

PROGRAMA DE MEJORAMIENTO DE BARRIOS III - PMB III

(UR-L1146)

DISEÑO DEL PILOTO DEL COMPONENTE 2

**Recuperación y Puesta en Valor de
Inmuebles para Alquiler Social en la
Ciudad Vieja de Montevideo**

Entrega 2

**Modelo de Gestión para un Parque
Público de Viviendas en Alquiler**

Consultor: Arq. Pablo Contrucci Lira



Tabla de contenido

1	Acrónimos.....	2
	<i>Piloto de Recuperación y Puesta en Valor de Inmuebles para Alquiler Social en la Ciudad Vieja de Montevideo</i>	3
	Modelo de Gestión para un Parque Público de Viviendas en Alquiler.....	5
1.1	Introducción.....	5
1.2	Referentes	5
1.3	Diagnóstico de la situación en Uruguay.....	10
1.3.1	Institucionalidad	10
1.3.2	Alquiler Social: Estrategias, planes, programas e instrumentos disponibles	12
1.3.3	Análisis territorial	20
1.3.4	Conclusiones del Diagnóstico	29
1.4	Propuesta	35
1.4.1	Criterios de selección del tipo de operación inmobiliaria asociada	36
1.4.2	Criterios de selección de los beneficiarios para el piloto y el tipo de operación inmobiliaria asociada	42
1.4.3	Criterios de selección de los inmuebles para el piloto	43
1.4.4	Financiamiento de la construcción del piloto.....	48
1.4.5	Financiamiento de la operación del piloto	49
1.4.6	Condiciones de éxito	49
1.4.7	Matriz de Riesgo	50
1.4.8	Indicadores de Resultados.....	51
2	<i>Criterios de elegibilidad para el modelo.....</i>	53
2.1.	CRITERIOS GENERALES DE ELEGIBILIDAD DEL MODELO	53
2.2.	CRITERIOS DE ELEGIBILIDAD DE LOS BENEFICIARIOS.....	54
2.3.	CRITERIOS DE ELEGIBILIDAD DE TERRENOS.....	54
2.4.	ARREGLOS INSTITUCIONALES PARA EL FUNCIONAMIENTO DEL MODELO DE GESTIÓN.....	55
2.4.1.	MANTENIMIENTO DE LAS VIVIENDAS.....	55
2.4.2.	RÉGIMEN DE COPROPIEDAD	55
2.4.3.	TIPO DE INSTITUCIONALIDAD GESTORA DEL MODELO	55
3.	<i>Conclusiones</i>	56
4.	<i>Bibliografía</i>	57

1 ACRÓNIMOS

ANV	Agencia Nacional de Vivienda
BHU	Banco Hipotecario del Uruguay
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CCLIP	<i>Conditional Credit Line for Investment Projects</i>
CIVIS	Cartera de Inmuebles de Vivienda de Interés Social
CMTV	Cartera Municipal de Tierras para Vivienda en Montevideo
CORDESAN	Corporación de Desarrollo de Santiago
ENASU	Estrategia Nacional de Acceso al Suelo Urbano
DINAVI	Dirección Nacional de Vivienda
FIAS	Fondo de Inversión para Alquiler Social
FOGADI	Fondo de Garantía para Desarrollos Inmobiliarios
FO.RO.SO	Fondo Rotatorio Solidario para la Cartera de Tierras para Vivienda
FRAS	Fondo de Rentas de Alquiler Social
HUD	<i>Department of Housing and Urban Development</i>
IM	Intendencia de Montevideo
MVOTMA	Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente
POD	Propuesta de Desarrollo de Operaciones

PILOTO DE RECUPERACIÓN Y PUESTA EN VALOR DE INMUEBLES PARA ALQUILER SOCIAL EN LA CIUDAD VIEJA DE MONTEVIDEO

Modelo de Gestión para un Parque Público de Viviendas en Alquiler

El presente documento forma parte de la Consultoría en apoyo al Diseño del Componente II del Tercer Programa de Mejoramiento de Barrios (UR-L1146). A continuación, se describen los componentes del Programa.

EL PROGRAMA DE MEJORAMIENTO DE BARRIOS

El tercer tramo propuesto del CCLIP tiene por objeto contribuir a la mejora de las condiciones de vida de la población residente en asentamientos irregulares y áreas degradadas, mejorando el acceso de los hogares a infraestructura básica y servicios sociales y urbanos adecuados. El programa está estructurado en tres componentes que se describen someramente a continuación de los cuales este documento trata en profundidad el Componente II.

COMPONENTE I - MEJORAMIENTO DE BARRIOS

El componente incluye 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. Se aplicará en 17 asentamientos priorizados mediante tres subcomponentes.

SUBCOMPONENTE 1: INTEGRACIÓN URBANA

Financia intervenciones integrales que incluyen redes de infraestructura urbana básica, además de la provisión de una canasta de materiales para facilitar las conexiones individuales para baños y redes de saneamiento; construcción, rehabilitación o acondicionamiento de infraestructura social y reubicación de familias dentro de los barrios, cuando sea necesario; y obras y acciones con la ciudadanía para la protección o recuperación ambiental.

SUBCOMPONENTE 2: LEGALIZACIÓN/REGULARIZACIÓN DE LA PROPIEDAD

Financia asistencia técnica y jurídica para el traspaso de la propiedad de las tierras en los asentamientos beneficiados por el programa actual y los tramos anteriores.

SUBCOMPONENTE 3: DESARROLLO COMUNITARIO

Financia acciones de desarrollo comunitario y social en apoyo a la implementación de los proyectos de integración urbana que garanticen la participación efectiva de los residentes de los asentamientos y sus organizaciones en todas las fases del ciclo de proyecto.

COMPONENTE II – PREVENCIÓN DE CONFORMACIÓN DE ASENTAMIENTOS

El componente está destinado a financiar un proyecto piloto de recuperación y puesta en valor de inmuebles o lotes abandonados en desuso de propiedad estatal en zonas céntricas de Montevideo, con el objetivo de incrementar la cantidad de residentes bajo régimen de alquiler social en inmuebles recuperados en áreas de la ciudad con fácil acceso a servicios urbanos. El piloto focalizará prioritaria pero no exclusivamente los beneficiarios en la población del primer quintil de ingresos, a través del programa de subsidios de alquiler del MVOTMA. Entre los efectos urbanos positivos se estima que el piloto contribuiría a: i) atenuar el vaciamiento de población de zonas céntricas de la ciudad. Si bien el objeto del piloto es demostrar la posibilidad real de atraer nuevos habitantes de diversos ingresos a la Ciudad Vieja, como se verá más adelante, la propuesta no se limita a la Ciudad Vieja, sino a todo el pericentro consolidado especialmente en la versión privada que se propondrá; ii) limitar la expansión de los asentamientos humanos irregulares o informales fortaleciendo las actividades formales y por la vía de agregar residentes permanentes que contribuyen al buen funcionamiento de los servicios y espacio público.; iii) limitar los niveles de segregación urbana en algunas de sus diferentes versiones (desde la turgurización hasta la elitización); iv) indirectamente, mejorar el entorno urbano mediante la inclusión de mayor y más diversa población; y v) dinamizar áreas centrales. Para la Ciudad Vieja los resultados podrían medirse en cantidad de habitantes, actividad comercial (llegada de nuevos servicios, ventas, puestos de trabajo creados), uso del espacio público, demanda de transporte público.

COMPONENTE III. FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL

El objetivo es mejorar las capacidades de diseño de políticas y de gestión operativa de las Intendencias Departamentales participantes del programa. Financia la asistencia técnica para reforzar la gestión de estas intendencias en los procesos de regularización de los asentamientos y en la preparación de proyectos a financiarse por el programa cuando sea necesario; actividades de capacitación de las intendencias, los equipos técnicos multidisciplinarios y los miembros de la unidad coordinadora; y recursos para incrementar la capacidad operativa de la organización para la ejecución del programa, incluyendo sistemas de seguimiento, observatorios e investigaciones específicas en temáticas asociadas a asentamientos irregulares.

Este documento es parte de los productos incluidos en el Tercer Programa de Mejoramiento de Barrios (UR-L1146) que se aboca al Componente II, y que contempla cuatro productos:

1. Informe Inicial. Definición en detalle del alcance de los productos entregables y cronograma de entregas.
2. Producto 1. Modelo de Gestión para un Parque Público de Viviendas en Alquiler.
3. Producto 2. Criterios de elegibilidad para el Modelo.
4. Producto Final. Informe final que contenga las versiones finales de los productos 1 y 2, así como los arreglos institucionales necesarios para su implementación.

Específicamente, corresponde al Producto 1, que se refiere al Modelo de Gestión para un Parque Público de Viviendas en Alquiler del Piloto contemplado en el Componente II del CCLIP Programa de Mejoramiento de Barrios III.

Además, durante la ejecución de esta consultoría se ha agregado un producto adicional, un anexo para la Propuesta de Desarrollo de Operaciones (POD), en el que ya se ha iniciado el desarrollo de algunas de las temáticas que se abordan en el presente documento.

MODELO DE GESTIÓN PARA UN PARQUE PÚBLICO DE VIVIENDAS EN ALQUILER

1.1 INTRODUCCIÓN

El proyecto piloto del Componente II se pone en el supuesto de que una manera de ampliar la oferta de vivienda de interés social y a la vez lograr detener la pérdida de población, además de revertir el deterioro de la Ciudad Vieja de Montevideo, es robustecer los mecanismos de provisión de unidades de vivienda para el alquiler, a la vez que reforzar los mecanismos de subsidio a las personas para acceder a alquileres bien localizados.

El alquiler como medio para acceder a viviendas bien localizadas, ha sido en las últimas décadas una respuesta a nivel mundial frente a los altos precios del suelo urbano bien localizado. A su vez, los Estados han visto en la disposición de unidades para el alquiler social una manera de diversificar el tipo de habitante que ocupa los lugares centrales de las ciudades haciendo más integrada y funcional la manera de habitar los lugares con las mejores infraestructuras de las ciudades.

1.2 REFERENTES

Plan de repoblamiento de Santiago

Descripción

Durante la segunda mitad del siglo XX, la comuna de Santiago, que conforma el centro histórico de la ciudad de Santiago de Chile comenzó a perder habitantes progresivamente, de los 444.196 habitantes que tenía en 1940 pasó a tener cerca de 230.000 en 1992 (Valenzuela, 2003). Este fenómeno se explica por el interés de la población de ingresos más altos de migrar hacia el oriente de la ciudad, donde se ofrecían viviendas siguiendo el modelo de ciudad jardín y destacando características como higiene, espacios amplios, privacidad y exclusividad. En la comuna de Santiago, la vivienda fue reemplazada por ciertas actividades productivas que reducían su habitabilidad, lo que generó el deterioro de las edificaciones del sector (Carrasco, 1997).

Con el propósito de llevar a cabo una recuperación física y social luego del terremoto de marzo de 1985, la Ilustre Municipalidad de Santiago creó, en el mismo año, la Corporación de Desarrollo de Santiago (CORDESAN), una corporación de derecho privado, sin fines de lucro. Su objetivo inicial fue amplio y definido como el de “refundar el territorio de Santiago como un centro metropolitano moderno”, aunque durante sus primeros cinco años de existencia respondió a necesidades comunitarias de menor escala (CORDESAN, s.f.). Posteriormente, en 1992, a través de la CORDESAN se implementó el Plan de Repoblamiento de Santiago.

El Plan consistió en generar estudios para demostrar la conveniencia de repoblar la comuna respecto al costo de ubicarse en la periferia e identificar la demanda por residir en el centro histórico. Como muestra Valenzuela (2003), de acuerdo con el estudio de 1987 de la CORDESAN, “Imperativo de la Recuperación Urbana: Algunos Costos de la Expansión”, el valor de las inversiones necesarias para ubicar a un nuevo habitante en la periferia era significativamente mayor que el de ubicarlo en el centro de la ciudad.

**Cuadro Resumen de las Inversiones Necesarias de Realizar
para Incorporar un Nuevo Residente**

Item	CENTRO	PERIFERIA
INFRAESTRUCTURA	178	740
Abastecimiento Agua Potable	45	236
Evacuación Aguas Servidas	12	98
Evacuación Aguas Lluvias	0	12
Abastecimiento Energía Eléctrica	112	161
Vías de Acceso y Circulación	9	234
EQUIPAMIENTO	185	5.747
Salud	0	237
Educación	0	4.100
Vigilancia Policial	113	1.361
Deportes y Recreación	72	49
TOTAL	363	6.487

Montos Expresados en US\$

Fuente: Valenzuela, 2003.

Luego se convocó a actores que pudieran hacer desarrollo inmobiliario cuando aún no había interés por parte de privados. Asimismo, se hizo gestión de terrenos para asegurar la disponibilidad de predios para la construcción de nuevas viviendas¹.

A esto se sumó la creación, por parte del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, de un Subsidio de Renovación Urbana, que entregaba 200 Unidades de Fomento (UF), lo que equivale a cerca de USD 8.400 si se considera el valor actual de la UF, a quienes quisieran adquirir viviendas de hasta 1.000 UF o 2.000 UF, dependiendo de su capacidad de ahorro. Por su parte, el instrumento de planificación comunal tenía límites muy altos al rendimiento del suelo, tanto en altura como en constructibilidad.

Después de 1997, no fue necesario que la CORDESAN continuara con gestiones para fomentar el interés de desarrolladores inmobiliarios tradicionales por construir en Santiago¹. Gracias a estas medidas, la comuna de Santiago pasó de tener 214.159 habitantes en el año 2002 a 404.495 en el año 2017. Es relevante mencionar que luego de algunos años después de implementada esta política, la Municipalidad de Santiago debió restringir la altura máxima permitida para la construcción de edificios residenciales, debido principalmente a problemas como la falta de asoleamiento de edificaciones vecinas o la pérdida de potencial inmobiliario de otros predios en una misma cuadra (Contrucci, 2011).

Justificación

Este ejemplo se ha escogido porque representa un esfuerzo importante por atraer habitantes a un centro histórico que se había despoblado y que fue exitoso. Por otra parte, presenta un modelo de alianza público-privada posible de replicar y muestra cómo se puede hacer gestión inmobiliaria desde un gobierno local. Por último, es un referente de cómo desde un municipio se pudo influenciar la política habitacional de modo de crear un programa en el nivel central de gobierno.

Como efecto a mediano plazo, el programa de renovación urbana que nació en la Municipalidad y su Corporación tuvo efectos profundos en el criterio de diseño de los subsidios habitacionales. En efecto, hasta ese momento los subsidios eran asignado bajo estricta focalización socioeconómica de los postulantes. Con el subsidio de renovación urbana el sistema incorporó el criterio territorial. Primero para la renovación del

centro pero a lo largo de los años ha incidido en que se incluyan criterios de localización e integración urbana a todos los programas de subsidio y no solo los de renovación urbana.

Entre las principales lecciones aprendidas que se recomienda replicar, se cuenta la necesidad de involucrar al sector privado para generar dinámicas de renovación que eventualmente dejen de requerir subsidios por parte del Estado. Es clave poder identificar los incentivos adecuados para permitir la sostenibilidad de las dinámicas inmobiliarias en el tiempo. Por otra parte, vale la pena destacar la elección de sectores bien localizados para llevar a cabo los proyectos de repoblamiento, con acceso a servicios y bienes públicos, lo que evitó problemas como la congestión vehicular con la llegada de nuevos habitantes (Contrucci, 2011). Entre los aspectos a mejorar, se cuentan las exigencias de diseño para las edificaciones que permiten densificar el centro de la ciudad. La arquitectura propuesta al inicio fue de torres habitacionales que no permiten el asoleamiento de sus vecinos, fachadas que no contribuyen a una imagen urbana armoniosa, unidades de vivienda de reducida superficie que en algunas ocasiones terminaron usándose de modos no deseables (bodegaje o prostitución) y la pérdida del potencial inmobiliario de los terrenos colindantes. Estos problemas se han ido abordando por medio de mejoras a los instrumentos de planificación territorial. En el caso del Modelo propuesto, es posible adelantarse incorporando exigencias de diseño. En todo caso, el aumento de población y de la dinámica urbana es evidente y medible. El Censo de 2017 arrojó un 88,9 % de incremento de población sobre el censo de 2002 que fue el más bajo. Este incremento ha ido acompañado con una diversificación de la población en diversos términos: Ha bajado la edad promedio de los habitantes por la incorporación de nuevos habitantes adultos jóvenes, se ha incluido un porcentaje alto de inmigrantes, se ha diversificado el origen de los nuevos residentes chilenos.

Plan Hope VI

Descripción

El Plan *Hope VI* del Departamento de Vivienda y Desarrollo Urbano del Gobierno de los Estados Unidos (*Department of Housing and Urban Development, HUD*) de nivel nacional, que se creó en 1992 y supuso un cambio radical en la política habitacional estadounidense y uno de los esfuerzos más ambiciosos de regeneración urbana. Ha consistido en transformar conjuntos de vivienda pública en estado de avanzado deterioro, tanto físico como social, mediante la reconfiguración de parte de las viviendas públicas, ampliando la autosuficiencia de los residentes, bajando la concentración de pobreza al promover comunidades de ingresos mixtos y operando en red con otras instituciones económicas y sociales para conseguir recursos y apoyos.

Entre los objetivos del programa¹ se cuenta:

- Mejorar el hábitat de los residentes de vivienda pública en estado de extremo deterioro, a través de demolición, rehabilitación, reconfiguración o reposición de proyectos obsoletos o parte de estos.
- Revitalizar los barrios donde se ubican los proyectos de vivienda.
- Ofrecer viviendas que evitan o disminuyen la concentración de familias de muy escasos recursos.
- Construir comunidades sostenibles.

Entre los aspectos que destacan de este programa se cuenta el otorgamiento de subsidios, acompañamiento y regulación de vivienda asequible para permitir que quienes vivían en barrios deteriorados pudieran moverse

¹ Popkin, S.J. et al., 2014. *A Decade of Hope Vi: Research Findings and Policy Challenges* [pdf] Urban Institute

hacia sectores mejor localizados. Por otra parte, se fomentó un diseño de proyectos que permitiera una adecuada mantención del espacio público, evitando un nuevo deterioro y se flexibilizó la manera en que se administraba la vivienda social, fomentando las alianzas público privadas. Asimismo, se tomaron medidas para evitar el narcotráfico y se implementaron nuevas alternativas de financiamiento de proyectos, con el objetivo lograr mejores estándares de construcción de proyectos de viviendas. (Popkin *et al.*, 2014).

El Plan Hope VI cambió la forma en que se administran las viviendas públicas. En ese sentido, el HUD promovió la innovación en los sistemas de manejo de las viviendas e incorporó a actores privados, no solo en la construcción, sino también en la administración e incluso en la propiedad de las unidades. Además de incorporar a privados locales en la administración de las viviendas, otro factor que contribuye a una mejor gestión es la diversidad socioeconómica de los residentes, que obliga a un buen servicio que permita retener a los residentes de mayores recursos. Otra recomendación recogida por Popkin *et al.* es la gestión de activos para cada proyecto habitacional, lo que requiere planes de operación específicos en cada caso.

Una de las principales críticas al plan ha sido el bajo número de antiguos residentes que vuelven al proyecto después de la remodelación, lo que fomentaría la gentrificación. Popkin *et al.* advierten que esto no significa que los antiguos residentes hayan terminado en una situación más desfavorable después de cambiar de residencia. Los servicios de relocalización ofrecidos por las agencias de vivienda incluyen la búsqueda de unidades de vivienda similares y apoyo para la mudanza, entre las principales barreras para acceder a este servicio se cuentan los problemas de salud de los residentes, que implican dificultades para cambiar de proveedor de salud, requieren de viviendas que cumplan con normas de accesibilidad universal o significan un obstáculo para encontrar trabajo, ya sea para quienes tienen el problema de salud o sus cuidadores. Otras barreras de entrada incluyen las preferencias de las personas relocalizadas o la dificultad de acceder a viviendas con *vouchers* y, principalmente, la calidad del servicio de relocalización. Entre los casos más exitosos, el servicio de relocalización contempla asesoría personalizada, exigencias para no poder mudarse a barrios con altos niveles de pobreza y seguimiento posterior a la mudanza. En los casos en que se cumplen estas condiciones, muchas personas terminaron viviendo en mejores condiciones (Popkin *et al.*, 2014).

Justificación

Uno de los principales componentes del programa es el apoyo integral a los beneficiarios, no se basa solamente en la inversión en obras, sino también en acompañamiento en asuntos como educación, cuidado infantil, apresto laboral, entre otros. El acompañamiento para la relocalización varía mucho entre proyectos y ha sido un punto crítico en muchos casos, pero de acuerdo con Popkin *et al.*, se ha demostrado que es clave para asegurar una buena adaptación de quienes se mudan.

