



UNIVERSIDAD
DE LA REPÚBLICA
URUGUAY



Facultad de Arquitectura,
Diseño y Urbanismo
UDELAR

INFORME PRELIMINAR _ MAYO 2025

INVERSIÓN PRIVADA Y VIVIENDA SOCIAL

Estudio de la producción de vivienda desarrollada en Montevideo al amparo de la LEY 18.795 y sus impactos en términos urbano-arquitectónicos y socio-económicos.

Proyecto I+D Comisión Sectorial de Investigación Científica (CSIC) 2022

INVESTIGADORAS RESPONSABLES: Dra. Arq. Alina del Castillo, Arq. Graciela Lamoglie
EQUIPO DE INVESTIGACIÓN: Mag. Ec. Yanina Aniotz, Dr. Arquitecto Andrés Cabrera
Mag. Arq. Ignacio de Souza, Miguel Fascioli.

INVERSIÓN PRIVADA Y VIVIENDA SOCIAL

Estudio de la producción de vivienda desarrollada en Montevideo al amparo de la LEY 18.795 y sus impactos en términos urbano-arquitectónicos y socio-económicos.

Investigadoras responsables: Dra. Arq. Alina del Castillo, Arq. Graciela Lamoglie

Equipo de investigación: Mag. Ec. Yanina Aniotz, Dr. Arquitecto Andrés Cabrera, Mg. Arq. Ignacio de Souza, Miguel Fascioli.

1. PRESENTACIÓN

Este documento es un informe preliminar de una investigación en proceso, que fue financiada por la Comisión Sectorial de Investigación Científica (CSIC) de la Udelar en su convocatoria 2022 a proyectos i+d. La iniciativa de este trabajo surge del grupo de investigación i+p del Instituto de Proyecto de la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo al cual pertenecen los docentes que integran el equipo a excepción de la economista Yanina Aniotz cuyo aporte es imprescindible para un trabajo multidimensional como el que se propone.

El trabajo de investigación se enfoca en la producción de vivienda realizada al amparo de la Ley 18.975, inicialmente denominada Ley de Promoción de Vivienda de Interés Social (LVIS), en el período comprendido entre su reglamentación (2011) y diciembre de 2022, a efectos de contribuir a una evaluación integral de la misma como instrumento de política pública. Sin embargo, debido al tiempo transcurrido, los datos correspondientes a algunos análisis de la escala nacional y de Montevideo se actualizan a diciembre del 2024 .

La ley 18795 introduce dos lineamientos novedosos en la política de vivienda. Por un lado, la explicitación de la estrecha relación entre políticas de vivienda y construcción de ciudad que se manifiesta en la condición de que los proyectos favorezcan la integración socio-espacial y aprovechen las infraestructuras ya instaladas y se concreta en la definición de áreas de promoción que persiguen el desplazamiento de las inversiones inmobiliarias desde la faja costera hacia las áreas centrales en el caso de Montevideo. Por otro lado, el incentivo a la participación de la inversión privada (estímulo a la oferta) mediante la exoneración fiscal para proyectos que cumplan determinadas condiciones¹.

Dado que han transcurrido más de diez años de aplicación de este instrumento, se entiende necesario problematizar los alcances de la producción de vivienda promovida por la ley en términos de mejora de las condiciones de acceso a la vivienda de los sectores destinatarios y de intensificación de la vida urbana en las zonas promovidas, en el marco de los debates contemporáneos del derecho a la ciudad y del desarrollo urbano sustentable.

¹ La promoción de inversiones a través de la exoneración tributaria para determinadas actividades económicas es una herramienta de uso extendido en nuestro país en otros sectores de la economía.

El trabajo se estructura en cuatro partes:

I_ Introducción

Descripción y justificación del objeto de estudio, antecedentes, objetivos y estrategia metodológica.

II_ La ley 18795

El contexto en el que surge y los actores que participan del proceso de elaboración, el contenido de la ley, y los debates públicos que desencadenó.

III_ La producción de vivienda realizada al amparo de la Ley 18795.

Este estudio se realiza en tres aproximaciones.

Una primera aproximación a escala nacional, en la que se identifican una serie de impactos cuantitativos, atendiendo al aumento del stock, la distribución territorial de las intervenciones, el gasto tributarios, el impacto en la economía, los sectores que acceden a la vivienda promovida y los impactos del aumento del stock en el mercado de la vivienda.

Una segunda aproximación a escala de Montevideo, departamento que concentra el 80% de las viviendas promovidas donde el foco está puesto en la cantidad y tipos de proyectos, la distribución territorial de las intervenciones, los impactos en la integración socio-territorial.

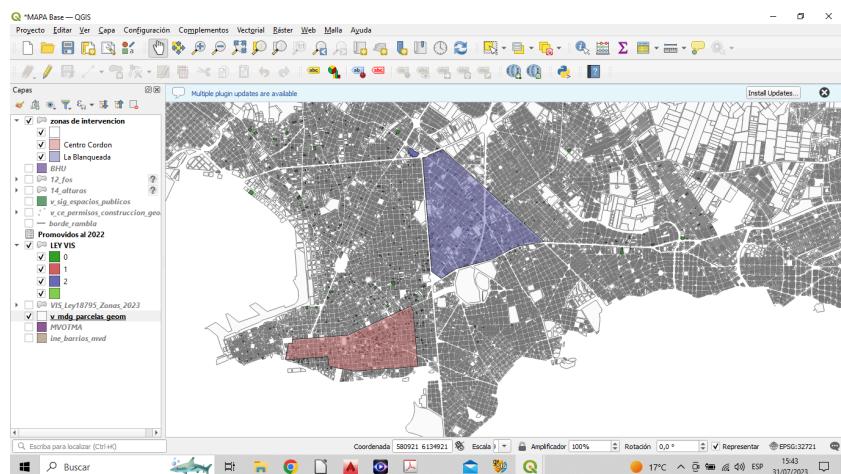
Una tercera aproximación en dos zonas testigo en las que se identifica la mayor incidencia de la producción amparada en la Ley 18795, tanto en números absolutos como en porcentaje de aumento del stock. En estas zonas se realizó un relevamiento caso a caso de todos los proyectos realizados entre 2011 y diciembre de 2022, que incluyó fotografía del edificio, búsqueda de la preexistencia, estudio de planos cuando fue posible, cantidad de unidades según número de dormitorios, valor de terreno, montos de inversión, clasificación dimensional en 5 categorías y clasificación por período reglamentario, identificación de desarrolladores inmobiliarios y sitios web de promoción, identificación de argumentos de venta, etc.

En esta tercera aproximación se intenta comprender las características de las arquitecturas que se están produciendo al amparo de la ley y sus implicancias a nivel socio-urbano.

La demarcación de la **zona 1**, correspondiente a los barrios Centro y Cordón al sur de 18 de julio, Sur y Palermo, fue una aproximación inicial por el impacto de principios del período de aplicación de la ley. Los límites del área de estudio son: 18 de julio al norte, Ciudadela al Oeste, Durazno, Aquiles Lanza, Gonzalo Ramírez, Requena al Este.

La demarcación de la **zona 2** involucra a los barrios La Blanqueada, Unión, Mercado Modelo, Bolívar y Larrañaga. Sus límites son Av. Italia al Sur, Br. Batlle y Ordóñez al Este, José Pedro Varela al Norte y Br. Artigas al Oeste.

Fueron relevados 393 edificios, 273 en la zona 1 y 120 en la zona 2, que corresponden al total de las intervenciones amparadas en la Ley 18795 en ambas zonas de profundización y en el período comprendido entre su promulgación y diciembre de 2022.



Captura de pantalla plano MVD en QGIS. Delimitación de ZONAS de profundización. Elaboración propia en base a las capas y datos del Sistema de Información Geográfica de la Intendencia de Montevideo.²

El capítulo III, que contiene la producción del equipo en materia de trabajo de campo, entrevistas, planos, bases de datos, relevamientos fotográficos, gráficas y demás infografías está en proceso de revisión y diseño. No obstante, en las reflexiones preliminares se retoman los datos producidos en ese capítulo como respaldo de las observaciones consignadas.

IV_ Reflexiones finales . Este capítulo en su versión preliminar es el documento que se presenta en esta oportunidad.

A efectos de esta presentación se retoman cuestiones que en documento de investigación forman parte de los cat I, II y III.

2. INFORME PRELIMINAR (mayo 2025)

Las políticas de vivienda, como parte de las políticas sociales, tienen por objeto atacar las desigualdades y promover oportunidades para los sectores que no pueden acceder a la satisfacción de esos derechos a través del mercado. En este sentido, resulta clave la evaluación de las políticas públicas desplegadas para entender si los instrumentos utilizados permiten alcanzar los objetivos planteados y, de ese modo, aproximarse al fin último de toda política social: mejorar la calidad de vida de la población. En este caso, además, la producción de viviendas realizada al amparo de esta ley es cuantitativamente muy significativa y está generando transformaciones urbanas importantes, al menos a escala de Montevideo, que han sido señaladas en trabajos previos que constituyen antecedentes de este proyecto.

