generales, los conjuntos tienen una superficie total habitable que promedia los 1.913 m²; en cuanto a los niveles, el promedio es de 2,5. La mayoría de los conjuntos cuenta con salón de usos múltiples con una superficie promedio de 88 m².

Las cooperativas de vivienda, suelen implantarse en terrenos de gran tamaño. Entre los años 2012 y 2018, este programa consumió 253 hectáreas de suelo, lo que implica un promedio de superficie de terreno por cooperativa de 7.662 m²¹⁴. Todos estos conjuntos se implantaron en zonas con red de saneamiento y agua potable por cañería¹⁵, de acuerdo a la reglamentación vigente. En el caso de Cooperativas, se construye con una densidad promedio de 44 viviendas por hectárea.

La modalidad de construcción de vivienda nueva a través de Cooperativas es el que registra la mayor cantidad de viviendas terminadas y en ejecución, en últimos dos períodos (2010 – 2014 y 2015 – 2019).

Desde el año 2010¹⁶ se registra un crecimiento sostenido de las Cooperativas sorteadas. En el gráfico se observa la evolución a partir del cambio en la reglamentación¹⁷, que habilita el acceso universal al sistema cooperativo y garantiza la transparencia en la adjudicación de préstamos a través de dos sorteos anuales y adjudicaciones directas luego de participar en tres sorteos consecutivos.

Gráfico2: Cooperativas sorteadas por año



Fuente: División Evaluación- DINA VI- MVOTMA

¹⁴ 077 Ha

¹⁵ De acuerdo a la reglamentación vigente.

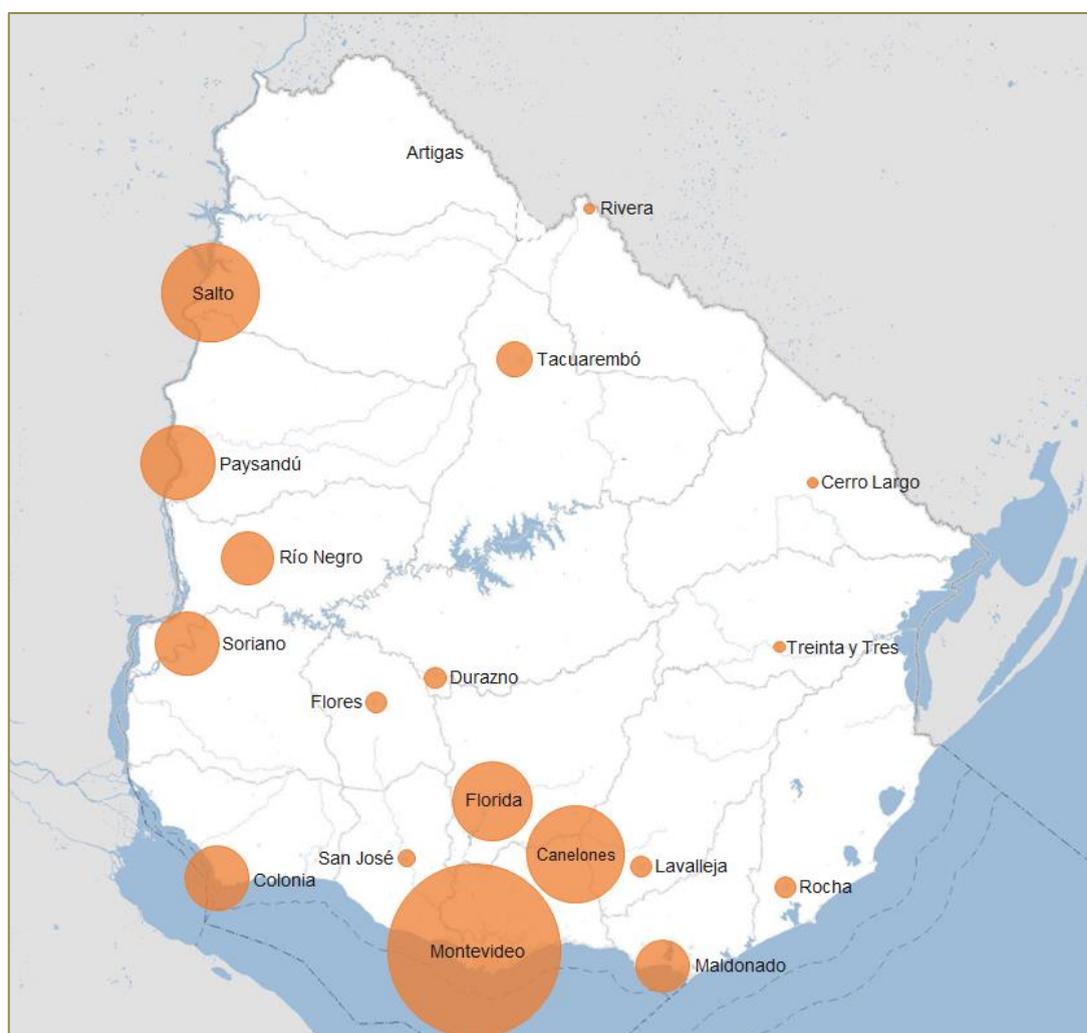
¹⁶ Año en el que se comienza a sistematizar esta información.

¹⁷ RM 5040/2008 (Expte. 2008/14000/4450) y RM 555/2011 (Expte. 2011/14000/4600).

De acuerdo a la información presentada en el cuadro 1, entre los años 2015 y 2019, se finalizaron obras en 213 cooperativas – 7.468 viviendas en todo el país, el 44% en el departamento de Montevideo y el 56 % en el interior del país.

Al 31 de diciembre del año 2019 había 215 cooperativas en construcción – 6.890 viviendas en todo el país; el 36% se ubican en Montevideo y 64% en el interior del país.

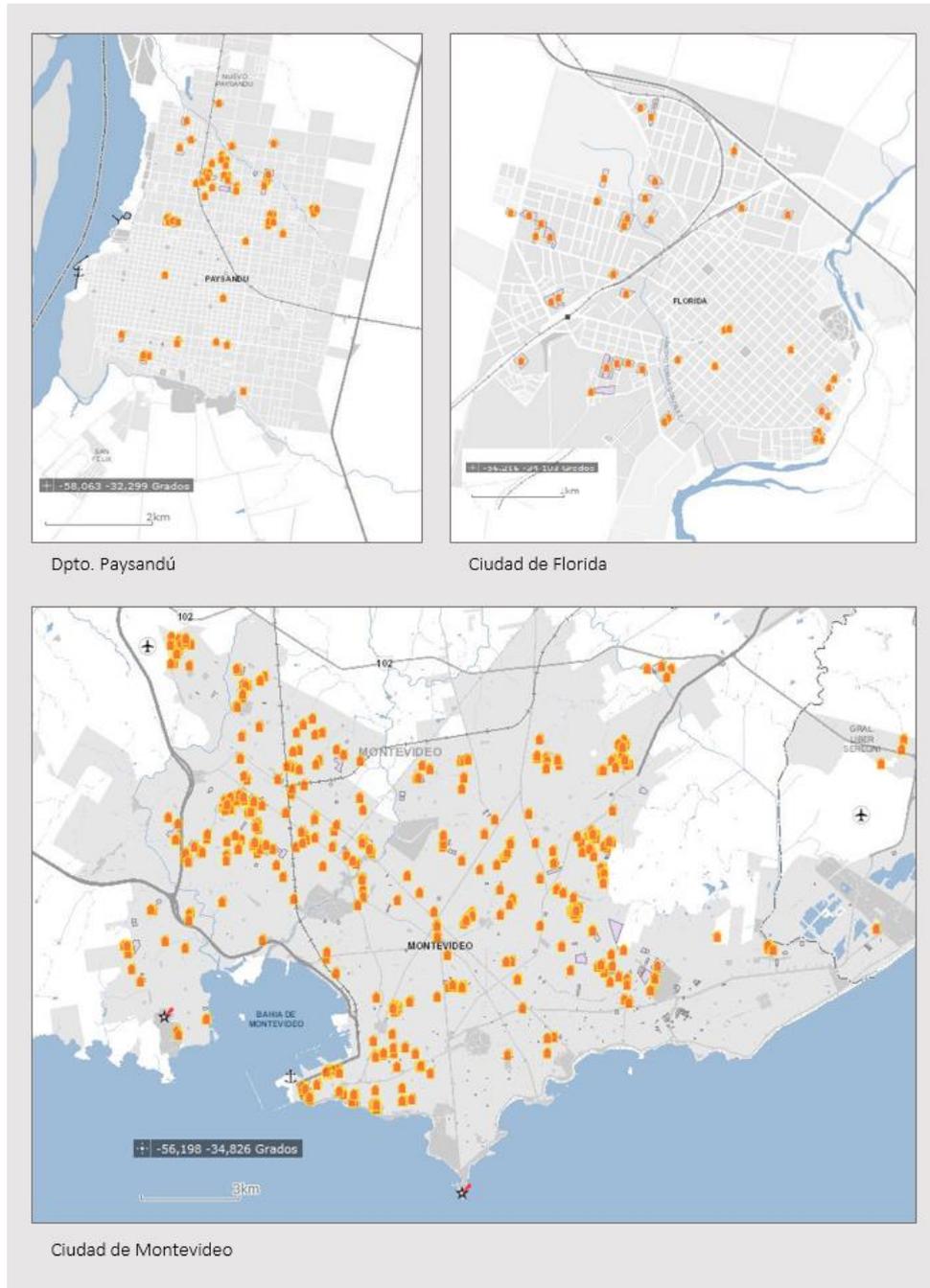
Mapa 1: Distribución de cooperativas a nivel nacional



Fuente: Elaboración propia en base a registros administrativos

El mapa 2 muestra la implantación de los conjuntos de cooperativas en tres localidades: ciudad de Paysandú, ciudad de Florida y Montevideo. En los tres casos se observa una gran cantidad de casos de predios de gran tamaño y localizaciones periféricas.

Mapa 2: Distribución de cooperativas en diferentes localidades



Fuente: SIT- Sistema de Información Territorial-DINOT- MVOTMA

Construcción de viviendas por el MVOTMA a través de licitaciones públicas

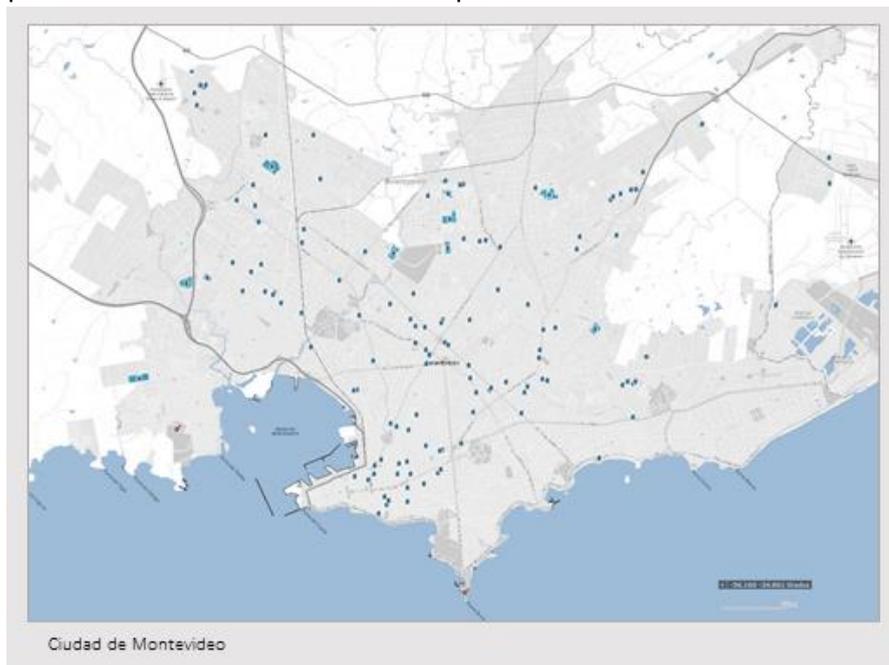
Esta modalidad está dirigida a hogares cuyos titular o titulares sean perceptores de ingresos y que tengan al menos un menor o persona con discapacidad a cargo. Además de estos requisitos, deben contar con un ahorro previo y tener capacidad de pagar una cuota mensual.

Entre los años 2015 y 2019, se han finalizado 559 viviendas bajo esta modalidad en los departamentos de Colonia, Durazno, Maldonado, Montevideo, Rocha, Salto y Tacuarembó. Al 31 de diciembre de 2019 había en ejecución 724 viviendas, 28 en departamento de Canelones 500 distribuidas en 11 CHs en el departamento de Montevideo, 40 en el departamento de Paysandú, 37 en el Departamento de Río Negro distribuidas en 2 CHs, 40 en el departamento de Salto, 39 en San José, 20 en el departamento de Soriano, 20 en el departamento de Soriano y 20 en el departamento de Tacuarembó.

Entre los años 2015 y 2019 se realizaron 28 llamados a licitación pública para la construcción de 1.179 viviendas en los departamentos de Canelones, Cerro Largo, San José, Colonia, Montevideo, Paysandú, Río Negro, Rocha, Salto y Tacuarembó.

Al finalizar el año 2019, había 16 proyectos en obra, 3 próximos a finalizar.

Mapa 3: Distribución de licitaciones públicas en Montevideo



Fuente: SIT- Sistema de Información Territorial-DINOT- MVOTMA

Descripción del perfil de la población destinataria

De acuerdo al procesamiento de los registros administrativos de DINAVI, que se ajustan a los requisitos para el acceso a esta modalidad, el tamaño medio de los hogares destinatarios es de 3 personas¹⁸. De estos hogares, el 97% tiene menores de edad a cargo.

El ingreso promedio de estos hogares es de 40,9 UR y en casi la mitad de los mismos hay 2 integrantes que perciben ingresos. El 95% de estos hogares se distribuyen en los quintiles de ingreso del 1 al 3 inclusive.

La mitad de los hogares que accedieron a esta modalidad eran arrendatarios, seguidos por los agregados (29%) y los ocupantes (9%).

Construcción de Viviendas por el MVOTMA para Pasivos a través de licitaciones públicas

Esta modalidad está dirigida a Pasivos que no cuentan con una solución habitacional y perciben una jubilación o pensión contributiva del BPS de hasta un máximo de 12 UR.

Las modalidades de acceso al programa son: vivienda para uso y goce y subsidio de alquiler.

Entre los años 2015 y 2019 fueron finalizadas 415 viviendas distribuidas en los departamentos de Florida, Lavalleja, Maldonado, Montevideo, Paysandú, Rivera, Salto, San José y Soriano¹⁹.

Al cierre del año 2019 hay 84 viviendas en construcción en los departamentos de Canelones, Colonia, Montevideo, y Treinta y Tres.

Entre los años 2015 y 2019 se realizaron 23 llamados a licitación pública para la construcción de 668 viviendas para pasivos en los departamentos de Artigas, Canelones, Colonia, Florida, Montevideo, Paysandú, Rivera, Salto, San José, Treinta y Tres y Tacuarembó. Al finalizar el año 2019, había 3 proyectos en obra.

¹⁸ Anexo 3.

¹⁹ En Sarandí Grande (Florida), Cardona (Soriano), Pueblo Lavalleja (Salto) y Mal Abrigo (San José), se realizaron en coordinación con MEVIR.

Características arquitectónicas y urbanas

La tipología de los conjuntos construidos por el MVOTMA a través de licitaciones públicas para hogares con perceptores de ingreso, menores o discapacitados a cargo, es principalmente de bloque y torre, 55% y 27% respectivamente aunque también hay un 18% de viviendas aisladas y apareadas.

El promedio de cantidad de viviendas de estos conjuntos es de 29 de las cuales:

- 16 % son de un dormitorio²⁰
- 48% de dos dormitorios
- 28% de tres dormitorios
- 0,2% de cuatro dormitorios²¹

El metraje aproximado de las viviendas de un dormitorio es entre 32 y 40 m², de las viviendas de dos dormitorios entre 50 y 57 m², de las de tres dormitorios entre los 57 y 70 m² y de las de cuatro dormitorios 75 y 85 m².

En términos generales, los conjuntos tienen una superficie total habitable promedio de 1291 m², y una altura promedio de cinco niveles.

La tipología de los conjuntos destinados a Pasivos es de bloque o torre, 82% y 18% respectivamente. El promedio de viviendas es de 23 por conjunto y todas son de un dormitorio, con un metraje entre 35 y 40 m².

Los conjuntos tienen una superficie total habitable promedio de 865 m², y una altura promedio de 5 niveles.

En cuanto al uso de suelo, entre los años 2012 y 2018, la modalidad de construcción de vivienda por el MVOTMA a través de licitaciones públicas consumió cuatro hectáreas de suelo.

En los conjuntos destinados a hogares con perceptores de ingresos, menores o discapacitados a cargo, la superficie promedio de los terrenos es de 2426 m² y se construye con una densidad promedio de 130 viviendas por hectárea. En el caso de los conjuntos para pasivos, el promedio es de 865 m² y la densidad promedio es de 325 viviendas por hectárea.

²⁰ Presentes en algunos conjuntos, no en todos. Cuando hay se destinan para Pasivos.

²¹ En los últimos llamados a licitación pública para la construcción de viviendas, no se incluyeron viviendas de cuatro dormitorios en los pliegos.

Alquiler con opción a compra

El alquiler con opción a compra es una modalidad que permite que hogares que no cuenten con ahorro previo, puedan acceder a una vivienda en propiedad a través del pago de un alquiler, por un período determinado de tiempo, finalizado el cual se toma como ahorro previo.

Las viviendas destinadas a esta modalidad son remanentes en conjuntos habitacionales o parte de conjuntos construidos a través de licitaciones públicas para hogares con perceptores de ingresos, menores o discapacitados a cargo.

Como estas soluciones habitacionales están dentro de la modalidad citada, no se incluyen en el cuadro 2, ya que se estarían duplicando las soluciones.

Entre los años 2015 y 2019, se asignaron 268 hogares a través de esta modalidad distribuidos en los departamentos de: Canelones, Colonia, Flores, Maldonado, Montevideo, Paysandú, Rivera, Rocha y Salto.

Descripción del perfil de la población destinataria

De acuerdo al procesamiento de los registros administrativos de DINAVI, que se ajustan a los requisitos para el acceso a esta modalidad, el tamaño medio de los hogares destinatarios es de 3,6 personas²². De estos hogares, el 92% tiene menores de edad a cargo.

El ingreso promedio de estos hogares es de 33,75 UR y en el 41% de los mismos hay 2 integrantes que perciben ingresos, seguidos por un 40% con un solo ingreso. El 99% de estos hogares se distribuyen en los quintiles de ingreso del 1 al 3 inclusive.

El 44% de los hogares que accedieron a esta modalidad eran arrendatarios, seguidos por los agregados (30%) y los ocupantes (5%).

²² Anexo 3.

Autoconstrucción Asistida

Autoconstrucción en Terreno Propio

La modalidad de Autoconstrucción en terreno propio está dirigida a hogares cuyo titular o titulares sean perceptores de ingresos y cuenten con un terreno en propiedad o cedido por un familiar²³.

El préstamo que se otorga es de hasta 250.000 UI a pagar hasta en 15 años con un interés y la posibilidad del subsidio a la cuota.

Cada hogar recibe asesoramiento por parte de un equipo técnico²⁴ durante el proceso de obra. A través de Autoconstrucción en terreno propio se han finalizado 1.246 obras en el período 2015-2019. Al finalizar el año 2019, se encontraban en ejecución 390 obras en distintos departamentos del país.

Características arquitectónicas y urbanas

La modalidad Autoconstrucción Asistida habilita la construcción de vivienda en un predio privado con plano de vivienda económica del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente o de las Intendencias Departamentales.

La tipología de vivienda que caracteriza esta modalidad en casi la totalidad de los casos es de vivienda aislada, dentro de las cuales:

- 59% son de dos dormitorios
- 37% de tres dormitorios
- 3% de cuatro dormitorios

El metraje promedio de las viviendas de dos dormitorios es de 58 m², el de tres dormitorios de 70 m², y el de cuatro dormitorios de 78 m². Las viviendas son en su mayoría de un 1 nivel, aunque se registran algunos casos aislados de 2 niveles.

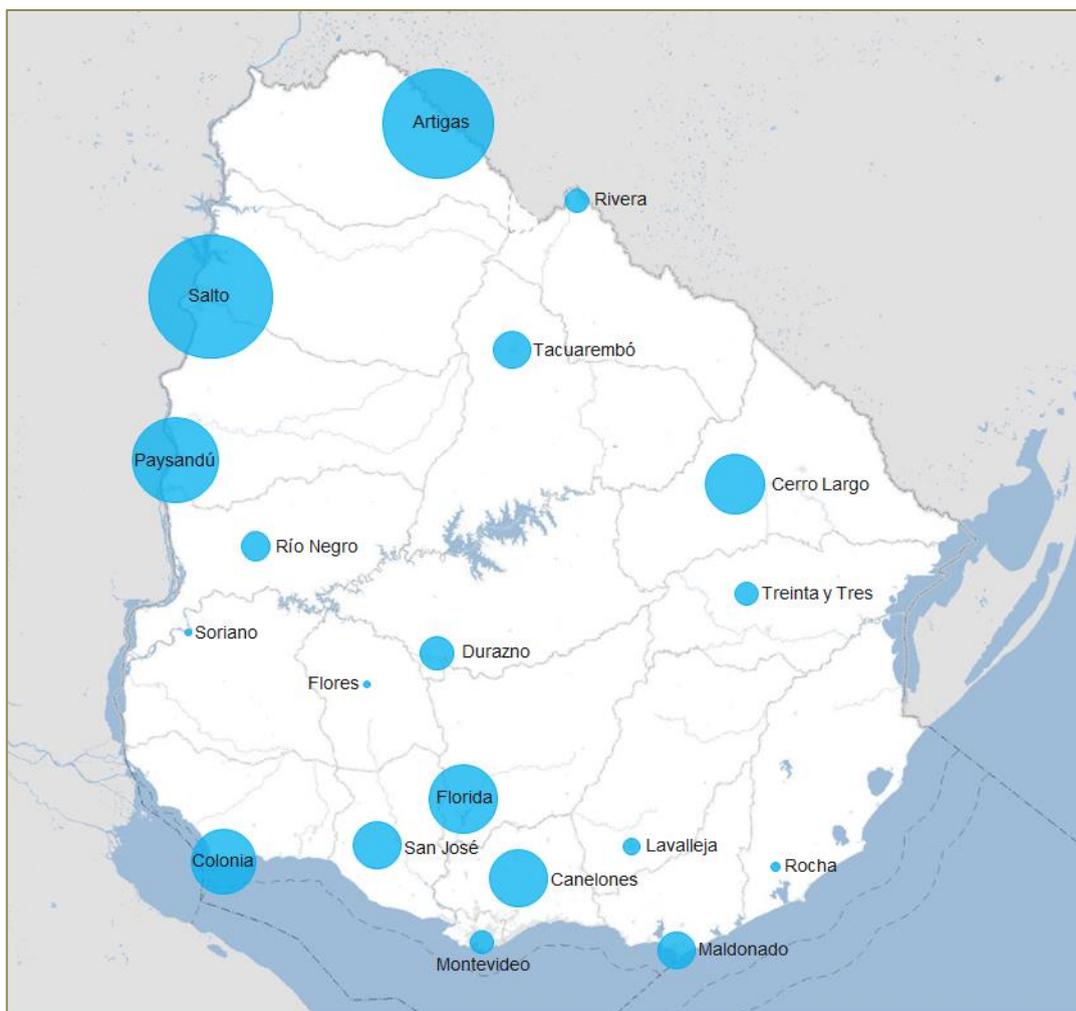
En términos generales, las viviendas se implantan en terrenos de 505 m² de superficie promedio, lo que significó un consumo de suelo de 61 hectáreas entre los años 2012 y 2018 y una densidad habitacional de 18 viviendas por hectárea. A nivel de infraestructuras urbanas, un 32% cuenta con conexión a colector, y un 68% con pozo negro individual²⁵.

²³ Hasta en segundo grado de consanguinidad

²⁴ Arquitecto/a, Trabajador/a social, Idóneo en construcción.

²⁵ Habilitado por reglamento operativo.

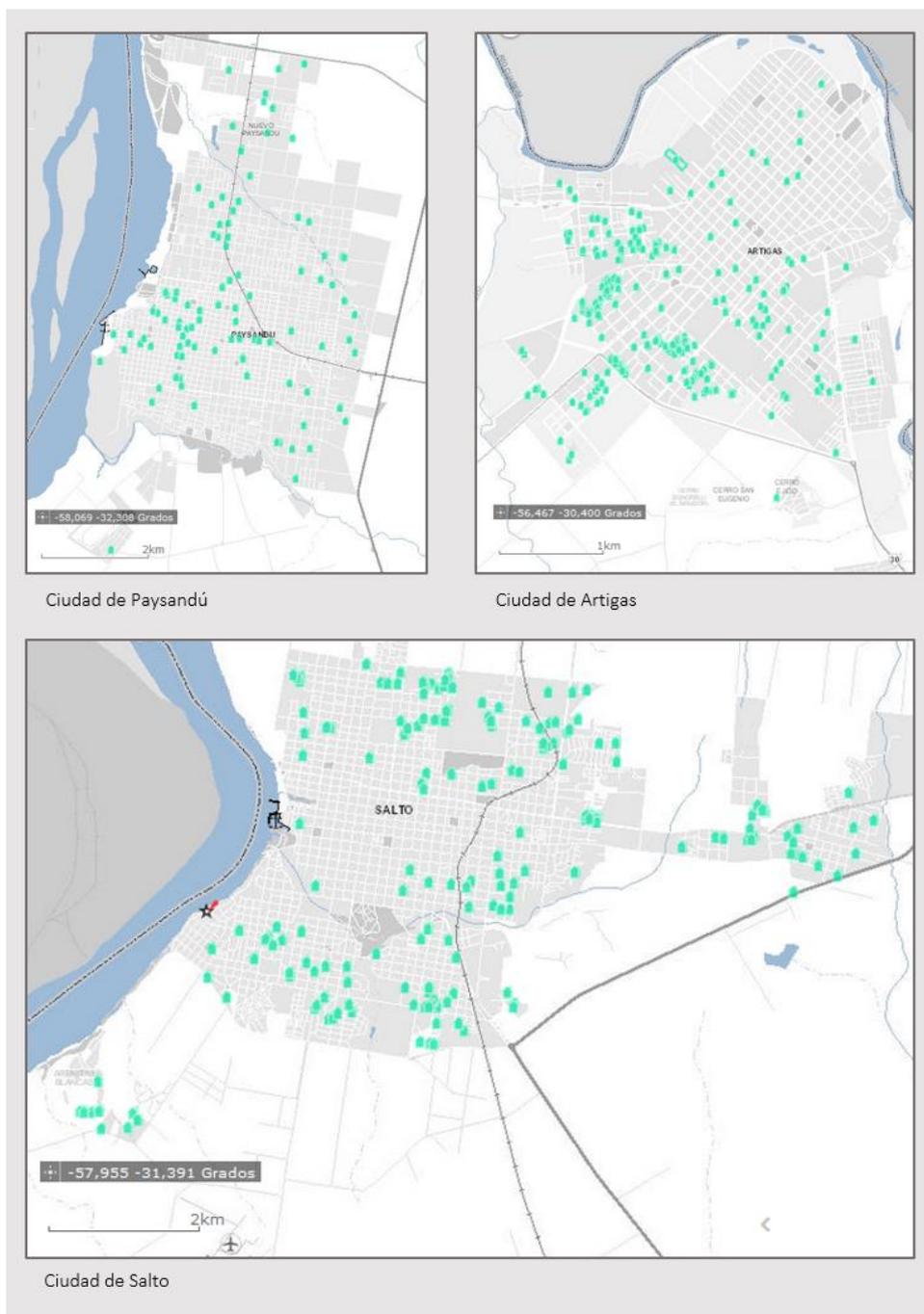
Mapa 3: Distribución de autoconstrucción asistida a nivel nacional



Fuente: Elaboración propia en base a registros administrativos

El mapa 4 muestra la implantación de los conjuntos de autoconstrucción asistida en terreno propio en tres localidades: ciudad de Paysandú, ciudad de Artigas y ciudad de Salto. En los tres casos se observan predios que presentan tamaños característicos dentro de la trama de las ciudades, localizados de forma dispersa.

