

Consecuencias de una política de exoneración impositiva sobre la localización y el acceso a la vivienda inclusiva

Documento de Trabajo WP18RG1SP

Rodrigo García López

Junio 2018

Los resultados y conclusiones de este Documento de Trabajo reflejan la opinión de los autores y no han sido sometidas a una revisión detallada por el personal del Lincoln Institute of Land Policy. Si tiene alguna pregunta o quiere reproducir este documento, póngase en contacto con el Instituto Lincoln.

help@lincolninst.edu

Resumen

Todos los mercados de vivienda se ven afectados de manera notable por esquemas impositivos tanto nacionales como regionales o locales. Sin embargo, muchas veces las nobles intenciones de los hacedores de política quedan por el camino, y la vorágine del mercado habitacional diluye los efectos deseados de la política implementada. Desafortunadamente, poco queda de ganancia para los más necesitados.

El presente trabajo analiza el desarrollo y los resultados de una política de vivienda específica llevada adelante en Uruguay desde fines del 2011 hasta la actualidad, que lleva el nombre de “Ley de Promoción de Vivienda de Interés Social”. Se identificaron dos objetivos fundamentales de la política: objetivo territorial y objetivo habitacional. Las principales conclusiones de este documento apuntan a que la política aquí descrita logró cumplir con los resultados esperados del primer objetivo, pero no así con el habitacional.

El estudio de los permisos de construcción permite concluir que la política generó un cambio en el accionar privado, mientras que el análisis de precios y de informes especializados arrojó que la política no favoreció de manera significativa el acceso a la vivienda digna por parte de los estratos bajos y medios-bajos de la sociedad.

Palabras Clave: Gestión del crecimiento urbano; vivienda; política pública; reciclaje del suelo urbano; desarrollo sustentable; impuestos locales; revitalización urbana

Sobre el autor

Rodrigo García López es Licenciado en Economía por la Universidad de la República de Uruguay. Docente de Economía en la Facultad de Arquitectura, 2010 – 2014. Desde 2014 es docente de macroeconomía en la Facultad de Ciencias Económicas y Administración. Ex consultor en Deloitte Touche Tohmatsu, 2008 – 2012. Actualmente se desarrolla como Consultor Local en Economía Territorial en el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA), en el marco del programa BID para la modernización de la institucionalidad para la gestión y planificación ambiental.

Contacto: rfgarcialopez@gmail.com

Agradecimientos

Se agradece especialmente el constante apoyo de la arquitecta Stella Zuccolini, quien me presentó al LILP, me ha motivado a estudiar estos temas, y ha sido mi principal fuente de consulta.

También se agradece al Arq. Horacio Da Silva, Gerente de la División de Desarrollo y Gestión Urbana de la Agencia Nacional de Vivienda, con quienes he tenido numerosas charlas e intercambios sobre esta política que me han resultado muy constructivas y provechosas.

Índice

Introducción	1
Situación previa.....	2
Estructura institucional	2
Situación macroeconómica	4
Caracterización de Montevideo	6
La política	11
Puesta en marcha.....	11
Objetivos y funcionamiento esperado.....	12
Definición de Vivienda de Interés Social (VIS) y su ubicación	14
Evaluación del instrumento	18
Primeros resultados	18
Modificaciones a la política y situación actual	28
Discusiones	30
Perspectivas de réplicas en América Latina	32
Bibliografía	35

Índice de mapas

Mapa 1: Ubicación de Montevideo.....	6
Mapa 2: Precio por m ² de viviendas en propiedad horizontal	8
Mapa 3: Variación poblacional entre 1996 y 2004	9
Mapa 4: Porcentaje de m ² otorgados en permisos de construcción por barrio en 2011	10
Mapa 5: Zonas de aplicación de la ley VIS en Montevideo	16
Mapa 6: Localización de los proyectos de VIS promovidos por la política	24

Índice de cuadros

Cuadro 1: Precio de la vivienda y costo de construcción	5
Cuadro 2: Superficie construida en Montevideo por tipo de vivienda (m ²)	11
Cuadro 3: Normas jurídicas relevantes	12
Cuadro 4: Límites a las VIS y proyectos	15
Cuadro 5: Cantidad de viviendas de interés social promovidas	19
Cuadro 6: Proyectos y viviendas de interés social promovidos.....	20
Cuadro 7: Metro cuadrados otorgados en permisos de construcción por zona de la ley VIS.....	23
Cuadro 8: Participación de barrios seleccionados en la construcción de viviendas	25
Cuadro 9: Costo promedio de la vivienda y de las VIS en Montevideo	27
Cuadro 10: Topes máximos de venta VIS	29

Abreviaciones y Siglas

ANV	Agencia Nacional de Vivienda
APPCU	Asociación de Promotores Privados de la Construcción del Uruguay
BHU	Banco Hipotecario del Uruguay
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CLAVIS	Congreso Latinoamericano de Viviendas de Interés Social
FGCH	Fondo de Garantía de Créditos Hipotecarios
ICC	Índice del Costo de la Construcción
IM	Intendencia de Montevideo
INE	Instituto Nacional de Estadística
IP	Impuesto al patrimonio
IPC	Índice de Precios al Consumidor
IRAE	Impuesto a las Rentas de Actividades Económicas
IVA	Impuesto al valor agregado
ITP	Impuesto a las Transmisiones Patrimoniales
MIDES	Ministerio de Desarrollo Social
MVOTMA	Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente
VIS	Vivienda de Interés Social
UI	Unidad Indexada
USD	Dólares norte americanos

Consecuencias de una política de exoneración impositiva sobre la localización y el acceso a la vivienda inclusiva

Introducción

Como ya es conocido, la vivienda es un bien fundamental y esencial en la vida de las personas y de una sociedad en su conjunto. Su mercado presenta diversas imperfecciones y suele tener una importante participación estatal, por lo que las políticas públicas en la materia y la eficiencia de estas se vuelven un elemento central para cualquier gobierno. Esto se ve potenciado en América Latina, donde los problemas habitacionales y la insuficiencia de viviendas dignas es una realidad inobjetable, especialmente para las clases sociales con menores ingresos, aunque no limitadas exclusivamente a estas.

El presente documento analiza el desarrollo y las consecuencias de la aplicación de una política pública específica, que se aplica en Uruguay desde que se aprobó la Ley 18795 en agosto de 2011. La misma es denominada “Ley de Promoción de la Vivienda de Interés Social” (en adelante, ley VIS), y aún continúa vigente. Su pilar fundamental es la exoneración de impuestos para la construcción y refacción de viviendas que cumplan con determinadas condiciones. Al cierre del año 2016 ha implicado una renuncia fiscal próxima a USD 710 millones para el estado uruguayo. Lejos de existir un consenso sobre sus efectos y consecuencias, tanto profesionales del área como académicos, empresas constructoras y público en general tienen distintas miradas sobre si esta política ha logrado los cometidos para los cuales fue creada, y sobre la eficiencia de su implementación, dado lo abultado de la renuncia fiscal.

Si bien la ley VIS es de carácter nacional y se aplica en todo el territorio uruguayo, aquí se estudia su impacto exclusivamente para la ciudad de Montevideo, la capital de país. Esto se debe a diversos motivos los cuales se desarrollarán más adelante, pero principalmente porque es en esta ciudad donde se encuentran la gran mayoría de viviendas promovidas a la fecha (cerca del 70% del total). Además, es la única ciudad que tiene zonas diferenciadas para su aplicación. En gran medida esta política nace desde este territorio, cuya dinámica se quería cambiar, y las zonas definidas en la reglamentación de la ley reflejan muy bien las intenciones territoriales de la política: redireccionar el accionar y la inversión privada a través de exoneraciones impositivas, desde zonas ricas, atendidas y deseadas por privados, hacia áreas más deprimidas, olvidadas y con poca inversión.

Para abordar este estudio, en primer lugar, se comenta brevemente la situación del mercado inmobiliario previa a la aplicación de la mencionada política, donde se hace una descripción sobre las instituciones públicas claves en el mercado de vivienda en el Uruguay, el déficit habitacional existente, la situación macroeconómica general, y una concisa descripción sobre la ciudad de Montevideo. Comprender cómo se estructura la ciudad, sus características socioeconómicas, y cómo se zonifica la ciudad de acuerdo con la política en cuestión, resulta fundamental para comprender los fundamentos de esta reglamentación y sus resultados.

Luego de la caracterización de la situación existente antes de la política, se describe la Ley 18795 que le da origen a la misma, sus decretos reglamentarios y otras resoluciones relevantes.

Esto permitirá conocer sus objetivos centrales, el tipo de beneficios otorgados a privados, los mecanismos de mercado que son necesarios para la materialización de la política y los resultados esperados de su aplicación. También se analiza aquí la definición específica que se tomó para poder categorizar a una vivienda como de “interés social”, y otras cuestiones relevantes de la política, como el establecimiento de zonas diferenciales dentro de la ciudad de Montevideo.

En la tercera sección se analizan los resultados obtenidos en la actualidad de la aplicación de la política, luego de cuatro años de aplicación. Se muestran los resultados según los objetivos planteados, territorial y habitacional. También se analizan los cambios realizados a la política en junio de 2014, luego de que las autoridades responsables identificaran desvíos entre los resultados esperados y los obtenidos.

Como es sabido, los resultados de las políticas de vivienda no tienen efectos inmediatos, sino que estos se suelen observar al mediano y largo plazo. Por presentar este rezago, algunas consecuencias de su aplicación podrían no ser visibles en el mercado inmobiliario actual. Seguramente esta política es plausible de futuros estudios y revisiones cuando haya transcurrido más tiempo desde su aplicación, lo que no invalida los estudios y análisis hechos a la fecha. Para recoger todos estos elementos, al final de esta sección se plantean algunas discusiones e interrogantes que actualmente existen en la sociedad uruguaya sobre los resultados y eficiencia de la política en análisis.

Finalmente, se analizan las posibilidades de réplica en otras ciudades de América Latina, con énfasis en algunos elementos y características que deben ser tomadas en cuenta para potenciar su aplicación y resultados.

Situación previa

Estructura institucional

En el Uruguay las políticas de vivienda son responsabilidad del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA), el cual se encarga de formular, definir, implementar y controlar dichas políticas. Garabato y Ramada (2011) clasifican las políticas uruguayas en vivienda en cuatro categorías:

- Facilitar garantías de alquiler.
- Proveer préstamos para la compra de materiales para la construcción.
- Proveer micro préstamos enfocados en facilitar la permanencia en viviendas ya habitadas.
- Permitir el acceso a una vivienda digna a quienes aún no la tienen.

En el primer año de ejercicio de cada nuevo gobierno electo, este organismo confecciona el Plan Quinquenal de Vivienda, documento fundamental en la política de vivienda del país y donde se plasma entre otras cosas, los principales objetivos, directrices y metas en materia habitacional para el gobierno nacional.

Las intendencias departamentales, que funcionan como gobiernos locales, juegan también un rol fundamental en las políticas de vivienda¹. En muchos casos el MVOTMA se asocia con estas para poder aplicar sus políticas con mayor eficiencia, debido al mejor conocimiento que tienen las intendencias sobre la realidad local y los problemas de sus pobladores. Su mayor proximidad con los vecinos y su nivel de cercanía las transforma en un actor clave en la búsqueda de soluciones definitivas. Por ejemplo, una modalidad típica de trabajo conjunto entre el ministerio y una intendencia departamental son los programas de acceso a vivienda nueva, donde en general esta última otorga el predio con infraestructuras instaladas, y el primero los materiales y el soporte técnico de sus profesionales (MVOTMA, 2015).

Por su parte, el Banco Hipotecario del Uruguay (BHU) es la institución financiera pública especializada en otorgar créditos hipotecarios. En la práctica, el MVOTMA se enfoca en las poblaciones de menores ingresos que requieren de algún tipo de subsidio, mientras que el BHU atiende a la “población solvente” en el mercado (MVOTMA, 2005). Esta institución compite en el mercado con los bancos privados, quienes satisfacen una menor parte de la demanda.

En los últimos años, la estructura institucional del mercado de vivienda en el Uruguay ha cambiado considerablemente, particularmente luego de la crisis del año 2002. Esta tuvo importantes consecuencias económicas y sociales, que sacaron a relucir importantes falencias en el mercado inmobiliario y en las políticas públicas referidas al mismo. Esto propició un reordenamiento de las instituciones públicas involucradas en el mercado de vivienda, sus roles y sus funciones, como también de las políticas gubernamentales aplicadas. La política específica que aquí se aborda y las consecuencias de esta se insertan y se deben entender dentro de este renovado marco institucional.

Con anterioridad a la crisis del 2002, las políticas públicas se enfocaban principalmente en consolidar la oferta habitacional para las clases menos pudientes con un énfasis en la construcción de complejos habitacionales a través de licitación pública. Esto promovía la construcción de viviendas inadecuadas para la población con menos recursos y no tomaba en cuenta sus demandas y reales necesidades habitacionales (MVOTMA, 2005). Por su parte, la Intendencia de Montevideo (IM) generó mecanismos alternativos en su intento de cubrir las necesidades de poblaciones no atendidas, como la promoción y otorgamiento de tierras para las cooperativas de vivienda. Por otro lado, el BHU era el principal agente en el mercado de créditos hipotecarios, y concentraba cerca del 80% de los créditos otorgados (Gandelman, 2003). El resto del mercado crediticio era cubierto por varios bancos privados y otras organizaciones, los cuales tenían una participación menor.

Para el 2006, del total de familias propietarias de vivienda en Montevideo, el 20,7% lo había logrado a través de algún crédito o programa público de vivienda, de los cuales el 87,3% fueron otorgados por el BHU. Mayoritariamente eran los hogares con ingresos medios y altos los que lograban acceder a los programas brindados por esta institución, mientras que los hogares con

¹ El territorio uruguayo está dividido administrativamente en departamentos, cuya autoridad es la Intendencia Departamental, que es el segundo nivel de gobierno. Desde el punto de vista del gobierno territorial se puede decir que un departamento se asemeja a lo que es una provincia en Argentina, o un estado en Brasil, pero abarcan un área geográfica muchísimo menor.

menos recursos que lograban acceder a la vivienda propia lo hacían a través de otros programas públicos, especialmente los ofrecidos por las intendencias departamentales (Casacuberta, 2006). Pero una de las tantas consecuencias de la crisis del 2002 fue la quiebra del BHU, que tuvo que ser rescatado por el Estado y abandonó el mercado hipotecario, al cual volvió recién en el año 2009. Esto provocó un mayor involucramiento del sector privado en el mercado de créditos para viviendas, que hasta la crisis había sido muy escaso. Actualmente, el reestructurado BHU tiene una importante participación en el mercado de créditos hipotecarios, y atiende principalmente a hogares con ingresos medios y medios-altos. Compite sanamente en el mercado con instituciones privadas.

