

Inversión privada y Vivienda Social: cuatro miradas

La ley 18.795, aprobada hace dos años, fue una fuerte apuesta del actual gobierno para complementar los recursos públicos para la vivienda social con los que pudieran captarse de la inversión privada. Para ello se dispuso la exoneración de una vasta serie de impuestos que gravan la industria de la construcción, a fin de alentar esa inversión, a condición que los recursos vinieran del sector privado. Como consecuencia, los programas del propio Estado, como los de mejoramiento de barrios, cooperativas o el propio "Juntos", que utilizan fondos públicos, no han gozado de los mismos beneficios.

A dos años de implementado el sistema, sin duda ha tenido una muy buena respuesta de los inversores: la Agencia Nacional de Vivienda, que lo lleva adelante, informa a esta fecha de 185 programas ya aprobados, comprendiendo más de seis mil viviendas. Si bien se está aun lejos de las inversiones y las realizaciones que se necesitan, es indudable que si los demandantes pueden acceder a estas viviendas, se habría dado un importante paso adelante en la diversificación de la oferta.

El problema está precisamente ahí: los valores que se han anunciado por parte de los promotores con relación a los precios de venta, ponen en duda el aserto anterior,

al grado tal que declaraciones públicas de actores institucionales han dejado entrever que el tema preocupa, que el Estado estaría dispuesto a contribuir al cierre de la brecha otorgando subsidios a la demanda, pero que también se piensa en aplicar alguna forma de tope a los precios.

Tema polémico, en el que se han escuchado y leído opiniones muy diferentes, sin duda es una pieza jurídica y económica clave en la actual política de vivienda. Para analizarlo convocamos a la Directora Nacional de Vivienda, A. S. Lucía Etcheverry, para tener la visión del gobierno; a la Asociación de Promotores Privados de la Construcción (APCCU) de cuyos aportes nace el proyecto y que ha estado entre sus más entusiastas defensores, y a las Federaciones de cooperativas de vivienda de usuarios, de Ayuda Mutua y de Ahorro Previo, FUCVAM y FECOVI que también se han manifestado públicamente al respecto, pero con una evaluación distinta.

A todos ellos les pedimos una sintética opinión, usando como referencia el conocido sistema que postula la necesidad de identificar fortalezas y debilidades, oportunidades y amenazas, para mejor evaluar un programa o iniciativa. Lo que sigue son las respuestas correspondientes.



Fuente fotográfica: <http://www.anv.gub.uy/>

La Visión de APPCU

(Asociación de Promotores Privados de la Construcción)

Fortalezas. Surgió por un amplio consenso público-privado y contó con apoyo unánime en el Parlamento, tanto en Diputados como en el Senado. Es la más importante ley en cincuenta años, en materia de planes habitacionales.

Permite orientar los flujos de inversión privada, distribuyéndolos mejor en el territorio y con mayor sintonía con el perfil de la demanda real. Adicionalmente, permitirá redensificar la trama urbana de las principales ciudades del país, en particular en aquellas áreas, siempre seleccionadas por las respectivas comunas, que cuentan con una abundante infraestructura urbana subutilizada. Los recursos son cien por ciento privados y no dependen de disponibilidades presupuestales. Permite captar ahorro privado regional, volcándolo al arrendamiento de inmuebles, lo que generará en el mediano plazo un descenso en términos reales en los alquileres.

Oportunidades. La Ley 18.795 abre una nueva ventanilla de oportunidades de inversión, en segmentos que antes eran sólo atendidos, de manera insuficiente, por el sector público. Permite de esa forma desplazar inversiones desde segmentos "Premium" hacia localizaciones de clase media y media-baja, logrando atender una demanda insatisfecha y paralelamente evitar la generación de sobreoferta en los segmentos

"ABC1". Provocará estabilidad en los niveles de producción de viviendas en los próximos años, evitando los habituales altibajos pronunciados de los ciclos inmobiliarios.

