

# Más anuncios que viviendas: las políticas habitacionales entre 2020 y 2022

# 2023

## 1. Introducción

La política habitacional en nuestro país ha sido temprana pero escasamente relevante en términos de su cobertura y alcance. Es a partir de la Ley N° 13.728 Plan Nacional de Viviendas, que se organiza la política habitacional y ha tenido distintos énfasis en los períodos de gobierno.

Con distintas institucionalidades y programas públicos la política habitacional tuvo discontinuidades y cambios, los únicos programas que se han sostenido por más de cinco décadas son Movimiento de Erradicación de la Vivienda Insalubre Rural (MEVIR), que tiene impuestos que se aportan directamente y el cooperativismo de vivienda, que ha tenido continuidad más por la lucha de los cooperativistas y sus organizaciones, que por la propia política pública.

En los planes quinquenales de vivienda de los gobiernos progresistas, la política habitacional se diversificó y amplió su cobertura, aunque debemos reconocer que siempre fue insuficiente en términos presupuestales.

En 2007 se crea la Agencia Nacional de Vivienda (ANV) a través de la Ley N° 18.125 Modificación a la carta orgánica del Banco Hipotecario del Uruguay (BHU), como organismo descentralizado, integra el Sistema Público de Vivienda, al momento que se reestructura y capitaliza el BHU. Gestiona los Fideicomisos del Ministerio de Economía y Finanzas constituidos con las carteras de activos transferidos desde el BHU, ejecuta programas de viviendas y desarrollo urbano de entidades públicas y privadas.

Fundamentalmente a partir del Plan quinquenal que se inició en 2010 se diseñaron e implementaron nuevos instrumentos de política, algunos de ellos para incorporar nuevas viviendas al stock, los subsidios para asegurar la permanencia, acceso a garantía de alquileres, autoconstrucción, acceso a vivienda nueva, y otras que atendían a distintos problemas específicos.

Para el presente informe se trabajó con las memorias anuales de la ANV, información disponible en la página web del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MVOT) y de la ANV, información de prensa y el Informe Preliminar del Grupo Hábitat, Cooperativismo de Vivienda e Interdisciplina (Bozzo, Machado y Nahoum, 2022). Se deja constancia que el MVOT no tiene publicada su memoria anual desde el 2019.

## 2. Situación actual de la política habitacional

El nuevo Gobierno, iniciado en marzo de 2020, anunció la construcción de números importantes de viviendas, pero a la vez aprueba el Decreto N° 90 (2020) que fijó el tope de ejecución presupuestal para el 2020, "(...) en el 85% (ochenta y cinco por ciento) de los créditos comprometidos del Ejercicio 2019, correspondientes a gastos de funcionamiento e inversiones, cualquiera sea su fuente de financiamiento" (art. 1).

Así es que en la exposición de motivos del proyecto de Ley de Rendición de Cuentas de 2021 el Poder Ejecutivo reconoce que el MVOT fue el ministerio que menos invirtió, en contextos de pandemia y con la relevancia que tomó la vivienda, “ahorró” \$1.450 millones, en detrimento de los que no podían “quedarse en casa” por no tenerla o su satisfacción era deficitaria. El recorte generalizado tuvo el propósito de reducir el déficit fiscal, por ello todos los programas del MVOT, como otros sectores del Estado, se suspendieron, postergaron, enlentecieron o cerraron.

Muchas de las regularizaciones del Programa de Mejoramiento de Barrios (PMB) y realojos de asentamientos comprometidos e iniciados antes de 2020 que fueron postergados, se anunciaron como nuevas acciones gubernamentales con el Plan Avanzar en mayo de 2022. Éstas resoluciones y las dos leyes más importantes del período evidencian una reducción de la acción pública y una preeminencia del mercado para la provisión o negación del acceso y permanencia en la vivienda.

Primero, la Ley N° 19.889 de Urgente Consideración (LUC), en materia habitacional integró en la legislación la posibilidad de contratos de arrendamientos sin garantía, con facilidades de desalojo a pedido del propietario entre siete y treinta días, éste último plazo para buenos destinados pagadores y por otro lado, crea la Dirección Nacional de Integración Social y Urbana (DINISU) para unificar Plan Juntos, PMB y el Plan Nacional de Relocalizaciones (PNR), pero sus autoridades y estructura se consolidaron a mitad de 2021.