Un cambio institucional importante en el rubro fue la creación en el año 2007 de la Agencia Nacional de Vivienda (ANV). Se creó como un organismo descentralizado que ejecutara las políticas y directivas provenientes del MVOTMA. De manera más informal se puede decir que ésta es el brazo ejecutor de las políticas públicas del MVOTMA en el territorio, con el fin de promover y facilitar el acceso y permanencia a una vivienda digna. En su creación, la ANV se quedó con gran parte del personal e instalaciones del BHU, además de la cartera de créditos con mayores dificultades de cobro. Se destaca esto con el fin de que se observe la importante relación que hubo entre las instituciones, a pesar de que hoy son independientes.

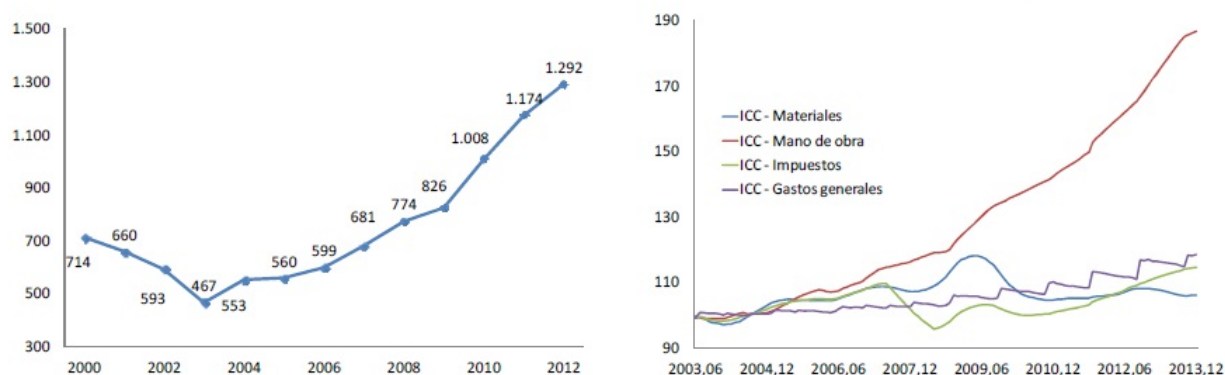
Situación macroeconómica

Todas las políticas, y en especial las habitacionales, se aplican en contextos macroeconómicos específicos y cambiantes, que las suelen afectar y condicionar de manera importante. Por esto es fundamental conocer la situación macroeconómica en la que se inserta la política y algunas variables claves que se desarrollaron durante su aplicación. Esto permitirá controlar e interpretar mejor los resultados alcanzados que aquí se analizan.

En esta línea, vale la pena señalar que luego de la crisis del 2002, tanto Uruguay en su conjunto como la industria de la construcción en particular crecieron de manera muy importante. Entre 2005 y 2013 el PIB uruguayo creció a una tasa promedio de casi 6% anual, nivel envidiable por gran parte de los países de la región. Por su parte, el sector de la construcción luego de una caída notable en su actividad producto de la crisis, para el 2012 ya había superado con creces el buen nivel de producción que tenía antes de 2002. En los años posteriores a la crisis la edificación en la famosa ciudad balnearia de Punta de Este y la costa sur de Montevideo ha tenido un gran dinamismo y han atraído tanto a inversores locales como internacionales. Sin embargo, esta recuperación económica también trajo un aumento importante en el nivel de precios de las viviendas, ya que el valor del metro cuadrado de uso habitacional se duplicó en dicho período. El costo de la construcción también se disparó, principalmente por el costo de la mano de obra, ya que el salario real pagado en el sector aumentó a la par del resto de la economía.

Con relación a la construcción de viviendas en Montevideo, en el año 2011 llegó a su nivel récord histórico con 270.000 metros cuadrados construidos (Uruguay XXI, 2014).

Cuadro 1: Precio de la vivienda y costo de construcción



Fuente: Uruguay XXI en base al INE, 2014. Nota: A la izquierda se observa el precio promedio de las compraventas de vivienda en propiedad horizontal en Montevideo (en USD/m²). A la derecha se observa la evolución del costo de la construcción en términos reales, medido a través del Índice del Costo de la Construcción (ICC).

Como es sabido, la construcción suele ser una actividad procíclica que está muy relacionada con el nivel y el estado general de la economía, por lo tanto, era de esperar un comportamiento como el observado. La economía nacional superó la crisis y creció a tasas importantes, y junto con esto la construcción se expandió de manera notable. Ahora bien, es fundamental dejar en claro este concepto: la política de exoneraciones tributarias aquí estudiada se comenzó a aplicar en un contexto de importante crecimiento económico y bonanza, o como los economistas denominan, en la fase expansiva del ciclo económico. Esto se registró puntualmente en el año 2011, cuando la actividad de la construcción llegaba a un máximo histórico para Montevideo.

Sin embargo, pese a este notable crecimiento en la última década, todavía existen importantes problemas habitacionales en el Uruguay, y una parte de la población aún no logra acceder a una vivienda digna. Este es uno de los principales motivos para la aplicación de la presente política. El Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) señala que “en los últimos 15 años el parque habitacional ha crecido en forma muy importante, aunque esta tendencia dista de brindar un panorama optimista para superar el déficit habitacional. Los mayores incrementos han sido de viviendas que probablemente no están disponibles para las familias que no acceden a una solución habitacional adecuada” (MIDES, 2013). Esta misma institución estimó que en el año 2011 existían 165.000 personas que vivían en asentamientos irregulares en el Uruguay, muchos de los cuales se ubican en Montevideo.

Todo esto denota una realidad que se repite constantemente en América Latina: los habitantes de menores ingresos no llegan a ser atendidos por el mercado privado de vivienda, que prefiere otorgar soluciones habitacionales enfocadas a las poblaciones de mayores ingresos.

Existen diversas definiciones de déficit habitacional, algunas más amplias que otras. Sin entrar en detalle y solo como referencia, el MVOTMA estimó un déficit habitacional para Montevideo del 4,5% del stock total de viviendas existentes en el año 2011 (MIDES, 2013).

Por último y para contextualizar la situación nacional dentro de América Latina, se observa que el BID (2011) ubica a Uruguay en una posición de privilegio en la región. Le otorga el tercer

lugar en lo que refiere a déficit de viviendas urbanas, y solo peor que Chile y Costa Rica (BID, 2011).

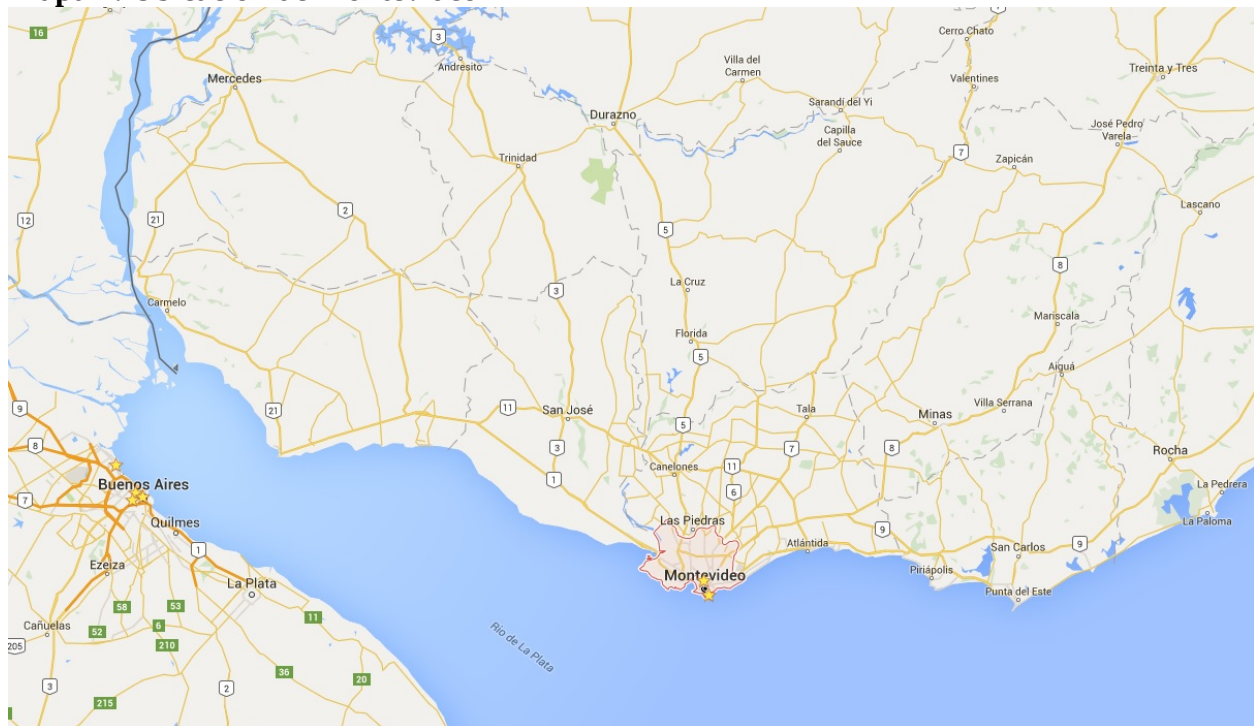
Caracterización de Montevideo

Comprender algunas características fundamentales y la forma en que se estructura la ciudad de Montevideo resulta fundamental para poder entender el diseño y el impacto de la política en análisis. Además, algunas de sus características y dinámicas territoriales se repiten en gran parte de las urbes latinoamericanas, por lo que conocerlas se presenta como algo imprescindible para estudiar una posible aplicación o adecuación de la política en otras ciudades de América Latina.

La ciudad de Montevideo está ubicada al sur del Uruguay a orillas del Río de la Plata. Es la ciudad más importante del país y capital nacional. Se encuentra en el departamento homónimo, y al ser la única ciudad dentro del mismo y ocupar una gran parte de su territorio, se suele hablar de “ciudad de Montevideo” o “departamento de Montevideo” como la misma cosa.

Técnicamente, el departamento tiene una extensión total de 530 km² y la zona urbana ocupa aproximadamente el 40% de dicha área, mientras el 60% restante es de naturaleza rural (IM, 2013). Según el Instituto Nacional de Estadística (INE), en el año 2011 el departamento de Montevideo tenía una población total de 1.319.000 habitantes, de los cuales 1.305.000 vivían en zonas urbanas y suburbanas. Esto quiere decir que el 99% de la población del departamento vive en la ciudad, y apenas 14.000 habitan en zonas rurales (INE, 2011).

Mapa 1: Ubicación de Montevideo



Fuente: Google Maps. Nota: En rojo se marca el contorno del Departamento de Montevideo.

Al describir la dimensión poblacional de Montevideo, y especialmente a la hora de estudiar una política de vivienda, hay que resaltar un elemento clave que diferencia a esta ciudad de la

mayoría de las metrópolis y capitales nacionales de América Latina. Montevideo no presenta crecimiento en su población, más bien al contrario, en los últimos años ha perdido habitantes que por diversos motivos han decidido radicarse en otras zonas del país.² Uruguay en su conjunto crece a tasas muy bajas en comparación con la región, un 0,19% anual entre 2004 y 2011, Montevideo en ese período tuvo una tasa de crecimiento negativa de 0,07%, lo que significó una pérdida de aproximadamente 6.900 habitantes (INE, 2011).

Sin embargo, cabe destacar que el efecto negativo de esta caída en el nivel de población sobre la demanda total de viviendas se ve compensado en parte por el hecho de que en Uruguay cada vez viven menos personas por hogar, por lo que se precisarían más viviendas para la misma cantidad de personas.³

Por lo tanto, se podría decir que Montevideo se presenta estable, sin crecimiento poblacional importante ni exponencial como otras ciudades latinoamericanas, con los conocidos impactos que esto tiene sobre la demanda de viviendas. Esto no es un fenómeno de los últimos años, pues ya el censo realizado en 2004 mostraba un Montevideo que perdía población en comparación con el año 1996. Y nada parece mostrar que esta tendencia vaya a cambiar en el corto o mediano plazo.

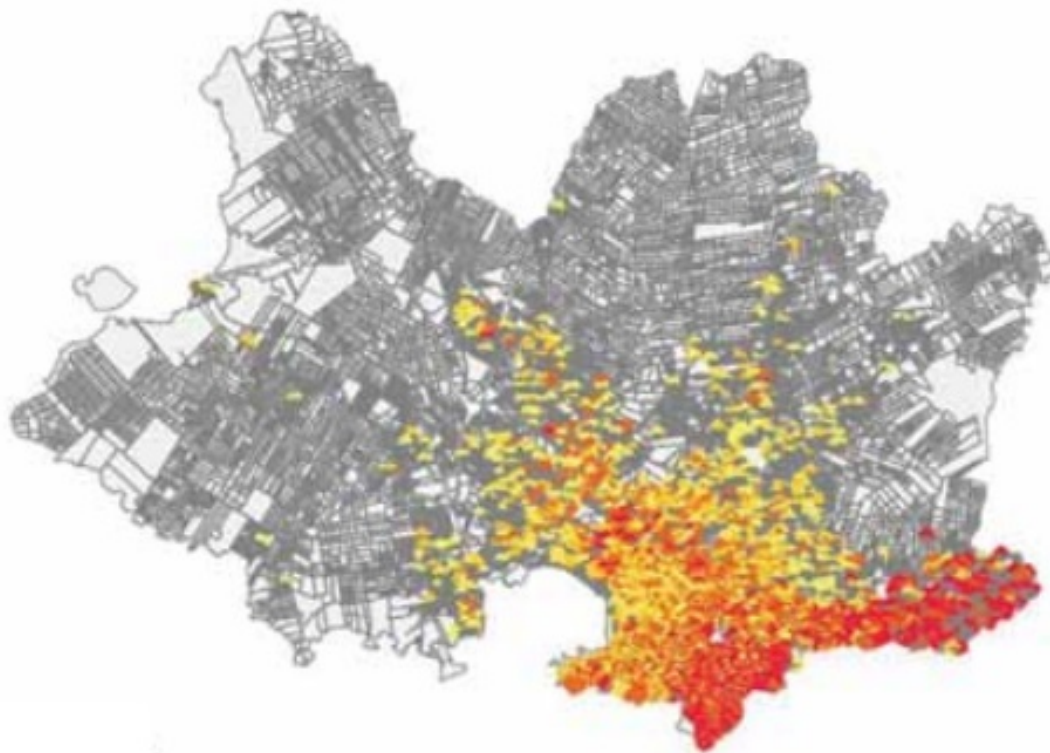
Otro elemento clave es la estructura de precios del mercado de la vivienda dentro de la ciudad. Como se observa en el mapa 2, los barrios más caros (en rojo) se ubican principalmente sobre la costa del Río de la Plata, en la zona sur y sureste, con la rambla⁴, el mar y las playas de arena blanca como grandes atractivos. Los precios del metro cuadrado de la vivienda en las zonas ubicadas al suroeste, centro y norte de la ciudad de Montevideo presentan en promedio precios bastante menores (en amarillo).