En los veinte años previos a 2006, la mayor parte de las viviendas de Montevideo se construían en Asentamientos Irregulares (AI). La mejora en el ingreso de las familias, el bajo desempleo, el crecimiento de la oferta de viviendas en alquiler, exitosos programas de erradicación de AI, entre otros factores, permiten apreciar que cesó el crecimiento de la informalidad urbana en los últimos años. Ello obligará a la construcción formal (en sus diferentes modalidades: cooperativas, promoción privada, etc.) a cubrir un espacio antes ocupado por la autoconstrucción informal. La Ley 18.795 será un gran aporte para que este proceso continúe, y ha llegado en el momento justo.

Debilidades. La promoción privada, construyendo con recursos privados, no tiene mucha experiencia en el desarrollo de proyectos destinados a sectores de ingresos medios y bajos. La Ley habilitó una herramienta que con el tiempo puede generar una dinámica de negocios, que incluso una vez consolidada, podrá seguir adelante, aun con el retiro de alguno de los actuales estímulos fiscales. Pero las

exoneraciones fiscales, en esta primera etapa de una ley que siempre se pensó para muchos lustros, son tan vitales, como pueden serlo las rueditas traseras de apoyo en la bicicleta de un niño que está aprendiendo a usarla. Quitarlas anticipadamente, puede ser un error sin retorno. La mayor parte de la inversión se concentra en Montevideo, pese a que la demanda es mayor en el Interior. Esta dislexia es provocada por los topes de precios, que tornan muy dificultosa la producción de viviendas en el Interior.

Amenazas. Las principales refieren a la ansiedad de quienes quieren resultados inmediatos, incompatibles con todo proceso de mejora en el hábitat, el acceso de los sectores de menores ingresos y la construcción de ciudades más equilibradas e inclusivas. También es una amenaza el alza en los valores de la tierra, aspecto al que no le encontramos solución durante el largo proceso de discusión de esta ley, y la constante suba en el costo de la construcción. También las demoras en la aprobación de los Permisos de Construcción y en la aprobación de nuevos sistemas constructivos. Son por último una amenaza, los reiterados anuncios que aun cuando se han podido construir muy pocas viviendas promovidas, ya se esté intentando cambiar las normas que tanto esfuerzo requirió consensuar.

La visión de DINAVI

(Dirección Nacional de Vivienda)

Hasta 2010 el motor de la actividad de construcción de viviendas por parte del sector privado se concentraba en las unidades suntuarias y en las zonas costeras de Montevideo, donde el precio y, por lo tanto, el acceso resulta difícil para la población de ingresos medios. El desafío era entonces crear un instrumento atractivo para los inversores privados, que facilitara el acceso a la vivienda a este sector de población, aprovechando lugares de la ciudad que ya contarán con infraestructura y servicios adecuados, de modo no sólo de ampliar las oportunidades de acceso para las personas, sino también de aprovechar la inversión realizada por la ciudad. Así, entre los principales objetivos de la Ley de Inversión Privada, está el aumentar el stock de vivienda social, desconcentrando la construcción en zonas costeras. Hoy por hoy, este objetivo ya tiene su impacto visible, por ejemplo, en barrios como La Blanqueada, La Comercial, Cordón Norte.

En paralelo, este instrumento ha impulsado la generación de nuevos puestos de trabajo, incrementando la formalización en la industria de la construcción, la que en 2012 cerró con 73 mil operarios declarados por el BPS. Estamos hablando de 73 mil puestos de trabajo formales de uruguayos y uruguayas.

Pero además de estos datos significativos y visibles, está también un gran desafío que fue planteado en el diseño, el aumento del stock de viviendas para alquiler, de manera tal de apostar a la rebaja de los precios del mercado. Este impacto se espera que se vea a través de los proyectos promovidos que son pensados para el arrendamiento. Esto es una oportunidad.

Hay quienes han planteado su preocupación con las exoneraciones tributarias de los proyectos promovidos, sosteniendo que el Estado pierde esos aportes, mientras el inversor gana a través de su proyecto. Sin embargo, hay una realidad imposible de dejar de ver: el Estado no puede renunciar a algo que nunca tuvo. Con esto queremos decir que estas inversiones no existirían sin este incentivo que es la Ley de Inversión Privada en Vivienda de Interés Social. Gran parte de la población seguiría sin poder acceder a las construcciones suntuosas que se hacían, y la ciudad seguiría teniendo lugares con todos los servicios, sin ser aprovechados.