Mapa 4: Distribución de autoconstrucción asistida en diferentes localidades



Fuente: SIT- Sistema de Información Territorial-DINOT- MVOTMA

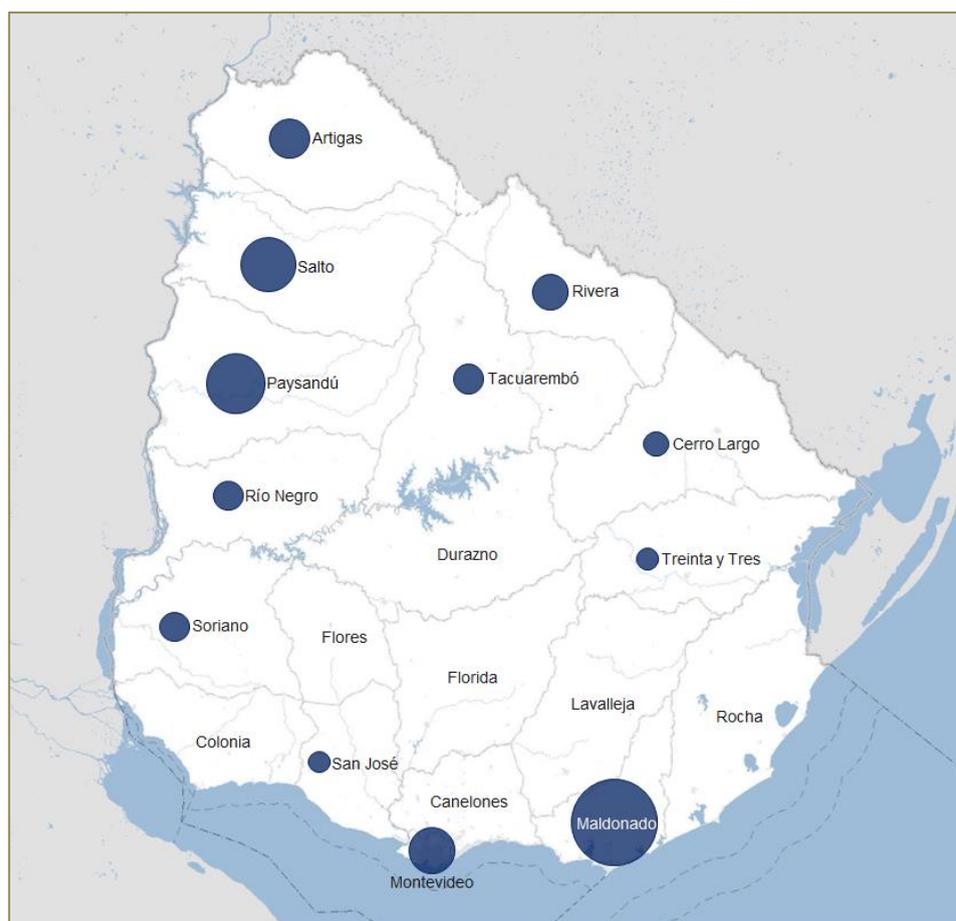
Autoconstrucción en Terreno Público

La modalidad en terreno público se ejecuta a través de convenios con las Intendencias Departamentales. Desde el año 2010, el MVOTMA firmó un total de 36 convenios con Intendencias departamentales para la construcción de viviendas nuevas, de los cuales 8 fueron firmados entre los años 2015 y 2019.

Del total de convenios en gestión hay 26 finalizados entre los años 2015 y 2019 y a fines de 2019 había 4 convenios en ejecución.

El total de viviendas finalizadas bajo esta modalidad entre los años 2015 y 2019 ascienden a 1.117, y a fines del año 2019 hay 196 en ejecución.

Mapa 5: Distribución de autoconstrucción en terreno público a nivel nacional



Fuente: Elaboración propia en base a registros administrativos

Vivienda rural y pequeñas localidades

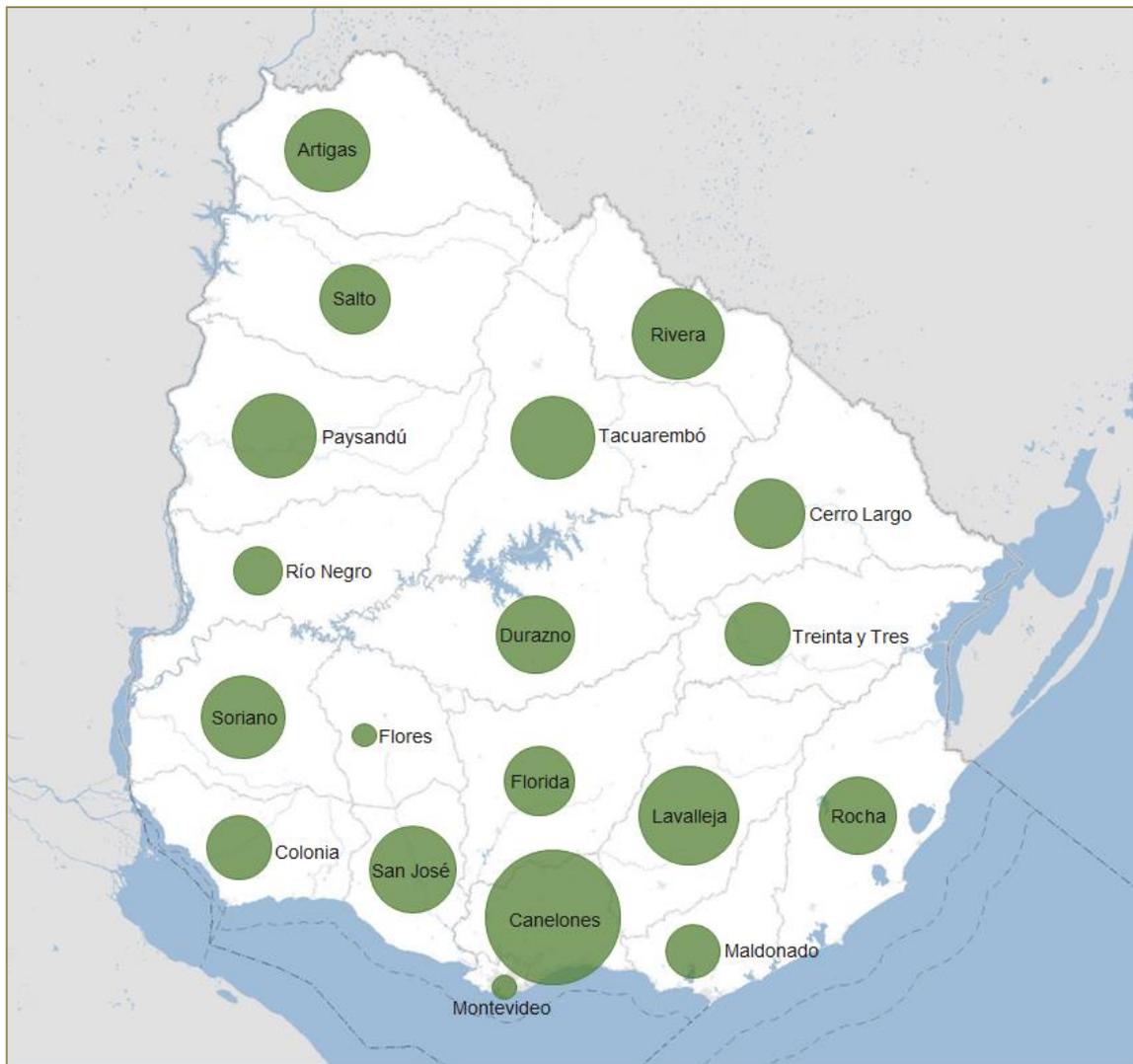
MEVIR es una persona pública de derecho privado, creada por ley en 1967 por del Dr. Alberto Gallinal con el objetivo de erradicar la vivienda insalubre del asalariado rural. Con los años MEVIR extendió su trabajo a asalariados rurales como a pequeños productores familiares de bajos recursos, facilitando no sólo la construcción o refacción de viviendas sino también edificaciones productivas, servicios comunitarios e infraestructura.

En este sentido, implementa un sistema de acceso a la vivienda adecuado al medio rural y basado en un concepto integral de hábitat según el cual la vivienda es un elemento dentro de un sistema complejo donde interactúan equilibradamente varios factores: el territorio, la producción de bienes y servicios, el ser humano en comunidad, los servicios comunitarios y las infraestructuras físicas²⁶.

Desde el año 2015 al 31 de diciembre de 2019 MEVIR finalizó 3.279 intervenciones que incluyen viviendas nucleadas, unidades productivas y otras construcciones tales como merenderos o escuelas. Al cierre del año, hay 445 unidades de construcción en ejecución. El detalle de la ejecución de MEVIR en el período de referencia se encuentra disponible en la publicación: "Memoria para el futuro" MEVIR El Camino recorrido 2015 – 2020, disponible en: <http://www.mevir.org.uy/index.php/institucional/documentos/item/230-memoria-quinquenal>

²⁶ Disponible en: <http://www.mevir.org.uy/index.php/institucional/sobre-mevir>. Fecha de consulta: 26 de julio de 2020.

Mapa 6: Distribución de la intervención de MEVIR a nivel nacional



Fuente: Elaboración propia en base a registros administrativos.

Préstamos con subsidios para la adquisición de vivienda en el mercado

Los préstamos otorgados para la adquisición de vivienda en el mercado entre los años 2015 y 2019 se han concretado bajo dos modalidades: Préstamos FONAVI y Crédito Hipotecario con Subsidio a la cuota.

Préstamos FONAVI

Se trata de un préstamo para compra de vivienda disponible en el mercado inmobiliario. Quienes se inscriben y resulten beneficiados reciben un préstamo por el valor de tasación establecido con subsidio en la cuota. El valor máximo de tasación de la vivienda será establecido en cada llamado.

Las personas adjudicatarias podrán hacer uso del beneficio en el departamento en donde se inscribieron, y en el caso de la región metropolitana en los departamentos limítrofes con Montevideo: San José y Canelones. Quienes reciben el beneficio serán quienes seleccionen la vivienda entre las que ofrece el mercado, ajustada al valor de tasación establecido para cada llamado.

Descripción del perfil de la población destinataria

De acuerdo al procesamiento de los registros administrativos de DINAVI, que se ajustan a los requisitos para el acceso a esta modalidad, el tamaño medio de los hogares destinatarios es de 2,7 personas²⁷. De estos hogares, el 64% tiene menores de edad a cargo.

El ingreso promedio de estos hogares es de 36 UR y en casi la mitad de los mismos hay 2 integrantes que perciben ingresos, seguidos por un 28% con un solo ingreso. El 89% de estos hogares se distribuyen en los quintiles de ingreso del 1 al 3 inclusive.

Más de la mitad de los hogares que accedieron a esta modalidad eran arrendatarios, seguidos por los agregados (29%) y los ocupantes (6%).

²⁷ Anexo 3.

Crédito Hipotecario con subsidio a la cuota

Esta modalidad permite acceder a un préstamo de hasta el 90% del valor de la vivienda con subsidio a la cuota. Las viviendas disponibles son las construidas al amparo de la Ley N° 18.795 que los inversores destinan para llamado público a través del MVOTMA.

Ambas modalidades están dirigidas a personas solas, familias y parejas con o sin menores a cargo, con variantes según los requisitos de los distintos llamados.

En el transcurso de esta gestión 1.321 familias han accedido a la compra de una vivienda en el mercado, a través de préstamos con subsidio a la cuota en dos modalidades: Préstamo FONAVI con subsidio a la cuota y Crédito Hipotecario con subsidio a la cuota.

Descripción del perfil de la población destinataria

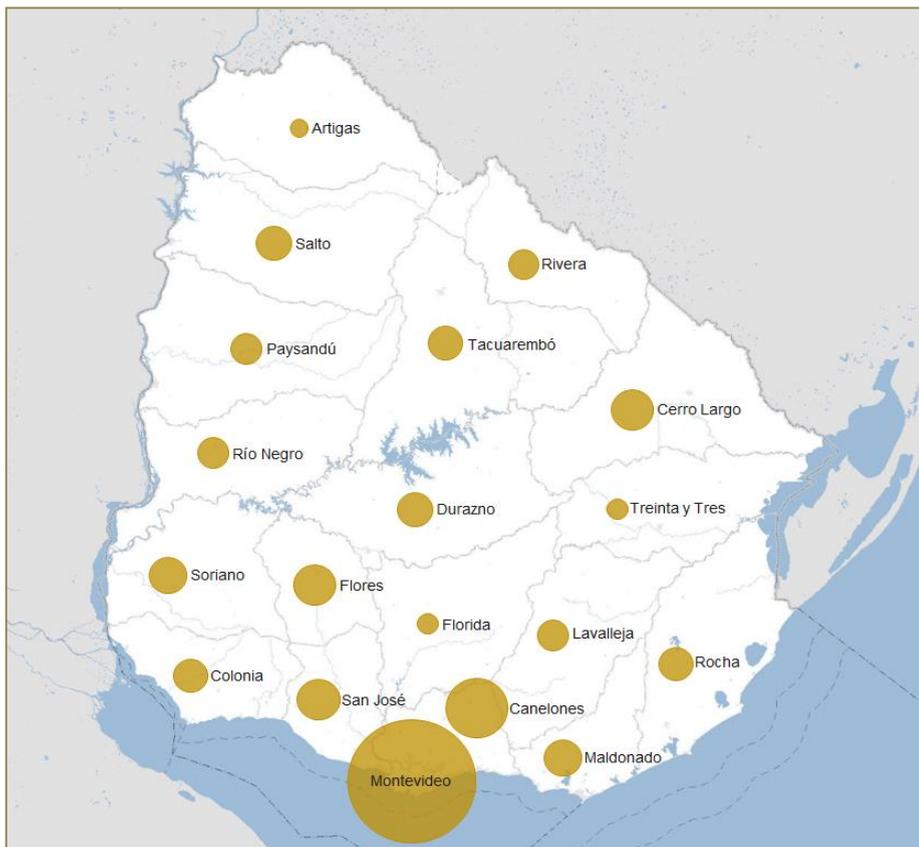
De acuerdo al procesamiento de los registros administrativos de DINAVI, que se ajustan a los requisitos para el acceso a esta modalidad, el tamaño medio de los hogares destinatarios es de 1,8 personas²⁸. De estos hogares, el 76% no tiene menores de edad a cargo.

El ingreso promedio de estos hogares es de 54 UR y en la mitad de los mismos hay 2 integrantes que perciben ingresos, seguidos por un 38% con un solo ingreso. El 87% de estos hogares se distribuyen en los quintiles de ingreso 3 y 4.

Más de la mitad de los hogares que accedieron a esta modalidad eran arrendatarios, seguidos por los agregados (28%) y los ocupantes (9%).

²⁸ Anexo 3.

Mapa 7: Distribución de préstamos y subsidios para adquisición de vivienda a nivel nacional



Fuente: Elaboración propia en base a registros administrativos

Relocalizaciones – Plan Nacional de Relocalizaciones (PNR)

El objetivo de este plan es relocalizar población asentada en terrenos inundables o contaminados con el fin de revertir procesos de segregación social y fragmentación territorial.

Los proyectos están diseñados para atender de forma integral a población en situación de extrema vulnerabilidad acompañando los procesos de desarraigo y arraigo de las personas en coordinación con otros programas sociales para la atención de situaciones de especial vulnerabilidad.

El Plan Nacional de Relocalizaciones es un lineamiento estratégico del Plan Quinquenal de Vivienda 2010 – 2014 y es en ese período donde se le da un marco reglamentario para su implementación²⁹. Desde ese

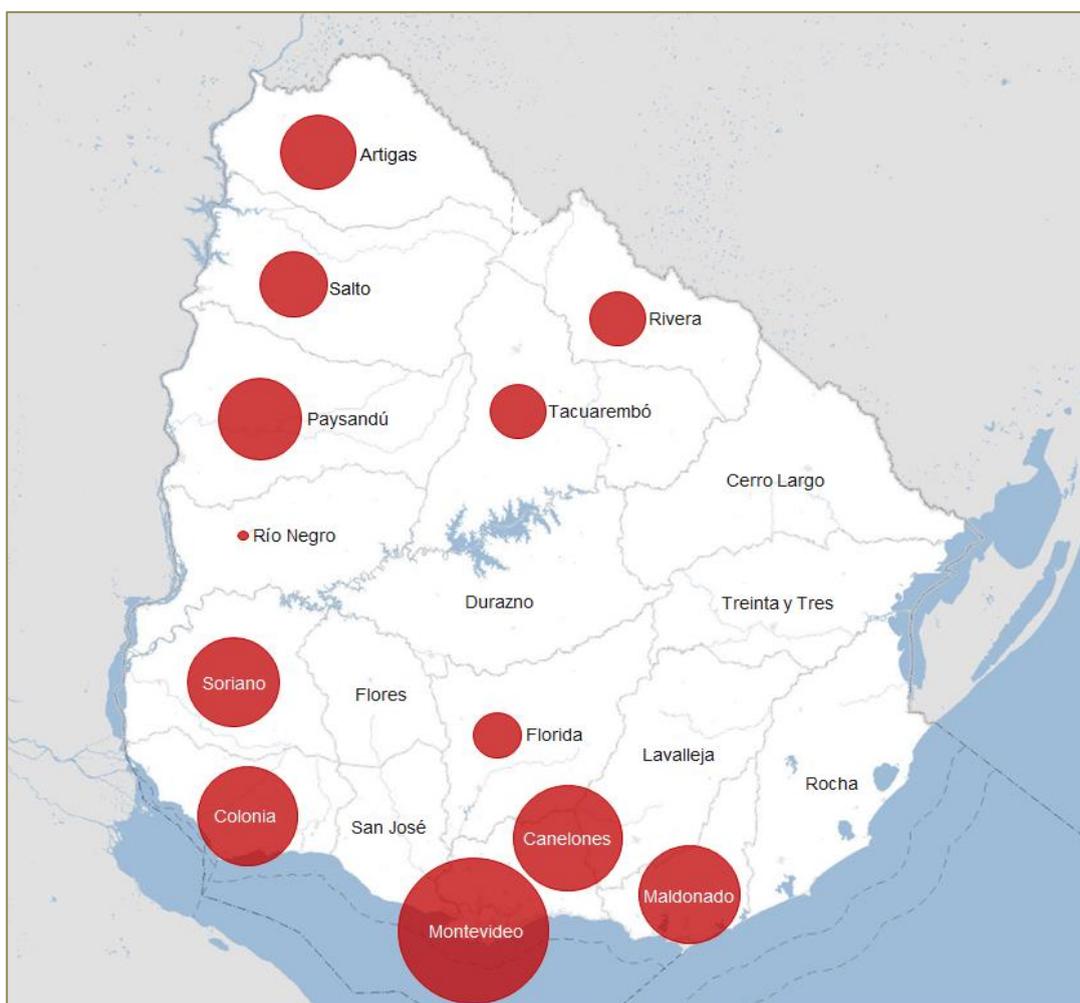
²⁹ Anteriormente hubo relocalizaciones llevadas adelante por DINAVI pero en el PQV 2010 – 2014 es donde se le otorga un marco reglamentario.

entonces, el MVOTMA ha gestionado 55 convenios con Intendencias departamentales, de los cuales 19 fueron firmados en el período 2015 - 2019.

Del total de convenios firmados hay 34 finalizados³⁰, y al fines de 2019 hay 21 convenios en ejecución.

El total de hogares relocalizados entre los años 2015 y 2019 ascienden a 2.245 y a fines de 2019 había 1.144 hogares en proceso de Relocalización.

Mapa 8: Distribución de relocalizaciones a nivel nacional



Fuente: Elaboración propia en base a registros administrativos

³⁰ 7 de ellos finalizados en período 2010-2014

Acciones sobre el stock

Dentro del programa Acciones sobre el stock, DINAVI lleva adelante distintas modalidades que incluyen préstamos con subsidio para refacción y ampliación en convenio con las Intendencias Departamentales, mejora habitacional para hogares en situación de extrema vulnerabilidad, reparaciones en viviendas construidas por el MVOTMA para Pasivos y también en viviendas del medio rural y pequeñas localidades, en el marco del apoyo a MEVIR.

Préstamos con subsidio para refacción, mejora y ampliación

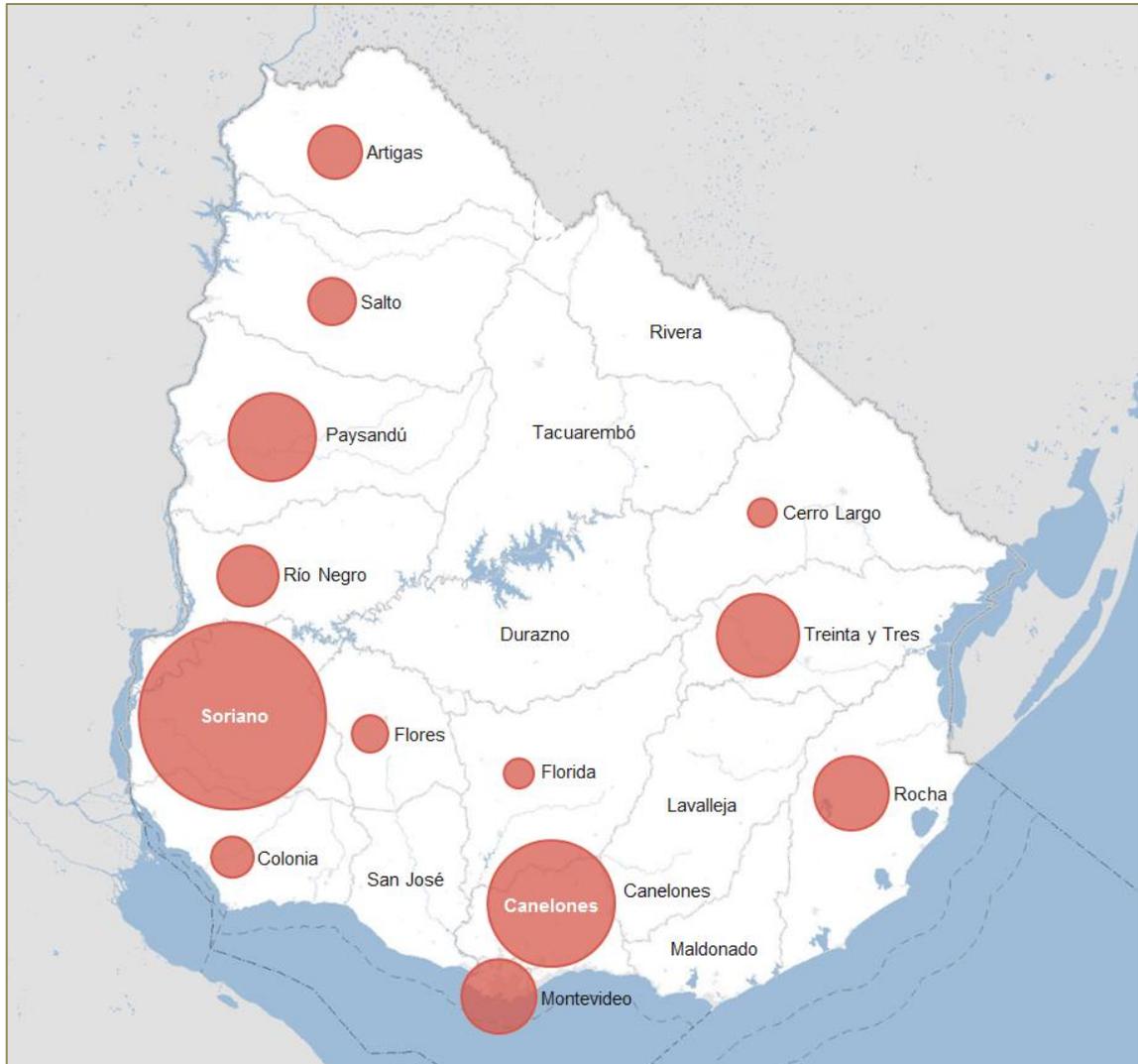
Entre los años 2015 y 2020, el MVOTMA firmó un total de 13 convenios con Intendencias Departamentales para mejora del stock. A través de esta modalidad, se otorgan préstamos con subsidios o subsidios para refacción, mejora o ampliación de las viviendas. Al igual que el Plan Nacional de Relocalizaciones, esta modalidad, si bien tiene antecedentes, es a partir del Plan Quinquenal de Vivienda 2010 – 2014 que se le dio un nuevo impulso. Desde ese entonces, el MVOTMA ha gestionado un total de 47 convenios³¹ con las Intendencias departamentales, incluidos los que fueron firmados en la gestión anterior.

En la gestión 2015 – 2019 se finalizaron 26 convenios y al 31 de diciembre de 2019, había 14 en ejecución. La cantidad de préstamos otorgados asciende a 6.227³² con subsidio parcial o total.

³¹ Incluye reparaciones en Dolores – Año 2016

³² En el año 2016 se entregaron 2.475 para reparaciones en Dolores.

Mapa 9: Distribución de convenios de acciones sobre el stock a nivel nacional



Fuente: Elaboración propia en base a registros administrativos

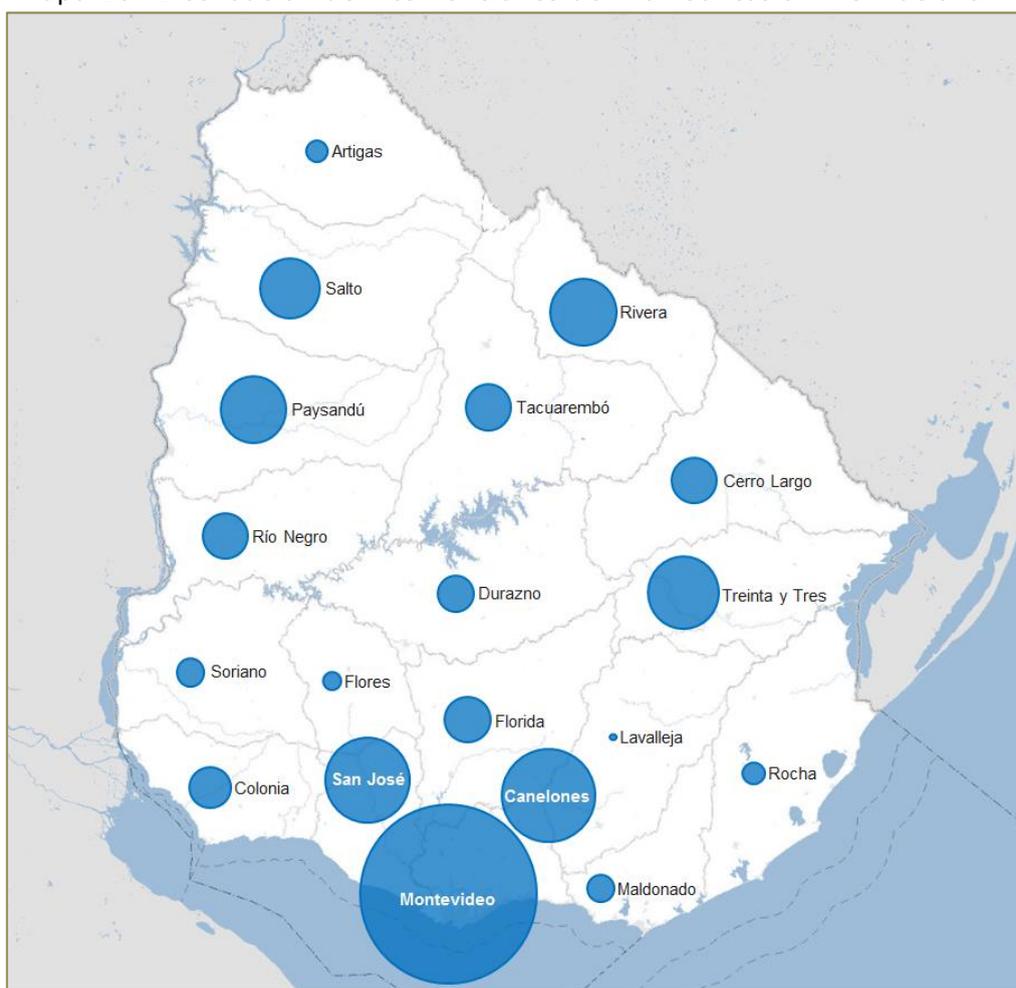
Mejora habitacional de hogares en extrema vulnerabilidad

La incorporación del Plan Juntos a DINAVI fortaleció la respuesta a los hogares derivados por los Programas de Proximidad del Ministerio de Desarrollo Social³³ para la realización de obras de mitigación que hasta ese entonces se canalizaban por el convenio con la Agencia Nacional de Vivienda, el convenio con el SUNCA, Cooperativas sociales y canastas de materiales.

Entre los años 2015 y 2019 se finalizó un total de 2.316 intervenciones de mejora habitacional para hogares en situación de extrema vulnerabilidad.

Al cierre del año 2019, había 749 intervenciones en ejecución a través del Plan Juntos.

Mapa 10: Distribución de intervenciones del Plan Juntos a nivel nacional



Fuente: Elaboración propia en base a registros administrativos

³³ Uruguay Crece Contigo, Cercanías y Jóvenes en red.