También se considera interesante y digno de replicar el componente que aborda el mejoramiento físico del entorno de las viviendas, pues ha generado una serie de beneficios, no solo para los residentes de cada proyecto de vivienda, sino para un sector importante de la comunidad.

Abravanel, Levy y McFarland (2011) analizaron la sostenibilidad de los proyectos realizados a través de Hope VI. Uno de los aspectos que destacan en cuanto a la administración de las unidades de vivienda son las dificultades de tener, en un mismo proyecto, distintos regímenes de tenencia. Las combinaciones incluyen vivienda adquirida administrada por sus propietarios o por administradores externos y viviendas en alquiler administradas por sus propietarios o por administradores externos que pueden ser públicos o privados. Esto ha hecho que en ocasiones coincidan distintos administradores, lo que genera algunos problemas y confusiones en cuanto a las responsabilidades de mantención de la edificación, retrasos o vacíos en la

ejecución de tareas de mantenimiento, procesos largos y complejos para cubrir unidades vacantes, entre otros. Estas problemáticas afectan la satisfacción de los residentes y la sostenibilidad del proyecto, por lo que la recomendación es contar servicios profesionales de manejo y mantención de las propiedades, aunque no hay acuerdo en si este debe ser público o privado.

Vivienda pública en Viena

Descripción

El modelo de vivienda pública (social) de Viena, Austria, es uno de los más exitosos de Europa. Aproximadamente el 60% de la población de la ciudad vive en una vivienda subsidiada por el Estado, a la que pueden acceder todos quienes tengan un ingreso bajo los 53.225 USD después de impuestos, aun cuando el ingreso medio anual es de cerca de 31.500 USD (Huffington Post, 2018). La mayoría de los habitantes opta por la vivienda pública, que no está reservada solo a la población más vulnerable, como forma de evitar la segregación socioespacial.

La ciudad invierte más de 570 millones de euros al año en subsidiar, construir o renovar viviendas públicas (The Guardian, 2017). Estos se obtienen del impuesto a la renta, impuestos a las empresas y a una contribución específica para la vivienda que realizan todas las personas que tienen empleo (Huffington Post, 2018).

Las viviendas son administradas por la Municipalidad de Viena o por asociaciones sin fines de lucro. Se ha implementado una serie de regulaciones para proteger a quienes alquilan viviendas, incluyendo controles al valor del alquiler. En promedio, cada arrendatario en Viena gasta un 27% de sus ingresos en pagar el alquiler (Huffington Post, 2018).

Entre las protecciones se cuenta la posibilidad de transferir el valor acordado del alquiler a familiares cercanos y la duración mínima de los contratos para alquilar una vivienda. Respecto al cálculo del valor del alquiler, es bastante complejo pues hay varios sistemas que funcionan en paralelo, dependiendo del año en que la vivienda fue construida. Entre los aspectos que inciden en la determinación del valor del alquiler se incluye la localización de la vivienda, su superficie, el valor del suelo, ciertas instalaciones adicionales (como un baño extra o contar con elevador) entre otros².

Este modelo no incluye solo viviendas, uno de los principales aspectos que las autoridades locales y ciudadanos destacan es la posibilidad de acceder, desde los conjuntos habitacionales públicos, a un transporte público adecuado, a servicios como lavanderías, guarderías infantiles, comercio, bibliotecas y bienes públicos como áreas verdes³. Por otra parte, se ha implementado un sistema que permite procurar que las nuevas viviendas públicas tengan diseños adecuados y sostenibles, a través de paneles de expertos que evalúan los proyectos antes de su ejecución (Huffington Post, 2018).

Justificación

²<http://www.immobilienwirtschaft.tu-berlin.de/fileadmin/fg287/ERES/Presentations/Funk-Rent-control-in-Austria.pdf>

³www.wienerwohnen.at/dms/workspace/SpacesStore/419fd4ff-eb28-4c25-8e4a-0534c6c71ae1/Municipalhousing.pdf

Este caso se ha escogido por estar fuertemente basado en el alquiler y por la diversidad de habitantes que contempla, especialmente en cuanto a su situación socioeconómica. Por otra parte, este modelo es un ejemplo de cómo pueden convivir la administración de las viviendas de interés social por parte del gobierno local y de entidades sin fines de lucro. El caso uruguayo ya cuenta con una institucionalidad para las cooperativas de vivienda que podrían asumir la administración de viviendas en alquiler. Asimismo, destacan las medidas para asegurar la buena calidad de la vivienda, por medio de paneles de expertos podría abreviar los tiempos que demoran las cooperativas en conseguir el apoyo profesional que requieren para desarrollar sus proyectos. Además, es importante destacar que recientemente, la Unidad de Inteligencia de The Economist consignó a Viena como la ciudad más habitable del mundo. Este ranking considera factores como seguridad, oferta cultural o calidad del transporte público, por lo que es interesante ver cómo los esfuerzos por aumentar el acceso a la vivienda se acompañan de una visión integral de ciudad, que incorpora equipamiento e infraestructura de calidad.

1.3 DIAGNÓSTICO DE LA SITUACIÓN EN URUGUAY

1.3.1 INSTITUCIONALIDAD

En esta sección se detallan las principales instituciones que determinan la política habitacional en el Uruguay y el rol que cumplen en cuanto al acceso a la vivienda.

Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente

El Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) tiene como misión llevar a cabo el diseño y la implementación de políticas públicas relacionadas con la vivienda, el medio ambiente, el territorio y el agua. Entre sus facultades se cuenta reglamentar las condiciones para el establecimiento de viviendas en áreas urbanas, coordinar y supervisar a las organizaciones que intervienen en materias de vivienda, llevar registro de la información que concierne el arrendamiento de viviendas, entre otras. Además, el MVOTMA administra la CIVIS, Cartera de Inmuebles de Vivienda de Interés Social, que comentaremos más adelante.

Dirección Nacional de Vivienda

La Dirección Nacional de Vivienda (DINAVI) forma parte del MVOTMA y tiene como misión generar una política habitacional integral, articulada con el ordenamiento territorial y las políticas sociales. Entre sus tareas se incluye la promoción del acceso a programas habitacionales para adquisición, reparación o mejora de viviendas, así como el acceso a suelo urbano y al alquiler de viviendas. Además, lleva a cabo acciones de regeneración urbana, prevención de asentamientos informales y promoción de la investigación y la innovación en materias de vivienda.

Dirección Nacional de Catastro

La Dirección Nacional de Catastro, dependiente del Ministerio de Economía y Finanzas, tiene como misión llevar un catastro de bienes inmuebles, atendiendo a sus características geométricas, físicas, económicas y jurídicas, de modo de darles un uso multifuncional y sirviendo de instrumento para la planificación económica y social del territorio nacional.

Agencia Nacional de Vivienda

La Agencia Nacional de Vivienda (ANV) es un organismo descentralizado que *“tiene por finalidad promover y facilitar el acceso y permanencia en la vivienda, así como contribuir a la elaboración e implementación de las políticas públicas de vivienda, atendiendo los aspectos económicos, sociales y medioambientales”*⁴. Esta ofrece diversas formas de acceso al crédito, en convenio con el MVOTMA y la Contaduría General de la Nación (CGN), ofrece la posibilidad, a través del Fondo de Garantía de Alquiler, de acceder a un certificado de garantía con respaldo del Estado para poder alquilar.

Banco Hipotecario del Uruguay

El Banco Hipotecario del Uruguay (BHU) es una institución financiera pública especializada en el crédito hipotecario.

Hasta el año 1996 el BHU mantuvo el monopolio de préstamos hipotecarios, pasando a competir desde ese entonces con los bancos privados. La crisis del 2002 afectó todo el sistema financiero y en particular al BHU, provocando la suspensión de su actividad principal, el otorgamiento de préstamos para vivienda. Un nuevo marco legal (ley 18.125 del 27 de abril de 2007) modifica los cometidos del BHU y crea a la Agencia Nacional de Vivienda (ANV). Conjuntamente se dispone su capitalización y su reestructura a fin de posicionarlo como institución financiera y dotarlo de condiciones económicas, operativas y regulatorias adecuadas para reingresar al mercado hipotecario, desarrollando productos crediticios accesibles a la población con capacidad de repago, pero históricamente no atendida por el resto de la banca.

En ese marco, el BHU es elegido dentro de la política pública de vivienda, como el banco público, específico y especializado en la concesión y administración de créditos hipotecarios para las familias uruguayas, transfiriéndose desde ese momento las funciones no bancarias a la ANV.

En la actualidad es una entidad de intermediación financiera con un modelo de negocio apoyado sobre un número acotado de productos y servicios, circunscripto a la concesión de créditos destinados a la adquisición, refacción o ampliación de la vivienda.

Como se verá más adelante en el documento, particularmente en la sección que describe la CIVIS, existen algunas duplicidades entre las funciones de las instituciones del nivel central y los gobiernos locales, particularmente en lo que respecta la gestión del suelo. Por una parte, el MVOTMA cuenta con un mecanismo para gestionar tierras que es más fuerte que el de la Intendencia de Montevideo (IM) y, por otra, el Ministerio de Economía maneja un catastro de tierras. Teniendo en cuenta que se busca proponer un modelo de gestión para el parque público de viviendas en alquiler, este funcionará de manera óptima si los roles de cada institución están claros y se deja la gestión en el territorio en manos de los organismos que mejor manejan las particularidades y más fácilmente pueden desplegarse en cada región, mientras que las instituciones del nivel central estipulan los lineamientos generales de políticas, planes y programas, además de establecer procedimientos estandarizados que ayuden a replicar y optimizar la implementación de estos en el territorio.

Intendencia de Montevideo

⁴ https://www.anv.gub.uy/grb/contenido.aspx?id_contenido=447

La Intendencia de Montevideo cuenta con una normativa departamental que regula las actuaciones que ejecuta en materia de vivienda, hábitat y ciudad, jugando un papel clave ya que por intermedio de su Servicio de Tierras y Vivienda tiene cuatro sectores de actuación: tierras, vivienda, rehabilitación de áreas centrales y jurídico notarial. Desde estos sectores, gestiona una cartera de suelo para vivienda, ejecuta conjuntos de vivienda para realojos y aumenta el stock de vivienda disponible en centros urbanos consolidados. Además, es la institución encargada de la planificación urbana a nivel departamental, por medio del Plan de Ordenamiento Territorial.

La Intendencia administra la Cartera Municipal de Tierras para Vivienda en Montevideo (CMTV) así como el Fondo Rotatorio Solidario para la Cartera de Tierras para Vivienda (FO.RO.SO). Ambos instrumentos se describen más adelante y son complementarios a algunos instrumentos del MVOTMA y están disponibles para que se incorporen a los mecanismos del MVOTMA.

También hay articulación entre la IM y el MVOTMA en las exoneraciones normativas que reciben algunos proyectos de Cooperativas. Este elemento es determinante para las propuestas que se harán más adelante.

1.3.2 ALQUILER SOCIAL: ESTRATEGIAS, PLANES, PROGRAMAS E INSTRUMENTOS DISPONIBLES

Existen actualmente varios programas que conforman una Política Nacional de Alquiler en el Uruguay:

- Alquileres garantizados por la CGN /MEF (funcionarios del Estado, jubilados del BPS y empresas con convenios)
- Programa de Garantía de Alquileres MVOTMA/DINAVI
- Programa de Subsidio de Alquileres MVOTMA/DINAVI
- Programa de Garantía con subsidio parcial (en estudio) MVOTMA/DINAVI
- Modalidad de alquiler con opción a compra / Programa de vivienda nueva MVOTMA/DINAVI

A continuación, se describen algunas acciones complementarias que también sirven de base para una política de alquiler en zonas céntricas.

Estrategia nacional de acceso al suelo urbano

El MVOTMA, desde la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial y la Dirección Nacional de Vivienda, está implementando la construcción de una Estrategia Nacional de Acceso al Suelo Urbano (ENASU) con fines habitacionales.

Esta iniciativa implica dar continuidad al proceso de implementación de la Nueva Agenda Urbana definida por las Naciones Unidas en la Conferencia Mundial sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III) realizada en Quito en 2016, así como también al Plan Quinquenal de Vivienda 2015 -2019 del MVOTMA.

La versión final de la Estrategia está siendo redactada, luego de que se sometiera a consulta pública una propuesta de documento durante el mes de junio de 2018. Para la realización de este informe, se revisó la versión de mayo de 2018, presentada para el proceso de consulta.

La Estrategia se basa en la actual dificultad para acceder a suelo bien localizado y la escasez de terrenos disponibles para la construcción de viviendas de interés social. En ese sentido, reconoce la función social del suelo y el rol del Estado como agente que favorece el acceso a este, de modo de evitar la desigualdad,

manifestada a través de la segregación socioespacial. Esto es particularmente relevante considerando que Uruguay reconoce constitucionalmente el derecho a la vivienda.

El objetivo de la Estrategia es entonces generar la institucionalidad y herramientas necesarias para que el Estado pueda disponibilizar y gestionar el suelo, de manera de implementar las políticas urbanas y habitacionales, en el corto y mediano plazo.

La ENASU tiene tres ejes programáticos:

- Optimización y sustentabilidad en el uso del suelo urbano
- Adquisición pública de suelo urbano
- Gestión del suelo urbano público

De cada uno de estos ejes se desprenden líneas de trabajo, en el caso del primer eje, para definir estas líneas de trabajo antes se establecieron tres componentes. La ENASU cuenta con 19 líneas de trabajo, nueve para el primer eje, seis para el segundo y cuatro para el tercero. Cada línea de trabajo incluye una breve contextualización, objetivos y acciones propuestas.

Entre las líneas de trabajo destacan varias que buscan la recuperación de la ciudad existente, como recuperación de viviendas deterioradas o en desuso o la utilización de sitios eriazos, así como también las que buscan dotar al Estado de mejores instrumentos para mantener un registro y adquirir predios urbanos.

Posteriormente, la ENASU define acciones a implementar en el corto plazo que responden a algunas de las líneas de acción propuestas. Por último, el documento describe las instancias de discusión y participación que se han generado para elaborar la propuesta de Estrategia.

El Piloto para Viviendas de Alquiler en la Ciudad Vieja cabe dentro de varias de estos ejes programáticos y sus líneas de trabajo.

Por ahora la ENASU está en desarrollo. Falta ver qué importancia tendrá en la asignación de recursos del presupuesto una vez que termine su diseño y sea aprobado oficialmente en una fecha aún no conocida.

Plan quinquenal de vivienda 2015-2019

Desde el año 2005, las políticas urbanas y habitacionales en Uruguay se han considerado políticas sociales, focalizándose en el derecho a la vivienda y el hábitat sostenible, siendo el Estado un garante de estos derechos. Se ha revisado la institucionalidad de la vivienda en el país, de modo de incorporar esta visión a las organizaciones públicas y a las normas.

En este contexto, el Plan Quinquenal 2015 – 2019, es el tercero en generarse bajo esta perspectiva de los derechos a la vivienda y el hábitat sostenible. El documento que establece el Plan incorpora una evaluación del Plan Quinquenal 2010 - 2014 y una descripción de la situación existente al momento de elaborar el Plan actual.

El Plan Quinquenal 2015 – 2019 cuenta con objetivos transversales, que contemplan:

- Intensificar el uso de la ciudad existente, instalando viviendas en centros urbanos consolidados.
- Favorecer el acceso al suelo, recuperando tierras en desuso, pero asegurando que estos predios cuenten con una infraestructura adecuada para acoger viviendas.

- Incorporar los principios de equidad y reconocimiento de la diversidad en los programas habitacionales, que permitan a todas y todos acceder a una vivienda adecuada.
- Fomentar la colaboración interinstitucional para proveer una oferta de viviendas diversa e integral.
- Robustecer de la incorporación de principios de eficiencia energética en los programas habitacionales y del territorio.
- Mejorar de las capacidades de los equipos del MVOTMA para así mejorar la gestión de la política habitacional.

Asimismo, el plan incluye objetivos de la Dirección Nacional de Vivienda (DINAVI), que van en línea con los objetivos transversales, además de incluir entre sus propósitos la reducción de condiciones de vulnerabilidad de los sectores más desfavorecidos de la población y el fomento de la colaboración público privada y del alquiler como formas de aumentar la disponibilidad de viviendas, además de mejorar la calidad de vida de la población que habita en áreas rurales. Para cada uno de estos objetivos se destacan programas o ajustes a los mismos que ayudan a alcanzar los propósitos declarados.

El Plan incluye también dos líneas de acción transversales (enfoque de género y eficiencia energética), para luego estipular cinco focos para la gestión del Banco Hipotecario de Uruguay para el período 2015 – 2019. A partir de estos focos, se proponen compromisos de gestión.

Por último, el Plan establece metas para distintos tipos de soluciones de vivienda que se espera se implementen durante el período 2015 – 2019. Uno de los principales aspectos que pueden fortalecerse en los futuros planes quinquenales tiene que ver con este ámbito. Las metas del Plan son cuantitativas, se expresan en la cantidad de soluciones que se quiere ejecutar por programa. Si bien este es un aspecto que debe medirse, los principales aportes del Plan tienen que ver con atributos cualitativos. A modo de ejemplo, las metas enunciadas dificultan que se reflejen avances en localización adecuada, o en reconocimiento de la diversidad o enfoque de género, por lo que se recomienda complementar el número de soluciones con otros indicadores.

Mendive (2013) dice que el objetivo general de la política de vivienda, que se define en el Plan Quinquenal 2005 - 2009, durante el primer gobierno nacional del Frente Amplio, es la generación de una nueva política habitacional que promueva el acceso y permanencia en la vivienda de los sectores de población que requieren apoyo estatal. Pone como centro la demanda habitacional de la población, jerarquizando sus requerimientos frente a los intereses de las corporaciones ligados a la oferta, y reconociendo la necesidad de asociar a los diferentes actores públicos y privados en la consecución de los objetivos de la política pública (Mendive, 2013).

Ley de viviendas promovidas

La Ley N°18.795 de 2011 promueve la inversión privada en Viviendas de Interés Social a partir del otorgamiento de exoneraciones tributarias. Esta ley se enmarca en un programa más amplio cuyo objetivo es facilitar el acceso a viviendas a sectores de ingresos medios y medios bajos, a través de la compra o del alquiler. Este programa incluye además una serie de beneficios para los inversores privados (exoneraciones tributarias) y la creación de un nuevo Fondo de Garantía para Desarrollos Inmobiliarios (FOGADI). Promueve la inversión privada en construcción, refacción o ampliación de un mínimo de dos hasta cien viviendas por padrón las que podrán tener como destino tanto la venta como el alquiler.

Si bien, la Ley N°18.795 no está explícitamente orientada a generar renovación urbana, ni destinada a los grupos más vulnerables, permite que las unidades sean vendidas o alquiladas y su impacto ha sido importante.

Entre 2012 y 2018 unas 16 mil viviendas han sido presentadas de las cuales hay unas 7 mil terminadas, 6 mil en obra 3 mil por empezar.

En renovación urbana, de hecho, se registran en la ANV diez proyectos que aportan 362 viviendas a la Ciudad Vieja⁵. Entre ellas, al menos un proyecto, aunque pequeño con solo tres unidades, está destinado a viviendas de interés social y cuatro proyectos recuperan inmuebles antiguos. Esto prueba que el mecanismo propuesto por esta ley no está tan distante del objetivo buscado con el Piloto.

Número	Dirección	Unidades	Observaciones
21	Cerrito Nº 276 esquina Colón y Pérez Castellano	9	Recuperación de Inmueble de 1935
32	Guaraní Nº 1320 esquina Buenos Aires y Sarandí	2	Recuperación de Inmueble de 1902
48	Ciudadela Nº 1234/1228 esquina Soriano y Canelones	45	Obra nueva
58	Sarandí Nº 279 entre Colón y Pérez Castellano	8	Recuperación de Inmueble de principios de S XIX
61	Reconquista Nº 237 esquina Pérez Castellano	22	Obra nueva
139	Cerrito Nº 607 esquina Juan Carlos Gómez	46	Obra nueva
233	Reconquista Nº 410 esquina Zabala	100	Obra nueva
266	Florida Nº 1152 esquina Maldonado	51	Obra nueva
314	Andes Nº 1161 al 1169 esquina Maldonado	76	Obra nueva
382	Rincón 675 entre Juncal y Bartolomé Mitre	3	Recuperación de Inmueble de 1903 para vivienda de interés social
TOTAL		362	

Tabla 1: Proyectos de Viviendas Promovidas en la Ciudad Vieja

Fuente: ANV

El sistema de viviendas promovidas, con sus falencias, ha demostrado ser capaz de impulsar la construcción de viviendas en una escala importante y, aún sin ser directamente viviendas sociales, cumple una función muy cercana. Asimismo, ha demostrado que el involucramiento de privados en la construcción de viviendas puede ser beneficioso. El hecho que incluso haya sido posible un proyecto pequeño de viviendas de interés social en la Ciudad Vieja es alentador. Restricciones recientes que buscan focalizar más concentradamente el incentivo han mermado su aplicabilidad, pero se trata de cambios reglamentarios modificables. El mecanismo se presenta como un poderoso agente para integrar al sector privado en la producción de vivienda de interés social y de alquiler en la Ciudad Vieja.

