

EL ACCESO A LA VIVIENDA Y LA VUELTA A LA CIUDAD

**10 AÑOS DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL
PROGRAMA COMPRA DE VIVIENDA USADA COMO ALTERNATIVA DE REALOJO .
UNA MIRADA DESDE MONTEVIDEO**



**OBSERVATORIO DE ASENTAMIENTOS
INTENDENCIA DE MONTEVIDEO**

Setiembre 2023

10 AÑOS

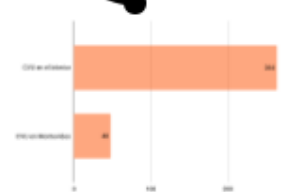
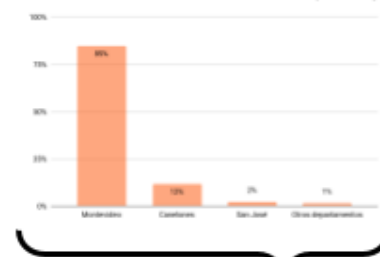
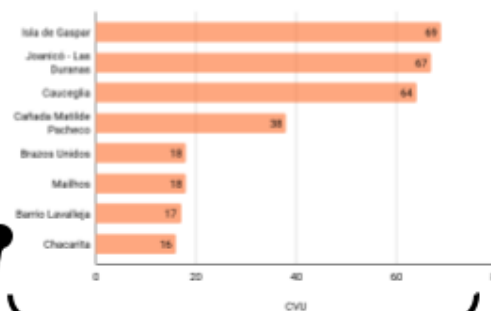
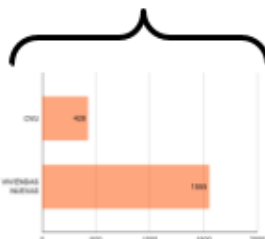
PROGRAMA COMPRA DE VIVIENDA USADA COMO **ALTERNATIVA** DE REALOJO

En el marco de los procesos de regularización y relocalización de asentamientos irregulares existen dos modalidades de acceder a una solución habitacional (realojo): la construcción de vivienda nueva en la zona intervenida o en un predio urbanizado y la compra de vivienda usada (a partir de ahora CVU) en el área formal



428 CVU
en total

Relación entre CVU y vivienda nueva



ASPECTOS GENERALES

En el marco de los procesos de regularización y relocalización de asentamientos irregulares existen dos modalidades de acceder a una solución habitacional (realojo): la construcción de vivienda nueva en la zona intervenida o en un predio urbanizado y la compra de vivienda usada (a partir de ahora CVU) en el área formal.

Esta modalidad consiste en la posibilidad de acceder al stock habitacional disponible en el mercado inmobiliario como opción a la tradicional construcción de vivienda nueva, permitiendo a las familias que cumplen con los requisitos establecidos¹ elegir una vivienda en el mercado inmobiliario², con un monto de dinero acotado³, de acuerdo a sus preferencias y necesidades.

La implementación de la CVU requiere de la articulación, coordinación y planificación entre el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MVOT), la Agencia Nacional de Vivienda (ANV) y la Intendencia de Montevideo (IM).

El mecanismo fue creado en el año 2011, en el marco de la aprobación del Reglamento Operativo del Plan Nacional de Relocalizaciones (PNR) y las primeras compras se concretaron en el año 2012.

A 10 años de la implementación de este mecanismo de acceso a la vivienda para residentes de asentamientos irregulares en proceso de regularización y relocalización, nos proponemos repasar algunas cifras, así como identificar algunos ejes analíticos sobre una política pública con implicancias significativas tanto para las familias beneficiarias así como en términos urbanos.

Entre 2012 y 2022, se han concretado **428** CVU⁴ sobre un total de 1983 realojos realizados en el marco de 19 proyectos de relocalización y regularización, que abarcan 29 asentamientos irregulares de Montevideo. Esto constituye el **21.6 %** del total de realojos realizados en el periodo 2012 - 2022.

1 Requisitos para las familias: Ser beneficiarias de realojo a través del PMB o PNR, contar con ingresos económicos mínimos, no registrar embargos sobre su persona.

2 Requisitos de la vivienda: puede ser compra por dueño directo o por inmobiliaria, puede ser en cualquier departamento del país (siempre en suelo urbano), debe contar con condiciones de habitabilidad, con servicios básicos (OSE, UTE), ventilación adecuada, saneamiento o pozo negro en buenas condiciones, cantidad de dormitorios adecuada a la cantidad de integrantes del hogar, contar con título de propiedad, plano de construcción y no registrar deudas ni embargos.

3 55.000 dólares

4 De estas 428, 13 fueron realizadas a través del MVOT antes del acuerdo con la ANV

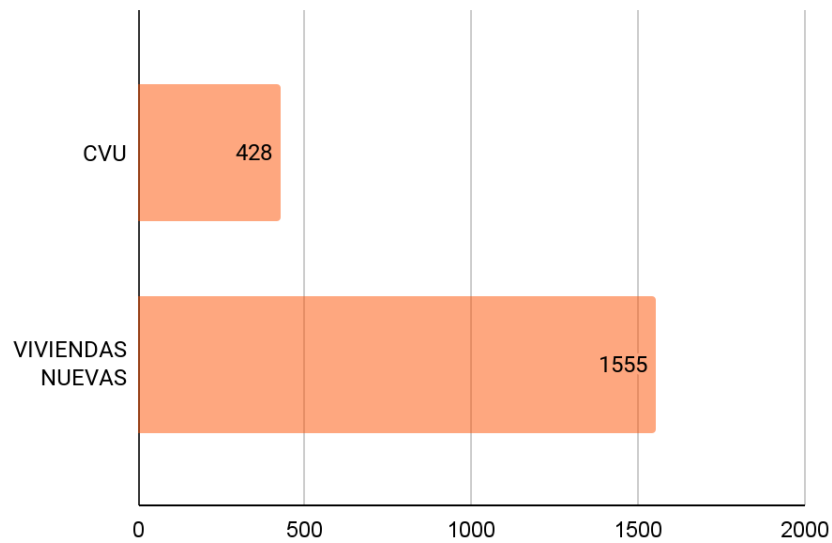


Gráfico 1 - Cantidad de realojos por CVU y Viviendas nuevas en el periodo 2012 - 2022
(proyectos de regularización y relocalización de asentamientos de Montevideo)

Considerando los dos principales planes/programas donde se ha puesto en funcionamiento la CVU, el PNR concentra 275 y el Programa Mejoramiento de Barrios (PMB) 144.