Reparaciones en viviendas para pasivos³⁴

Las reparaciones realizadas en los años 2016 y 2019 en viviendas para Pasivos suman un total de 15.733 que se distribuyen entre mantenimiento de viviendas, urgencias y algunos arreglos mayores.

Vivienda rural y pequeñas localidades

Entre los años 2015 y 2019 se realizaron 1.504 acciones sobre el stock en el medio rural y en pequeñas localidades de todos los departamentos del país.

Estas incluyen refacciones tanto por problemas constructivos como por readjudicaciones, mejoras prediales y conexiones al saneamiento³⁵.

Al 31 de diciembre de 2019 se encontraban en ejecución 174 reparaciones.

2.3 Política nacional de alquileres

Contratos Firmados - FGA

La Política de Alquileres consiste en el desarrollo de instrumentos para garantizar el alquiler como una opción accesible para distintos tipos de hogar con ingresos medios y medio-bajos. Tiene alcance nacional con la CGN como socia en la ejecución del programa y la ANV en la gestión en los departamentos del interior del país.

Desde su creación en el año 2008 hasta la fecha, se registra un crecimiento en la demanda de este programa. Si bien la mayor cantidad de solicitudes se realizan en el área metropolitana, año a año aumenta en el resto del país.

El beneficio que se otorga es garantía de alquiler y garantía de alquiler con subsidio, esta última para hogares en condiciones de vulnerabilidad y derivados de otras instituciones.

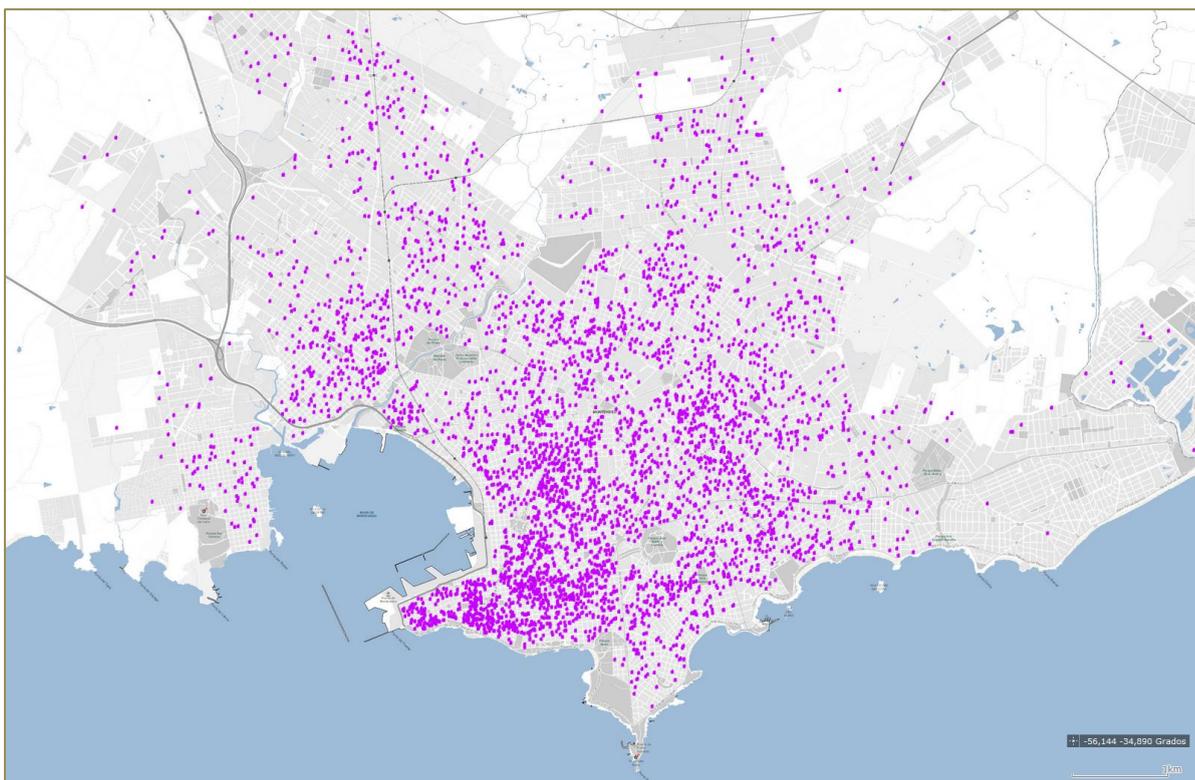
³⁴ A la fecha de cierre de este informe está pendiente la descripción de cada tipo de reparación así como la distribución por departamento.

³⁵ Las diferencias en las Acciones sobre el stock con el documento publicado por MEVIR se vincula a que desde DINAVI no se incluyó la electrificación rural, que MEVIR la contabilizaba en kilómetros. A partir de este plan quinquenal se incluirán y la unidad de medida será la cantidad de hogares con electrificación rural.

Entre los años 2015 y 2019 se firmó un total de 8.719 contratos de garantía de alquiler que incluyen los subsidios mencionados en el párrafo anterior. El 89 % de los contratos firmados fueron en el departamento de Montevideo³⁶.

Al cierre del período había 1.084 subsidios de alquiler vigentes para Pasivos, que se agregan a los ya mencionados.

Mapa 11: Distribución de contratos de alquiler a través de FGA en Montevideo



Fuente: SIT- Sistema de Información Territorial –DINOT- MVOTMA

³⁶ La diferencia en la cantidad de contratos firmados entre los años 2015 y 2016 responde a cuestiones vinculadas a la transferencia de información de CGN a DINAVI; en el año 2015 CGN hizo un cambio en su sistema informático y la información a la que se pudo acceder fue parcial. La diferencia se incluyó en el año 2016.

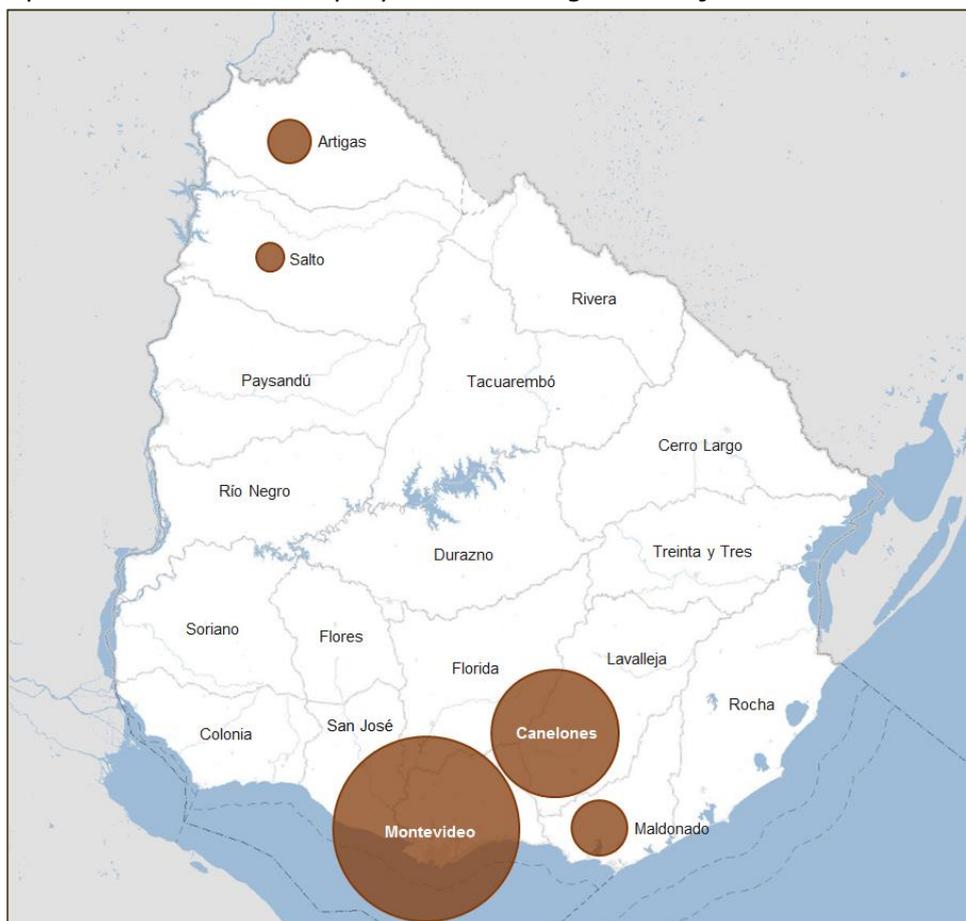
2.4 Programa Mejoramiento de Barrios

El Programa Mejoramiento de Barrios (PMB) tiene como objetivo garantizar la accesibilidad de los residentes de los asentamientos a infraestructuras y servicios socio-urbanos adecuados y lograr su integración social y urbana con el resto de la ciudad.

A través del componente de mejoramiento barrial, se financian intervenciones de carácter integral, que incluyen actividades de fortalecimiento del capital humano y social de la comunidad y sus organizaciones, obras físicas y de servicios sociales, con el objetivo de superar las carencias de infraestructura básica, finalizando con la regularización dominial de los predios hacia las familias residentes.

Entre los años 2015 y 2019 se finalizaron 9 proyectos para un total de 1.365 hogares beneficiarios y al finalizar el año 2019 hay 20 proyectos en distintas fases de ejecución que tendrán 8.499 hogares beneficiarios, atendiendo a 44 asentamientos.

Mapa 13: Distribución de proyectos del Programa Mejoramiento de Barrios



Fuente: Elaboración propia en base a registros administrativos

Cuadro: Proyectos terminados - PMB

Departamento	Proyectos terminados
Maldonado	San Antonio III – 1 asentamiento
Montevideo	6 de diciembre Sur – 1 asentamiento
Artigas	Las Láminas (Regularización) - 1 asentamiento
Artigas	Las Malvinas-6 de mayo - 2 asentamientos
Montevideo	Asociación Civil Esperanza: 1 asentamiento
Montevideo	El Apero y Nuevo Colón - 3 asentamientos
Montevideo	Anagualpo y Timote - 1 asentamiento
Montevideo	El Tanque - Villa Prosperidad - 2 asentamientos
Montevideo	Mailhos – 1 asentamiento

Fuente: Registros administrativos

Cuadro: Proyectos en curso - PMB

Departamento	Proyecto	Etapas	Asentamientos
Maldonado	San Antonio IV	Obra	1
Montevideo	La Paloma	Obra	6
Montevideo	Parque Cauceglia	Obra	3
Montevideo	Vecinal 28 – La estrella	Obra	1
Montevideo	Lavalleja	Obra	1
Salto	Barrio Artigas	Obra	3
Canelones	Pando Norte	Obra	3
Montevideo	19 de abril – Huerta Artiguista	Obra anticipada en ejecución	5
Canelones	Nueva Esperanza – Solymar	Licitación de Obra	1
Canelones	Municipal Uno	Licitación de Obra	1
Montevideo	Campichuelo-Itapé	Licitación de Obra	1
Montevideo	Ribera del Miguelete	Preparación de Licitación de obra	5
Canelones	Corfrisa – Talca	Formulación de Proyecto	2
Montevideo	Nuevo Amanecer – Los Reyes	Formulación de Proyecto	2
Montevideo	COTRAVI	Formulación de Proyecto	1
Montevideo	Maracaná Sur	Formulación de Proyecto	1
Montevideo	Matilde	Formulación de Proyecto	3
Canelones	San Felipe - La Capilla	Perfil de Proyecto	2
Paysandú	Antena 35	Perfil de Proyecto	1
Rivera	La Alegría	Perfil de Proyecto	1

Fuente: Registros administrativos

3. La política habitacional en el Uruguay: la construcción de una política de Estado

La ley 13.728, Plan Nacional de Viviendas del año 1968, aún vigente, establece un marco general para las políticas públicas de vivienda así como para la institucionalidad que se ha generado desde entonces.

En el año 1990 se crea el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente mediante la aprobación de la ley 16.112, donde se establece que le compete: *"La formulación, ejecución, supervisión y evaluación de los planes de vivienda y la instrumentación de la política nacional en la materia y la reglamentación de las condiciones que deban reunir las áreas urbanas y suburbanas para el afincamiento de viviendas que se construyan de acuerdo a la Ley 13.728, de 17 de diciembre de 1968."*³⁷

El primer Plan Quinquenal de Vivienda se elabora en el año 1991, para el período 1991 - 1994, en el cual se establece que: *"Solo es posible solucionar los problemas habitacionales, de urbanismo y de ordenamiento del territorio mediante esfuerzos sostenidos en plazos prolongados. Para ello se requiere políticas de estado estables, con amplios consensos políticos y sociales sustentadas en recursos genuinos, o sea verdaderas Políticas de Estado."*³⁸

En ese documento, se menciona que en la Ley 14.666 de 1977 se le otorga al Banco Hipotecario del Uruguay (BHU) las competencias de la Dirección Nacional de Vivienda³⁹ en materia de políticas habitacionales, además de la integración del Instituto Nacional de Vivienda Económica (INVE). Se plantea que es *"imprescindible volver al principio de diferenciación de funciones en la organización del sistema público de viviendas establecido en la ley 13.728, en base al reconocimiento de que cada problema, de acuerdo a su escala y naturaleza, tiene un ámbito adecuado de resolución y, por consiguiente, deben promoverse distintos niveles de responsabilidades y atribuciones."*⁴⁰

³⁷ Ley 16.112, 1990

³⁸ Plan Quinquenal de Vivienda 1991-1995, capítulo 1, pág. 1

³⁹ Dirección Nacional de Vivienda, creada en el ámbito del Ministerio de Obras públicas por el artículo 74 de Ley 13.728

⁴⁰ Plan Quinquenal de Vivienda 1991-1995, capítulo 3, pág. 4

La ley 16.237 del año 1992, modifica la ley 13.728 e introduce cambios, entre los que se destaca el marco legal para los Núcleos Básicos Evolutivos (NBE), orientados a la población de menores ingresos⁴¹. Los NBE consistían en la construcción de viviendas básicas de dos ambientes, con cocina integrada y un baño para las cuales se preveía un crecimiento a futuro.

En 1993 se implementa el Sistema Integrado de Acceso a la Vivienda (SIAV), que otorgaba subsidios a hogares con ingresos menores a 60 UR mensuales, para acceder a una solución habitacional. Este subsidio se complementó con ahorro propio y créditos. También se implementó el Grupo SIAV⁴² que permitía que *"beneficiarios de certificados de subsidios habitacional se agrupan a los efectos de resolver su problema habitacional."*⁴³

El Plan Quinquenal de Vivienda 1995-1999, afirma el rol del Estado como *"planificador y organizador de los programas y diseñador de los instrumentos, incentivando la participación y gestión del sector privado como generador y financiador de la oferta."*⁴⁴

En este plan se continúa con los NBE como solución habitacional para los sectores de menores ingresos; solución habitacional de mayor producción del MVOTMA hasta el 2004.

El tercer plan quinquenal, correspondiente al período 2000-2004, plantea entre sus objetivos específicos *"evitar el despoblamiento y utilizar el stock existente en las áreas centrales"*⁴⁵. Este objetivo es acompañado por otros que promueven acciones en el mismo sentido, como *"facilitar el acceso al mercado de viviendas actualmente desocupadas"* y *"prevenir la generación de asentamientos irregulares y el crecimiento desregulado e informal de las ciudades"*⁴⁶. También aborda el tema del producto, proponiendo *"desarrollar los sistemas de calidad y evaluación en la producción de viviendas"*⁴⁷. Estos objetivos serán líneas de continuidad en los planes quinquenales siguientes.

⁴¹ 10 a 30 UR mensuales

⁴² Programa cerrado en el año 2007 mediante la resolución ministerial 70/2007

⁴³ Plan Quinquenal de Vivienda 1999-2000, capítulo 1, pág. 12

⁴⁴ Plan Quinquenal de Vivienda 1995-1999, pág. 43

⁴⁵ Plan Quinquenal de Vivienda 2000-2004, pág. 68

⁴⁶ Plan Quinquenal de Vivienda 2000-2004, pág. 69

⁴⁷ Plan Quinquenal de Vivienda 2000-2004, pág. 70

El Plan Quinquenal de Vivienda 2005-2009 tuvo como eje central *"reestructurar internamente al MVOTMA - DINAVI de forma tal que pase de ser solo un "constructor de viviendas" a un "generador de hábitat", transformándolo en un organismo capaz de dirigir las políticas habitacionales en su globalidad."*⁴⁸ A su vez se hace énfasis en *"promover amplios espacios para la participación ciudadana en la definición e implementación de esa política."* Para ello, se modificó el artículo 76 de la ley. 13.728, que refiere a la Comisión Asesora de Vivienda (COAVI), que se concretó en el artículo 349 de la ley 17.930. Otro de los ejes planteados en dicho plan es la importancia del ámbito territorial para la sustentabilidad de las políticas.

La reestructura del Sistema Público de Vivienda realizada en el período 2005-2009, *"significó reposicionar al MVOTMA a través de la DINAVI, en su rol de rector de políticas de vivienda y hábitat y de administrador del FNVyU"*. En ese marco se incorporó el Programa de Integración de Asentamientos Irregulares (PIAI)⁴⁹, se reestructuró el BHU y se creó la Agencia Nacional de Vivienda (ANV). La ANV se crea en el 2007 por la ley 18.125, como un servicio descentralizado que tiene a su cargo la gestión de la cartera social heredada del BHU, la ejecución de proyectos y programas habitacionales y el diseño de instrumentos financieros de estímulo al desarrollo del mercado hipotecario y a la inversión privada para la vivienda de interés social.

Con respecto a MEVIR, en el plan se establece que se buscará *"potenciar la vinculación y coordinación con MEVIR, apoyando a través del Fondo Nacional de Vivienda y Urbanismo, su actuación en las áreas rurales de todo el país."*⁵⁰ En este sentido, el plan reconoce como debilidad la falta de coordinación con el MVOTMA y recomienda avanzar y fortalecer la coordinación MEVIR - MVOTMA para la determinación de la demanda de vivienda en el medio rural.

En este período, además de la reestructura del Sistema Público de Vivienda, se plantea *"el diseño de una política pública de vivienda y hábitat con fuerte impronta socio-territorial, concebida desde la sustentabilidad ambiental, socio-económica y financiera."*⁵¹ Se considera que la segregación socio-territorial es un fenómeno endémico en las ciudades latinoamericanas, que viene siendo estudiado y documentado⁵², conceptualización que se ha recogido en los dos últimos planes quinquenales de vivienda.

⁴⁸ Plan Quinquenal de Vivienda 2005-2009, capítulo 4, pág. 125

⁴⁹ En la actualidad Programa Mejoramiento de Barrios - PMB

⁵⁰ Plan Quinquenal 2005-2009, pág. 134

⁵¹ Plan Quinquenal de Vivienda 2010-2014, pág. 8

⁵² Katzman, R; *"Seducidos y abandonados: el aislamiento social de los pobres urbanos"*; Diciembre 2011, Revista CEPAL 75

La aprobación de la ley 18.308 de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, en el año 2008, es de especial importancia ya que genera el marco legal en materia de territorio que continúa con la aprobación de las directrices nacionales de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible, en el año 2017.⁵³

En el mismo año se aprueba la ley 18.362 que crea la Cartera de Inmuebles para Vivienda de Interés Social (CIVIS), que tiene por objeto *"gestionar bienes inmuebles aptos para la construcción de viviendas y servicios habitacionales."*⁵⁴, cuya reglamentación se aprueba en el año 2010⁵⁵; y se aprueba la Ley 18.407 que regula la constitución y funcionamiento de las cooperativas de vivienda, así como también los reglamentos de: "Subsidio a la demanda habitacional", "Préstamos Fondo Nacional de Vivienda y Urbanización" y "Producto" por Resolución Ministerial 539/2008.

El Plan Quinquenal de Vivienda 2010-2014, hace énfasis en el enfoque territorial de la política, la inclusión e integración socio-territorial y la heterogeneidad de la población destinataria. Uno de los objetivos definidos para el período es la *"construcción de la demanda"*, para lograr *"la satisfacción de la demanda real, entendida ésta como definición técnica basada en la información y el conocimiento de la población, en términos cuantitativos y cualitativos"*⁵⁶. En esta línea la generación de una diversidad de soluciones habitacionales es un objetivo que busca la innovación *"tipológica, tecnológica, de productos y emplazamientos, posibilitando distintos modos de gestionar y producir"*⁵⁷ para *"ampliar la cobertura en cantidad, variedad y calidad de forma sustentable"*⁵⁸.

En el 2011 se definió el *"Reglamento para la construcción de viviendas de nueva planta o reciclaje de producción cooperativa, con desarrollo de procedimientos y/o tecnologías de producción y/o gestión tradicionales mejoradas o alternativa, con recursos administrados por el MVOTMA."*⁵⁹ A su vez se aprobó el reglamento operativo del Plan Nacional de Relocalizaciones (PNR)⁶⁰, que es modificado en el 2018.⁶¹

En el mismo año se aprobó la ley 18.795 de "Mejoras de las condiciones de acceso a la vivienda de interés social". Esta ley definió exoneraciones fiscales para inversión en vivienda de interés social, según las definiciones de la ley 13.728 y las zonas delimitadas por la propia ley,

⁵³ Ley 19.525

⁵⁴ Plan Quinquenal de Vivienda 2010-2014, pág. 36

⁵⁵ RM 258/2010

⁵⁶ Plan Quinquenal de Vivienda 2010-2014, pág. 131

⁵⁷ Plan Quinquenal de Vivienda 2010-2014, pág. 132

⁵⁸ Plan Quinquenal de Vivienda 2010-2014, pág. 133

⁵⁹ RM 555/2011

⁶⁰ RM 636/2011

⁶¹ RM 32/2018

que eran áreas centrales consolidadas. En el año 2017 se modifica la reglamentación de la ley por la resolución ministerial 434/017, definiendo topes de precio a un porcentaje de las viviendas, según las cantidades de viviendas por conjunto, las cuales serían adjudicadas por el MVOTMA. A su vez se definen topes de precio a los arrendamientos, como requisito para obtener la exoneración del impuesto a la renta⁶².

En el Plan Quinquenal de Vivienda 2015-2019 se da continuidad a los objetivos estratégicos vinculados al territorio y la segregación territorial y se define: *"Potenciar la utilización de áreas urbanas consolidadas y servidas para la implantación de vivienda. Fortalecer la política de acceso a tierras con todos los servicios."*⁶³ En esta línea y según las pautas de la Nueva Agenda Urbana definida por Naciones Unidas en la Conferencia Hábitat III⁶⁴, realizada en Quito en el año 2016, se participa en la elaboración de la Estrategia Nacional de Acceso al Suelo Urbano (ENASU), aprobada por el decreto 421/2018.

*La ENASU es una "herramienta instrumental de desarrollo urbano, ordenamiento territorial, vivienda y hábitat. Se compone de un conjunto articulado de objetivos políticos, ejes programáticos y lineamientos estratégicos, y sus correlativas metas, a alcanzar en el corto y mediano plazo e impulsar cambios sensibles en el uso y disponibilidad del suelo urbano, con fines habitacionales, principalmente para los programas de vivienda social y desarrollo urbano, en consonancia con la aspiración de un acceso justo a un hábitat adecuado para toda la población."*⁶⁵

A fines de 2019 se concretaron avances en lo referente a la definición de áreas de oportunidad, la optimización del uso del suelo en la promoción pública de vivienda, en proyectos urbano habitacionales, sobre inmuebles urbanos vacíos y degradados y en los instrumentos de gestión para impulsar el mayor aprovechamiento del suelo urbano.⁶⁶ Con respecto a los inmuebles urbanos vacíos y degradados, se aprobó el 2018 la ley 19.676 y se reglamentó en el 2019.⁶⁷

⁶² En abril del año 2020 fue nuevamente modificada, por el decreto 129/2020, eliminando los topes, incorporando a los beneficios tributarios las unidades mono ambientes y locales comerciales y modificando las zonas de promoción.

⁶³ Plan Quinquenal de Vivienda 2015-2019, págs. 111-112

⁶⁴ Hábitat III: Conferencia mundial sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible.

⁶⁵ Estrategia Nacional de Acceso al Suelo Urbano, DINAVI, MVOTMA, septiembre 2018

⁶⁶ Estrategia Nacional de Acceso al Suelo urbano: 10 meses de implementación, octubre 2019

⁶⁷ Decreto N° 242/2019

3.1 Hitos de la Política habitacional en el Uruguay

-
- A vertical timeline with blue circular markers on the left side, connected by a dark blue line. Each marker is followed by a year and a description of a legislative or administrative act.
- 1968** **Ley 13.728** Plan Nacional de Viviendas
 - 1990** **Ley 16.112** Creación del Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente
 - 1992** **Ley 16.237** Plan Nacional de Viviendas – NBE
 - 1993** Creación SIAV (Sistema Integral de Acceso a la Vivienda)
 - 1996** **Ley 16.736 Inciso 14**
Presupuesto Nacional de sueldos gastos e inversiones. Ejercicio 1995-1999
 - 2001** **Ley 17.292 Sección VII** Ley de urgencia.
Administración pública, fomento y mejoras del empleo
 - 2001** **Ley 17.296 Inciso 14**
Presupuesto nacional de sueldos gastos e inversiones. Ejercicio 2000-2004.
 - 2002** **Ley 17.596** Entes Autónomos
Modificación a la carta orgánica Del Banco Hipotecario del Uruguay
 - 2005-2009** **Reestructura Sistema Público de Vivienda**
 - 2006** Creación del Fondo de Garantía de Alquileres
 - 2007** **Ley 18.125** Modificación a la carta orgánica del Banco Hipotecario del Uruguay.
Creación Agencia Nacional de Vivienda.
 - 2008** **Ley 18.308** Ordenamiento territorial y desarrollo sostenible.
 - 2008** **Ley 18.340** Modificación de disposiciones referidas a la administración de viviendas para jubilados y pensionistas
 - 2008** **Ley 18.362** Creación Cartera de Inmuebles para Vivienda de Interés Social
 - 2008** **Ley 18.407** Ley de Cooperativas.
Regulación, constitución, organización y funcionamiento.
 - 2008** **RM 539/2008** Aprobación de reglamentos: “Subsidio a la demanda habitacional”, “Préstamos fondo nacional de vivienda y urbanización” y “Producto”
 - 2010** **Decreto 258/010** Reglamentación relativa a la Cartera de Inmuebles para Viviendas de Interés Social (CIVIS)

-
- A vertical timeline on the left side of the page, consisting of a dark blue line with circular markers at each year. To the right of each marker is a text block containing the year, a regulation number, and a brief description of the law or decree.
- 2011** **RM 555/2011** Reglamento para la construcción de viviendas de nueva planta o reciclaje de producción cooperativa, con desarrollo de procedimientos y/o tecnologías de producción y/o gestión tradicionales mejoradas o alternativa, con recursos administrados por el MVOTMA
 - 2011** **RM 636/2011** Creación del plan nacional de relocalizaciones (PNR)
 - 2011** **Ley 18.795** Mejoras de las condiciones de acceso a la vivienda de interés social
 - 2015** **RM 1386/2015** Unificación reglamentos de cooperativas del 2008 (RM 540/2008) y 2011 (RM 555/2011) creando el “reglamento de cooperativas para la construcción de vivienda de nueva planta o reciclaje, con sistemas constructivos tradicionales y no tradicionales financiadas con recursos administrados por el “MVOTMA”
 - 2017** **Ley 19.525** Aprobación de las directrices nacionales de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible
 - 2017** **RM 1573/017** Ajuste de requisitos para postulaciones. Ampliación máximo de ingresos requerido para el acceso a programas en el ministerio
 - 2018** **Decreto 421/2018** Estrategia nacional de acceso al suelo urbano
 - 2018** **Ley 19.581** Modificación de mínimos habitacionales (2018)
 - 2018** **Ley 19.661** Modificación de las normas de desalojos colectivos y del régimen de prescripciones adquisitivas quinquenales
 - 2018** **Ley 19.676** Inmuebles urbanos vacíos y degradados
 - 2018** **Ley 19.661** Modificación de las normas de desalojos colectivos y del régimen de prescripciones adquisitivas quinquenales
 - 2019** **Ley 19.588** Sistema de subsidios a la demanda habitacional
 - 2019** **Ley 19.837** Cooperativas. Modificación artículos 119 y 141 de la ley 18.407, contemplando la equidad y las situaciones de violencia doméstica y de género
 - 2019** **RM 1520/2019** Definición precariedad habitacional y las situaciones que la circunscriben
 - 2020** **Ley 19.889** Ley de Urgente Consideración - Creación de MA, MVOT, DINISU.

