

5.5 Vivienda

Desde el inicio de esta administración el acceso a la vivienda ha sido un objetivo prioritario, para que cada vez sean más los ciudadanos que gocen de condiciones dignas de vivienda, que afectan muchos aspectos de su calidad de vida.

Bajo esta premisa, se diseñó el **“Plan Avanzar”**, como la estrategia de esta administración para **promover una acción significativa y atender la situación de unos 120 asentamientos irregulares en todo el país, llegando a mejorar la situación habitacional de más de 15.000 hogares**. Incluye intervenciones que ya estaban en curso, se retoman proyectos que estaban en pausa y se agregan nuevas intervenciones. Lo inédito del mismo es que por primera vez se trabaja en cooperación con todos los gobiernos departamentales y es desarrollado simultáneamente en todo el país. Para ello se trabajó con el compromiso de duplicar los recursos quinquenales dedicados a esta política, adicionando por lo menos US\$ 240 millones tanto mediante incrementos en el presupuesto nacional como a través de la creación de un nuevo instrumento de financiamiento y ejecución denominado Fideicomiso de Integración Social y Urbana (FISU).

A su vez, se creó un nuevo programa denominado **“Entre Todos”** orientado a facilitar el acceso a vivienda propia a la población que actualmente accede a pagar un alquiler, pero no logra comprar una vivienda, donde no se tenían suficientes herramientas disponibles y mediante el cual se espera concretar la construcción de aproximadamente 5.000 viviendas.

Estos dos programas se adicionaron a los pre existentes, de modo de reforzar el avance en materia de vivienda y así poder dar una respuesta más eficaz a la situación habitacional de la población.

Por otro lado, también a través de las modificaciones efectuadas a la reglamentación establecida en la Ley N.º 18.795 referente a la **promoción de la construcción de Viviendas de Interés Social (VIS)**, se estimuló la construcción privada de una mayor cantidad de viviendas, logrando incrementos significativos en la cantidad de proyectos presentados, respecto a la reglamentación anterior, logrando un muy buen desempeño del empleo en el sector³².

La política habitacional es llevada adelante por diferentes organismos públicos articulados desde el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MVOT) en lo que se denomina Sistema Público de Vivienda (SPV) y que integran, además del MVOT, el Movimiento de Erradicación de la Vivienda Rural Insalubre (MEVIR), la Agencia Nacional de Vivienda (ANV) y el Banco Hipotecario del Uruguay (BHU). La política habitacional se implementa mediante el diseño de programas que contemplan la heterogeneidad de los hogares destinatarios y facilitan el acceso y la permanencia en la solución habitacional.

Soluciones habitacionales en 2023

A continuación, se detallan los resultados de los programas habitacionales alcanzados por el SPV en 2023, desagregado por tipo de programa.

En relación con los programas que tienen como objetivo la construcción de **nuevas soluciones habitacionales**, durante el 2023 se finalizaron 3.568 soluciones habitacionales, presentando una suba de 12% respecto a 2022. Ello fue realizado mediante diferentes modalidades, que

³² Para más detalle, ver sección 3.3.

incluyeron: cooperativas de viviendas (1.889), construcción de viviendas por licitaciones realizadas desde el MVOT (107), autoconstrucción asistida con préstamos para materiales desde el MVOT (127), construcción de viviendas a través del Plan Nacional de Relocalizaciones (510), Entre Todos (187), Juntos (167) y del Fideicomiso Integración Social Urbana (22), y mediante la construcción de viviendas en localidades del interior a través de MEVIR (464). Adicionalmente, desde el MVOT se gestiona la construcción de viviendas para para uso y goce de jubilados y pensionistas del Banco de Previsión Social (BPS), las cuales se encuentran distribuidas en todo el país (95).

Adicionalmente, al cierre de 2023, se encontraban en construcción 10.123 soluciones habitacionales, principalmente realizadas mediante las cooperativas de viviendas (6.047); asimismo, a través de la Ley N.º 18.795 referente a la promoción de la construcción de Viviendas de Interés Social a esa fecha se encontraban en ejecución 4.078 viviendas.

Además de los programas de construcción de nuevas soluciones habitacionales, para los mismos grupos de beneficiarios se trabaja en **acciones sobre el stock**. Durante el 2023 se destacan las acciones realizadas de mantenimiento y reparaciones sobre las viviendas de jubilados y pensionistas del BPS (2.967) y sobre las viviendas que se hicieron desde MEVIR en pequeñas localidades del interior (434), así como la comercialización de viviendas libres realizada desde la ANV (167)³³.