La Ley de Promoción de Vivienda de Interés Social se promulgó en 2011 pero su proceso de gestación tiene lugar en el período anterior, es decir, en el quinquenio 2005-2010, primer período de gobierno nacional del Frente Amplio. Durante los primeros años del quinquenio los esfuerzos en materia de vivienda estuvieron orientados a una reorganización institucional del Sistema Público de Vivienda (en adelante SPV) que atendió, entre otros

² La información del relevamiento de campo realizada por el equipo de los Proyectos Promovidos en las Zonas 1 y 2, así como los datos de los Reportes de Proyectos de la ANV, se procesan y geolocalizan en QGIS3.34.11 de código abierto y de acceso libre.

aspectos, a la reestructura del Banco Hipotecario del Uruguay (BHU) que se había desfinanciado por razones múltiples, entre ellas problemas de diseño institucional y de gestión, agravados por la crisis de 2002 (Mendive, 2024).

La ley 18125 de 2007 redefine los cometidos del BHU y crea la Agencia Nacional de Vivienda (ANV) con el cometido de implementar las políticas que atienden a los sectores más desfavorecidos de la sociedad. Desde entonces el BHU, recapitalizado, funciona como institución financiera pública con la finalidad del otorgamiento de créditos hipotecarios a familias con capacidad de repago. Las funciones no bancarias que antes desempeñaba fueron absorbidas por la ANV, así como buena parte de la cartera de créditos de más difícil gestión y un porcentaje importante de sus empleados.

En ese contexto, surge la inquietud por la implementación de un nuevo sistema de financiamiento y promoción de la vivienda para sectores de ingresos medios, antes monopolizada por el BHU, con participación del sector privado.

Por otra parte, jugaron también un papel importante otros elementos como el déficit de vivienda existente, la voluntad de dinamización de la industria de la construcción que tiene importantes derrames en la economía, la desigual localización de las inversiones en vivienda principalmente para el caso de Montevideo y el papel prioritario de las políticas de vivienda para el gobierno de ese momento.

Desde el momento de su promulgación hasta la fecha, la ley ha sufrido una serie de modificaciones reglamentarias que cambiaron las condiciones de su aplicación sin que mediara una evaluación integral de los efectos desencadenados. El tema ha sido objeto de mucha atención por parte de la prensa, que ha recogido a lo largo de esta década las voces y opiniones contrapuestas de distintos actores: autoridades políticas, cámaras empresariales, organizaciones sociales vinculadas a la vivienda, agremiaciones profesionales, entre otros.

En este informe se presentan, en primer lugar, algunos aspectos de la discusión pública en torno a la ley con los principales argumentos a favor y en contra expresados por los diferentes actores involucrados.

En segundo lugar se presentan las principales reflexiones del equipo en las que se identifican fortalezas y debilidades de la producción en estudio, con el fin de contribuir a una evaluación integral del instrumento y a la exploración de estrategias que promuevan un desarrollo urbano más sustentable en términos sociales, económicos y ambientales

Los contenidos de la LEY, sus objetivos y las principales transformaciones de la normativa durante el periodo de aplicación, forma parte del capítulo II del trabajo de investigación y están ampliamente consignados en los informes publicados por la ANV, por lo que no se retoman en este documento.

2.1_La discusión pública: argumentos a favor y en contra de la Ley 18.795

A la hora de la formulación y aprobación de la ley existió un amplio consenso entre actores públicos y privados: autoridades gubernamentales, Parlamento (apoyo unánime tanto en el Senado como en la Cámara de Diputados) y el sistema político en general, así como los inversores y empresas constructoras (Asociación de promotores privados de la construcción, APPCU,).

Sin embargo, luego de los primeros años de implementación, y más fuertemente en el último tiempo, la ley ha tenido detractores y ha sido criticada por diversos actores de la sociedad (representantes de FUCVAM, FECOVI, de la Academia, políticos, organizaciones de la sociedad civil). Mientras tanto, otro grupo de actores (empresas constructoras, promotores, políticos, profesionales del sector) continúan argumentando a favor de la ley y señalando los impactos positivos que la misma habría tenido.

La constatación de que la inversión pública en vivienda (históricamente en el orden de un 0,45% del PIB) es absolutamente insuficiente para producir un número de viviendas significativo en relación al déficit es un argumento en defensa de recurrir a la inversión privada para aumentar el stock, liberando recursos del Estado para atender las necesidades de los sectores de menores recursos.

A pesar que la ley a texto expreso se refiere en sus objetivos a promover proyectos que: “.Faciliten el acceso a la vivienda de los sectores socio-económicos bajos, medios bajos y medios de la población.”, en el discurso de los actores que tuvieron responsabilidad en el diseño de la política siempre se hace mención a que el instrumento estaba enfocado en los sectores medios.

Según Lucía Etcheverry, Directora Nacional de Vivienda del período (2010-2016), hasta la puesta en práctica de este instrumento, un sector de población no era atendido por el Sistema Público de Producción de Vivienda (dirigido a familias con ingresos menores a 60 UR), ni por la inversión privada, concentrada en la producción de viviendas en áreas costeras de Montevideo, inaccesibles para sectores de ingresos medios o medios-bajos. (Etcheverry, 2013). Se planteaba entonces que un aumento considerable del stock de vivienda (de interés social) construido por el sector privado en ciertas zonas de la ciudad tendría un efecto a la baja de los precios de la vivienda nueva y que este efecto se trasladaría a los precios de la vivienda usada, tanto para adquisición como para arrendamiento.

Coincidientemente, para el economista Carlos Mendive, presidente de la ANV en el período de elaboración de esta política (2007-2012) esta ley tenía tres cometidos principales.

En primer lugar, cerrar la implementación de un sistema de financiamiento y promoción de la vivienda para sectores medios con la participación del sector privado, como parte de un proceso de reorganización institucional que había comenzado con la reestructura del BHU y la creación de la ANV.

Por otra parte, facilitar la asequibilidad de la vivienda, a través de la mejora en la relación entre el precio y la calidad (constructiva y de localización) de la vivienda a la que se accede. Teóricamente, al aumentar la oferta se generan cadenas de vacancia que redundan en mejores condiciones para quien demanda (efecto derrame). Para lograr este cometido, era necesario generar un volumen significativo de nuevas construcciones, atrayendo la inversión privada a la producción de viviendas en áreas de la ciudad que no eran atractivas para el inversor, a través de fuertes exoneraciones para hacer rentable la construcción de este tipo de viviendas.

En tercer lugar, se buscaba un impacto en el desarrollo urbano, sobre todo en Montevideo (Mendive, 2024).³ En ese sentido, se argumenta que la política de vivienda debe pensarse en términos de producción de ciudad, y para eso es necesario articular con el sector privado

³ Presentación del economista Carlos Mendive en los conversatorios sobre la ley de vivienda promovida organizados por la Sociedad de Arquitectos del Uruguay , mayo 2024.

redirigiendo las inversiones a las áreas a promover (Mendive, 2020)⁴. La política de vivienda destinada a sectores de ingresos medios y medios bajos en Montevideo debería apuntar a la regeneración de barrios en áreas céntricas e intermedias de la ciudad.

En otro orden, si bien los argumentos no ponen el énfasis en este punto, la política impulsa una reactivación de la industria de la construcción. Esta industria tiene una importante participación en el PIB⁵, en el empleo y un fuerte potencial dinamizador debido a los encadenamientos que generan derrames sobre otros sectores. (Rego y Fernández 2019⁶). La importante participación de actores vinculados a este sector (CCU⁷, APPCU⁸) en las discusiones a propósito de este instrumento, da cuenta de esta preocupación.

Para APPCU, la Ley 18795 es la ley más importante en 50 años en lo que refiere a políticas habitacionales. Consultados por Vivienda Popular apenas dos años después de la reglamentación de la ley, plantean la ventaja de redireccionar los flujos de inversión privada distribuyéndolos mejor en el territorio. Destacan la posibilidad de captar el ahorro privado regional para volcarlo al arrendamiento de inmuebles, lo que en el mediano plazo generaría un descenso en términos reales de los alquileres. Coincidientemente con algunos actores políticos citados en este trabajo, APPCU plantea que los resultados en la mejora en el acceso a la vivienda de los sectores de menores ingresos es algo que no se puede exigir en el corto plazo.