3.2 Los déficits habitacionales a lo largo de los planes quinquenales

El cálculo del déficit habitacional ha sido parte de los contenidos de los distintos planes quinquenales de acuerdo a lo señalado en la Ley "Plan Nacional de Viviendas" (Ley 13.728, de 1968 y modificativas) en su art. 4 que establece que el Plan Quinquenal de Vivienda debe incluir "*un diagnóstico de la situación, un cálculo de las necesidades para el período, por áreas geográficas y categoría de ingresos...*"

Desde la sanción de la ley 13.728 el déficit habitacional ha sido calculado de diferentes maneras. En los estudios realizados por la CIDE en la década de 1960 en los que se sustenta la propuesta de la ley 13.728, aparecen aspectos referentes para el cálculo del déficit en el Uruguay: la noción de una familia por vivienda y la determinación de umbrales en términos materiales respecto a la vivienda adecuada (CIDE, 1965). Estos tendrán derivaciones en el concepto de mínimo habitacional y el diseño de los formularios censales posteriores. Estos aspectos fueron comunes en otros lugares de Latinoamérica y países en vía de desarrollo durante las décadas de 1960 y 70, en el combate a la pobreza desde aspectos de condiciones materiales de vida y acceso a servicios (ONU Hábitat, 1976).

En la medida que no existe una norma que especifique definición y procedimiento del cálculo del déficit, cada plan quinquenal de vivienda desde 1991, con la creación del MVOTMA, ha ajustado definiciones operativas en torno a los conceptos de déficit cuantitativo y cualitativo, los cuales, con sus limitaciones, están considerados a nivel internacional como un abordaje estructural de la cuantificación de las intervenciones necesarias de las políticas públicas de hábitat y vivienda (ONU Hábitat, 2015).

A partir de ello, es oportuno poner en diálogo los desarrollos internacionales contemporáneos de la problemática urbano- habitacional, en particular el documento Nueva Agenda Urbana (ONU Hábitat, 2016) el documento previo "*Déficit habitacional en América Latina y el Caribe: Una herramienta para el diagnóstico y el desarrollo de políticas efectivas en vivienda y hábitat*" (ONU Hábitat, 2015) que reúne definiciones y abordajes trabajados a nivel regional en el ámbito de MINURVI y los antecedentes nacionales: El Plan Quinquenal de Vivienda 2015-2019, el informe Uruguay para Hábitat III (2016), y el informe voluntario Uruguay del ODS 11 "Ciudades y comunidades sostenibles" (2018). Por otra parte,

en la normativa nacional aparecen aspectos relevantes en la conceptualización de las necesidades habitacionales, ya sea desde materialidad de unidades habitacionales (ley 13.728 al definir el mínimo habitacional) o cualidades territoriales (dotación de infraestructura y servicios) (ley de OTDS y DS 18.308 y Ley de Directrices nacionales de OT y DS, 19.525 y su decreto reglamentario 30/2020). Igualmente, se considera una referencia ineludible el “Atlas Sociodemográfico y de la Desigualdad en el Uruguay” (Calvo et al, 2013) que en su tomo referente a las necesidades básicas insatisfechas a partir de datos del censo 2011, genera una nueva definición de NBI con marcado énfasis en lo habitacional: cinco de las seis dimensiones refieren a la vivienda y condiciones de confort dentro de la misma. Esto sienta una base relevante para el abordaje de las deficiencias materiales en términos de hábitat en una conceptualización concebida para ser operativa a nivel de la información censal, que se retomará en el próximo capítulo de este documento.

3.3 Sobre el déficit de vivienda en clave urbana

A la hora de definir y cuantificar hogares con carencias y vulnerabilidades en términos habitacionales la respuesta a las mismas está vinculada materialmente a la vivienda y es creciente el *re-escalamiento* del problema hacia una cuestión urbana. La “Nueva agenda urbana” reconoce como eje el concepto de “derecho a la ciudad” y propone una necesaria acción coordinada e integral de las políticas urbano- habitacionales, sociales y ambientales en el territorio, y sus implicancias en términos de integración social y mejora de la calidad de vida. En ese sentido, las intervenciones en vivienda, son crecientemente vinculadas a sus derivaciones urbanas:

“La plena realización del derecho a una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado, sin discriminación, el acceso universal y asequible al agua potable y al saneamiento, así como la igualdad de acceso de todos a los bienes públicos y servicios de calidad en esferas como la seguridad alimentaria y la nutrición, la salud, la educación, las infraestructuras, la movilidad y el transporte, la energía, la calidad del aire y los medios de vida...”

En el documento presentado por Uruguay para Hábitat III, como informe nacional, se planteaba jerarquizar esta dimensión urbana de las carencias habitacionales, así como integrar al concepto de “acceso” a la vivienda el de “permanencia” en la misma.

“Se considera estratégico superar las situaciones de precariedad, haciendo énfasis en la transformación de los contextos con déficit de habitabilidad, tanto en la dimensión urbana como habitacional, asumiendo la responsabilidad política, financiera y técnica del Estado en la materia. El fenómeno de la precariedad urbano habitacional tiene múltiples expresiones en el territorio e incluye variadas configuraciones que van desde la más conocida precariedad concentrada — los asentamientos— a la precariedad difusa y dispersa, que presiona fuertemente la estructura urbana mediante densificación predial de lotes formales, incluyendo el déficit y deterioro del stock existente que incluye gran parte de los viejos conjuntos habitacionales producidos por el Estado”.

En buena medida, esta problematización conceptual del déficit habitacional en clave urbana tensiona las alternativas de diagnóstico tradicional a partir de Censos de Población y Vivienda y Encuestas Continuas de Hogares, en términos de indicadores y desagregación territorial. Por lo tanto, el abordaje del déficit triangula aspectos conceptuales con metodologías validadas internacionalmente, la propia trayectoria local y la información disponible del sistema estadístico nacional.

3.4 El déficit y el cambio demográfico

En la medida que el déficit cuantitativo ha partido de la definición de “un hogar = una vivienda” los cambios en la dinámica de hogares son particularmente sensibles dentro de un indicador que atiende a la necesidad de vivienda nueva.

En el Atlas sociodemográfico y de la desigualdad en el Uruguay, a partir de datos del censo 2011 se evidencia un cambio de los hogares en que se profundizan tendencias de largo plazo sobre el incremento de cantidad de hogares a pesar del leve crecimiento poblacional del país, así como cambios en los tipos de hogar, con un mayor peso de hogares unipersonales y monoparentales en detrimento del hogar nuclear y parejas con hijos. El Plan Quinquenal de Vivienda 2015-2019 en su planteo conceptual remitía fuertemente a ese contexto demográfico.

3.5 Conceptos centrales de documento de ONU Hábitat con referencias al trabajo de MINURVI (2015).

De acuerdo al documento *"Déficit habitacional en América Latina y el Caribe: Una herramienta para el diagnóstico y el desarrollo de políticas efectivas en vivienda y hábitat"* (ONU Hábitat, 2015) *"La problemática habitacional no se reduce exclusivamente a un asunto de cantidad de viviendas, sino que implica aportar al desarrollo de condiciones que habiliten el acceso seguro, oportuno, exclusivo y equitativo a viviendas adecuadas para todos aquellos grupos e individuos que manifiestan algún tipo de necesidad"*.

El documento de Hábitat II (1996), permite identificar las dimensiones del hábitat "adecuado" que refieren a la vivienda en términos materiales, cuáles a la infraestructura urbana y servicios y cuáles a otras dimensiones socio-culturales, económicas y ambientales: *"Una vivienda adecuada significa algo más que tener un techo bajo el que guarecerse. Significa también disponer de un lugar privado, espacio suficiente, accesibilidad física, seguridad adecuada, seguridad de tenencia, estabilidad y durabilidad estructurales, iluminación, calefacción y ventilación suficientes, una infraestructura básica adecuada que incluya servicios de abastecimiento de agua, saneamiento y eliminación de desechos, factores apropiados de calidad del medio ambiente y relacionados con la salud, y un emplazamiento adecuado y con acceso al trabajo y a los servicios básicos, todo ello a un costo razonable"* (ONU hábitat 1996).

El trabajo de ONU Hábitat de 2015 toma en cuenta la sistematización realizada por MINURVI a nivel regional, acercándose a conceptualizaciones del déficit habitacional cuantitativo y cualitativo. El primero refiere a la *"cantidad de viviendas nuevas que se necesitan para que todos los hogares que necesitan alojamiento tengan un espacio digno que les permita desarrollar sus actividades reproductivas, familiares y sociales"*. Esto implica una relación entre los hogares particulares y la cantidad de viviendas ocupadas. *Por otra parte el "espacio digno" deja afuera de este conjunto a viviendas que reúnan condiciones materiales notoriamente deficientes.*

El déficit cualitativo refiere a atributos de la vivienda cuya solución puede plantearse dentro de la misma con diferentes niveles de intervención. MINURVI ha reconocido que el déficit cualitativo *"hace referencia a las viviendas que presentan deficiencias en la estructura del piso, espacio, disponibilidad de servicios públicos domiciliarios y, por tanto, se requiere de dotación de servicios públicos, mejoramiento o ampliación de la unidad habitacional"*.

De acuerdo a este documento, el déficit habitacional es *"un indicador o grupo de indicadores estadísticos que describe el conjunto de necesidades habitacionales de una población que no pueden ser satisfechas en función del stock de viviendas adecuadas que se encuentra disponible y accesible en la actualidad"* (ONU Hábitat, 2015). Este indicador, *"define el conjunto de necesidades habitacionales que deben ser atendidas de manera prioritaria con el apoyo de una política de vivienda a objeto de garantizar el acceso equitativo y seguro de toda la población a vivienda adecuada"*.

En ese sentido, la definición del déficit aparece atada a los mecanismos y datos necesarios para su cuantificación y desagregación territorial. Las Encuestas de Hogares y los Censos de Población y Vivienda, han sido utilizados para su cálculo en diferentes países. En ese contexto ONU Hábitat valora que estas operaciones estadísticas, más allá de su cobertura territorial o representatividad, no son consideradas óptimas para medir el déficit, *"por su carácter multipropósito y sus limitaciones de base"*, resultando difícil *"que puedan satisfacer en un 100% las necesidades de información que resultan pertinentes en el marco del análisis de los requerimientos de vivienda de la población de un país"*. De todas formas, suelen ser la fuente principal del cálculo del déficit, como en el caso de nuestro país, al incluir información de las viviendas y hogares que es relevante en términos de identificación de carencias urbano-habitacionales.

En el repaso de acuerdo a información del MINURVI se destaca a nivel regional que *"En el caso del déficit habitacional cuantitativo, las mediciones abordan principalmente requerimientos de nueva vivienda derivados de la existencia de unidades que no satisfacen un estándar mínimo de calidad así como de la presencia de hogares y núcleos familiares allegados: hogares y familias que comparten vivienda con otros."*

Con respecto del déficit habitacional cualitativo, el énfasis está puesto en requerimientos definidos por calidad insuficiente de materiales de construcción de las viviendas, hacinamiento y acceso deficitario a servicios básicos. En este contexto, se ha reconocido la necesidad de disponer de mayor información para caracterizar otras brechas de calidad de la vivienda, derivadas ya no solamente de sus atributos materiales y físicos, sino también de su capacidad de adaptación al medio físico y climático, así como relacionados con la calidad del entorno urbano y social en el que se insertan." (ONU Hábitat, 2015).

Los antecedentes a nivel país en el último quinquenio, tanto el último plan quinquenal de vivienda, como el informe nacional voluntario del ODS 11 "Ciudades y comunidades sostenibles" y el informe nacional Uruguay para cumbre ONU Hábitat Quito 2016, muestran un camino convergente con

las conceptualizaciones de MINURVI.

El Informe Uruguay Hábitat III, más allá de referir a las políticas para revertir y superar la precariedad urbano-habitacional, asumiendo que ésta tiene múltiples expresiones en el territorio e incluye variadas configuraciones que van desde la más conocida precariedad concentrada, los asentamientos, a la precariedad difusa y dispersa, con un discurso respecto al acceso y permanencia en la vivienda y la ciudad con servicios, se repasan los criterios de definición del déficit habitacional planteados en el Plan Quinquenal de Vivienda 2015-2019, a partir de datos del Censo 2011.

En ese caso, se consideró déficit habitacional cuantitativo cuando un hogar:

- Habita una vivienda sin permiso del propietario
- Habita una vivienda deficitaria por materiales en paredes, techos y pisos
- Comparte la vivienda con otro hogar (allegamiento externo)

"Estas distintas modalidades no se aprecian superpuestas. Se jerarquizó a los hogares que habitan viviendas sin permiso del propietario, priorizando la tenencia precaria como componente del déficit cuantitativo. En segundo lugar, se incluyó el grupo de hogares que, si bien disponen de tenencia de vivienda segura, habitan viviendas consideradas deficitarias por materiales en paredes, techos y pisos. En tercer lugar, se tomó el grupo de hogares que ni son ocupantes sin permiso del propietario ni habitan viviendas deficitarias por materiales, pero sí comparten la vivienda con otro hogar, contra el supuesto ideal: un hogar, una vivienda." (MVOTMA, 2016).

Partiendo de la definición del último Plan Quinquenal de Vivienda, considerando los datos del Censo de Población y Vivienda 2011, el MVOTMA estimaba que **51.889 hogares se encontraban en situación de déficit habitacional cuantitativo.**

En el año 2006 Casacuberta y Gandelman definieron el déficit cuantitativo como la comparación aritmética entre el número de viviendas adecuadas existentes con un número que se correspondería a un estado deseado, bajo la premisa de que haya un solo hogar por cada vivienda. La consideración de vivienda adecuada, supone que existe un conjunto de viviendas censadas que por su estado deberán ser descartadas por irrecuperables (déficit de materialidad), al tiempo que existe un conjunto de viviendas que se irán perdiendo a lo largo del tiempo por concepto de obsolescencia. En contrapartida, existe un conjunto de viviendas vacantes (descontadas aquellas que podrían considerarse de "temporada") que

resultan potencialmente utilizables (por ejemplo se encuentran a la venta o en alquiler) y por lo tanto deberían restarse en la consideración del déficit cuantitativo. De este modo, aplicando la metodología propuesta, para los datos del Censo 2011, no sólo se llega a que no existiría un déficit cuantitativo sino que existiría un superávit del orden de 23.000 viviendas, cifra que ha ido en aumento entre censo y censo.

Sin embargo, este resultado no implica que la Política de Vivienda no tenga un rol a cumplir, ya que las viviendas vacantes pueden no estar disponibles para los hogares que las necesiten o en los lugares en donde que se requieran. En ese sentido un reciente estudio realizado por el CEEIC, propone centrarse en la cuantificación de las "Necesidades de Vivienda". A tales efectos considera "las necesidades de vivienda de los hogares, cuya satisfacción implica una vivienda, que será nueva para esos hogares, aunque no necesariamente ello suponga la construcción de una vivienda".

- Para ello considera las siguientes situaciones:
 - Hogares con allegamiento: es decir, hogares que comparten una misma vivienda
 - Hogares en viviendas con déficit de materialidad: es decir viviendas cuyos materiales de techo, piso o paredes hacen que las mismas sean irrecuperables.
 - Hogares en asentamientos irregulares que deban ser realojados del mismo, ya sea porque así lo requiere el proceso de regularización, o porque las condiciones ambientales del asentamiento, no permiten su regularización.

A la cuantificación de hogares con necesidades de vivienda la denomina "rezago", en tanto se asume que la satisfacción de esos hogares no ha sido atendida a la fecha del cálculo. A ese rezago en un momento dado, deberá sumársele la cantidad de nuevos hogares que surjan entre un período y otro y restársele las viviendas nuevas que se construyan en el mismo período. Si bien conceptualmente esta definición es aplicable al conjunto de la población y de las viviendas, el referido documento se centra en las necesidades de vivienda a ser atendidas mediante la política pública, considerando por tanto, la producción pública de vivienda y el perfil socioeconómico de las familias destinatarias de esta producción, en particular en este aspecto supone se trata de las familias que se ubican en los tres primeros quintiles de ingreso.

A partir del indicador señalado, estima entonces que hacia 2020 el **rezago de necesidades habitacionales a ser atendido por el sector público es del orden de 57.000 viviendas.**

Sobre el Déficit habitacional cualitativo, en el Plan Quinquenal de Vivienda 2015 – 2019 se consideró a los hogares que habitaban una vivienda categorizada como buena o regular y que cumplían con al menos una de las siguientes condiciones:

- Hacinamiento: más de dos personas por habitación para dormir.
- Llegada del agua por cañería fuera de la vivienda a menos de 100 metros de distancia o por cañería fuera de la vivienda a más de 100 metros de distancia, o por otros medios.
- Sin servicio higiénico o servicio higiénico con o sin cisterna y evacuación entubado hacia el arroyo, o evacuación a otro (por ejemplo, a la superficie).

Los hogares en situación de **déficit habitacional cualitativo** estimado fueron de **169.573 hogares**, lo que representa un 21% del total de hogares particulares.

En la Nueva agenda urbana (ONU Hábitat, 2016), se plantea una mirada donde la vivienda adecuada es definida como *“elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado, sin discriminación, el acceso universal y asequible al agua potable y al saneamiento, así como la igualdad de acceso de todos a los bienes públicos y servicios de calidad en esferas como la seguridad alimentaria y la nutrición, la salud, la educación, las infraestructuras, la movilidad y el transporte, la energía, la calidad del aire y los medios de vida”*. Esta referencia muestra la importancia estructural del agua segura en la vivienda y la dimensión urbana, a través de la dotación de infraestructura y equipamientos comunitarios.

Uno de los compromisos que surge de la Nueva Agenda Urbana es el de *“promover políticas en materia de vivienda a nivel nacional, subnacional y local que respalden la realización progresiva del derecho a una vivienda adecuada para todos como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado, que luchen contra todas las formas de discriminación y violencia e impidan los desalojos forzosos arbitrarios, y que se centren en las necesidades de las personas sin hogar, las personas en situaciones vulnerables, los grupos de bajos ingresos y las personas con discapacidad, y propicien al mismo tiempo la participación y colaboración de las comunidades y los interesados pertinentes en la planificación y aplicación de esas políticas, entre otras cosas, apoyando la producción social del hábitat, de conformidad con la legislación y las normas nacionales”*

También la Nueva Agenda Urbana refiere a promover el desarrollo de (...) *"políticas y enfoques que incorporen la asignación de viviendas adecuadas, asequibles, accesibles, eficientes, seguras, resilientes, bien conectadas y bien ubicadas, prestando especial atención al factor de proximidad y al fortalecimiento de la relación espacial con el resto del entramado urbano y las esferas funcionales cercanas"* y la promoción de medidas para el fortalecimiento y adaptación de viviendas en riesgo y asentamientos informales.

Claves para el abordaje de los indicadores del déficit

NBI 2011

Uruguay ha trabajado la lectura multidimensional de la pobreza a través de indicadores como las necesidades básicas, en los censos desde 1985. Como señalan Calvo et al (2013) la definición de las NBI ha tenido variantes a lo largo de los censos. Sin embargo, los aspectos vinculados a las condiciones materiales de la vivienda y acceso a infraestructura urbana, en particular el saneamiento, han tenido un protagonismo persistente. Si bien el uso de las NBI ha sido cuestionado por las estrategias de selección de las necesidades que serán consideradas básicas y la fijación de los umbrales por debajo de los cuales se estima que la privación es crítica, el método es *"una herramienta para la identificación de población potencialmente beneficiaria de políticas públicas orientadas a asegurar el ejercicio de derechos (habitar una vivienda decorosa, acceder a la educación o a la atención de salud), la fijación de prioridades de intervención del Estado y el seguimiento de los resultados de dichas intervenciones"* (Calvo et al, 2013; 9).

Si bien las variables y los umbrales definidos respecto a la vivienda consideran la experiencia de los censos anteriores de los años 1985 y 1996 parece estar implícita su vinculación histórica con los aspectos del mínimo habitacional presentado en la Ley de Vivienda (13.728).⁶⁸ La facilidad de construcción de series temporales a partir de las variables consideradas en la construcción de la NBI "vivienda decorosa" radica en que además de estar incluidas en el formulario censal de 2011, se reportan en los mismos términos en la Encuesta Continua de Hogares.

Si bien metodológicamente la construcción de la NBI vivienda decorosa, implica la existencia de carencias críticas en al menos una de las

⁶⁸ El estudio sobre Vivienda en el Uruguay, de Casacuberta (2006) con datos de la Encuesta de Hogares Ampliada y énfasis en el módulo temático de vivienda de la misma; es un antecedente valioso respecto al estudio de las condiciones materiales de la vivienda en Uruguay con una cobertura nacional e importante desagregación geográfica.

dimensiones consideradas como la materialidad, espacio habitable y espacio apropiado para cocinar, se ve valioso el uso de estas variables, en conjunto con las NBI de servicio higiénico y agua potable, entre otras, como dimensiones relevantes en el análisis de las condiciones de habitabilidad de las viviendas.

Dimensiones territoriales: asentamientos, riesgo hídrico y heterogeneidad en el proceso de urbanización.

Aunque el déficit habitacional ha sido calculado en el caso del último Plan Quinquenal de Vivienda y permite una gran desagregación territorial por la utilización de datos censales, hay otros aspectos de conformación territorial que es importante poner en valor y que pueden dar lugar a estrategias diferenciales de actuación al referirse a entornos territoriales con problemáticas específicas:

- Asentamientos irregulares
- Zonas de riesgo hídrico o contaminación del suelo.
- Heterogeneidad en el proceso de urbanización.

Si bien la intervención en asentamientos irregulares y las zonas con riesgo hídrico o contaminación del suelo cuentan con programas específicos del MVOTMA como el Programa Mejoramiento de Barrios (PMB) y el Plan Nacional de Relocalizaciones (PNR), su identificación como parte del déficit habitacional muestra algunas incongruencias. Para incorporar este tema a la discusión de déficit se valoran dos antecedentes.

El primero es la presencia del indicador 11.1.1 del informe voluntario Uruguay del ODS 11, en 2018. Allí, adaptando la metodología internacional planteada por la ONU, en el objetivo/meta 11.1, *“De aquí a 2030, asegurar el acceso de todas las personas a viviendas y servicios básicos adecuados, seguros y asequibles y mejorar los barrios marginales”*. A partir de ello, se creó el indicador 11.1.1. *“Proporción de la población urbana que vive en barrios marginales, asentamientos improvisados o viviendas inadecuadas”*. Esto integró al porcentaje de personas que habitan en asentamientos irregulares a los que lo hacían en viviendas deficitarias por los materiales en techos, paredes y pisos, que no necesariamente se encuentran en asentamientos irregulares.

Si bien como indicadores complementarios, en este informe, aparecen el déficit cuantitativo y cualitativo; el indicador 11.1.1, permite apreciar de manera integrada a la población identificada en asentamientos como parte de las carencias habitacionales, cuando en el caso del déficit no necesariamente es así.⁶⁹

Respecto al riesgo hídrico, los artículos 20 a 22 del decreto 30/2020 reglamentario de la Ley 19.525 Directrices Nacionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, al hacer mención a las áreas inundables y zonas no urbanizadas plantea una zona de exclusión del proceso urbanizador identificada de acuerdo a mapas de TR 100. Esta disposición, sugiere un correlato en la identificación de las viviendas allí ubicadas como pasibles de ser consideradas dentro del déficit.⁷⁰ Esta problemática también fue evidenciada en el informe del ODS 11.⁷¹

Respecto a la heterogeneidad del proceso urbanizador en Uruguay y sus posibles derivaciones en el déficit habitacional, como marco general, diversos estudios (Musso, 2004; Urruzola et al, 2011; Martínez y Altmann, 2016) analizando génesis y trayectoria del proceso urbanizador en el Uruguay, encuentran tres grandes grupos de localidades principales con problemáticas propias, más allá de su cantidad de población: Área Metropolitana de Montevideo, Ciudades intermedias y Pequeñas localidades. Atendiendo a la institucionalidad del sistema público de vivienda uruguayo y a las pequeñas localidades vinculadas al mundo rural, definidas como aquellas menores a 5000 habitantes, han tenido un tratamiento diferencial a partir del trabajo de MEVIR. Esa experiencia de desagregación geográfica por ámbito de actuación, puede habilitar una lectura del déficit o las carencias habitacionales a partir de rangos de población y agregación de localidades urbanas, que complementen análisis a nivel nacional o departamental.

⁶⁹ De acuerdo al relevamiento INE- PIAI (2006), considerado como censo de asentamientos, “Un asentamiento irregular es un agrupamiento de más de 10 viviendas, ubicadas en terrenos públicos o privados, construidas sin autorización del propietario en condiciones formalmente irregulares, sin respetar la normativa urbanística. A este agrupamiento de viviendas se le suman carencias de todos o algunos servicios de infraestructura urbana básica en la inmensa mayoría de los casos, y frecuentemente se agregan también carencias o serias dificultades de acceso a servicios sociales”. En efecto, este criterio enfatiza la ocupación del suelo por fuera de parámetros urbanísticos y la tenencia. Si bien se menciona la carencia de “algunos servicios de infraestructura urbana” no se refiere a cuáles. Por lo tanto, en la identificación de los asentamientos para el INE- PIAI- PMB, se pueden apreciar variantes en la materialidad de las viviendas o acceso a servicios que no impliquen déficit cuantitativo o cualitativo de acuerdo al PQV.

⁷⁰ “El Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, a través de la Dirección Nacional de Aguas, definirá las zonas inundables según probabilidad de ocurrencia en los cuerpos o cursos de agua del país, entre ellas las zonas inundables con períodos de retorno menor a cien años, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 22° de la Ley No. 19.525 de 18 de agosto de 2017” (Decreto 30/2020. Art 21).

⁷¹ Respecto a las inundaciones de ribera —crecidas de los cursos mayores de las ciudades que generan inundaciones más prolongadas y de mayor número de afectados por evento—, se han cuantificado a la fecha las personas, viviendas y hogares por debajo de la curva de período de retorno de 100 años (Tr100) en 44 ciudades, donde se concentra el 78% de la población del país. Son en total cerca de 100.000 personas afectadas distribuidas en todo el territorio nacional. (OPP, 2018).

En síntesis, al no existir una normativa que dictamine el cálculo del déficit habitacional dentro del Plan Quinquenal de Vivienda, el mismo queda a cargo de los lineamientos que el MVOTMA considere más adecuados. De la experiencia de los anteriores planes quinquenales de vivienda, los documentos internacionales de ONU Hábitat y del MINURVI, experiencias nacionales de operaciones estadísticas vinculadas al hábitat o diferentes análisis de la información del sistema estadístico nacional, así como la normativa nacional en torno a hábitat y vivienda, se desprenden algunas líneas:

- La persistencia de un análisis estructural que asocia el déficit cuantitativo con la necesidad de vivienda nueva ya sea por allegamiento o falta de condiciones materiales adecuadas, así como el déficit cualitativo con las acciones sobre el stock, en términos de mantenimiento y adaptación de las viviendas.
- De acuerdo a la metodología de cálculo de los déficits utilizada en el Plan Quinquenal de Vivienda 2015 – 2019 con datos del Censo 2011 y a la metodología del CEEIC citada, la cantidad de hogares en situación de déficit habitacional cuantitativo estaría entre los 50.000 y los 60.000, lo que representa entre el 4% y el 5% de los hogares particulares.
- En cuanto al déficit cualitativo, según el último plan con datos del último censo, se ubica en el entorno de los 164.000 hogares, aproximadamente un 21% del total de hogares particulares.
- La definición de déficit cualitativo o cuantitativo y su operatividad aparecería vinculada al concepto de mínimo habitacional⁷² y a las definiciones de NBI de vivienda del último censo.

⁷² Anexo 2

4. Elementos para el diagnóstico de la problemática habitacional

El presente capítulo se elabora en un contexto particular, dominado por incertidumbres importantes respecto del comportamiento de múltiples variables sociales y económicas en los próximos años. La pandemia de COVID-19 ha producido cambios a nivel nacional e internacional, cuyo alcance potencial apenas se puede entrever en la actualidad.

Ante la falta de indicios unívocos sobre el sentido y profundidad de estos cambios en el futuro, este trabajo no realizará proyecciones, limitándose a describir la situación de la vivienda en Uruguay según los últimos datos disponibles, recogidos en 2019 o antes.

4.1 Contexto económico⁷³

La economía uruguaya continuó durante 2019 con la desaceleración que exhibe desde 2018, alcanzando un incremento del Producto Interno Bruto (PIB) de 0,2%, cercano al estancamiento. El dato de variación del producto global se descompone en comportamientos sectoriales claramente diferenciados. En particular, mostraron una variación positiva Transporte, Almacenamiento y Comunicaciones (3,5%) y Suministro de Electricidad, Gas y Agua (5,7%), mientras que presentaron un comportamiento recesivo Industrias Manufactureras (-1,1%), Construcción (-2%) y Actividades primarias (-3,8%).

La caída del PIB de 1,6% en términos desestacionalizados en el primer trimestre de 2020 confirma que nuestro país se encuentra en recesión desde el último trimestre del año anterior, al acumular dos variaciones de signo negativo.