Básicamente, el sistema opera entregando exenciones tributarias como el Impuesto sobre la Renta para Personas Físicas (IRFP), el impuesto a las transmisiones o transacciones, renta a actividades y sobre el patrimonio. Están eximidas del IVA. La condición es cumplir con una serie de requisitos de estándares máximos y mínimos y la de incluir un porcentaje de viviendas “controladas” cuyo precio de venta y de alquiler está prefijado por el sistema. En un comienzo el porcentaje de viviendas controladas era de 25% con un tope de valor de venta. Ahora ese porcentaje bajó a un 10% lo que parecería alivianar la carga al promotor, pero el tope de valor de esas viviendas es mucho más bajo y los montos de extensión tributaria menores resultando la ecuación completa parecida o incluso menos beneficiosa para el promotor.

Actualmente, el ritmo de producción para todo el sistema (no solo Ciudad Vieja) es de unas 5.000 viviendas permanentemente en construcción. Para calificar esas viviendas bajo la ley de Viviendas Promovidas, la ANV hace un análisis técnico, pasa a la Comisión Asesora de Inversiones de Viviendas de Interés Social (CAIVIS) y toma la decisión de si puede promoverse (la ministra decide) y recomienda a ANV para que arranque el proceso y gestiona la devolución de los impuestos. Esto permite que haya trazabilidad de las unidades gravadas.

⁵ https://www.anv.gub.uy/grb/contenido.aspx?id_contenido=429

Estas viviendas pueden ser alquiladas o vendidas, pero no hay restricción hacia el futuro, es decir después de la primera venta, el precio queda libre lo que arriesga provocar gentrificación.

Programas regulares del MVOTMA:

Como se menciona al inicio de esta sección, el Ministerio cuenta con programas de apoyo a las personas que necesitan acceso a la vivienda bajo diversas modalidades. En términos generales, los programas de mayor escala en términos de casos aplicados y recursos destinados apoyan la compra de vivienda y el canal más usual ha sido por la vía de subsidios a las cooperativas de vivienda. Sin embargo, hay varios mecanismos que apoyan el alquiler e incluso la refacción de inmuebles en escala menor, pero creciente.

Los apoyos al alquiler se basan tanto en subsidios para pagar el alquiler de las personas calificadas como en aportar garantías de alquiler que permitan el acceso de personas a alquileres de mercado, pero que no cuentan con medios para entregar garantías al propietario del inmueble.

La siguiente tabla describe las diferentes líneas de subsidios y garantías.

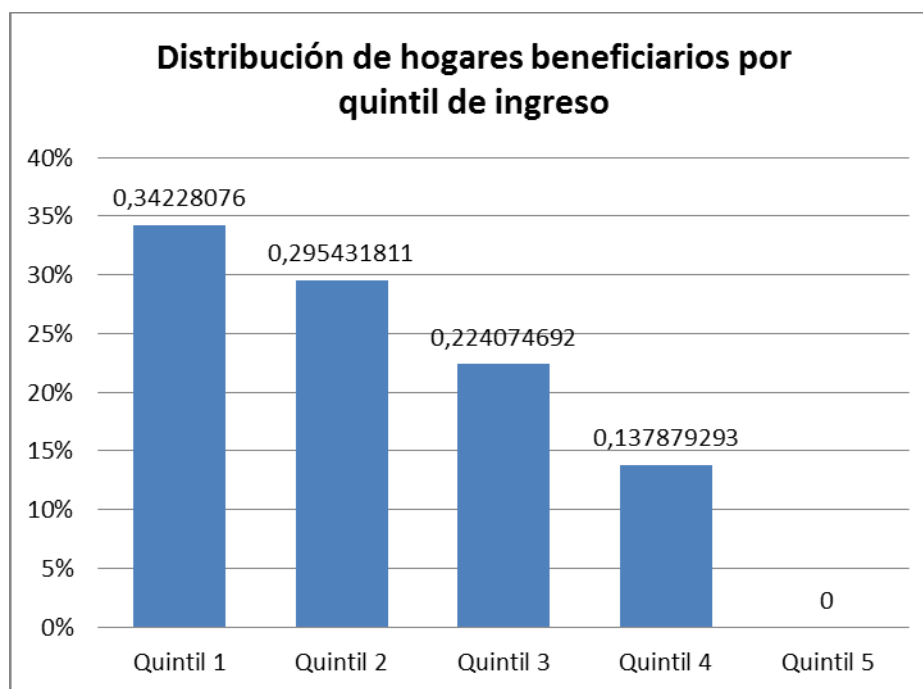
	Operación	Programa	Descripción
Programas Regulares de acceso a la Vivienda del MVOTMA	Comprar	Compra de vivienda nueva	Se trata de viviendas nuevas de 2, 3 y 4 dormitorios en distintas zonas del país. El programa está dirigido a familias con menores a cargo o personas con discapacidad.
		Alquiler con Opción de Compra	Este programa permite que las personas que no cuentan ahorro previo puedan comprar su vivienda a través del pago de un alquiler que luego se tomará como el ahorro exigido.
		Compra de vivienda a través de subsidio a la cuota del crédito hipotecario	A través de este programa se puede acceder a un préstamo con subsidio a la cuota para adquirir una vivienda que se encuentre disponible en el mercado inmobiliario uruguayo. Puede tratarse de una vivienda nueva a estrenar o una vivienda usada y su valor de transacción no podrá superar las UR 2.800 (aproximadamente US\$ 97.000).
	Alquilar	Garantías de alquiler	El Fondo de Garantía de Alquiler permite acceder un certificado de garantía con respaldo del Estado alquilar. La garantía es brindada por el Mvotma en convenio con la Contaduría General de la Nación (CGN) y la Agencia Nacional de Vivienda (ANV).
		Garantías de alquiler para jóvenes	Permite acceder a una garantía con respaldo estatal y encontrar requisitos al alcance de las condiciones del interesado. La garantía puede ser individual o grupal: se pueden formar grupos junto a otros jóvenes para alquilar y sumar ingresos para alcanzar los requisitos. Permite acceder a una vivienda adecuada a las necesidades y proyectos de los jóvenes.
		Garantías de alquiler para uruguayos que retornan del exterior	El Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (Mvotma) y Ministerio de Relaciones Exteriores (MRREE), por medio de un convenio aunaron fuerzas para que las personas que vivieron en el exterior y vuelven al país, puedan acceder a la vivienda a través de la modalidad de alquileres facilitándoles una garantía con ese fin.
	Refaccionar	Oficinas de rehabilitación urbana. Préstamos para refacción	Estas oficinas otorgan préstamos sin intereses para la refacción y mejora de viviendas y préstamos para la mejora de fachadas y veredas (mejora del barrio). Funcionan con fondos del Ministerio de Vivienda y en acuerdo con los Gobiernos Departamentales. Durante el año se abren llamados a inscripción, para obtener estos préstamos, en las diferentes localidades.
		Tu casa como lo soñaste. Préstamos para refacción	Este programa está destinado a facilitar la mejora de las condiciones habitacionales, para la permanencia de las familias en los hogares. Se trata de créditos de bajo costo para la refacción, compra de materiales de construcción y contratación de mano de obra, destinado a familias con ingresos menores a UR 100, que deseen ampliar o refaccionar su vivienda. El crédito puede obtenerse a través de los ejecutores del programa e instituciones que ofrecen créditos al público en general.

Tabla 2: Programas regulares del MVOTMA

Fuente: Elaboración propia con información de MVOTMA.

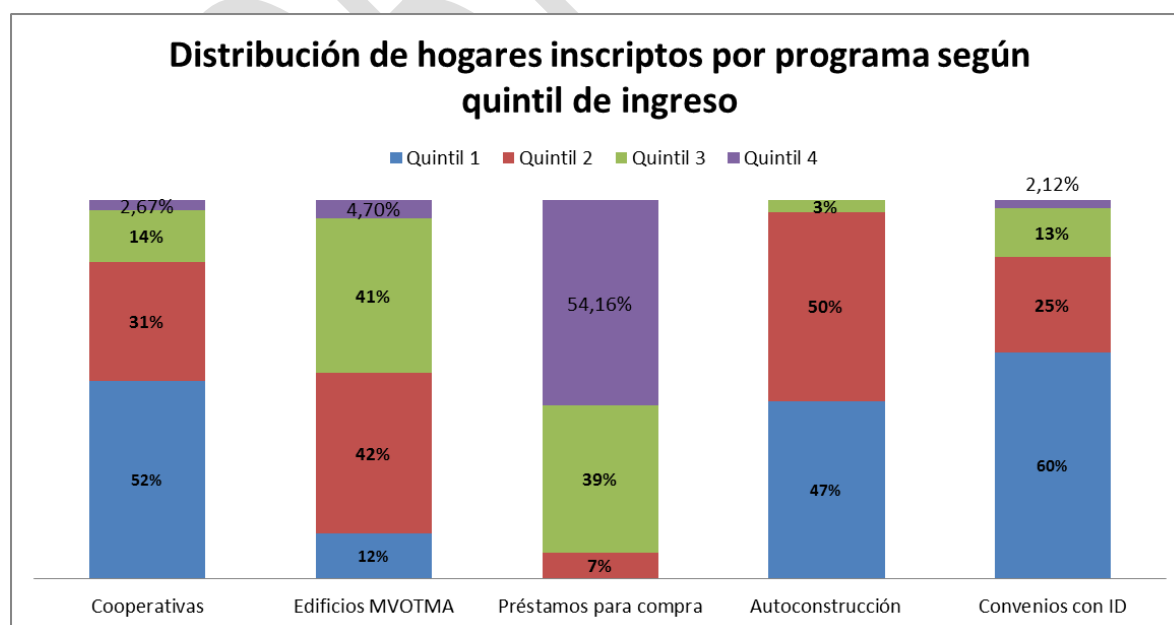
Uno de los aspectos interesantes del sistema es que, al disponer de mecanismos diversos, es capaz de llegar a grupos meta específicos. El sistema permite el cruce de estas líneas de apoyo con distintos mecanismos de gestión. El principal canal de gestión para construir vivienda ha sido el de las cooperativas y recientemente el de la Ley 18.795 de Viviendas Promovidas. Ambos canales se comentan en este documento, pero al transformarse en las principales vías de acceso a la vivienda le restan diversidad efectiva a la variedad de instrumentos.

En cuanto a los beneficiarios de los programas, a continuación, se caracterizan de acuerdo a información proporcionada por Salvador Schelotto (2018). El siguiente gráfico muestra la distribución de los hogares beneficiarios de programas del MVOTMA por quintil de ingresos.



Fuente: Salvador Schelotto, 2018.

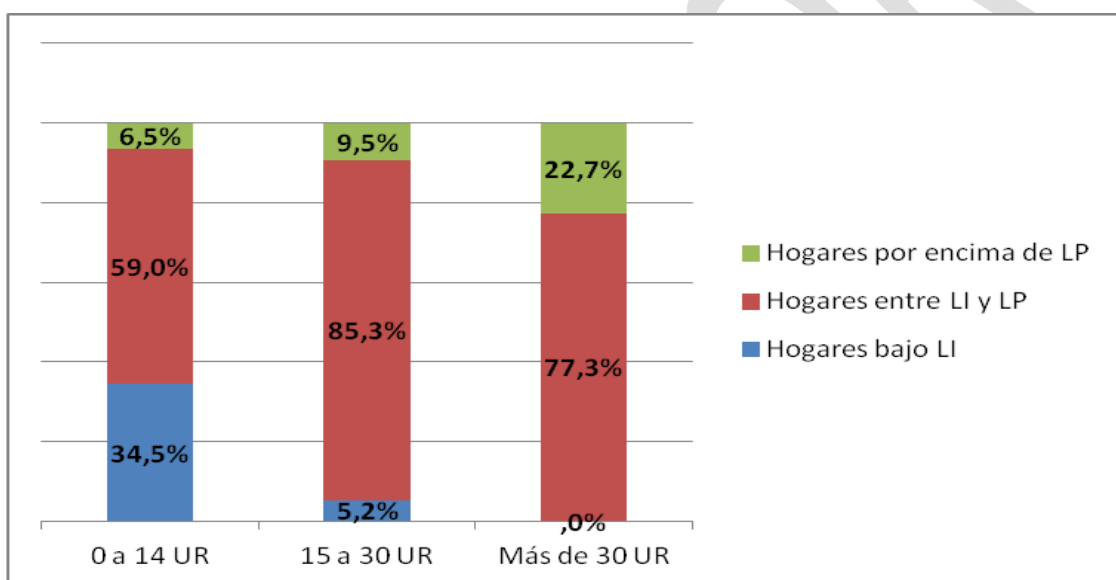
A continuación, se muestra la distribución de hogares beneficiarios por quintil de ingresos, distinguiendo distintas modalidades de programas habitacionales:



Fuente: Salvador Schelotto, 2018.

Por último, se indican los ingresos familiares de los beneficiarios de subsidios de alquiler. Los gráficos a continuación muestran la focalización en grupos de menores recursos, lo que es una buena señal considerando que los programas de alquiler pueden alcanzar a población que no tiene la solvencia para realizar una adquisición de vivienda.

Franjas de ingreso familiar en UR	Porcentaje
0 a 14 UR	23,7
15 a 30 UR	36,3
Más de 30 UR	5,2
Sin dato	34,8
Total	100,0



Fuente: Salvador Schelotto, 2018.

Banco de Previsión Social: Programa de Vivienda para Pasivos

Esta institución cuenta con los siguientes programas:

- Adquisición de vivienda
- Subsidio de alquiler

	Operación	Programa	Descripción
Programa para Pasivos del Banco de Previsión Social	Comprar	Adquisición de Vivienda	Esta prestación consiste en la adjudicación de una vivienda en los complejos de BPS a los aspirantes jubilados y pensionistas de BPS con residencia permanente en el país, inscriptos en el Programa de Soluciones Habitacionales.
	Alquilar	Subsidio de Alquiler	Es la adjudicación de un subsidio para arrendamiento de una vivienda, con similares características que las existentes en los complejos de BPS, a los aspirantes jubilados y pensionistas de BPS con residencia permanente en el país, inscriptos en el Programa de Soluciones Habitacionales.

Tabla 3: Programas regulares de apoyo a la vivienda del Banco de Previsión Social

Cartera de Inmuebles de Vivienda de Interés Social (CIVIS)

Mendive (2013) señala que el Plan Quinquenal 2005 - 2009 estableció una nueva política de vivienda que se centró en los requerimientos habitacionales de la población. Esta implicó una serie de ajustes institucionales, que permitieron a las cooperativas aumentar su capacidad de satisfacer la demanda de vivienda. Esto coincidió además con la aprobación de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sustentable, en el año 2008, que establece un sistema de captura de plusvalías, cuyo pago puede materializarse por medio de dinero para la gestión territorial o cesión de tierras, lo que propició una sinergia con la nueva política habitacional.

El autor indica además que en el mismo año 2008 se creó la Cartera de Inmuebles para Vivienda de Interés Social (CIVIS) como parte de la DINAVI. En ese sentido, la CIVIS queda en una posición privilegiada respecto a la Cartera Municipal de Tierras para Vivienda de la IM, pues gestiona recurso del nivel central. Un aspecto destacable es que se definió que la CIVIS solo asignaría terrenos a cooperativas que pudieran acceder a financiamiento para la construcción de viviendas, entregando suelo únicamente a proyectos factibles de llevarse a cabo. El terreno es tasado y el precio lo paga la cooperativa por medio del mismo crédito que se les otorga.

Por otra parte, Mendive expone que la CIVIS tiene facultades para adquirir inmuebles aptos para la vivienda, así como también le permite recibir del MVOTMA inmuebles que no se encuentren ocupados para otros efectos y los que pueda adquirir por su cuenta, además de inmuebles públicos, como los que pertenecen a otros ministerios, entre otras alternativas para la obtención de inmuebles.

El autor destaca que, si bien las facultades de la CIVIS son amplias, pocos terrenos cumplen con las características necesarias para la ejecución de proyectos de vivienda. En algunos casos podría considerarse inversión pública para habilitar terrenos, pero esto podía resultar más costoso que adquirir terrenos que no forman parte de la cartera.

El reglamento que regula el funcionamiento de la CIVIS estipula las formas en que el MVOTMA puede acordar la transferencia de terrenos con terceros y fija las condiciones en que la CIVIS puede adjudicar terrenos, los que deben destinarse exclusivamente a programas de vivienda, priorizándose las cooperativas (Mendive, 2013).

La CIVIS adquiere permanentemente inmuebles por medio de los diferentes mecanismos de adquisición que dispone. Pero no hay estadísticas de cuánto ha crecido. Pareciera urgente un catastro oficial e incluso unitario con el del IM. Actualmente se está en un proceso de mejora en los procedimientos de adquisición, impulsados por la ENASU (Estrategia Nacional de Acceso al Suelo Urbano).

Intendencia de Montevideo: Cartera Municipal de Tierras para Vivienda en Montevideo (CTMV)

De acuerdo con Mendive (2013), la gestión pública de tierras para la vivienda tiene varias décadas en el Uruguay. Ya en la Ley de Vivienda de 1968 se contemplaba la obtención o cesión de terrenos por parte de la DINAVI, particularmente para proyectos destinados a personas de menores ingresos. Sin embargo, el funcionamiento de cooperativas para la obtención de la vivienda se fue mermando hacia finales de la década de los 70, lo que hizo disminuir la gestión de tierras. En la década de los 90, esta actividad se retomó con la creación del Ministerio de Vivienda y con la reanudación de préstamos para cooperativas.

En 1990, con la llegada del Frente Amplio a la Intendencia de Montevideo, se creó la Cartera Municipal de Tierras para Vivienda, que permite gestionar terrenos ocupados irregularmente o comprarlos para destinarlos a proyectos de vivienda, además de requerir que se lleve un catastro de tierras disponibles. Asimismo, define las condiciones con que debe cumplir un terreno para poder ser considerado para estos efectos (ubicación en área urbana, presencia de servicios básicos)⁵.

Mendive indica también que las tierras incluidas en la Cartera se destinan a la construcción de viviendas económicas y que uno de los aspectos que ha contribuido al éxito de la iniciativa es que la IM también cumple un rol de coordinación para la obtención de préstamos para la construcción, ya que no siempre coincide la obtención de créditos con la de un terreno. En los programas de vivienda que contemplan créditos hipotecarios, la adjudicación de predios corresponde a una enajenación, mientras que cuando o hay créditos involucrados, se realiza una cesión por 20 años.

El autor también señala que la Intendencia ha establecido convenios con federaciones de cooperativas para que estas actúen como avales y disminuyan el riesgo de que una cooperativa no utilice un predio para un destino distinto al de vivienda. Cuando un terreno se entrega en tenencia, se establece un pago mensual por parte de los beneficiarios, mientras que en los casos de adquisición de un terreno, se acuerda un pago a partir de una tasación pública. No existe mucha información sobre el cumplimiento de pagos.

Fondo Rotatorio Solidario para la Cartera de Tierras para Vivienda (FO.RO.SO)

La Resolución Municipal N°3386 de agosto del 2009 crea el Consejo para el FO.RO.SO.⁶, considerando que *“es necesario establecer un ámbito institucional conjunto de las organizaciones sociales con el propio gobierno municipal, para impulsar y desarrollar corresponsablemente la aplicación y desarrollo de los programas, que como en este caso expresan y representan los intereses populares, otorgando mayor información y conocimiento, brindando participación en la definición de los ingresos y egresos de la cuenta extra-presupuestal, destinos de los predios y fincas, así como en la aplicación, desarrollo, gestión y el propio financiamiento de la Cartera de Tierras”*. Su integración es de seis miembros: dos de FUCVAM, dos de FECOVI y dos representantes de la administración municipal. Se pretende con esta iniciativa involucrar en la gestión de la CMTV a las federaciones de cooperativas de vivienda, particularmente en aquellos aspectos que tienen que ver con los ingresos y egresos de la cuenta extra-presupuestal denominada FO.RO.SO. Es claro que, a mayor cumplimiento de las cooperativas con los pagos de los terrenos enajenados, mayores recursos habrán en la cuenta del FO.RO.SO. para la adquisición de nuevos predios destinados a futuras cooperativas (Mendive, 2013).

Este fondo está orientado principalmente al sistema de cooperativas, que, como se comenta en el presente documento, no necesariamente será la base recomendada para el Piloto.

