

DOCUMENTO DE SÍNTESIS

PROYECTO - NECESIDADES DE INVERSIÓN EN VIVIENDA E INICIATIVAS DE POLÍTICA HABITACIONAL

Junio de 2020

I. RESUMEN EJECUTIVO

Las mejoras de las condiciones habitacionales de la población son resultado de la conjunción de esfuerzos públicos y privados. La participación de estos sectores se materializa de diversas formas en la sociedad, atendiendo necesidades y demandas de acuerdo a la capacidad adquisitiva de la población, adaptándose a las características del entorno donde se asienta la vivienda.

Las políticas públicas buscan atender necesidades y demandas habitacionales a través de diversos canales. La inversión pública es el canal más tradicional, orientado a satisfacer necesidades mediante la producción de viviendas a través de distintos mecanismos. Por definición, esta atiende fundamentalmente las necesidades de los sectores más vulnerables en materia habitacional y en materia de ingresos. A su vez, el cometido de la política pública se extiende también a sectores de la población que poseen cierta capacidad adquisitiva, pero que requieren igualmente del apoyo estatal para potenciar el uso de los recursos privados. Esto deriva en mejoras cuantitativas y cualitativas de la oferta habitacional. Este documento sintetiza diversos hallazgos del Proyecto “Necesidades de Inversión en Vivienda e Iniciativas de Política Habitacional” desarrollado por el CEEIC en 2019, con el objetivo de contribuir a la discusión sobre la política habitacional para los próximos años¹.

A efectos de contribuir en esa dirección, el proyecto buscó abordar dos dimensiones complementarias.

En primer lugar, se abordó la problemática de los hogares de menores ingresos, específicamente en los primeros tres quintiles de la distribución. Los resultados y conclusiones se plasman en el documento “Estimación de necesidades habitacionales e Inversión pública para el período 2020-2030”. Se cuantifica el rezago acumulado en materia de necesidades de vivienda en este segmento del mercado y se estiman diferentes escenarios de inversión pública necesaria para abatir el rezago acumulado hacia 2030. **Se estima que en el próximo decenio será necesario atender las necesidades de vivienda de casi 100.000 hogares de los tres primeros quintiles de ingreso.** Los distintos escenarios

¹ El proyecto de investigación se desplegó en 2019 y contó con la colaboración del Arquitecto Gonzalo Altamirano y el Economista Carlos Mendive. Los documentos de trabajo que nutren esta síntesis están disponibles en www.cceic.uy.

planteados muestran que, en caso de mantenerse el porcentaje de inversión actual, el rezago acumulado a 2020 se mantendría. Este rezago se estima, al día de hoy, en aproximadamente 57 mil hogares de los tres primeros quintiles. Para abatir el rezago hacia 2030 de forma significativa, sería necesario sostener un nivel de inversión pública muy superior al destinado a vivienda en los últimos 20 años. Se identifica además la necesidad de poner particular atención a otros desafíos como ser la atención al déficit cualitativo y, en particular, la dotación de servicios urbanos a los asentamientos irregulares, a la precariedad urbana en general, a la dotación de infraestructura de saneamiento por redes en el interior del país, y a la adaptación al cambio climático en zonas urbanas consolidadas, que enfrentan una recurrencia de inundación cada vez mayor.

En segundo lugar, se analizó la situación y desafíos de vivienda para hogares de ingresos medios y medios-bajos. Los resultados de este trabajo se presentan en el documento “Iniciativas de Política Pública de Vivienda para Sectores de Ingresos Medios”. Se propone la implementación de una **segunda generación de reformas** que potencie la canalización de recursos del sector privado, con apoyo del sector público, a los efectos de mejorar la asequibilidad de la vivienda en estos segmentos del mercado. En este sentido, se considera necesaria la **formulación de un nuevo mercado de Vivienda Promovida**, sustentado en la Ley 18.795, que promueva diversos arreglos entre actores del sector público y del privado para la concreción de proyectos de vivienda. Se propone un conjunto de apoyos estatales a los proyectos de vivienda, que podrían variar en función de los sectores de ingresos que se atiendan y del aporte que realicen a los objetivos de política urbana. La propuesta incorpora un nuevo demandante en el mercado, los Fideicomisos de Vivienda Social (FIVISO), que invertirán a largo plazo en proyectos para renta, los que tendrán apoyo de subsidios al alquiler por parte del MVOTMA. También se identifica la necesidad de avanzar en una complementación necesaria entre el Banco Hipotecario del Uruguay (BHU) y el Banco de la República (BROU), como parte de una segunda generación de reformas, que potencie los recursos del sistema financiero en el financiamiento de la vivienda. Asimismo, se propone trabajar en el ajuste del Fondo de Garantía de Créditos Hipotecarios (FGCH).