En contraposición a estos argumentos la principal crítica que se realiza a la ley 18.795 es que no facilita el acceso a la vivienda a los sectores bajos y medios bajos de la población⁹, a pesar de que el Estado realiza un esfuerzo significativo a través de exoneraciones fiscales, esfuerzo que termina beneficiando a los actores privados involucrados en la construcción y promoción de las viviendas.

En 2013 la FUCVAM¹⁰ argumenta que la cuota resultante del financiamiento de las viviendas promovidas es inalcanzable para familias de ingresos medio-bajos o bajos y que el Estado deberá subsidiarlas, incurriendo en una inversión no recuperable que se suma a la renuncia fiscal y que, además, no se tiene control sobre el uso futuro de esa vivienda (como bien de uso o mercancía). Concluye que esta ley beneficia fuertemente a las empresas pero hipoteca el futuro del FONAVI y reclama que el Estado se implique en la construcción y comercialización de las viviendas, obteniendo fondos de manera creativa (fondos AFAP, bonos de vivienda que captan el ahorro privado, etc.) (VP 2013)

FECOVI¹² coincide con estas opiniones planteando que, incluso en el caso de las viviendas con tope de precio, los sectores a los que apunta la ley no podrán acceder sin subsidios

⁴ Presentación del economista Carlos Mendive en evento "Iniciativas para el financiamiento e inversión privada en la política habitacional" organizado por el Centro de Estudios Económicos de la Industria de la Construcción, 20 de agosto de 2020. Mendive, uno de los principales impulsores de esta ley, retoma aquí argumentos esgrimidos en múltiples circunstancias y levantados por la prensa desde 2011.

⁵ En sus niveles más altos de la última década alcanzó casi el 9,66% del PIB en el año 2018.

⁶ Nota de Prensa Fernandes y Rego_CEEIC. Centro de Estudios Económicos de la Industria de la Construcción en <http://ceeic.uy>

⁷ Asociación de Promotores Privados de la Construcción.

⁸ Cámara de la Construcción del Uruguay.

⁹ en el texto de la ley se menciona explícitamente que se promoverán proyectos que mejoren el acceso a vivienda de estos sectores, aunque en el discurso de los actores políticos que participaron del proceso de formulación siempre se hace referencia a que los destinatarios objetivo de la ley eran los sectores de ingresos medios con capacidad de ahorro, antes atendidos por el BHU.

¹⁰ Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua

¹¹ Fondo Nacional de Vivienda y Urbanismo

¹² Federación de Cooperativas por Ahorro Previo

directos. Reconoce los efectos de reorientación de la inversión hacia áreas centrales de la ciudad “manteniendo altos niveles de rentabilidad y un jugoso negocio de intermediación” con la contraparte del aumento del valor del suelo a raíz de la competencia de los inversores. Por otra parte, entiende que la no exoneración a proyectos financiados por el FONAVIyUR, explícita en la reglamentación 2011 de la Ley, es injusta y solicitan la extensión del beneficio. FECOVI, según este artículo, produce viviendas con un costo 40% por debajo de los precios de venta de las viviendas promovidas y con ese beneficio logaría bajar sensiblemente ese valor.(VP 2013)

Como respuesta a algunas de las críticas, desde la esfera política se plantea un argumento contrafáctico: la mayoría de las inversiones en vivienda promovida no se hubieran realizado si no existieran las exoneraciones, por lo tanto es difícil evaluar el peso de la renuncia fiscal. Por otra parte, la producción cuantitativamente significativa de viviendas promovidas y la reactivación de la industria de la construcción generaron recaudación por muchos conceptos como aportes sociales, honorarios profesionales, contribuciones inmobiliarias, entre otros y contribuyeron a la formalización de la industria de la construcción, un sector que detentaba altos índices de informalidad. En relación a la extensión de las exoneraciones a las cooperativas, se entiende que no ha lugar debido a que el financiamiento ya es de carácter público y que el sentido de aquellas es atraer al capital privado para que participe del aumento del stock de vivienda en ciertas condiciones

Los ajustes posteriores a la reglamentación inicial también recibieron críticas y apoyos por parte de los distintos actores. El establecimiento de topes de precios de venta establecido en el reglamento de 2014 fue una respuesta a la constatación de que los sectores medios y medio-bajos no estaban accediendo y, en tal sentido, fue bien recibida por distintos actores sociales políticos y académicos. Sin embargo, los actores privados del sector, desarrolladores e inversores principalmente, lo vieron como una severa restricción que hacía inviable su negocio teniendo en cuenta el alza en los valores de la tierra y el aumento constante de los costos de construcción. Esto se reflejó en una franca disminución de la cantidad de proyectos presentados en el período que, desde algunos sectores, fue interpretada como una presión para la eliminación de los topes.

En 2017, asumiendo que las viviendas producidas al amparo de la Ley son inaccesibles para los sectores medio-bajos y bajos se cambia el nombre de la ley que pasa a llamarse “Ley de vivienda promovida”. Para muchos actores vinculados al sector de la construcción e inmobiliario, este cambio de nombre “blanqueó” la situación y le quitó a la política el peso de cumplir con los objetivos que se habían planteado en el texto de 2011.

En el año 2020, con el cambio de orientación política del gobierno central, se produjeron ajustes en el sentido de liberalizar la producción de vivienda promovida, con el fin de hacer más atractivo el negocio para favorecer el aumento de la construcción. Se mejoraron los beneficios, eliminando topes de precio y ampliando las zonas de promoción; se extendió la exoneración a monoambientes y “amenities” y se liberó el porcentaje de viviendas de un dormitorio por proyecto.

Las consecuencias más visibles de los cambios introducidos fueron el aumento de la cantidad de proyectos, la proliferación de unidades pequeñas (monoambientes y de un dormitorio) y la expansión del negocio inmobiliario hacia la Ciudad de la Costa de Canelones, con emprendimientos que apuntan claramente a un sector socio-económico medio-alto, haciendo uso de las exoneraciones.

Nuevamente la discusión pública respecto de esta política se intensificó, con mucha presencia del tema en prensa escrita, radio y TV. En ese contexto la Sociedad de Arquitectos del Uruguay (SAU) organizó una serie de conversatorios sobre este tema que tuvieron lugar en mayo de 2024. El primer conversatorio trató sobre *Producción arquitectónica y morfología urbana*, el segundo sobre *Resultados económicos e impacto socio-urbano* y el tercero sobre *Generación de actividad – situación del trabajo profesional y el empleo en el sector* y el cuarto y último trató sobre *Prácticas proyectuales en el marco de la ley* (este último con participantes del Concurso de obra realizada, COR, 2023, organizado por la SAU). En cada uno de estos participaron profesionales, empresarios, jerarcas actuales y ex jerarcas de las instituciones involucradas, quienes expusieron diversas miradas desde sus diferentes lugares de actuación.

Desde la DINAVI se plantea que el objetivo de los ajustes fue darle un nuevo impulso a la inversión en este sector y que, simultáneamente, y en el mismo marco de la ley 18795, se crea en 2022 el programa “Entre Todos. Sueños en obra” para facilitar el acceso a vivienda de sectores de menores recursos, con topes de precios en todas las unidades. La producción de viviendas en el marco de este programa ha sido muy magra, los desarrolladores no encuentran en él un negocio interesante aunque, según el Arq. Eduardo González, Director Nacional de Vivienda, se espera que resulte de interés para pequeñas empresas locales. Los precios del suelo son determinantes de las localizaciones, que se dan en áreas más periféricas y en el interior del país.

En este programa el empresario tiene todas las exoneraciones correspondientes a la ley 18795 y además cuenta con una garantía (SIGA) que le otorga el FONAVIyUR para obtener en la banca privada el préstamo necesario para la construcción.

Las medidas de liberalización fueron apoyadas por el sector inmobiliario y de la construcción, incluyendo a los profesionales vinculados, y recibieron duras críticas de algunos actores académicos, actores sociales y la oposición política.

Los argumentos a favor se centraron en la reactivación de la construcción y el aumento del stock (que en algún momento debería incidir en la baja de los precios), la revalorización de sectores de ciudad antes deprimidos, la generación de empleo de calidad en todos los niveles (la construcción es un sector bien remunerado) y en particular en los ámbitos profesionales relacionados con el sector (arquitectos, ingenieros, economistas, contadores, escribanos, abogados), la profesionalización de todo el sector y de las actividades involucradas (desde la viabilidad económica, el diseño, la gestión hasta la construcción y comercialización) y la mejora de la calidad de la arquitectura resultante.

“Se generó un nuevo sistema de desarrolladores, inversores privados e institucionales (Afaps), operadores inmobiliarios. Hay una especialización, una capacidad instalada, un activo. Hoy es un sector muy desarrollado y muy especializado.”(MENDIVE, 2024)

También se sostiene, por parte de los arquitectos y desarrolladores, que la gran oferta implica competencia por captar la demanda y eso redunda en que se intente ofrecer productos más atractivos. El volumen de producción implica además que muchos estudios y arquitectos (que antes de la ley se dedicaban a otros rubros) están pensando la vivienda, lo que estaría generando una mejora de la calidad de los proyectos.