Respecto a las acciones destinadas al **financiamiento, garantías y subsidios para el acceso a la vivienda**, en 2023 desde el MVOT y ANV se realizaron 562 préstamos y subsidios para la refacción, mejora y ampliación de viviendas, mientras que 927 se encontraban en ejecución a diciembre de 2023. Desde el BHU se otorgaron 1.160 créditos principalmente para la compra de vivienda, y se realizó la apertura de 2.299 garantías de arrendamiento. Adicionalmente, se firmaron un total de 896 contratos a través del Fondo de Garantía de Alquiler (FGA) que es brindado por el MVOT en convenio con la Contaduría General de la Nación (CGN) y la ANV. En tanto, los subsidios de alquiler para pasivos ascendieron a 1.065 al cierre del año, entre los otorgados en 2023 y los que se encontraban en ejecución.

En la siguiente tabla se presentan los resultados obtenidos por tipo de programa, para el período 2020-2023.

Programa	SOLUCIONES HABITACIONALES 2020-2023					
	Terminadas				En ejecución	Terminadas y en ejecución
	2020	2021	2022	2023	2023	2020 - 2023
Nuevas soluciones habitacionales	2.797	3.140	3.288	3.568	10.123	22.916
Acciones sobre el stock	4.825	3.598	3.675	3.634	342	16.074
Financiamiento, garantías y subsidios para el acceso a la vivienda	3.466	3.004	4.425	2.674	1.993	15.562
Regularizaciones	91	102	1.275	146	0	1.614
Mejoramiento barrial	250	227	122	580	10.995	12.174

Notas:

Nuevas soluciones habitacionales comprende: Cooperativas, Construcción de viviendas, Construcción de viviendas para BPS, Entre Todos, Autoconstrucción asistida, Vivienda en pequeñas localidades - MEVIR, Juntos, Relocalizaciones PNR FONAVI, Relocalizaciones FONAVI, y Relocalizaciones FISU.

Acciones sobre el stock comprende: Mitigaciones, Reparaciones viviendas BPS, Reparaciones en pequeñas localidades - MEVIR, Comercialización de viviendas libres - ANV, Juntos y Acciones prevención FISU.

Financiamiento, garantías y subsidios para el acceso a la vivienda comprende: Préstamos y subsidios para refacción, mejora o ampliación - DINAVI, Préstamos hipotecarios, reforma o para construcción - BHU, Préstamos para refacción - ANV, Contratos firmados FGA, Subsidio alquiler Pasivos y Subsidio alquiler Juntos.

Mejoramiento barrial comprende: Programa de Mejoramiento de Barrios, Regularizaciones Intendencias/ SPV

Fuente: MVOT, ANV, BHU

³³ En la Memoria del MVOT del año 2023, la comercialización de viviendas libres no está presentada como parte de las Acciones sobre el stock, sino dentro de las Acciones financiadas por la ANV.

5.5.1 “Plan Avanzar” para poblaciones vulnerables

El Plan Avanzar resume la política llevada adelante por esta administración a partir de marzo del 2020, para atender la situación de los asentamientos irregulares en todo el territorio nacional. Incluye intervenciones que ya estaban en curso, se retoman intervenciones de proyectos que estaban en pausa y se agregan nuevas intervenciones. Lo inédito del mismo es que por primera vez se trabaja en cooperación con todos los gobiernos departamentales y es desarrollado simultáneamente en todo el país. **El objetivo del gobierno mediante el Plan Avanzar es intervenir en 120 asentamientos irregulares, llegando a mejorar la situación habitacional de unos 15.000 hogares.**

El Plan Avanzar se constituye en base a tres pilares fundamentales:

- 1) Proponer una nueva organización institucional mediante **la creación de la Dirección Nacional de Integración Social y Urbana (DINISU), dentro del MVOT**. A través de la DINISU se logra una mirada integral y coordinada para atender a los asentamientos irregulares y la informalidad socio-urbana en todo el territorio nacional.
- 2) **Descentralización y trabajo en simultáneo en todo el país**, trabajando en conjunto con las 19 intendencias y en coordinación con el Sistema Público de Vivienda.
- 3) **Recursos adicionales de por lo menos US\$ 240 millones**, provistos tanto mediante incrementos en el presupuesto nacional como a través de la creación del Fideicomiso de Integración Social y Urbana (FISU).

La ejecución del “Plan Avanzar” en asentamientos y ocupaciones irregulares se ha venido desarrollando a través de acuerdos con las intendencias departamentales, con acciones y ejecución a través otros actores del Sistema Público de Vivienda (como MEVIR por ejemplo) y también a través de las líneas de acción del Programa de Mejoramiento de Barrios (PMB), el Plan Socio-Habitacional Juntos y el Plan Nacional de Relocalizaciones (PNR).