2. NECESIDADES HABITACIONALES Y POLÍTICAS PÚBLICAS EN SEGMENTOS DE BAJOS INGRESOS.

El documento “Uruguay 2020-2030: Necesidades en el sector de la vivienda” realiza una estimación de las necesidades de viviendas nuevas para la población de los primeros quintiles de ingreso, a ser atendida por parte del sector público para el período 2020-2030.

Se presenta un análisis del marco conceptual que ha guiado las políticas públicas de vivienda de los últimos años, con el objetivo de mostrar, entre otras cosas, que las mismas promueven externalidades (positivas o negativas, pero nunca inocuas) de alto impacto social y territorial. En este sentido es de destacar la concepción de la política habitacional asociada a las necesidades de acceso y permanencia de las familias a una vivienda adecuada, y la pertenencia de la misma al ámbito de las políticas sociales y de ordenamiento y configuración urbano - territorial. Así, las políticas de vivienda se transformaron en políticas urbano habitacionales y de su diseño depende el signo de las mencionadas externalidades.

El documento analiza los programas habitacionales públicos, incluyendo las características de la población a la que está dirigido cada uno de ellos y las cantidades de viviendas nuevas realizadas por el sector público entre los años 1990 y 2019, discriminadas por programa. A su vez, muestra la evolución de los recursos que el país destinó a financiar la política de vivienda, su marco normativo y la situación comparativa del Uruguay en el concierto latinoamericano, que lo sitúa a mitad de tabla. En esta línea, la inversión en vivienda y servicios comunitarios se estima en 0,5% del PIB anual. Asimismo, se observa un incremento reciente en los recursos destinados a estos programas, aunque esto no se ha trasladado a la cantidad de soluciones habitacionales producto del aumento del costo de construcción y del valor unitario del producto vivienda.

A los efectos de la proyección de la situación habitacional para el período 2020-2030, se consideraron incambiados los lineamientos conceptuales existentes a la fecha, lo cual implícitamente, determina un rango de inversión unitario para la atención de la problemática de vivienda, así como el sector de la población hacia la que están dirigidas las políticas públicas, que se corresponde con los hogares pertenecientes a los tres primeros quintiles de distribución del ingreso.

i. Estimación del rezago habitacional.

Se define el rezago cuantitativo para un momento del tiempo, como el conjunto de hogares que presentan por lo menos una de las siguientes situaciones:

- a. viven en situación de allegamiento (más de un hogar censal por vivienda)
- b. habitan una vivienda irrecuperable por sus condiciones materiales
- c. deben ser objeto de realojo por las características de inundable o contaminado del terreno que ocupan o en el marco del proceso de regularización de un asentamiento irregular, aunque no presenten situaciones de allegamiento ni habiten una vivienda irrecuperable.

>> Así definido, el rezago habitacional cuantitativo en 2011 basado en los datos censales, para los hogares de los tres primeros quintiles de ingreso, alcanzaba a 57.300 hogares.

Para proyectar esta situación relevada en 2011 hasta los años 2020 y 2030, sin tener valores censales disponibles, es necesario considerar el crecimiento de los hogares a ser atendidos por el sector público, y la producción pública de viviendas en el mismo período. Se estima que entre 2011 y 2020 se crearon un total de 34.147 hogares perteneciente a los quintiles 1 a 3 (de ingreso) y entre 2020 y 2030 se crearían 38.310 hogares.

Por tanto, partiendo del rezago a 2011, sumando los hogares que se estima se crearon entre 2011 y 2019 y restando la producción pública de viviendas en el mismo período (33.993 viviendas según información del MVOTMA), se estima que el rezago cuantitativo en 2020 será de:

$$57.300_{r2011} + 34.147_{nh2020} - 33.993_{pp} = 57.454 \text{ hogares}$$

Dónde: r2011: rezago a 2011; nh: hogares nuevos; pp: producción pública de viviendas.