PLAN / PROGRAMA	CANTIDAD DE CVU	PORCENTAJE (%)
Programa Mejoramiento de Barrios (PMB)	144	34%
Plan Nacional de Relocalizaciones (PNR)	275	64%
Otros	9	2%

Tabla 1 - CVU según plan/programa

Haciendo un análisis de los 10 años de implementación, el año que concentra mayor cantidad de CVU es el 2016 y el año con menos concreciones es el 2019.

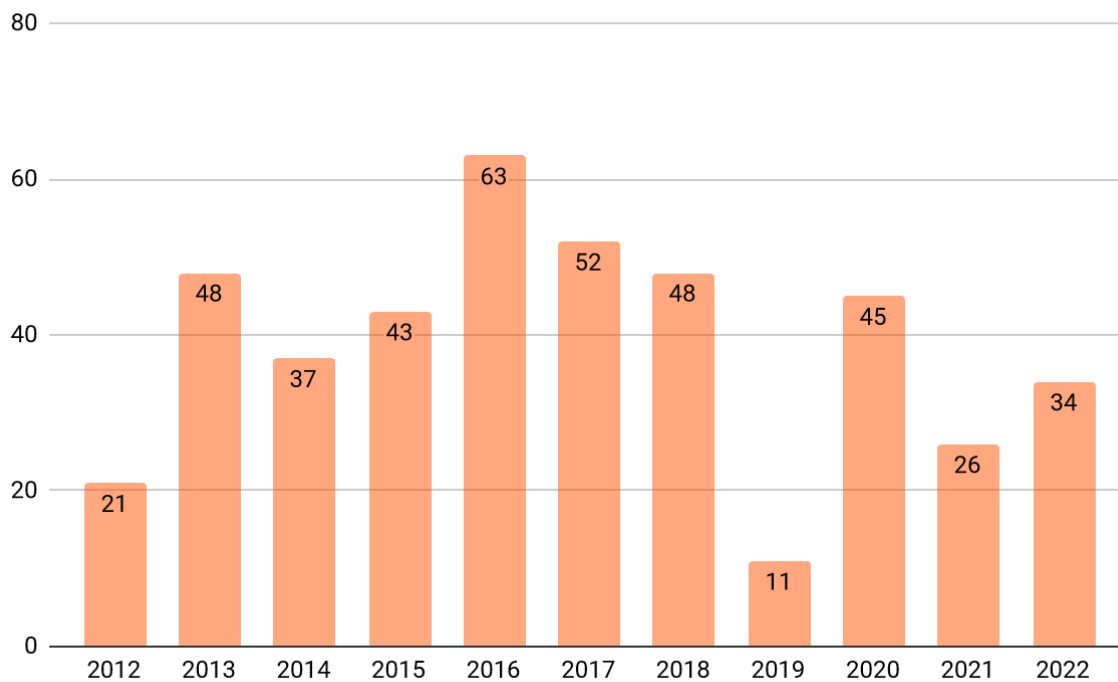


Gráfico 2 - Cantidad de CVU por año

Tradicionalmente, la construcción de viviendas nuevas utilizadas para realojos, se realiza principalmente en las inmediaciones del asentamiento a intervenir, priorizando el anclaje territorial de los beneficiarios y la conservación de sus lazos comunitarios. Sin embargo, a partir de la modalidad CVU, los beneficiarios experimentan una posibilidad singular de “moverse” y “elegir” otro enclave barrial o territorial. A pesar de que el monto con que cuentan las familias para realizar la compra es acotado, se amplían los espacios posibles dentro de la ciudad para acceder a una vivienda, incluso hacia otras ciudades del país.

Aproximarse a las experiencias de las familias que formaron parte de este programa nos permite, por un lado, detenernos en las historias individuales, observando sus preferencias y elecciones, y por otro lado, nos permite reflexionar sobre los espacios “disponibles” en la ciudad para recibirlos, poniendo en cuestión debates más profundos acerca de los espacios que se propicia utilizar desde las políticas habitacionales.

En las próximas líneas se realizará un repaso de algunos aspectos fundamentales de este mecanismo de acceso a la vivienda, y también al suelo urbano. Inicialmente se presentarán los aspectos vinculados a su implementación, luego una breve síntesis de las compras realizadas en estos años y a modo de cierre se presentarán algunos debates fundamentales que nos permiten poner en discusión sus características principales.



IMPLEMENTACIÓN

En los años que lleva operativa esta alternativa, sus mecanismos de implementación se han ido precisando, generando un marco normativo que cosecha la experiencia acumulada en la temática.

Actualmente su implementación se encuentra regulada por un convenio marco, firmado entre el MVOT y la ANV, en setiembre de 2021. Luego de firmado este convenio, en diciembre de 2021 y mediante la Resolución N° 988/021 del MVOT se estableció el “Protocolo para el Acceso y Gestión de Vivienda Adquirida en el Mercado” (MVOT, 2021). Este documento expresa los aspectos fundamentales que hacen al funcionamiento administrativo del programa, los requisitos de las familias que aspiran a integrarse a él, las condiciones que deben cumplir las viviendas y el monto de dinero que se otorga para cada compra entre otras cuestiones básicas.

Para acceder a esta alternativa las familias interesadas deben cumplir con algunos requisitos, vinculados sobre todo a su estabilidad laboral y al nivel de sus ingresos. Cabe resaltar por lo tanto que se trata de una opción “particular” para cierto perfil de familias en el contexto de los beneficiarios de realojo. El monto máximo a asignar a las familias es fijo, con independencia del número de integrantes del hogar y/o la cantidad de habitaciones necesarias. Este monto podría ser incrementado en hasta un 10% con el aporte de la familia.

ANÁLISIS DE DATOS

Los datos disponibles además de cuantificar la magnitud de las CVU realizadas en el período a analizar, permiten profundizar en otros aspectos del programa que resultan interesantes a la hora de pensar los alcances y perspectivas de la implementación de esta política de acceso a la vivienda y sus impactos en la ciudad.

Entre ellos se destacan, el destino elegido por las familias (dentro o fuera de Montevideo, que barrios de Montevideo son en los que más compras se concretan, las distancias promedio con respecto a sus barrios de origen, etc.), los proyectos de relocalización o regularización de asentamientos que concentran la mayor cantidad de CVU, y su relación con la cantidad total de realojos realizados, entre otros.