² La Ciudad de la Costa, que forma parte de la periferia de Montevideo hacia el este y está ubicada en el departamento de Canelones, y otras ciudades como la famosa Punta del Este (departamento de Maldonado) son de las zonas con mayor crecimiento poblacional.

³ En el año 1996 el promedio de personas por hogar particular era de 3,1 y en el año 2011 fue de 2,8.

⁴ Llamada “malecón” o “costanera” en otros países de América Latina

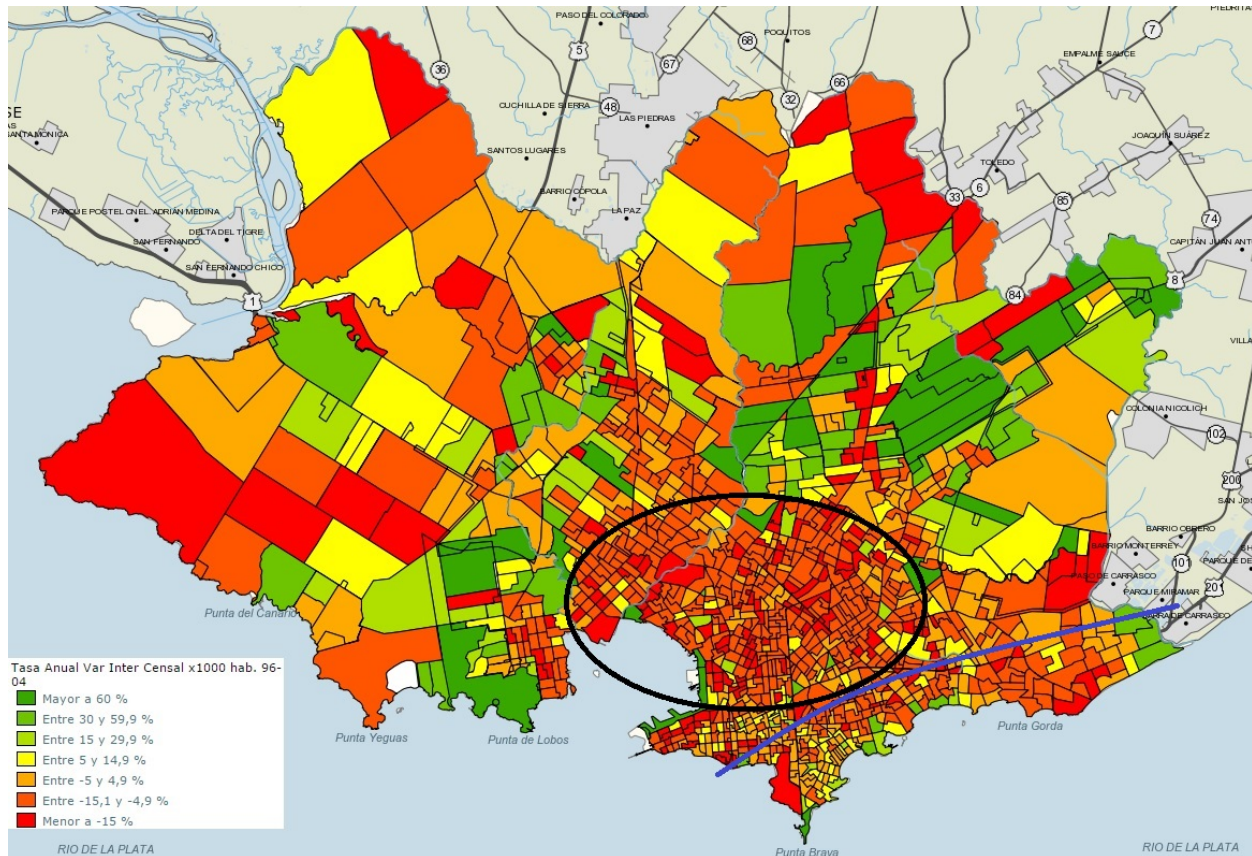
Mapa 2: Precio por m² de viviendas en propiedad horizontal



Fuente: ANV, 2013. Nota: En rojo las zonas más caras. Las zonas en blanco pertenecen a la zona rural del departamento de Montevideo.

Antes de la aplicación de la política, los caros barrios aledaños al Río de la Plata mantuvieron en promedio su cantidad de habitantes, mientras que los barrios centrales de Montevideo, con todos los servicios e infraestructuras necesarias para el buen vivir y más económicos que los primeros, perdían población rápidamente. Estos habían perdido su encanto, ya no atraían a nuevos vecinos, lo que, sumado a la ya mencionada pérdida de población a nivel general de la ciudad, generó una importante subutilización de barrios centrales totalmente equipados. La contracara de esto fue la expansión de la ciudad y su periferia, tanto dentro del departamento como en los departamentos aledaños de Canelones y San José. En el mapa 3 se observa la pérdida poblacional en las zonas centrales de la ciudad (círculo negro), mientras que en la costa la población se mantiene constante (curva azul) y en la periferia aumenta.

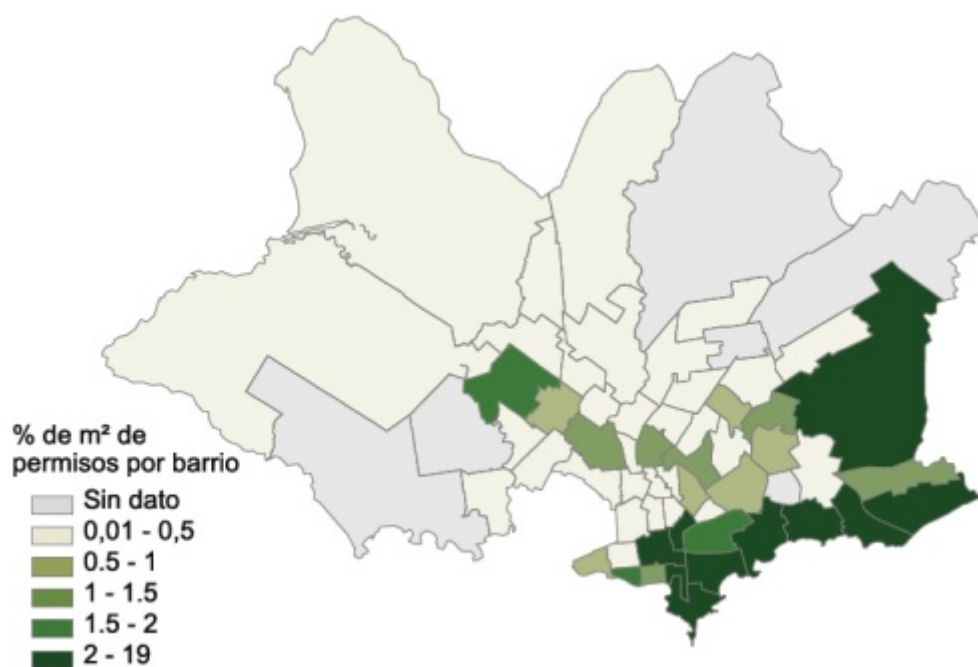
Mapa 3: Variación poblacional entre 1996 y 2004



Fuente: INE y sistema de información territorial de la Intendencia de Montevideo. Nota: el óvalo negro destaca la zona central de la ciudad y la curva azul los barrios costeros más deseados para la residencia. La periferia son las zonas al norte, noreste y noroeste de la zona central.

Ahora bien, esta dinámica poblacional no parece estar alineada con la construcción de viviendas nuevas, pues estas no se edifican en las zonas hacia donde se desplazan los habitantes. En el mapa 4 se grafican los permisos de construcción otorgados por la IM en 2011, donde se ve claramente que los empresarios de la construcción prefirieron construir sobre la costa, donde los precios de venta de los inmuebles son más elevados. Históricamente han querido construir aquí, donde reside la gente de mayores ingresos, y parecen reacios a cambiar su postura. Es un negocio que siempre ha dado rédito.

Mapa 4: Porcentaje de m² otorgados en permisos de construcción por barrio en 2011



Fuente: ANV, 2013 (en base a la Intendencia de Montevideo).

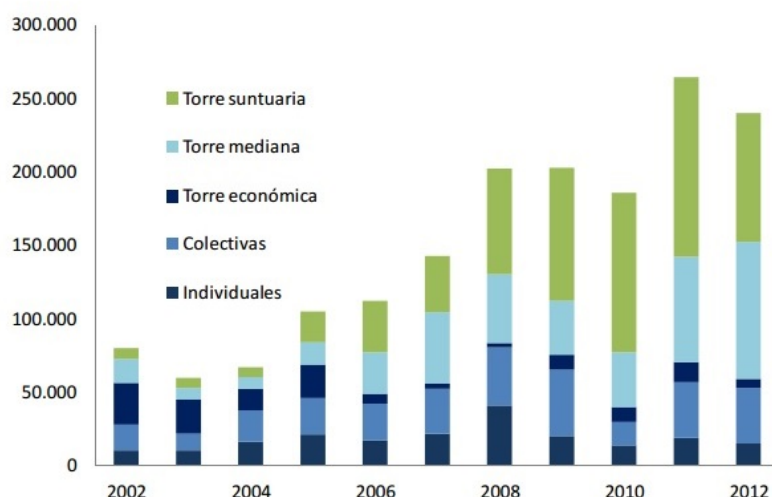
Para finalizar este análisis, veamos la evolución de la superficie construida en Montevideo por tipo de vivienda. En el cuadro 2 se pueden identificar varias cuestiones relevantes. Por un lado, Montevideo llegó en 2011 a un máximo en el nivel de construcción de vivienda, próximo a los 270.000 m². Pero lo más interesante es el notable aumento de los edificios en altura de tipo “suntuarios” en los últimos años. Estas soluciones habitacionales, de máxima calidad, pasaron de tener una participación mínima en el periodo entre 2002 y 2004, a tener entre un tercio y la mitad de los metros cuadrados construidos en 2010 y 2012.

Esto está estrechamente vinculado con lo descrito anteriormente, pues estas torres de máxima calidad son las que se ubican en los barrios costeros, los más deseados y caros. En toda esta área la población total no aumenta, y aunque la reducción del número de habitantes promedio por hogar pueda provocar un aumento en la demanda de viviendas, esta demanda jamás se podría aproximar al nivel de oferta.

Es posible que el deseo de muchos montevideanos sea vivir ahí y ocupar estas nuevas viviendas, pero los precios son prohibitivos inclusive en épocas de bonanza económica, como ha sido la última década.

El aumento de la cantidad de viviendas no correspondido por un aumento poblacional se ve reflejado en un incremento de inmuebles vacantes en la zona costera, realidad que se presenta cada vez con mayor intensidad y que ya fue advertido por académicos y legisladores. La oferta y la demanda están desfasadas.

Cuadro 2: Superficie construida en Montevideo por tipo de vivienda (m²)



Fuente: Uruguay XXI, 2014 en base al INE.

Había que alejar a los inversores y constructores de la costa, y acercarlos a la demanda real a precios más accesibles en el centro de la ciudad. Pero la fuerza de la rambla y del mar, al menos en Montevideo, parece ser muy difícil de contrarrestar.

La política

Puesta en marcha

Dada la situación existente, brevemente descrita en la sección anterior, y dentro del marco de políticas habitacionales del MVOTMA, esta institución afirma dentro de su Plan Quinquenal de Vivienda 2010 - 2014 que buscará promover la inversión privada en viviendas de interés social: “en el presente quinquenio, se realizará además un apoyo a la inversión en vivienda de interés social. Para ello, se establecerán beneficios tributarios a la inversión privada con el objetivo de aumentar la oferta de vivienda destinada a sectores de ingresos medios y medios-bajos. El destino de dichas viviendas será la venta o alquiler. La ANV brindará el asesoramiento necesario”.

Esto se ve reflejado en el lineamiento estratégico número seis de dicho plan, denominado “Política de incentivo a la inversión privada en vivienda de interés social”, cuyo objetivo es “desarrollar instrumentos de participación de capitales privados en vivienda de interés social, destinada tanto a renta como a venta a través de créditos hipotecarios” (MVOTMA, 2010).

En esta línea, en agosto de 2011 se promulgó la Ley Nacional 18795, que concreta este lineamiento estratégico del Plan Quinquenal de Vivienda. La ley se elaboró en consulta con el sector privado, el cual colaboró de manera importante con su creación. Esto refleja una

cooperación por parte de los actores públicos y privados, además de transparencia, apertura y fortaleza institucional por parte de los primeros.

Dos meses más tarde se promulgó el Decreto 355 (norma jurídica de menor rango), que reglamenta dicha ley y profundiza y define algunas cuestiones básicas. La legislación le dio el nombre de “Ley de Promoción de la Vivienda de Interés Social”, lo cual es un detalle importante, como se verá más adelante.

Junto con este decreto, el MVOTMA aprobó el “Reglamento de Promoción de la Vivienda de Interés social” mediante la Resolución Ministerial 1057, a través de la cual se establecieron algunos elementos y condiciones que aún no estaban definidas en la ley VIS y el decreto mencionado.

A continuación, se presenta un cuadro guía con las normas jurídicas relevantes, fechas y una breve descripción, para facilitar la comprensión del desarrollo de la política.