En términos interanuales, la economía uruguaya cayó 1,4% en enero-marzo de 2020. Cabe destacar que la caída del nivel de actividad registrada en el primer trimestre de este año recoge, marginalmente, los primeros impactos derivados de la emergencia sanitaria declarada el 13 de marzo, que implicó la restricción en la actividad de diversos sectores económicos.

⁷³ El presente apartado se corresponde con el resumen del Informe Económico-Financiero de la Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal del Ejercicio 2019.

Desde la perspectiva del gasto, en el primer trimestre de 2020 el consumo final creció 1,5% con respecto al mismo período del año 2019 asociado principalmente al comportamiento positivo que registró el consumo final privado (1,7%). La inversión en capital fijo mostró un leve incremento de 0,2% por mayor inversión del sector privado (que aumentó 4,3% debido a las obras en la planta de celulosa en el centro del país) y que fue contrarrestada por la retracción que se observó en la inversión del sector público (18,5%), a pesar del avance en las obras del Ferrocarril Central. Debe destacarse que, en el período de referencia, la actividad se vio afectada por la licencia especial de la construcción que comenzó a fines de marzo producto de las medidas para la contención de la expansión del COVID-19. Las exportaciones de bienes y servicios se contrajeron 5,8% con respecto al primer trimestre de 2019. Las importaciones presentaron una suba de 9,2%, en la comparación interanual, impulsadas tanto por mayores compras de bienes como de servicios.

Esta evolución tiene su correlato en las cifras de empleo que también mostraron un progresivo empeoramiento, alcanzado la tasa de desempleo promedio de 2019 el 8,9% y la tasa mensual a febrero de 2020, el 10,5%, el mayor valor desde 2007 aún previo a la aparición de los primeros casos de COVID-19 en nuestro país. En 2019 se perdieron más de 10.000 puestos de trabajo en la economía, confirmando la tendencia de todo el quinquenio anterior cuya disminución fue del orden de los 56.000 puestos laborales. Esta evolución contractiva del empleo se produjo a la vez que el salario real aumentó 1,3% en promedio, evidenciando un ajuste del mercado laboral, mayoritariamente, por la caída de puestos de trabajo. La inflación, medida por el IPC, mostró el año pasado una nueva aceleración, particularmente en el segundo semestre, finalizando el año en 8,8%, por encima del rango meta establecido por el BCU (3%-7%).

La pobreza, medida por el método del ingreso por el Instituto Nacional de Estadística, mostró un incremento por segundo año consecutivo, alcanzando el 8,8% de las personas en el país, lo que equivale a unas 25.000 personas más que el año anterior. Al considerar la pobreza por hogares, la misma alcanza un promedio del 5,9% del total, manteniéndose el sesgo hacia una mayor pobreza en hogares que cuentan con mujeres como jefas de hogar, alcanzando el 7.5% de los hogares. Al considerar la edad, la pobreza es un fenómeno que castiga en

mayor medida a los menores de edad: los menores de 6 años muestran una pobreza de 17%, y dicho indicador se mantiene en 15% o más en los menores de 18 años. La infantilización de la pobreza, por lo tanto, es una faceta especialmente preocupante de nuestra sociedad.

Durante 2019 las cuentas públicas exhiben un nuevo deterioro, alcanzando el déficit fiscal el 4,7 % del PIB⁷⁴, excluyendo el efecto de la Ley N° 19.590 que creó el Fondo de la Seguridad Social (FSS), el peor resultado en tres décadas. Por su parte, la deuda bruta del sector público consolidado al cierre de 2019 ascendía a 37.160 millones de dólares, lo que representa 66,4% del PIB. La deuda pública neta, excluyendo las reservas de los bancos comerciales en el BCU, alcanzó 43,5% del PIB aún sin considerar el efecto del FSS.

Por otro lado, el Gobierno cuenta con las líneas de crédito con tres organismos multilaterales de crédito (BID, CAF y FLAR) por un monto de aproximadamente US\$ 2.191 millones. En conjunto, esta política de pre-financiamiento del servicio de deuda de corto plazo y la disponibilidad de estas líneas con organismos multilaterales, que comenzó a instrumentarse desde 2008, actúa como un seguro ante shocks de los mercados financieros internacionales, permitiendo a la República acceder a los mismos en los momentos que considera más propicios.

El escaso margen fiscal representa una limitación para el país en cuanto a su capacidad para atender a la situación de vulnerabilidad social. Ello es particularmente relevante en contextos en los que se requiere una respuesta fiscal contracíclica a shocks externos negativos, tal cual ocurriera a partir del 13 de marzo del presente año como consecuencia de la pandemia causada por el COVID-19.

⁷⁴ En el ejercicio se contabilizó una ganancia contable de 0,3% del PIB en el pago de intereses producto de un canje de bonos y una reducción en las existencias de petróleo y derivados de 0,1% del PIB, lo cual lleva el resultado sin partidas extraordinarias a un déficit de 5,1% del PIB.

4.2 Caracterización de la situación de la vivienda en Uruguay

Enfoque del diagnóstico

El objetivo de este capítulo es describir la situación de la vivienda en el país de la forma más precisa posible, y a la vez plantear el escenario desde varios puntos de vista, procurando aportar una mirada que vaya más allá del resultado único. Se entiende que las posibles soluciones a una problemática diversa son por definición múltiples, y un diagnóstico que produzca un número de “viviendas a construir” no puede realizarse sin definir previamente una serie de preceptos unívocos sobre qué situaciones requieren la construcción de una nueva vivienda y cuáles requieren otro tipo de solución.

El trabajo se orientará entonces hacia una descripción de diversas problemáticas de vivienda, que no pueden asimilarse linealmente a la definición de “déficit habitacional”.

El diagnóstico evitará sugerir líneas de intervención o políticas. Sin embargo, toda descripción de la realidad implica una selección y priorización de elementos, que inevitablemente surge de una valoración sobre su pertinencia e importancia. En este sentido, el punto de partida normativo que se asume en este diagnóstico es que la vivienda es un derecho básico de las personas, cuyo ejercicio debe estar de acuerdo a sus necesidades, y que debe poder ser accesible en forma sostenible (HABITAT III). Esta postura implica, entre otras cosas, que no solamente se analizará la situación material de las viviendas, sino también la relación entre las capacidades económicas de los hogares y los costos de acceso y mantenimiento de las viviendas (asequibilidad), así como su relación con el hábitat donde se localiza.

Finalmente, se entiende que la definición de políticas efectivas requiere información relevante, de calidad, y transparente. Por tanto, el presente capítulo se sustenta en fuentes de datos oficiales y de acceso público. Los procesos estadísticos realizados están disponibles como anexo a este documento, con tres objetivos principales: a) promover la discusión informada sobre el diagnóstico, b) facilitar la generación de indicadores de resultados en el futuro, y c) permitir la auditoría y posible optimización de la metodología aplicada.

El supuesto básico que sustenta la validez de las descripciones basadas en datos estadísticos (por definición, relevados en el pasado) es que en el futuro las determinantes estructurales se mantendrán dentro de los parámetros conocidos. En estos momentos de fuertes cambios, es razonable dudar sobre este supuesto, pero no existe otro marco que ofrezca mayores certezas. En otras palabras, puede haber cambios respecto de las tendencias, pero no es posible aún determinar el orden de magnitud de las mismas con la información disponible.

Esto se suma a otra dificultad en términos de información estadística en Uruguay, derivada de que el último Censo Nacional del año 2011. Por tanto, los datos más precisos disponibles para realizar esta descripción no son actuales, y es esperable que existan importantes desvíos entre la realidad a la fecha y los datos censales, independientemente del contexto de la pandemia. La estrategia implementada para resolver estas carencias de información se detalla a continuación.

Definiciones.

En el análisis se consideran las siguientes definiciones del INE:

Vivienda: Se considera una vivienda a cualquier recinto, separado e independiente, construido o adaptado para el albergue de personas. Las viviendas se clasifican en particulares o colectivas, teniendo en cuenta el tipo de hogar que las ocupa. Las viviendas colectivas están fuera del universo de interés de la Encuesta Continua de Hogares.

Hogar particular: Es la persona o grupo de personas que habitan bajo un mismo techo y que al menos para su alimentación, depende de un fondo común. Estas personas suelen efectuar la unificación de sus ingresos, mediante la constitución de un presupuesto común, y establecer el uso compartido de bienes durables o no durables. Por lo general, este grupo está integrado por un conjunto de personas vinculadas entre sí por lazos familiares, pero no es necesario que sean parientes para cumplir con la definición de hogar. También puede estar constituido por una sola persona. Todo hogar particular debe tener un Jefe del Hogar, que se tomará como referencia para determinar la relación entre los miembros del Hogar. Se define como Jefe a aquella persona que sea reconocida como tal por los miembros del hogar (INE, 1997).

Fuentes de información

Las principales fuentes de datos utilizadas son los Censos Nacionales y las Encuestas Continuas de Hogares (ECH) del INE, así como también la cartografía desarrollada por DINOT, DINAGUA y PMB.

Es importante destacar que las ECH, por su diseño muestral, no reportan datos sobre algunas situaciones de vivienda especialmente sensibles, como por ejemplo la pensiones (tanto regulares como irregulares) y demás hogares colectivos. Las ECH, como tampoco el Censo, reportan información sobre la problemática de las personas en situación de calle. En estos puntos se complementa la descripción con estudios específicos, que no tienen alcance nacional pero pueden aportar a la comprensión y dimensionamiento de la situación.

Finalmente, debe mencionarse que las Encuestas Continuas de Hogares no capturan información sobre viviendas localizadas en zonas que se encontraban vacías en el Censo de 2011. La ECH, por tanto, subestimarán aquellas zonas censales donde el crecimiento posterior al Censo haya sido significativo, y sobrestimarán las zonas donde se haya movilizado una proporción importante de la población luego de 2011 (caso menos frecuente pero que también existe, por ejemplo, cuando se realizan realojos por razones de inundabilidad).

Ejemplos del primer caso pueden ser tanto las ocupaciones irregulares más recientes, algunos fraccionamientos desarrollados en el área metropolitana y zonas aledañas a las principales ciudades del país (barrios privados), o desarrollos inmobiliarios recientes en zonas censales con escasa población en 2011 (particularmente algunas torres de apartamentos en Montevideo). Al final del capítulo se aporta información contextual para ayudar a dimensionar al menos una parte de este sesgo inevitable de los datos.

4.3 Contexto demográfico

El estudio prospectivo más reciente realizado para la estimación de población del país en los próximos años se encuentra documentado en la Estrategia Nacional de Desarrollo (OPP, 2019). En este trabajo se concluye que:

"En todos los escenarios planteados, el envejecimiento de la población uruguaya se incrementa con el tiempo. Esto es válido aun si se considera un muy improbable cambio en la tendencia a la caída de la tasa de fecundidad que la devuelva a los valores de la tasa de reemplazo, y si además, se asumen saldos migratorios positivos sostenidos durante el período, ya que ambos factores suelen favorecer el rejuvenecimiento poblacional. El envejecimiento puede acelerarse de manera importante si se produjera una reactivación de los flujos emigratorios a los niveles promedio de nuestro pasado reciente, o en caso de que la caída en la fecundidad se acelerara como resultado de eventuales logros de algunas políticas en curso, como las que buscan combatir el embarazo adolescente y la ampliación de la cobertura educativa." (pág. 42).

Esta tendencia implica desafíos importantes en términos de demanda de vivienda, puesto que una sociedad con mayor proporción de adultos mayores y a la vez con una tendencia a la reducción de los hogares extendidos (uno de los cuales es precisamente el hogar donde los adultos mayores conviven con su familia), requiere una mayor cantidad de viviendas para la misma cantidad de población.

La proyección de población realizada por el INE en 2013 espera un aumento de la esperanza de vida de unos tres años y medio en promedio en el país, que pasa de 72,4 años en 2006-2010 a 75,5 en 2025 en los hombres, de 79,7 años a 81,8 en 2025 en mujeres (INE 2013, pág. 42.).

Por otra parte, la estructura de la población y la conformación de los hogares también apunta hacia este cambio en la demanda potencial de viviendas: *"Desde los años 90 el país ha venido experimentando el proceso denominado segunda transición demográfica, caracterizado por: el descenso de la fecundidad por debajo de los niveles de reemplazo, un fuerte incremento de la divorcialidad, la ocurrencia de la mayoría de nacimientos por fuera de las uniones legales y la diversificación de los arreglos familiares, con descenso de la proporción de hogares biparentales y aumento de los monoparentales y de los unipersonales (Calvo y Pardo, 2013)."*

Si bien el INE no realiza proyecciones de hogares sino de personas, es posible afirmar que en los próximos cinco años se espera un crecimiento del orden de 17.000 hogares en todo el país. Para la estimación se utiliza la cantidad de personas por hogar particular por departamento registrada en las últimas cinco Encuestas Continuas de Hogares (2015-2019). De esta forma se busca incorporar al cálculo los cambios más recientes en la composición de los hogares, posteriores al Censo 2011. El resultado se presenta en la siguiente tabla:

Cuadro: Variación estimada de hogares por departamentos seleccionados. 2020-2024.

	Var. estimada hog 20-24	Proporción en var. total
Montevideo	461	3%
Canelones	10.490	61%
Maldonado	3.569	21%
San José	1.282	8%
Colonia	618	4%
Resto del País	645	4%
Total	17.065	100%

El crecimiento esperado se concentra fuertemente en los departamentos de la costa sur del país, en particular en el área metropolitana de Montevideo y Maldonado. Los datos se presentan en forma agregada, porque la precisión de las proyecciones disminuye fuertemente a medida que se consideran unidades territoriales menores, a la vez que la incidencia de posibles eventos locales crece. El ejemplo más claro en este sentido es la instalación de una nueva planta de celulosa en el centro del país. En el mismo sentido operan los flujos migratorios, que pueden sufrir cambios fuertes en el corto plazo dependiendo del impacto diferencial de la pandemia en la región y en nuestro país.

Por otra parte, diversos estudios muestran que si bien Montevideo y su área metropolitana reúnen el 52% de la población del país de acuerdo al último censo, las tasas más altas de crecimiento porcentual anual de la población y hogares se dan en las ciudades mayores a 5.000 habitantes (denominadas en Uruguay "ciudades intermedias") (DINOT, OPP, FADU). En el período intercensal 2004-2011, las ciudades mayores a 5.000 habitantes reportaron tasas de crecimiento de 0,69% anual en población y 1,90% en hogares, mayores que el área metropolitana (0,59 y 1,51),

las pequeñas localidades (0,38 y 1,61) y del propio país en su conjunto (0,19 y 1,24). Este comportamiento se verificaba ya en los períodos intercensales 1985-1996 y 1996-2004, por lo que constituye una notable tendencia de mediano y largo plazo.

De todas formas, independientemente de su localización, la cantidad de nuevos hogares que surgirán en los próximos cinco años no puede interpretarse de forma lineal como una "nueva demanda" de vivienda. La capacidad de acceso a la vivienda adecuada, como se verá más adelante, depende de múltiples factores. Por tanto, suponiendo que las estrategias y capacidades de acceso a la vivienda de los hogares en el futuro serán similares a las actuales, habrá una proporción de estos nuevos hogares que accederán a viviendas adecuadas, mientras otros se instalarán en viviendas con diferentes problemas.

Con los datos disponibles no es posible estimar estas cifras para los próximos años, por dos razones: a) el contexto de la pandemia mundial no habilita a proyectar con márgenes mínimos de confiabilidad, y, b) la política de vivienda que se propone en este mismo documento, así como otras políticas a desarrollarse en el corto plazo (especialmente aquellas que afecten el empleo, el nivel de ingresos de la población, y los costos de la vivienda y el suelo) incidirán directamente en la accesibilidad a la vivienda, y a la fecha es imposible prever el desempeño de estas acciones en el futuro. En cualquier caso, es razonable pensar que las cantidades absolutas que se expresan a continuación como demanda potencial de vivienda serán un "piso", al que deberá agregarse una proporción actualmente no determinada de los hogares que se conformarán en los próximos años.

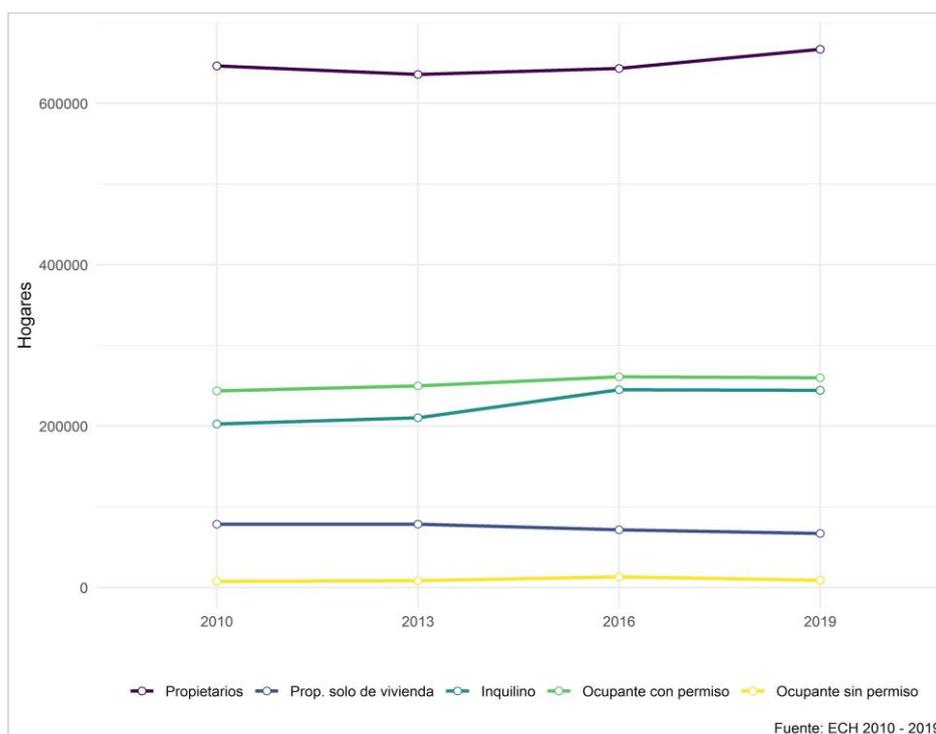
4.3 Situación de la problemática de vivienda en Uruguay

El objetivo de esta sección es aportar una descripción de la situación de la vivienda en el país. Se intentará mostrar en lo posible la diversidad de problemáticas, entendiendo que las situaciones más graves de carencia representan sólo una parte de un escenario más amplio que incluye otras dimensiones, también relevantes para la política pública.

Como se mencionó antes, la adecuación entre la última información disponible y la nueva realidad del país es relativa, pero también es importante notar que la vivienda es el bien de mayor costo y más difícil acceso para los hogares (tanto cuando se compra como cuando se alquila, salvo escasas excepciones), y por tanto se trata de una variable muy estable, especialmente en lo relativo a sus características materiales y la forma de acceso. Esta relativa estabilidad permite tomar como válidos los datos de 2019 como base para las estimaciones que siguen.

Para apreciar la estabilidad de este tipo de variables, el siguiente gráfico muestra cómo la estructura de la propiedad de la vivienda no ha presentado cambios de gran magnitud en la última década:

Gráfico: Tenencia de la vivienda. 2010-2019



En los últimos nueve años las proporciones presentan pocos cambios en términos globales, mostrando que en Uruguay predomina la tenencia en propiedad, y la proporción de inquilinos es relativamente baja si se la compara con las economías más desarrolladas.

En cambio, si se comparan cantidades absolutas pueden apreciarse algunas variaciones en la última década. Entre 2019 y 2010 los hogares propietarios aumentan un 3%, los propietarios sólo de la vivienda bajan 15%, aumenta un 21% la cantidad de hogares que alquilan su vivienda, crece 7% la cantidad de ocupantes con permiso del propietario y crece 16% la cantidad de ocupantes sin permiso. De todas formas, los cambios más relevantes en términos cuantitativos son los de inquilinos, cuyo aumento representa unos 42.000 hogares más en esta situación respecto de 2010, y de propietarios, que aumentan 21.000 en el período.

Otro indicador que permite apreciar la estabilidad de las variables relativas a la vivienda es la movilidad de los hogares, que también es baja en nuestro país. Como referencia, en 2014, un 45% de los hogares declararon que residían en la misma vivienda hace 15 años o más, y 28% que residía en la misma vivienda por más de 25 años.

Descripción de la problemática de vivienda

En anteriores Planes Quinquenales se han adoptado diversas definiciones de "déficit de vivienda" (MVOTMA, 2014). En todos los casos se consideraron elementos tales como la tenencia, la materialidad de la vivienda, el acceso a servicios básicos, como agua potable y electricidad, y alguna medida de la adecuación de la vivienda al hogar que reside en ella (hacinamiento, allegamiento). La dimensión del hábitat, sin embargo, no ha sido incorporada explícitamente, aunque la literatura especializada recomienda tomar en cuenta esta dimensión, entendiendo que no es posible pensar la vivienda en forma separada de su implantación en el territorio, tanto sea en ciudades como en el ámbito rural (HABITAT III, ENASU).

En este trabajo se adoptará la definición planteada en el Atlas Sociodemográfico y de la Desigualdad del Uruguay (Calvo, 2013, pág. 5), que presenta al menos dos grandes ventajas sobre las definiciones ad hoc utilizadas hasta ahora: a) utiliza información censal que con toda seguridad será recogida en futuros censos, permitiendo su replicación, y,

b) se sustenta en una conceptualización sólida y validada por expertos sobre los mínimos que debe cumplir una vivienda para considerarse "digna", en el contexto de un conjunto mayor de indicadores, *también consensuado*:

"Históricamente los indicadores vinculados a la vivienda, tanto por el tipo de información que se releva en los Censos como por la propia relevancia de esta dimensión, han tenido un peso muy importante dentro del conjunto de las NBI. Las subdimensiones que se tendrán en cuenta para la consideración de si una vivienda es o no decorosa son: a) materialidad de la vivienda, b) espacio habitable (hacinamiento), y c) espacio disponible para cocinar. La primera subdimensión refiere a las carencias de estructura de la vivienda, su capacidad de aislar a los individuos del medio, haciendo que cumpla su función de protección y abrigo para los hogares (resguardo). Las dos últimas refieren a carencias de espacio. Por un lado, el hacinamiento mide las carencias de espacio relativo. Entre los problemas que conlleva una densidad de ocupación muy alta se pueden destacar los riesgos de salubridad" (Feres y Mancebo, 2001). La subdimensión referida a la existencia de un espacio adecuado para cocinar hace referencia a una noción absoluta de espacio destinado a un fin particular. La no disposición por parte de un hogar de un espacio adecuado para este fin puede conducir también a problemas de salubridad.

Con relación a las condiciones de abastecimiento de agua potable es indudable que el acceso a este servicio constituye una necesidad básica para las personas. Esta dimensión integra factores vinculados al origen del agua, así como a la forma en que ella llega a la vivienda.

Acceder a baño con sistema de evacuación aislado de la superficie está asociado también a cuestiones de salubridad (Feres y Mancebo, 2001). Para considerar si se poseen condiciones básicas de vida se tiene en cuenta la disponibilidad del baño por parte de cada hogar, su exclusividad de uso, así como la forma de evacuación de excretas.

El acceso a energía eléctrica, independientemente de si se realiza a través de la red general u otro medio (cargador, grupo electrógeno, etcétera) es considerado un elemento básico de confort para los hogares."

Al llevar la definición al terreno operativo, se plantea un estándar muy básico, que se describe en la siguiente tabla. Cabe destacar que la definición operativa del umbral para “vivienda decorosa” representa un nivel muy mínimo de calidad, especialmente en lo que respecta a los materiales de construcción de las viviendas. También conviene destacar que la dimensión del hábitat, si bien no se incluye explícitamente, se captura en parte al considerar el acceso a saneamiento y la electricidad, mientras que el allegamiento queda comprendido cuando se computa como NBI el hecho de no disponer de un baño de uso exclusivo para cada hogar en la vivienda:

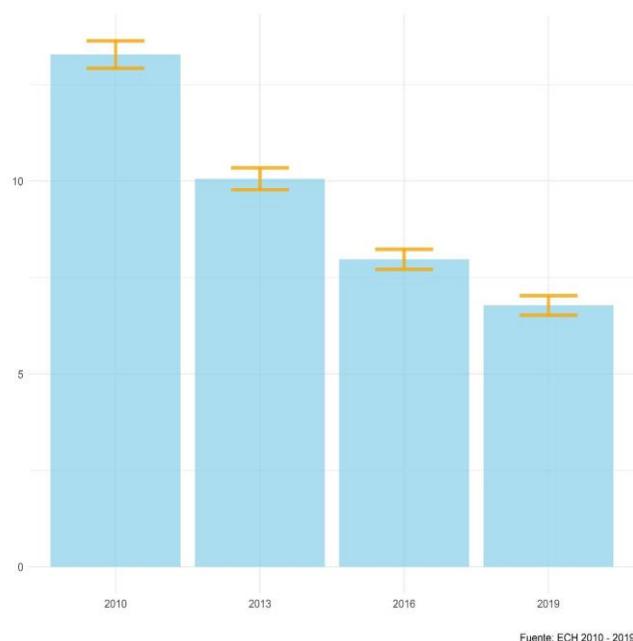
Cuadro: Definición de Necesidades Básicas Insatisfechas de vivienda.

DIMENSIÓN	INDICADORES	UMBRALES
VIVIENDA DECOROSA	Materialidad	El hogar habita una vivienda con techos o paredes construidas predominantemente con materiales de desecho, o piso de tierra sin piso ni contrapiso.
	Espacio habitable	Más de dos miembros del hogar por habitación en la vivienda (excluyendo baño y cocina).
	Espacio apropiado para cocinar	El hogar habita una vivienda que no cuenta con un espacio para cocinar con canilla y pileta.
ABASTECIMIENTO DE AGUA POTABLE	Origen y llegada de agua a la vivienda	El agua no llega por cañería dentro de la vivienda que habita el hogar, o su origen no es red general o pozo surgente protegido.
SERVICIO HIGIÉNICO	Acceso y calidad del servicio higiénico	El hogar no accede a baño de uso exclusivo o la evacuación del servicio sanitario no es a través de la red general, fosa séptica o pozo negro.
ENERGÍA ELÉCTRICA	Acceso a energía eléctrica	El hogar no cuenta con energía eléctrica en la vivienda que habita.

Fuente: Calvo, 2013, pág. 14

El resultado de aplicar este índice en los últimos años se presenta en el siguiente gráfico. Puede apreciarse que la proporción de hogares con las carencias críticas definidas como Necesidades Básicas Insatisfechas de vivienda (NBIV) muestra una tendencia decreciente entre los hogares particulares del país.

Gráfico: Proporción de hogares en viviendas con NBI. 2010-2019



En línea con la metodología de NBI, la definición adoptada en este trabajo no prioriza ninguna dimensión por sobre otra. Igualmente, considerando lo anterior, un mismo hogar puede presentar carencias en una, dos, o más de las dimensiones. La distribución de los hogares con NBIV según la cantidad de dimensiones deficitarias se muestra en la siguiente tabla:

Cuadro: Estimación y porcentajes de hogares en viviendas con NBI. 2019.

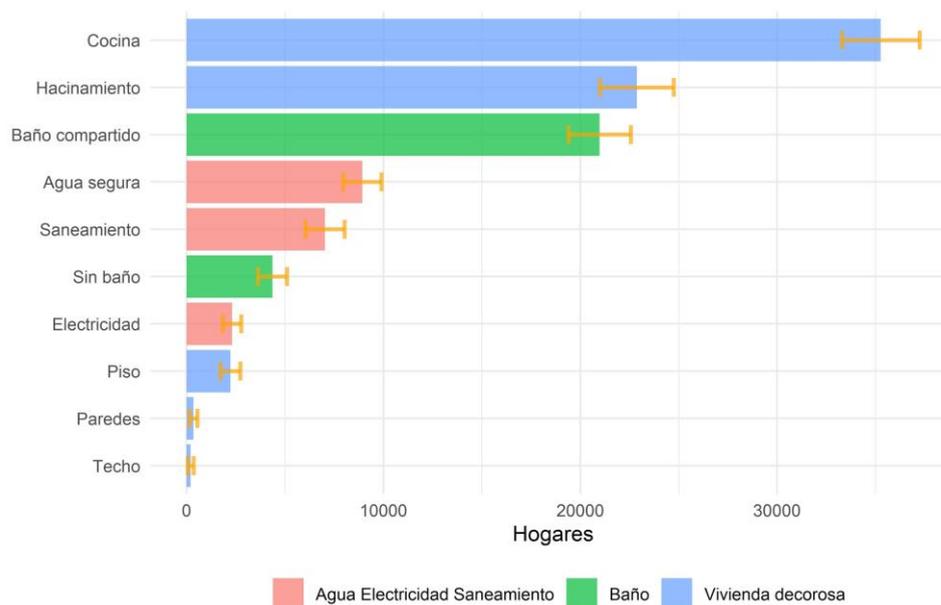
Cantidad de NBI de vivienda	Estimación	Porcentaje
Sin NBIV	1.163.262	93.2
1 NBIV	68.659	5.5
2 NBIV	12.683	1.0
3 NBIV o más	3.216	0.3
Total con NBIV	84.558	6.8
Total	1.247.820	100

Fuente: Elaboración propia en base a ECH 2019.