El Plan Avanzar sobre erradicación de asentamientos, es una política de Estado que continúa y toma un nuevo impulso con un incremento en los recursos que duplique la inversión promedio de los últimos periodos, previendo un alcance de 120 asentamientos (MVOT, 2022).

Lo principal que se ha hecho en éste plan son anuncios y lo más aproximado a actuación en los asentamientos, ha sido el movimiento de suelos en algunos terrenos. Sobre los realojos por medio de compra de vivienda usada, se ha planificado realizar tantos realojos, casi como en los últimos 10 años, pero por ahora solo en anuncios, no se ha concretado.

Si bien se informa como nuevo que por primera vez se coordina con las Intendencias y otros organismos, solamente significa un nuevo nombre, una nueva Dirección, ya que históricamente las regularizaciones y realojos de los asentamientos se hacen en convenio con las Intendencias, Ministerios, Administración Nacional de Usinas y Trasmisiones Eléctricas (UTE) y la Administración Nacional de las Obras Sanitarias del Estado (OSE).

En la Ley de Presupuesto Nacional, se topea la inversión en vivienda, pero se realiza un Plan Quinquenal de Vivienda 2020-2024 que mantiene todas las líneas de los últimos dos planes, incorpora el tema de sistemas constructivos no tradicionales, más explícitamente la madera, algún énfasis mayor en programas de mantenimiento del stock habitacional y plantea la creación de un fideicomiso para hacer accesibles las viviendas construidas por privados con recursos públicos (Programa Entre Todos).

Se plantea un tope para la ejecución del 85% de Fondo Nacional de Vivienda y Urbanizaciones (FNVU), para reducir el gasto público provocando el enlentecimiento y

postergación antes mencionado en los distintos programas habitacionales, nos preguntamos, ¿a dónde va el 15% del FNVU no invertido en vivienda con un déficit habitacional reconocido de 57 mil viviendas (MVOT, 2020) y una pandemia donde la vivienda tomó relevancia para el aislamiento y los cuidados?

En ese momento el MVOT no convocó a la Comisión Asesora de Vivienda (COAVI), prevista en la Ley N° 13.728 como un espacio de participación social amplio. Este perfil de escasa participación ha sido una constante hasta ahora.

El recorte presupuestal generó un enlentecimiento en todos los programas y disminución de su cobertura, excepto en cooperativas, que retomó su ritmo de ejecución y la vivienda promovida, ambos por motivos diferentes. Durante 2020 se redujo casi un 50% la escritura de cooperativas que estuvieran en condiciones de escriturar y comenzar la etapa de obra.

Hasta diciembre del 2022 no se habían realizado, en este período de gobierno, llamados de tierras públicas para cooperativas, el último fue en 2019, así como también el último llamado para nuevas cooperativas. Ambas acciones recién se retomaron en 2023.

El sostenimiento de los créditos a cooperativas de vivienda solo es explicable por dos motivos, el principal que es representado por movimientos sociales fuertes, sobre todo la Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua (FUCVAM), que ha mantenido una lucha que persiste desde su creación, hace más de 50 años, para que el cooperativismo de vivienda sea una respuesta valiosa y sostenida en el tiempo.

El otro motivo es que las líneas jerarquizadas, como el Programa Entre Todos - Sueños en Obra, ha tenido dificultades incalculables para implementarse, tanto en su diseño, como en el financiamiento y captación de interés por parte de capitales privados.

Las metas para los diferentes programas de vivienda, establecidas por el MVOT en el Plan Quinquenal de Vivienda 2020-2024, planes “nuevos” son los llamados Plan Entre Todos - Sueños en Obra y Avanzar.

A través del nuevo Plan “Entre Todos - Sueños en Obra”, se espera alcanzar más de 4.500 soluciones habitacionales al 2024, a través de la creación de mecanismos alternativos que mejoren el acceso a las soluciones, según lo informado por el MVOT (El Observador, 2022)

A la fecha no hay proyectos en construcción, sí proyectos en estudio y algunos de ellos con aprobación “condicionada”.