Montevideo es el departamento que concentra la mayor cantidad de CVU (362), mientras que 65 familias (15% del total) se instalaron fuera de Montevideo: Canelones (50) y San José (9), son los departamentos del interior más elegidos como destino de la relocalización. Otros departamentos (Soriano, Tacuarembó y Rivera), suman 6 CVU.

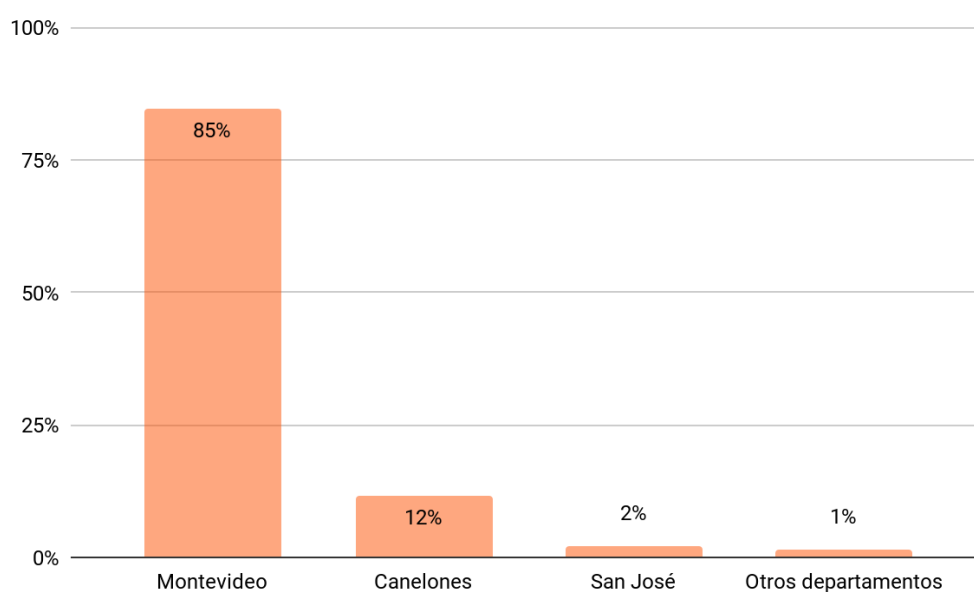
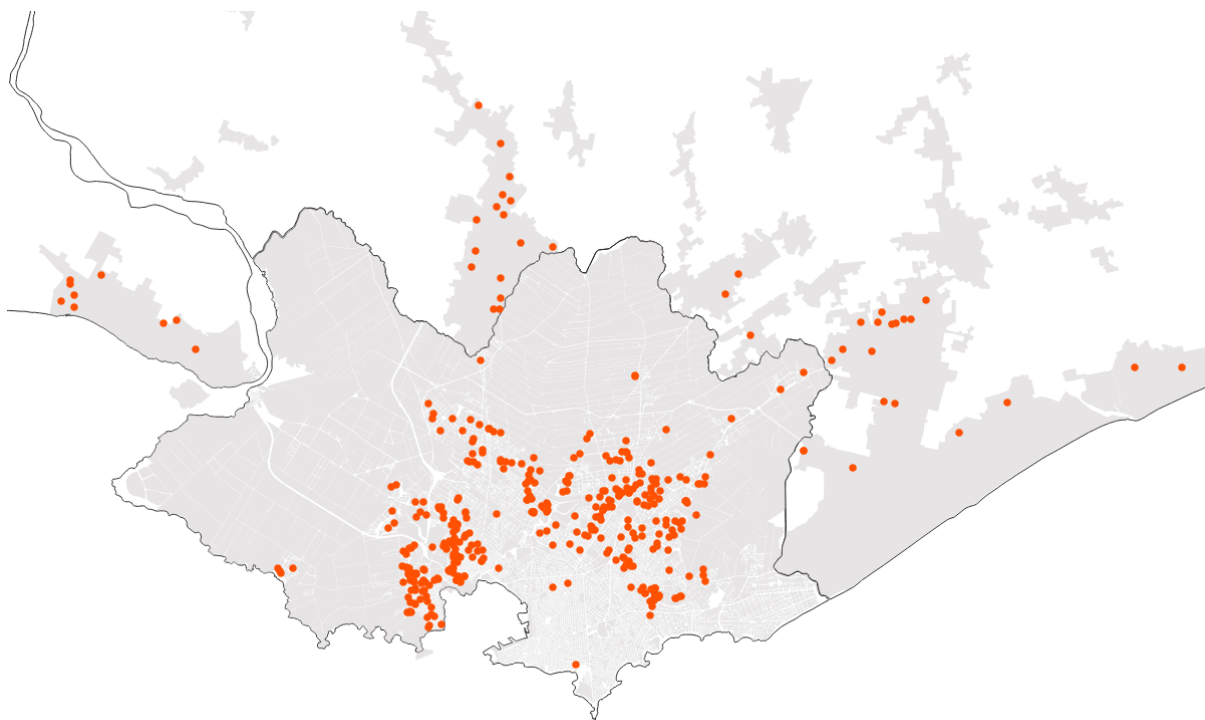


Gráfico 3 - Porcentaje de CVU según departamento de destino

El mapa a continuación muestra la distribución de las 408 CVU que se concretaron en Montevideo y el área metropolitana⁵.

⁵ Con las 13 CVU concretadas en el resto del departamento de Canelones se completan las 421 CVU mapeadas en los departamentos de Montevideo, Canelones y San José.