Hoy, a menos de dos años de puesto en gestión el instrumento, tenemos más de ocho mil viviendas en consideración, buena parte de ellas en obra: un aumento del stock, tanto para venta como para alquiler, en zonas del país en donde

la vivienda social era un emprendimiento a costo exclusivo del Sistema Público de Vivienda.

A todo esto debemos agregar que se duplicó el peso que las zonas intermedias tienen en los metros cuadrados construidos. Ese incremento es a consecuencia de la ley y todo hace pensar que no hubiera existido sin ella. Posiblemente, sin ley tendríamos trabajadores desocupados y aportes que el Estado hubiera dejado de recibir para pagar, en lugar de eso, seguros de desempleo. Por lo tanto, este aumento de la inversión en las zonas antes ignoradas por los inversores le permitió al Estado recaudar aportes y evitar el desempleo en el rubro de la construcción¹.

¹ Algunos datos a tener presente: en Montevideo, por ejemplo, los metros cuadrados en viviendas en áreas intermedias (medidos por permisos de construcción) pasaron del 26% en 2011 al 55% en 2012, en tanto en la costa cayeron de 69% a 43% del total de metros cuadrados. Este cambio no se dio sólo en las zonas, sino también en el tipo de vivienda. Hoy no sólo el Estado invierte en VIS, sino que pudo generar los incentivos para que un monto muy importante de inversión privada se destine a la generación de este tipo de viviendas.

Al día de hoy, aproximadamente el 40% de las viviendas promovidas tienen topes de precio. En las zonas sin topes de precio, hay muchas viviendas que ya se han comercializado a precios inferiores a los que resultarían de aplicar los topes de otras zonas. Además hay varios inversores con proyectos de la zona sin tope de Montevideo que, como figura en lista colgada en la web del FGCH, han firmado y se han comprometido a comercializar sus viviendas sujetas a las condiciones del FGCH, que entre otras cosas implica ajustarse a los topes de este fondo.

Otro de los objetivos de esta ley fue impactar en la baja de los precios de comercialización de la vivienda social, al aumentar la oferta en zonas intermedias y disminuir los costos de construcción.

El derecho a la vivienda es un derecho fundamental consagrado en nuestra Constitución. El Ministerio, como rector de la política pública de vivienda, tiene la obligación y la responsabilidad de atender a todos los sectores de la población. Sin dudas, hay prioridad de atender a quienes están en situación de vulnerabilidad social y a aquellos sectores que tienen ingresos de hasta 60 UR mensuales. Esta prioridad se traduce en la diversidad de planes puestos en gestión en este período de gobierno a través de “Mi lugar, entre todos”, que contempla programas como el Plan Nacional de Relocalizaciones, Autoconstrucción en terreno público y privado, cooperativas, la aplicación del subsidio a la cuota, o la política de alquiler.

Pero también hay otros sectores a los cuales resulta imprescindible garantizar el derecho y facilitar el acceso a la vivienda. Para eso, dentro de esta ley se crearon instrumentos pensando en ciudadanos cuyos ingresos superan las 60 UR y cuentan con alguna posibilidad de ahorro, o tomando en cuenta los nuevos modelos de composición familiar en donde el hogar puede ser de uno o más integrantes. Específicamente,

estamos hablando del Fondo de Garantía de Créditos Hipotecarios, que facilita la compra de vivienda con un 90% de financiación, ya sea viviendas nuevas promovidas o usadas, con topes de precios establecidos, y del programa de Subsidio a la cuota del Crédito Hipotecario, ambos puestos en gestión durante este 2013.

Estos instrumentos, que establecen topes de precio para acogerse a ellos, están pensados para bajar los precios de la oferta. Sin embargo, los precios promedios aún sin topes y en las zonas intermedias son sensiblemente más bajos que los de la costa, con lo cual desde ese punto de vista ya se generó oferta a precios inferiores a los que existían.

Como todo instrumento, éste es perfectible a partir de su puesta en gestión, de su desarrollo y del análisis que se hace de forma permanente de su evolución, que toma en cuenta tanto a la oferta como a la demanda, dentro de los objetivos del Ministerio para hacer los ajustes que se entiendan convenientes.