1.3.3 ANÁLISIS TERRITORIAL

1.3.3.1 SEGREGACIÓN SOCIO ESPACIAL: CÓMO OPERA EN MONTEVIDEO Y A NIVEL PAÍS

De acuerdo con las estadísticas del Instituto Nacional de Estadística de Uruguay (INE) la población de Montevideo para el Censo 2011 era de 1.318.755 habitantes. En el Censo de 2004, se contaron 1.325.968

⁶<http://www.montevideo.gub.uy/asl/sistemas/Gestar/resoluci.nsf/678a9bb12579e33d03256f000044a0e3/fce7ca05b21ab6cd83257631004d46a3?OpenDocument>

habitantes y en el Censo de 1996, 1.342.304 habitantes⁷. Esto muestra una baja sostenida pero moderada en la cantidad de habitantes del Departamento.

Según Kaztman y Retamoso (2005)⁸, en las décadas de los ochenta y los noventa, la homogeneidad de los barrios de Montevideo aumentó, aun cuando la pobreza se redujo. Aunque el fenómeno se inició antes, a partir del retorno a la democracia en 1985, se incrementaron los asentamientos informales. Los barrios que más crecieron, fueron aquellos que presentaban mayores niveles de pobreza. Quienes migraron a dichos barrios eran personas que ya se encontraban en el área urbana. Al mismo tiempo, los grupos más ricos migraron hacia el este de la ciudad, generándose un desdoblamiento del centro.

Los autores antes citados indican también que entre las causas que habrían producido la migración intraurbana de población vulnerable se cuenta la baja demanda de mano de obra no calificada, la desregulación del mercado de alquileres y la baja del gasto público en programas habitacionales.

La publicación "Desigualdades Sociales y Territoriales en Uruguay" (Veira, 2015)⁹, muestra cómo ha evolucionado la estratificación social en Montevideo.

EVOLUCIÓN DE LA ESTRATIFICACIÓN SOCIAL EN MONTEVIDEO 2004 - 2014 s/ Grandes Areas (% Población)

Estrato Socioeconómico	Periferia Suburb.	Periferia Suburb.	Central	Central	Costa	Costa
Años	2004	2014	2004	2014	2004	2014
Bajo	32.6	10.9	10	1.5	4.6	0.6
Medio-Bajo	38.0	24.5	19.9	6.0	11.2	3.1
Medio	26.6	56.8	50.7	46.7	24.4	28.4
Medio-Alto	2.8	7.4	17.7	39.9	22.9	50.6
Alto	.0	0.3	4.6	5.9	36.9	17.4

Fuente: Elaboración B. Datos y D. Sociología FCS s/ E. Hogares 2014 INE.

Tabla 4: Estratificación social en Montevideo

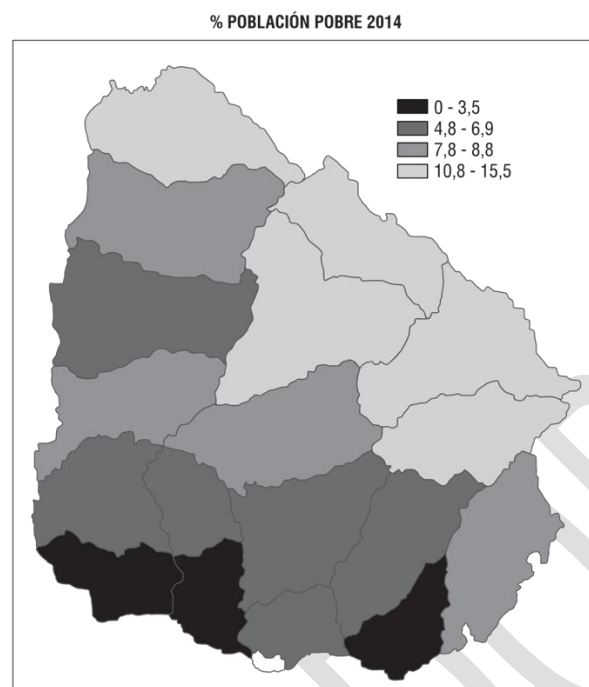
Fuente: Veira, 2015

A nivel de país, Veira grafica la distribución territorial de la pobreza para el año 2014.

⁷ <http://www.ine.gub.uy/web/guest/censos2>

⁸ https://ucu.edu.uy/sites/default/files/facultad/dcsp/segregacion_espacial.pdf

⁹ <http://otu.opp.gub.uy/sites/default/files/docsBiblioteca/Libro%20D.%20Veiga%20Desigualdades%20Sociales%20y%20Territoriales%20en%20Uruguay%2016-10-2015.pdf>



Fuente: Elaboración B. Datos y Depto. Sociología FCS según E. Hogares 2014 INE.

Ilustración 1: Porcentaje de población pobre

Fuente: Veira, 2015

Por otra parte, la publicación describe la evolución del nivel de desigualdad para cada departamento, que ha ido disminuyendo.

INDICES GINI - EVOLUCIÓN 2006-2013

DEPARTAMENTOS	INDICE GINI 2006	INDICE GINI 2013
MONTEVIDEO	43.6	38.3
ARTIGAS	41.1	37.1
CANELONES	40.8	34.4
CERRO LARGO	43.0	30.4
COLONIA	37.4	29.8
DURAZNO	41.5	35.6
FLORES	39.2	33.1
FLORIDA	37.1	35.6
LAVALLEJA	38.6	31.2
MALDONADO	39.0	32.0
PAYSANDU	41.1	35.7
RIO NEGRO	39.6	37.7
RIVERA	41.6	37.5
ROCHA	39.8	33.5
SALTO	45.5	38.0
SAN JOSE	35.9	31.3
SORIANO	42.5	34.0
TACUAREMBO	42.2	35.0
TREINTA Y TRES	39.7	32.5

Fuente: B. Datos y Depto. Sociología FCS s/ E. Hogares INE.

Tabla 5: Indice Gini 2006-2013

Fuente: Veira, 2015

Con todo, Veira destaca que la desigualdad no se da solamente entre departamentos, sino también al interior de estos, presentándose grandes diferencias entre áreas urbanas y rurales.

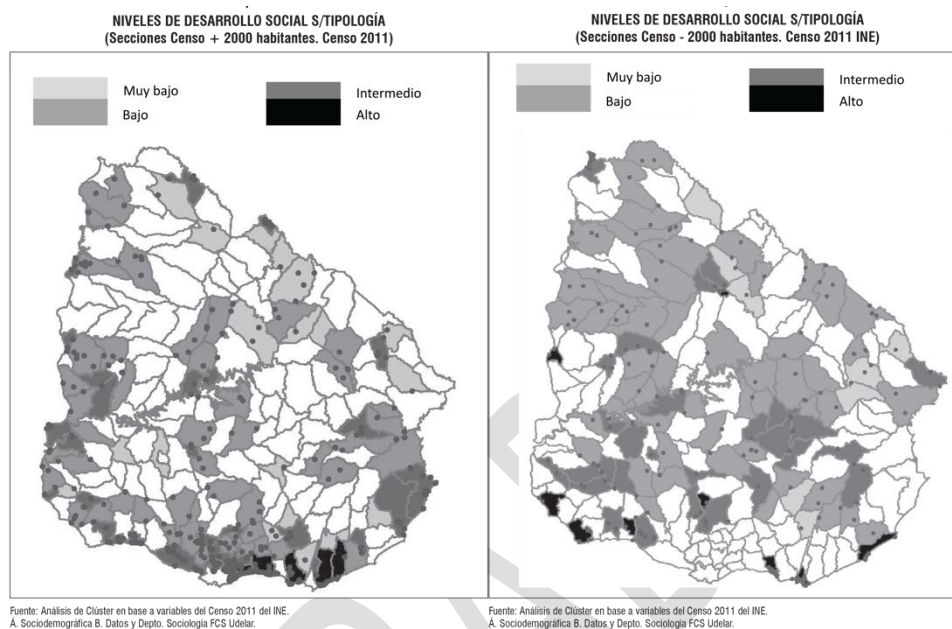


Ilustración 2: Niveles de desarrollo social según tipologías

Fuente: Veira, 2015

1.3.3.2 DINÁMICA DEMOGRÁFICA DE LA CIUDAD VIEJA:

A continuación, se transcribe parcialmente el análisis que se hace sobre la dinámica demográfica y sociohabitacional de la Ciudad de Montevideo que hace María del Huerto Delgado Dopazo, en 2004¹⁰.

En Montevideo se ha venido desarrollando en las últimas décadas, un proceso de expansión horizontal hacia la periferia y su área metropolitana, que sumado al estancamiento demográfico que caracteriza a la población uruguaya, ha provocado un descenso de la densidad media de la ciudad y una importante degradación en las áreas centrales, acompañadas de una subutilización de sus infraestructuras y servicios.

El incremento de la población en las periferias se debe principalmente al crecimiento de los asentamientos irregulares y a la contribución de las políticas habitacionales públicas implementadas¹¹. Los datos estadísticos son claros: en el período intercensal 1985-96, en las áreas centrales se dio un decrecimiento de población de entre 10 y 22%, mientras que las áreas periféricas mostraron incrementos de población de entre 25 y 39%, llegando en algunos barrios al 50%.(8) A esto se debe sumar que el actual ritmo de crecimiento de los

¹⁰ “Las áreas centrales de Montevideo: En procura de una revitalización integral”, Revista INVI, Vol. 19, Núm. 51 (2004). <http://www.revistainvi.uchile.cl/index.php/INVI/rt/printerFriendly/66/868>

¹¹ Conclusiones del análisis de los impactos urbanos de las políticas habitacionales en el área metropolitana de Montevideo en la última década, realizado por el Arq. Jorge Di Paula, Director de la Unidad Permanente de Vivienda de la Facultad de Arquitectura, UDELAR. (Nota del documento original).

asentamientos irregulares se sitúa en tasas cercanas al 10% anual, mientras que en el período intercensal, el ritmo de crecimiento de Montevideo fue del 0,2% anual^{12.8}

Estas dinámicas poblacionales implican costos sociales y económicos para la ciudad y sus habitantes. Los costos económicos derivan de lo que implica para la ciudad la subutilización de la infraestructura y servicios existentes en las áreas consolidadas (los que igualmente deben ser conservados y mantenidos), y de la necesidad de realizar nuevas infraestructuras y llevar servicios a las nuevas áreas de expansión. Por su parte, los costos sociales se relacionan con las estrategias habitacionales que la población ha ido desarrollando, acorde a su estratificación socioeconómica, y que está destruyendo la tradicional heterogeneidad que caracterizaba nuestros barrios, la que era visible claramente hasta los años '60 y principios de los '70. Estos procesos crecientes de segregación residencial y fragmentación social de la ciudad se reflejan hoy en que:

los sectores de ingresos altos y medio-altos se han ido concentrando en la faja costera este de Montevideo y Canelones, conformando barrios dotados de buenos servicios, infraestructuras y calidad ambiental, a lo que se suma la cercanía a la costa y la rambla (Punta Carretas, Pocitos, Buceo, Punta Gorda, Carrasco, Parque Miramar). También han aparecido áreas exclusivas para sectores de ingresos altos, los barrios privados del área metropolitana;

por su parte, los sectores más pobres se han ubicado en la periferia norte y oeste de la ciudad, conformando asentamientos irregulares; o han permanecido ocupando las vaciadas y degradadas áreas centrales, como habitantes de inquilinatos y/o pensiones e incluso como ocupantes ilegales de propiedades municipales o privadas. Conforman así barrios socioeconómicamente homogéneos, con mayor déficit de servicios e infraestructura y peor calidad ambiental, ya sea que ésta se deba al hacinamiento y la tugurización o a la cercanía a cursos de agua contaminados y/o áreas verdes o espacios públicos degradados. Estos barrios, dada su homogeneidad y la concentración de la pobreza, comienzan a estar estigmatizados, lo que contribuye a la percepción subjetiva de la marginalidad por parte de sus habitantes, a la desintegración social y a la reproducción de la pobreza.

Es dentro de esta última categoría que se encuentran gran parte de las áreas centrales de la ciudad, que han sufrido un vaciamiento poblacional considerable y presentan un importante deterioro en sus edificaciones y sus espacios públicos. Específicamente en el casco histórico de Montevideo, la Ciudad Vieja, la pérdida de población en el período intercensal 1985-1996, ha sido del 21.3%, (10) por lo que ha disminuido la función residencial y se han incrementado las actividades terciarias, como comercio, servicios y actividades bancarias. La población con residencia permanente de Ciudad Vieja, se concentra en las áreas oeste, extremo de la península y márgenes de la zona, y la misma está constituida fundamentalmente por población anciana con ingresos medio-bajos, siendo los servicios a la familia reducidos y de nivel bastante modesto.

Es dentro de esta última categoría que se encuentran gran parte de las áreas centrales de la ciudad, que han sufrido un vaciamiento poblacional considerable y presentan un importante deterioro en sus edificaciones y sus espacios públicos. Específicamente en el casco histórico de Montevideo, la Ciudad Vieja, la pérdida de población en el período intercensal 1985-1996, ha sido del 21.3%, (10) por lo que ha disminuido la función

¹² Cabe aclarar que los datos estadísticos presentados no dan cuenta del agravamiento de la situación socio-económica, que se produjo en el país y en la ciudad, a raíz de la crisis financiera y económica del 2002, y que probablemente esté colaborando en el incremento de la fragmentación socio-territorial. (Nota del documento original).

residencial y se han incrementado las actividades terciarias, como comercio, servicios y actividades bancarias. La población con residencia permanente de Ciudad Vieja, se concentra en las áreas oeste, extremo de la península y márgenes de la zona, y la misma está constituida fundamentalmente por población anciana con ingresos medio-bajos, siendo los servicios a la familia reducidos y de nivel bastante modesto. (Hasta aquí la cita).

Las dinámicas de recuperación de población son lentas y tienen ciclos distintos para el proceso de recuperación edilicia y para la recuperación de habitantes. En efecto, existe una inercia tanto al comienzo del proceso de pérdida de habitantes como al comienzo del proceso de recapturación de los mismos. La actividad inmobiliaria, en el primer momento, continúa produciendo unidades incluso después del inicio de la pérdida de habitantes y luego, al comienzo del proceso de recuperación es la actividad inmobiliaria la que va por delante construyendo unidades mientras aún sigue registrándose pérdida neta de residentes. Este fenómeno, descrito en el caso de Santiago de Chile exige que la política de recuperación de habitantes sea consistente en el tiempo y su objetivo no se limite a generar nuevas unidades de vivienda sino a recuperar efectivamente cantidad y diversidad de habitantes.

En este sentido, el hecho de que en la última década exista una incipiente actividad inmobiliaria privada, e incluso algunas cooperativas que excepcionalmente han logrado localizaciones en la Ciudad Vieja, no asegura una tendencia a la recuperación de habitantes.

1.3.3.3 EL SUELO: DISPONIBILIDAD DE FINCAS ABANDONADAS, LOCALIZACIÓN

La Dirección Nacional de Vivienda del MVOTMA ha recabado una serie corta de inmuebles disponibles para el Piloto seleccionándolos de las carteras de tierras existentes (CIVIS y CTMV) e incluso de otras fuentes como el Banco de la República del Uruguay. Para la selección se han usado los siguientes criterios:

- Localización
- Superficie
- Situación de propiedad
- Antecedentes: Convenios existentes, cesiones de uso
- Estado de ocupación
- Capacidad edilicia: Normativa urbana, Condición patrimonial

Elaboración de Estudio de Factibilidad

Sobre inmuebles que cumplieron con esos criterios se realizó un pre-anteproyecto, estudiando la capacidad edilicia en base a la Normativa urbana, condiciones de protección patrimonial en caso de existir y los metrajés de referencia de las viviendas construidas por el MVOTMA.

El siguiente es el listado de los cuales se podría seleccionar los inmuebles para el Piloto:

Padrón	Dirección	Superficie (m2)	Unidades Posibles		Propietario
		Lote	Aptos	Etacion.	
427556	25 de mayo esq. Pérez Castellanos frente al MAPI	1.051	64		IM
4196	Treinta y Tres esq. Buenos Aires, ex casa Rodó	304	11	-	MVOTMA
2908	25 de mayo lindero a Museo Garibaldi	467	25	-	MVOTMA
423763	Solis y 25 de mayo	764	32	32	IM-Cooperativa
4386	Buenos Aires 590 Brecha s/n	?			Expropiación por parte de IM
423672	Juncal 1526 y Cerrito	1.150			IM
4566	25 de mayo 628	497	29		IM
418651	Cerrito 364/352	807	27	15	BROU
415891	Solis 1474	825	35	14	ANV
3106	Misiones 1520 y Cerrito 455	1.293			MVOTMA
Total		7.158	223		
Superficie promedio de lotes		795			

Tabla 6: Listado de fincas abandonadas seleccionadas

Fuente: Elaboración propia con información del MVOTMA.

La superficie de suelo requerido para las unidades previstas en estos inmuebles va entre un mínimo de 16,4 y 29,9 m² de terreno por vivienda. Este dato es importante conocerlo para proyectar la cantidad de suelo que se requiere para asumir un desafío de incidir realmente en contener la pérdida de habitantes o incluso revertirla. Más adelante se analizarán los costos de operar con inmuebles baldíos o reciclar inmuebles patrimoniales.

1.3.3.4 MECANISMOS Y COSTOS DE INCORPORACIÓN DE NUEVAS VIVIENDAS A LA CIUDAD VIEJA

Para contar con un dimensionamiento del orden de magnitud con que el Piloto se enfrentará respecto de costos de las nuevas viviendas, se trabajó con el supuesto de un edificio de dimensiones convencionales para el contexto de la Ciudad Vieja, tomando en cuenta los estudios de cabida y modelaciones que hizo el MVOTMA (DINAVI) para los casos de inmuebles seleccionados.

El proyecto tipo a evaluar se dimensionó con apartamentos de renta social y algunos de renta libre de manera de contribuir al más fácil financiamiento de los gastos comunes del edificio. Asimismo, se consideró incluir locales comerciales y estacionamientos de renta libre con el mismo objeto. El edificio tipo se dimensionó de la siguiente manera:

Unidades Inmobiliarias	cantidad
Apartamentos para alquiler social	30
Apartamentos de renta libre	6
Locales comerciales para renta	2
Parqueaderos para residentes	15
Parqueaderos para renta	5

Tabla 7: Unidades Inmobiliarias de un Edificio Tipo

Fuente: Elaboración propia.

Los costos de construcción fueron dimensionados para dos casos recurrentes: Construcción de obra nueva y Reciclaje de un inmueble patrimonial. Los cuadros que siguen muestran estos costos para los dos casos. Estos costos están en revisión por el MVOTMA para ser validados.

Costos de Construcción de Obra Nueva							
	unidades	m2/unid	m2	US\$/m2	US\$	US\$/apto	US\$/apto soc
aptos soc	30	55	1650	1000	1.650.000		55.000
aptos renta	6	55	330	1150	379.500	63.250	
comunes	0,2	1980	396	800	316.800	3.168	3.168
parqueadero	15	38	570	270	153.900		
locales	2	250	500	300	150.000		
			3446		2.650.200	66.418	58.168

Tabla 8: Costos de Construcción de Obra Nueva

Fuente: Elaboración propia.

Costos de Construcción para Acondicionamiento Inmueble Patrimonial							
	unidades	m2/unid	m2	US\$/m2	US\$	US\$/apto	US\$/apto soc
aptos soc	30	55	1650	550	907500		30.250
aptos renta	6	55	330	650	214500	35.750	
comunes	0,2	1980	396	400	158400	1.584	1.584
locales	2	250	500	400	200000		
			2876		1480400	37334	31.834

Tabla 9: Costos de Construcción para Reciclaje Patrimonial

Fuente: Elaboración propia.

A los costos de acondicionamiento, hay que agregar el costo del casco que deja la operación en valores similares al de obra nueva suponiendo un traspaso del inmueble a valor subsidiado.

Con los costos así dimensionados, es posible presupuestar los costos de diversas operaciones que se requieren para producir las unidades de renta. Se ha considerado, igual que en el análisis que se hará más adelante en el punto 1.4.2, que las operaciones más determinantes de costos son la adquisición de los inmuebles, la transferencia, desocupar habitantes, construir obra nueva y mejorar inmuebles existentes. El cuadro siguiente muestra esos costos en diversas combinaciones de operaciones:

Costos Parciales por Acciones		Total	por Apto	por Apto Soc
		miles de US\$	miles de US\$	miles de US\$
Adquirir	Un lote vacío	300	8,3	10,0
	Un inmueble patrimonial	500	13,9	16,7
Transferir	Costos de transferir un lote o un inmueble	10	0,3	0,3
Desocupar	Un inmueble con ocupantes informales	10	0,3	0,3
	Un inmueble con ocupantes formales	1	0,0	0,0
Construir	Un edificio de obra nueva en lote vacío	3.299	91,6	110,0
	Acondicionar un inmueble patrimonial	1.577	43,8	52,6
Mejorar	Obras físicas en el entorno	500	13,9	16,7
	Gestión del entorno	25	0,7	0,8

Tabla 10: Costos parciales por operación

Fuente: Elaboración propia.