>> Se podría concluir que la producción pública en el período 2011-2019 acompañó el crecimiento de los hogares, pero no fue suficiente para abatir el rezago dado que este se mantiene prácticamente incambiado.

En base a este razonamiento, para el decenio 2020 – 2030, se obtiene que las necesidades de vivienda a 2030 sería: el rezago a 2020, más la estimación futura de creación de hogares entre 2020 y 2030.

$$57.454_{r2020} + 38.310_{nh30} = 95.764 \text{ hogares}$$

>> Se estima que entre 2020 y 2030, las necesidades de vivienda a ser atendidas por el sector público ascenderán a 95.764 hogares. Este resultado constituye la línea de base para los escenarios de necesidades de inversión pública en el período.

Se identificó el valor promedio de una vivienda del Ministerio de Vivienda, ponderado según la inversión por programa realizada entre 2015 y 2019. En base a los costos de los diferentes programas, se alcanza un valor de 2.111 UR en 2019 (72.150 dólares aproximadamente) que se toma como el valor unitario de inversión pública por familia. Esto constituye la referencia para calcular las necesidades presupuestales en materia de vivienda.

Se confeccionaron tres escenarios de disponibilidad de recursos económicos, asumiendo para los tres una distribución lineal anual en la producción pública de vivienda y el actual porcentaje de inversión destinado a vivienda nueva en relación con otros programas del Ministerio (77%-23%). Cabe aclarar que respecto a los nuevos hogares que se crean en los períodos analizados, se consideró el total de los mismos sin tener en cuenta que seguramente varios de ellos resolverán su problema de vivienda en forma particular. Esto implica que se trata de una estimación de máxima.

En el **primer escenario** se supone que los recursos se mantienen constantes en el entorno del 0,45% del PIB, lo que implicará que el rezago estimado a 2030 se mantendrá en 59.895 hogares, similar al de 2011 y 2020. Esto es, **los actuales recursos solo alcanzarían a cubrir la demanda de los nuevos hogares**, pero serían insuficientes para abatir el rezago.

En un **segundo escenario** se duplican los recursos destinados a la provisión de vivienda nueva, con el consiguiente incremento de la producción anual de vivienda, que permitiría cubrir las necesidades de vivienda de los nuevos hogares, pero solo se abatiría el 40% del rezago acumulado a 2020. **Duplicar los recursos presupuestales, abatiría el rezago en 40%, reduciéndose a 34.395 hogares en 2030.**

El **tercer escenario**, muestra que multiplicando en dos veces y media los recursos actuales, se tendría un impacto significativo sobre el rezago, reduciéndolo en un 80%, permaneciendo al final del período 11.895 hogares a ser atendidos.

Considerando la evolución de la recaudación del Fondo Nacional de Vivienda, el incremento de recursos planteado en los dos últimos escenarios implicaría incrementar las partidas presupuestales para el sector de vivienda pública.

Las estimaciones muestran que, pese al incremento de los recursos destinado a las políticas habitacionales, el rezago de 2011 se habría mantenido prácticamente incambiado a 2020. Los datos muestran que la cantidad de viviendas incorporadas al stock ha sido relativamente similar en los últimos cuatro quinquenios. Si bien en los últimos 20 años la inversión se duplicó en valores reales, este aumento fue sólo de 40% si se considera el incremento del costo de la construcción (ICC). A su vez, los últimos 10 años reflejan el cambio de la política habitacional, que resulta más onerosa en inversión inicial pero más eficiente en términos urbanos a largo plazo, limitando externalidades negativas. Esto se debe particularmente a las características del producto de la política habitacional que ha mejorado sustancialmente en su ubicación, escala, áreas, terminaciones y asignación de dormitorios.

>> Los escenarios anteriores, aunque resulten simulaciones, evidencian claramente la necesidad de aumentar sustancialmente los recursos destinados a las políticas habitacionales para lograr un impacto contundente en el abatimiento del rezago existente.

ii. Necesidades de Vivienda y recursos presupuestales disponibles.