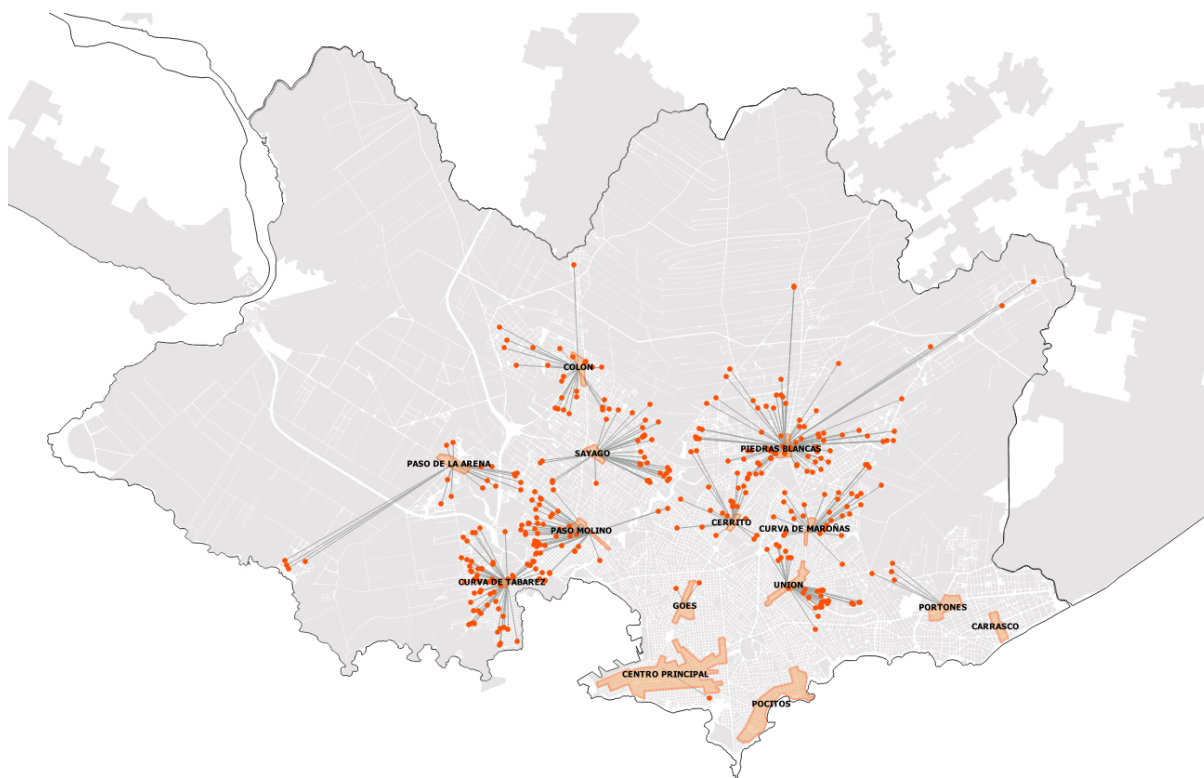


Mapa 1: CVU concretadas en Montevideo y área metropolitana

Como dato complementario se señala que, respecto a su lugar de origen, el 45% de las familias se mantuvo en un entorno de 3 km. de distancia de su vivienda original⁶

Con el objetivo de analizar las ubicaciones de las familias beneficiarias respecto a las “Centralidades” definidas en el Plan de Ordenamiento Territorial, se puede afirmar que un 7% de las familias residían (en el asentamiento de origen) a menos de 1 km. de distancia de la centralidad más cercana en Montevideo. Sin embargo luego de concretada la CVU, este porcentaje ascendió a 24%.

⁶ Se pudo establecer la distancia origen-destino en 415 de las 427 CVU mapeadas.



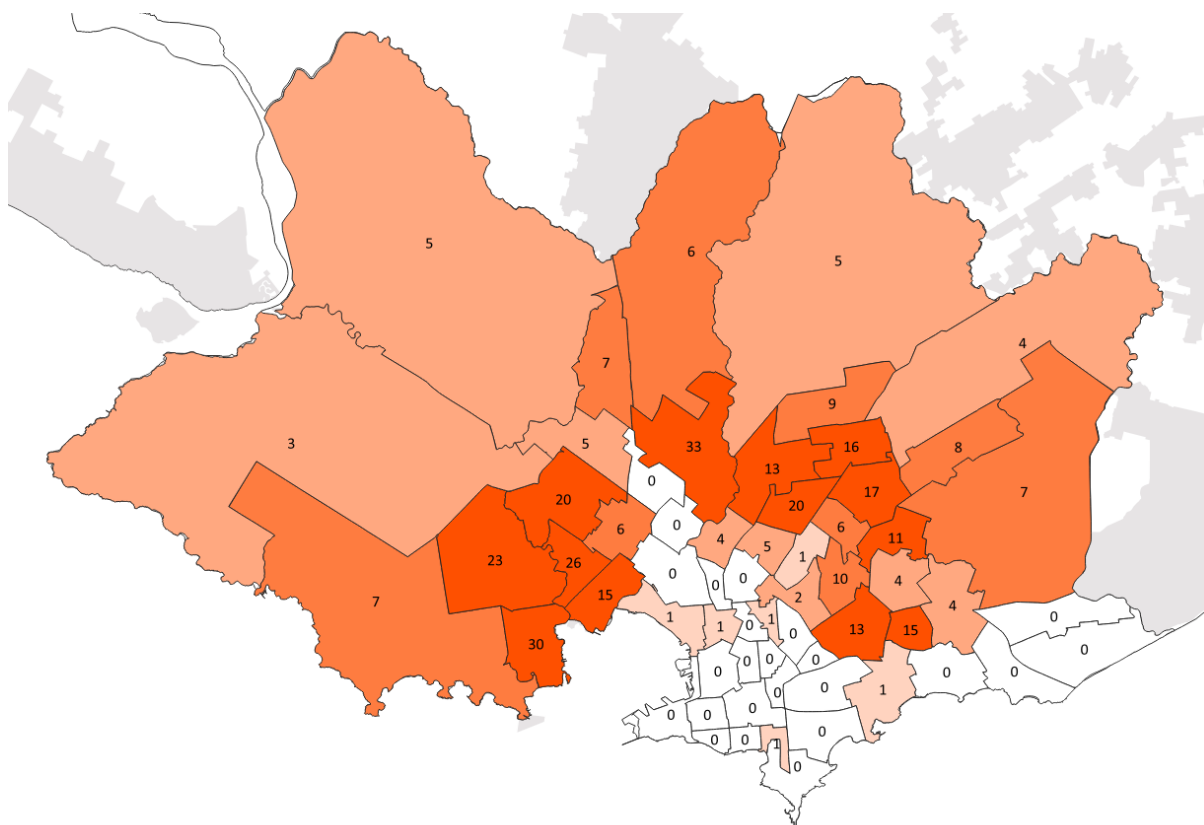
Mapa 2: Distancia CVU centralidades barriales

BARRIOS DE DESTINO DENTRO DEL DEPARTAMENTO DE MONTEVIDEO QUE CONCENTRAN LA MAYOR CANTIDAD DE CVU DE PROYECTOS DE REGULARIZACIÓN Y RELOCALIZACIÓN DE MONTEVIDEO

Los barrios⁷ que recibieron más CVU fueron Peñarol - Lavalleja (33), Cerro (29), Tres Ombúes - Pueblo Victoria (26) y La Paloma - Tomkinson (23), y los asentamientos donde más beneficiarios eligieron esta opción de realojo fueron Isla de Gaspar (69), Joanicó - Las Duranas (67) y Cauceglia (64).