Por último, los costos de las operaciones antes descritas asociados, homologados a costos unitarios por cada unidad producida, se reflejan en el siguiente cuadro:

Costos Parciales por Acciones	Total	por Apto	por Apto Soc
	miles de US\$	miles de US\$	miles de US\$
Aptos nuevos en lote vacío comprado	4.134	114,8	137,8
Aptos nuevos en lote vacío transferido	3.834	106,5	127,8
Aptos acondicionados en inmueble comprado	2.612	72,6	87,1
Aptos acondicionados en inmueble desocupado y transferido	2.112	58,7	70,4
Aptos acondicionados en inmueble ocupado informalmente y transferido	2.122	59,0	70,7
Aptos acondicionados en inmueble ocupado formalmente y transferido	2.113	58,7	70,4

Tabla 11: Costos parciales por unidad de vivienda

Fuente: Elaboración propia.

Estos valores son comparables al resultado de una última licitación del MVOTMA en donde se recibieron 9 ofertas por 90 viviendas de 1,2 y 3 dormitorios. El precio promedio de esta licitación fue de US\$ 92.000. Una vez definidos los costos, se ha hecho la comparación con los hipotéticos ingresos que debieran obtener los edificios por las rentas recibidas si operaran a valores de mercado. De esta manera, es posible dimensionar la brecha que el mercado no cubre y que requiere apoyo vía algún tipo de subsidio estatal si se quiere obtener los resultados propuestos en el proyecto Piloto. Los ingresos calculados en valores mensuales son los siguientes:

Ingresos a Valores de Mercado	Total	US\$/unidad
Renta de apartamentos	18.000	500
Renta de locales comerciales	4.000	2.000
Renta de parqueaderos de alquiler libre	1.000	200
Renta de parqueaderos de aptos de alquiler social	3.000	200
Total Renta	26.000	

Tabla 12: Ingresos a valores de Mercado por las unidades rentables

Fuente: Elaboración propia.

Se ha calculado que para rentabilizar las inversiones a una tasa del 11% de renta anual respecto del costo del inmueble, los ingresos debieran ascender a 37.892 dólares según la siguiente tabla:

11% anual	454.705	valor meta
11% anual mensualizado	37.892	


Tabla 13: Rentabilidad esperada de las inversiones inmobiliarias

Fuente: Elaboración propia.

La diferencia entre US\$ 26.000 y US\$ 37.892 es la brecha que teóricamente se requiere subsidiar mensualmente cada unidad para el cierre financiero de la operación. Esta brecha se podrá cubrir por diversas vías que van por el lado de la oferta (suelo, costos de construcción, exenciones tributarias, renta de unidades del edificio a valores de mercado: apartamentos, estacionamientos y locales comerciales) como por el lado de la demanda (subsidio a la cuota del alquiler).

Se debe considerar el valor de las viviendas “topeadas”, es decir las viviendas que dentro de la cuota exigida de un 10% de las unidades a vender mediante la Ley de Viviendas Promovidas, deben venderse a valor controlado.

Este valor varía mes a mes y lo fija la ANV. El siguiente es un cuadro referencial de reciente data:



Tope de precio para Montevideo en zonas 01-02-03 10% de viviendas para comercializar por el programa "Comercialización de vivienda promovida" Reglamentación 434/017				
Montevideo ZONA 01, 02 Y 03				
MES	1 DORM	2 DORM	3 DORM	4 DORM
dic-16	575.000	760.000	941.000	1.083.000
ene-17	572.430	756.604	936.795	1.078.160
feb-17	572.190	756.286	936.402	1.077.708
mar-17	572.159	756.245	936.351	1.077.649
abr-17	571.746	755.700	935.675	1.076.872
may-17	571.730	755.677	935.648	1.076.840
jun-17	572.161	756.247	936.353	1.077.652
jul-17	572.154	756.238	936.342	1.077.639
ago-17	572.905	757.231	937.572	1.079.054
sept-17	574.035	758.725	939.421	1.081.183
oct-17	575.385	760.509	941.630	1.083.725
nov-17	576.978	762.614	944.237	1.086.725
dic-17	578.638	764.809	946.954	1.089.853
ene-18	581.648	768.787	951.879	1.095.521
feb-18	582.801	770.310	953.766	1.097.692
mar-18	583.339	771.022	954.646	1.098.706
abr-18	583.754	771.570	955.326	1.099.487
may-18	584.186	772.141	956.032	1.100.301
jun-18	584.426	772.459	956.426	1.100.754
jul-18	585.199	773.480	957.690	1.102.209
ago-18	585.521	773.905	958.217	1.102.815
sept-18	585.488	773.862	958.163	1.102.753
oct-18	585.258	773.558	957.787	1.102.320

Tabla 14: Precios tope para viviendas de valor controlado

Como es posible observar, los valores varían desde un mínimo de US\$ 17.500 aproximadamente para viviendas de un dormitorio hasta US\$ 32.000.-

1.3.4 CONCLUSIONES DEL DIAGNÓSTICO

A continuación, se desarrolla un diagnóstico que consta de dos partes. Una primera hace un diagnóstico del contexto administrativo, político y de los instrumentos uruguayos que crean el entorno en el que se desenvuelve la política habitacional y en cuyo ámbito deberá proponerse el Piloto. Una segunda parte hace el diagnóstico inverso, es decir, el análisis de como el Piloto está planteado en función de desenvolverse bien en el ámbito que le dará entorno administrativo, político e instrumental.

1.3.4.1 DIAGNÓSTICO DEL CONTEXTO URUGUAYO Y LA CIUDAD VIEJA DE MONTEVIDEO EN EL QUE SE PLANTEA APLICAR EL PILOTO

La primera conclusión que entrega el análisis hecho es que en el Uruguay hay institucionalidad suficiente para enfrentar el desafío. No es necesario crear nuevas instituciones. Al nivel nacional, el MVOTMA con sus facultades y su agencia ejecutora, la Agencia Nacional de Vivienda y a nivel subnacional la Intendencia, administran programas y herramientas de amplias facultades. Es cierto que todo está concebido y preparado principalmente para el mercado de la vivienda en propiedad y no en alquiler, y la vía de acceso es prioritariamente el sistema cooperativo, pero la base existe y ya ha sido probada.

Segunda conclusión, es que, a la luz de lo analizado en el caso de Montevideo, pero numerosas experiencias internacionales también lo respaldan, el alquiler de viviendas de interés social resulta un mecanismo privilegiado para lograr entrar en zonas urbanas consolidadas con la política de vivienda de interés social, especialmente si se trata de un programa cuyo ejecutor es el Estado bajo diversos modelos. También el alquiler aparece como un buen mecanismo para lograr respuesta a demandas muy diversas a los grupos mayoritarios que encajan con las políticas tradicionales. En efecto, la política de vivienda orientada a las cooperativas, que ha resultado ser el pilar del sistema uruguayo y ha probado tener virtudes muy potentes, no cubre grupos especiales que no tienen la alta capacidad de autogestión que requiere. Grupos de adultos mayores, o personas muy jóvenes no necesariamente requieren solución habitacional en régimen de propiedad definitiva y tampoco pueden asumir los esfuerzos de la autogestión y autoconvocatoria que plantea el sistema cooperativo. Estos grupos tienden a verse más favorecidos por localizaciones centrales que las familias más amplias. Ahí radica la necesidad de considerar el alquiler como una herramienta para incluir a estos grupos en la política habitacional de alquiler en localizaciones centrales y reconocer los cambios en las necesidades residenciales a lo largo del ciclo de vida de las personas.

Tercera conclusión: Hay consenso y voluntad política transversal a nivel de todos los actores respecto de avanzar decididamente en la política de alquiler en zonas centrales.

Cuarto: Falta escala en el efecto de la política habitacional en general. Si bien el sistema cooperativo ya ha sido comentado como de grandes fortalezas, y más recientemente el sistema de Viviendas Promovidas, no han sido suficiente para generar soluciones a la velocidad y escala que demanda el déficit habitacional. Se requiere urgentemente introducir mecanismos que permitan, mediante diversificación de la oferta y la incorporación de otros actores, aumentar el ritmo de ejecución y ampliar la cobertura. El alquiler en zonas céntricas es una alternativa. El último Censo de 2011 validó un número de hogares en Déficit cuantitativo como un 15% del total de hogares que serían 1,1 millones. Es decir, existiría un déficit cuantitativo de 170.000 viviendas. Pero además hay que considerar un déficit cualitativo del 5% equivalente a 55.000 viviendas. Este número tiende a crecer independientemente de lo efectiva que sea la política de vivienda nueva, por lo tanto el componente de recuperación de inmuebles tiene sentido. En esto hay factores nuevos como la inmigración, la reducción del tamaño de las familias, la salida de los jóvenes de la vivienda de sus padres a más temprana edad, entre otros.

Quinto: Falta suelo habilitado, las carteras de tierras no son suficientes para abordar el desafío en la escala necesaria. Ni en cantidad de superficie, ni en velocidad de producción de los casos. Se precisa diversificar la oferta de suelo. Es posible pensar en tres vías complementarias:

- Más suelo convencional, más lotes y más inmuebles disponibles mediante una gestión más agresiva de las carteras de tierras con grandes propiedades de propiedad pública que aún no se incorporan a esas carteras.
- Crear suelo por la vía normativa, haciendo que la norma urbanística rinda más superficie edificada a condición de que sea destinada a vivienda de interés social.

- Incluir en lo que la norma urbanística permite de rendimiento del suelo, mayor superficie destinada a viviendas de interés social mediante algún incentivo o restricción tributaria o incentivos normativos condicionados.

Sexto: Falta comparabilidad de costos y eficacia de las diferentes líneas de incentivos. La diversidad de programas y la variedad de mecanismos que tiene el sistema en su conjunto para apoyar la producción de vivienda hace difícil dimensionar con precisión cuánto es la ayuda que el Estado está haciendo en las diversas líneas. Es casi imposible comparar el subsidio a la cuota del crédito hipotecario con el aporte en suelo o en un inmueble construido cuyo valor de pago depende de los ingresos de las personas beneficiadas. No es que estos mecanismos no sean los adecuados, sino que hace falta una comparabilidad más transparente a la hora de evaluar la justificación de ciertas líneas de políticas públicas y, por supuesto, al dimensionar un nuevo mecanismo como sería la vivienda subsidiada de alquiler en zonas consolidadas. Una vía que facilitaría esa homologación sería universalizar el uso de la UI que hasta ahora se utiliza casi exclusivamente para los créditos hipotecarios.

Séptimo: Hay un sector privado inmobiliario robusto, pero es un actor concentrado en la construcción de viviendas en lo que respecta a la política habitacional. Hay ahí recursos y saber hacer que pueden ser de mucha ayuda para ampliar, diversificar y acelerar la acción de las políticas habitacionales, especialmente con modelos nuevos como el alquiler social y la vuelta al centro. Se puede avanzar en involucrar a privados y organizaciones sin fines de lucro en otros roles, como la organización de la demanda de vivienda o administración de unidades puestas en alquiler. En ese sentido, la conclusión es que hay espacio para que los roles de sectores distintos y complementarios al público amplíen su participación en la política habitacionales, en pos de mejorar la cobertura y la rapidez de las soluciones. En esta línea, los incentivos ya comentados pueden cooperar en incorporar más intensamente al sector privado, pero no es descartable la necesidad de crear alguna alianza tripartita (PPP) para agilizar los mecanismos. Un financiamiento explícito de una PPP sería un muy buen punto de arranque para acelerar el paso.

1.3.4.2 DIAGNÓSTICO DEL PILOTO EN FUNCIÓN DEL CONTEXTO URUGUAYO Y LA CIUDAD VIEJA DE MONTEVIDEO

Desde el punto de vista de los objetivos del programa en su Componente II, el proyecto tiene 5 objetivos.

- Morigerar el vaciamiento de población de zonas céntricas de la ciudad.
- Limitar la expansión de actividades urbanas no adecuadas o ilegales fortaleciendo las actividades formales y por la vía de agregar residentes permanentes formales que contribuyen al buen funcionamiento de los servicios y espacio público.
- Limitar los niveles de segregación urbana en algunas de sus diferentes versiones (desde la tugurización hasta la elitización).
- Indirectamente, mejorar el entorno urbano mediante la inclusión de mayor y más diversa población. Definir obras y gestión del entorno
- Dinamizar áreas centrales.

A la luz de esos cinco objetivos es posible estructurar el siguiente diagnóstico sobre el Piloto respecto de la realidad de la Ciudad Vieja.

Objetivos	Diagnóstico
RECUPERAR POBLACION Morigerar el vaciamiento de población de zonas céntricas de la ciudad	Pérdida de población en la Ciudad Vieja. Pérdida de actividades económicas que retienen población. Aumento de actividades económicas que friccionan con la residencia (turismo, algunos servicios, comercio informal).
DISMINUIR ACTIVIDADES INFORMALES Y MOLESTAS Limitar la expansión de actividades urbanas no adecuadas o ilegales fortaleciendo las actividades formales y por la vía de agregar residentes permanentes formales que contribuyen al buen funcionamiento de los servicios y espacio público	La declinación de población permanente y el aumento de la población flotante en CV ha creado espacio para la inclusión de actividades que friccionan con la residencia. El empobrecimiento y envejecimiento de la población ha deteriorado el nivel de los servicios.
INTEGRACION SOCIAL Limitar los niveles de segregación urbana en algunas de sus diferentes versiones (desde la tugurización hasta la elitización)	El deterioro de la CV ha provocado que quienes pueden se van, generalmente los grupos de mayor poder adquisitivo. Por otra parte, la actividad inmobiliaria de mercado segrega y la política habitacional pública, buscando suelos de bajo costo, también lo hace.
MEJORAR EL ENTORNO Indirectamente, mejorar el entorno urbano mediante la inclusión de mayor y más diversa población	Hacen falta atractivos urbanos y mejoramiento de la infraestructura para atraer nuevos y más diversos residentes.
REGENERACION URBANA Dinamizar áreas centrales	La pérdida de población ha generado un empobrecimiento general de los servicios, la intensidad de uso y la vivacidad de los espacios públicos cuando no están en el circuito turístico o fuera de horas o días laborales.

Tabla 15: Objetivos del Componente II y Diagnóstico

Fuente: Elaboración propia.

Desde el punto de vista de la dinámica urbana de la Ciudad Vieja es posible aseverar que los cinco objetivos son necesarios y urgentes para revertir la situación de declinación del distrito. Casi todos los procesos de regeneración urbana incluyen a la mayoría de estos objetivos junto a otros que están fuera del alcance directo de este proyecto como reactivar la economía local, atraer inversiones más allá de las inmobiliarias, etc.

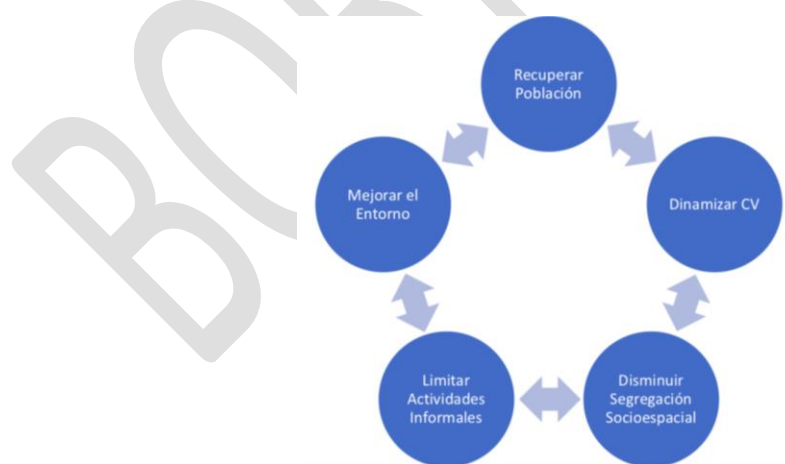
Estos objetivos coinciden con lo estipulado en la Estrategia de Revitalización desarrollada en el marco del Programa de Revitalización de la Ciudad Vieja de Montevideo, de la Intendencia de Montevideo. El diagnóstico de la Estrategia identifica tres temas críticos para el adecuado desarrollo urbano de la Ciudad Vieja: seguridad y convivencia, espacio público y movilidad, y desarrollo inmobiliario¹³. El mismo documento indica cuáles son las prioridades de mejora para la ciudadanía en el cuadro que se incluye a continuación.

¹³ "Estrategia de Revitalización, Informe Final – Parte I", Consorcio Consultor Nueva Ciudad Vieja.

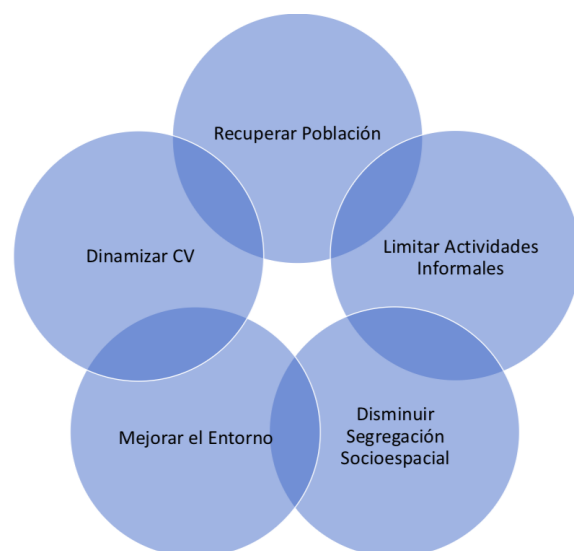
Cuadro 72. Lo más importante que debería mejorar en su barrio por zona. En porcentaje.					
	ZONA				Total
	Central	Noreste	Sur	Suroeste	
Seguridad	35,5	37,8	29	51,1	38,5
Limpieza	17,3	18,7	17,7	14,0	16,8
Espacios Verdes y plazas	13,0	8,8	11	10,6	11,0
Alumbrado Público	6,7	7,2	8,3	4,4	6,6
Servicios de Transporte	4,5	5,6	7,0	3,7	5,2
Calles	5,5	4,8	7,3	2,2	4,9
Servicios Comerciales	3,9	3,6	8,0	1,2	4,2
Espacios para Deportes	2,7	4,0	3,0	4,0	3,4
Servicios de Educación	3,6	3,6	2,7	3,1	3,2
Servicios de Salud	3,3	2,8	2,7	1,9	2,7
Actividades Culturales	1,2	0,8	1,3	2,5	1,5
Ns Nc	1,5	1,2	0,7	0,9	1,1
Otro	1,2	1,2	1,3	0,3	1,0
Total	100	100	100	100	100

Fuente: Elaborado con base en datos de ERCV 2010

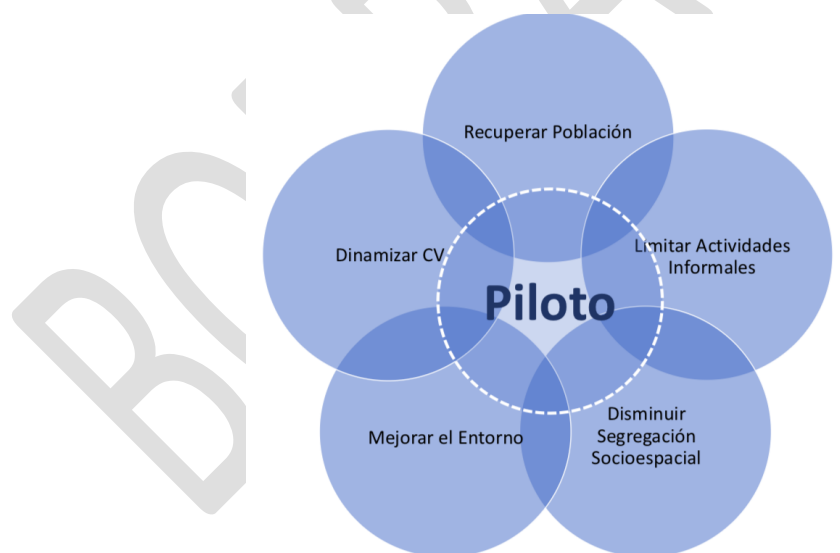
Fuente: Consorcio Consultor Nueva Ciudad Vieja.



Sin embargo, no se debe perder de vista que cada uno de estos objetivos es interesante en sí mismo y por separado. Los objetivos tienen bordes difusos entre ellos, de manera que acciones orientadas a uno de los objetivos tendrá inevitablemente efectos en los otros objetivos.



Sumarlos como una sola propuesta indivisible -el Piloto- se transforma en un meta-objetivo que consigue lo mejor de la combinación de los 5 a riesgo de sobrecargar con dificultades, costos y necesidad de innovación.