Cuadro 3: Normas jurídicas relevantes

Tipo de norma jurídica	Numero	Fecha	Descripción
Ley	18.795	Agosto 2011	Ley que origina la política aquí estudiada
Decreto	355/11	Octubre 2011	Decreto que reglamenta la ley.
Resolución	1057/2011	Octubre 2011	Reglamento de Promoción de la vivienda de interes social.
Decreto	156/14	Mayo 2014	Decreto que modica ajustando el decreto 355/11
Resolución	636/2014	Junio 2014	Reglamento que sustituye al reglamento anterior

Fuente: elaboración propia en base a ANV y MVOTMA

Como lo señala el capítulo primero de dicha ley, otorga beneficios tributarios a los proyectos de inversión asociados a la construcción, refacción, ampliación o reciclaje de inmuebles destinados a ser VIS, ya sea como arrendamiento o venta. Esto implicó que el sector privado de la construcción y otros relacionados, conocedores de las dinámicas del mercado, apoyaran fuertemente la política. Con la alineación los distintos actores, la legislación se implementó con celeridad y sin resistencias por parte de actores privados y públicos en general. ¿Qué empresa privada se opondría a exoneraciones tributarias en el mercado que participa? ¿Qué grupo social estaría en contra del noble objetivo de facilitar la construcción de viviendas de interés social para las familias de menores ingresos? Aparentemente nadie.

Objetivos y funcionamiento esperado

La Ley de Promoción de la Vivienda de Interés Social N.º 18.795 establece en su artículo tercero los cinco objetivos específicos de la política, los cuales se transcriben a continuación:

- I. “Amplíen significativamente la cantidad de viviendas de interés social disponibles destinadas a la venta, arrendamiento, o arrendamiento con opción a compra y, en el caso de las cooperativas, al uso y goce de los socios cooperativistas.
- II. Faciliten el acceso a la vivienda de los sectores socioeconómicos bajos, medios-bajos y medios de la población.
- III. Contribuyan a la integración social y al mejor aprovechamiento de los servicios de infraestructura ya instalados.

- IV. Mejoren las condiciones de financiamiento y garantía para la adquisición, el arrendamiento o el arrendamiento con opción a compra de viviendas de interés social.
- V. Fomenten la innovación tecnológica en materia de construcción edilicia”.

Como ya se mencionó, la ley establece incentivos tributarios a los proyectos de inversión de construcción, refacción, ampliación y reciclaje de inmuebles con destino a VIS, ya sea que estos se destinen a arrendamiento (alquiler), enajenación (compraventa) u arrendamiento con opción de compra. Más adelante se aborda cómo la gran mayoría de los proyectos que se adhirieron a esta política fueron del primer tipo, es decir, los de construcción de vivienda nueva. Esto era de esperarse debido a los elevados montos impositivos que este tipo de obra podía exonerar en comparación al resto de las opciones de inversión (refacción, reciclaje o ampliación).

Estos incentivos económicos están claramente establecidos en el artículo cuarto de la ley, e implican la exoneración de una gran gama impuestos nacionales, como son: el impuesto a las rentas de actividades económicas (IRAE), impuesto al patrimonio (IP) impuesto al valor agregado (IVA), y el impuesto a las transmisiones patrimoniales (ITP). La lógica esperada a través de esta exoneración impositiva es simple: que las VIS lleguen a la población objetivo a precios inferiores, ya sea a través de compra o del alquiler de los inmuebles. Como está largamente demostrado en la literatura económica, establecer un subsidio o una exoneración impositiva en un mercado específico genera que se produzca y comercialice una mayor cantidad de unidades y a un precio menor. Estos cambios en las cantidades y los precios dependerán de las elasticidades de la oferta y la demanda de vivienda, que son específicas de cada mercado. En este caso la demanda esperada provendría de las clases sociales bajas y medias-bajas, mientras que la oferta sería provista por las empresas a cargo del negocio inmobiliario. Como es sabido, el mercado inmobiliario es un mercado muy particular, y lejos de presentar características de competencia perfecta, se asemeja más bien a un mercado en competencia monopolística⁵. Más allá de estas consideraciones, la dinámica esperada a través de las exoneraciones impositivas se mantiene: reducción de precios, aumento de cantidades, y, por ende, mejor acceso de las familias de menores ingresos a una VIS. Cuando se analicen las consecuencias de este instrumento se profundizarán estas cuestiones.

Por otra parte, en el artículo 7 la ley VIS creó el Fondo de Garantía de Créditos Hipotecarios (FGCH), administrado por la ANV, que permite garantizar parcialmente los créditos hipotecarios concedidos por los bancos de plaza a personas naturales que compren una VIS, cuando ésta sea su única vivienda. Esta herramienta busca fortalecer la demanda a través de un acceso más fluido al crédito hipotecario por parte de familias, ya que permite reducir el ahorro previo que necesitan para solicitar el préstamo. A pesar de que este instrumento fue creado por la misma ley VIS, es una herramienta diferente e independiente del instrumento de promoción acá estudiado, aunque se lo pueda considerar como complementario dentro del esquema general de políticas de vivienda que tiene el gobierno. Además, su impacto es muy menor, habiéndose otorgado a diciembre de 2014 solo 421 coberturas a través de este⁶. Por todo esto, no será analizado en este documento.

⁵ Concepto principalmente desarrollado por Edward Chamberlin y Joan Robinson en la década de 1930

⁶ Para ver la regulación completa del mismo ver el decreto 95/012

Para volver a los objetivos establecidos por la ley VIS y descritos arriba, se observa que algunos están estrechamente relacionados e incluso se derivan de otros. Por ejemplo, al mejorar las condiciones de financiamiento y garantía para la adquisición de VIS (objetivo IV), es de esperar que se facilite el acceso a la vivienda de los sectores bajos y medios-bajos (objetivo II). Con el fin de facilitar el análisis y el estudio de las consecuencias de esta política, se definirán aquí dos objetivos generales derivados de los cinco definidos por la ley.

Por un lado, se agruparán los objetivos I, II y IV que buscan facilitar el acceso a la VIS por parte de los sectores bajos y medios-bajos. Desde el punto de vista de la oferta, buscan aumentar la cantidad de VIS disponibles para arrendamiento o compra por parte de la población con menos recursos. Desde el punto de vista de la demanda, su intención es que dicho grupo mejore su capacidad de financiamiento y acceso al crédito inmobiliario. De esta manera, se logra que la oferta y la demanda se “acerquen”, lo que logra que más personas puedan acceder a una vivienda digna. Este es el objetivo habitacional.

Por otro lado, el objetivo III tiene una visión no tanto de acceso a la vivienda, sino de índole territorial. Busca renovar muchos de los barrios centrales de Montevideo que se habían deteriorado, habían perdido su atractivo, lo que había disminuido su población como ya se destacó en la sección anterior. Estos barrios totalmente servidos de infraestructuras y servicios habían entrado en una dinámica negativa y no atraían inversión privada en vivienda, la que se orientaba hacia los barrios costeros y zonas periféricas. Este objetivo refleja entonces la intención de revertir este fenómeno para evitar los ya conocidos costos de la expansión desmesurada de una ciudad, como son el aumento del tiempo y costo del transporte, subutilización de infraestructura ya instalada, costo de instalación y mantenimiento de infraestructura adicional, pérdida de suelo rural productivo, etc. Este es el objetivo territorial.

El objetivo V no es relevante para el presente estudio y por lo tanto no será analizado⁷.

De esta manera se agruparán los cinco objetivos señalados por la política en dos objetivos generales:

- Habitacional: Facilitar el acceso a la vivienda de los sectores sociales bajos y medios-bajos, ya sea a través del alquiler o compra.
- Territorial: Redireccionar la inversión privada en vivienda hacia barrios con infraestructura y servicios pero que están en declive y con pérdida de población.

Para cumplir con estos dos objetivos, la política define con precisión el concepto de VIS⁸ y establece en qué parte de la ciudad se pueden ubicar.

Definición de Vivienda de Interés Social (VIS) y su ubicación

En su artículo primero, la ley VIS declara de interés nacional la mejora de las condiciones de acceso a la vivienda de interés social, entendida de acuerdo con la ley 13738 de diciembre de

⁷ Es un objetivo secundario dentro de esta política y no ha obtenido resultados significativos.

⁸ Notar que la definición de “Vivienda de Interés Social” (VIS) varía considerablemente entre los distintos países de América Latina.

1968, conocida en Uruguay como la “ley de vivienda”. Su artículo 26 establece que son viviendas de interés social aquellas viviendas definidas por esta misma ley como “económicas” o “medias”.

Las viviendas económicas las define como aquellas que satisfacen el mínimo habitacional de una familia, y cuya área habitable es mayor a 32 m² y menor a determinado metraje de acuerdo con la cantidad de dormitorios que precise la familia, según su composición y cantidad de integrantes⁹. Por ejemplo, en el caso de una familia que necesite un único dormitorio (un matrimonio sin hijos), el metraje máximo es de 40 m². Luego se le otorgan 15 m² por cada dormitorio extra.

Las viviendas medias son las que tienen un mayor metraje, pero hasta 50 m² en el caso de que la familia requiera solo un dormitorio, y hasta 19 m² extra por cada dormitorio adicional requerido. A su vez, para ambos casos se establece que la reglamentación podrá fijar valores máximos del costo de la construcción, los que no deben ser superados para que las viviendas puedan ser catalogadas como VIS.

Con estas restricciones, la antigua ley de vivienda define qué es una VIS y excluye todas las soluciones habitacionales que no cumplen con las mencionadas características, a las que clasifica como “confortables” o “suntuarias”. De esta manera, el metraje construido y el costo de la obra se transforman en las variables clave para saber si una vivienda puede ser incluida dentro de la categoría de VIS.

El decreto 355 reglamentario de la ley VIS profundiza esta cuestión, y establece varias limitaciones para que los proyectos privados de inversión en VIS puedan ser beneficiarios de la política de promoción y sus exoneraciones tributarias. Por un lado, restringe el tamaño máximo de la vivienda hasta 107 m², siempre de acuerdo con la cantidad de dormitorios como se comentó anteriormente. También limita la cantidad de viviendas que puede tener un proyecto de obra nueva (o reciclaje o refacción), a un mínimo de dos y un máximo de 100 unidades. Esto resulta clave, pues así se definió excluir de los beneficios a las soluciones habitacionales individuales o comunes (es decir, una vivienda única en el inmueble), a favor de soluciones en régimen de propiedad horizontal (varias viviendas por inmueble) como edificios en altura, bloques habitacionales, cooperativas de vivienda, etc.

Cuadro 4: Límites a las VIS y proyectos

Dormitorios	1	2	3	4
Áreas habitables mínimas (m ²)	32	44	56	68
Áreas habitables máximas (m ²)	50	69	88	107
Solo proyectos que generen entre 2 y 100 viviendas				

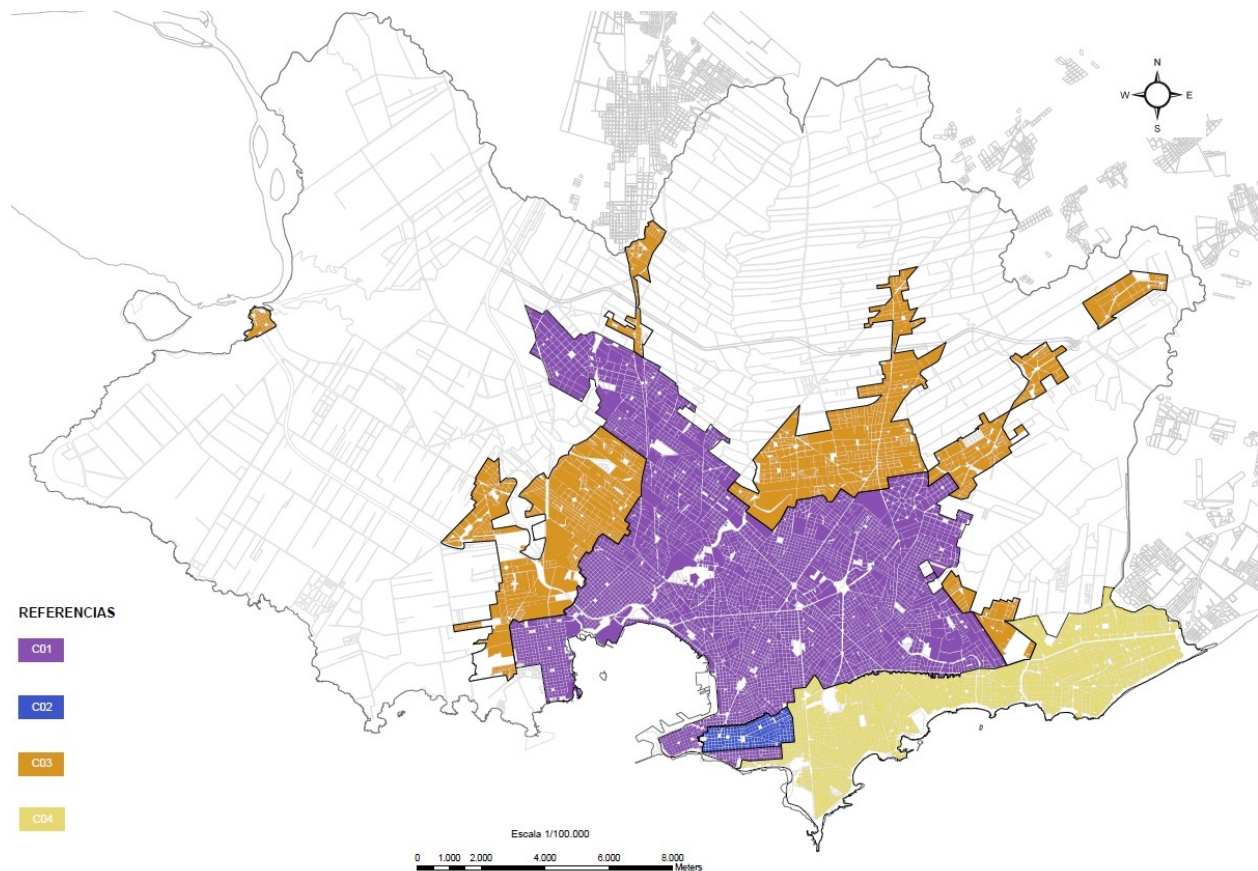
Fuente: elaboración propia en base a decreto 355/11 y resolución 1057/2011

⁹ El “mínimo habitacional” se entiende como las condiciones básicas que debe reunir una vivienda, como disponer de un cuarto de baño, una cocina, acceso al agua potable, aislación térmica, calidad de los pisos, muros y techos, etc. Para más información, ver el artículo 18 de la mencionada ley. Para saber más sobre la cantidad de dormitorios permitidos según la estructura familiar, ver el artículo 14.