Según los datos de 2019, un 6.8% de los hogares del país residen en viviendas con al menos una carencia de vivienda según la definición adoptada en este trabajo. En cifras absolutas, esto representa una cantidad en el entorno de los 84.500 hogares, de los cuales unos 16.000 tienen más de una de estas carencias a la vez.

En el siguiente gráfico se presentan las cantidades absolutas estimadas para cada una de las NBI, por separado:

Gráfico: Estimación de hogares con indicadores individuales de NBI de vivienda.
2019

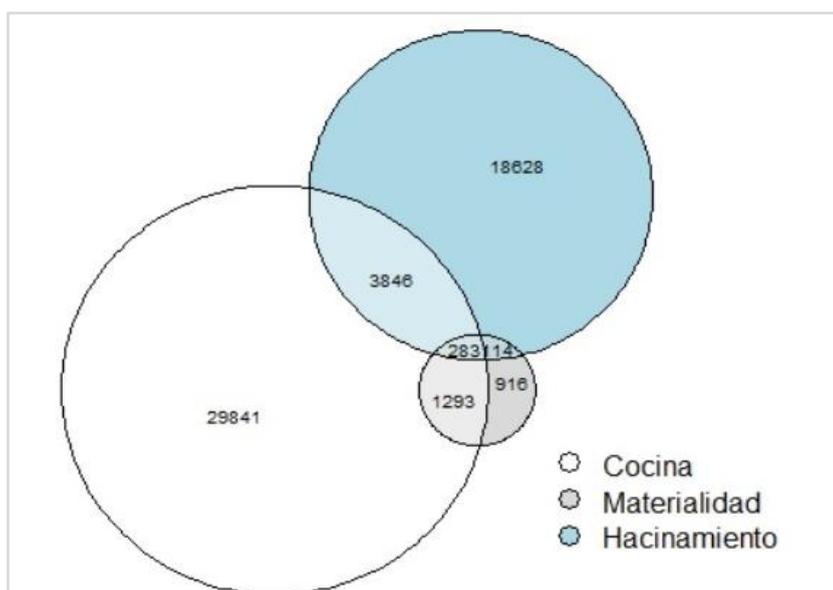


Fuente: ECH 2019

Puede apreciarse que la adecuación de la vivienda en términos de confort mínimo (existencia de cocina y baño de uso único para el hogar) así como la relación entre las habitaciones y la cantidad de integrantes (hacinamiento) son las tres principales carencias en términos cuantitativos.

Es posible profundizar un poco más en la descripción si se analiza la distribución conjunta de estas carencias, es decir, viendo cómo se superponen las dimensiones deficitarias entre sí. En primer lugar, el gráfico siguiente muestra los hogares que presentan al menos una de las carencias básicas en la materialidad de su vivienda que componen la primera dimensión del índice de NBIv: "vivienda decorosa". Nótese que el tamaño de cada círculo es proporcional a la cantidad de hogares estimada:

Diagrama 1. Estimación de hogares con NBI de vivienda (dimensión "vivienda decorosa"). 2019.



Fuente: Elaboración propia en base a ECH 2019.

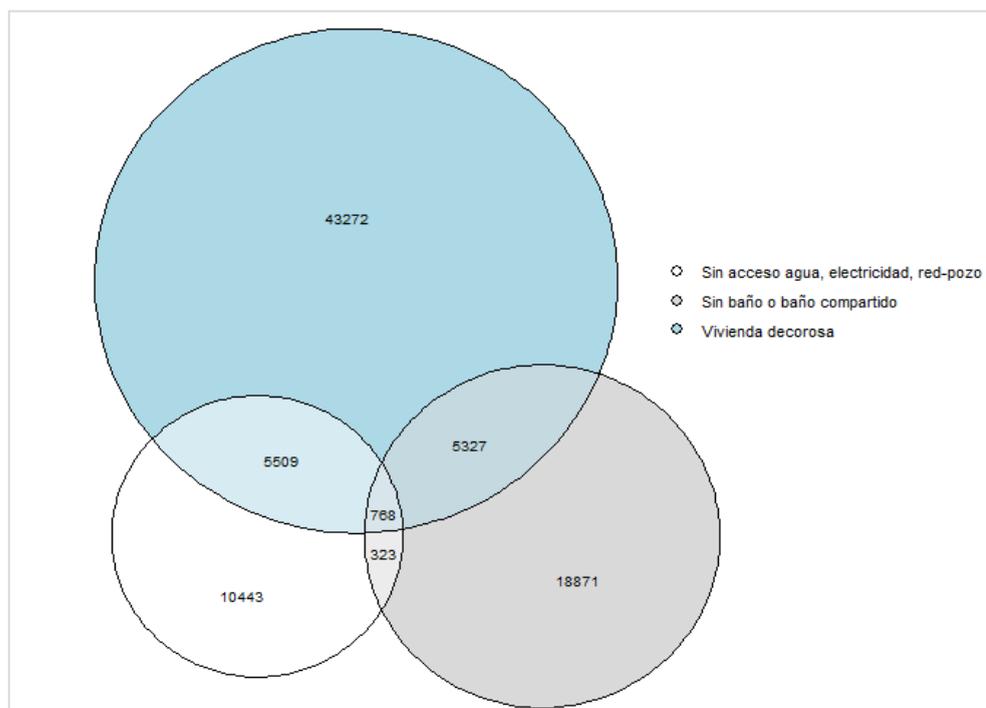
Puede apreciarse que los problemas más graves de materialidad aparecen como relativamente menores en comparación con los de falta de cocina o hacinamiento. Cabe recordar que la definición adoptada como referencia establece umbrales mínimos de calidad (pisos de tierra, paredes o techos de materiales de desecho), y que por su diseño la ECH puede subestimar aquellas zonas de ocupación más reciente, donde por lo general se localizan los asentamientos más precarios. Una aproximación a las problemáticas más agudas en estas áreas requiere relevamientos específicos, y su cuantificación precisa a nivel nacional podrá realizarse únicamente con el próximo Censo.

El diagrama anterior permite ver que la combinación de características deficitarias no puede asociarse linealmente a una "cantidad de viviendas que sería necesario construir", ya que cada una de las combinaciones de problemáticas puede abordarse con soluciones diferentes.

Los ejemplos en este sentido son múltiples: en algunos casos podría resolverse un problema de vivienda construyendo una cocina, en otros ampliando la vivienda con uno o más dormitorios, y en otros sería necesario seguramente una nueva vivienda. Pero en cada caso concreto la solución "teórica" puede no ser viable (por ejemplo, si el hacinamiento ocurre en un apartamento, donde no es posible la ampliación). Lo mismo ocurre si se incorporan otras variables, como la inundabilidad o irregularidad en la tenencia, que se verán luego.

Finalmente, agrupando en un único gráfico todas las dimensiones que componen la definición de NBI de vivienda, se aprecia la combinación de diferentes problemáticas y su proporción relativa:

Diagrama 2. Estimación de hogares con NBI de vivienda. 2019.



Fuente: Elaboración propia en base a ECH 2019.

Al incluirse la carencia de baño o el baño compartido con otro hogar, tanto como el acceso a agua y electricidad, agregan complejidad a la descripción. En primer lugar, puede apreciarse que casi cuatro de cada cinco hogares que no tienen baño o lo comparten con otro hogar en la misma vivienda (allegamiento) no presentan déficit de materialidad, cocina ni hacinamiento. Esto puede estar indicando que al menos una

parte de estos hogares comparten la vivienda como parte de una estrategia de acceso (los casos más típicos pueden ser el nuevo hogar joven que comparte vivienda con el hogar principal esperando independizarse, o los adultos mayores que quedan al cuidado de parientes cercanos).

En segundo lugar, se aprecia que existe una proporción de los hogares con NBIv cuya problemática refiere exclusivamente al acceso a redes servicios (agua, electricidad, saneamiento), es decir, que la vivienda se encuentra desconectada de alguna de estas redes básicas. Si se extendiera el requisito de conexión a redes hacia otros servicios, tales como espacios públicos o transporte, estas cantidades serían mucho mayores. Estudios más detallados han profundizado en esta cuestión, indicando que este tipo de problemas se concentra en zonas periféricas de las ciudades, cuyo crecimiento en viviendas (formal o informal) ha sido más dinámico que la extensión de las redes y servicios básicos urbanos (ENASU, Plan Saneamiento, PNUD).

Finalmente, el análisis comparativo de las carencias en vivienda por tipo de tenencia muestra que no se trata de una problemática exclusiva de los hogares con tenencia menos segura. Casi un tercio de los hogares con NBIv declaran ser propietarios, y una proporción similar ocupan la vivienda con permiso del propietario y una proporción no menor (17%) pagan un alquiler mensual. Si se identifica a los "propietarios sólo de la vivienda" y los "ocupantes sin permiso" como hogares en situación irregular, puede concluirse que sólo un tercio de los hogares con NBIv se encuentran en situación de tenencia irregular de la vivienda.

Cuadro: Hogares con NBI de vivienda por tipo de tenencia de la vivienda. 2019.

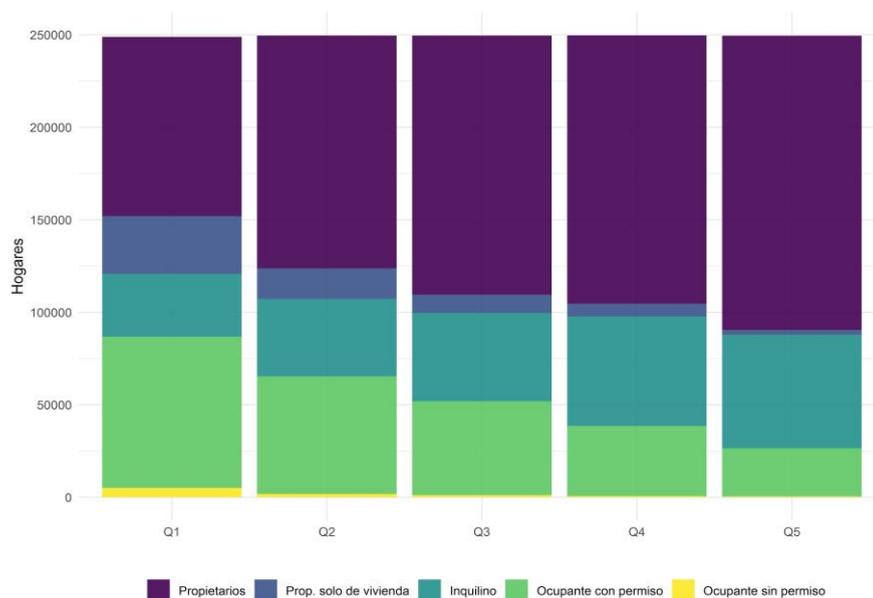
	Sin NBIv	Con NBIv	Total
Propietario	55%	29%	53%
Inquilino	20%	17%	20%
Ocupante con permiso	20%	31%	20%
Prop. solo de vivienda	5%	21%	6%
Ocupante sin permiso	1%	2%	1%
Total	100%	100%	100%

Fuente: Elaboración propia en base a ECH 2019.

Accesibilidad y permanencia en la vivienda

La tenencia de la vivienda se distribuye de forma desigual según los ingresos de los hogares, predominando la propiedad y el alquiler entre los hogares de mayores ingresos, y las formas de tenencia menos seguras entre los hogares más pobres. Mientras el 39% de los hogares de menores ingresos son propietarios, esa proporción aumenta al 64% entre los de mayores ingresos. El alquiler, como forma de acceso que requiere un flujo constante de recursos hacia la vivienda, también se distribuye de forma similar: las probabilidades de que un hogar acceda a una vivienda por esta vía aumentan sistemáticamente a medida que aumentan sus ingresos.

Gráfico 4. Tenencia de la vivienda por quintiles de ingreso per cápita. 2019



Fuente: ECH 2019

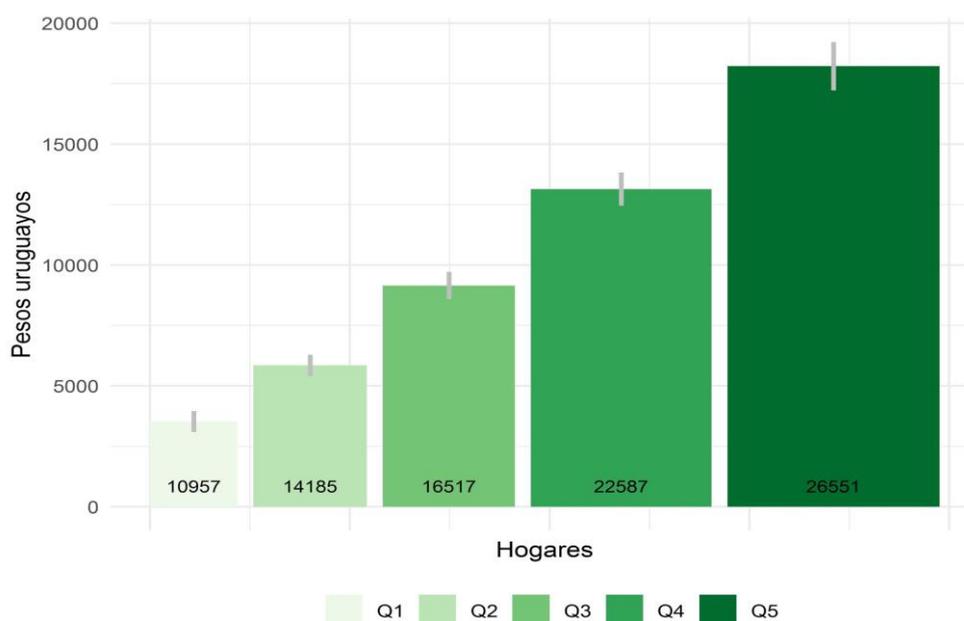
La categoría de "propietario sólo de la vivienda" en la ECH se asocia prácticamente en todos los casos con la ocupación irregular del suelo (asentamientos). A esta categoría se puede agregar la de "ocupantes sin permiso" y considerarlas en conjunto como indicadores de inseguridad de tenencia, en sentido de que los hogares en esta situación conviven con la posibilidad de ser desalojados de sus viviendas. Este riesgo puede ser más o menos alto según factores tales como la propiedad del suelo donde se localicen, la consolidación o antigüedad del asentamiento, entre otros. El 47% de los hogares que ocupan sus viviendas bajo estas modalidades se encuentran entre el 20% de menores ingresos.

La categoría de “ocupante con permiso” es más difusa y su interpretación resulta por tanto más difícil. Comprende situaciones diversas, aunque por la distribución que se aprecia en el gráfico es razonable pensar que se trata de estrategias de acceso que los hogares adoptan de forma provisoria, en tanto no consiguen una vivienda a su alcance, lo cual es más frecuente cuanto menor y menos consolidado es el ingreso del hogar.

Vivienda en propiedad.

A continuación se analiza la modalidad de acceso a la vivienda a través de la compra, según niveles de ingresos de los hogares. En primer lugar, se aprecia que los valores medios pagados mensualmente por los hogares para la compra de su vivienda son muy diferentes cuando se los compara por quintiles de ingresos.

Gráfico 5. Valor medio de cuota para el pago de vivienda, por quintiles de ingreso per cápita. 2019



Fuente: ECH 2019

El número en cada una de las barras muestra la cantidad de hogares que declaran estar pagando una cuota por su vivienda al momento de la encuesta. Puede apreciarse que la cantidad de hogares del 20% de ingresos superiores es más del doble que la cantidad de hogares de ingresos inferiores, a la vez que los valores pagados por esas viviendas son en promedio cuatro veces mayores en el quintil 5 respecto del quintil

inferior. Mientras el 10.6% de los hogares del quintil superior declarara estar pagando una cuota por la compra de su vivienda, en el primer quintil esa proporción baja al 4.4%.

Vivienda en alquiler

El acceso a la vivienda a través del alquiler también puede analizarse de la misma forma. En la siguiente tabla se estiman las cantidades de hogares que declaran estar alquilando en 2019, y los valores medios que reportan pagar mensualmente por concepto de alquiler.

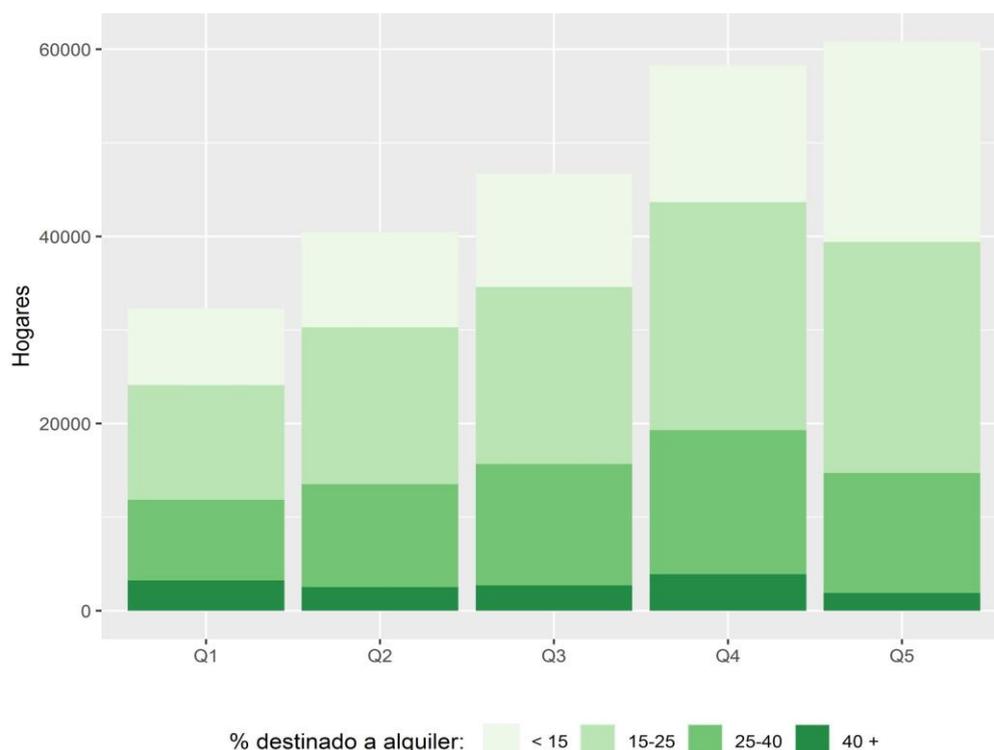
Cuadro: Cantidad de hogares que alquilan y valores medios de alquiler por quintiles de ingreso per cápita. 2019

Quintiles	Hogares inquilinos	Porcentaje	Alquiler promedio
Q1	32.736	14%	7.778
Q2	40.557	17%	9.860
Q3	46.770	20%	11.631
Q4	58.276	24%	13.763
Q5	60.840	25%	17.060
Total	239.179	100%	12.704

Fuente: Elaboración propia en base a ECH 2019.

De forma similar a lo que ocurre con la compra de vivienda, en el siguiente gráfico se aprecia que estos valores representan proporciones de ingresos destinados al alquiler diferente por ingresos, disminuyendo a medida que aumentan los ingresos, incluso cuando el valor medio de los alquileres del último quintil duplica a los pagados por el 40% de menores ingresos. La lectura conjunta con el cuadro anterior indica que unos 10.000 hogares del primer quintil dedican más del 25% de sus ingresos al pago de alquileres (que rondan los 7.800 pesos en 2019), mientras que en el otro extremos casi la misma cantidad paga cantidades superiores al 25% de sus ingresos, aunque el promedio de sus alquileres ronda los 17.000 pesos.

Gráfico 7. Proporción del ingreso del hogar destinado a alquiler por quintiles de ingreso per cápita. 2019



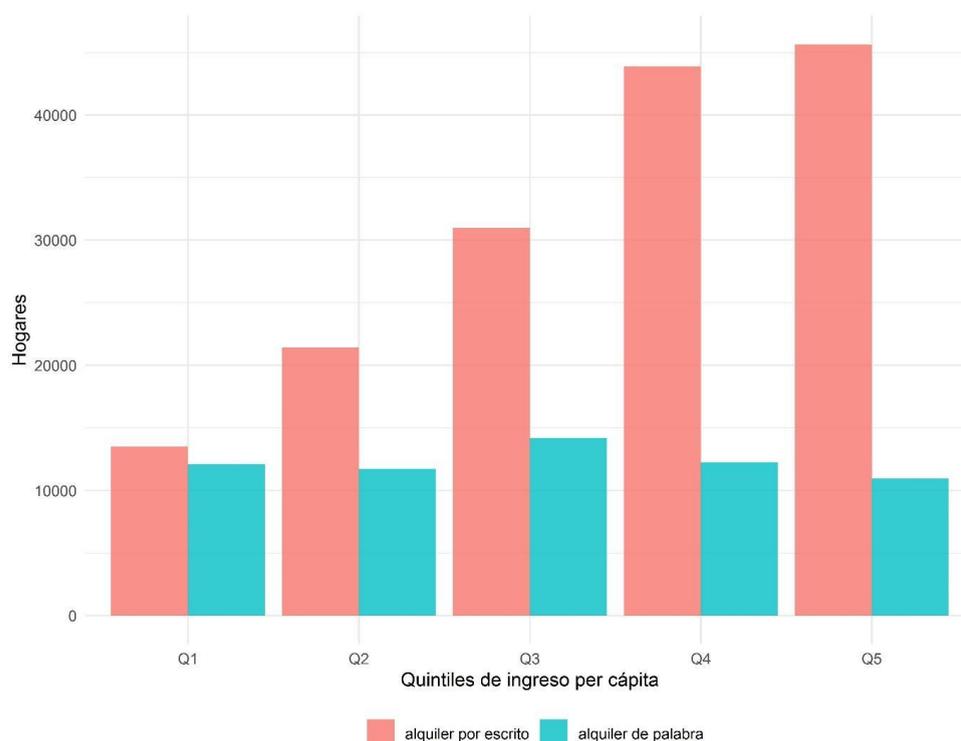
Fuente: ECH 2019

Puede resumirse entonces que el acceso a la vivienda en alquiler es más frecuente entre los hogares que presentan ingresos medios y altos, los cuales a su vez cubren este costo sin afectar una proporción alta de sus ingresos en el 75% de los casos. Entre los hogares de medio bajos y bajos, la alternativa del alquiler es más costosa, y un tercio de quienes acceden a esta modalidad destinan una alta proporción de su ingreso al alquiler. Mientras el alquiler es una alternativa a la compra en los sectores medios altos, opera como una alternativa a la ocupación en los sectores de menores ingresos, a los cuales esta opción les implica resignar buena parte de su ingreso.

Si bien no existe una serie regular de datos estadísticamente representativos sobre los hogares inquilinos en Uruguay, en la ECH de 2014 se recogió información que permite describir con mayor detalle algunas de sus características. En primer lugar, se consultó sobre el motivo por el cual el hogar alquilaba su vivienda, resultando que un 52% declara que lo hace porque no tiene ingresos suficientes para comprar, y otro 16% porque aun teniendo ingresos suficientes carece del ahorro para el pago inicial. El resto de las respuestas se divide en opiniones diversas, tales como la opción por la localización, arreglos familiares, etc.

Ante la consulta sobre la modalidad bajo la cual alquila, se encontró que un 28% de los hogares alquilaban su vivienda “de palabra” (esto es, sin un contrato o con un contrato vencido). La opción por este tipo de alquiler se distribuye de forma distinta entre los quintiles de ingreso, donde se aprecia que prácticamente la mitad de los hogares de menores ingresos están en esta situación, al tiempo que la informalidad en el alquiler se reduce a medida que los hogares tienen más recursos.

Gráfico 8. Tipo de alquiler por quintiles de ingreso per cápita. 2014



Fuente: Módulo de vivienda ECH 2014

Finalmente, cabe mencionar que los alquileres formales resultan promedialmente unos 37% más altos que los alquileres “de palabra”. Nótese que estos datos fueron recogidos hace seis años, cuando el contexto económico mostraba una dinámica de crecimiento sostenido, por tanto, podría pensarse que estas cifras sean más negativas en la actualidad. Esto plantea desafíos fuertes, ya que la inestabilidad de ingresos, combinada con la informalidad en la forma de acceso a la vivienda está asociada al crecimiento de los procesos de expulsión de la ciudad formal hacia las alternativas de tenencia menos seguras, como la ocupación irregular del suelo en las ciudades.

Como se mencionó antes, la vivienda es el bien de mayor valor que compra un hogar, y también uno de los costos fijos más importantes para las familias, en particular los inquilinos. Por tanto, la posibilidad de comprar o alquilar en la formalidad tiende a estar en relación con los ingresos presentes y, sobre todo, con las expectativas del hogar sobre la cantidad y previsibilidad de los ingresos en el futuro. Es por esta razón que la inestabilidad de ingresos es uno de los factores que más se asocian con la tenencia precaria de la vivienda.

Asentamientos irregulares

En referencia a la tenencia precaria, el último relevamiento de asentamientos irregulares desarrollado por el Programa de Mejoramiento de Barrios (PMB) permitió observar que surgieron 45 asentamientos desde 2011 en todo el país, mientras que se regularizaron y realojaron otros 42 en el mismo período (PMB, 2019a). Ante esta constatación, se realizó un estudio cualitativo para describir y conocer la dinámica de estas nuevas ocupaciones (PMB, 2019b). Entre las conclusiones provisionales se destaca la existencia un flujo de población entre asentamientos, asociado a diversos factores, entre los cuales se destaca principalmente la imposibilidad económica de acceder a la vivienda formal por su costo de adquisición y permanencia, pero también la emancipación temprana de los nuevos hogares de escasos ingresos, y el marco de inseguridad que se vive en algunas zonas irregulares. También se concluye que existe un mercado inmobiliario informal en desarrollo, y es frecuente encontrar viviendas vacías en asentamientos.

En la actualidad el PMB se encuentra desarrollando una investigación para estimar la cantidad de viviendas existentes en asentamientos, basado en la interpretación de imágenes satelitales y de fotografías aéreas de alta definición de la Infraestructura de Datos Espaciales (IDE). Dado que no se trata de un censo, sus resultados deben ser considerados provisorios hasta que se calibren las estimaciones a través de relevamientos de campo, previstos para el segundo semestre de 2020, y por el momento las comparaciones con mediciones anteriores pueden considerarse sólo indicativas, y no concluyentes. Con estas reservas, actualmente se estima que existen 39.400 viviendas en asentamientos irregulares en Montevideo, 9.500 en Canelones y 16.100 en el resto del país, totalizando unas 65.000 viviendas en todo el país.

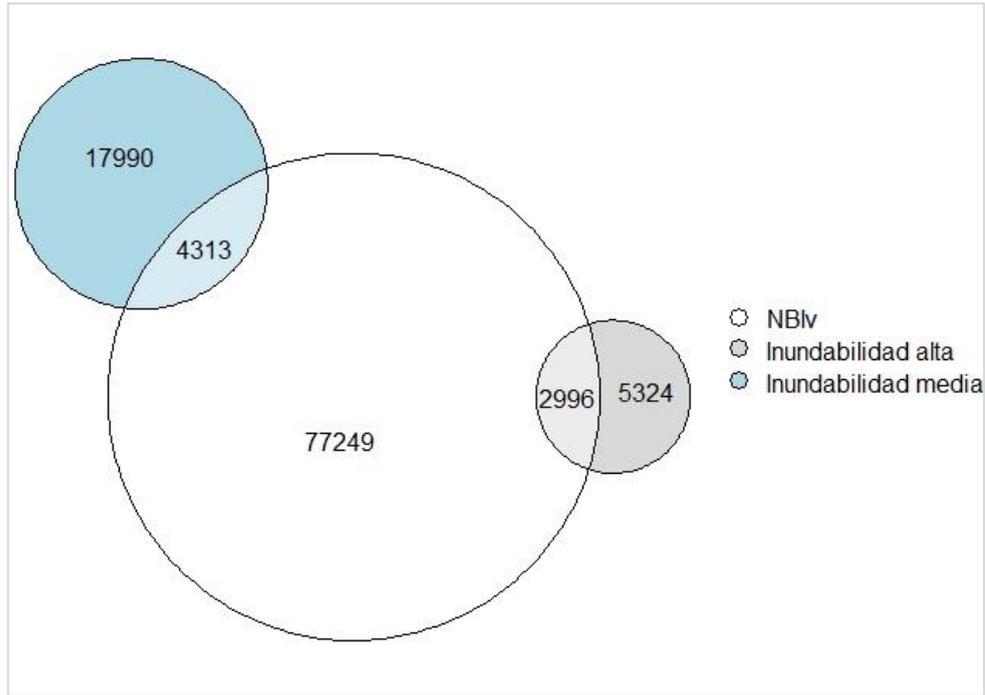
Una comparación de estas cifras provisionales con los datos de 2011 permite apreciar cambios netos en la cantidad de viviendas. Las cifras remiten a una comparación de totales en dos momentos del tiempo, con lo cual quedan incluidas en el cálculo todas las acciones de relocalización y regularización. Por tanto, los cambios en la cantidad de viviendas en asentamientos corresponden a tres movimientos que ocurren en simultáneo: a) edificación de nuevas viviendas en asentamientos existentes, b) conformación de nuevos asentamientos y c) regularización o relocalización de asentamientos. La cantidad explicada por surgimiento de nuevas viviendas en asentamientos preexistentes sería de 12.000 viviendas, mientras que derivado de nuevas ocupaciones surgidas luego de 2011 alcanzaría las 3.500 viviendas aproximadamente, mientras que la misma cifra corresponde a las acciones de regularización y relocalización.