El mapa a continuación muestra los barrios de Montevideo que recibieron CVU, coloreados en función de la cantidad recibida en cada uno.

⁷ Se utilizó para el análisis la delimitación de barrios del INE disponible en el SIG Montevideo.



Mapa 3: Cantidad de CVU por barrio de destino en Montevideo

La tabla a continuación detalla los 14 barrios que recibieron 10 o más CVU. Otros 24 barrios de Montevideo recibieron menos de 10 CVU cada uno.

BARRIO	CANT. CVU
PEÑAROL LAVALLEJA	33
CERRO	29
TRES OMBUES PBLO VICTORIA	26
LA PALOMA TOMKINSON	23
NUEVO PARIS	20
LAS ACACIAS	18
JARDINES DEL HIPODROMO	17
PIEDRAS BLANCAS	16
LA TEJA	15
MALVIN NORTE	13
CASAVALLE	12
UNION	12
FLOR DE MAROÑAS	10

BARRIO	CANT. CVU
VILLA ESPAÑOLA	10

Tabla 2 - Cantidad de CVU según barrio de destino

PROYECTOS DE REGULARIZACIÓN Y RELOCALIZACIÓN QUE CONCENTRAN LA MAYOR CANTIDAD DE BENEFICIARIOS DE CVU

Si hacemos foco en los proyectos que concentran la mayor cantidad de CVU, encontramos que en cada uno de los tres primeros se concretaron más de 60 realojos a través de esta modalidad: Isla de Gaspar (69), Joanico - Duranas (67) y Cauceglia (64). Los dos primeros son proyectos de relocalización de asentamientos, y el tercero es un proyecto de regularización de asentamientos.

Le sigue en cantidad de CVU la relocalización del asentamiento Cañada Matilde Pacheco (38). El resto de los proyectos concentran menos de 20 CVU cada uno.

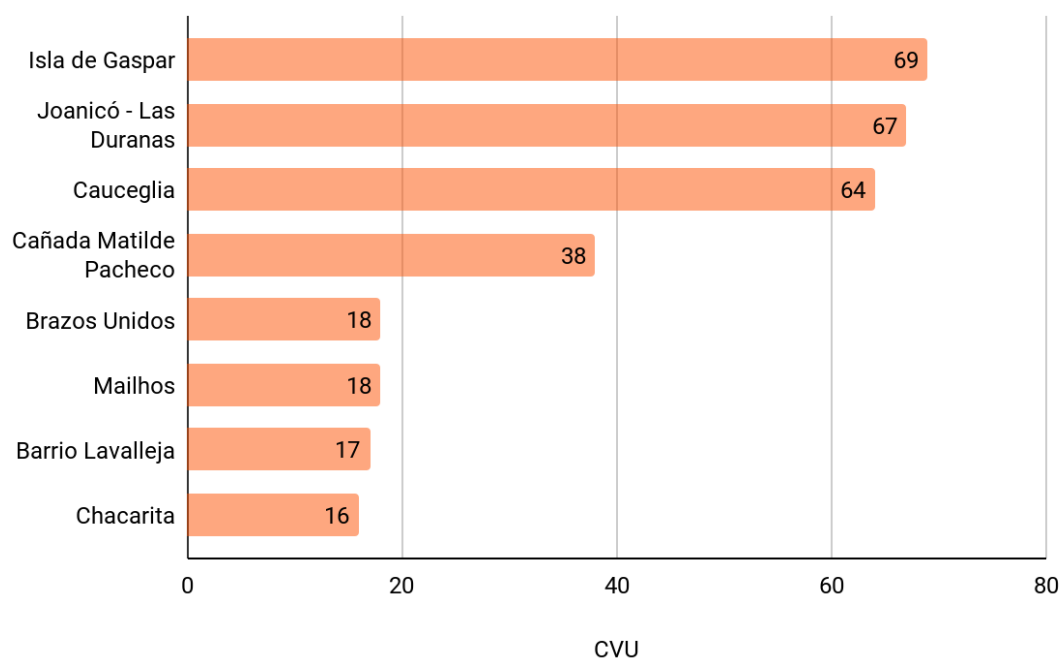
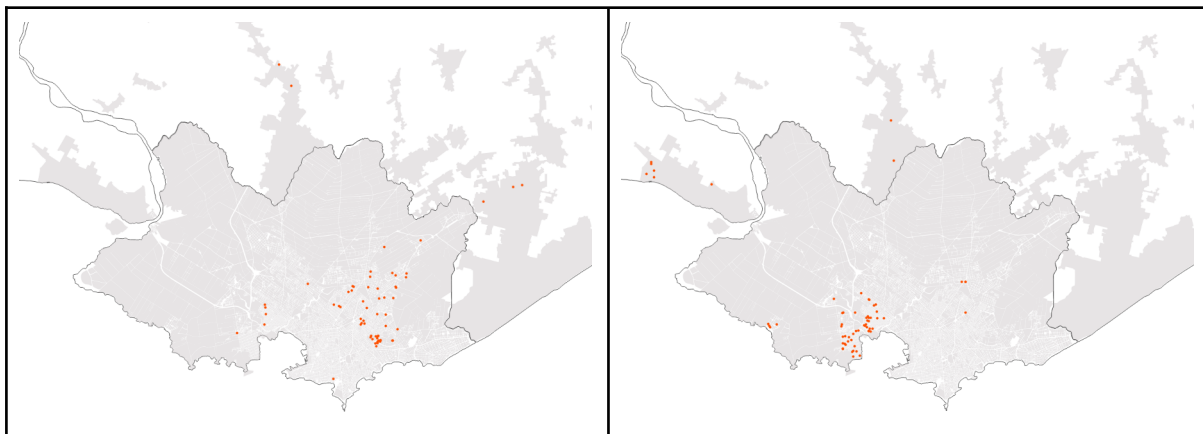
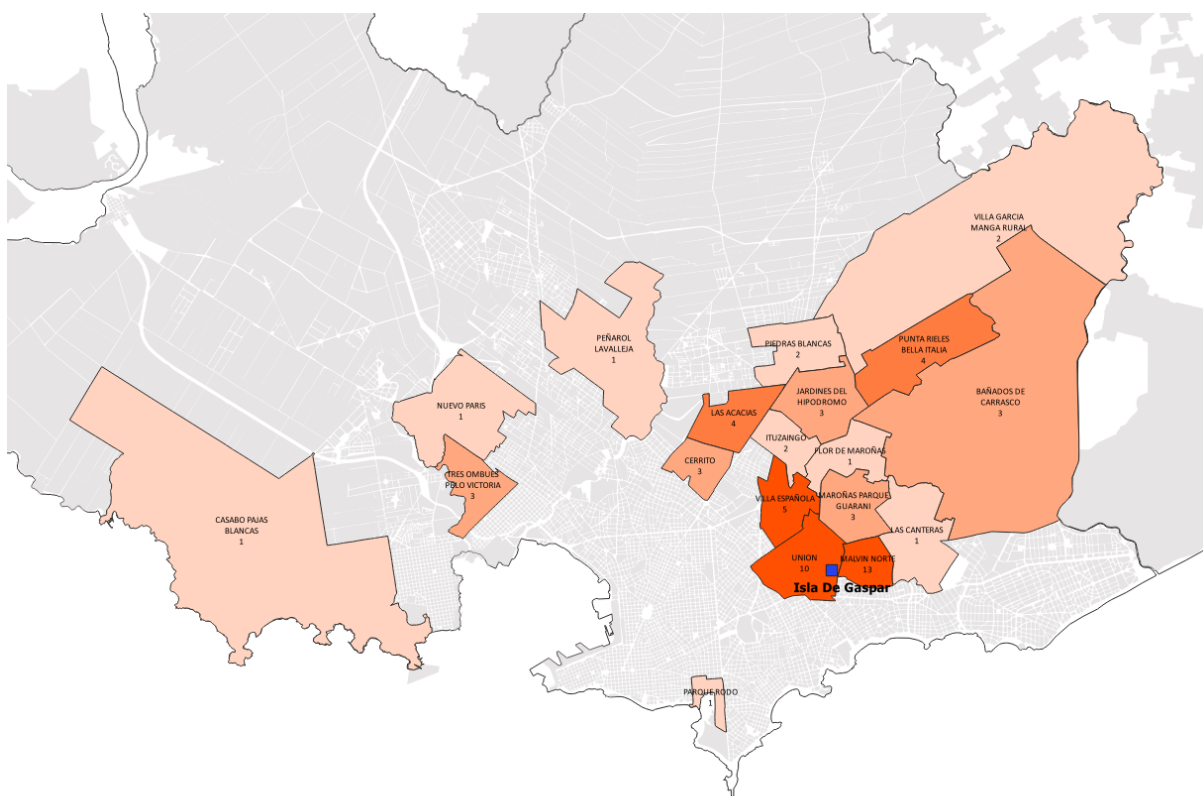