El mismo decreto finalmente condiciona su ubicación a zonas urbanas con infraestructura ya instalada, y no en barrios o localidades balnearias o de temporada. A su vez, el reglamento 1057 profundiza la cuestión de la territorialidad de la política, y establece cuatro zonas específicas para su aplicación en la ciudad de Montevideo:

- Zonas 1 y 2: área sin tope de precio para la construcción de obra nueva, refacción, reciclaje y ampliación.
- Zona 3: área sin tope de precio para refacción, reciclaje y ampliación.
- Zona 4: área con tope de precio para refacción, reciclaje y ampliación.

Mapa 5: Zonas de aplicación de la ley VIS en Montevideo



Fuente: Intendencia de Montevideo, 2011.

Al observar el mapa 4 y la regulación específica de cada zona, se puede comprender claramente el espíritu territorial de la política. Por un lado, en la zona 1 (violeta) y zona 2 (azul), que en la sección anterior se denominaron “centrales”, se promueve la inversión en todo tipo de acciones que generen VIS, lo que incluye la obra nueva. No se establecen topes de precios para la enajenación de las viviendas, lo que busca motivar la inversión de privados para que puedan vender las viviendas construidas al precio que les ofrezca el mercado. Se debe recordar que estas áreas están totalmente habilitadas con servicios y tenían los mayores niveles referidos a pérdida de población. La diferencia entre estas dos zonas tiene relación con los beneficios tributarios

referidos al arrendamiento, lo cual es algo absolutamente menor y, por lo tanto, se pueden considerar como una misma zona homogénea.

La zona 3 (naranja) representa fundamentalmente el área periférica de Montevideo, hacia donde se expande la ciudad, y a pesar de que tiene cierto grado de urbanización, los servicios e infraestructura no son completos y no tienen la misma calidad que en zonas centrales. Aquí se permiten acciones de remodelación, ampliación y refacción, pero no de obra nueva. Con esto se busca mejorar y consolidar las viviendas ya existentes, que tienen los peores índices de habitabilidad de Montevideo, y mejorar la calidad y los materiales de estas. Pero a su vez se excluye la posibilidad de construir nuevas soluciones habitacionales, para no favorecer la expansión de la ciudad con la edificación de nuevas residencias en esta área. Tampoco se establece tope de precios para la venta.

Finalmente, la zona 4 (amarilla) es la zona costera, la más deseada por los montevideanos y, en consecuencia, donde los precios de la vivienda presentan los niveles más elevados. Como se comentó anteriormente, la evolución poblacional de esta zona es mixta, pues algunos barrios ganan población, otros la mantienen, y algunos la pierden. Los servicios e infraestructura son completos y de muy buena calidad. Aquí tampoco se permiten proyectos de obra nueva, sólo refacción, ampliación y remodelación, y se establecen topes de precios para las compraventas. Esta es la zona preferida y con mayor desarrollo de la ciudad de Montevideo, a la cual se quiere excluir de los principales beneficios de esta política. Esto se logró a través de las definiciones de la política, pues como se verá en el siguiente capítulo, su impacto en esta área fue marginal.

De esta manera se puede observar claramente el objetivo territorial de la política de promoción de viviendas de interés social. Este es, por un lado, limitar la expansión urbana y el crecimiento de la periferia, pero mejorar su calidad habitacional a través de refacción, reciclaje o ampliación (zona 3). Únicamente el área central de Montevideo (zonas 1 y 2) recibe exoneraciones fiscales a la obra nueva, por lo que acapara la mayoría de la inversión privada. Con el aumento en la cantidad y variedad de edificios en altura y otras soluciones habitacionales compartidas ofrecidas en estas zonas, se espera revitalizarlas y bajar los precios, para así evitar la fuga de residentes y generar una dinámica positiva. La pudiente zona costera queda excluida de los principales incentivos de la política, pues al Estado no le interesa subvencionar la vivienda en la zona de mayor riqueza y atractivo de Montevideo.

El reglamento no establece zonas diferenciadas para el resto de las ciudades del país, sino que permite la promoción de todas las acciones sobre el stock de vivienda (obra nueva, refacción, reciclaje y ampliación), pero fija precios máximos para la venta de los inmuebles generados por los proyectos de inversión promovidos. Se debe recordar que la política excluye a las ciudades donde predomina el uso de las viviendas de temporada (viviendas para uso recreativo, descanso, vacaciones).

La lógica asumida por la política para la aplicación de estos límites de precios es la siguiente: en la ciudad de Montevideo no se precisa establecer topes en las zonas que se quieren promover pues existe una gran cantidad de empresas constructoras y proyectos de inversión que compiten entre ellos, por lo que la libre competencia en el mercado regula el precio. En el resto del país las

ciudades son de menor tamaño y la oferta y demanda no están atomizadas, por lo que la competencia no es muy fuerte y se deben establecer topes para controlar los precios de venta.

Como ya se comentó, solo se analizará el resultado de la política para la ciudad de Montevideo, principalmente porque esta concentra el 70% de las VIS promovidas a junio de 2015 (ANV, 2015). Dicho porcentaje equivale a 5.710 unidades, lo que deja solamente 2.400 soluciones habitacionales para el resto de las ciudades del país. Por lo tanto, en estas últimas no se dispone de un número suficientes de observaciones que permitan analizar la política. Además, Montevideo es la única ciudad que tiene zonas diferenciadas de aplicación, por lo que el efecto territorial de la política y el cambio en el accionar privado en la localización de los proyectos de VIS solo puede ser estudiado para este caso.

Se puede decir entonces que el segundo objetivo de la política señalado anteriormente, el objetivo territorial, solo está presente para el caso de la ciudad capital. Es más, se puede afirmar que esta política como tantas otras, es centralista, pues nace y es pensada para la capital nacional, y su expansión al resto del país se hace para generar una imagen integradora no excluyente y políticamente correcta. El esfuerzo de la renuncia fiscal es a nivel nacional porque lo realiza el gobierno central, por lo tanto, sería difícil que solo una ciudad se apropiara de todos sus beneficios.

Evaluación del instrumento

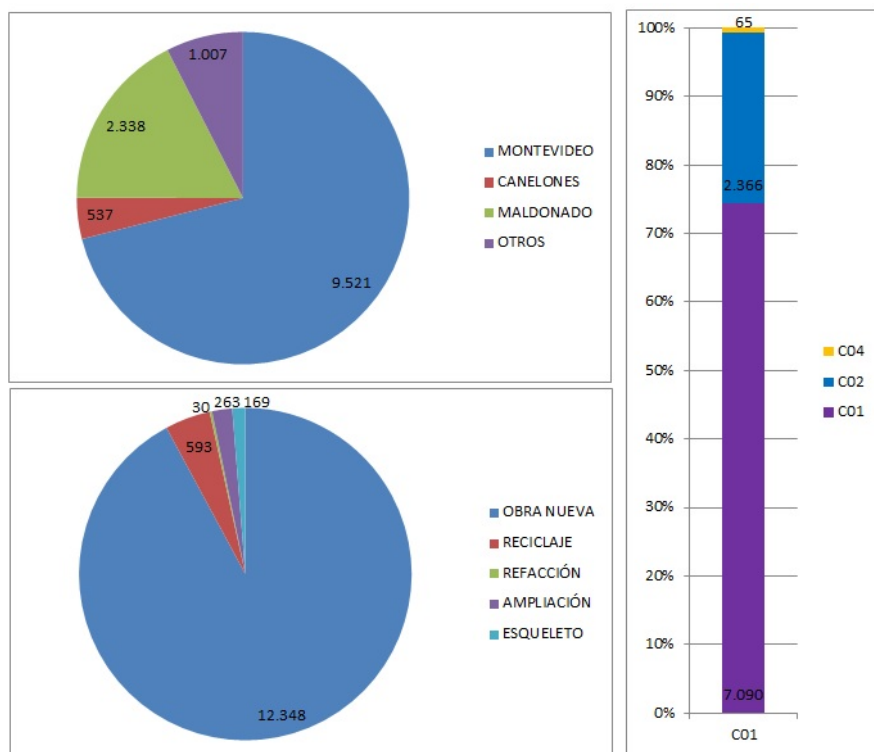
Primeros resultados

A enero del año 2016 y luego de cuatro años de aplicación de la política, en todo el país 427 proyectos presentados por privados habían sido promovidos, lo que equivale a un total de 13.403 VIS. El 71% de estas, es decir, 9.521 viviendas, se ubican en la ciudad de Montevideo, un 17% en Maldonado, y un 12% en ciudades de otros departamentos.

Del total de proyectos aprobados, el 74% implicaron obra nueva, el 22% reciclaje, y solo el 4% refacción o ampliación¹⁰. A su vez, los proyectos de obra nueva acumulan a la fecha el 92% de las VIS promovidas, lo que implica que en promedio estos proyectos generan muchas más VIS que el resto. Esto era esperable, pues los proyectos que implican obras nuevas, desde cero y sin construcciones previas, suelen implicar edificios en altura o bloques habitacionales que generan muchas más viviendas que los proyectos alternativos mencionados. Como se observa en los cuadros 5 y 6, los porcentajes de proyectos y viviendas por tipo de obra a nivel nacional se mantienen cuando se analiza exclusivamente la ciudad de Montevideo.

¹⁰ Aquí también se incluye el tipo de obra denominada “esqueleto”, que refiere a obras con cimientos, muros, etc., pero que se encuentran inconclusas y paralizadas. Fueron incluidas en la política por el artículo 14 de la resolución 1057.

Cuadro 5: Cantidad de viviendas de interés social promovidas



Fuente: Elaboración propia en base a ANV. Nota: Cantidad de VIS por Departamento, tipo de proyecto y zona de Montevideo.

Cuadro 6: Proyectos y viviendas de interés social promovidos

TOTAL PAÍS

TIPO DE OBRA	PROYECTOS		VIVIENDAS	
OBRA NUEVA	317	74,24%	12.348	92,13%
RECICLAJE	93	21,78%	593	4,42%
REFACCIÓN	4	0,94%	30	0,22%
AMPLIACIÓN	7	1,64%	263	1,96%
ESQUELETO	6	1,41%	169	1,26%
TOTAL	427	100,00%	13.403	100,00%

DEPART.	PROYECTOS		VIVIENDAS	
MONTEVIDEO	298	69,79%	9.521	71,04%
CANELONES	39	9,13%	537	4,01%
MALDONADO	41	9,60%	2.338	17,44%
OTROS	49	11,48%	1.007	7,51%
TOTAL	427	100,00%	13.403	100,00%

MONTEVIDEO

TIPO DE OBRA	PROYECTOS		VIVIENDAS	
OBRA NUEVA	195	65,44%	8.543	89,73%
RECICLAJE	89	29,87%	562	5,90%
REFACCIÓN	4	1,34%	30	0,32%
AMPLIACIÓN	6	2,01%	259	2,72%
ESQUELETO	4	1,34%	127	1,33%
TOTAL	298	100,00%	9.521	100,00%

ZONA	PROYECTOS		VIVIENDAS	
C01	205	74,28%	7.090	74,47%
C02	64	23,19%	2.366	24,85%
C03	0	0,00%	0	0,00%
C04	7	2,54%	65	0,68%
TOTAL	276	100,00%	9.521	100,00%

Fuente: elaboración propia en base a reportes de la ANV

Considerando los montos impositivos exonerados a los proyectos privados de inversión según detalla la ANV, una primera aproximación muestra que la exoneración tributaria total ha sido de 6.813.995.009 unidades indexadas, que equivale aproximadamente a USD 710 millones¹¹. Esta

¹¹ Según cotizaciones de febrero de 2016, unidad indexada (UI) = 3,23 pesos uruguayos, dólar americano = 31 pesos uruguayos. Se puede realizar una aproximación más precisa si se considera la evolución de la UI y el peso uruguayo para dicho período, pero las conclusiones son las mismas. Las exoneraciones tributarias obtenidas por cada proyecto pueden verse en la página web de la ANV.

cifra representa un esfuerzo fiscal para nada menor en un pequeño país como Uruguay, con una población total próxima a los 3,4 millones de habitantes. Como referencia, el presupuesto total del MVOTMA para el año 2015 fue de 190 millones de dólares.¹²

Dentro de Montevideo, las zonas céntricas 1 y 2 efectivamente lograron atraer la mayor cantidad de inversiones privadas, y acumularon 269 proyectos por un total de 9.456 viviendas. Esto es casi la totalidad de los proyectos promovidos, pues la zona costera (zona 4) solamente atrajo 7 proyectos y la zona periférica (zona 3), ninguno. Esto se esperaba, pues como ya se comentó, las zonas centrales 1 y 2 eran las únicas que permitían la exoneración en obras nuevas, que eran los proyectos que más interesaban a privados. Se puede afirmar entonces que casi la totalidad del esfuerzo fiscal fue orientado a las áreas y barrios que la política buscaba promover. La no exoneración de obra nueva en otras zonas logró su cometido.

Un resultado menor en términos de renuncia fiscal, pero interesante desde el punto de vista socioeconómico, es lo que sucedió en las zonas 3 y 4. Estas zonas no se podían exonerar a los proyectos de viviendas nuevas. La zona 4, la más pudiente y que aglomera los barrios más caros de Montevideo, obtuvo la promoción de siete proyectos privados de ampliación, remodelación y reciclaje, mientras que la zona periférica 3 no tuvo ningún proyecto aprobado dentro de esta política. Esto puede parecer extraño pues en la zona 3 se aplica un mejor régimen de promoción que en la zona costera, ya que no existe un tope en el precio para la venta de los inmuebles generados. Sin embargo, la zona costera tuvo proyectos promovidos y la zona periférica no. Dos elementos pueden explicar este fenómeno. Por un lado, los proyectos de reciclaje, ampliación o refacción en la zona costera pueden involucrar una exoneración impositiva que amerite realizar el trámite ante la ANV, mientras que los proyectos similares en la zona 3 no sucede lo mismo. Se debe notar que los trámites para acceder a la exoneración impositiva llevan tiempo e implican el pago de honorarios profesionales. Por otro lado, la zona periférica presenta un grado de informalidad e irregularidad en la tenencia del suelo y la construcción, que muchas veces imposibilita la presentación de todos los documentos legales requeridos para acceder a los beneficios fiscales.