Éste no es un instrumento que se tenga que mirar o leer enfrentándolo con otros programas, es un nuevo instrumento que se suma a la gama de programas con que actualmente cuenta el MVOTMA para atender a las necesi-

dades habitacionales de la población. Forma parte de una política integral de vivienda, de un abanico creado sobre la base de la diversidad de necesidades y de la diversidad de soluciones para atender a una demanda también diversa. Un instrumento que permite enfocar, optimizar y concentrar los recursos del Ministerio en la población de menores ingresos.

Sin duda, uno de los desafíos a corto plazo es potenciar la inversión de estas características en el interior del país. En la actualidad la mayoría de los proyectos promovidos se concentran en el área metropolitana. Esto responde en parte a un desarrollo que tiene el país en términos de población. Pero tenemos que seguir trabajando para facilitar el aumento del stock de viviendas en los diferentes departamentos.

En síntesis, a dos años de puesta en marcha esta Ley y sus instrumentos vinculados, hemos superado todas las metas previstas para el quinquenio, hemos ampliado y diversificado las posibilidades de acceso, aumentando la oferta y flexibilizando los requisitos. Seguimos teniendo grandes desafíos, pero estos avances nos permiten plantearnos nuevos horizontes en el diseño de una política cuyo objetivo principal es asegurar el acceso a la vivienda como un derecho fundamental de todos los uruguayos y uruguayas.

La visión de otros actores: FUCVAM

(Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua)

Una de las políticas del Ministerio de Vivienda es la construcción de vivienda de interés social (VIS) a través de la captación de inversores privados mediante la Ley 18.795. Por este mecanismo se construyen viviendas destinadas, como dice el MVOTMA, a los sectores medios de la población.

Según declaraciones del Ministerio, el objetivo es captar inversores y dar una solución a estos sectores medios que, de no tenerla, presionarían para ingresar en los planes financiados por el Ministerio, desplazando a familias más necesitadas. Si las viviendas así construidas llegan al mercado por debajo de los precios establecidos por el MVOTMA, las familias destinatarias o que accedieran a ellas podrían contar con un subsidio del Ministerio de hasta el 50% del valor de la cuota resultante.

Los precios tope, de las viviendas, establecidos por el Ministerio para noviembre de 2013 son de: U\$S 80.170 la de un dormitorio, U\$S 106.375 la de dos dormitorios, U\$S 132.071 la de tres dormitorios y U\$S 151.760 para la de cuatro dormitorios, tomando un dólar de U\$S 21,50.

Veamos algunas consecuencias.

1. Para captar estos recursos, el Estado exonera de todos los impuestos a los inversores. Según algunos legisladores esta renuncia fiscal es del

orden de los U\$S 40.000 por vivienda, mientras para otras autoridades es del 18% del valor con que llegan al mercado, o sea de U\$S 23.772 para una casa de tres dormitorios. Tomemos, de estas dos afirmaciones, la más moderada.

2. Lo construido en el marco de esta ley puede recibir préstamos de bancos privados y públicos respaldados por el recién creado "Fondo de Garantía de Créditos Hipotecarios". El requisito en este sistema es que las familias tengan un ahorro previo del 10%. Como los bancos generalmente exigen un ahorro del 30% para dar un crédito por el 70% restante, el Estado genera un fondo de garantía sobre los préstamos, de manera que las familias con hasta 100 UR de ingreso mensual puedan ser sujetos de crédito, dado que al disminuir el ahorro solicitado, el préstamo y con ello las cuotas, aumentan. En el caso de no pagar el destinatario, paga el Estado.

3. Las cuotas de amortización resultantes serían las que figuran en el cuadro 1.

4. El Ministerio ha declarado que en el caso que sea necesario se subsidiará hasta el 50% de las cuotas resultantes, lo que permite dimensionar el esfuerzo que deberá hacer el Estado si aún se mantiene que una familia no puede destinar más del 25% de sus ingresos a amortizar su vivienda.