Gráfico 4 - Proyectos de regularización y relocalización con mayor cantidad de CVU

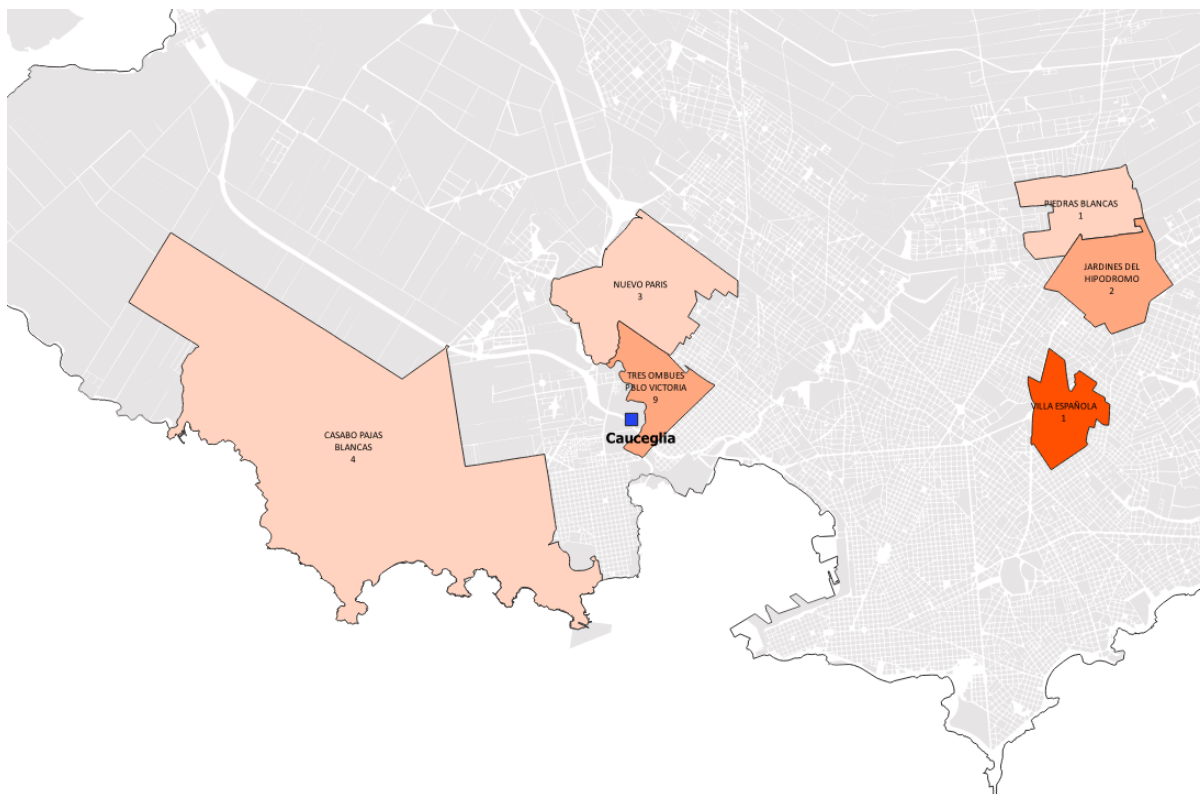
A modo de ejemplo, en los mapas a continuación se ubican las CVU de los proyectos Isla de Gaspar y Cauceglia concretadas en Montevideo y área metropolitana, y los barrios de Montevideo que recibieron las CVU de dichos proyectos coloreados según la cantidad. Adicionalmente se señala que para los proyectos de "Isla de Gaspar" y de "Duranas" los realojos por CVU se ubicaron en 19 barrios diferentes de Montevideo.