Cualquiera sea el caso, se constató una renuncia fiscal, aunque pequeña, para proyectos muy bien ubicados en la ciudad y que seguramente terminaron en manos de familias con un alto poder adquisitivo, mientras que la zona 3, donde viven familias de menores ingresos y las viviendas presentan bajos niveles de conservación y calidad de materiales, terminó excluida de la política y sus beneficios.

Hasta aquí se ha realizado una primera descripción de los resultados obtenidos hasta la fecha respecto de la cantidad de proyectos y viviendas de interés social promovidas en el marco de esta política, y las zonas más afectadas. Se profundizará ahora el análisis para ver si este instrumento logró cumplir con los objetivos que se planteó, y entender un poco más sobre la eficiencia de este.

Claro está que gran parte de los proyectos realizados y que fueron exonerados de impuestos por la presente política se hubiera realizado igual forma. Es decir, el régimen de promoción

¹² Estimación en dólares del presupuesto nacional 2015-2019. Disponible en www.cgn.gub.uy.

analizado compite con y desplaza a la inversión tradicional no promovida. Hay una enorme cantidad de viviendas de las mencionadas anteriormente que se hubiera construido de igual manera sin esta política, aunque tal vez en otras zonas y vendidas a otros precios, pero sin el esfuerzo fiscal del estado.

Se debe identificar variaciones en las tendencias que permitan analizar si efectivamente se cumplieron los objetivos que se proponía la política:

- Habitacional: Facilitar el acceso a la vivienda por parte de los sectores sociales bajos y medios-bajos, ya sea a través del alquiler o compra.
- Territorial: Redireccionar la inversión privada en vivienda hacia barrios con servicios e infraestructura, pero que están en declive y con pérdida de población.

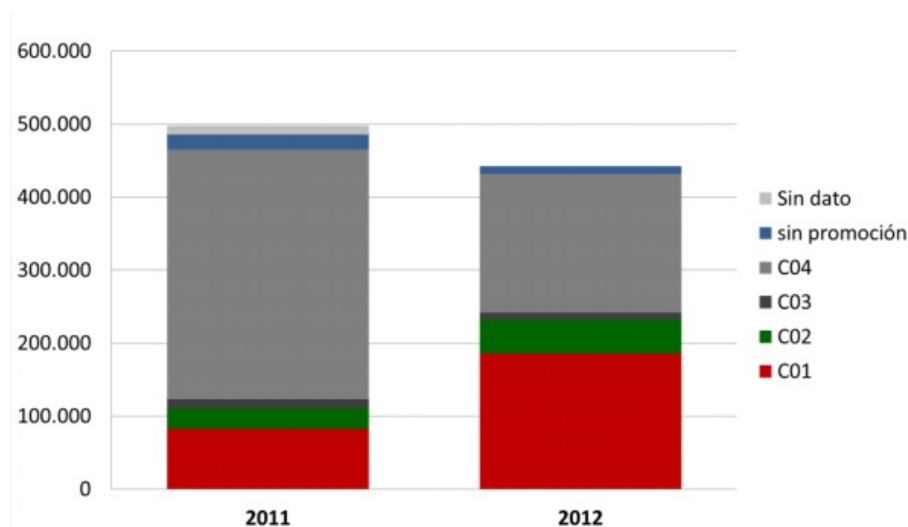
A continuación, se analizan los impactos de la política en el objetivo territorial.

En el año 2012, su primer año de aplicación¹³, el 17% de los metros cuadrados otorgados para construir vivienda en Montevideo estaba bajo la ley VIS. Sin embargo, el total de metros cuadrados otorgados disminuyó respecto del récord que había alcanzado en 2011. Esto no se puede atribuir a la política, pues existe una enorme cantidad de factores socioeconómicos que afectan la actividad de la construcción. Pero la realidad es que el número disminuyó, aunque posiblemente sin la política hubiera disminuido con mayor intensidad.

Lo que cambió notablemente es la localización de las nuevas obras y efectivamente, la aplicación de la ley favoreció el aumento de la construcción en los barrios centrales de Montevideo. La costa (zona 4) disminuyó su participación del 69% de los m² otorgados en el 2011 a un 43% en el 2012, mientras que los barrios centrales (zonas 1 y 2) aumentaron su participación de 23% a 53%. En estos últimos, uno de cada tres metros cuadrados otorgados por la intendencia está amparados en la política (ANV, 2013).

¹³ Aunque la ley VIS y su reglamentación fueron aprobadas en agosto y octubre del 2011 respectivamente, los primeros proyectos privados amparados datan de diciembre de dicho año.

Cuadro 7: Metro cuadrados otorgados en permisos de construcción por zona de la ley VIS

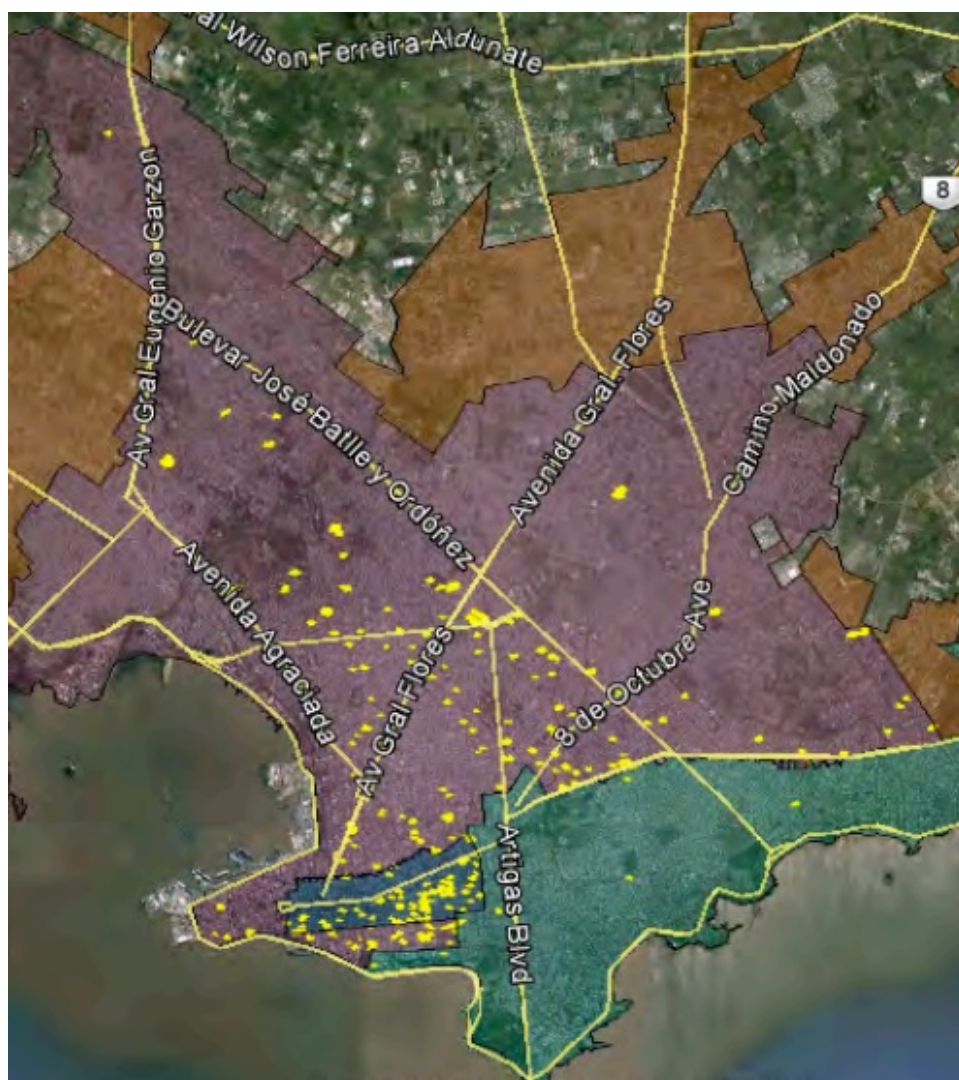


Fuente: Informe sobre el mercado inmobiliario. ANV, 2013.

Los primeros proyectos aprobados fueron en predios de las zonas 1 y 2 que en general estaban en el límite de la zona, es decir, próximos a la zona 4 costera. Los barrios elegidos fueron Cordón, Barrio Sur y Palermo. Los inversores privados esperaban obtener las exoneraciones fiscales de las zonas promovidas, pero no querían alejarse mucho de la zona costera históricamente atractiva. Los predios baldíos bien ubicados en estas zonas fueron los primeros adquiridos y desarrollados por inversores.

Los datos sugieren entonces la existencia de un *boom* locativo para el primer año de aplicación de la ley VIS. Luego de un tiempo, se comenzaron a presentar proyectos alejados de la zona costera, en el corazón de las áreas que se querían promocionar, y la proximidad a la zona costera perdió relevancia. Los grandes proyectos de torres en altura apreciaron más el hecho de encontrarse en cercanía a una vía principal de tránsito. Los predios baldíos disponibles disminuyeron en número y en área, por lo que muchas veces se recurrió a la compra de inmuebles con viviendas de bajo valor que fueron demolidas para construir desde los cimientos las nuevas soluciones de VIS.

Mapa 6: Localización de los proyectos de VIS promovidos por la política



Fuente: ANV, diciembre 2014.

Como se mencionó anteriormente, la ANV es la agencia gubernamental responsable de estudiar y promover los proyectos privados que solicitan ampararse dentro de esta política. Por lo tanto, es la institución que dispone de toda la información referida a estos, su ubicación y los precios a los que se venden las VIS. Lamentablemente, el último informe de mercado inmobiliario, que solía publicar periódicamente la ANV, data de diciembre del 2014.

Para avanzar en el análisis, se analizará ahora los permisos de construcción otorgados por la IM en los distintos barrios de la ciudad. Estos permisos incluyen tanto proyectos de vivienda promovidos por la política como proyectos tradicionales no promovidos, y, por lo tanto, no exonerados de impuestos. Si se logra constatar que los barrios incluidos dentro de las zonas 1 y 2 tienen, luego de la implementación de la política, tienen una mayor participación en la construcción de viviendas nuevas que en los años anteriores a la ley, entonces se puede afirmar que la política logró su cometido de reactivar y revitalizar. Si el cambio en la tendencia es claro,

entonces se cumplió con el objetivo territorial. Si la participación de estos barrios en la construcción de vivienda nueva decrece o se mantiene similar respecto a los años anteriores a la política, entonces habrá fracasado.

Técnicamente, las zonas de la ley VIS no se corresponden exactamente con los barrios, por lo que se debe tener algunos recaudos para evitar imprecisiones. Algunos barrios están incluidos en dos de las zonas definidas por la política, por lo tanto, si se analizara la evolución de estos barrios, no se podría concluir nada con certeza.

En el cuadro 8 se observan los porcentajes de participación de los permisos de construcción otorgados por la IM y su área de edificación para determinados barrios, sobre el total de Montevideo. Se analiza su evolución y se compara los cuatro años anteriores a la ley, entre 2008 y 2011, con los cuatro años posteriores. Los barrios seleccionados son los que están en su totalidad incluidos dentro del área promovida (zonas 1 y 2) y el área no promovida (zona 4).

Cuadro 8: Participación de barrios seleccionados en la construcción de viviendas

BARRIO	AREA EDIFICABLE		PERMISOS OTORGADOS		UBICACIÓN DEL BARRIO
	PRE POLÍTICA	POST POLÍTICA	PRE POLÍTICA	POST POLÍTICA	
AGUADA	1,78%	2,24%	0,50%	1,44%	ZONA 1 Y 2
CENTRO	1,18%	1,53%	0,50%	0,61%	ZONA 1 Y 2
CERRITO	0,04%	0,08%	0,32%	0,38%	ZONA 1 Y 2
CIUDAD VIEJA	0,80%	0,99%	0,55%	1,06%	ZONA 1 Y 2
LA BLANQUEADA	0,26%	0,59%	0,96%	0,99%	ZONA 1 Y 2
LA COMERCIAL	0,08%	0,24%	0,50%	0,76%	ZONA 1 Y 2
PRADO NUEVA SAVONA	1,16%	2,76%	2,61%	3,49%	ZONA 1 Y 2
REDUCTO	0,05%	0,82%	0,32%	1,36%	ZONA 1 Y 2
UNION	0,67%	0,85%	1,65%	1,82%	ZONA 1 Y 2
CARRASCO	8,14%	1,30%	13,40%	7,51%	ZONA 4
CARRASCO NORTE	1,25%	0,55%	5,22%	3,11%	ZONA 4
PARQUE RODO	2,45%	0,51%	1,92%	1,52%	ZONA 4
POCITOS	14,20%	5,76%	9,79%	6,67%	ZONA 4
PUNTA CARRETAS	7,30%	1,81%	4,44%	3,56%	ZONA 4

Fuente: elaboración propia en base a IM

Aquí también se puede observar que los cambios en la participación son claros. Todos los barrios promovidos analizados aumentaron su participación tanto en cantidad de permisos de construcción aprobados, como en el área edificable otorgada en los mismos. Una situación opuesta es la de los barrios no promovidos de la zona 4, pues su participación en ambas variables cae radicalmente. La implementación de la política generó un cambio notable en la dirección de la inversión privada en vivienda.

Se debe recordar que estas cifras aplican para todo el mercado de vivienda de Montevideo, tanto las promovidas por la política como los proyectos tradicionales no promovidos. Por lo tanto, se podría decir que dos canales afectaron la decisión privada sobre dónde construir las nuevas viviendas en Montevideo. Por un lado, el canal “directo” de la exoneración impositiva a las viviendas que obtuvieron los beneficios al instalarse en las zonas deseadas por la política. Por otro lado, un canal “indirecto” donde privados que, a pesar de que no haberse adherido a la política y sus beneficios, decidieron invertir en zonas centrales 1 y 2 al ver que grandes obras de

vivienda comenzaban a construirse en dichos barrios. Muchas de ellas eran llevadas a cabo por reconocidas empresas del sector. La revalorización de estas zonas comenzó a parecer inminente.

En la actualidad se puede ver cómo las obras finalizadas en los barrios promovidos contribuyen a cambiar la tendencia al deterioro y el éxodo poblacional que estaban sufriendo dichos barrios, y nuevos vecinos y comercios han llegado a la zona. A medida que más proyectos se finalicen y sus viviendas se ofrezcan en el mercado, estos barrios podrán consolidar esta tendencia.

Se analizará ahora el objetivo habitacional, es decir, el facilitar el acceso a la vivienda por parte de los sectores sociales bajos y medios-bajos.