5. Para evaluar los resultados de la aplicación de esta propuesta debemos configurar algún escenario que nos permita ciertas comparaciones. Por eso analicemos y comparemos qué sucede cuando se accede a una casa de tres dormitorios por esta vía. Según la información suministrada por el propio ministerio, esta vivienda (una vez construida), estaría costando al futuro usuario U\$S 132.071 o sea unas 4.238 UR.

$$1UR = 31.16 \text{ U$A} = 716$$

DORMITORIOS	COSTOS U\$S	COSTOS UR	AHORRO 10%	COSTO A AMORTIZAR UR	CUOTA 5% 25 AÑOS	CUOTAS EN \$
1	80170	2573	257	2315	13,68	9168
2	106375	3414	341	3072	18,16	12165
3	132071	4238	424	3814	22,54	15103
4	151760	4870	487	4383	25,90	17355

Nota: para los cálculos de la cuota a amortizar se debe restar el 10% de ahorro previo.

6. La cuota resultante para amortizar esta vivienda, al 5% de interés bancario y a 25 años, restando el 10% de ahorro previo, es de \$ 15.103. Para que esa cuota afecte sólo el 25% de los ingresos de la familia, ésta debería tener ingresos superiores a \$ 60.000, o sea unas 90 UR/mes. Ninguna familia destinataria de las viviendas objetivo del Plan puede pagar esa cuota y por tanto se la debe subsidiar.

7. Si van a poder pagar esas cuotas, en cambio, familias de mayores recursos, que no van a contar con el subsidio del Estado, pero la empresas igual se van a beneficiar con las exoneraciones.

8. La misma vivienda construida con fondos del FONAVlyUR por el sistema cooperativo tiene un costo de UR 2.500, de las cuales la inversión es de UR 2.125, pues la cooperativa pone el 15% en trabajo o ahorro; la mitad de lo que sale por el sistema de la Ley de Inversión.

9. Si una vivienda "promovida" de tres dormitorios se destina a una familia con U\$ 35.000 de ingresos (unas 52 UR/mes, valor próximo al tope de la población objetivo del Plan de Vivienda, que es 60 UR), el Estado debería aportar un subsidio mensual de \$ 6.353 (los \$ 15.103 de cuota menos el máximo que podría pagar, es decir el 25% de \$ 35.000), o sea unos U\$ 295. Las proyec-

ciones a plazos tan largos no son buenas, pero en 25 años el Estado realizaría entonces vía VIS una inversión no recuperable de U\$ 88.500, sin contar la renuncia fiscal que para esta vivienda sería de U\$ 23.772. Si la incluimos suman U\$ 112.272, casi otro tanto como el costo de la vivienda, y es un cálculo conservador.

10. Estas viviendas, que necesariamente tienen que ser subsidiadas, luego pueden transformarse en negocio, ya que se puede volver a vender lo que se realiza con el respaldo de la sociedad. El Estado, ya que subsidia, debería controlar qué se hace luego con esa vivienda. Si se usa para habitar, bien; pero si se vende, el Estado debería participar de esta venta. Por ejemplo, debería tener prioridad de comprarla, si así lo desea, abonando el mismo monto que invirtió el propietario. Si el propietario no quiere vender al Estado, debería devolver el subsidio.

Concluyendo, a través de esta Ley, se construye en lo inmediato, sí, se beneficia fuertemente a las empresas, también, pero se hipoteca el futuro del FONAVlyUR cuando tenga que hacer frente a estos compromisos que los deudores no van a poder afrontar. Siempre y cuando esto no sea peor, por la llegada de alguna de esas crisis económicas a las cuales el capitalismo nos tiene acostumbrados.

Sabemos que se nos va a decir que todo esto son críticas y no soluciones. Las soluciones están en crear un Plan de Vivienda a largo plazo, en ser innovadores en la obtención de recursos, como puede ser la utilización de los fondos de las AFAP, o los generados por posibles bonos para vivienda que apunten a atraer los 8.000 millones de dólares de los plazos fijos existentes en la banca privada. Estas inversiones serían manejadas por el Estado y eso permitiría controlar qué se hace y cuánto cuesta. La solución está en que el Estado construya y venda o arriende. En que el Estado se implique.