Mapa 3: CVU de los proyectos “Isla de Gaspar” (izquierda) y “Cauceglia” (derecha) en Montevideo y área metropolitana



Mapa 4: Cantidad de CVU del proyecto “Isla de Gaspar” según barrio de Montevideo.



Mapa 5: Cantidad de CVU del proyecto "Cauceglia" según barrio de Montevideo.

PROYECTOS QUE CONCENTRAN LA MAYOR CANTIDAD DE BENEFICIARIOS DE CVU EN RELACIÓN CON LOS BENEFICIARIOS DE REALOJOS EN VIVIENDA NUEVA

En línea con lo anterior, podemos analizar también los proyectos que concentran mayor cantidad de CVU, está vez comparándolos con la cantidad de realojos por construcción de vivienda nueva que se realizaron en cada uno de ellos.

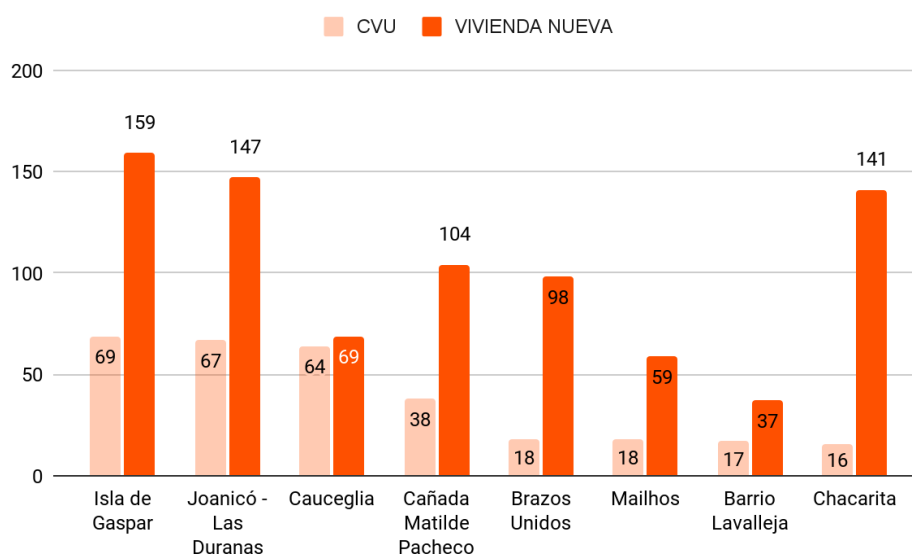


Gráfico 5 - Cantidad de CVU y vivienda nueva por proyecto

PORCENTAJE DE CVU EN RELACIÓN CON LA CANTIDAD DE REALOJOS DE LOS PROYECTOS DE REGULARIZACIÓN / RELOCALIZACIÓN

La siguiente tabla muestra el porcentaje de CVU en relación con la cantidad de realojos totales en cada uno de los proyectos de regularización/relocalización analizados⁸.

PROYECTO	Tipo de intervención	Cantidad de realojos totales	Cantidad de realojos por CVU	Porcentaje de CVU en relación con el total de realojos del proyecto
Hebraica (**)	Relocalización	14	14	100%
Fortaleza – El Tanque (*) (**)	Relocalización	15	15	100%
Parque Cauceglia	Regularización	133	64	48%
Tacuarí	Relocalización	12	5	42%
Vecinal 28-La Estrella	Regularización	13	4	31%
Joanicó - Las Duranas	Relocalización	214	67	31%
Isla de Gaspar	Relocalización	229	69	30%
Río Guayas	Relocalización	17	5	29%
Cañada Matilde Pacheco	Relocalización	142	38	27%
El Tanque -Villa Prosperidad	Regularización	16	4	25%
Barrio Lavalleja	Regularización	71	17	24%
La Manchega	Relocalización	54	13	24%
Mailhos	Regularización	77	18	23%
La Paloma (*)	Regularización	65	14	22%
Alfonso Lamas (*)	Relocalización	81	16	20%
Brazos Unidos	Relocalización	116	18	16%
Anagualpo y Timote	Regularización	15	2	13%
Chacarita	Relocalización	157	16	10%
El Apero	Regularización	127	12	9%
Candelaria	Relocalización	72	3	4%
Asociación Civil Esperanza	Regularización	135	4	3%

(*) Proyectos en ejecución

(**) Proyectos especiales en los que la totalidad de los realojos se realiza a través de CVU

Tabla 3 - Porcentaje de CVU en relación a la cantidad de realojos totales de los proyectos

⁸ No se incluyó el proyecto “7 manzanas”

MONTEVIDEO COMO DESTINO

Hasta aquí analizamos los datos referidos a los proyectos de regularización y relocalización de asentamientos de Montevideo.

En cuanto a las CVU referidas a proyectos de regularización o relocalización de asentamientos en el interior del país⁹, las mismas ascienden a **264**. De estas, solo 48 tuvieron a Montevideo como destino (18%). A su vez de esas 48, 39 refieren al proyecto Paso Carrasco y 1 La Paz de Canelones (ambos contiguos a Montevideo), 3 de Toledo, Canelones y 5 a Delta del Tigre, San José (parte del área metropolitana también).

El resto de las CVU de proyectos del interior, concretan sus compras en el propio interior del país.

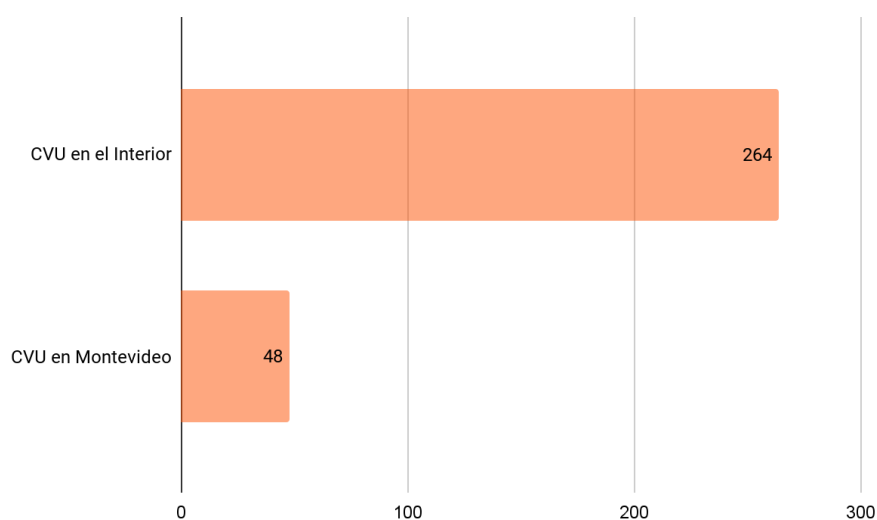


Gráfico 6 - Distribución de CVU de proyectos del interior

⁹ Los datos disponibles referidos a proyectos del interior son hasta mayo de 2022



DEBATES Y EJES DE ANÁLISIS

Los datos presentados, si bien no permiten realizar generalizaciones, buscan aportar a la reflexión acerca de las posibles preferencias de las familias, de la importancia que adquiere el entorno en sus elecciones, así como de las ofertas a las que podrían acceder en el mercado inmobiliario formal.