Como parte de los acuerdos estratégicos firmados entre DINISU y las 19 intendencias, durante 2022 se comenzó a implementar la ejecución de programas destinados a la prevención del crecimiento o formación de nuevos asentamientos u ocupaciones irregulares, lo que incluye la entrega de canastas de materiales y lotes con servicios, ya incluidos en la firma de los acuerdos estratégicos en el año 2022. En esta modalidad se han comenzado a ejecutar 240 canastas de materiales para familias de Río Negro, Flores, Florida y Maldonado.

A su vez, de conformidad con el artículo 399 de la Ley N.º 20.212, de 6 de noviembre de 2023, se creó el Registro Nacional de Asentamientos Irregulares (RNAI), cuyo cometido es registrar con fines administrativos y estadísticos, los ámbitos de informalidad y precariedad urbano-habitacional identificados como asentamientos irregulares. En este contexto, se está elaborando la reglamentación que establece los contenidos, mecanismos de actualización y disposición pública de la información. Se trabajó junto a la DINOT en el desarrollo de una geo plataforma que servirá de soporte para dicho Registro. Durante 2023, se coordinó una mesa de trabajo interinstitucional para el registro de información sobre áreas de informalidad y precariedad integrada por equipos técnicos del INE, DINOT y el Observatorio de Asentamientos Irregulares.

Por otra parte, se aprobó la aplicación del protocolo de acceso a viviendas disponibles en el mercado, para proyectos gestionados por DINISU, para la relocalización de familias residentes en asentamientos irregulares o áreas precarizadas. En total, actualmente se han postulado

112 familias y 25 ya han recibido su vivienda, 18 corresponden a proyectos del PMB y 7 a financiamiento desde el FISU de Paysandú.

En mayo de 2022, se firmó el Contrato del Fideicomiso para la creación del Fideicomiso de Integración Social y Urbana (FISU) entre el Poder Ejecutivo como fideicomitente, actuando a través los Ministerios de Vivienda y Ordenamiento Territorial, de Economía y Finanzas (MEF) y de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP) y Conafin Afisa, como fiduciario, estableciendo el rol de gestor para la DINISU – MVOT.

Se estableció la creación de una Comisión de Seguimiento, integrada por los Ministros representantes de los tres fideicomitentes, que aprueba el Plan de Obras y Actividades a financiarse a través del FISU, el cual fue presentado por la DINISU en su calidad de gestor el 4 de agosto del 2022. El Plan presentado contenía 68 intervenciones en todo el país, organizadas en 4 grupos según las características, con un Grupo 1 caracterizado por contener principalmente realojos, un Grupo 2 de intervenciones correspondientes a regularizaciones medianas y los Grupos 3 y 4 con asentamientos que requieren regularizaciones de mayor escala.

Los recursos que se le han asignado al FISU por ley son UI 106 millones anuales más lo recaudado por IRPF e IRAE en virtud de la enajenación de inmuebles rurales (Art. 47 del Título 4 y literal B) Art. 20 del Título 7, ambos del Texto Ordenado 1996). Adicionalmente, se autoriza a que el fideicomiso de administración solicite préstamos para apalancar su patrimonio. A junio de 2024, ingresaron recursos al FISU por \$ 3.440 millones. A su vez, la Comisión de Seguimiento aprobó contratar endeudamiento, por hasta un total de US\$ 200 millones, el cual se encuentra en proceso de contratación (aprobados pendientes de firma) con organismos multilaterales de crédito e instituciones de intermediación financiera.

En tanto, al 31/5/2024 del total de recursos adicionales destinados al Plan Avanzar, se llevan completados proyectos ejecutados de los recursos adicionales un total aproximado de US\$ 53 millones, incluyendo FISU (US\$ 40 millones), Convenio de Administración de fondos con CND (US\$ 4 millones) y los adicionales de PMB (US\$ 9 millones). A su vez, se cuenta con recursos adjudicados que ya están en obra (US\$ 114 millones), recursos adjudicados con obra por comenzar próximamente (US\$ 65 millones) y proyectos actualmente en llamado a licitación a cargo del FISU (US\$ 78 millones).