Toda la comparación la hicimos en UR para poder contrastar esta propuesta con las viviendas construidas por el movimiento cooperativo. En realidad, todas estas operaciones se realizan en UI, lo cual puede ser más perjudicial aún para el destinatario, si en los años venideros la inflación supera el aumento de los salarios, algo de lo cual no estamos a salvo en el marco de la sociedad que vivimos. Es más, hace días la Cámara de Industrias ya salió a reclamar bajar los salarios, debido a que algunas actividades no estaban resultando redituables.

La visión de otros actores: FECOVI

(Federación de Cooperativas de Ahorro Previo)

El objetivo declarado de la ley 18.795 es facilitar a las familias de ingresos medios y medio-bajos el acceso, mediante compra o arrendamiento, a Viviendas de Interés Social (VIS). Según sus impulsores, en el largo plazo el aumento de oferta de viviendas en venta o en alquiler va a generar que los precios se vayan ajustando a la baja.

En el corto plazo no se está cumpliendo con ese objetivo, dado que los sectores a los que apunta la ley no logran acceder a las viviendas promovidas. Según la ANV², de las familias de Montevideo en los tres primeros quintiles de ingreso (60% de las familias), puede acceder a un préstamo de una Institución Financiera únicamente un 26%. Y de éstos el valor promedio de la vivienda a la que acceden en los quintiles 2 y 3 es de unos 85.000 dólares. Según una revisión de los valores de venta de las Viviendas Promovidas, incluso las viviendas topeadas están muy por encima de ese valor lo que muestra que sin subsidios directos a la demanda no se podrá acceder a la compra de estas viviendas. Y, por otra parte, para que se noten bajas en el precio de los alquileres por efecto del aumento de la oferta (dejando de lado lo que pasa con la demanda) deberán pasar muchos años³.

2 ANV, Informe del Mercado Inmobiliario-mayo 2013.

3 Tope para vivienda de dos dormitorios en Montevideo aproximadamente US\$ 123.000.

La ley, coincidiendo con una incipiente saturación en el mercado de viviendas en la costa de Montevideo, ha logrado la transferencia de la construcción de viviendas desde esas zonas a otras áreas centrales, ayudando a la recuperación del entramado urbano de la ciudad. Esto manteniendo altos niveles de rentabilidad, un jugoso negocio de intermediación y en el corto plazo un incremento de la tasa de ganancia generado por la exoneración de impuestos. Como efecto no deseado, se da al mismo tiempo un incremento del costo de los terrenos en estas zonas, como consecuencia del incremento de la competencia de los inversionistas por hacerse con ellos.

El Art. 9 del decreto reglamentario de la ley quita explícitamente del beneficio de la exoneración de impuestos a los proyectos financiados por el FONAVIyUR, entre ellos los de las cooperativas, lo que se torna en una injusta discriminación. En las actuales condiciones, a pesar de esta evidente injusticia, el sistema cooperativo de usuarios por ahorro previo produce viviendas con un costo un 40% por debajo de los precios de venta de las viviendas promovidas por la ley y de condiciones de construcción y calidad similares⁴.

4 Construcción mediante empresa, en zonas centrales de la ciudad, metrajés parecidos.

Las Cooperativas de Ahorro Previo ya logran cumplir los objetivos que se impone la ley. No es la única manera de realizar el derecho a la vivienda, pero desde hace años FECOVI genera viviendas en áreas centrales de la ciudad, manteniendo el derecho de uso como centro de la gestión cooperativa, quitando el negocio a la intermediación y tomando a la vivienda como un derecho y no como una mercancía. Lo que pedimos es la extensión de los beneficios y facilidades que la ley otorga a los promotores privados, a los proyectos financiados por el FONAVIyUR.

Si se modifica la reglamentación (porque la ley en esto no es explícita) se podrá bajar aún más el costo de construcción de la Vivienda Cooperativa, viéndose reducido en hasta un 10% del Valor de Tasación, ampliando los sectores que acceden a estas viviendas y reparando una enorme injusticia con un movimiento que demuestra de manera solidaria y eficiente que es un camino de inclusión.





Fuente fotográfica: Servicio de Medios Audiovisuales