En el caso del Programa Vivienda Promovida, que implica la renuncia fiscal a un número importante de impuestos para las empresas que construyan a su costo viviendas para la venta o arrendamiento, se generaron estímulos importantes.

Ni bien se inició el Gobierno en 2020 se modificaron las condiciones de la Ley N° 18.795 de vivienda promovida, levantando topes precios en las viviendas que anteriormente comercializaba el MVOT y en las zonas prioritarias de inversión, generando mejores condiciones de rentabilidad de las empresas constructoras y reduciendo la posibilidad de acceso para amplios sectores de la población.

Por ello en este informe nos centraremos en cuatro programas: Cooperativas de vivienda, Vivienda promovida y su nuevo “pariente”, el programa Entre Todos - Sueños en Obra, y el Plan Avanzar.

### 3. Vivienda promovida

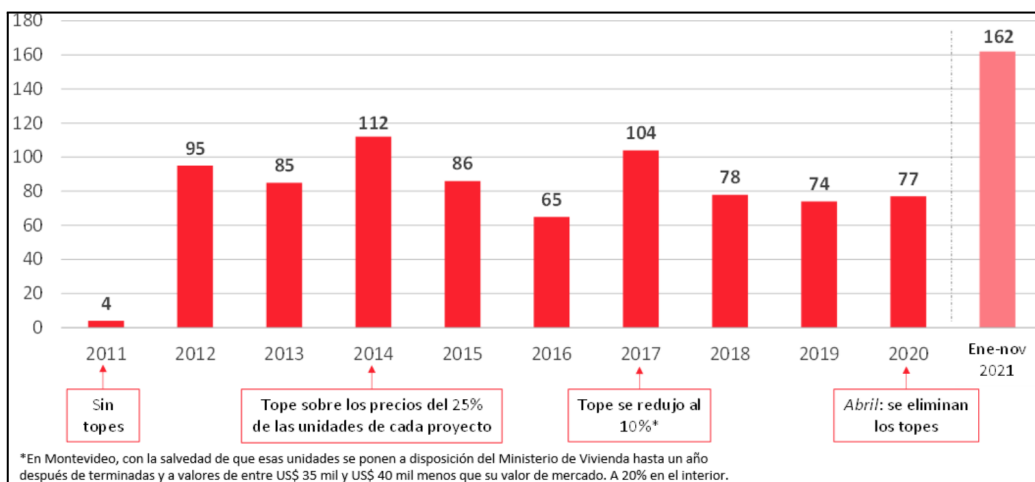
La Ley N° 18.795 de mejoras de las condiciones de acceso a la vivienda de interés social, fue aprobada en 2011 con el fin de promover la dinamización y renovación del parque habitacional, a través de estímulos fiscales a la inversión privada en zonas y departamentos de interés para el acceso a la vivienda de sectores medios.

Tuvo diferentes reglamentaciones para su puesta en funcionamiento, que inicialmente guardaban una porción de las construcciones para comercializar con tope de precio y subsidio por el MVOT, pero, como se anunció anteriormente, eso fue modificado en los primeros meses del actual Gobierno.

Sin embargo, no tuvo impactos en el acceso de los sectores bajos y medios, la exoneración de los impuestos que gravan la construcción, enajenación y arrendamiento de viviendas, sin que existan controles para que las reducciones de costos que se generen de esa manera, se trasladen efectivamente al precio final no llega a los destinatarios previstos.

El siguiente gráfico, elaborado por la consultora Exante (en Bozzo, et al., 2022) muestra el flujo de proyectos de vivienda promovida y el impacto de la eliminación total de topes de precio de 2020. Entre enero y noviembre de 2022 han ingresado 174 proyectos a estudio, esto demuestra que se trata de un negocio rentable para los inversores, pero que por sus valores de comercialización no es accesible para sectores bajos y medios bajos.