En un contexto de control del gasto público, parecería que la pregunta pertinente es ¿se pueden construir más viviendas con los actuales recursos del Fondo Nacional de Vivienda? Algunas de las alternativas posibles serían:

- **Modificar la proporción de recursos destinados a vivienda nueva en relación a la totalidad de los mismos.** Actualmente, 77% de los recursos se destinan a la vivienda nueva y 23% a la mejora y ampliación de vivienda, regularización de asentamientos (déficit cualitativo) y política de alquileres. Esta relación podría modificarse, aunque de acuerdo a los datos del INE, los hogares con déficit cualitativo de vivienda triplican a aquellos con déficit cuantitativo, y que entre ellos se encuentran los ubicados en asentamientos irregulares que pueden ser regularizados.
- **Bajar el costo unitario de la prestación pública en vivienda.** Esto no debiera dejar de lado las potenciales consecuencias que implicaría migrar de una concepción relacionada a los derechos de la población hacia a un planteo puramente de creación de nuevas viviendas que no contemple consideraciones de tipo urbanístico (localización, escala, segregación socio-territorial), de derecho a la ciudad o de adecuación a la composición familiar. En esta línea, la disminución del estándar de calidad de la vivienda pública genera riesgos en materia de incremento de la segmentación y segregación en los hogares más desfavorecidos, generando mayores costos sociales y externalidades negativas a largo plazo.
- Otra posibilidad para reducir el costo de provisión de vivienda es la **utilización de sistemas constructivos alternativos a los sistemas tradicionales** que no operen en desmedro de los estándares de calidad de las viviendas, pero sí menores costos iniciales de producción. Sin

embargo, no hay evidencia de que estos sistemas tengan efectivamente costos totales menores que los sistemas constructivos tradicionales.

- **Apalancar la inversión pública con la optimización de los incentivos a la inversión privada.** Atendiendo la restricción presupuestal, podría ser necesario buscar alternativas que permitan incrementar la oferta de vivienda con mecanismos que no impliquen costos directos sobre el presupuesto. Modelos basados en Project Finance o la modificación de algunas políticas de vivienda que incentivan la participación del sector privado, podrían operar como una alternativa viable, enmarcadas bajo la normativa adecuada.

3. POLÍTICAS DE VIVIENDA PARA SECTORES DE INGRESOS MEDIOS

i. La construcción de ciudad entre el sector público y el sector privado

La definición de la política habitacional para sectores de ingresos medios y medios bajos debe conducir a generar la oferta de un stock de viviendas que satisfaga mejor las preferencias de los hogares de cierta capacidad adquisitiva que podrá ser completada con subsidios. La política de vivienda toma como dada la distribución de los ingresos de los hogares, con lo cual su objeto principal es afectar positivamente la asequibilidad de los atributos que componen la vivienda.

Esta tarea incluye la utilización de todas las herramientas que posee la política habitacional a nivel nacional y local para **incidir en la mejora de la relación calidad/precio en todo el stock habitacional**, y no solo circunscribir su alcance al que resulta de la construcción de viviendas promovidas directamente por los programas habitacionales. Un factor relevante, por tanto, al momento de diseñar las políticas habitacionales es considerar el impacto que estas generan sobre el stock de viviendas ya existente. En magnitud, tal impacto resulta en última instancia el más significativo en cuanto a la cantidad de hogares que alcanza.

La política habitacional destinada a sectores de ingresos medios y medios bajos debe necesariamente **incorporar la dimensión urbana** en su diseño, considerando que la demanda por vivienda contiene un componente relevante asociado a la localización y por tanto a la calidad de servicios urbanos que presta la ciudad. Estos aspectos, asociados a la construcción de ciudad o reconstrucción de áreas ya urbanizadas, requieren de una visión de ciudad por parte de los gobiernos locales y nacionales, acompañados de un conjunto de instrumentos adecuados que busquen conjugar la inversión privada con los objetivos de la política urbano habitacional.

Por tanto, **la capacidad para orientar la inversión y el financiamiento privado en la ciudad es esencial** para la producción de oferta residencial que genere un impacto en el entramado urbano, focalizado en barrios que se quieran regenerar o potenciar.

La política de vivienda, vía inversión pública o promoviendo la inversión privada, genera **condiciones presentes y futuras para el desarrollo de las ciudades y la calidad de sus servicios**. Distintas modalidades de intervención caben al sector público en la construcción de espacios urbanos; desde la mera regulación del uso e intensidad del suelo a los efectos de guiar el comportamiento del sector privado, hasta la directa participación como inversor en el desarrollo inmobiliario y de infraestructura urbana. Dependiendo de la potencialidad de la demanda de una determinada área urbana y del sector de ingresos a beneficiar, se define la **combinación de instrumentos necesaria para alcanzar el cometido de la política urbana**.