Como ya se comentó anteriormente, existe en Uruguay y particularmente en Montevideo una parte importante de estos sectores sociales, los que estaban excluidos del acceso a una vivienda digna que dispusiera de todos los servicios e infraestructuras necesarios.

La exclusión se ha concretado a través de los precios de las viviendas, que hacen que las familias de estratos bajos y medios-bajos no puedan pagar su costo. Esto se da tanto en el caso de compra como de alquiler. Los requerimientos de ahorro previo, de cuota hipotecaria, de alquiler, o de garantías han sido históricamente demasiado elevados para estas familias.

Como se describió en el capítulo anterior, se esperaba que la exoneración impositiva provocara un aumento en la cantidad de VIS y una reducción de sus precios, para así acercar la oferta a los precios que puede pagar la demanda. De esta forma, los deciles de menores ingresos podrían acceder a viviendas dignas ubicadas en barrios con todos los servicios e infraestructuras. Si esto era logrado, se puede afirmar que la política fue exitosa en su objetivo habitacional.

Para analizar esto, se estudiará la evolución general de precios de las viviendas en propiedad horizontal en Montevideo (ya sean promovidas o no), y el precio al cual se venden las VIS. Como los inversores amparados en la ley VIS están obligados a informar a la ANV de todas las operaciones realizadas sobre las viviendas promovidas a través de una declaración jurada, esta institución conoce con exactitud los precios de las compraventas de las VIS. Sin embargo, estas cifras no son públicas, por lo tanto, aquí se considerarán los promedios generales difundidos por la ANV.

El costo de la vivienda en Uruguay y particularmente en Montevideo ha aumentado constantemente desde la salida de la crisis del 2002. En el año 2011, previo a la puesta en marcha de la ley VIS, el m² de una vivienda en propiedad horizontal con menos de 10 años de antigüedad costaba USD 1.693, mientras que costo el promedio general sin importar la antigüedad era USD 1.219 por metro cuadrado. Para el año 2014 estos valores ya se elevaban a 1.953 y 1.481 dólares americanos por metro cuadrado respectivamente. Estos valores se calcularon sobre la base de todas las compraventas de viviendas realizadas en Montevideo, para todos los barrios, independientemente de si fueron promovidas o no en los años de aplicación de la política.

Por otro lado, como ya fue mencionado, las viviendas promovidas por la ley VIS son en su gran mayoría de obra nueva, por lo tanto, es esperable que su precio de compraventa sea mayor que el

promedio general y próximo al promedio de venta de las propiedades con menos de 10 años de antigüedad¹⁴. En el cuadro 9 se muestran los valores para todas las compraventas de Montevideo, así como los tres precios promedio publicados por la ANV respecto del valor al cual se vendieron las viviendas promovidas por la ley VIS.

Cuadro 9: Costo promedio de la vivienda y de las VIS en Montevideo

Año	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Promedio m ² vivienda PH	864	1.019	1.219	1.250	1.407	1.481
Promedio m ² vivienda PH nueva	1266	1.518	1.693	1.790	1.897	1.953
Período	Oct 2012 - Set 2013		Abr 2013 - Mar 2014		Nov 2013 - Nov 2014	
Promedio m ² vivienda ley VIS	1.656		1.690		1.794	

Fuente: elaboración propia en base a INE y ANV

Como se desprende claramente del cuadro, para los períodos que se informó el precio de las VIS, el mismo está muy por encima del promedio general de la ciudad, y próximo al promedio de las viviendas con menos de 10 años de antigüedad. Y a pesar de que es menor a este último, no difiere significativamente.

Ahora bien, si los estratos bajos y medios-bajos no podían acceder a una vivienda digna, aunque fuera vieja y usada, a los precios promedios vigentes antes de la política, mucho menos podían pagar los precios a los que se venden las VIS promovidas por la ley. Como ya se comentó, estas viviendas son en su mayoría resultados de obra nueva, y, por lo tanto, sus precios de venta se aproximan mucho más a los altos precios de cualquier vivienda nueva, que a precios accesibles para los estratos mencionados.

En realidad, es bastante ilusorio pensar que viviendas nuevas construidas por privados y ofertadas en el libre mercado puedan llegar a estratos bajos y medios-bajos de la sociedad, sin ningún control o restricción respecto a quien puede adquirirlas. Aunque sean denominadas “Viviendas de Interés Social”, tengan exoneraciones impositivas, se establezcan límites para su superficie, o estén en zonas no tan atractivas, como está configurada la presente política, estas se vuelcan al mercado y es este el que las asigna. Al fin y al cabo, son viviendas por estrenar y son más caras que las usadas, por lo que, en términos generales, van a ser adquiridas por estratos medios y altos que pueden pagar su precio. Y eso fue exactamente lo que pasó: las viviendas fueron y son adquiridas por familias de ingresos medios y altos, o retenidas por inversores y promotores para darlas en arrendamiento.

Vale la pena aclarar que hasta la actualidad no se han divulgado datos precisos sobre el público que hoy en día accede a las viviendas promovidas por la ley VIS, tal vez para evitar más críticas de las que ya tiene la política, pero tanto las autoridades como profesionales del rubro y público en general han reconocido explícita o implícitamente esta situación. Las viviendas exoneradas de impuesto no han llegado al público objetivo.

¹⁴ La información de precios publicada por el INE respecto de la antigüedad de las propiedades ofrece datos por rangos de antigüedad y no para viviendas nuevas o sin años de antigüedad. Por eso aquí se utiliza la categoría menor a 10 años de construida.

Así las cosas, se puede concluir que una familia de estrato bajo o medio-bajo no puede acceder a una de estas “Viviendas de Interés Social”.

Cuando se comunicó públicamente la política y comenzó a implementarse, generó gran expectativa en los diversos sectores de la sociedad. Pero con el paso del tiempo, esta expectativa y la esperanza de las familias que supuestamente se verían beneficiadas, comenzó a desvanecerse. Y es entendible, pues los nuevos inquilinos de las VIS terminadas y ofrecidas en el mercado son familias de poder adquisitivo medio y medio-alto, y los hijos de estas familias que se emancipan del hogar paterno. La política pasó a ser mirada con indiferencia por las familias de menores ingresos, y algunos actores la apodaron “Viviendas de Desinterés Social”.

Cuando se comenzó el presente análisis, se sugirió al lector que recordara y prestara atención a algo que podía parecer banal, pero que en este caso no lo es: el nombre de la política. Se le llamó “Ley de Promoción de la Vivienda de Interés Social”, y parece ser que la elección del nombre no fue la más adecuada. Tal vez “Ley de Promoción de Viviendas” a secas, o “Ley de Exoneración a la Construcción de Viviendas” o mejor aún “Ley de Redensificación Urbana”, hubieran sido nombres más realistas y acertados.

Incluir el concepto de “interés social” dentro del mismo nombre generó expectativas muy altas que no fueron satisfechas por los resultados. Fue una intención más que una realidad, y condicionó a la política.

El esfuerzo estatal canalizado a través de las cuantiosas exoneraciones impositivas, que ya rozan los USD 710 millones, claramente no ha llegado a los grupos con menos recursos de la sociedad. Por lo tanto, la política no ha cumplido su objetivo habitacional.

Modificaciones a la política y situación actual

Luego de un tiempo desde la implementación de la política, las autoridades responsables identificaron esta situación y comenzaron a estudiar posibles cambios a su reglamentación, para reducir los precios de venta y mejorar así sus resultados. Así fue como luego de dos años y medio de la implementación, el MVOTMA decidió en junio de 2014 modificar el reglamento vigente a través de la Resolución Ministerial 636/2014.

El nuevo reglamento presentó una modificación clave: estableció topes de precios para la enajenación (venta) de las viviendas promovidas en las áreas centrales (zonas 1 y 2) y periféricas (zona 3) de Montevideo, donde antes no existían topes. En su artículo cuarto define que los proyectos de inversión que generen cuatro viviendas o más (la gran mayoría), podrán tener topes en el precio de venta del 25% de sus viviendas.

Los topes se establecieron en UI (unidad indexada) de acuerdo con la cantidad de dormitorios de la vivienda, como se observa en el cuadro 10.

Cuadro 10: Topes máximos de venta VIS

Cantidad de dormitorios	Precio máximo de venta	
	UI	Dólares
1	734.875	76.569
2	975.181	101.608
3	1.210.980	126.176
4	1.391.315	144.966

Fuente: Resolución Ministerial 636/2014. El equivalente en dólares se estimó según cotización de UI y USD de febrero 2016.

Dichos topes se actualizan según la evolución del costo de la construcción (ICC) y el nivel general de precios al consumo (IPC). El decreto también realizó otros cambios menores y actualizó los topes para otras zonas del país, los cuales no tienen relevancia para el presente análisis. Como se puede observar al comparar cuadros 9 y 10, los topes fijados están por debajo de los precios de mercado a los cuales se transaban las VIS, sin considerar la dependencia del precio al metraje y la cantidad de dormitorios de la vivienda.

El establecimiento de un límite al precio de venta para el 25% de las viviendas generadas por los proyectos de inversión, fue la respuesta directa del poder público ante el desvío entre los resultados obtenidos y los esperados. Los precios en las zonas centrales seguían muy altos y “los sectores socioeconómicos bajos, medios-bajos y medios”, como los define y explicita el texto de la ley VIS, no lograban acceder a las viviendas promovidas.

El sector privado, que fue un aliado del sector público en la promoción de la política, ahora se encontraba en la vereda opuesta. Y era de esperar, pues ninguna empresa desea que les impongan límites a los precios de venta de sus productos. Así fue como las distintas empresas y organizaciones privadas del sector se opusieron fervientemente a la nueva reglamentación, como lo hizo la Asociación de Promotores Privados de la Construcción del Uruguay (APPCU), una organización muy relevante en el rubro de la construcción y que agrupa a más de 280 empresas.

El sector privado le pidió al gobierno que frenara la nueva reglamentación, pues afirmaba que traería resultados negativos y no los esperados por las autoridades. Incluso propuso otro tipo de modificaciones a la normativa, pero no tuvo suerte y la nueva reglamentación fue instaurada. Era tan evidente que las VIS construidas con exoneraciones impositivas tenían precios elevados y no lograban ser adquiridas por las familias objetivo de la política, que el propio sector privado reconocía esta situación, pero promovía otro tipo de soluciones a la problemática y no el tope de precios. Específicamente, la APPCU sugirió definir una nueva zona al norte de Montevideo donde edificar viviendas con menor metraje y peor calidad en las terminaciones, para venderlas a menores precios y así fueran accesibles para familias de ingresos bajos y medios-bajos.

Esta sugerencia no fue considerada por las autoridades, lo cual parece razonable por diversos motivos. Definir una nueva zona al norte de la zonificación ya existente en la ley implicaría una expansión de la ciudad, con ocupación de zonas rurales y áreas que no disponen de servicios ni infraestructura. Esto llevaría a que el estado uruguayo invierta una enorme cantidad de recursos para brindarles la infraestructura, transporte y el resto de los servicios básicos necesarios. Por

otro lado, se acentuaría la segregación socio-espacial en Montevideo, con barrios ricos en la costa y barrios humildes cada vez más alejados de las zonas centrales. Muy a pesar del sector privado, la nueva regulación fue instaurada.

Lamentablemente, como dice el refrán, “hecha la ley, hecha la trampa”. Cuando finalmente fue implementado el tope de precios al 25% de las unidades generadas, los privados se enfocaron en buscar la forma de esquivar este nuevo ajuste en la reglamentación, para lo que encontraron varias alternativas:

- Trasladar la diferencia de precio del 25% las viviendas con tope de precio al 75% restante de las viviendas del proyecto.
- Construir las viviendas con tope con peores terminaciones, en contra frente o con peor visual y/o panorámica.
- Usar el precio y las viviendas con tope como promoción de lanzamiento y programas de marketing.
- Que los propios inversionistas o promotores adquieran las viviendas, para luego venderlas a conocidos, familiares o ponerlas en alquiler.

Según lo comentado anteriormente, se puede concluir que los ajustes realizados al instrumento con la introducción de límites de precios no ha resultado ser una alternativa efectiva para cambiar el rumbo tomado por la política.

Los días 1 y 2 de julio de 2015 se celebró en Montevideo el Primer Congreso Latinoamericano de Viviendas de Interés social (CLAVIS), con participantes tanto públicos como privados de distintos países de la región. Fue organizado por la mencionada APPCU y una revista especializada del rubro. En dicho congreso, la ANV realizó una presentación donde reconoció que “a los precios promedio en que se está comercializando se está atendiendo básicamente a partir del octavo decil, según los deciles de ingresos”. Así se reconoció una realidad inobjetable, lejos de los estratos bajos y medios-bajos.

También la ANV afirmó: “con el instrumento del Fondo de Garantía de Créditos Hipotecarios se puede atender a partir del sexto y séptimo decil (...) Si incorporamos el subsidio a la cuota se responde a partir del tercer decil de ingresos” (ANV, 2015). Más allá de que estas afirmaciones parecen ser positivas, como se comentó anteriormente, la cobertura y desarrollo del FGCH es muy limitado.

Lo anterior confirma que la ley VIS poco pudo aportar por sí sola para facilitar el acceso de las clases sociales menos favorecidas a una vivienda digna, por lo tanto, no parece ser una política idónea para lograr este cometido. Se necesita otra batería de políticas y programas sociales y de vivienda para que se pueda alcanzar el objetivo habitacional planteado.

Discusiones

Existen en la actualidad diversas discusiones respecto de la política en análisis y los resultados que ha obtenido, tanto en el ámbito de las instituciones públicas, como en el sector privado, la academia, y en el público en general. No es el objetivo de este documento estudiarlas todas ni llegar a conclusiones definitivas, pero sí resulta interesante dejar algunas cuestiones planteadas.

Muchas de estas discusiones aún no tienen respuestas, y solo luego de varios años e investigaciones se podría intentar responderlas.

La primera pregunta por plantearse es quien efectivamente se apropió del esfuerzo fiscal cercano a los USD 710 millones. Según la literatura económica tradicional, se puede decir que las partes que integran un negocio inmobiliario son el dueño del suelo, la empresa constructora, la empresa promotora y los inversionistas. Algunos de estos pueden no existir, o varios pueden estar integrados en la misma empresa o grupo económico. Por ejemplo, el caso de una empresa constructora que a su vez promociona el proyecto que construye y tiene fondos propios.