Algunos arquitectos argumentan a favor de la exoneración y la construcción de monoambientes como respuesta a las nuevas demandas que tienen origen en los cambios demográficos y culturales y en la conformación de los hogares (disminución del tamaño de los hogares, emancipación temprana de los jóvenes, entre otros). Del mismo modo celebran la generalización de la cocina interior integrada como respuesta a nuevas formas de habitar.

Finalmente, en cuanto a los costos, se dice que, si bien las viviendas no son accesibles en la compra para los hogares de menores recursos, el aumento del stock ha generado una baja de los precios de alquiler que apunta a su asequibilidad.

Las críticas se enfocan en que se trata de una política de vivienda (más allá de sus implicancias claras en la economía) y que la finalidad principal debería ser facilitar la asequibilidad de la misma, que los sectores medios no están accediendo y que los cambios introducidos favorecen únicamente al sector empresarial. El argumento fundamental es que el Estado está haciendo una renuncia fiscal muy significativa que no tiene impacto sobre el acceso a la vivienda de los sectores objetivo de la Ley. Se plantea que el Estado debería intervenir más para regular los precios y verificar que las exoneraciones fiscales tengan un impacto en los mismos.

Por otra parte se sostiene que, en relación a la arquitectura, si bien se ha mejorado el tratamiento volumétrico y de fachada de las edificaciones, la variable fundamental de los proyectos es en general la maximización de la rentabilidad lo que impacta en la calidad de los espacios domésticos resultantes. Buena parte del esfuerzo de los profesionales, presionados por inversores y desarrolladores, se enfoca en lograr maximizar el rendimiento del terreno obteniendo la mayor cantidad posible de unidades, aún en desmedro de las calidades espaciales y ambientales de las mismas.

Lucía Echeverry plantea que las viviendas muy pequeñas y sobre todo los monoambientes, son viviendas temporarias que no permiten el desarrollo de grupos de convivencia que se afincuen en la zona y contribuyan a la consolidación del tejido social y se advierte sobre su predominancia en este tipo de proyectos que, de sostenerse en el tiempo, podría generar una homogeneización en la oferta de soluciones habitacionales que inhiba la diversidad de población y grupos de convivencia que garanticen el desarrollo inclusivo y democrático de la ciudad.

También ha habido preocupaciones en torno al tema de la posible gentrificación en áreas centrales por el aumento de precios del suelo y la vivienda así como la sustitución del tipo de servicios para satisfacción de las necesidades cotidianas. Este era uno de los ejes temáticos propuestos para los encuentros. En ese sentido, la opinión de varios de los panelistas fue que ese es un proceso que se da y se puede observar en el largo plazo y que no hay elementos disponibles para saber si existe una tendencia en esa dirección¹³.

En relación a los precios de los alquileres, varias fuentes (Echeverry, Bermúdez, Mordecki) han planteado que no es posible establecer una relación lineal entre éstos y el aumento del stock, ya que el comportamiento de los precios de alquiler es multicausal. Los alquileres dependen en mayor medida de la demanda que de la oferta. En ese sentido, la baja del salario real incide en lo que la población puede pagar por un alquiler y eso incide en los precios. Por otra parte también puede incidir en la tendencia a la baja que las nuevas

¹³ Al momento de realizarse estos conversatorios no estaban disponibles los microdatos del censo 2023

unidades que se ofrecen en el mercado son en general más pequeñas que el promedio (Echeverry 2024).

Otra crítica recurrente refiere a la distribución territorial de las inversiones, con escasa incidencia en muchos barrios de Montevideo y en la mayor parte de los departamentos del interior. En ese sentido también se plantea la necesidad de medidas para orientar la territorialización de las inversiones por parte de la política pública (a nivel central y de los gobiernos departamentales).

2. Reflexiones PRELIMINARES.

La producción de vivienda al amparo de la Ley 18.795 puede analizarse desde diferentes puntos de vista, ya que engloba en sí misma distintos objetivos, de manera explícita o implícita.

Si bien es una política de vivienda, cuyos lineamientos aparecen en la ley de presupuesto de 2010, y que surge a partir de la reorganización institucional del Sistema Público de vivienda (SPV) con el objetivo de atender a sectores medios de la población antes cubiertos por los programas del BHU, también opera como un instrumento de captación de inversiones, de reactivación económica, y de dinamización de la industria de la construcción. La participación del MVOT, del MEF y del sector de promotores privados en las conversaciones previas a su promulgación dan cuenta de esta multiplicidad de dimensiones.

Y también, fundamentalmente en Montevideo, tiene una dimensión urbano-territorial, tanto por las intenciones explícitas de redireccionar inversiones desde la zona costera a las áreas centrales e intermedias, como por los impactos que ha tenido en los barrios de mayor concentración de intervenciones.

Tradicionalmente en América Latina las políticas de construcción masiva de vivienda se han utilizado con una doble finalidad: aumentar el stock y revitalizar la industria de la construcción, industria que tiene una importante participación en el PIB y en el empleo, y un fuerte potencial dinamizador debido a los encadenamientos con otros sectores, impulsando a toda la economía.¹⁴

Esta doble condición es compleja porque pone en juego, sobre un mismo objeto, dos miradas que responden a objetivos diferentes: la satisfacción de un derecho universal como es el derecho a la vivienda y a un hábitat adecuado y la promoción de inversiones hacia la industria de la construcción, con una lógica estrictamente económica. Estas dos perspectivas tensionan la política, su aplicación y la evaluación de sus resultados.

En este trabajo nos propusimos una mirada multidimensional sobre la producción de la ley que contemple estos aspectos, desde la perspectiva del desarrollo urbano sustentable y del derecho a la ciudad. Con ese fin estas reflexiones se organizan en dos bloques, uno que mira la producción desde el punto de vista de una política de inversión y sus impactos económicos y otro que se enfoca en su consideración como política urbano-habitacional.

¹⁴ La industria de la construcción emplea a unas 84.000 personas y representa 5% del PIB, con una contribución de US \$3.500 millones anuales (Uruguay XXI 2023, con datos de BCU). A su vez, estimaciones del CEEIC sugieren que el multiplicador de VAB es 1.79, es decir que un aumento de obras de construcción por 1 dólar genera un impacto en el PIB de 1.79 (Rego y Fernández, 2019).

I. Una política de fomento a la inversión

Si miramos la producción realizada al amparo de la ley analizando sus impactos económicos, podemos decir que ha resultado exitosa en cuanto a la captación y redireccionamiento de inversiones, a la generación de empleo, a la dinamización y formalización en la industria de la construcción, a la profesionalización del sector inmobiliario, y además de cumplir con el objetivo principal de aumentar significativamente el stock de viviendas. Todo esto, a partir de un conjunto de exoneraciones tributarias que, si bien resultan significativas en relación al costo de la vivienda, no lo son en el contexto del gasto tributario global del país que, como vimos en el capítulo 3.1, es históricamente alto para la región.

El gasto tributario en Uruguay es del orden del 6% del PIB, contra un 3.7% en promedio en América Latina (Viñales, 2024). Para el año 2022 en nuestro país, el mismo alcanzó el 32% de la recaudación de la DGI. En ese mismo año, el gasto tributario generado por las exoneraciones de la Ley 18.795 representó solamente el 2,09% del gasto tributario total.

Es importante aclarar que se habla de “gasto tributario” y no de “renuncia fiscal”, en tanto, como sostienen los defensores de la política, no es posible saber qué porcentaje de las inversiones se hubieran realizado de no existir las exoneraciones, ya que los agentes económicos actúan mediante incentivos que modifican sus decisiones.

A su vez, el aumento en la construcción de viviendas en el marco de la ley también implica una mayor recaudación por parte del Estado por concepto de aportes de la construcción y de los honorarios profesionales, de contribución inmobiliaria, entre otros impuestos.

Por otro lado, si miramos el peso de estas exoneraciones en el costo de la vivienda, se estima que asciende promedialmente a unos U\$s 28.000 (veintiocho mil dólares) lo que corresponde aproximadamente a un 22% del precio de la vivienda, un monto considerable que sería razonable esperar que se trasladara parcialmente al precio final.

La producción de viviendas realizada al amparo de la ley fue cuantitativamente muy significativa. El incremento de viviendas particulares en todo el país entre 2011 y 2023 (Censos INE) fue de 261.545. La producción de viviendas promovidas en ese período (considerando las terminadas a diciembre de 2023) fue de 20.401, un 7.8% de ese incremento.¹⁵ En Montevideo, la producción de viviendas promovidas representa un 27.4% del total del incremento del stock.