Avances en la ejecución

El **Plan Socio-Habitacional JUNTOS**: En 2023 se ha comenzado el proceso de intervención socio-habitacional con familias participantes de seis áreas, cuatro pertenecientes a la región Oeste (Instrucciones del año XIII en Bella Unión, Vanguardia Artiguista, Melchora Cuenca y Batalla de las Piedras en Salto), una en región Centro (Arerunguá, Tacuarembó), y una en el área Metropolitana (Cruzada Libertadora, Montevideo). Estas, se comprenden de 129 familias participantes, integradas por 1.448 personas.

Adicionalmente, el programa ha finalizado los procesos de intervención en cinco áreas: Andresito (Salto), Caudillo (Durazno), Vanguardia Artiguista (Fray Bentos), Éxodo del Pueblo Oriental (Rivera) y Soledad Cruz (Montevideo).

En todas sus modalidades de ejecución, para el año 2023, el Programa Juntos cuenta con un total de 208 soluciones habitacionales terminadas y 637 en ejecución.

A través del **Plan Nacional de Relocalizaciones** se relocalizaron 510 familias en 2023 y otras 817 se encuentran en proceso de ejecución de su relocalización. En Florida, se otorgaron 24 nuevas soluciones habitacionales a familias de los asentamientos Rivera y Rincón y Molino Hariflor, finalizando la intervención en el primer asentamiento y quedando pendiente el realojo de tres familias en el último, lo que se prevé en los próximos realojos del “Plan Avanzar”. En Soriano, se realojaron 110 familias de los asentamientos: Rodó y Ruta N.º 2, Canteras del Cerro, y Estación de Administración de Ferrocarriles del Estado (AFE), en el que ya fue terminada la intervención, todos en la ciudad de Mercedes. En San José, a través de mecanismos de Compra de Vivienda Usada del MVOT y ANV, se relocalizaron 17 familias del asentamiento Delta del Tigre, quedando solo tres familias para el cierre de proyecto en dicho asentamiento.

En cuanto a los **proyectos en ejecución mediante el Programa de Mejoramiento de Barrios**, en 2023 el PMB finalizó las obras previstas en las intervenciones de los asentamientos Campichuelo - Itapé, La Paloma - Sector I (Nueva Ruta y Pernambuco) y Parque Cauceglia. A su vez, se entregaron viviendas para realojos en las intervenciones de muestra de La Paloma (Montevideo), Nueva Esperanza (Solymar Norte) y Cotravi. Se completó la regularización de 580 familias, finalizando el trabajo en cuatro asentamientos. A su vez, 7.622 familias se encuentran en proceso de regularización.

PLAN AVANZAR - SOLUCIONES HABITACIONALES POR PROGRAMA EN 2023		
	Terminadas	En ejecución¹
JUNTOS		
Nuevas soluciones habitacionales	167	577
Acciones sobre el stock	41	60
Subsidios de alquiler	0	57
PNR		
Relocalizaciones	510	817
PMB		
Programa de Mejoramiento de Barrios ²	580	7.622
IDs / SPV		
Relocalizaciones	22	1.087
Regularizaciones ²	0	3.373
Acciones de prevención ³	0	240
TOTAL	1.320	13.833

Notas:

1/ La definición de “En ejecución” depende de cada programa. La ejecución implica que la intervención se encuentra en distintas fases del proceso, como firma de convenios, proyectos, u obras.

2/ Las regularizaciones y PMB incluyen los realojos necesarios para la intervención

3/ Incluye canastas y lotes con servicios

En el 2023, en lo que refiere al **Sistema Público de Vivienda y/o la modalidad de Implementación Directa de las Intendencias Departamentales (IDs)**, luego de obras anticipadas, se iniciaron obras de relocalización y regularización a cargo de empresas constructoras y MEVIR en los departamentos de Artigas, Cerro Largo, Durazno, Flores, Florida, Lavalleja, Maldonado, Montevideo, Paysandú, Rio Negro, Rivera, San José y Soriano.

Adicionalmente, se finalizó el proyecto Playa Vieja, en Sarandí del Yí (9 viviendas nuevas) y se entregaron seis viviendas de una intervención de 40 en Trinidad. En Paysandú, en el marco de la intervención en Parkway Sacra, se escrituraron siete viviendas a través del mecanismo de

compra de vivienda usada. Finalmente, durante el año 2023, se publicaron 43 licitaciones asociadas a diferentes proyectos.

En 2023, en modalidad de SPV y/o Implementación Directa de las Intendencias, tanto en los proyectos con línea de actuación de regularización como de relocalización, se otorgaron un total de 22 soluciones entre vivienda nueva y usada y se encuentran en ejecución 4.460 soluciones habitacionales.