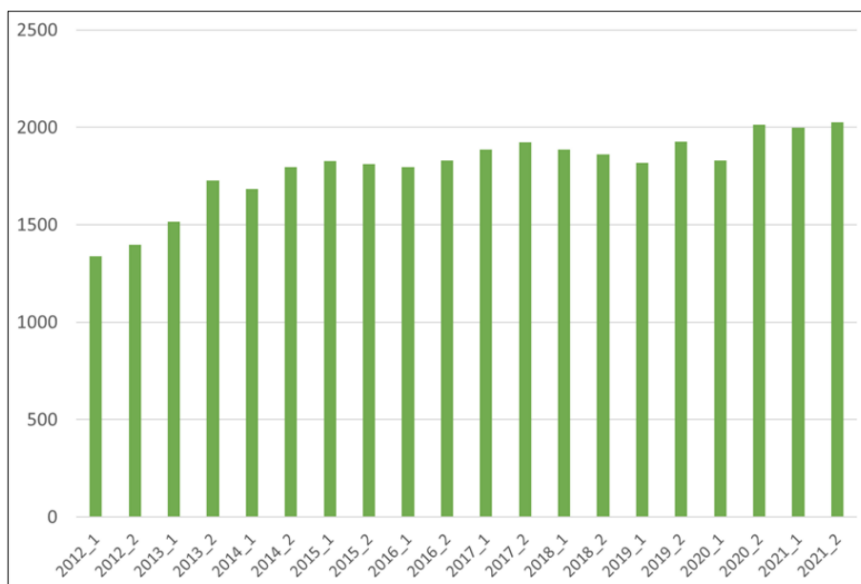
Gráfico 1. Cantidad de proyectos de vivienda promovida  
Ley N° 18.795 - Agencia Nacional de Vivienda



El Gráfico 2, está referido a los precios declarados de venta, los valores oscilan entre los USD 1750 a USD 2000 por metro cuadrado construido, pero también se ubica un

pico a partir de 2020 cuando se liberan las condicionantes de los decretos anteriores, a pesar de la crisis socioeconómica producida por la crisis sanitaria del COVID-19.

Gráfico 2. Evolución semestral del precio promedio de venta en Montevideo (USD/m<sup>2</sup> construido), 2012-2021



Fuente: Informe de precios de viviendas promovidas Ley N° 18.795, ANV.

Este dato vuelve inaccesible el ingreso para amplios sectores de la población, tomemos un ejemplo: una vivienda de dos dormitorios según la Ley de vivienda de 55 metros cuadrados, valdría a valores de 2021: USD 110 mil. Si se accede al préstamo inmobiliario para compra de vivienda (según simulador de la página web del BHU), la cuota resultante sería de \$29 mil a 25 años en Unidades Indexadas (UI) y para ello tiene que tener el/la solicitante un ingreso líquido mínimo de \$96.600, mientras el ingreso promedio es de \$82.000 (INE, 2022).

Para atender esta demanda no solvente, el Plan Quinquenal de Vivienda 2020-2024 introduce una extensión del mismo, con el nuevo programa “Entre Todos”, que intenta llegar a otra franja de población, utilizando el mecanismo de exoneración de impuestos para captar inversión privada y un componente de subsidio (Contribución económica no reembolsable, 30% del precio, art. 9 de la Resolución Ministerial N° 285/22).

El programa “Entre Todos - Sueños en Obra” fue presentado en mayo de 2022, reglamentado por Resolución Ministerial N° 285/22, pero su instrumentación se hace a partir de distintas disposiciones aprobadas en la LUC, así como en el Presupuesto Nacional 2020-2025 y en la Rendición de Cuentas del ejercicio 2020, porque nació como un conjunto de fideicomisos que el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) posteriormente no aprobó.

Las viviendas tendrán un precio de venta tope establecido por el MVOT, el que podrá incrementarse hasta un 10%, dependiendo de la localización, terminaciones, mejoras, u otras características, a consideración de la Comisión de Evaluación Técnica y Asesoramiento (CETA) que actuará en el Programa. Si el promotor aporta el 100% del capital, el precio podrá incrementarse hasta el 20%, siendo éste el incremento máximo, por cualquier concepto, de los topes de precios.

En declaraciones del presidente de la Cámara de la Construcción, Diego O'Neill en el programa radial Punto de Encuentro en 970 Universal, dijo que el Programa Entre Todos "no se cumplirá en este gobierno" (Montevideo Portal, 2022).

Para favorecer la inversión privada en este Programa, se incluyó en la Ley N° 13.728, a partir de la Ley N° 19.996 de Presupuesto Nacional de 2020, la inclusión del monoambiente de veinticinco metros cuadrados como vivienda adecuada, en busca de disminuir sustancialmente los costos, reduciendo las áreas.