La **política de regeneración de barrios** de sectores de ingresos medios debe enmarcarse en una estrategia más amplia de construcción de ciudad de mediano y largo plazo. Estas intervenciones **requieren de recursos financieros y de gestión que solo el sector privado puede sostener en el tiempo**, tanto por la magnitud de las inversiones como por la necesidad de liberar recursos públicos de la política habitacional a sectores de la población de menores ingresos, donde la participación del Estado es casi que exclusiva.

El diseño debe tener como objetivo generar el **mayor apalancamiento de los recursos públicos**, para maximizar la oferta de unidades habitacionales de calidad que contribuyan a alcanzar los objetivos de la política urbano habitacional. Es esperable que haya **una grilla de niveles de apalancamientos en función de las características socioeconómicas de los barrios a regenerar y de los riesgos económico-financieros que conlleva emprender el desarrollo inmobiliario en tales espacios urbanos**.

Este marco es aplicable a nivel nacional, aunque más adelante se presentan propuestas para Montevideo, como ejemplo de las opciones de política habitacional que promuevan la participación privada en la “creación de ciudad”. **En particular, se define que en Montevideo la política habitacional destinada a sectores de ingresos medios y medios bajos debería focalizarse en la regeneración de barrios localizados en el área intermedia², cercana a la zona céntrica**.

Se ha avanzado desde el 2005 en una **primera generación de reformas** legales e institucionales que han dado lugar a un nuevo sistema de financiamiento e inversión residencial para sectores de ingresos medios. Sintéticamente, el nuevo marco que viene funcionando desde el 2012 ha permitido expandir significativamente la oferta residencial en ciertos barrios de Montevideo, en particular en área céntrica (Cordón Sur), **iniciando un proceso de regeneración urbana** que fue explícitamente buscado por la Ley 18.795 (Decreto 355/011). De hecho, puede que en algunas zonas dentro de estos barrios ya no sea necesario realizar exoneraciones tributarias para incentivar la inversión inmobiliaria.

Asimismo, se ha **dinamizado con fuerza la inversión con destino arrendamiento**, otro de los objetivos buscados por el programa de Vivienda Promovida, que ha permitido sostener la demanda y la generación de nuevos proyectos cuando el consumidor final no se constituye en una fuente de demanda relevante.

Transcurridos varios años de funcionamiento del sistema, se entiende pertinente avanzar en una serie de ajustes y propuestas que contribuyan a atraer inversión privada en barrios de Montevideo que cuentan con una localización privilegiada en términos de accesibilidad al área céntrica pero que todavía no han atraído un volumen tal de proyectos promovidos que potencien un proceso de regeneración urbana. Estos cambios propuestos constituirían una **Segunda Generación de Reformas**, en base a los cimientos ya construidos.

ii. Segunda Generación de Reformas en vivienda: reconstrucción urbana con participación público-privada

Nuevo Mercado de Vivienda Promovida. Teniendo en cuenta que la Ley 18.795 en su componente de exoneración tributaria ha permitido direccionar la inversión privada en la ciudad, se plantea desarrollar un **sistema de oferentes y demandantes de viviendas promovidas** que potencie la capacidad de la política habitacional en su dimensión urbana.

El MVOTMA, con apoyo en la ANV para su ejecución, pondría a disposición del mercado un **conjunto de herramientas diversas** que serán utilizadas por los agentes económicos para definir los proyectos

² Algunos barrios incluidos en estas zonas intermedias son Aguada, Reducto, Larrañaga, Unión, Ituzaingó, Malvín Norte, entre otros.