En cuanto al trabajo social con las familias beneficiarias, en 2023 se llevaron adelante recorridas en los 19 departamentos. Además, se realizaron actividades sociales ya sea por parte de los equipos sub ejecutores en territorio o con la participación de la supervisión del MVOT-DINISU en prácticamente todos los departamentos.

De esta manera, desde el inicio de esta administración y hasta el mes de mayo del presente año, se completaron y terminaron proyectos en 22 asentamientos correspondientes a 3.332 hogares. Se encuentran activos 99 proyectos que atienden las necesidades de 11.681 hogares, de los cuales 54 se encuentran en etapa de obra o proceso de compra de vivienda usada y atenderán a 5.836 hogares, 25 se encuentran en proceso de llamado a licitación y atenderán a 4.216 hogares y otros 20 proyectos que atenderán a 1.696 hogares, se encuentran en etapa de elaboración de proyecto.

5.5.2 Programa de vivienda “Entre Todos”

El objeto del Programa Habitacional “Entre Todos” es promover y facilitar el acceso a la vivienda de los sectores socioeconómicos bajo, medio bajo y medio de la población, que no están cubiertos en los programas disponibles del MVOT. Son hogares o familias que hoy pueden pagar un alquiler y podrían pagar la cuota de su vivienda, pero no acceden a los precios de mercado de la vivienda actual y no pueden ahorrar para comprar su vivienda. Las principales características son:

- Se desarrolla en el marco de la Ley de Viviendas de Interés Social, con los mismos beneficios tributarios.
- Las viviendas promovidas se ubicarán en zonas urbanas y suburbanas y la participación en el programa se define por una comisión especial integrada por el MVOT, ANV y la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, denominada Comisión de Evaluación Técnica y Asesoramiento (CETA).
- La CETA estudia la viabilidad de los proyectos y fija precios máximos de venta de las viviendas. Se tratan de topes que reducen el precio en relación al mercado actual para el mismo metraje de vivienda construida.
- Los beneficiarios de las viviendas son la población meta del MVOT y pueden acceder a las mismas mediante compraventa, promesa de compraventa, y/o arrendamiento con opción a compra, u otras modalidades de adquisición que determine el MVOT.
- Los beneficiarios acceden a las viviendas mediante una entrega inicial del 10% y financiadas a 25 años mediante préstamos proporcionados por instituciones financieras. Pueden solicitar al MVOT **una “contribución económica no reembolsable” para adquirir la vivienda, que puede representar hasta un máximo de 30% del valor de adquisición del inmueble**, aplicado a la entrega inicial, a las cuotas del préstamo o a los pagos de alquileres con opción a compra.
- La construcción de las viviendas del programa, se promueve mediante dos instrumentos:

1. Financiamiento directo mediante el **aporte de fondos presupuestales del MVOT a proyectos de inversión conjunta entre los privados y el Fideicomiso de Inversión del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (FIMVOT)**. El tope de la participación del MVOT es de 2/3 del monto de los proyectos de inversión conjuntos.

2. Apoyo al acceso al crédito bancario para empresas constructoras mediante **una línea de garantía específica para este Programa**, en el marco del Sistema Nacional de Garantías (SiGa) denominada “SiGa Entre Todos”. El MEF acordó con el MVOT la creación de esta línea de garantía para los proyectos de inversión en viviendas desarrollados a través del Programa Entre Todos.

A junio de este año se dispone de un patrimonio de US\$ 26,5 millones para la línea de garantía SiGa Entre Todos, para garantizar operaciones de crédito de proyectos de inversión en vivienda que cuenten con la aprobación de la CETA. Ello significa dedicar muchos menos recursos financieros públicos que en programas de construcción pública directa, para lograr el acceso a las mismas soluciones habitacionales, lo que destaca el potencial del programa elaborado.

De acuerdo al artículo 15º del Decreto Nº 59/022, todos los costos asociados al Programa Habitacional “Entre Todos”, incluyendo los del “SiGa Entre Todos”, serán de cargo presupuestal del MVOT.

Al cierre del año 2023 el programa “Entre Todos” registra un total de 71 proyectos ingresados para la construcción de aproximadamente 4.950 viviendas en distintos departamentos del país. Las viviendas terminadas en 2023 son 187 y se localizan en los departamentos de Artigas, Canelones, Colonia y Maldonado. A estas se agrega un total de 194 viviendas en obra en los departamentos de Artigas, Canelones, Colonia, Durazno, Lavalleja y Maldonado. Se proyecta que, a través de este Programa, se llegue a un total de 5.500 viviendas en proyectos ingresadas al final de este período de gobierno.