Vulnerabilidades de la vivienda asociadas al cambio climático

Entre los diversos fenómenos asociados al incremento en la variabilidad climática, el aumento del riesgo de inundaciones es uno de los más relevantes para las políticas de vivienda y hábitat. En base a estimaciones realizadas por la DINAGUA (2019), habría más de 8.300 hogares viviendo en zonas con alto riesgo de inundabilidad, y unas 22.3000 en zonas de riesgo medio. Las zonas de alto riesgo son áreas donde no deberían localizarse viviendas, mientras que en términos generales las zonas de riesgo medio pueden ser habitadas, pero donde las viviendas pueden requerir algunas adaptaciones para sobrellevar los eventos de inundación.

Como se puede observar en el siguiente cuadro, más de un tercio de los hogares en zonas con alto riesgo de inundabilidad tienen al menos una NBIv. Por su parte, la proporción de hogares que residen en zonas con riesgo de inundación medio y tienen NBIv es de 19%.

Diagrama 3. NBI de vivienda (2019) y riesgo de inundación. 2011.



Fuente: Elaboración propia en base a ECH 2019.

Vale la pena mencionar que los hogares con riesgo alto y medio de inundación tienen una concentración territorial bastante alta. En ambos casos, las seis ciudades con mayor cantidad de hogares en zona de riesgo acumulan más del 50% del total.

Pensiones y personas en situación de calle

Si bien las personas en situación de calle y las personas que residen en pensiones no han sido consideradas en los diagnósticos de Planes Quinquenales anteriores, se entiende que corresponde incluirlas en tanto pueden considerarse en parte producto de problemáticas de acceso a la vivienda, que conviene tener en cuenta en particular si se plantean abordajes integrales e intersectoriales. El alcance de los datos disponibles es limitado a la capital, pero aporta al dimensionamiento de la problemática en general.

Con motivo de la pandemia de COVID-19 la Intendencia de Montevideo realizó un relevamiento de pensiones y casas de inquilinato entre abril y mayo de 2020. Los resultados indican que más de 4.500 personas residen en unas 200 pensiones registradas formalmente en la capital, y se estima que otras tantas pensiones funcionan de manera irregular. Más de la mitad de estas personas viven solas, y perciben ingresos informales. A partir de las entrevistas realizadas por la Intendencia (que no alcanzaron a la totalidad de esta población), se encontró que la proporción de personas de ascendencia afroamericana es cuatro veces superior en pensiones respecto de la proporción en la población total. Una estimación conservadora apunta a que existen unos 3.000 hogares que residen en pensiones en Montevideo.

Por su parte, el MIDES realizó en abril de 2019 un censo de personas en situación de calle en Montevideo, donde registró 2.038 personas, del cual 90% son hombres y prácticamente la totalidad viven solos. Desde ese Ministerio se ha planteado que se trata de una población que presenta una alta rotación entre instituciones del Estado, entre las que destacan las de amparo y salud mental, así como la privación de libertad (82% ha pasado por alguna de estas tres instancias). Esta rotación permite afirmar que la población en situación de calle es superior a la que registran estos relevamientos, aunque no se dispone de información suficiente como para estimar la cifra.

En síntesis, en este apartado se analizaron algunos datos con la finalidad de describir la situación de la vivienda en el país, focalizando en los hogares que presentan carencias en acceso a este derecho.

En primer lugar, se destaca que la distribución del acceso a la vivienda es desigual en términos socioeconómicos, y tanto la calidad de las viviendas como la seguridad de la tenencia y la permanencia en la vivienda se distribuyen desigualmente en el país.

La posibilidad de comprar, así como de alquilar formalmente es escasa para los hogares de menores ingresos, que deben invertir proporciones altas de sus ingresos en la vivienda, tanto para el alquiler como para la compra. Por tanto, entre estos hogares son más frecuentes las formas de tenencia insegura, tales como la ocupación irregular del suelo y la ocupación de viviendas con o sin permiso del propietario.

La cantidad de hogares que presenta al menos una Necesidad Básica Insatisfecha de vivienda supera los 84.000, a los que se agregan unos 5.000 que aun no presentando carencias en este sentido, se localizan en zonas de alto riesgo de inundación, y otros 18.000 en zonas de riesgo medio.

También pueden agregarse 60.000 hogares que ocupan sus viviendas de una forma insegura, ya sea porque no son propietarios del suelo donde se localiza, o porque ocupan el inmueble sin permiso del propietario, aun cuando por sus características no califican como hogares con NBIv, según la definición adoptada en este trabajo.

En suma, cada una de estas combinaciones de problemáticas podrá requerir un abordaje particular. A la vez, la casuística y la territorialización de los diagnósticos indicarán para cada caso la solución óptima viable, la cual no necesariamente es la construcción de una vivienda nueva.

5. Objetivos para el quinquenio 2020 – 2024

En este capítulo se desarrollan los objetivos planteados por la Administración para el período 2020 – 2024.

Su concepción está enmarcada en la definición estratégica de la Misión de la Dirección Nacional de Vivienda, a saber:

“Hacemos efectivo el acceso y permanencia a la vivienda adecuada para todos los sectores de población, generando una política habitacional integral, articulada con el ordenamiento territorial y con el conjunto de las políticas sociales.”

Asimismo, se han considerado los aspectos analizados y las conclusiones que surgen del diagnóstico realizado.

La formulación de los objetivos estuvo a cargo de la Dirección Nacional de Vivienda en coordinación con la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial. Se contó además con el aporte del Sistema Público de Vivienda, integrado por la Agencia Nacional de Vivienda, Programa Mejoramiento de Barrios, Plan Juntos, MEVIR y Banco Hipotecario del Uruguay. Estos aportes se consolidaron a través de reuniones de trabajo con los distintos organismos.

Un aspecto a destacar es el aporte realizado por los funcionarios de DINAVI, para lo que se conformó un equipo de trabajo que relevó y sistematizó la información generada sobre la gestión de los programas habitacionales.

De acuerdo a la orientación de la actual Administración también fueron revisados los objetivos de quinquenios anteriores de los que se consideraron aquellos como oportunos para su continuidad.

A continuación se presentan el objetivo general y los específicos; de estos últimos se describen algunas de las actividades a desarrollar en el quinquenio que serán retomados en el plan operativo, ajustándolos a los recursos y tiempo disponibles. Este plan operativo se formulará con la participación de distintos actores vinculados a la política de vivienda y hábitat.

5.1 Objetivo general

Se promoverá el acceso y permanencia en la vivienda de los sectores de ingresos medios, medios - bajos y más vulnerables de la población, a través de diferentes programas que contemplen la heterogeneidad de los hogares destinatarios, en el marco del desarrollo de ciudades accesibles, sostenibles y sustentables, mediante una gestión eficaz y eficiente.

5.2 Objetivos específicos

- **Definir la estructura funcional de la Dirección Nacional de Integración Social y Urbana (DINISU), en la órbita del MVOT estableciendo las unidades organizativas que la conformarán y las funciones y competencias respectivas.**

Se describen las acciones a desarrollar para alcanzar este objetivo:

- Analizar y establecer las unidades organizativas necesarias para dar cumplimiento a las competencias y funciones de esta nueva Dirección Nacional que abarca el Plan Nacional de Integración Socio Habitacional - Juntos, el Programa de Mejoramiento de Barrios y el Plan Nacional de Relocalización.
 - En función de la estructura definida, identificar los recursos necesarios para dar cumplimiento a las competencias establecidas.
 - Constituida la DINISU, formular un plan de trabajo articulado con las otras unidades ejecutoras del MVOT.
-
- **Consolidar las herramientas existentes o crear nuevas para facilitar el acceso y la permanencia de los hogares en una solución habitacional.**

Se describen las acciones a desarrollar para alcanzar este objetivo:

- Revisar los protocolos, procedimientos y reglamentos con el fin de mejorar la implementación de los distintos programas y modalidades.
- Revisar o diseñar instrumentos que permitan la movilidad de los hogares en las soluciones habitacionales del Sistema Público de Vivienda, para acompañar los cambios en el ciclo de vida de los mismos.

- Reacondicionar soluciones habitacionales de propiedad del MVOT para su re-adjudicación, de modo de garantizar su habitabilidad e integridad edilicia así como la adecuación a los hogares destinatarios.
 - Adecuar las reglamentaciones que regulan todo lo concerniente al sistema cooperativo de viviendas que permitan reducir los plazos de gestión, revisar el sistema de subsidios propugnando un uso más efectivo de la herramienta y fiscalizar su cumplimiento, tanto para las cooperativas como para los Institutos de Asistencia Técnica.
 - Diseñar e implementar un plan de monitoreo y evaluación de los programas habitacionales en sus distintas modalidades para generar insumos que permitan su mejora o diseñar nuevos programas habitacionales.
- **Atender la precariedad socio-habitacional dispersa o concentrada, promoviendo la integración social y la mejora de la calidad de vida de la población destinataria.**

Se describen las acciones a desarrollar para alcanzar este objetivo:

- Implementar una política de regularización de asentamientos, incorporándolos al tejido urbano y dotándolos de los servicios de infraestructura vial, saneamiento, agua potable por cañería y conexión regular a la red de energía eléctrica.
- Relocalizar población asentada en terrenos inundables y contaminados para atenuar procesos de segregación social y fragmentación territorial.
- Fortalecer las respuestas a la precariedad dispersa, potenciando la articulación interinstitucional con otros organismos del Estado y las Intendencias Departamentales.
- Diversificar y consolidar los instrumentos de intervención por parte de la DINAVI en cuanto a disposición de materiales, mano de obra y/o asistencia técnica a través de licitaciones públicas, convenios con otras instituciones, intendencias y otros organismos.
- Articular con otros ministerios la identificación de alternativas habitacionales para las personas en situación de calle.

➤ **Fortalecer la política de alquileres a través de las modalidades de garantía de alquiler y garantía de alquiler con subsidio.**

Se describen las acciones a desarrollar para alcanzar este objetivo:

- Revisar y ajustar los criterios de acceso a las garantías de alquiler individual e institucional y garantías de alquiler con subsidio, para la mejora de la gestión del programa.
- Consolidar herramientas de gestión temprana del programa que permitan disminuir la morosidad y su prevención.
- Implementar la garantía de alquiler con subsidio parcial para aquellos hogares con posibilidad de pagar parte del alquiler, considerando el porcentaje de afectación máxima de sus ingresos.
- Implementar el alquiler social con subsidio parcial o total en viviendas de propiedad del MVOT.

➤ **Rehabilitar áreas degradadas del tejido formal e informal a través de acciones integrales desde la escala de la vivienda al espacio urbano en consonancia con los planes locales de ordenamiento territorial.**

Se describen las acciones a desarrollar para alcanzar este objetivo:

- Regularizar complejos habitacionales de propiedad del MVOT para resolver la precariedad urbana en el tejido formal.
- Estudiar el stock de viviendas vacantes para su cuantificación y caracterización y avanzar en la implementación de la ley 19.676 de "Inmuebles urbanos vacíos y degradados".
- Implementar programas que otorguen créditos o subsidios para financiar medidas adaptativas al cambio climático, en el marco del Comité técnico del proyecto NAP Ciudades e Infraestructuras⁷⁵.
- Incorporar las medidas de adaptación de viviendas a las amenazas climáticas existentes en Uruguay: inundación, temperaturas y eventos meteorológicos extremos. Estudiar la viabilidad para incorporar estas medidas al reglamento de producto de DINAVI.
- Definir las distintas tipologías de agrupación de viviendas⁷⁶ adaptándolas al entorno urbano y a la escala de las ciudades donde se construirán, para colaborar en la consolidación del tejido urbano,

⁷⁵ DINAVI integra este comité que está financiado por el Fondo Verde para el Clima de las Naciones Unidas.

⁷⁶ Edificio en altura, torre, bloque, tira, aisladas, etc.

incluyendo la participación de las oficinas locales del MVOT en dichas definiciones.

- **Aumentar la oferta de vivienda nueva para venta o alquiler a través de la cooperación entre los sectores público y privado, mediante nuevos instrumentos financieros.**

Se describen las acciones a desarrollar para alcanzar este objetivo:

- Revisar los incentivos vigentes en materia de construcción de Vivienda Promovida y la utilización eficiente de la infraestructura urbana, en particular los establecidos en el capítulo 1 sobre beneficios tributarios a la vivienda de interés social de la ley 18.795 del 12 de setiembre de 2011 y a las modificaciones incorporadas en su reglamentación.
 - Revisar o diseñar instrumentos que posibiliten el acceso al crédito por parte de los hogares, como el Fondo de Garantía de Créditos Hipotecarios (FOGACH).
 - Creación de una estructura fiduciaria que capte fondos en el Mercado de Valores a efectos de invertir en diferentes proyectos de vivienda.
 - Establecer los mecanismos de operación de la nueva estructura fiduciaria.
-
- **Mejorar la gestión en la promoción de los sistemas constructivos no tradicionales, tendientes a aumentar la oferta de vivienda pública, reduciendo los tiempos de ejecución y los costos de obra.**

Se describen las acciones a desarrollar para alcanzar este objetivo:

- Profundizar en la propuesta de métodos constructivos no tradicionales, simplificando y agilizando los trámites de los permisos requeridos (DAT).
- Revisión de los "Estándares de desempeño y requisitos para la vivienda de interés social".
- Revisión de la evaluación (ITE) del cumplimiento de los "Estándares de desempeño y requisitos para la vivienda de interés social" en los sistemas constructivos no tradicionales (SCNT).

- Fortalecimiento en la coordinación con la FADU, designado por el MVOT para expedir el ITE.
 - Revisión y ajuste en los procedimientos de estudio y otorgamiento del DAT.
 - Instrumentar la colaboración académica con distintos institutos para las actividades de fiscalización de la División Auditoría (durante el proceso de obra), las de la División Evaluación (en obras finalizadas), así como también otras evaluaciones específicas a solicitud del MVOT.
 - Consolidar el procedimiento de Evaluaciones de obra y post-obra de los SCNT con DAT.
 - Implementación de topes de viviendas en los SCNT con DAT general.
- **Promover el uso de la madera de origen nacional en soluciones constructivas tendientes a aumentar la oferta de vivienda pública, reduciendo los tiempos de ejecución y los costos de obra.**

Se describen las acciones a desarrollar para alcanzar este objetivo:

- Articular con otros organismos del Estado, Intendencias departamentales, la academia y otras instituciones, a los efectos de adaptar la normativa vigente para la construcción con madera edificios en altura, bloque o tira, en régimen de propiedad horizontal.
- Redactar un Manual de construcción del sistema constructivo plataforma con entramado ligero en madera según los estándares y requisitos definidos por la DINAVI.
- Promover programas (públicos, público-privado, etc.) para la construcción de viviendas en madera con condiciones de habitabilidad y confort.
- Redactar un manual de uso y mantenimiento de la vivienda de entramado ligero en madera.
- Implementar la evaluación del sistema constructivo de entramado ligero en madera para realizar mejoras a futuro.

➤ **Fortalecer la gestión de la Cartera de Inmuebles para viviendas de interés social (CIVIS).**

Se describen las acciones a desarrollar para alcanzar este objetivo:

- Redefinir el rol y las funciones de la CIVIS para su desarrollo a nivel nacional.
- Establecer los criterios y procedimientos apropiados que permitan la optimización y sustentabilidad en el uso del suelo urbanizado, y la adquisición y gestión del suelo público.
- Promover la articulación de la CIVIS con las distintas unidades ejecutoras del MVOT, en especial con la DINOT y la DINAGUA del Ministerio de Ambiente (MA), para implementar acciones de adaptación al cambio climático.

➤ **Apoyar la producción de MEVIR destinada a mejorar la calidad de vida de la población que vive o trabaja en el medio rural.**

Se describen las acciones a desarrollar para alcanzar este objetivo:

- Ajustar la ampliación de actuación de MEVIR a los centros poblados con menos de quince mil habitantes y en el caso de emergencia de vivienda declarada por el Poder Ejecutivo a las zonas urbanas y sub urbanas de todo el país.
- Coordinar la cooperación entre MEVIR y DINAVI para la implementación de los programas habitacionales con sus correspondientes modalidades, según el tipo de intervenciones que se definan desarrollar.

➤ **Consolidar alternativas de soluciones habitacionales para mujeres en situación de violencia con enfoque de género, en el marco de la Ley N° 19.580.**

Se describen las acciones a desarrollar para alcanzar este objetivo:

- Trabajar en la instrumentación de los artículos de la Ley N° 19.580 que refieren a las competencias del MVOT.
- Coordinar con el Instituto Nacional de las Mujeres – MIDES las respuestas habitacionales para mujeres en proceso de salida de situaciones de violencia de género.

- Dar continuidad al convenio para la Casa de Medio Camino y aumentar el cupo de soluciones habitacionales en distintas modalidades e identificar nuevas alternativas de respuesta.
 - Avanzar en la reglamentación de la normativa para garantizar la permanencia en la vivienda que habitan, a las víctimas de violencia basada en género.
 - En el marco de la ley 19.837 aplicar las modificaciones vinculadas a la titularidad compartida en Cooperativas de vivienda así como la permanencia de las personas víctimas de violencia intrafamiliar o de género.
- **Fortalecer la gestión y el desempeño de los recursos humanos, con distintos perfiles, para el diseño, ejecución y seguimiento de los programas habitacionales en sus diversas modalidades.**

Se describen las acciones a desarrollar para alcanzar este objetivo:

- Realizar un diagnóstico de la organización y los procesos que permitan identificar puntos de mejora.
- Diseñar e implementar acciones de mejora de gestión en distintas divisiones y departamentos.
- Analizar y definir la incorporación de una unidad organizativa y su ubicación en la estructura del MVOT, con el cometido de aplicar un proceso de auditoría de los programas habitacionales del SPV y a los co-ejecutores.
- Realizar acuerdos de cooperación técnica con distintos actores para la mejora del diseño, ejecución y seguimiento de los programas habitacionales y a la formación permanente de recursos humanos.

5.3 Lineamientos transversales

- Priorizar la utilización de áreas urbanas consolidadas para la implantación de vivienda, en consonancia con las directrices y planes de ordenamiento territorial, en el marco del derecho a la ciudad.
- Impulsar acciones tendientes a promover la adaptación al cambio y variabilidad climática para reducir la vulnerabilidad de la población y mejorar las condiciones de habitabilidad y confort de las viviendas y el entorno inmediato.
- Mejorar la productividad en la producción de vivienda pública a través de la diversificación de sistemas constructivos.
- Aplicar la perspectiva de género en la política de vivienda y hábitat. En el marco de la ley 19.846:
 - Asegurar la participación de recursos humanos de DINAVI en la Comisión de Género, Vivienda y Hábitat.
 - Fortalecer la participación de DINAVI en el Consejo Nacional Consultivo por una vida libre de violencia de género u otros mecanismos que se implementen a nivel de la administración central.
- Potenciar la articulación a la interna del MVOT y con otras instituciones para la ejecución de programas socio habitacionales.

6. Metas 2020 - 2024⁷⁷

Las metas del Plan Quinquenal 2020-2024, se presentan en el cuadro de Metas del Plan Quinquenal de Vivienda 2020-2024, que se incluye al final de este capítulo. Las mismas fueron elaboradas teniendo en cuenta la línea de base presupuestal establecida por el MEF.

En el Cuadro se presenta la cantidad de soluciones habitacionales a gestionar y otorgar a través del Sistema Público de Vivienda que se busca alcanzar en el quinquenio.

A continuación se describen las fuentes del financiamiento, el crédito presupuestal y las líneas de acción a financiar, para el cumplimiento de los objetivos definidos para el Plan Quinquenal.

6.1 Fuentes de financiamiento y crédito presupuestal

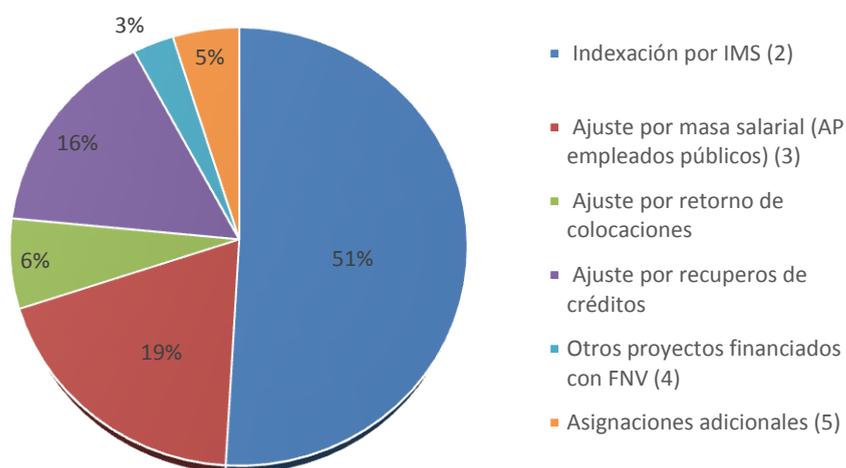
Fuentes de financiamiento – Composición del FNVyU

El crédito presupuestal que el Ministerio destina a la política de vivienda está determinado por la recaudación del Fondo Nacional de Vivienda y Urbanización (FNVyU). Esta se compone principalmente de: a) la subvención por activos y pasivos que otorga el MEF por la renta afectada que con anterioridad a la reforma tributaria de 2007 aportaban trabajadores y jubilados del BPS (se ajusta por la variación del índice medio de salarios), b) el 1% del aporte patronal del Estado, c) la recaudación directa por recupero de préstamos y d) el retorno por colocaciones financieras y la venta de terrenos, además de los aportes adicionales que puedan recibirse desde rentas generales.

De este modo entre 2015 - 2020 la estructura de recaudación del FNV fue la siguiente:

⁷⁷ Cantidad de soluciones habitacionales terminadas y en ejecución al final del período. Ver cuadro para nota al pie sobre línea de base. Se toma como asignación presupuestal la línea de base del MEF, sin los eventuales ajustes al FNV. Por lo que lo que está previsto en las metas es para lo que alcanza el presupuesto

COMPOSICIÓN Y AJUSTE FONDO NACIONAL DE VIVIENDA (1)



(1) El crédito correspondiente al FNV se ajusta automáticamente por la recaudación del FNV, según se establece en el artículo 605 de la Ley 18.719

(2) Según la Ley de Reforma Tributaria No. 18.083, la subvención de activos y pasivos, que sustituye a la renta afectada, se ajusta por la variación del IMS.

(3) Se ajusta por la variación de los aportes patronales de los funcionarios públicos.

(4) Se incluyen en este concepto 220 millones de pesos del Plan Juntos, que desde la última Ley de Presupuesto se financia en parte con el FNV y 80 millones de pesos del proyecto "Nuevas soluciones urbano habitacionales", según lo dispuesto en el art. 491 de la Ley No. 19.355

(5) Refuerzos presupuestales en 2015 y 2016 por Dolores y en 2018 y 2019 cooperativas y realojos.

Crédito presupuestal

Considerando los ingresos estimados según las fuentes de ingresos que componen el FNVyU, la recaudación del FNV y U, en el período 2020-2024, sería la siguiente:

Cuadro: FNVyU TOTAL DE INGRESOS ESTIMADOS

2020	2021	2022	2023	2024
9.606.567.650	10.947.904.645	11.933.699.891	12.905.997.461	13.947.440.565

El MEF en el marco de los Planes Generales de Desarrollo Económico del País, distribuyendo la disponibilidad en forma proporcional a la urgencia sectorial no solo de vivienda sino contemplando los requerimientos de todos los sectores (educación, salud, infraestructura, etc.), en el marco de la situación del contexto económico del país, estableció la siguiente Línea Base Presupuestal para el período 2020 – 2024:

Cuadro: LINEA BASE PRESUPUESTAL

2020	2021	2022	2023	2024
8.242.923.815	8.740.427.701	8.740.427.701	8.740.427.701	8.740.427.701

6.2 Programas Habitacionales

A continuación se detallan las principales programas habitacionales del MVOT a financiar para el cumplimiento de los objetivos previsto en el Plan Quinquenal de Vivienda 2020-2024.

Nuevas soluciones habitacionales

En Nuevas Soluciones Habitacionales se prevé que en el período 2020-2024, se terminarán y estarán en ejecución al final del mismo un total de 23.728 soluciones. Estas incluyen, 12.501 viviendas de Cooperativas, 1.358 viviendas por licitación pública, que se destinarán a los programas de compra de vivienda nueva o de alquiler con opción a compra, 607 viviendas por licitación pública, destinadas a jubilados y pensionistas contributivos del BPS con ingresos menores a 12 UR mensuales, 1.160 viviendas por el Autoconstrucción Asistida (autoconstrucción en terrenos privados y convenios con Intendencias para autoconstrucción en terreno público), 2.250 viviendas en pequeñas localidades (MEVIR), 4.500 Préstamos / Subsidios para adquisición de viviendas en el mercado (incluye subsidio a la cuota para familias que adquieran o alquilen viviendas al Fideicomiso que se cree para tal fin y subsidios a la cuota de préstamos para la adquisición de viviendas promovidas que se comercialicen a través del MVOT y préstamos para adquisición de vivienda en el mercado) y 1.352 relocalizaciones de familias asentadas en terrenos inundables o contaminados.

Acciones sobre el stock

En Acciones sobre el Stock se prevé que en el periodo 2020-2024 se terminarán y estarán en ejecución al final del mismo un total de 22.212 soluciones, incluyendo 1.500 soluciones de Préstamos, Subsidios para Mejora, Refacción y/o Ampliación de viviendas (Convenios con Intendencias), 1.177 soluciones de Mejora habitacional de hogares en extrema vulnerabilidad - Plan Juntos, 17.500 soluciones de refacción o puestas a punto en Viviendas BPS⁷⁸ y 2.035 soluciones de Reparaciones vivienda en pequeñas localidades a través de MEVIR.

Alquileres

En alquileres se prevé que en el período 2020-2024 se otorgarán 9.000 soluciones, incluyendo 8.000 garantías de alquiler - de los cuales una parte tendrá además de la garantía, un subsidio de alquiler, y 1.000 Subsidios de Alquiler para Pasivos del BPS.

Programa Mejoramiento de barrios

En el Programa Mejoramiento de Barrios se prevé que en el período 2020-2024 se atenderán 5.119 Hogares Beneficiarios, a través de la regularización de asentamientos e intervenciones en zonas precarizadas.

Regularización Complejos DINAVI

En la gestión de Regularización de Complejos de la DINAVI, se prevé se regularizarán 1.800 viviendas de viejos complejos del MVOT y la escritura de actuales promesas de compraventa.

⁷⁸ El BPS es propietario de las viviendas que otorga en usufructo a sus jubilados y pensionistas con ingresos inferiores a 12 UR mensuales. La propiedad de las viviendas implica que debe administrarlas y mantenerlas anualmente, a lo que se destina la mayor parte del presupuesto del proyecto presupuestal 726.