En la Rendición de Cuentas de 2022 se modifica nuevamente dicho artículo para habilitar la construcción de la Unidad Modular Dinámica (UMD), que denomina a una vivienda incompleta (sin divisiones internas, solo definidas baño y cocina) y con una extensión mayor al 210% de los mínimos por dormitorios previstos.

A pesar de dichas condiciones el Programa aún no ha iniciado construcciones y siguen creciendo los proyectos de la Ley de vivienda promovida.

#### 4. Cooperativismo de vivienda

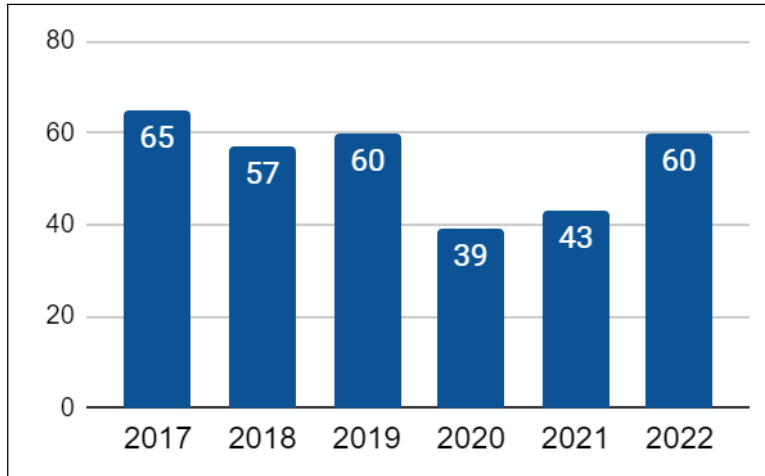
La experiencia cooperativa ha sido una solución altamente valorada tanto, por su propuesta urbano-arquitectónica, como por los resultados económicos, sociales y comunitarios y en esto hay un reconocimiento generalizado, que ha llevado a este sistema a ser una especie de carta de presentación en el mundo de las realizaciones uruguayas en vivienda.

La prioridad en los períodos de gobierno progresista se dio en la asignación presupuestal al programa cooperativo de vivienda, que aún en el marco de la insuficiencia presupuestal señalada, hizo que se incrementara significativamente el número de cooperativas, elemento que actuó como presión e inercial para la existencia de cientos de cooperativas con trámites y obras iniciadas en este período.

En el quinquenio 2015-2019 se terminó con 14.358 viviendas cooperativas construidas o en ejecución, el 52.15% de todas las viviendas nuevas del lustro (MVOT, 2020).

En el siguiente gráfico se analiza el flujo de cooperativas que firmaron y escrituraron el préstamo en la ANV para el inicio de las obras.

Gráfico 3. Cantidad de cooperativas que escrituraron el préstamo



Elaboración propia a partir de las Memorias Anuales ANV y reportes ANV (2017-2022)

Si bien se ve un descenso en 2020 y 2021 se observa que en el presente año se recupera el ritmo de financiamiento. Entre 2020 y 2021 se realizó una sola postulación a cooperativas y se limitó el ingreso a proyectos nuevos, en 2022 y en 2023 se reintegraron las dos postulaciones, las de mitad de año, solo para proyectos que participaron al menos de un sorteo. Estos mecanismos han enlentecido la incorporación de nuevas cooperativas al proceso de escritura de préstamo.

Esto podría explicar el interés de disminuir el monto destinado a cooperativas, pero también los compromisos de los dos últimos años del período. En la Ley de Presupuesto Nacional se observa una asignación a partir de 2023 a otro programa y se resta a las líneas existentes.

	2021	2022	2023	2024
Programa 521- Rehabilitación y Consolidación Urbano Habitacional	7.743	7.743	7.743	7.743
Proyecto 701-Créditos para vivienda con garantía subsidiaria del Estado	0	0	1.000	2.800
Proyecto 717-Nuevas soluciones urbano-habitacionales				

Fuente: Presupuesto Nacional 2020-2024. Tomo 3, páginas 456-457 (Bozzo, et al., 2022).