Esto es imprescindible tenerlo claro, ya que probablemente el modelo final debiera considerar que alcanzar un número inferior a los cinco objetivos sea también una alternativa deseable en función de darle más flexibilidad y mediante mecanismos distintos y complementarios.

La propuesta en esto es definir una priorización en el orden de importancia estratégica de cada línea. Cuales líneas facilitan a las otras, de manera de poner los esfuerzos en aquellas que tienen mayor repercusión como acción detonante. En ese sentido, se sugiere dar prioridad a la recuperación de población en el centro histórico y a la disminución de la segregación socioespacial.

1.4 PROPUESTA

El diseño del Piloto está alineado con una propuesta subyacente de Política, que sería el resultado de una evaluación positiva del Piloto *ex post* y, a partir de ello, la constitución de mecanismos permanentes que no requieran del apoyo extraordinario y circunstancial que necesita esta primera acción demostrativa.

La propuesta para el Piloto se estructura, en su base, sobre propuestas conceptuales para abordar cada línea de acción derivada de los 5 objetivos del programa piloto. Así, a cada objetivo del Piloto se proponen ideas fuerza tanto para el piloto como para una posterior situación de régimen, posiblemente estructurada en forma de Política. Es importante destacar que el Programa de Mejoramiento de Barrios III, del que esta consultoría forma parte, incluye un piloto específico para la Ciudad Vieja en Montevideo. Con todo, a continuación, se expone una propuesta de política pública más general que el piloto en particular, ya que se busca proponer un modelo replicable y escalable, por lo que se abordan lineamientos amplios, algunos de los cuales podrán ejecutarse en el proyecto piloto.

El resultado es una propuesta que tiene dos acciones paralelas, complementarias entre sí:

Por una parte, se plantea la ejecución de uno o más proyectos de viviendas en fincas abandonadas seleccionadas de las carteras de tierras que administra la Intendencia de Montevideo o el MOVTMA. El proyecto estará orientado al alquiler social. Esta parte de la propuesta es el piloto propiamente, tal como acción inmobiliaria concreta.

Por otra parte y en paralelo, se propone ajustar la Política para conseguir incluir unidades para alquiler social en un proyecto de Viviendas Promovidas desarrollado por un promotor privado bajo la Ley 18.795, para explorar la replicabilidad de un sistema mixto público privado. Esta parte de la propuesta quedará en esta consultoría como una deseable acción paralela o posterior con el objeto de diversificar los mecanismos e incorporar de manera más decisiva al sector privado en la producción de viviendas sociales integradas.

Objetivos	Diagnóstico	Propuestas	
		para el Piloto	para la Política
RECUPERAR POBLACION Morigerar el vaciamiento de población de zonas céntricas de la ciudad	Pérdida de población en la Ciudad Vieja. Pérdida de actividades económicas que retienen población. Aumento de actividades económicas que friccionan con la residencia (turismo, algunos servicios, comercio informal).	Proyecto de viviendas definitivas (no turísticas) para grupos que requieren residencia en localización céntrica.	Sistema permanente de fomento a la actividad edilicia y subsidio a la demanda para localización céntrica.
DISMINUIR ACTIVIDADES INFORMALES Y MOLESTAS Limitar la expansión de actividades urbanas no adecuadas o ilegales fortaleciendo las actividades formales y por la vía de agregar residentes permanentes formales que contribuyen al buen funcionamiento de los servicios y espacio público	La declinación de población permanente y el aumento de la población flotante en CV ha creado espacio para la inclusión de actividades que friccionan con la residencia. El empobrecimiento y envejecimiento de la población ha deteriorado el nivel de los servicios.	Dar una señal clara a la sociedad respecto de la viabilidad que tiene la recuperación de población en la CV para hacer más sustentable el uso del espacio público, la infraestructura y los servicios.	Aumentar cantidad de residentes permanentes que utilizan la ciudad y el espacio público 24/7 y generan demanda por mejores y más diversos servicios.
INTEGRACION SOCIAL Limitar los niveles de segregación urbana en algunas de sus diferentes versiones (desde la turgurización hasta la elitización)	El deterioro de la CV ha provocado que quienes pueden se van, generalmente los grupos de mayor poder adquisitivo. Por otra parte, la actividad inmobiliaria de mercado segrega y la política habitacional pública, buscando suelos de bajo costo, también lo hace.	Incluir en el proyecto una mezcla de personas y familias de distintos grupos meta: personas que requieren subsidio casi total, personas que pueden acceder a crédito hipotecario pero requieren subsidio y personas que no requieren apoyo económico del Estado para acceder a una vivienda céntrica.	Crear un mecanismo permanente que estimule a personas y familias de distintos grupos meta: personas que requieren subsidio casi total, personas que pueden acceder a crédito hipotecario pero requieren subsidio y personas que no requieren apoyo económico del Estado para acceder a una vivienda céntrica.
MEJORAR EL ENTORNO Indirectamente, mejorar el entorno urbano mediante la inclusión de mayor y más diversa población	Hacen falta atractivos urbanos y mejoramiento de la infraestructura para atraer nuevos y más diversos residentes.	Financiar mejoras de inversión y gestión de infraestructura pública en el entorno.	Mecanismo permanente de reinversión en mejoras de infraestructura asociadas a los nuevos proyectos mediante la asignación de parte de los recursos captados por licencias de edificación.
REGENERACION URBANA Dinamizar áreas centrales	La pérdida de población ha generado un empobrecimiento general de los servicios, la intensidad de uso y la vivacidad de los espacios públicos cuando no están en el circuito turístico o fuera de horas o días laborables.	Inclusión de nuevos residentes para aumentar el consumo de bienes y servicios en la Ciudad Vieja y extender los horarios de uso del espacio público.	Aumento de la población en zonas centrales para generar aumento del uso del espacio público y los servicios en las mismas zonas y extensión horaria de las actividades.

Tabla 16: Objetivos, diagnóstico y propuestas

Fuente: Elaboración propia.

A partir de estas recomendaciones de propuestas conceptuales es posible estructurar las siguientes acciones en el nivel operativo:

1.4.1 CRITERIOS DE SELECCIÓN DEL TIPO DE OPERACIÓN INMOBILIARIA ASOCIADA

El modelo que se propone para el piloto busca basarse en la institucionalidad vigente, con algunos ajustes de manera de producir unidades de propiedad pública dispuestas para el alquiler social, combinando recursos extraordinarios -los del CCLIP- con recursos regulares. Para efectos de este documento se ha llamado a esta propuesta Modelo para Sistema de Alquiler Público para diferenciarlo de una propuesta segunda, para que en un horizonte de mayor plazo pueda además crearse un Modelo para Sistema de Alquiler Privado.

MODELO PARA SISTEMA DE ALQUILER PUBLICO

a) Terrenos e Inmuebles:

Los inmuebles canalizados desde las carteras de proyectos de la IM (CTMV) y MVOTMA (CIVIS) a una nueva Cartera Única de Inmuebles para Alquiler Social administrada por la Agencia Nacional de Vivienda. Una nueva cartera única no es un requisito para el piloto, pero sería deseable en un futuro cercano dado que permitiría consolidar las disponibilidades, llevar un registro más consistente y tomar mejores decisiones de asignación de un recurso escaso: suelo e inmuebles adecuados. Sin embargo, es comprensible que existiendo en la actualidad dos carteras paralelas, puedan coexistir, al menos al comienzo, para administrar los inmuebles que están en su poder actualmente y comenzar a formar una nueva cartera única con las facultades de ambas instituciones concentradas. Este esquema permite flexibilidad en el tiempo para adaptar el mecanismo de captación y provisión de inmuebles y para expandirse a otros departamentos del país.

Se propone a la Agencia Nacional de Vivienda como actor clave en la administración y selección de los inmuebles, pero también en la definición de las acciones a seguir con cada uno y sus diseños. Es un ente que tiene las facultades y la experiencia en manejar el rubro y tiene la especial facultad de establecer acuerdos con el sector privado. Más adelante se presentan esquemas del ciclo del proyecto tanto para casos estrictamente de gestión pública como para casos de gestión mixta público-privada.

La Agencia Nacional de Vivienda realizaría un llamado a licitación para el diseño con unas bases técnicas que establezcan estándares mínimos a cumplir. Se propone que esta misma institución sea la que adjudica el proyecto de diseño a una oficina de arquitectura. También debiera visar los pagos de las obras con cargo al Fondo de Inversión para Alquiler Social (FIAS) cuyo funcionamiento y facultades se detallan más adelante. Posteriormente, licitaría las obras a través de los mecanismos de los que hoy dispone. Para realizar esta gestión adjudica las obras de rehabilitación o construcción de obra nueva, según corresponda, a la empresa constructora. Los pagos de los avances de obra requeridos para estos efectos también debieran cargarse al FIAS.



b) Financiamiento:

Se propone la creación de dos fondos con funciones distintas y complementarias. Probablemente las funciones de estos fondos pudieran ser asumidas por alguna de las instituciones que actualmente operan en el sistema de vivienda del Uruguay, pero para efectos de este documento y claridad de la propuesta se han individualizado como fondos nuevos.

El primer fondo es el **Fondo de Inversión para Alquiler Social (FIAS)**. Su función es financiar la construcción de las unidades para la renta. Este fondo está facultado para recibir recursos de tres fuentes:

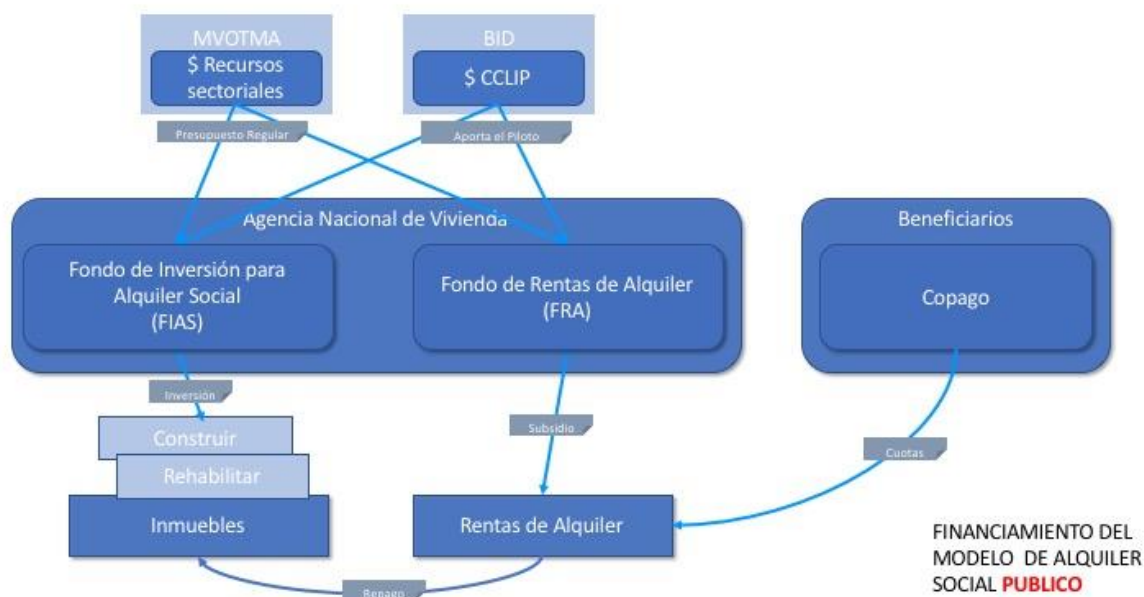
- Presupuesto regular del MVOTMA
- Retornos del sistema por las rentas que reciba el Fondo de Rentas de Alquiler Social (FRAS).
- Excepcionalmente, para el Piloto, recursos del préstamo BID.

Los recursos recabados por este fondo tienen como destino el financiamiento de la compra, construcción, adecuación o rehabilitación de inmuebles para generar unidades para el alquiler social.

El segundo fondo es el **Fondo de Rentas de Alquiler Social (FRAS)**. Su función es administrar y subsidiar las rentas de las unidades de viviendas de alquiler social. Este fondo se alimenta de recursos provenientes del Presupuesto regular del MVOTMA y excepcionalmente, para el Piloto con recursos del préstamo BID.

El destino de los recursos acumulados en este fondo es subsidiar los alquileres de los beneficiarios quienes complementariamente, según los casos y las calificaciones que establezca la ANV, deberán aportar un copago. Ambos recursos tienen como destino final el FIAS, como una manera de recuperar recursos para apoyar nueva construcción o habilitación de inmuebles.

Para el caso del Piloto, la recomendación sería que los recursos de CCLIP, en la parte destinada a subsidiar el alquiler por el lado de la demanda, sean transferidos al FRAS. Y complementariamente, la parte de los recursos del CCLIP destinada a financiar oferta sean transferidos al FIAS.



c) Personas:

Los postulantes regulares a subsidio de alquiler deben ser convocados mediante llamados periódicos o permanentes para contar con una cartera de demanda calificada y seleccionada por la ANV, según criterios conocidos, transparentes y relativamente estables en el tiempo.

En esa calificación la ANV debe establecer no solo las prioridades en la selección de los postulantes, sino que también debe definir según criterios prestablecidos, transparentes y predecibles en lo posible los montos de copago que deberán efectuar eventualmente los postulantes adjudicados.

Los beneficiarios pagan un monto de copago al FRAS y éste a su vez, transfiere recursos al FIAS.

MODELO PARA SISTEMA DE ALQUILER PRIVADO

Complementariamente, se propone explorar la intervención en el mecanismo de Viviendas Promovidas de manera de generar incentivos en lo que el mismo mecanismo que ha probado ser relativamente efectivo como agente proveedor de viviendas nuevas, aunque de otros valores, en zonas centrales de la ciudad. Con algunos ajustes, es posible potenciar lo que hasta ahora probado que es posible, aunque en números irrelevantes todavía para la magnitud del desafío. En efecto, como se vio anteriormente el sistema de Viviendas Promovidas ha sido capaz, aún no siendo parte de su objetivo central de producir algunas poquísimas unidades de vivienda social en áreas céntricas de la ciudad.

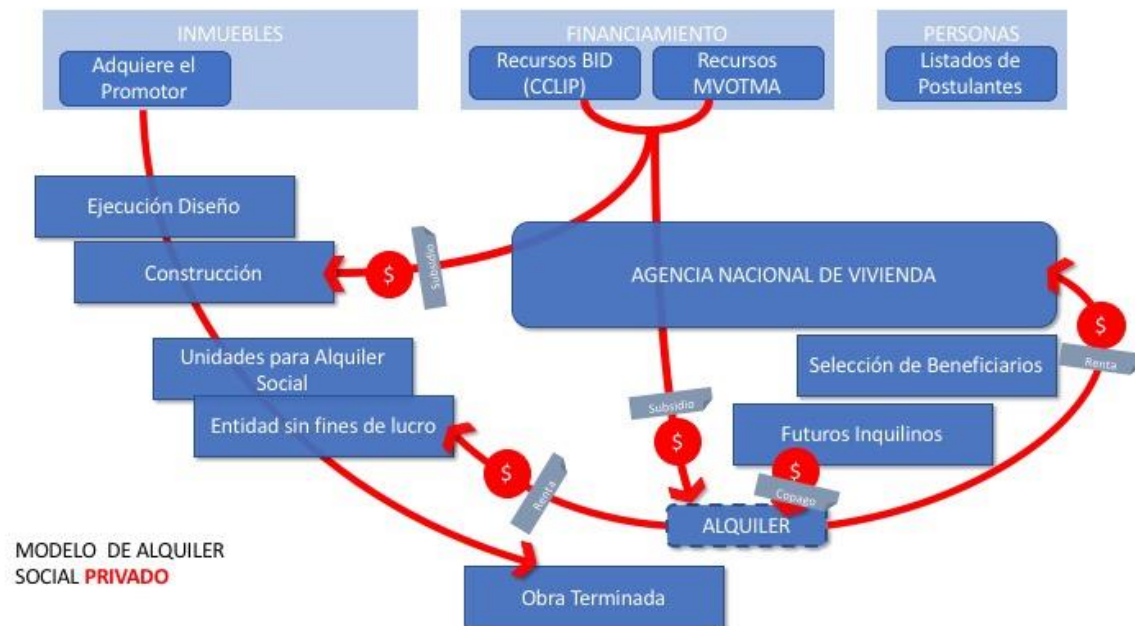
Por lo tanto, se propone, en paralelo con la propuesta de sistema público, un sistema que apalanque las energías del mercado privado y lo oriente hacia estos objetivos de política pública. En ningún caso se busca reducir el rol que puede tener el Estado, sino ampliar la capacidad de dar respuesta a las demandas habitacionales de forma más eficaz, a través de alianzas público privadas, que permitan que terceros puedan tener un rol, no solo en la construcción, sino también en la organización de la demanda y administración de unidades habitacionales. Para este objetivo resulta imprescindible establecer porcentajes de viviendas de interés social y topes de precios que estén calibrados de manera tal de generar el incentivo que coadyuve a la política pública sin transgredir la planificación urbana.

a) Terrenos e Inmuebles:

Las empresas privadas seleccionan y adquieren lotes para construir obra nueva o inmuebles para rehabilitar. Las localizaciones de los inmuebles que desarrollarán o rehabilitarán los promotores privados deberán cumplir con estándares de localización y de diseño establecidos previamente por la ANV.

Los promotores podrán postular a beneficios normativos para incrementar rendimiento de la norma urbanística a cambio de la inclusión en el proyecto de cierta cantidad de unidades destinadas exclusivamente al alquiler social. Estos beneficios o exenciones normativas las define la Intendencia de Montevideo mediante una normativa explícita y transparente. El beneficio o exención normativa debe diseñarse de manera tal que el mayor rendimiento edilicio del suelo sea compartido entre el promotor y el sistema público. Esto significa que el incentivo debe ser tal que le entregue al promotor un atractivo económico por un mayor desarrollo inmobiliario, aun entregando como compensación las unidades para el alquiler social. En la ecuación puede entrar a jugar un papel importante un subsidio del Estado en los casos en que el incentivo normativo no pueda materializarse, por ejemplo, en inmuebles patrimoniales o donde la norma ya es lo suficientemente permisiva y relajarla aún más puede tener un impacto negativo en el entorno urbano. Una mesa de trabajo permanente integrada por actores públicos y privados permitiría ir calibrando esos incentivos con las condiciones adecuadas.

Las viviendas que queden destinadas al alquiler social quedarán gravadas por un plazo de 20 años para ser alquiladas solo a beneficiarios del subsidio de alquiler del sistema público. Las inmobiliarias privadas contratan las obras de construcción a constructoras privadas. Las inmobiliarias transfieren unidades de alquiler social a entidad sin fines de lucro por 20 años, como mínimo.



b) **Financiamiento:**

Los promotores construyen con recursos propios o con apalancamiento bancario privado.

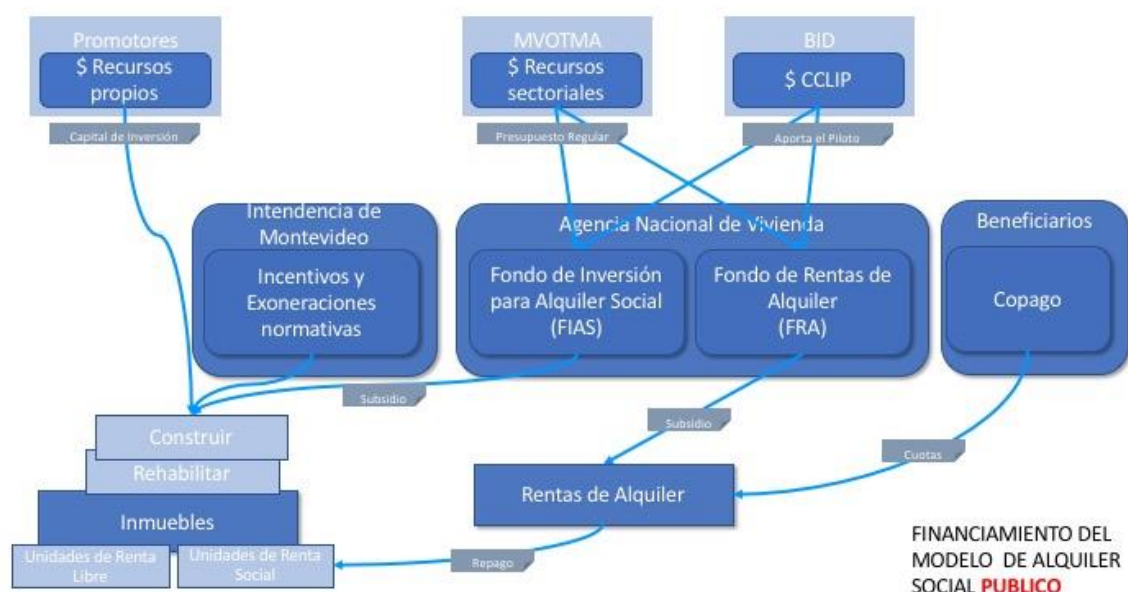
Los promotores reciben una mejoría en el resultado económico de la operación financiamiento por:

- Subsidio para la construcción (o rehabilitación) de las unidades para alquiler social desde el FIAS. Con el objeto de complementar los beneficios normativos, en algunos casos quizás será necesario agregar un incentivo económico aportado por el FIAS.
- Mayor rendimiento inmobiliario de su negocio por incentivos normativos asignados por la IM.
- Exenciones tributarias a la manera de la actual ley de viviendas promovidas.