Programa	Terminadas y en ejecución
NUEVAS SOLUCIONES HABITACIONALES	23.728
Cooperativas	12.501
Construcción de Viviendas	1.358
Construcción de Viviendas para BPS	607
Autoconstrucción asistida	1.160
Vivienda en pequeñas localidades	2.250
Préstamos/ subsidios para adquisición de vivienda	4.500
Relocalizaciones	1.352
ACCIONES SOBRE EL STOCK	22.212
Préstamos y subsidios para refacción, mejora y ampliación	1.500
Mejora habitacional hogares extrema vulnerabilidad - Plan Juntos	1.177
Viviendas BPS	17.500
Reparaciones vivienda en pequeñas localidades	2.035
ALQUILERES	9.000
Contratos firmados - FGA	8.000
Subsidio de Alquiler para Pasivos	1.000
PROGRAMA MEJORAMIENTO DE BARRIOS	5.119
Hogares Beneficiarios	5.119
REGULARIZACIÓN COMPLEJOS DINAVI	1.800
TOTAL SOLUCIONES MVOTMA	61.859
BHU	
Préstamos Hipotecarios/ refacción	3.960
TOTAL SOLUCIONES BHU	3.960
ANV	
Refacción y comercialización de viviendas libres	800
Refacción y comercialización de esqueletos de edificios	426
Préstamos para refacción	5.000
Reestructura de deudas y regularización	17.500
Escrituras de cancelación	4.000
Viviendas en proyectos promovidos Ley 18.795	12.000
TOTAL SOLUCIONES ANV	39.726
TOTAL SOLUCIONES DEL SISTEMA PUBLICO	105.545

Bibliografía

- Censos de población, vivienda y hogares (1985,1996, 2011). INE.
- Calvo, et al (coordinador) Atlas de la desigualdad. INE, FCS, MIDES, UNPFA, 2013.
- Casacuberta, C. Situación de la vivienda en Uruguay. Montevideo. INE, 2006.
- CEEIC "Necesidades de Inversión en Vivienda e Iniciativas de Política Habitacional", 2019
- Documentos ONU Hábitat 1976. Declaración de cumbre asentamientos humanos de Vancouver, 1976
- Documentos ONU Hábitat 1996. Declaración de cumbre Hábitat II, 1996
- Documentos ONU Hábitat 2015. Déficit habitacional en América Latina y el Caribe: Una herramienta para el diagnóstico y el desarrollo de políticas efectivas en vivienda y hábitat", 1015
- Documentos ONU Hábitat 2016. Nueva Agenda Urbana, 2016
- Informe Nacional Uruguay para hábitat III. DINAVI, MVOTMA, 2016
- Informe Nacional Voluntario. ODS 11. OPP, 2018
- Informe técnico: Relevamiento de asentamientos irregulares. Primeros resultados de población y viviendas a partir del Censo 2011. PMB Unidad de Evaluación y Monitoreo – MVOTMA, 2013.
- Martínez, E. J. Transformaciones del sistema urbano metropolitano (2004-2011). Montevideo: FADU, Agenda Metropolitana, 2015.
- Martínez E. y Altmann, L. (2016). Entre macrocefalia estructural y policentrismo emergente. Modelos de desarrollo territorial en Uruguay (1908-2011). Montevideo: CSIC UDELAR.
- Martínez, E.J. y Altmann Macchio, L.2020 (en prensa) Ciudades intermedias del Uruguay.
- Musso, Carlos. Las ciudades del Uruguay. Montevideo. FADU, 2004.
- Plan Quinquenal de Vivienda 1991-1994. DINAVI, MVOTMA, 1991
- Plan Quinquenal de Vivienda 1995-1999. DINAVI, MVOTMA, 1999
- Plan Quinquenal de Vivienda 2000-2004. DINAVI, MVOTMA, 2000
- Plan Quinquenal de Vivienda 2005-2009. DINAVI, MVOTMA, 2005
- Plan Quinquenal de Vivienda 2010-2014. DINAVI, MVOTMA, 2010
- Plan Quinquenal de Vivienda 2015-2019. DINAVI, MVOTMA, 2015
- Urruzola, J. et al. La forma de las ciudades uruguayas. Montevideo. MVOTMA- Junta de Andalucía, 2011

Anexos

Anexo 1. Cuadros

Cuadro 1: Cooperativas – viviendas terminadas

Año	Cooperativas	Viviendas
2015	41	1.273
2016	38	1.173
2017	44	1.659
2018	42	1.487
2019	48	1.876
Total	163	7.468

Fuente: División evaluación con información de ANV

Cuadro 2: CHs y viviendas terminadas

Año	CHs	Viviendas
2015	5	125
2016	0	0
2017	5	176
2018	3 ⁷⁹	85
2019	5 ⁸⁰	173
Total	13	559

Fuente: División evaluación con información de ANV

Cuadro 3: CHs y viviendas terminadas

Año	CHs	Viviendas
2015	3	30
2016	3	32
2017	3	51
2018	3	87
2019	6 ⁸¹	215
Total	18	415

Fuente: División evaluación con información de BPS

⁷⁹ Incluye Manzana B del Convenio San Antonio II – El placer en el departamento de Maldonado.

⁸⁰ Incluye Manzana T. convenio San Antonio II – El Placer (Alquiler con opción a compra) en el departamento de Maldonado

⁸¹ Incluye “El Carmen” (Durazno) y MEVIR (Salto)

Cuadro 4: Obras terminadas y en ejecución – AT Propio

Departamento	Terminadas					En ejecución Diciembre 2019
	2015	2016	2017	2018	2019	
Artigas	8	58	51	102	100	71
Canelones	0	3	0	25	35	22
Cerro Largo	4	15	10	28	16	38
Colonia	0	21	6	21	15	48
Durazno	0	3	3	19	11	5
Flores	0	0	1	2	2	10
Florida	3	15	25	31	11	22
Lavalleja	0	3	5	3	0	9
Maldonado	3	6	0	12	12	12
Montevideo	0	17	5	6	1	11
Paysandú	1	8	13	27	42	21
Río Negro	3	4	3	12	6	5
Rivera	4	3	0	10	7	10
Rocha	0	2	0	4	2	2
Salto	5	33	29	54	72	24
San José	5	0	14	14	16	31
Soriano	1	2	1	2	0	0
Tacuarembó	7	12	33	37	23	36
Treinta y Tres	1	3	7	8	9	13
Total	45	208	206	417	380	390

Fuente: División Evaluación con División Articulación y Gestión de SH

Cuadro 5: Convenios finalizados – Autoconstrucción en Terreno Público

Departamento	Convenio	Terminadas				
		2015	2016	2017	2018	2019
Artigas	Canasta de materiales - Lotes Bella Unión llamado 1		40		34	
Cerro Largo	Canasta de materiales - Lotes Río Branco llamado 1		23			
Cerro Largo	Autoconstrucción en Terreno Público Fraile Muerto					10
Maldonado	Autoconstrucción .Terreno Público Urbanización Este	40				
Maldonado	Canasta de materiales - Lotes Piriápolis llamados 1 y 2		56			
Maldonado	Proyecto Territorial San Carlos		30			
Maldonado	Autoconstrucción .Terreno Público Cañada Aparicio	57	36	38		
Maldonado	Cañada Aparicio - MEVIR M2			78		
Montevideo	Autoconstrucción en Terreno Público - Lotes		66			
Montevideo	Proyecto Territorial 24 de Agosto			15		
Montevideo	Barrio Reus		7		10	
Paysandú	Proyecto Territorial – Realajo Los Álamos		24			
Paysandú	Canasta de materiales - Lotes Guichón llamados 1 y 2		32			
Paysandú	Canasta de materiales - Lotes Nuevo Paysandú llamado1	13	11			
Paysandú	Autoconstrucción Terreno Público II		28	72		
Río Negro	Canasta de materiales - Lotes Fray Bentos				26	
Río Negro	Canasta de materiales - Lotes Young				15	
Rivera	Convenio específico Cerro del Estado					66
Salto	Proyecto Amarilla Caballero				32	
Salto	Autoconstrucción Terreno Público		22		18	
Salto	Sitracita - MEVIR				42	
Soriano	Proyecto territorial 47 viviendas		47			
San José	24 viviendas M2 - MEVIR		24			
Tacuarembó	T-15				23	
Tacuarembó	Batoví				1	22
Treinta y Tres	Autoconstrucción Terreno Público					25
TOTAL		144	446	203	201	123

Fuente: División evaluación con información de Oficinas regionales y GEX

Cuadro 6: Convenios en ejecución – Autoconstrucción en Terreno Público

Departamento	Convenio	Terminadas					En ejecución al 30 dic. 2019
		2015	2016	2017	2018	2019	2019
Cerro Largo	Autoconstrucción Terreno Público (Melo)	11	0	0	0	0	56
Lavalleja	Autoconstrucción en Terreno Público	0	0	0	0	0	40
Maldonado	Autoconstrucción Terreno Público Lomas de Charrúa	0	0	0	0	0	77
Rivera	Canasta de materiales - Lotes con servicios - Magisterial	23	0	0	0	0	23
TOTAL		34	0	0	1	0	196

Fuente: División evaluación con información de Oficinas regionales y GEX

Cuadro 7: Viviendas terminadas y en ejecución – MEVIR

Departamento	Terminadas					En ejecución
	2015	2016	2017	2018	2019	Diciembre 2019
Artigas	51	31	12	67	64	9
Canelones	83	48	143	54	169	20
Cerro Largo	41	0	0	0	1	109
Colonia	9	45	56	17	5	0
Durazno	111	54	2	9	12	5
Flores	10	0	8	0	0	0
Florida	44	1	0	63	37	6
Lavalleja	164	41	64	35	40	4
Maldonado	2	31	49	0	3	7
Montevideo	22	0	0	0	0	0
Paysandú	40	8	0	78	40	62
Río Negro	0	39	26	10	4	2
Rivera	0	0	72	182	51	4
Rocha	44	0	0	0	107	44
Salto	55	33	4	6 ⁸²	8	63
San José	77	162	8	9	7	24
Soriano	85	12	31	50	6	35
Tacuarembó	18	50	15	40	60	51
Treinta y Tres	7	0	128	1	0	0
Total	863	563	618	621	614	445

Fuente: División evaluación con información MEVIR

⁸² Hay 42 unidades que se contabilizan en Autoconstrucción en Terreno Público: SITRACITA MEVIR

Cuadro 8: Préstamos escriturados

Departamento	Préstamos escriturados				
	2015	2016	2017	2018	2019
Artigas	1	5	2	3	
Canelones	24	59	29	17	
Cerro Largo	21	31	0	7	1
Colonia	0	10	20	5	
Durazno	12	19	11	1	
Flores	6	8	2	2	1
Florida	2	4	8	1	
Lavalleja	8	10	6	2	
Maldonado	0	32	9	11	1
Montevideo	104	197	152	138	8
Paysandú	0	11	14	1	
Río Negro	10	9	4	2	1
Rivera	6	10	1	4	1
Rocha	7	8	12	1	1
Salto	0	17	29	1	
San José	13	26	14	8	1
Soriano	13	18	15	8	
Tacuarembó	12	19	9	8	
Treinta y Tres	5	7	3	2	
Total	244	500	340	222	15

Fuente: División Evaluación con información- División Articulación y Gestión de soluciones

Cuadro 9: Convenios finalizados – Relocalizaciones

Departamento	Convenio	Terminadas				
		2015	2016	2017	2018	2019
Artigas	Convenio Plan de Relocalizaciones- El Tanque	53	12			
Artigas	Inundados 2015			1	2	3
Artigas	Inundados 2017					40
Canelones	Convenio Plan de Relocalizaciones - Paso Carrasco	113	8	44	16	
Canelones	Convenio Plan de Relocalizaciones - Barros Blancos			17	2	
Canelones	Convenio Toledo (Cañada Garín) - Matadero (Obelisco)			32	7	3
Canelones	Convenio Pando Norte - Caballerizas			28	18	
Canelones	Excepcionales - Tacuarí		2	7		
Colonia	Convenio Plan Nacional de Relocalizaciones Villa Ferrando	50	1	89	1	87
Florida	Convenio La Lanera - Sitio Pintado	23	13			
Durazno	Excepcionales - MEVIR		1			
Maldonado	Convenio San Antonio II y El Placer			154	32	
Maldonado	Plan Nacional de Relocalizaciones - Vialidad - San Carlos					26
Maldonado	Realojos San Antonio IV - Vivienda usada			6	7	2
Montevideo	Excepcionales - Río Guayas		2	6	3	
Montevideo	Realojos Parque Cauceglia – vivienda usada				30	
Montevideo	Realojos Barrio La Lavalleja				8	
Montevideo	Realojos Anhaulpo y Timote				1	
Montevideo	Realojos Mailhos - vivienda usada PMB -PNR				28	
Montevideo	Convenio Plan de Relocalizaciones Manchega-Duranas-Joanicó	1				
Montevideo	Convenio Plan de Relocalizaciones Duranas II	5	28	12		
Montevideo	Convenio Plan de Relocalizaciones Cañada Matilde Pacheco	2	49	9	80	
Montevideo	Convenio Plan Nacional de Relocalizaciones Isla de Gaspar	4	8	58	110	
Montevideo	Convenio Plan Nacional de Relocalizaciones El Apero – Nuevo Colón – 8 de mayo		70		47	70
Montevideo	Convenio Plan Nacional de Relocalizaciones Asociación Civil Esperanza		109			
Montevideo	PMB - El Tanque – Villa Prosperidad			2	2	
Paysandú	Inundados 2015 -2018					53
Paysandú	Convenio Plan de Relocalizaciones la Chapita		16	58	2	
Rivera	Convenio Plan de Relocalizaciones – Cerro del Estado		24		4	20
Soriano	Relocalizaciones Dolores – Evento climático		76	113		
Salto	Inundados 2015				38	
Salto	Inundados 2017					44
Tacuarembó	Convenio Relocalización La Isla	43				
	Excepcionales Vivienda Usada		22		2	
Totales		294	442	660	438	348

Fuente: División evaluación con información de Oficinas regionales y GE

Cuadro 10: Convenios en ejecución – Relocalizaciones

Departamento	Convenio	Terminadas					En ejecución Dic - 2019
		2015	2016	2017	2018	2019	
Canelones	Convenio Plan Nacional de Relocalizaciones Santa Isabel - Arroyo Las Piedras						15
Canelones	Convenio Plan Nacional de Relocalizaciones La Paz - Las Piedras – 18 de mayo - Pando						180
Canelones	Convenio Plan Nacional de Relocalizaciones Las Piedras-Pando- Toledo -Santa Lucia- Ciudad de la Costa						220
Florida	Convenio Plan Nacional de Relocalizaciones Hariflor y Rincón y Rivera						24
Maldonado	PMB - San Antonio IV - vivienda usada			6	7	2	
Montevideo	PMB Realojos Mailhos - vivienda usada		8	3	28		59
Montevideo	Convenio Plan Nacional de Relocalizaciones - La Boyada						15
Montevideo	PMB - Parque Cauceglia		5	15	30	1	
Montevideo	PMB - Barrio Lavalleja		6	3	8		
Montevideo	PMB - Anagualpo y Timote		1		1		
Montevideo	PMB - Vecinal 28 - La Estrella- vivienda usada		2				2
Montevideo	Convenio Plan Nacional de Relocalizaciones - Brazos Unidos						126
Montevideo	Convenio Plan Nacional de Relocalizaciones - La Chacarita						106
Montevideo	Plan de Relocalizaciones Alfonso Lamas y Barros Arana						65
Paysandú	Convenio Plan de Relocalizaciones La Chapita		16	58	2	26	45
Rio Negro	Realojo Fray Bentos						45
Rivera	Convenio Plan Nacional de Relocalizaciones La vía - Mandubí – La humedad - La alegría						59
Salto	Convenio Emergencia Habitacional Buena madera y canastas sociales					28	12
Soriano	Realojo Túnel y otros (Ampliación)						110
Tacuarembó	Convenio Plan Nacional de Relocalizaciones San Gabriel					6	30
Tacuarembó	Los Molles - La Calera						31
Total		0	38	85	76	63	1144

Fuente: División evaluación con información de Oficinas regionales y GEX

Cuadro 11: Convenios finalizados – Acciones sobre el stock

Departamento	Convenio	Terminadas				
		2015	2016	2017	2018	2019
Artigas	Convenio Mejora de vivienda		164		85	
Canelones	Convenio Mejora de vivienda			751		
Canelones	Convenio Mejora de vivienda (Ampliación Convenio 2011)				94	
Cerro Largo	Convenio Mejora de vivienda		30			
Colonia	Convenio Mejora de vivienda		54			
Colonia	Convenio Mejora de vivienda II			147		
Flores	Convenio Mejora de vivienda II		64	5		
Flores	Convenio Ampliación y terminación de vivienda		49	14		
Flores	Convenio Mejora de vivienda -Proyecto territorial Clasificadores – Barrido - 24 de noviembre	7	6	8		4
Florida	Convenio Mejora de vivienda - Florida Blanca y Sarandí Grande			18		
Florida	Convenio Ampliación de vivienda I		3			
Florida	Convenio Ampliación II	6		45		
Florida	Proyecto Nueva Esperanza - MIPS excepcional		4			
Lavalleja	Convenio Mejora de vivienda		82			
Montevideo	Convenio Mejora de vivienda - Banco de Materiales			197		
Paysandú	Convenio Mejora de vivienda - Centro		364			
Paysandú	Convenio Ampliación de vivienda	17	36			
Río Negro	Convenio con ANV –Reacondicionamiento del Complejo JC 6-				128	
Rocha	Convenio Mejora de vivienda		224			
Rocha	Convenio Ampliación de vivienda		44			
Salto	Convenio Mejora de vivienda I		35			
Salto	Convenio Mejora de vivienda II			73		
Soriano	Convenio Mejora de vivienda	239	26			
Soriano	Reparaciones de viviendas Dolores – Evento climático		2475			
Treinta y Tres	Convenio Mejora de vivienda II			180		
Total		269	3706	1596	307	4

Fuente: División evaluación con información de Oficinas regionales y GEX

Cuadro 12: Convenios en ejecución – Acciones sobre el stock

Departamento	Convenio	Terminadas					En ejecución Dic - 2019
		2015	2016	2017	2018	2019	
Artigas	Emergencia Inundados						30
Canelones	Convenio Rehabilitación Urbana						120
Canelones	Convenio Mejora de vivienda III						360
Colonia	Rehabilitación mejora IV						-
Colonia	Rehabilitación - Mejora III						-
Montevideo	Convenio Mejora de vivienda - Banco de Materiales						321
Montevideo	Rehabilitación Urbana						-
Paysandú	Convenio Rehabilitación Urbana					90	110
Río Negro	Convenio Mejora de vivienda					110	20
Río negro	Convenio Rehabilitación Urbana						100
Rocha	Convenio Mejora de vivienda						250
Salto	Convenio Mejora de vivienda - Proyecto territorial Barrio Artigas Mejora de Vivienda		46			30	40
Soriano	Convenio Mejora de vivienda (Ampliación Convenio 2012)					115	64
Treinta y Tres	Convenio Mejora de Vivienda III - Apoyo social a la vivienda			338			78
Total		0	46	338	-	345	1493

Fuente: División evaluación con información de Oficinas regionales y GEX

Cuadro 13: Mejora habitacional – hogares en extrema vulnerabilidad

Departamento	Terminadas 2015	Terminadas 2016	Terminadas 2017	Terminadas 2018	Terminadas 2019	En ejecución Dic - 2019
Artigas	0	0	12	1	0	0
Canelones	28	21	14	189	9	32
Cerro Largo	13	13	14	17	0	11
Colonia	0	0	2	46	0	0
Durazno	0	0	16	25	0	0
Flores	0	0	0	8	0	1
Florida	0	0	2	48	4	7
Lavalleja	0	0	0	1	0	0
Maldonado	0	0	0	0	25	0
Montevideo	164	177	99	371	89	613
Paysandú	1	0	24	53	9	39
Río Negro	4	13	10	25	10	10
Rivera	1	5	0	120	8	3
Rocha	0	8	0	6	0	0
Salto	5	0	0	79	0	19
San José	11	0	28	170	0	0
Soriano	0	0	0	26	0	0
Tacuarembó	9	4	0	42	10	4
Treinta y Tres	1	2	27	106	6	10
Convenio con ANV	50	33	0	-	-	-
Sin Información de Dpto.		0	12	13	4	-
Total	322	276	248	1346	174	749

Fuente: Plan Juntos y Área Planificación y Gestión de soluciones habitacionales.

Cuadro 14: Reparaciones BPS

Tipo de reparación	Cantidad			
	2016	2017	2018	2019
Puesta a punto	366	552	551	
Mantenimiento	2.307	882	1.467	
Urgencia	1.708	1.979	2.772	
Arreglos Mayores ⁸³	-	-	6	-
Total	4.381	3.413	4.796	3.143

Fuente: BPS

Cuadro 15: Reparaciones terminadas y en ejecución – MEVIR

Departamento	2015	2016	2017	2018	2019	En ejecución diciembre 2019
Artigas	7	12	3	1	8	8
Canelones	64	10	5	11	38	8
Cerro Largo	7	62	31	5	2	1
Colonia	11	0	9	35	23	0
Durazno	6	0	14	55	29	0
Flores	0	4	1	1	0	0
Florida	91	27	6	50	70	8
Lavalleja	12	2	2	3	37	127
Maldonado	6	0	2	9	31	0
Montevideo	0	0	0	0	1	0
Paysandú	35	28	7	14	14	1
Río Negro	20	1	1	1	3	1
Rivera	36	8	24	4	3	0
Rocha	16	0	1	0	4	0
Salto	18	44	2	53	30	8
San José	1	3	1	12	20	0
Soriano	6	1	1	2	11	6
Tacuarembó	3	2	32	0	51	5
Treinta y Tres	3	0	2	46	137	1
Total	343	203	144	302	512	174

Fuente: División evaluación con información MEVIR

⁸³ En el año 2018 se introduce este tipo de reparación.

Cuadro 16: Contratos firmados - FGA

Año	Contratos firmados
2015	738
2016	1921
2017	2310
2018	2007
2019	1743
Total	8.719

Fuente: GAPEV

Cuadro 17: Subsidios de alquiler vigentes

Departamento	Subsidios de alquiler
Artigas	6
Canelones	209
Cerro Largo	4
Colonia	46
Durazno	6
Flores	7
Florida	42
Lavalleja	7
Maldonado	24
Montevideo	662
Paysandú	17
Río Negro	2
Rivera	2
Rocha	4
Salto	24
San José	16
Soriano	6
Tacuarembó	13
Treinta y Tres	10
Total	1.107

Fuente: División evaluación con información de BPS

Anexo 2. Concepto de mínimo habitacional

La ley 13.728 parte de que *"Toda familia, cualesquiera sean sus recursos económicos, debe poder acceder a una vivienda adecuada que cumpla el nivel mínimo habitacional definido en esta ley"* (Ley 13.728, art 1).

En su art. 12, la ley manifiesta que la vivienda "adecuada" es aquella que cumple con el mínimo habitacional y con un número de dormitorios necesarios de acuerdo a la composición familiar.

La actual redacción del art. 18 de la 13.728 refiere al mínimo habitacional en los siguientes términos:

*A) La superficie habitable de una vivienda no será inferior en ningún caso a 35 (treinta y cinco) metros cuadrados. Este mínimo será aplicable a las viviendas que tengan un dormitorio. Por cada dormitorio adicional se incrementará el mínimo en 15 (quince) metros cuadrados. En todos los casos en que se autorice, construya o financie la vivienda para uso de una familia determinada, se exigirá como mínimo el número de dormitorios necesarios definido en el artículo 14 de esta ley.*⁸⁴

*B) Toda vivienda tendrá además, **como mínimo, un cuarto de baño** y el o los ambientes adecuados a las funciones de cocina, comedor y estar diario.*

*C) Los **techos deberán asegurar la impermeabilidad** y la aislación térmica mínima que fijará la reglamentación.*

*D) **Los muros exteriores deberán impedir la entrada de humedad, asegurar la aislación térmica mínima que fije la reglamentación, y presentar superficies interiores resistentes, sin fisuras y susceptibles de mantenimiento higiénico.***

*E) **Los pisos deberán ser suficientemente duros para soportar el uso sin desagregarse y admitir el lavado o el lustre.***

F) Los dormitorios y ambientes de estar, comedor o cocina, tendrán vanos de iluminación cerrados con materiales transparentes o traslúcidos, adecuados para mantener una iluminación natural suficiente.

G) Todos los ambientes tendrán condiciones de ventilación natural o sistemas de ventilación artificial que garanticen las condiciones higiénicas del aire y la eliminación de olores.

⁸⁴ Para calcular el número de dormitorios necesarios se aplicarán los siguientes criterios:

A) Se asignará un dormitorio por cada matrimonio;

B) Al resto de los componentes se les asignará dormitorios separando los sexos y admitiendo hasta dos personas por dormitorio, cuando éstas sean mayores de seis años y hasta tres cuando tengan como máximo esa edad;

C) La reglamentación establecerá las excepciones a esta norma y en particular la posibilidad para los matrimonios jóvenes de reclamar una previsión del futuro crecimiento de la familia. (Ley 13.728 art 12).

H) **Toda vivienda dispondrá de agua potable distribuida por cañerías hasta el cuarto de baño y la cocina. El cuarto de baño estará equipado como mínimo, con un lavatorio o pileta para el aseo personal, una ducha o bañera y un WC o letrina con descarga de agua instalada. La cocina tendrá por lo menos una pileta con canilla.** Cuando la vivienda esté ubicada en un centro poblado y exista red pública de agua potable a distancia razonable, la instalación mencionada estará obligatoria y exclusivamente conectada a la red pública. Cuando no se cumplan las condiciones anteriores podrán admitirse pozos o aljibes cerrados siempre que la potabilidad del agua sea comprobada y que sea bombeada y distribuida por cañerías y almacenada en depósitos cerrados, de acuerdo a las especificaciones que se dicten.

I) **Toda vivienda dispondrá de un sistema de desagües para la evacuación de las aguas servidas.** Cuando la vivienda esté ubicada en un centro poblado y exista red pública de alcantarillado en el frente del predio, la instalación de la vivienda se conectará obligatoriamente a la red. Cuando no se cumplan las condiciones anteriores, se autorizarán otros sistemas. La reglamentación, al establecer las condiciones que deben cumplir esos sistemas, tomará precauciones contra el riesgo de contaminación de aguas que puedan ser usadas para el consumo humano, así como contra cualquier otro riesgo de trasmisión de enfermedades o de creación de condiciones de insalubridad ambiental.

J) Toda vivienda ubicada en un centro poblado, si existe red pública de energía eléctrica a distancia razonable, **contará con una instalación de iluminación eléctrica conectada a la red pública** y dotada, como mínimo, de una luz por ambiente.

K) La reglamentación podrá determinar las dimensiones mínimas para los distintos tipos de locales.

L) Las especificaciones del presente artículo son mínimos que las reglamentaciones pueden elevar en razón de condiciones locales o del campo de acción de un organismo especial. Sin embargo, los límites que se adopten no deberán proscribir u obstaculizar los tipos de vivienda de interés social que más adelante se definen. (Ley 13.728. art 18).⁸⁵

⁸⁵ Lo destacado en negrita son datos posibles de ser captados en el censo o ECH.

Anexo 3. Cuadro comparativo de los perfiles de la población de los distintos programas.

	TENENCIA	MENORES A CARGO	TAMAÑO MEDIO DEL HOGAR	INGRESO PROMEDIO HOGAR	INGRESO PER CAPITA PROMEDIO	DISTRIBUCIÓN POR QUINTILES	QUINTILES PER CAPITA	PERCEPTORES DE INGRESO
ALQUILER CON OPCION A COMPRA	Arrendatario= 44%	0 = 8%	3,6	33,75 UR	10,32 UR	1= 48%	1=46%	1= 41%
	Agregado = 30%	1 = 49%				2= 40%	2= 35%	2 =40%
	Ocupante = 5%	2 =28%				3= 11%	3= 15%	3= 13%
	Otros = 9%	3= 10%				4 = 1%	4= 4%	4 = 6%
	S/D = 12%	4 y más= 4%						
VIVIENDA NUEVA	Arrendatario= 50%	1= 53%	3	40,9	12,76UR	1= 19%	1= 29,4	1 =33%
	Agregado = 29%	2= 32%				2 = 39%	2= 40,5	2 = 45%
	Ocupante = 9%	3 = 9%				3=37%	3= 19	3= 15%
	Otros =6%	0 = 3%				4= 5%	4= 9%	4 y más = 7%
	s/d = 6%	4 y más= 2%					5= 2,1	
VIVIENDA USADA	Arrendatario= 53%	0= 36%	2,7	36 UR	14	1 =28	1= 36,2%	1 =28,1%
	Agregado = 29%	1=41%				2= 48,1%	2= 26,6%	2 = 48,1%
	Ocupante = 6%	2= 18%				3=22,1%	3= 14%	3 = 7%
	Otros = 8%	3 = 5%				4 = 9%	4= 15,1	4 y más = 2%
	s/d =3%	4 y más = 1 %				5= 2,1%	5= 8,1	s/d = 1%
CREDITO HIPOTECARIO CON SUBSIDIO A LA CUOTA	Arrendatario= 59%	0= 76%	1,8	54 UR		2= 13%		1 = 38%
	Agregado = 28%	1 = 19%				3= 45%		2 = 49%
	Ocupante = 9%	2= 5%				4= 42%		3= 11%
	Otros = 3%	3 y más = 0%						



Ministerio
**de Vivienda
y Ordenamiento Territorial**