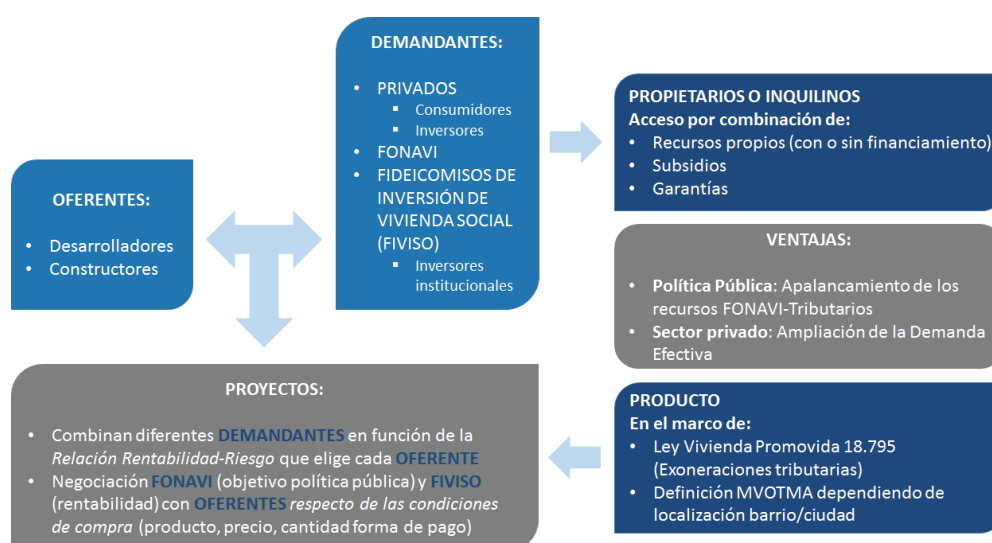
habitacionales a implementar. El MVOTMA fijaría las pautas para el uso tales instrumentos en base a sus objetivos de desarrollo urbano, de la población destinataria de subsidios y de la tipología de conjuntos habitacionales.

Esto tiene como objetivo coordinar los proyectos habitacionales con las prioridades de desarrollo urbano, mediante el apoyo público en materia tributaria, subsidios y coberturas de riesgo a través de garantías y de eventuales adquisiciones del MVOTMA. Se trata de una **grilla de apoyos para viabilizar los proyectos de inversión**, con una base mínima de exoneraciones previstas en la Ley 18.795 aplicables a barrios de la ciudad que se interesa apuntalar, pero donde son necesarias medidas adicionales para viabilizar la inversión.

Se propone además ampliar la demanda del sistema de vivienda promovida mediante la creación de una nueva figura nueva: **los Fideicomisos de Inversión en Vivienda Social (FIVISO)**, un instrumento que ha tenido impulsos importantes en otros países de la región, como México y Chile. Esta figura busca **fortalecer la demanda actual**, tanto desde el aporte de nuevos recursos como por su capacidad para direccionar nueva oferta hacia barrios que se busca regenerar y a los que todavía la oferta de vivienda promovida no ha acudido en volumen necesario. Más allá de las implicancias en el diseño y gestión del proyecto habitacional de “vivienda social”, la participación de inversores con horizontes de inversión más largos genera un mayor apalancamiento de los recursos públicos y por ende una mayor producción de viviendas: el mismo monto de subsidios se distribuye en más años. A su vez, los FIVISO agregan recursos que contribuyen a reforzar el impacto de la política habitacional en materia urbana.

Por otro lado, es central la **participación de los gobiernos departamentales**, no solo en la selección de las áreas urbanas a promover, sino también en la definición de los instrumentos de planificación que promuevan un eventual cambio en el uso e intensidad del suelo urbano en aquellos barrios a regenerar. Esto implica, por tanto, **la necesaria coordinación entre los distintos niveles de gobierno a los efectos de seleccionar el conjunto de herramientas que apliquen específicamente en los diferentes espacios urbanos**.

Esquema de coordinación institucional para relanzar el mercado de Vivienda Promovida



Un primer paso para la construcción del Mercado de Vivienda Promovida es reenfocar la Ley 18.795 como instrumento de política urbano habitacional. Se entiende que para utilizar el instrumento que brinda la Ley 18.795 a los efectos de alcanzar objetivos de política urbano habitacional es necesario cambiar la reglamentación actual (vigente desde marzo 2017), proceso que ya fue iniciado por la Administración 2020-2025.