Sin dudas esta producción dinamizó la industria de la construcción lo cual, si bien no era un objetivo explícito de la ley, se dejaba entrever por la participación activa de los actores del sector en las negociaciones previas. También favoreció la formalización de la construcción, una industria que tradicionalmente se caracterizó por altos niveles de informalidad.

Estos resultados que, vistos en el contexto de una estrategia de crecimiento económico de un país en desarrollo (en el marco del sistema capitalista) son positivos, tienen como contracara el riesgo de instalar la idea de la vivienda como una mercancía e incluso como un activo financiero¹⁶, tendencia que ya se ha consolidado en otros mercados y que colide con la noción de la vivienda y el hábitat como bien de uso y satisfactor de un derecho

¹⁵ Se considera 2023 para realizar una comparación más ajustada con el censo de ese año. A diciembre de 2024 las viviendas terminadas eran 24.487 y las promovidas 41.163.

¹⁶ Rolnik, Raquel . La guerra de los lugares, 2017.

universal. Encontramos indicios de este proceso en lo discursivo, en los modelos de gestión de negocios y en los desarrollos tipológicos que apuntan a maximizar la rentabilidad del suelo.¹⁷

En cuanto a lo discursivo, relevando argumentos de venta de sitios web de desarrolladores y folletos de promoción (*brochures*) vemos que el acento está en el proyecto como oportunidad de inversión, asociada a los beneficios de la ley y a las características de la localización. En ese sentido se hace referencia a zonas en proceso de valorización, cercanas a servicios y bien conectadas. Incluso hay unidades que se venden promocionando la “renta en vivo”, es decir, ya alquiladas, ofreciendo una rentabilidad del 6%.¹⁸

En este escenario, el modelo de negocio vinculado a la producción de vivienda se está transformando. El peso de los agentes involucrados en el desarrollo inmobiliario es cada vez más significativo en relación a los actores tradicionalmente vinculados a la producción de la materialidad (propietario del suelo, arquitecto, empresa constructora, y financiamiento público o privado).

Para muchos de los actores con los que intercambiamos en el correr de este trabajo, tanto del sector público como del privado, la profesionalización y consolidación del sector es una fortaleza, una capacidad instalada que se puede considerar como un activo para la economía nacional. Sin embargo, esta diversificación y especialización de roles aumenta significativamente el número de agentes que participan en el proceso, cada uno de los cuales procura legítimamente una ganancia. También, según algunos desarrolladores consultados, se multiplican las intermediaciones ya que en muchos casos los inversores originales venden las unidades en pozo para recuperar rápidamente el capital y reinvertir en otros emprendimientos. Este proceso se puede repetir una o varias veces hasta llegar al consumidor final. Nos preguntamos entonces si esto tiene un impacto en el precio final de la vivienda y, en tal caso, hasta qué punto el esperado efecto a la baja por aumento del stock se contrarresta, o no, con los aumentos de costos generados por este modelo de producción.

Por otra parte, la presencia de desarrolladores inmobiliarios que operan en varios países de la región, las estrategias de captación de grandes capitales nacionales y extranjeros y de pequeños capitales locales de un sector de la población con capacidad de ahorro, indican que esta producción no está dirigida solamente a satisfacer una necesidad específica de alojamiento sino también y cada vez más, a la obtención de una renta. Esto queda en evidencia al analizar las características de los proyectos y encontrar desarrollos tipológicos que apuntan a maximizar la rentabilidad del suelo como la producción de monoambientes o viviendas de un dormitorio de dimensiones reducidas.

Sin embargo, es de orden mencionar que la ley ampara una gran diversidad de emprendimientos con escalas y modelos de gestión diferentes. Si bien es notorio el proceso descrito anteriormente, en parte por su carácter novedoso para nuestro medio, los desarrollos inmobiliarios de grandes conjuntos de viviendas y servicios en los que participan múltiples agentes coexisten con iniciativas de pequeños propietarios que buscan ampliar la

¹⁷ Como la profusión de viviendas muy pequeñas, monoambientes y unidades de un dormitorio. Analizando el total de viviendas promovidas hasta diciembre de 2024, casi el 50% de las unidades son viviendas de un dormitorio (44%) o monoambientes (6%).

¹⁸ Michele Fleitas, (abogada, rematadora pública, operadora inmobiliaria, coordinadora de carrera de operador inmobiliario en ORT) sostuvo en el segundo conversatorio sobre la vivienda promovida realizado en la Sociedad de Arquitectos (mayo 2024) que (la inversión en vivienda promovida) “genera una rentabilidad de un 7% o un 8% (mientras que un bono del tesoro de EEUU está dando en el entorno de un 5%).

capacidad locativa de sus viviendas y conjuntos pequeños o medianos impulsados por estudios de arquitectura o empresas muchas a partir de fideicomisos al costo.

A nivel nacional, en el total de los proyectos promovidos hasta diciembre de 2024 (1510), el 63% son proyectos pequeños (hasta 20 viviendas según la clasificación de ANV) y representan el 19% de las viviendas construidas. Los proyectos de hasta 10 unidades representan el 47% del total y el 9% de las viviendas promovidas. Esto quiere decir que casi la mitad de los proyectos promovidos tienen hasta 10 unidades. Por otra parte, si bien los proyectos de obra nueva representan la mayor parte (76%), el 21% de los emprendimientos son de reciclaje.

Cuando trabajamos caso a caso en las zonas de profundización encontramos cierta relación entre la cantidad de viviendas, los tipos de terrenos, las características tipo-morfológicas y los modelos de producción-gestión. En los conjuntos de hasta 10 viviendas en general los emprendimientos no tienen un nombre comercial, no disponen de una página web de promoción y no se identifica un desarrollador del proyecto, lo que nos hace suponer que responden a otro tipo de negocio, más vinculado a la producción que al desarrollo inmobiliario como mencionamos más arriba. A medida que los proyectos crecen en cantidad de viviendas se hace más frecuente que los edificios tengan nombre, que estos nombres estén asociados a otros que los engloban como una "marca", que se identifique fácilmente el desarrollador, que haya una página web con discurso de venta estructurado, "brochure" o folleto de venta con imágenes y planos de las unidades, y que cada vez haya más porcentaje de unidades pequeñas¹⁹.

Por otra parte, aunque el estudio de las zonas de profundización abarca un período menor (2011_2022) al de los datos que manejamos a nivel del país, encontramos que en esas áreas de mayor "competencia" por el suelo, los proyectos de hasta 10 viviendas tienen menor participación, representando aproximadamente el 20% de las intervenciones en ambas zonas, comprendiendo el 6% de las viviendas promovidas en la zona 1 y el 4% de las viviendas producidas en la zona 2. En la zona 1(Centro) estas intervenciones corresponden mayoritariamente a operaciones de reciclaje, que no implican sustitución, mientras que en la zona 2 (La Blanqueada) hay también un porcentaje de obra nueva de pequeña escala, de uno a tres niveles.

Si bien es cierto que a partir del cambio reglamentario 2020, que liberalizó las condiciones para la promoción se aumentaron las posibilidades de negocio para los grandes inversores, las observaciones anteriores, que muestran esa gran diversidad de modalidades de actuación, habilitan a pensar en la necesidad de instrumentos complementarios para fomentar la convivencia de distintos modos de producción de vivienda y ciudad y eventualmente priorizar uno u otro modelo en función del interés común.

II. Una política urbano-habitacional

Si cambiamos el punto de vista y miramos la producción de vivienda y ciudad realizada al amparo de la ley 18.795 desde la perspectiva de una política urbano-habitacional son otras las cuestiones a discutir, como por ejemplo, quiénes acceden a las viviendas promovidas,

¹⁹ En los proyectos pequeños es más frecuente encontrar unidades de dos y hasta tres dormitorios. En la zona 2 por ejemplo, en los proyectos categoría C1 (hasta 10 viviendas) que suman 97 unidades, el 0,5% son monoambientes, el 48% de 1 dormitorio, el 37% de 2 dormitorios y el 0,6% de 3 dormitorios.

qué impacto tiene el aumento del stock en la tendencia de los precios de compraventa y alquiler, qué tipo de vivienda se está promoviendo y para quiénes, cuáles son los impactos urbanos de la producción, tanto en lo tipo morfológico como en los usos, apropiaciones y cambios de dinámicas de los espacios de la vida cotidiana, qué movimientos provocó en términos de población, qué tipo de ciudad se está construyendo y sobre todo, cuál es el modelo de producción de ciudad que se está promoviendo.

a. Quiénes acceden a la vivienda promovida:

En relación a este punto, en base al simulador del BHU, se calculó la cuota de crédito hipotecario correspondiente al precio promedio de compraventa de la vivienda promovida, dato que fue tomado de la ANV. El simulador también permite ver cuáles serían los ingresos líquidos necesarios para acceder al préstamo. Comparando estos datos con la información de la ECH del INE (actualizados a 2024) se constata que solamente pueden acceder a la propiedad de estas viviendas mediante crédito hipotecario los quintiles 4 y 5 de la población, que no son los destinatarios que figuran a texto explícito en la ley²⁰ y que, por otra parte, ya estaban en condiciones de acceder a crédito hipotecario y adquirir una vivienda en el mercado.