Una vez construidas las unidades y transferidas al dominio de la entidad sin fines de lucro, la ANV las coloca entre los postulantes de sus listados.

Los beneficiarios pagarán al FRAS con recursos propios (copago), en una proporción definida en la selección de los beneficiarios de la misma manera que en el sistema público anteriormente descrito.

El FRAS pagará las rentas a la Entidad sin Fines de Lucro y al FIAS en proporción acordada. La parte que se devuelve al FIAS es proporcional a la parte del inmueble que financió el FIAS originalmente.



c) Personas:

Al igual que en el sistema público descrito anteriormente, los postulantes regulares a subsidio de alquiler deben ser convocados mediante llamados periódicos o permanentes para contar con una cartera de demanda calificada y seleccionada por la ANV según criterios conocidos, transparentes y relativamente estables en el tiempo. En esto, el llamado es único y no pide a los postulantes inscribirse en uno u otro sistema, sino que es la ANV la que, según los antecedentes de los postulantes, adjudicará las unidades disponibles ya sea producidas por este mecanismo privado o por el público indistintamente.

En esa calificación, la ANV debe establecer no solo las prioridades en la selección de los postulantes, sino que también debe definir según criterios prestablecidos, transparentes y predecibles en lo posible los montos de copago que deberán efectuar eventualmente los postulantes adjudicados.

Los beneficiarios pagan un monto de copago al FRAS y éste a su vez, transfiere recursos al FIAS. El FRAS a su vez, paga a la Entidad sin Fines de Lucro y al FIAS.

1.4.2 CRITERIOS DE SELECCIÓN DE LOS BENEFICIARIOS PARA EL PILOTO Y EL TIPO DE OPERACIÓN INMOBILIARIA ASOCIADA

Considerando que una de las ventajas de la vivienda en alquiler es que permite ir adaptando la solución habitacional a las diferentes necesidades que tienen las personas a lo largo de la vida, un primer criterio recomendado es permitir la selección de beneficiarios que no necesariamente están organizados en cooperativas.

Un segundo criterio tiene que ver con la situación socioeconómica de los beneficiarios, es necesario conocer sus ingresos, capacidad de pago de alquiler y otras cuentas, además de capacidad de endeudamiento. Luego se recomienda establecer porcentajes mínimos de integrantes de distintos grupos según estos parámetros.

Esto permitirá seleccionar a beneficiarios diversos, lo que genera integración al interior del proyecto y permite aumentar las posibilidades de una buena mantención de espacios comunes, cuidado de beneficiarios más vulnerables, entre otros efectos virtuosos. Es importante destacar que las proporciones antes mencionadas debieran basarse también en un análisis de la población del entorno del proyecto.

Un tercer aspecto a considerar debiera ser la proveniencia de los beneficiarios. Evidentemente, un programa que busca repoblar un área de la ciudad requiere necesariamente que las personas se relocalicen. Con todo, este proceso debiera hacerse cuidando que en su nuevo domicilio, los beneficiarios tengan igual o mayor acceso a las redes de apoyo con las que ya cuentan.

Otro elemento a considerar es la necesidad de descartar a beneficiarios de otros programas habitacionales que les hayan permitido acceder a una vivienda en propiedad, a menos que exista una causa justificada como la mala calidad o localización de esta.

1.4.3 CRITERIOS DE SELECCIÓN DE LOS INMUEBLES PARA EL PILOTO

La selección de inmuebles ya propuesta por el MVOTMA tuvo como criterios los siguientes:

- Localización
- Superficie
- Situación de propiedad
- Antecedentes: Convenios existentes, cesiones de uso
- Estado de ocupación
- Capacidad edilicia: Normativa urbana, Condición patrimonial

Elaboración de Estudio de Factibilidad

Sobre inmuebles que cumplieron con esos criterios se realizó un pre-anteproyecto, estudiando la capacidad edilicia en base a la Normativa urbana, condiciones de protección patrimonial en caso de existir y los metrajes de referencia de las viviendas construidas por el MVOTMA.

La selección propuesta es la siguiente:

- Padrón 2908.

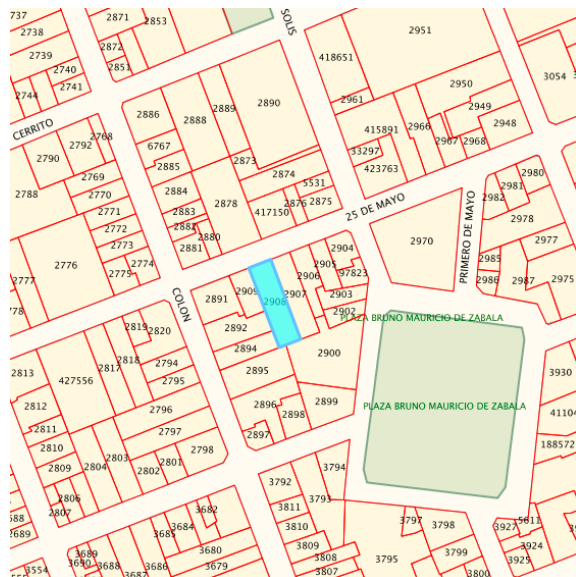
Ubicación: Calle 25 de Mayo esquina Colón. Ciudad Vieja. Montevideo (25 de Mayo 320)

Superficie predio: 457 m²

Estado: Inmueble patrimonial abandonado y deteriorado.

Ocupación: Desocupada

Registro de propiedad: MVOTMA



- Padrón 423672.

Ubicación: Juncal y Cerrito. Ciudad Vieja. Montevideo (Juncal 1526)

Superficie predio: 1.150 m²

Estado: Inmueble abandonado y deteriorado.

Ocupación: Ocupación informal

Registro de propiedad: Intendencia de Montevideo



- Padrón 3106.

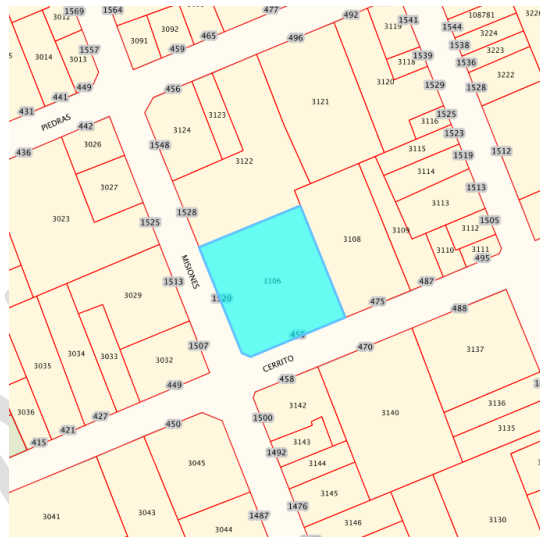
Ubicación: Calle Cerrito esquina Misiones. Ciudad Vieja. Montevideo. (Cerrito 455; Misiones 1520)

Superficie predio: 1.293 m²

Estado: Inmueble abandonado.

Ocupación: Desocupado

Registro de propiedad: MVOTMA



- Padrón 415891.

Ubicación: 25 de Mayo esquina Solís. Ciudad Vieja. Montevideo (Solís 1474)

Superficie predio: 825 m²

Estado: Predio baldío.

Ocupación: Desocupado

Registro de propiedad: Agencia Nacional de Vivienda.



Un primer paso recomendado para seleccionar el tipo de operación inmobiliaria a futuro es analizar los costos y precios reales de mercado para las diversas alternativas. Si bien el Piloto no busca rentabilidad directa de la operación, tratándose de la instalación de una Política permanente es ineludible dimensionar los costos y beneficios del mecanismo seleccionado. Esto, para contar con claridad respecto de las brechas que el Estado debiera cubrir para el cierre financiero de la propuesta y para justificar la asignación de recursos futuros que le den continuidad a la acción.

Se analizaron alternativas de operaciones inmobiliarias a partir de variables del proceso, contando con los mecanismos e instrumentos disponibles. Es decir, ya que en el diagnóstico se estimó que existe suficiente institucionalidad y herramientas, la propuesta supone el ajuste de esos elementos y establecer nuevas relaciones entre los actores más que crear nuevas instituciones, mecanismos y herramientas.

Lo primero es definir un derrotero con base en las alternativas de lotes. Las carteras de tierras disponibles cuentan con lotes baldíos y también con inmuebles construídos. Si se trata de lotes baldíos la acción es únicamente construir. Si se trata, en cambio, de un inmueble construído, puede darse que la opción sea solo reciclar el edificio o además de reciclar, construir superficie de obra nueva. Esto conlleva tres acciones distintas que a su vez se abren en más alternativas si se trata de inmuebles clasificados con protección patrimonial. Al tratarse de inmuebles ubicados dentro de la Ciudad Vieja, tienen por defecto esa protección. Solo en el caso de lotes baldíos se trataría de un bien no protegido por condición patrimonial. El siguiente cuadro muestra las alternativas que presentan estos factores:

Lote	Construcción	Patrimonio
Baldío	Obra Nueva	Si
Edificado	Reciclaje	No
	Mixto	

Tabla 17:Tipos de operaciones posibles

Fuente: Elaboración propia.

El cuadro anterior sugiere tres tipos de productos inmobiliarios, dependiendo del proceso:

- a) Apartamentos nuevos contruidos en un lote baldío sin compromiso patrimonial
- b) Apartamentos acondicionados en inmueble reciclado con compromiso patrimonial
- c) Apartamentos acondicionados en inmueble reciclado agregando superficie adicional de obra nueva con compromiso patrimonial

Los diversos procesos físicos que afectarán a los inmuebles, se cruzan con otras variantes de gestión, dos de las cuales parecen de relevancia evidente para dimensionar la complejidad de los procesos.

Una primera variable es el método de adquisición de los inmuebles, que para el Piloto se supone será simplificado y se trabajaría con alguno de los inmuebles disponibles en las carteras de tierras, como se comentará más adelante. Pero es dable pensar que, en situación de régimen, es decir cuando y si es que el Piloto engendra una Política, que existan dos vías para adquirir los inmuebles. Por la vía de las carteras de tierras y por la vía de la compra en el mercado de nuevas propiedades. Esto, especialmente, si se considera la diversificación de actores como se propondrá más adelante.

Una segunda variable es el estado de ocupación de los inmuebles. En las carteras de inmuebles hay bienes inmobiliarios que se encuentran ocupados por personas que los habitan ya sea formal o informalmente. Es probable que, si se trata de inmuebles adquiridos por compra, éstos no se encuentren ocupados, o bien será tarea del vendedor desocuparlos antes de la transferencia de la propiedad. Es importante considerar la variable de ocupación ya que en algunos casos puede ser incidente tanto en el efecto social neto que tenga el proyecto, en términos de personas nuevas habitando la Ciudad Vieja, como en los costos y demoras que puede implicar su desalojo.

El cruce de estas variables se resume en el siguiente cuadro:

Adquisición	Ocupantes
por transferencia	desocupado
por compra	informales
	formales

Tabla 18: Alternativas de gestión

Fuente: Elaboración propia.

En consecuencia, es posible que la gestión del piloto sea una de cuatro alternativas, según se tomen estas variables:

- a) Construcción de obra nueva o reciclaje en inmueble comprado
- b) Construcción de obra nueva o reciclaje en inmueble transferido desocupado
- c) Construcción de obra nueva o reciclaje en inmueble transferido ocupado formalmente
- d) Construcción de obra nueva o reciclaje en inmueble transferido ocupado informalmente

Si se trata de cumplir con todos los objetivos del Piloto al menor costo procedimental, la opción indicada debiera ser la b) Construcción de obra nueva o reciclaje en inmueble transferido desocupado o bien la c)

Construcción de obra nueva o reciclaje en inmueble transferido ocupado formalmente. Todas las alternativas son abordables y no se debe descartar ninguna a priori. Sobre todo porque si el Piloto escala en una acción más permanente y masiva, es probable que se recurra a todas las alternativas.

Otros elementos a considerar para la selección de los inmuebles son su ubicación geográfica y su potencialidad en impacto. Ambas variables se relacionan.

Si bien, el área enfocada para el Piloto es la Ciudad Vieja, y esta es bastante pequeña como para que la ubicación dentro de ella sea irrelevante, hay localizaciones que tienen mayor potencial de incidir en una política estable.

Estas localizaciones mejores tienen que ver con los siguientes factores:

- Mayor exposición a la ciudad, para generar mayor visibilidad y que tenga efecto sobre más personas el hecho de ver vivienda nueva en la Ciudad Vieja. Las Ramblas y las manzanas más céntricas son opciones buenas junto con las calles con circulación de transporte colectivo.
- Mayor sinergia por cercanía a otros proyectos de vivienda nueva. La cercanía del proyecto del Piloto a otros ya existentes, sean de cooperativas o bien de viviendas promovidas, generará un mayor impacto en el entorno y validará más rápidamente la propuesta.
- No debiera descartarse zonas cercanas a la Ciudad Vieja como Cordón y alrededores.

1.4.4 FINANCIAMIENTO DE LA CONSTRUCCION DEL PILOTO

1.4.3.1. Fuentes de financiamiento

En los productos más avanzados de la consultoría para el Componente II se harán recomendaciones respecto del destino de los recursos del programa. A priori, es posible prever que debieran usarse los mecanismos de financiamiento regulares del sistema, es decir, los destinados a subsidiar las cuotas del alquiler de las personas calificadas para optar a unidades de renta que sean creadas mediante la rehabilitación de inmuebles de las carteras de tierras. La construcción de las unidades deberá financiarse también con mecanismos regulares.

La diferencia, para el Piloto, podría ser la disponibilidad de fondos exclusivos para una línea que compita solo en la Ciudad Vieja. Los recursos del CCLIP podrían constituir ese fondo especial, destinado solo a proyectos en la Ciudad Vieja. Los recursos del CCLIP son suficientes para abarcar más de una operación según los costos estudiados en las alternativas de operación.

Para consolidar el efecto sobre el entorno del o de los proyectos que financie el Piloto, se recomienda apartar una porción de los recursos para destinarlos a apoyar los mecanismos de la Intendencia para mejorar infraestructura pública: aceras, calzadas, espacio público, arborización, alumbrado público.

1.4.3.2. Proceso de licitación de obras

Para el proceso de licitación, la ANV cuenta con los mecanismos necesarios para encontrar a una empresa idónea para la construcción del Piloto. La recomendación es optar por procedimientos existentes en este caso. En un inicio, la administración de las viviendas de alquiler puede quedar a cargo de la IM, pero posteriormente podría considerarse también en licitación de la administración de las unidades dadas en alquiler por parte de terceros.

1.4.5 FINANCIAMIENTO DE LA OPERACIÓN DEL PILOTO

En los productos posteriores de la consultoría se avanzará en la propuesta de mecanismos que aseguren la sostenibilidad financiera de la operación de los inmuebles de alquiler para pasar de la fase piloto que cuenta con financiamiento del CCLIP a una etapa de autonomía financiera con base en los programas y presupuestos regulares del MVOTMA y la Intendencia de Montevideo.

1.4.1.1. Costos de mantención

La mantención de las unidades de vivienda debiera poder cubrirse con lo recaudado por concepto de alquiler. Se sugiere licitar la mantención a privados u organizaciones de la sociedad civil, incluyendo cooperativas, para generar economías de escala que reduzcan el costo. Parte de lo recaudado podría destinarse a las obras de refacción mayor que puedan requerirse, lo que podría ser abordado como nuevas áreas en programas como el de la Oficina de Rehabilitación de la IM.

1.4.1.2. Posibles ingresos corrientes

Además de la recaudación de alquileres, debe considerarse la posibilidad de invertir parte de esos fondos para generar más recursos para la construcción y mantención de unidades de vivienda. Por otra parte, considerando que uno de los objetivos del Modelo es contribuir a la integración social, podría considerarse que algunas de las unidades dadas en arrendamiento pudieran ofrecerse a precio de mercado a personas que no cuentan con ayudas estatales para cubrir el alquiler, lo que permitiría generar mayor solidaridad en la absorción de los costos de mantención. Como se menciona en el caso de la ciudad de Viena, de evaluarse positivamente el Piloto, podría disponerse de un presupuesto destinado que se financie a través de impuestos específicos. Especialmente si se generan mejoras en el espacio físico que aumenten el valor del suelo gracias a la inversión pública, podría considerarse la implementación de mecanismos de captura de plusvalías adicionales a los existentes.

1.4.6 CONDICIONES DE ÉXITO

Por ahora se prevén ciertos elementos que el Piloto del Componente II deberá considerar para asegurar que la iniciativa se plasme posteriormente en política pública:

- **Replicabilidad**
Este es sin duda uno de los aspectos más relevantes, la mayor cantidad de acciones propuestas en el piloto deben poder aplicarse a otros proyectos, particularmente en lo que respecta a la organización de la demanda, obtención de terreno, selección de beneficiarios, operación de alquiler y mantención.
- **Utilizar mecanismos disponibles**
El piloto puede ejecutarse con la institucionalidad existente en el Uruguay y, como se mencionó anteriormente, están las condiciones para poder construir y entregar en arrendamiento viviendas de interés social a través de los programas y procedimientos que hoy existen en el país, sin requerir grandes reformas o modificaciones. Con todo, luego de la evaluación del piloto puede revisarse la duplicidad de funciones que ocurre en algunos casos para dejar los mecanismos a cargo de la institución con más fortalezas para implementarlos.
- **Sostenibilidad financiera**
El piloto tiene un financiamiento asegurado, pero los nuevos proyectos debieran contar con un presupuesto asignado a las instituciones públicas a cargo de la ejecución del modelo. La vivienda en

alquiler producirá retornos que pueden ser reinvertidos en más viviendas de interés social, pero es importante considerar que un programa como este requerirá subsidios permanentes, que deben financiarse por medios distintos que los ingresos que genera el programa en sí, por ejemplo, siguiendo el modo descrito en el caso de la ciudad de Viena. Con todo, la evaluación de la sostenibilidad financiera debiera considerar los beneficios que se generan en la población que disminuyen gastos en ítems como salud, seguridad, transporte, etc.

- **Sostenibilidad política**

Este es un aspecto que ya está bastante avanzado en el Uruguay, que consagra constitucionalmente el derecho a la vivienda digna y adecuada. La propuesta va en línea con este derecho, por lo que debiera contar con apoyo de distintos sectores de la sociedad. Es importante destacar que el derecho a la vivienda no es sinónimo del derecho a la propiedad y que el Estado debe garantizar lo primero, por lo que el alquiler es una forma válida para lograr este objetivo, que además permite flexibilidad para responder a las necesidades de distintos tipos de personas y familias.

- **Sostenibilidad social**

El Uruguay tiene mucho terreno ganado en este aspecto con el establecimiento de instrumentos que asocian el costo de la vivienda al de los ingresos de las personas. El modelo también debiera contemplar este factor en el cálculo del alquiler, además de establecer protecciones a los arrendatarios. En el caso de personas que residen en asentamientos informales, debiera considerarse acompañamiento para cubrir costos adicionales al alquiler (como pago de cuentas de servicios básicos), se sugiere ver lo implementado por el Plan *Hope VI*.

- **Acciones complementarias de mejoramiento urbanístico**

Como se ha mencionado en otras secciones de este documento, la vivienda por sí sola es insuficiente para generar integración social y una adecuada calidad de vida. El propósito de recuperar áreas consolidadas de la ciudad va en la dirección correcta, pues es menos costoso ubicar nueva población en estas zonas que generar nuevas áreas urbanas, con los requerimientos de infraestructura y equipamiento que esto conlleva. Aun así, la intervención del espacio físico debe ser integral, como lo demuestran los casos del Plan *Hope VI* y de la ciudad de Viena, por lo que deben considerarse medidas complementarias para mejorar los espacios públicos circundantes a los proyectos y asegurar un adecuado acceso a bienes públicos y servicios a los habitantes de estos.

- **Hay que prever los efectos acumulativos del éxito del plan**

Existen una serie de efectos virtuosos que pueden resultar de la implementación del Plan y que no necesariamente se consideran en el costo de los proyectos, como puede ser la mejora en la percepción de seguridad al interior de los centros históricos, la generación de plusvalía (que podría ser capturada), los beneficios de tener mayor cantidad de población accediendo a bienes públicos y servicios, la cohesión social, entre otros. Estos efectos también debieran permitir revisar cuáles son los incentivos que deben promoverse desde el Estado, los que pueden requerir variaciones en el tiempo, como sucedió en el caso del Plan de Repoblamiento de Santiago.