Lo cierto es que antes de la aplicación de la política, ni el gobierno nacional ni la IM tenían un plan de compra de predios ni de generación de una cartera de tierras importante dentro de las zonas promovidas para obra nueva (zonas 1 y 2). Por lo tanto, luego de establecida la política, los predios disponibles en estas zonas y que continuaban en manos de privados, comenzaron a incrementar su precio de manera notable, a medida que aumentaba la demanda por parte de constructoras y promotores privados. Algunas empresas y agentes del sector inmobiliarios han argumentado que los precios de los terrenos en dichas zonas aumentaron entre un 100% y 200% desde la aplicación de la ley VIS. Entonces, una parte del esfuerzo fiscal se la llevaron los terratenientes, que súbitamente se encontraron con que sus predios estaban ubicados en las zonas 1 y 2. Estos comenzaron a destacar esta condición en los anuncios publicitarios donde ponían a la venta sus terrenos, con frases del estilo “terreno VIS”, “predio exonerado de impuestos”, etc.

Por otra parte, los promotores y constructores inmobiliarios continuaron con su negocio, y trataron de diferenciar su producto del resto del mercado. Vendían las VIS al mejor postor.

No se sabe exactamente qué porcentaje de la exoneración tributaria fue apropiada por cada uno de los distintos actores intervinientes. Depende de las elasticidades de oferta y demanda, de la capacidad de retener y negociar los predios por parte de sus propietarios, de la capacidad de diferenciar los productos inmobiliarios, de los acuerdos privados entre empresas constructoras y promotoras cuando no constituyen la misma empresa, entre otras cuestiones. Lo seguro es que un porcentaje de la exoneración se la apropiaron los propietarios de la tierra; otro, los promotores y constructores privados; y en otro efectivamente se vio reflejada en una caída del precio y fue apropiado por el público que compró los inmuebles a un precio menor. Nuevamente, este público no era el objetivo.

Por último, se debe hacer mención al mecanismo de “corrimiento” o *filtering* y su aplicación en este caso. Algunos actores afirman que, a mediano y largo plazo, las clases bajas y medias-bajas se podrán favorecer de esta política a través de lo que en la literatura especializada se conoce como *filtering*. Este mecanismo consiste en que, a medida que las casas donde habitan familias de medianos y altos ingresos quedan obsoletas, y se insertan al mercado viviendas nuevas y modernas, las familias más pudientes se mudarán a estas últimas. De esta manera, los precios de las casas que antes ocupaban comienzan a disminuir y de a poco se vuelven cada vez más accesibles para las familias menos pudientes. Rosenthal (2013) encuentra evidencia empírica de este fenómeno para el caso de Estados Unidos, y afirma que el efecto es más importante en el caso del mercado de arrendamientos que en el de compraventa. Sin embargo, también concluye

que la efectividad de este mecanismo depende de varias variables, como las elasticidades de mercado, o la inflación del mercado de vivienda, entre otras.

A su vez, algunas características de los mercados de vivienda de América Latina pueden diferir respecto a sus pares en países desarrollados, donde este fenómeno ha sido más estudiado. Algunas particularidades locales, como por ejemplo la reducción del promedio de habitantes por hogar, el crecimiento poblacional, la alta inflación, o la compra de inmuebles en moneda extranjera, entre otras, permiten cuestionar la efectividad de este mecanismo en países de la región. Por lo tanto, parecen ser muchos los “peros” para una política que ya le costó al Estado uruguayo cerca de USD 710 millones en exoneraciones tributarias. El utilizar esa cantidad de recursos de una manera más directa, para que llegue sin tantos intermediarios ni plazos a los estratos más bajos de la sociedad, parece ser una política más sincera y eficiente para los países de América Latina.

Perspectivas de réplicas en América Latina

Muchas ciudades latinoamericanas presentan procesos de vaciamiento poblacional y decaimiento en determinados barrios que están absolutamente equipados, como ocurre en Montevideo y que fue motivo fundamental para impulsar esta política. Por otro lado, también presentan déficit habitacional en niveles importantes e incluso más altos que los de Uruguay, en términos generales y según lo muestran algunas comparaciones internacionales. Por lo tanto, se puede afirmar que los principales elementos que motivaron esta política se repiten en gran parte de América Latina. La cuestión radica en cómo combatir estos dos flagelos que persisten en nuestras ciudades.

Esta política, al igual que cualquiera otra medida habitacional específica que se aplique en un determinado país y en un determinado momento, se inserta en una red de políticas y programas habitacionales, de vivienda y de seguridad social, que se ejecutan de manera simultánea. Por lo tanto, nunca puede ser vista de manera aislada, pues forma parte de un todo, de un esquema complejo de políticas que suelen interactuar, potenciarse y afectarse mutuamente. Este documento se enfocó exclusivamente en la política de exoneraciones, que se define desde el lado de la oferta, aunque existen actualmente otras tantas políticas en el Uruguay, tanto del lado de la oferta como la demanda, que la pueden afectar, potenciar o minimizar. Cada país, estado, provincia o departamento, e inclusive cada ciudad, suele tener su esquema complejo y específico de políticas que pueden afectar un instrumento puntual como este. Es necesario conocer bien todo el sistema para poder crear el instrumento de manera correcta y para que su aplicación tenga las consecuencias que se esperan.

Los resultados obtenidos hasta la fecha muestran que esta política fue más eficaz para concretar el objetivo que denominamos “territorial” sobre el que llamamos “habitacional”. Por lo tanto, parece más realista que las futuras aplicaciones en otras ciudades estén enfocadas en cumplir el primer objetivo aquí planteado. Las consecuencias de la aplicación de una política de este estilo para redireccionar la inversión privada hacia viviendas en barrios degradados y a acabar con el círculo vicioso de degradación urbana, son visibles e importantes. Sin embargo, su capacidad para facilitar el acceso a la vivienda digna por parte de los sectores sociales bajos y medios-bajos

parece muy limitada. Tal vez su aplicación conjunta con otras políticas y programas en la materia, especialmente del lado de la demanda, permita acercarse a la concreción de este objetivo habitacional. Pero sus méritos propios parecen ser muy pocos para lo abultado de la renuncia fiscal. Otras políticas parecen ser mucho más aptas e idóneas para este objetivo específico.

Por lo dicho anteriormente, una de las dimensiones claves de la presente política es la definición de zonas de promoción donde la construcción de vivienda nueva esté exonerada de impuestos, lo que deja al resto de la ciudad sin estos beneficios. Por lo tanto, su aplicación está notablemente condicionada a la configuración urbana que existe en la ciudad donde se pretenda instaurar. Esto es, no solo de su estructura urbana y de su disponibilidad de infraestructura, sino también de la configuración socio-espacial, de precios, y de principales atractivos y bienes deseados por su población. Cualquier ciudad latinoamericana tiene sus características propias, elementos que la hacen única, por lo que la aplicación de una política de estas características necesariamente diferirá para todas las ciudades. Montevideo tiene su rambla, Río de Janeiro sus playas, y así, todas las ciudades presentan una configuración única y particular que hay que tener en cuenta para realizar una correcta zonificación. Gran parte del éxito de la política se basa entonces en una correcta y sensata definición de cuáles serán las zonas por promover, por lo que se recomienda que las autoridades se tomen un tiempo prudente para definir las.

Uruguay no tiene grandes ciudades, y solo Montevideo dispone de más de un millón de habitantes. Esto generó que los responsables de la política, por cuestiones de masa crítica y relevancia, zonificaran solamente la ciudad de Montevideo, y dejar el resto de las ciudades sin diferenciación de zonas. Esto implicó el abandono del objetivo territorial por parte de la política pública para el resto del país, lo cual es algo negativo ya que dicho objetivo fue el mejor concretado por la política. Definir hasta qué nivel de ciudades se va a llegar con la zonificación parece algo a trabajar y discutir en posibles implementaciones futuras de este tipo de políticas.

Otra cuestión no menor es el tema de la justicia tributaria. En el caso uruguayo, los impuestos exonerados por la política son establecidos y recaudados por el gobierno nacional, mientras que los efectos positivos de la misma son apropiados localmente según las ciudades donde se establezcan los proyectos privados promovidos. En los países donde la estructura tributaria sea similar a la uruguaya, y la política conste en exoneración de impuestos a nivel nacional, debe procurarse que exista un equilibrio entre las distintas regiones y/o ciudades que se beneficien de las exoneraciones fiscales, para que los beneficios de carácter nacional no sean apropiados por unos pocos. Todo esto requiere que existan acuerdos intergubernamentales entre los distintos niveles de gobierno (nacional, regional y local), incluso cuando estos no pertenezcan al mismo partido político. Los esquemas de exoneraciones impositivas como este necesitan ser transparente, claros y estables en el tiempo para que los agentes privados confíen en los mismos, los incorporen, y cambien su accionar. Por lo tanto, deben percibirse como políticas confiables que estén por encima de situaciones coyunturales, diferencias partidarias o cambios de gobierno.

Otro elemento por considerar es la situación macroeconómica y general del país en la que se comienza a aplicar la política. Uruguay la implementó a fines de 2011, en una situación económica de auge y de récord en la cantidad de viviendas construidas en Montevideo. El desempleo global y del sector de la construcción, que ya era bajo en términos históricos, se vio reforzado por el comienzo de las exoneraciones. Pero nada es para siempre, y en algún momento

la política finalizará y se acabarán las exoneraciones tributarias al sector, lo que afectará al rubro de la construcción y sus trabajadores. En el año 2016, Uruguay y la región ya no viven la bonanza que existía en el 2011, y aunque no entró en recesión como algunos países vecinos, su crecimiento es muy inferior al de hace cinco años. Parece arriesgado terminar con los incentivos en un momento así, aunque se piense en el bienestar del país. Tal vez algo más razonable y sabio desde el punto de vista de los equilibrios macroeconómicos sería aplicar la política de manera anticíclica: instaurarla en momentos de declive y retirarla en momentos de auge.

Para finalizar, hay que reconocer una realidad incómoda. Los grupos de poder y *lobby* del sector de la construcción suelen ser muy fuertes, luchan por sus intereses y tratan de afectar el transcurrir de las políticas públicas. Aquí se vio claramente cómo gran parte del sector privado que originariamente estaba aliado al gobierno, promovía la política y luchaba por las exoneraciones tributarias. Sin embargo, rápidamente se puso en contra cuando las autoridades buscaron modificar la política ante desvíos no deseados en sus resultados. Con esto no se realiza una crítica a los actores y empresarios del sector, ni tampoco se cuestiona su accionar, ya que ellos luchan por sus intereses al igual que tantos otros sectores de la sociedad. Lo importante es reconocer esta realidad, y que el sector público pueda obrar conscientemente por encima de las posibles presiones que pueda sufrir. Una institucionalidad sólida y profesional parece ser una condición necesaria para esto.

En último lugar, se debe recordar algo que puede parecer trivial o accesorio: el nombre que se le asigna a una política. Al final del día, puede tener bastante importancia, generar demasiadas expectativas y condicionar el desarrollo de esta.

Bibliografía

Agencia Nacional de Vivienda (mayo 2013) Informe de Mercado Inmobiliario N°1. Montevideo, Uruguay.

Agencia Nacional de Vivienda (octubre 2013) Informe de Mercado Inmobiliario N°2. Montevideo, Uruguay.

Agencia Nacional de Vivienda (julio 2014) Informe de Mercado Inmobiliario N°3. Montevideo, Uruguay.

Agencia Nacional de Vivienda (diciembre 2014) Informe de Mercado Inmobiliario N°4. Montevideo, Uruguay.

Agencia Nacional de Vivienda (2016) Estado de las obras de construcción de proyectos promovidos por la Ley 18795 al 31 de diciembre de 2015.

Agencia Nacional de Vivienda (2015) Presentación realizada el 1 de Julio en el Congreso Latinoamericano de Viviendas de Interés Social (CLAVIS) Montevideo, Uruguay.

Banco Interamericano de Desarrollo (2011). Un espacio para el desarrollo: los mercados de vivienda en América Latina y el Caribe. Fondo de Cultura Económica.

Casacuberta, C. (2006). Situación de la vivienda en Uruguay. Informe de divulgación. Instituto Nacional de Estadística. Montevideo, Uruguay.

Gandelman, E. y N. (2003) Los efectos del sector público en el financiamiento de la vivienda: El mercado hipotecario de Uruguay. Documento de trabajo N 15. Universidad ORT

Garabato, N. y Ramada-Sarasola, M. (2011a). Are Uruguayan Housing Policies Reaching the Poor? An Assessment of Housing Deficit, Housing Informality, and Usage of Housing Programs in Uruguay. IDB Technical Note TN-278. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington DC, Estados Unidos.

Garabato, N. y Ramada-Sarasola, M. (2011b). Housing Markets in Uruguay: Determinants of Housing Demand and its Interaction with Public Policies. IDB Working Paper WP-258. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington DC, Estados Unidos.

Intendencia de Montevideo (2013) Informe Censos 2011: Montevideo y Área Metropolitana.

Instituto Nacional de Estadística (2011). Resultados del Censo de Población 2011: población, crecimiento y estructura por sexo y edad. Montevideo, Uruguay.

Instituto Nacional de Estadística (2013). Informe del Índice de Volumen Físico de la Construcción, Segundo semestre 2012. Montevideo, Uruguay.

Ley número 13.728 del 17 de diciembre del 1968. Plan Nacional de Vivienda. Disponible en www.impo.com.uy

Ley número 18.795 del 17 de agosto del 2011. Ley de Promoción de Vivienda de Interés Social. Disponible en www.impo.com.uy

Ministerio de Desarrollo Social (2011). Reporte social 2011. Principales características del Uruguay social. Capítulo Vivienda y Hábitat. Montevideo, Uruguay.

Ministerio de Desarrollo Social (2013). Reporte social 2013. Principales características del Uruguay social. Capítulo Vivienda y Hábitat. Montevideo, Uruguay.

Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (2005). Plan Quinquenal de Vivienda 2005-2009. Uruguay

Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (2010). Plan Quinquenal de Vivienda 2010-2014. Uruguay

Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (2015). Plan Quinquennial de Vivienda 2015-2019. Uruguay

Rosenthal (2013) Are Private Markets and Filtering a Viable Source of Low-Income Housing? Estimates from a “Repeat Income” Model. American Economic Review.

Uruguay XXI (2014). Sector inmobiliario. Oportunidades de inversión en Uruguay.