- **Reenfoque habitacional.** Un primer aspecto a optimizar refiere al impacto del nuevo stock promovido en el stock de viviendas usadas buscando **mejorar la asequibilidad del consumo de servicios habitacionales**. Habitualmente se confunde el alcance del programa, entendiéndose que la vivienda promovida es la que debe llegar a los hogares que son objeto de la política habitacional. Este podría ser el caso, aunque por otro lado es posible que, mediante la incorporación de nuevas viviendas al stock, mejore la relación calidad/precio del stock existente (efecto indirecto). Justamente, lo que el programa de vivienda promovida ha buscado es mejorar las condiciones globales del stock, acelerando la entrada de nuevas viviendas que compiten en prestaciones con las existentes. Esto requiere que el **volumen de viviendas promovidas sea relevante** a los efectos de derramar sobre el existente. Por tanto, cualquier medida del programa de vivienda promovida que limite la oferta reduce su capacidad de afectar la relación calidad/precio en el stock.

No toda nueva oferta se trasmite a los sectores que se quiere alcanzar; ello dependerá del grado de **segmentación del mercado de vivienda**. Es por esta razón que en Montevideo se excluyó la promoción de vivienda en barrios de mayores ingresos (aquellos localizados en la costa este y al sur de Avenida Italia), a la vez que se definió para el resto de ciudad la máxima calidad constructiva de las viviendas; se acota entonces el precio por los dos atributos que componen el valor de una vivienda: suelo y construcción.

Por su parte, el objetivo de política pública, tal cual lo marca la Ley 18.795, es mejorar las condiciones de acceso a la vivienda, sea tanto en calidad de propietario como de arrendatario. Por tanto, el **objetivo es que se mejoren las condiciones de asequibilidad del stock, sin distinción entre propietarios o inquilinos**.

- **Reenfoque urbano.** Un segundo aspecto que el cambio de reglamentación debe apuntar es a **reestablecer el cometido de política urbana** del programa, particularmente en Montevideo. Por tanto, se entiende que el direccionamiento de los proyectos de vivienda promovida en la ciudad debe realizarse **redefiniendo las zonas a promover**, y no a través de la imposición de topes en los precios de venta o de arrendamiento para Montevideo que inhiben la presentación de proyectos.

En esta segunda etapa, desde lo urbano, cabría que el programa avanzara en **focalizar el desarrollo urbano de Montevideo en ciertos barrios localizados en zonas cercanas a centralidades pero que al momento no han logrado captar interés suficiente para revitalizar la zona**. Cabe también excluir áreas que fueron promovidas porque se considera que las mismas ya no necesitan de estímulos tributarios para mantener o mejorar las prestaciones urbanas que ha provocado la inversión de vivienda promovida.

La **regeneración de barrios requiere del liderazgo de la política pública nacional y local** debido a fallas de coordinación en el mercado. El solo hecho que el precio del suelo sea barato o que el área tenga buena accesibilidad urbana, no son estímulos suficientes para que se

desarrolle la oferta del sector privado: es necesario que el sector público estructure las condiciones necesarias para crear las condiciones de valorización a futuro en los barrios sobre los cuales se busca tener un impacto positivo.

A partir del encuadre conceptual expuesto, se proponen, a modo de ejemplo, pautas para **adaptar la reglamentación de la Ley 18.795** a los cometidos urbano-habitacionales en Montevideo:

- i. Utilizar la **redefinición del área promovida para direccionar la inversión privada** de acuerdo a los objetivos de la política urbana en Montevideo:
 - a. Evaluar la exclusión de ciertas áreas donde la inversión en vivienda promovida ya logró iniciar procesos de regeneración urbana.
 - b. Mantener promovidas otras áreas con los incentivos actuales al desarrollo inmobiliario e inversión para renta, en el entendido que todavía requieren completar el proceso de regeneración urbana con apoyo de la Ley 18.795.
 - c. **Identificar barrios prioritarios de la ciudad que requieran de un apoyo adicional** para encauzar procesos de regeneración urbana: mayores incentivos tributarios de la Ley 18.795, apoyos de recursos del MVOTMA en inversión, subsidios y garantías, y medidas de promoción urbana por parte del gobierno departamental.
- ii. **Eliminar los topes de precios**, para venta y arrendamiento
 - a. Aplicar a todas las áreas de la ciudad con el objetivo de incrementar la oferta final.
- iii. Diseñar **incentivos tributarios diferenciados** por áreas de la ciudad según objetivos de regeneración urbana
 - a. Implementar las siguientes exoneraciones tributarias adicionales a las existentes en barrios prioritarios:
 - i. Extender a 15 años exoneración a la renta y al patrimonio de segundos inversores que las destinen al arrendamiento (25 años en instrumentos financieros de oferta pública-FIVISO)
 - ii. Exoneración del IVA gastos operativos de instrumentos financieros de oferta pública-FIVISO
- iv. **Flexibilizar producto vivienda en barrios prioritarios** como forma de mejorar su competitividad respecto de los otros promovidos
 - a. Habilitar que unidades de 1 dormitorio representen más del 50% de unidades en un proyecto
 - b. Permitir la promoción de monoambientes hasta un cierto porcentaje a definir
 - c. Flexibilizar requerimiento del producto en proyectos de reciclaje (particularmente área máxima según dormitorios)
 - d. Permitir productos de mejor calidad: mejores terminaciones y más prestaciones de servicios comunes.