En las próximas líneas se presentarán brevemente algunas reflexiones, señalando no sólo los aspectos positivos, sino también una serie de desafíos a considerar.

a. Planificación territorial versus mercado inmobiliario

Los proyectos de regularización, así como los de relocalización de asentamientos, tienen como uno de sus objetivos principales la integración a la trama formal de un territorio o área precaria. En estos procesos, desde la planificación se decide la consolidación de determinados sectores de la ciudad, construyendo viviendas, servicios e infraestructuras.

Sin embargo, a partir de la CVU, el entorno al que acceden los beneficiarios queda determinado por las ofertas disponibles en el mercado inmobiliario formal. En contraste con la visibilidad que adquiere la construcción de vivienda nueva, la CVU pasa casi desapercibida, diluyendo en el territorio la presencia de los beneficiarios. De un lado se podría decir que a partir de las elecciones individuales se logra la integración efectiva y se garantiza el derecho de acceso a la ciudad de los beneficiarios, no obstante, y como contrapunto, se “pierde” la oportunidad de construir ciudad a través de la construcción de viviendas, siendo éste el aspecto más “visible” en las intervenciones. En el mismo sentido, la dispersión e integración en la ciudad de los beneficiarios que cumplen con las condiciones del programa, conllevaría a que las familias que permanecen en las viviendas nuevas sean aquellas con condiciones más desfavorecidas, tendiendo a cierta homogeneización del entorno de los realojos y perdiendo la oportunidad de fomentar una convivencia “diversa”.

b. auto-gestión / apropiación / auto-construcción

En el caso de las viviendas nuevas de realojo, las características tipológicas y su materialidad son definidas desde el programa y su diseño prácticamente no cuenta con la participación de los usuarios. En cambio, a partir de la oportunidad de elegir, la CVU propone un vínculo mucho más estrecho entre las preferencias de las familias beneficiarias con la vivienda a la cual se accede, donde además todo el proceso de compra es gestionado por la familia. Estos aspectos pueden llevar a considerar una mejor apropiación, pero a la vez también hacen evidentes los riesgos que supone dejar en manos del mercado inmobiliario y sus lógicas, el acceso a una vivienda en el contexto de una política habitacional. Esta posibilidad de elegir, experimentada por las familias podría representar también una experiencia singular de movilidad residencial “elegida” frente a la trayectoria probable de movilidad padecida, donde los cambios de viviendas no se vinculan a elecciones o preferencias de las familias, sino más bien a situaciones ajenas a su voluntad.

Además, es interesante subrayar que en los documentos que firman las familias antes de mudarse a los realojos nuevos, se desestimulan las obras y las adecuaciones a realizar en éstos. En contraste, la experiencia reunida en estos años, señala que en la mayoría de las CVU se hace necesario realizar obras de refacción y mantenimiento. Teniendo en cuenta que las familias beneficiarias tienen un origen común de acceso a la vivienda en el asentamiento mediante la ocupación y posterior construcción, o mediante la compra en el mercado informal, la posibilidad de considerar su capacidad de autoconstrucción adquiere un potencial fundamental para aprovechar un stock de viviendas existentes que no están en condiciones edilicias óptimas.

Otro aspecto a señalar respecto a la apropiación de la vivienda, es el de plazos para acceder a la titularidad de la misma, cabe recordar que en el caso de los realojos nuevos las familias inicialmente firman un comodato para luego de unos años concretar el título de propiedad,

mientras que para el caso de la CVU, se firma la escritura de propiedad al momento de la mudanza.

c. utilización del stock disponible

En un contexto cada vez más crítico a la construcción de grandes conjuntos de viviendas, por su eventual responsabilidad en la formación de enclaves territoriales conflictivos, se pueden señalar opciones que exploran alternativas, como ser la construcción de viviendas de pequeña escala, el reciclaje de conjuntos habitacionales deteriorados o la búsqueda de la utilización del stock residencial disponible. La CVU no sólo aprovecha las infraestructuras y viviendas disponibles en la ciudad, sino que también atiende a las críticas mencionadas, promoviendo un modelo de integración a la trama urbana consolidada. Más allá de estas ventajas, y a modo de crítica, se puede señalar que a partir de esta opción se desarticula la organización barrial comunitaria que fuera sustento del proceso de mejora barrial.

A modo de síntesis, se espera que estas líneas sean disparadoras de reflexiones, no solo sobre esta modalidad de realojo, sino que también sean de utilidad para poner en debate aspectos fundamentales de la construcción de viviendas nuevas.

Las implicancias de buscar soluciones individuales en la construcción de realojos, el monto fijo disponible para la concreción de la compra o los vínculos que se puedan establecer entre el programa y mercado inmobiliario, son parte de los debates que quedan abiertos para futuros abordajes del tema.

Este informe fue elaborado conjuntamente entre el Observatorio de Asentamientos y la Arq. Leticia Martí¹⁰, y su realización fue posible gracias a la colaboración de la ANV en la recopilación de la información sobre las CVU concretadas en los últimos 10 años.

10 La Arq. Leticia Martí se desempeña en la Unidad Especial Ejecutora de Atención al PIAI (División Tierras y Hábitat, IM) donde trabajó en el desarrollo de diversos proyectos de regularización de asentamientos y actualmente co-coordina el Proyecto de Mejoramiento Barrial La Paloma. Es diplomada en Estudios Urbanos e Intervenciones Territoriales, cuyo trabajo final fue "Movilidad elegida: Experiencias de realojos por compra de vivienda usada" (Facultad de Ciencias Sociales, UdelAR) y maestranda en Arquitectura (trayecto Hábitat y Vivienda) en Fadu - UdelAR.