Cabe mencionar que los actores involucrados en el diseño de la ley plantean que el espíritu que le dio origen, fue el de llegar a los sectores de ingresos medios que antes estaban atendidos por el BHU y que ahora no están contemplados por ningún programa del MVOT. Dentro de esa franja hay amplios sectores que no pueden acceder a estas viviendas, sea porque no alcanzan el ahorro previo o porque sus ingresos no son suficientes para cubrir la cuota del préstamo.

La ley previó un instrumento para facilitar el acceso a la vivienda promovida de familias con capacidad de pago que no alcanzaban el ahorro previo exigido por las entidades financieras, el Fondo de Garantía de Créditos Hipotecarios (FGCH). Se trata de un seguro a cargo del FONAVIyUR, que permite a las familias financiar hasta el 90% del valor de la vivienda en un plazo máximo de 25 años (a través de los bancos que operan con el FGCH). Este instrumento no tuvo una aplicación significativa en el período de estudio.

En el caso del acceso a través del alquiler, tomando en cuenta una afectación igual o menor al 30% de los ingresos familiares, se verifica que pueden acceder a estas viviendas los hogares del tercer quintil y superiores.

En el siguiente apartado analizaremos el impacto del aumento del stock sobre el mercado de la vivienda en general.

b. Qué impacto tiene el aumento del stock en los precios

De acuerdo a la hipótesis de quienes impulsaron la ley, el aumento de la oferta generada por la producción de vivienda promovida debería redundar en una baja de precios en el

²⁰Art. 3, ítem b) Faciliten el acceso a la vivienda de los sectores socioeconómicos bajos, medios bajos y medios de la población.

mercado general de la vivienda. En términos generales es difícil concluir que un solo factor es el causante de un fenómeno como la baja de los precios, tanto de compra como de alquiler, ya que además de la cantidad de viviendas ofrecidas en el mercado, inciden también las características de las mismas, los ingresos de la población, las preferencias de los individuos, la presencia de coyunturas específicas (como la pandemia), la evolución del tipo de cambio, la situación general de la economía, etc. No obstante, resulta interesante analizar la evolución de los precios en el período de implementación de la ley, para lo cual se toma, en primer lugar, la información presentada por la ANV referida a todas las compraventas y promesas de compraventa provenientes de la Dirección General de Registros (DGR). Para Montevideo, se observa un crecimiento ininterrumpido del precio promedio por metro cuadrado en UI desde 2011 hasta 2021 y una caída en 2022 (último dato presentado). En cuanto al precio promedio del metro cuadrado en dólares, el mismo crece hasta 2019 para disminuir en 2020 y luego retomar el crecimiento en 2021 y 2022. La diferencia puede deberse a las distintas evoluciones del IPC y del tipo de cambio.

Un indicador complementario es el que calcula el MIDES a partir de los datos de la ECH del INE, referido al porcentaje del ingreso que los hogares destinan a la compra de vivienda. Tomando también Montevideo y el período 2011-2022, se observa que el ratio cuota de compra/ingresos aumenta de manera sostenida (pasando de 14,1% a 17,2% en los extremos considerados).

De los datos analizados no surge que los hogares se hayan visto beneficiados en cuanto al acceso a la vivienda en modalidad de compra en el período.

Por otro lado, se analiza la evolución de los alquileres en Montevideo según la información presentada por la ANV a partir del componente alquiler del IPC. Dado que las viviendas promovidas no sólo entran en el mercado de compra sino también en el de alquiler, resulta relevante analizar esta información. Si se observa la evolución de los alquileres en términos reales (es decir, el alquiler en relación al IPC) se obtiene un aumento sostenido del 2011 al 2016 y luego desciende ininterrumpidamente hasta el 2022. Este descenso es el que se utiliza como argumento a favor del impacto de las viviendas promovidas en el precio de los alquileres.

Sin embargo, si se consideran los datos de alquileres que publica el INE a partir del Servicio de Garantías de Alquileres y ANDA, se observa que, si bien los alquileres descienden hasta el 2022, comienzan a aumentar en 2023, lo cual va en coincidencia con la evolución del salario real. Estas dos variables, salario y alquileres, muestran tendencias similares, tanto en período de caída como de aumento.

Si se observan los alquileres por barrios de Montevideo, se obtiene que el comportamiento en los barrios con mayor oferta de viviendas promovidas es similar al resto de Montevideo, por lo cual, nuevamente, no es posible afirmar que el aumento del stock de viviendas promovidas sea la única causa en la caída del precio del alquiler.

Finalmente, en cuanto al peso del alquiler en el ingreso de los hogares, se observan peores resultados al final del período, pasando de 13,3% en 2011 a 18,3% en 2022 la proporción de los hogares que destinan más del 30% de sus ingresos a tal fin. En particular, los hogares de los quintiles más bajos se ven más afectados, aumentando este porcentaje de 18,2% a 25,9% en el primer quintil, de 11,9% a 21,4% en el segundo y de 14,9% a 19,2% en el tercero (MIDES, con datos de la ECH/INE).

Si bien estos resultados ponen en duda las afirmaciones sobre el impacto en la baja de los alquileres generado por el aumento del stock de las viviendas promovidas, cabe también preguntarse qué hubiera sucedido de no haberse incrementado dicho stock. Entendemos que este tipo de análisis contribuye a relativizar las conclusiones que desde defensores y detractores de la ley se han esbozado.

c. Qué vivienda estamos promoviendo y para quiénes

En este punto, se observa que las viviendas promovidas son en general viviendas pequeñas, con predominancia cada vez mayor de las de un dormitorio y aumento del porcentaje de monoambientes a partir de la reglamentación 2020 que admite su exoneración. En el siguiente cuadro podemos ver los porcentajes de viviendas según la cantidad de dormitorios para todo el país por período reglamentario, que muestra que la incidencia de viviendas pequeñas es cada vez mayor.

PERIODO	MONO+1D	MONO_VP	VP_1D	VP_2D	VP_3D	VP_4D	Total_VP							
R1	1966	28 %	0	0 %	1966	28 %	4239	60 %	788	11 %	24	0 %	7017	17 %
R2	1995	35 %	24	0 %	1971	35 %	2958	52 %	688	12 %	21	0 %	5662	14 %
R3	2736	44 %	128	2 %	2608	42 %	3203	51 %	333	5 %	9	0 %	6281	15 %
R4a	7090	59 %	1105	9 %	5985	50 %	4257	36 %	542	5 %	98	1 %	11987	29 %
R4b	6852	64 %	1163	11 %	5689	53 %	3128	29 %	674	6 %	65	1 %	10719	26 %
TODO	20639	50 %	2420	6 %	18219	44 %	17785	43 %	3025	7 %	217	1 %	41666	
solo R4	13942	61 %	2268	10 %	11674	51 %	7385	33 %	1216	5 %	163	1 %	22706	
R4a hasta 29/12/2022														
R4b hasta 29/12/2024														

CUADRO Viviendas x Número de dormitorios para todo el país por período reglamentario

Fuente: Reporte Proyectos ANV. Elaboración propia²¹

ZONA		VP_4D	VP_3D	VP_2D	VP_1D	VP_MONO AMBIENTES	MONO+1D	TOTAL VP						
CENTRO	R1	3	0,16 %	118	6,26 %	1034	54,85 %	730	38,73 %	0	0 %	730	38,73 %	1885
LA BLANQUEADA	R1	1	0,11 %	123	13,99 %	439	49,94 %	316	35,95 %	0	0 %	316	35,95 %	879
		4	0,14 %	241	8,72 %	1473	53,29 %	1046	37,84 %	0	0 %	1046	37,84 %	2764
CENTRO	R2	7	0,54 %	71	5,43 %	626	47,90 %	603	46,14 %	0	0 %	603	46,14 %	1307
LA BLANQUEADA	R2	0	0,00 %	46	4,41 %	539	51,68 %	450	43,14 %	8	1 %	458	43,91 %	1043
		7	0,30 %	117	4,98 %	1165	49,57 %	1053	44,81 %	8	0 %	1061	45,15 %	2350
CENTRO	R3	3	0,14 %	85	3,87 %	1046	47,61 %	1043	47,47 %	20	1 %	1063	48,38 %	2197
LA BLANQUEADA	R3	0	0,00 %	6	0,62 %	458	47,41 %	468	48,45 %	34	4 %	502	51,97 %	966
		3	0,09 %	91	2,88 %	1504	47,55 %	1511	47,77 %	54	2 %	1565	49,48 %	3163
CENTRO	R4	3	0,11 %	33	1,22 %	684	25,25 %	1671	61,68 %	318	12 %	1989	73,42 %	2709
LA BLANQUEADA	R4	0	0,00 %	13	0,85 %	472	30,93 %	876	57,40 %	165	11 %	1041	68,22 %	1526
		3	0,07 %	46	1,09 %	1156	27,30 %	2547	60,14 %	483	11 %	3030	71,55 %	4235
CENTRO		16	0,20 %	307	3,79 %	3390	41,86 %	4047	49,98 %	338	4 %	4385	54,15 %	8098
LA BLANQUEADA		1	0,02 %	188	4,26 %	1908	43,23 %	2110	47,80 %	207	5 %	2317	52,49 %	4414
TOTALES		17	0,14 %	495	3,96 %	5298	42,34 %	6157	49,21 %	545	4,36 %	6702	53,56 %	12512