Debe señalarse que, por el desglose que se hace en el original del referido cuadro, incluido en el Presupuesto 2020-2024, las líneas de acción que están contenidas en el Proyecto 717 son solamente Cooperativas y Autoconstrucción asistida, por lo que se infiere que serán perjudicadas en los dos últimos años por una asignación menor de recursos. (Bozzo, et al., 2022)



En diciembre de 2022 la exministra Moreira accedió a una reivindicación sostenida en la última década por las federaciones cooperativas, sobre todo FUCVAM que estaba con una medida de pago bajo oblación y consignación judicial, de bajar el interés del préstamo a su valor histórico por buen pagador, es decir al 2%, ello ha reducido el valor de la cuota y los montos destinados a los subsidios de las cooperativas al día.

## 5. Plan avanzar

En la Ley de Rendición de Cuentas de 2021 se crea un nuevo fideicomiso para la atención de la problemática de asentamientos, redirigiendo impuestos que alimentan las acciones del Instituto Nacional de Colonización (INC), que forman lo que se configuró como Plan Avanzar en la órbita de la nueva Dirección Nacional de Integración Social y Urbana (DINISU).

Se apela nuevamente a la herramienta del fideicomiso para la política habitacional, con poca enunciación de los instrumentos financieros y programáticos de las acciones y reduciendo la acción de contralor de la gestión pública, en ese mismo sentido se anuncian USD 480 millones de inversión, que no surgen del presupuesto del PMB con fondos BID y de la asignación presupuestal de las últimas rendiciones de cuentas.

El Plan Avanzar incluye las obras ejecutadas o por ejecutar del PMB aprobado en 2018 con un préstamo del BID, que tenía como componente de prevención la construcción en Ciudad Vieja de edificios para alquiler público social, que están paralizados. También las obras del Programa de Integración social y urbana, Juntos y el PNR.

Se anunciaron en su lanzamiento el 13 de mayo del 2022, intervenciones en los 19 departamentos del país, en co-ejecución con las Intendencias departamentales y para algunos proyectos con MEVIR en el interior y con la ANV en Montevideo.

Se anunció un total de 72 asentamientos y ocupaciones en la trama. Los mismos integran, como se mencionó anteriormente regularizaciones y relocalizaciones ya previstas y otras nuevas que se incorporaron. Estas últimas fueron precensadas los días previos al lanzamiento, lo que metodológicamente se entiende un error porque se anuncia una intervención que puede generar nuevas ocupaciones o especulaciones, sin claridad sobre la forma de intervención o plazo, de hecho, siete meses después de dicho relevamiento no se han iniciado los procesos de trabajo.

A fines de 2022 en una evaluación intermedia se anunciaron 21 proyectos en distintos puntos del país, de los cuales catorce recibieron la aprobación correspondiente para comenzar a ejecutarse. No obstante, no hay un metro cuadrado aún regularizado ni construido a pesar de la fuerte asignación presupuestal, eso puede explicar el gasto en publicidad en los medios.

## 6. Las ausencias

Entre las líneas previstas en el Plan Quinquenal de Vivienda hay algunas que no se han efectivizado. Una de ellas es una de las ofertas de mayor inscripción que son los créditos para compra de vivienda usada, solo destinando para la relocalización de asentamiento, pero sin llamados abiertos como forma de acceso a la vivienda con componentes de préstamos y subsidios.

Otra política que recién en 2023 se retoma desde 2019 es el llamado a terrenos de la Cartera de Inmuebles para Vivienda de Interés Social (CIVIS) del MVOT para cooperativas, ello es un cuello de botella para la concreción de los proyectos cooperativos, sostenido estos años por las carteras de tierras departamentales.

No se ha efectivizado la reglamentación requerida para la modificación de la Ley N° 18.407 de cooperativas, regulación, constitución, organización y funcionamiento, con la cotitularidad en cooperativas de vivienda, que atiende a la participación de los adultos de los grupos familiares y resuelve situaciones complejas de separaciones, fundamentalmente cuando es mediada por la violencia basada en género. Tampoco se avanzó en la elaboración de procedimientos para efectivizar la Ley N° 19.580 de violencia hacia las mujeres basada en género, más allá del convenio firmado con INMUJERES-MIDES que tiene más de diez años.