A las medidas propuestas, a modo indicativo, respecto al ajuste de una nueva reglamentación de la Ley 18.795, **se podrían adicionar otros recursos provenientes del gobierno nacional y departamental para apuntalar la inversión en vivienda promovida en barrios prioritarios de Montevideo.**

- **Aporte de recursos gestionados por el MVOTMA:** coinversión con el sector privado, disposición de subsidios y garantías a la demanda para acceso como propietario e inquilino

- Contar con **apoyo en reglamentación del suelo de la Intendencia de Montevideo** para la densificación de barrios intermedios que se busca densificar y potenciar.

Fortalecer el sistema de financiamiento a la vivienda. En sintonía con atraer la mayor cantidad de recursos de la sociedad para direccionarlos hacia los objetivos de la política urbano habitacional, el sector financiero es un actor clave en su apoyo a la oferta y la demanda de vivienda. En tal sentido, se plantea la posibilidad de un **nuevo diseño institucional, que potencie los recursos y capacidades de la banca pública, compuesta por el Banco República (BROU) y el Banco Hipotecario (BHU).**

Parecería conveniente, por tanto, dada la relevante participación del BROU en el sistema financiero, que se explotaran las sinergias entre los dos bancos públicos a los efectos de potenciar los recursos y capacidades para el financiamiento a la vivienda, a partir de una gestión profesional que sea compatible con el mix de rentabilidad y riesgos que las instituciones definen.

Para esto, se podría extender al BROU las facultades que otorga la Ley 16.760 a la banca privada. Esto implica potenciar la captación de recursos del sistema financiero, pero generando las coberturas e incentivos que neutralicen la discrecionalidad política en las decisiones de financiamiento.

Respecto de los instrumentos para facilitar el acceso al crédito hipotecario, **el Fondo de Garantía de Créditos Hipotecarios (FGCH)**, que tiene como cometido reducir los requerimientos de ahorro previo, fue utilizado en un total de 1014 préstamos desde que empezó a funcionar en el año 2013.

Dado su baja utilización, es relevante explorar alternativas para hacer el programa más **eficaz en su alcance y en sus costos**. En particular, podría caber la creación de un fondo asociado al FGCH, que tenga cierta autonomía en su manejo financiero-actuarial que busque alcanzar la cobertura de un **porcentaje sustantivamente mayor del Loan-to-Value (LTV)**, que pueda asociarse a proyectos de vivienda promovida en áreas urbanas prioritarias a desarrollar.

Cabe también, en particular en los proyectos de vivienda promovida en barrios a regenerar, **potenciar el programa de créditos hipotecarios con subsidio a la cuota**. Se entiende que tal programa no ha tenido la priorización debida en su ejecución operativa, a pesar de que ha sido un instrumento promocionado por el propio MVOTMA y que soluciona de la forma más eficiente y equitativa la insuficiencia de ingresos de aquellos sectores con problemas para cubrir la cuota del préstamo. Para un mismo tomador de préstamo, hacer uso de la **complementariedad entre el FGCH y el subsidio a la cuota del préstamo hipotecario**.

Adicionalmente, cabría explorar el diseño de **seguros de crédito específicos** para determinados colectivos de acuerdo a la particularidad de cada situación. Por ejemplo, para el caso de cuentapropistas, donde resulta muy costoso para los bancos evaluar su capacidad y voluntad de pago, podría generarse un instrumento específico que cubra el riesgo de incumplimiento del préstamo durante sus primeros años.

Se entiende pertinente que estos instrumentos se apoyen en su ejecución y diseño en la capacidad institucional que ha demostrado la ANV con el FGCH y en su relacionamiento con actores del sistema financiero.