En los posteriores productos de la consultoría se avanzará sobre esto.

1.4.7 MATRIZ DE RIESGO

La siguiente es una matriz de riesgo elaborada para el Componente II.

Tipo de riesgo	Riesgo	Probabilidad	Impacto
Macroeconómicos y Sostenibilidad Fiscal	Escalada de precios del suelo	Media	Presione a subir los precios de alquiler incluyendo grupos que no eran del grupo meta por gentrificación
Gestión Pública y Gobernabilidad	Excesivo apoyo "artificial" por tratarse de un piloto	Alta	No genere replicabilidad. El componente del programa no tendrá efecto en política pública
Reputación	Falta de coordinación entre instituciones	Alta	Retrazos, descrédito, pérdida de momentum
Reputación	Estigmatización de los residentes	Baja	Inhiba la inclusión de otros grupos sociales generando segregación socioespacial
Sostenibilidad Ambiental y Social	Falta de acciones complementarias requeridas para que el piloto genere impacto integral en su entorno	Media	El proyecto quede aislado en una área aún deteriorada
Monitoreo y Gestión de Cuentas	Dificultad para definir indicadores de resultados	Alta	Dificultad en la evaluación y justificación de su replicabilidad
Gestión Pública y Gobernabilidad	Falta de entidades que puedan operar el proyecto	Media	Retrasos, alzas de costos, resultados de baja calidad.
Macroeconómicos y Sostenibilidad Fiscal	Alza de costos por recuperación de inmueble patrimonial	Alta	Baja de rendimiento de los recursos. Competencia de otros programas sociales con mayor rentabilidad social.
Sostenibilidad Ambiental y Social	Cambio de usos del suelo en el entorno	Media	Introducción de actividades que friccionen con la vivienda.

1.4.8 INDICADORES DE RESULTADOS

Se propone preliminarmente una serie de indicadores con base en los 5 objetivos del Piloto:

Objetivos	Propuestas		Indicadores	
	para el Piloto	para la Política	para el Piloto	para la Política
RECUPERAR POBLACION Morigerar el vaciamiento de población de zonas céntricas de la ciudad	Proyecto de viviendas definitivas (no turísticas) para grupos que requieren residencia en localización céntrica.	Sistema permanente de fomento a la actividad edilicia y subsidio a la demanda para localización céntrica.	Cantidad de personas y familias nuevas viviendo en la CV que aporta el piloto. Satisfacción de las personas nuevas y de la población pre-existente.	Cantidad y diversidad de personas nuevas viviendo en áreas céntricas. Cambio de percepción de la ciudadanía de las ventajas de vivir en zonas centrales. Aumento de demanda por localizaciones centrales.
DISMINUIR ACTIVIDADES INFORMALES Y MOLESTAS Limitar la expansión de actividades urbanas no adecuadas o ilegales fortaleciendo las actividades formales y por la vía de agregar residentes permanentes formales que contribuyen al buen funcionamiento de los servicios y espacio público	Dar una señal clara a la sociedad respecto de la viabilidad que tiene la recuperación de población en la CV para hacer más sustentable el uso del espacio público, la infraestructura y los servicios.	Aumentar cantidad de residentes permanentes que utilizan la ciudad y el espacio público 24/7 y generan demanda por mejores y más diversos servicios.	Efecto no medible a escala de piloto.	Creación de empleo formal en las áreas centrales. Número y diversidad de licencias comerciales y profesionales con domicilio en zonas centrales.
INTEGRACION SOCIAL Limitar los niveles de segregación urbana en algunas de sus diferentes versiones (desde la turgurización hasta la elitización)	Incluir en el proyecto una mezcla de personas y familias de distintos grupos meta: personas que requieren subsidio casi total, personas que pueden acceder a crédito hipotecario pero requieren subsidio y personas que no requieren apoyo económico del Estado para acceder a una vivienda céntrica.	Crear un mecanismo permanente que estimule a personas y familias de distintos grupos meta: personas que requieren subsidio casi total, personas que pueden acceder a crédito hipotecario pero requieren subsidio y personas que no requieren apoyo económico del Estado para acceder a una vivienda céntrica.	Grado de diferenciación de los grupos incluidos en el proyecto, respecto de la media de la Ciudad Vieja en términos de Grupo Socio Económico.	Grado de diferenciación de los grupos incluidos en los proyectos de renovación urbana en zonas céntricas, respecto de la media de las mismas áreas en términos de Grupo Socio Económico.
MEJORAR EL ENTORNO Indirectamente, mejorar el entorno urbano mediante la inclusión de mayor y más diversa población	Financiar mejoras de inversión y gestión de infraestructura pública en el entorno.	Mecanismo permanente de reinversión en mejoras de infraestructura asociadas a los nuevos proyectos mediante la asignación de parte de los recursos captados por licencias de edificación.	Efecto en el mediano plazo de mejoras no financiadas directamente por el piloto de infraestructura y gestión en el entorno del proyecto.	Cantidad de recursos captados en la densificación de áreas centrales utilizados en mejoramiento de infraestructura y gestión urbana en el entorno de proyectos de densificación e inclusión social.
REGENERACION URBANA Dinamizar áreas centrales	Inclusión de nuevos residentes para aumentar el consumo de bienes y servicios en la Ciudad Vieja y extender los horarios de uso del espacio público.	Aumento de la población en zonas centrales para generar aumento del uso del espacio público y los servicios en las mismas zonas y extensión horaria de las actividades.	Aumento de la demanda de bienes y servicios formales en la Ciudad Vieja por parte de los nuevos residentes.	Aumento del uso del espacio público como consecuencia del aumento de la población en zonas centrales.

1.4.9. Recomendaciones para la Política Pública

Para lograr los objetivos del modelo es primordial contar con una acción fuerte del Estado, sin embargo, la mejor forma de lograr sus propósitos es fomentar la acción colegiada de distintos actores de la sociedad. Por este motivo, debiera considerarse la posibilidad de permitir a organizaciones privadas y de la sociedad civil aportar no solo en la construcción de viviendas de interés social, sino también en la organización de la demanda y administración de las viviendas en alquiler. Esto permitiría, además de aumentar la cobertura de los programas y reducir los tiempos de espera de postulantes, diversificar el público objetivo de los programas, particularmente de quienes no cuentan con las redes o conocimientos para formar parte de postulaciones colectivas, como las de las cooperativas.

En el entendido de que el modelo contempla algunas acciones de mejoramiento del espacio público, pero que se centra principalmente en la provisión de vivienda, este debiera combinarse con otros programas u otros componentes del de Mejoramiento de Barrios. Como se mencionó en el análisis de casos, la vivienda por sí misma no genera regeneración urbana, debe acompañarse de inversión en el espacio público y fomento a la instalación de servicios. En ese sentido, el modelo parte de una muy buena base al focalizarse en la ciudad consolidada, pero de todos modos es necesario revitalizar este sector en caso de ser necesario.

En cuanto al asesoramiento técnico que se requiere para la ejecución de proyectos, podrían conformarse paneles de expertos que no sean funcionarios públicos, como forma de aumentar la cobertura y rapidez en la revisión de proyectos. Estos grupos también podrían ir revisando periódicamente el estándar que debe exigirse a los proyectos de vivienda. El conformar equipos de personas que tengan conocimiento de la realidad local permitiría además que se vele por mantener la identidad y el patrimonio de los barrios que serán intervenidos con proyectos.

Además, como se menciona previamente en este informe, se sugiere incorporar indicadores cualitativos para medir el éxito de los programas habitacionales en general y particularmente del Modelo.

Por último, como se ha mencionado en otras secciones de este informe y en informes previos, existen algunas duplicidades de funciones que podrían resolverse, de modo de que la organización pública más apta para llevar a cabo ciertas tareas se aboque a estas y las demás puedan reorientar recursos a otras funciones críticas, como es el caso de los bancos de tierras.

2 Criterios de elegibilidad para el modelo.

2.1. CRITERIOS GENERALES DE ELEGIBILIDAD DEL MODELO

Se ha propuesto un modelo que permite combinar capacidad instalada en las instituciones y marco legal existente con un criterio de economía administrativa. Para esto, se ha optado por utilizar la institucionalidad disponible, que parece suficiente y un proceso de migración en algunos casos hacia instituciones distintas y nuevas que podrá evaluarse en el tiempo como es el caso de las carteras de tierras o los administradores de los inmuebles en alquiler. A su vez, se ha propuesto un mecanismo dual en el que pueda operar simultáneamente un sistema completamente público (salvo la construcción y ejecución de obras de adecuación de inmuebles) con un sistema mixto en el que el sector promotor privado coadyuve a la política de vivienda y en particular a la de alquiler mediante incentivos adecuados.

La coexistencia de ambos sistemas puede ser capaz de apalancar los recursos del Estado orientando la acción privada hacia resultados alineados con la política del Estado. Hay numerosos ejemplos internacionales que lo demuestran.

Los mecanismos propuestos constan básicamente de tres estructuras:

- Producción de unidades para alquiler
- Selección de los beneficiarios
- Administración del stock alquilado

Finalmente, se propone un mecanismo de financiamiento que con algunos ajustes puede basarse en el que actualmente opera en el Uruguay.

2.2. CRITERIOS DE ELEGIBILIDAD DE LOS BENEFICIARIOS

El modelo contempla la posibilidad de adquirir o alquilar una vivienda, por lo que debieran establecerse criterios específicos para cada una de estas modalidades, teniendo en consideración que la adquisición de viviendas tiene cualidades más permanentes, por lo que hay situaciones que es más difícil de corregir en el tiempo.

Primeramente, se mencionan los criterios de elegibilidad que debieran ser considerados en ambos casos. En ese sentido, conocer la situación socioeconómica de los beneficiarios es clave para poder fomentar la integración, así como también para poder definir si es recomendable una solución de alquiler o de adquisición, dependiendo de su capacidad de endeudamiento. Los proyectos que se ejecuten siguiendo el modelo debieran establecer porcentajes mínimos de beneficiarios que estén bajo la línea de la pobreza, así como de sectores medios, que debieran depender de la zona en la que se emplazar, de modo de fomentar la diversidad socioeconómica en el entorno. De este modo, se hace más sostenible también la mantención de las áreas comunes.

Por otra parte, debe considerarse la residencia actual de los posibles beneficiarios, para cuidar que, especialmente en los casos de mayor vulnerabilidad, no se pierdan redes de apoyo necesarias.

En el caso del alquiler, este puede focalizarse en grupos que requieren soluciones transitorias, como podrían ser personas afectadas por una catástrofe o personas migrantes, así como también personas que no tienen los medios para cubrir costos mínimos de mantención de una vivienda (cuentas de servicios básicos, gastos comunes). Con todo, el alquiler no debe ser visto necesariamente como una solución transitoria, pues lo que debe resguardarse es el derecho a la vivienda, no a la propiedad de una. En ese sentido, el alquiler es una solución que permite a los beneficiarios ir accediendo a distintas unidades habitacionales que se adapten a sus requerimientos según el ciclo de vida en el que se encuentran.

A modo de referencia, los modelos de selección de los hogares, bajo diversos modelos internacionales, se basan principalmente en umbral de ingresos, composición y tamaño del hogar y situación habitacional.¹⁴

2.3. CRITERIOS DE ELEGIBILIDAD DE TERRENOS

En secciones anteriores de este documento se mencionan los criterios utilizados por el MVOTMA para la selección de fincas para la realización del piloto. A continuación, se proponen criterios generales que podrían aplicarse a la selección de terrenos para la ubicación de proyectos que sigan el Modelo, pensando en que este pueda escalarse a otras áreas. Estos se basan en las exigencias estipuladas en los programas de subsidio habitacional del Ministerio de Vivienda y Urbanismo de Chile.

Cada proyecto ejecutado siguiendo el Modelo debiera encontrarse a:

- 500 metros caminables de un centro de salud pública
- 500 metros caminables de un centro de educación pública inicial o primaria
- 500 metros caminables de una edificación cultural, deportiva o comercial, abierta al público general, de escala superior a la barrial
- 500 metros caminables de un área verde de más de 5.000 m²
- 300 metros caminables de un acceso al sistema de transporte público (estación de tren subterráneo, parada de autobús, parada de tranvía, etc.)

¹⁴ Ver anexo “Comparativos Alquiler Social OCDE”.

Salvo por el acceso al transporte público, que debiera ser obligatorio para todas las fincas seleccionadas, se propone que los proyectos cumplan tres de las cuatro condiciones mencionadas precedentemente. Estas condiciones se debieran sumar a los criterios ya establecidos para la selección de fincas para el piloto.

2.4. ARREGLOS INSTITUCIONALES PARA EL FUNCIONAMIENTO DEL MODELO DE GESTIÓN.

2.4.1. MANTENIMIENTO DE LAS VIVIENDAS

Como se menciona en el análisis del Plan Hope VI, al inicio de este informe, es necesario contar con un servicio profesional de administración y mantenimiento de las unidades de vivienda en alquiler, además de definiciones claras en cuanto a las responsabilidades para con los espacios comunes. Este es un servicio que se puede externalizar a privados u organizaciones sin fines de lucro, pero que debiera ser reglamentado por el MVOTMA y fiscalizado, ya sea por un organismo dependiente del MVOTMA o de la IM. En cualquier caso, debiera incluirse la obligatoriedad de contar con seguros.

Por otra parte, debe existir apoyo a los beneficiarios más vulnerables que accedan a subsidios al alquiler, para procurar que puedan mantener fuentes de ingreso que les permitan cubrir los costos de arrendamiento, incluyendo los gastos por la mantención de espacios comunes. Estos podrían ser cubiertos por el Estado en el caso en que el subsidio sea total por tratarse de beneficiarios en extremo vulnerables, que no tienen la posibilidad de cubrir el alquiler por sus propios medios por problemas de edad, discapacidad u otro.

2.4.2. RÉGIMEN DE COPROPIEDAD

La normativa que regula la copropiedad, afecta la administración de las viviendas que se construyan a través del modelo privado, ya que los promotores deberán apartar la administración de las unidades creadas con los incentivos de aquellas de régimen de mercado. Como se menciona en el punto anterior, las responsabilidades de mantenimiento de debieran estar acordadas desde el inicio del proyecto y reglamentadas.

El modelo de gestión pública, en cambio, no requiere que los inmuebles se acojan a régimen de copropiedad ya que el propietario será único. Con todo, en este caso debe generarse un reglamento de convivencia, que debiera ser informado a todos los residentes, que debieran tener la posibilidad de modificarlo en asambleas.

El desarrollo de reglamentos de convivencia o copropiedad puede ser una actividad que forma parte de la asistencia que pueden prestar privados u organizaciones sin fines de lucro como parte de la organización de la demanda.

2.4.3. TIPO DE INSTITUCIONALIDAD GESTORA DEL MODELO

Como se ha mencionado en el presente documento, en el Uruguay existe una institucionalidad que permite perfectamente implementar el Modelo sin realizar grandes modificaciones. Entre las recomendaciones para una mejor ejecución, se cuenta estudiar la posibilidad de unificar las carteras de terrenos en una sola de nivel nacional.

Por otra parte, existe espacio para incorporar a empresas privadas y organizaciones sin fines de lucro en los distintos ámbitos de los proyectos. Hoy en día, la empresa privada ya participa en la construcción de viviendas de interés social, pero su accionar podría ampliarse a la organización de la demanda de viviendas y a la administración de las mismas. De este modo, podrían generarse alianzas público privadas que aumenten la cobertura de los proyectos de viviendas de interés social y disminuyan el tiempo que un beneficiario debe esperar para acceder a una.

3. Conclusiones

El desafío propuesto de recuperación de la Ciudad Vieja basado en un plan que contiene 5 componentes complementarios, parece urgente. Los componentes no necesariamente podrán ser cumplidos todos en todos los casos pero todas las acciones conducen a una recuperación de vitalidad, de población, de diversidad de la población, de recuperación del patrimonio y de reutilización de inmuebles o fincas abandonadas.

La Ciudad Vieja, en efecto presenta graves síntomas de declinación por un lado, manifestado en pérdida de población, empobrecimiento de ésta y pérdida de vigencia en el conjunto urbano de Montevideo. Sin embargo, hay claros signos de recuperación impulsados por el turismo, creciente, que si bien es una inyección de energía al distrito, arriesga en generar fenómenos de gentrificación y de museificación de la Ciudad Vieja.

El encargo, por lo tanto, parece oportuno.

El diagnóstico hecho con base en información provista por el mandante y por las distintas instituciones contraparte así como por algunos promotores privados da cuenta de una institucionalidad robusta y diversa que contiene herramientas sobre las cuales basar el plan. De hecho, parte de lo que se propone ya se ha hecho, aunque tímidamente pero en dirección correcta. En efecto, en la Ciudad Vieja y la primera corona en su entorno ha recibido varios proyectos de viviendas promovidas que han incluido viviendas sociales para la venta y para el alquiler. Sin embargo la escala no ha sido suficiente para generar un cambio de tendencias en la Ciudad Vieja.

Un segundo elemento detectado en el diagnóstico es que hay acuerdo político e interinstitucional para asumir el desafío. Esto es quizás lo más valioso a la hora de estructurar una estrategia.

La propuesta se basa en modificar algunos de los instrumentos para ser aplicados por dos vías complementarias. La primera, que es en realidad el encargo de esta consultoría, es recuperar fincas vacías o inmuebles abandonados integrados en las carteras de tierras que administran tanto el MVOTMA como la Intendencia de Montevideo y desarrollar ahí conjuntos residenciales o mixtos focalizando en grupos de demanda específicos que nutran al centro de diversidad y profiten de los atributos positivos que tiene la Ciudad Vieja. Esta vía incluye el desafío de recuperar edificios patrimoniales, que a la luz de esta consultoría aparece como una meta interesante pero no indispensable. Lo principal es recuperar habitantes y vitalidad.

Una vía paralela que promueve esta consultoría es apalancar el modelo para aumentar la escala de los resultados mediante una mayor incorporación del sector inversor privado mediante cambios en los incentivos ya existentes o bien mediante incentivos normativos que le den rentabilidad privada a la inclusión de vivienda social en edificios de promoción privada.

4. Bibliografía

Abravanel, M., Levy, D. and McFarland, M. (2009). The Uncharted, Uncertain Future of HOPE VI Redevelopments, The Case for Assessing Project Sustainability. [pdf] Urban Institute. Disponible en: https://www.urban.org/research/publication/uncharted-uncertain-future-hope-vi-redevelopments/view/full_report [Consultado el 04.10.18].

Carrasco Pérez, G., 1997. DESPOBLAMIENTO, DETERIORO, CAMBIO DE ROL. COMUNA DE SANTIAGO 1930-1990. ALGUNOS ANTECEDENTES. *Revista invi*, [En línea]. 12, 34-42. Disponible en: <http://www.revistainvi.uchile.cl/index.php/INVI/article/view/215/739> [Consultado el 05.10.18].

Consorcio Consultor Nueva Ciudad Vieja, Estrategia de Revitalización Ciudad Vieja de Montevideo, 2013.

Contrucci Lira, P., 2011. Vivienda en altura en zonas de renovación urbana: Desafíos para mantener su vigencia. *EURE*, [En línea]. 37 N°110, 185-189. Disponible en: https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71612011000200010 [Consultado el 05.10.18].

CORDESAN. s.f. Historia. [En línea] Disponible en: <https://www.cordesansantiago.cl/historia/>. [Consultado el 05.10.18].

Huffington Post. 2018. Vienna's Affordable Housing Paradise. [En línea] Disponible en: https://www.huffingtonpost.com/entry/vienna-affordable-housing-paradise_us_5b4e0b12e4b0b15aba88c7b0. [Consultado el 05.10.18].

Jiménez, F. 2017. Minuta Gestión del Arriendo Social: Entidades o Agencias Intermediarias.

Mendive, C., 2013. *Cartera de Inmuebles de Vivienda de Interés Social (CIVIS): Alternativas para la provisión de suelo en Uruguay* [pdf] Lincoln Institute of Land Policy

Mendive, C. 2013. Low Income Housing Tax Credit (LIHTC)

Popkin, S.J. et al., 2014. *A Decade of Hope Vi: Research Findings and Policy Challenges* [pdf] Urban Institute

The Guardian. 2017. *What could Vienna's low-cost housing policy teach the UK?*. [En línea] Disponible en: <https://www.theguardian.com/society/2017/dec/12/vienna-housing-policy-uk-rent-controls>. [Consultado el 05.10.18].

Valenzuela, M., 2003. Programa de Repoblamiento Comuna de Santiago: Un Programa de Gestión Urbana. *Urbano*, septiembre 2003, pp. 53-61.