Una dificultad que ha surgido es el incremento de la discrecionalidad para el acceso a algunos programas, al menos se recabó información sobre subsidios de alquiler solicitados por la secretaría de la exministra y la asignación de cupos en los edificios construidos por licitación de obra nueva para activos del MVOT con la misma modalidad de ingresos. Cabe aclarar que la totalidad de los edificios inaugurados hasta el presente año como cooperativas, han sido aprobados , tanto los proyectos como su financiación en el período de gobierno anterior.

Algunos datos relevantes en este sentido de los edificios construidos para activos u obras licitación pública (OLP):

- En 2022 se terminaron 332 viviendas, cuyas licitaciones se realizaron en los años 2016 al 2018.
- Siete licitaciones a marzo de 2020: cuatro de ellas con contratos firmados e inicio de obra anterior a marzo de 2020 (182 viviendas); tres de ellas con contratos firmados e inicio de obra posteriores a marzo 2020 (150 viviendas).
- Terminadas 2015 - 2022: 36 obras por licitación pública, 1.306 viviendas. De esas obras, 33 con contratos firmados e inicio de obra anterior a marzo de 2020 (1.156 viviendas).
- Tres contratos firmados e inicio de obra posterior a marzo 2020 (150 viviendas)
- En 2020, no se realizaron licitaciones para construcción de viviendas nuevas por OLP. En 2021, hubo una OLP para 27 viviendas. En 2022 nueve, para 269 viviendas.
- Total de obras planificadas para la construcción de vivienda nueva por el MVOT, en este período de gobierno, 296, las que a la fecha están en estudio de proyecto. Los contratos firmados en el 2020 y 2021, fueron licitados en el anterior período. Fueron en total 12 contratos, 489 viviendas.
- Durante el 2015 - 2019, se firmaron 28 contratos, 1010 viviendas.

## Referencias

Bozzo, Laura; Machado, Gustavo; Nahoum, Benjamín (2022): Informe Preliminar del Grupo Hábitat, Cooperativismo de Vivienda e Interdisciplina. Espacio Interdisciplinario UDELAR. Sin editar.

El Observador (2022) Gobierno presentó plan para construir 4.500 soluciones habitacionales  
<https://www.elobservador.com.uy/nota/gobierno-presento-plan-para-construir-4-500-soluciones-habitacionales-202252020260>

Ley N° 13.728 Plan Nacional de Vivienda (27 de diciembre de 1968)  
<https://www.impo.com.uy/bases/leyes/13728-1968>

Ley N° 19.996 Aprobación de rendición de cuentas y balance de ejecución presupuestal. Ejercicio 2020 (9 de noviembre de 2021).  
<https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19996-2021>

Montevideo Portal (2022) Cámara de Construcción dijo que el plan “Entre Todos” no se cumplirá en este gobierno.  
<https://www.montevideo.com.uy/970-Universal/Camara-de-Construccion-dijo-que-el-plan-Entre-Todos-no-se-cumplira-en-este-gobierno-uc833773>

MVOT (2022) Avanzar, cambiando realidades  
<https://www.gub.uy/ministerio-vivienda-ordenamiento-territorial/comunicacion/noticias/avanzar-cambiando-realidades>

MVOT (2020) Plan Quinquenal de Vivienda 2020-2024  
<https://www.gub.uy/ministerio-vivienda-ordenamiento-territorial/sites/ministerio-vivienda-ordenamiento-territorial/files/documentos/publicaciones/Plan%20Quinquenal%20de%20Vivienda%202020%20-%202024.pdf>

Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal. Exposición de motivos (2021)  
[www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/sites/ministerio-economia-finanzas/files/documentos/publicaciones/exposici%C3%B3n%20de%20motivos%20RC2021.pdf](http://www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/sites/ministerio-economia-finanzas/files/documentos/publicaciones/exposici%C3%B3n%20de%20motivos%20RC2021.pdf)

Resolución Ministerial N° 282/022 del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (5 de mayo de 2022) Reglamento Programa habitacional “Entre Todos”.  
<https://www.gub.uy/ministerio-vivienda-ordenamiento-territorial/institucional/normativa/resolucion-n-285022-resolucion-ministerial>