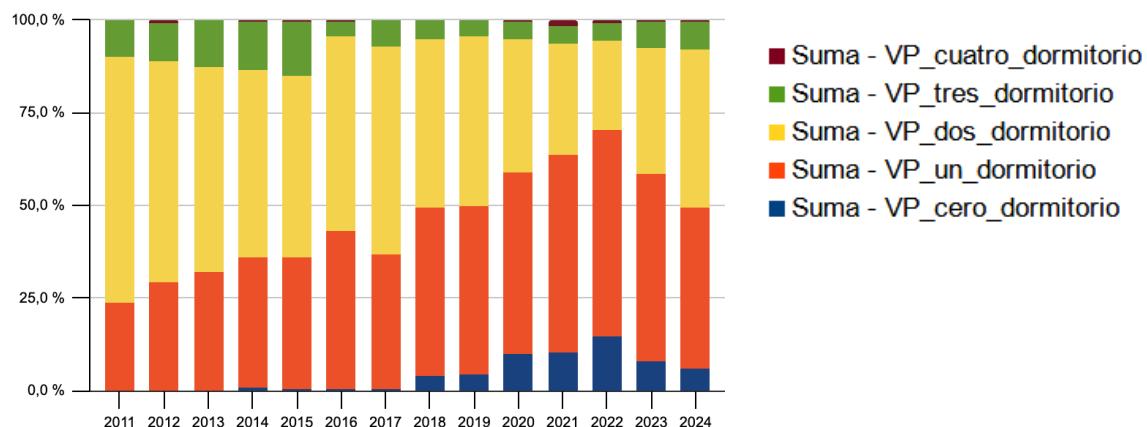
CUADRO Viviendas x Número de dormitorios por ZONA de profundización por período reglamentario.

Fuente: Reporte Proyectos AN. Elaboración propia.

Si miramos nuestras zonas testigo, las de mayor concentración de intervenciones y por lo tanto mayor competencia por la tierra se constata el mismo proceso con incidencia mayor de las viviendas de 1 dormitorio y monoambientes.

²¹ Las clasificaciones R1 a R4 corresponden a los períodos de aplicación de los marcos normativos, R1_2011, R2_2014, R3_2017, R4_2020. Se contabilizan los proyectos aprobados en cada marco normativo

En la siguiente gráfica se visualiza claramente la incidencia de los distintos tipos de vivienda en el conjunto y su variación en el tiempo.



GRÁFICA Viviendas x Número de dormitorios comportamiento anual para todo el país.

Fuente: Reporte Proyectos ANV. Elaboración propia

Se ha argumentado que la proliferación de unidades pequeñas (de un dormitorio y monoambientes) responde a los cambios demográficos y culturales contemporáneos, aunque es innegable que también son las que permiten maximizar la rentabilidad del suelo.²²

Es cierto que ha aumentado el número de hogares unipersonales²³ y que el tamaño medio de los hogares se viene reduciendo sistemáticamente en nuestro país²⁴, pero entendemos que eso no justifica el apoyo estatal a un tipo de vivienda como el monoambiente que, a juicio de este equipo, no provee condiciones de habitabilidad adecuadas.

Estas viviendas pequeñas (monoambientes y de un dormitorio), que en el último período reglamentario significaron el 61% de la producción, no permiten el afincamiento de familias con hijos y diversos grupos de convivencia. De consolidarse la tendencia al aumento de este tipo de unidades no se estaría proveyendo la variedad tipológica que favorece la diversidad en convivencia necesaria para una ciudad integrada y democrática. Por otra parte, tienen una impronta de transitoriedad que no contribuye a la construcción de tejido social y, muchas veces, sobre todo en áreas con predominio del terciario, terminan destinadas a otros usos que la política de vivienda excluye explícitamente en otros programas.

Este hecho puede contribuir a una mixtura de usos que es beneficiosa e imprescindible para la vida urbana pero, si las políticas públicas excluyen (y no sólo no financian) de los

²² A partir del último reglamento, que libera la cantidad de viviendas de un dormitorio y habilita la promoción de los monoambientes y hasta diciembre 2024, el total de viviendas de un dormitorio+monoambientes promovidas asciende al 61% del total: 51% de 1 dormitorio y 10% de monoambientes.

En las zonas testigo, entre 2011 y 2022 el total de viviendas de 1D y monoambiente sumadas equivale al 54% del total de las viviendas construidas (1D es el 49,21 % de 1D y 4,36 monoambientes). El total de monoambientes, promovidos +no promovidos, es el 5,59%. Estos porcentajes tienen un comportamiento diferenciado a lo largo del período de estudio. Mientras en R1 la suma de ambos era 37,84% en R4 es del 71,55% (hasta diciembre de 2022).

²³ Según los datos del Censo 2023 el 29% de los hogares son unipersonales y el tamaño promedio de los hogares es de 2.5 personas por hogar.

²⁴ 4 integrantes promedio por núcleo según el censo de 1963; 3,6 en 1975; 3,4 en 1985; 3,3 en 1996; 3,1 en 2004; 2,9 en 2011 y 2,5 en 2023.

programas financiados por el FONAVIyUR todo local destinado a usos no residenciales (excepto el salón comunal) entendemos que en estos casos, al no haber control sobre los destinos, no deberían exonerarse monoambientes y el porcentaje de viviendas de un dormitorio debería estar acotado.

Además, los monoambientes y las viviendas de un dormitorio son las más demandadas para el alquiler transitorio a través de plataformas, una cuestión que ha tenido efectos nefastos en las áreas centrales de las ciudades europeas y que está costando mucho revertir.

Finalmente, si estas viviendas están respondiendo a un cambio cultural y demográfico ¿por qué están excluidas en otros programas del SPV, como las cooperativas?

Desde el punto de vista de la organización interna de las unidades, en el marco de la producción realizada al amparo de la ley, se ha generalizado la disposición de la cocina interior integrada. También se ha justificado esta decisión en función de los cambios culturales y de las formas de habitar.

Sin lugar a dudas, los cambios culturales de las últimas décadas han impactado en los modos de vida, en las relaciones interpersonales y en la forma que estas se espacializan. La propia noción de vivienda ha sufrido cambios. La dilución de los límites entre lo privado y lo público, entre la producción y la reproducción, dan otra dimensión a lo colectivo y a lo comunitario. La perspectiva de género, que propone poner en el centro a la reproducción de la vida, provoca nuevas reflexiones que tienen su correlato en concepciones de la ciudad y la vivienda.

En ese contexto surgen nuevas formas de estructurar la vida en común que también tienen su correlato espacial y material en nuevas tipologías de vivienda: la colectivización y visibilización de las actividades de reproducción y cuidados es una premisa que se imprime en la forma de organización espacial de los edificios, minimizando las áreas de dominio privado para ganar espacio comunitario para estos y otros fines. Esta es una apuesta a una forma de habitar autogestionada y colaborativa, anclada en principios de sustentabilidad ecosocial y con una fuerte inserción comunitaria que tiene implicancias también a nivel urbano por cómo estos colectivos y estos edificios, particularmente sus espacios comunitarios, se relacionan con los barrios en los que se insertan. Nos referimos a los distintos modelos de vivienda colaborativa que se han desarrollado en el mundo en las últimas décadas, *coliving*, *cohousing* y las cooperativas por cesión de uso del suelo de Catalunya, entre otras.

