

5. Objetivos para el quinquenio 2020 – 2024

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

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

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

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

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

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

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

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

5.1 Objetivo general

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

5.2 Objetivos específicos

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

Se describen las acciones a desarrollar para alcanzar este objetivo:

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

Se describen las acciones a desarrollar para alcanzar este objetivo:

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

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

Se describen las acciones a desarrollar para alcanzar este objetivo:

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

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

Se describen las acciones a desarrollar para alcanzar este objetivo:

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

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

Se describen las acciones a desarrollar para alcanzar este objetivo:

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

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

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

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

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

Se describen las acciones a desarrollar para alcanzar este objetivo:

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

Se describen las acciones a desarrollar para alcanzar este objetivo:

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

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

Se describen las acciones a desarrollar para alcanzar este objetivo:

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

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

Se describen las acciones a desarrollar para alcanzar este objetivo:

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

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

Se describen las acciones a desarrollar para alcanzar este objetivo:

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

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

Se describen las acciones a desarrollar para alcanzar este objetivo:

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

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

Se describen las acciones a desarrollar para alcanzar este objetivo:

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

5.3 Lineamientos transversales

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

6. Metas 2020 - 2024⁷⁷

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

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

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

6.1 Fuentes de financiamiento y crédito presupuestal

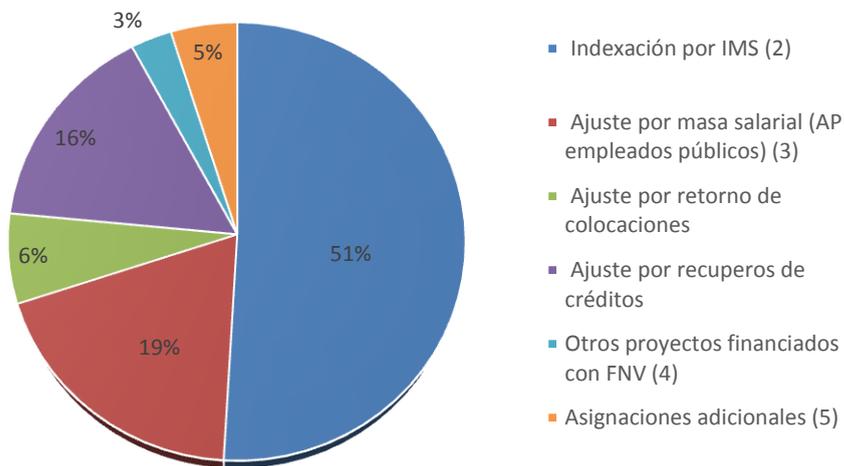
Fuentes de financiamiento – Composición del FNVyU

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

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

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

COMPOSICIÓN Y AJUSTE FONDO NACIONAL DE VIVIENDA (1)



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

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

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

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

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

Crédito presupuestal

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

Cuadro: FNVyU TOTAL DE INGRESOS ESTIMADOS

2020	2021	2022	2023	2024
9.606.567.650	10.947.904.645	11.933.699.891	12.905.997.461	13.947.440.565

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

Cuadro: LINEA BASE PRESUPUESTAL

2020	2021	2022	2023	2024
8.242.923.815	8.740.427.701	8.740.427.701	8.740.427.701	8.740.427.701

6.2 Programas Habitacionales

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

Nuevas soluciones habitacionales

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

Acciones sobre el stock

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

Alquileres

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

Programa Mejoramiento de barrios

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

Regularización Complejos DINAVI

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

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

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