¿Se puede argumentar que los edificios montevideanos construidos al amparo de la ley 18795 que proponen una gran cantidad de viviendas pequeñísimas con una serie de *amenities* o locales de uso colectivo responden a este cambio cultural? Entendemos que no. En este caso no hay autogestión ni un colectivo que aspira a una forma de vida colaborativa que preceda al edificio, ni espacios destinados a los cuidados o al fortalecimiento de las redes de solidaridad. Las *amenities* son servicios que los habitantes pueden utilizar o consumir. La relación con el barrio es mínima en la medida que muchas actividades se resuelven en el interior del complejo.

Por otra parte, desde la perspectiva de género se procura visibilizar las actividades de reproducción y eso se traduce, entre otras cosas, en cocinas integradas, ubicadas en el corazón de la casa y no relegadas a habitaciones secundarias y segregadas de la vida familiar. Se supone que estas cocinas favorecen la corresponsabilidad en relación a las

tareas domésticas ¿Son estas ideas las que promueven la desaparición de la cocina definida en las tipologías de la vivienda promovida?

En realidad, en Montevideo, a partir de las exigencias de accesibilidad que implican un aumento de áreas de circulaciones, baños y dormitorio principal, las proporciones de las viviendas se vieron alteradas en desmedro de la superficie destinada a la vida en común (estar-comedor), sin que esto se acompañe con un aumento de las áreas mínimas de las unidades.

La habilitación de la cocina integrada permite, por un lado, liberar la fachada de terrazas de servicio, lo que redunda en envolventes más transparentes y continuas. Al interior de la unidad, el espacio destinado a la vida en común, una vez unificado, es más amplio, por la continuidad entre estar-comedor y área destinada a cocinar y por la supresión del espesor del tabique que, en anchos mínimos como los que se están manejando, no es despreciable. Sin embargo, en buena parte de las tipologías estudiadas, el área destinada a cocinar se minimiza a tal extremo que compromete incluso la instalación del equipamiento necesario, no permite simultaneidad de usos o tareas compartidas, o es objeto de atravesamientos que limitan su funcionamiento (excepto para el caso de un hogar unipersonal).

La cocina interior integrada supuso cambios significativos en la estructura espacial de las unidades de vivienda. La fachada, liberada de la terraza de servicio, adquiere continuidad en su tratamiento y permite una relación interior-exterior más franca de estares y dormitorios que se abren mediante vano total, en general con la mediación de una terraza que contribuye a resguardar la privacidad de la vivienda y mejora la resolución de la envolvente. Cocinas y baños se ubican hacia el centro de los bloques, en las áreas ciegas. Como consecuencia de esta distribución, el acceso a las viviendas suele hacerse por las cocinas o entre las cocinas y los baños, o incluso junto al baño²⁵, con resoluciones de calidad variable. Esta forma de organización de la vivienda que no es inusual en otras regiones, difiere de la más tradicional en nuestro país, que organiza las áreas en una suerte de gradiente de privacidad desde los espacios compartidos a los más íntimos. Durante el proceso de relevamiento, hemos visto con bastante frecuencia viviendas que invierten este gradiente disponiendo dormitorios y baño próximos al acceso y las áreas de uso común al final del recorrido.

Estos razonamientos nos inducen a pensar que estas tipologías, más que responder a un cambio cultural, por el contrario, imponen unas formas de habitar diferentes. No tenemos elementos para evaluar objetivamente, en abstracto, si el conjunto de estos cambios favorece o no la habitabilidad de las viviendas. No obstante, sí podemos decir que hay muchas unidades producidas en el marco de la ley que parecen excluir la cocina como actividad de la familia. ¿Esto responde también a un cambio cultural? ¿Es una característica de cierto tipo de población? La producción de la ley está destinada a una población específica? ²⁶

En todo caso, estas preguntas que no podemos responder apuntan a profundizar la reflexión sobre el tipo de viviendas y de habitabilidad que desde las políticas públicas se quiere promover.

²⁵ en los monoambientes es casi una regla la puerta de acceso junto al baño

²⁶ Según palabras de Michele Fleitas en los conversatorios de SAU sobre la vivienda promovida "... La dinámica ha cambiado muchísimo en los hogares, la gente vive en esos lugares, se alquilan, se venden, los chicos salen más jóvenes de la casa, trabajan en áreas tecnológicas, pueden pagar este tipo de alquileres y se ha creado un nicho muy interesante."

d. ¿Qué arquitecturas se están produciendo y cómo impactan en la ciudad?

Esta dimensión se estudió en las zonas testigo que permitieron una aproximación más detallada a los proyectos desarrollados. Una primera observación nos permitió asociar el tamaño de los proyectos con sus características tipomorfológicas lo que nos condujo a clasificarlos en 5 categorías dimensionales que responden a la cantidad de viviendas por emprendimiento.

Estas categorías son: C1- 0 a 10 viviendas, C2- 11 a 30 viviendas, C3- 31 a 50 viviendas, C4- 51 a 100 viviendas, C5- más de 101 viviendas.

La categoría C1 responde a intervenciones de menor escala, en las áreas centrales son en su mayoría reciclajes y ampliaciones sobre viviendas existentes y en la zona 2 reciclajes y obras nuevas de pequeña escala de 1 a 3 niveles.

La categoría C2 comprende, en su mayoría, sustituciones en padrones únicos cuya área promedia los 300m2, con algunas tipologías de bloques de 4 niveles, pero principalmente edificios en altura entre medianeras del orden de los 10 niveles con subsuelo para estacionamiento.

La categoría C3 comprende mayoritariamente edificios en altura que van desde 11 a 17 niveles en terrenos de entre 300 y 700 m2.

La categoría C4 incluye un rango amplio de cantidad de viviendas; los emprendimientos de menor tamaño se desarrollan con tipología de torre o edificio entre medianeras del orden de 12 niveles y los de mayor tamaño se desarrollan en dos o más bloques a diferentes alturas, muchas veces en padrones anexados o esquina (terrenos que varía entre 500 y 800 m2).

La categoría C 5 comprende grandes conjuntos compuestos de la mixtura de bloques y torres en terrenos de alrededor de 1000m2 hasta más de 5000m2.

ZONA 1_CENTRO					ZONA 2_LA BLANQUEADA				
	Total VP	Incidencia VIV	Total Proyectos	Incidencia Proyectos		Total VP	Incidencia VIV	Total Proyectos	Incidencia Proyectos
C1	481	6 %	84	31 %		146	4 %	25	21 %
C2	2161	27 %	103	38 %		865	26 %	46	38 %
C3	1738	21 %	45	16 %		944	28 %	25	21 %
C4	2203	27 %	32	12 %		1208	36 %	17	14 %
C5	1537	19 %	9	3 %		224	6 %	7	6 %
Total	8120	100 %	273	100 %		3387	100 %	120	100 %

CUADRO distribución Viviendas Promovidas y Proyectos por Categorías para las zonas de profundización.

fuente Reporte Proyectos ANV, elaboración propia

Las volumetrías de estos proyectos están muy condicionadas por la normativa urbana y las dimensiones de los predios, salvo en los proyectos grandes (C5) para los que se abre un abanico más amplio de soluciones de implantación y tratamiento de las plantas bajas.

Los edificios objeto de promoción presentan en general cualidades materiales y lenguaje arquitectónico cuidado y de calidad superior a lo que se venía construyendo en MVD (en relación a programas anteriores como PPT o promoción privada con préstamos BHU)²⁷ aunque como se puede ver en el mosaico de fotografías de ambas zonas, esto no es una regla general.

²⁷ Cabe aclarar que los programas de vivienda financiados con préstamos BHU tenían topes de precio y fuertes limitaciones presupuestales y estaban condicionados en sus terminaciones por el hecho de estar financiados por el Estado. En contraposición, en este programa el capital es de origen privado y, al no haber topes de precios, la inversión solamente está condicionada por la expectativa de rentabilidad.

Se reconoce una mejora progresiva de la imagen de los edificios, que acompaña el aumento de la producción -y por ende de la competencia- y que puede estar asociado también a la eliminación de los topes que estimula una mayor inversión en la mejora del producto que se ofrece, fundamentalmente en la zona 1 (centro). Además, en la medida en que el sector de la construcción se fortaleció con una producción cuantitativamente muy relevante, el mercado de materiales y componentes disponibles se amplía y diversifica permitiendo innovaciones en el lenguaje arquitectónico.

Los cambios más significativos se observan en el tratamiento de la envolvente y en el diseño y materialidad de los espacios de acceso. La eliminación de las terrazas de servicio, las fachadas más transparentes y las terrazas más o menos continuas desmaterializan el plano de fachada en un sistema multicapa que ofrece permeabilidad sin demasiada exposición de los interiores y enriquece el perfil urbano. Se reconoce también un aporte de estas arquitecturas en el tratamiento de los contrafrentes y fachadas interiores lo que deviene en una mejora sustantiva de los corazones de manzana y del entorno urbano. Este fenómeno tiene mayor impacto en la zona 1 donde se reconoce la concentración de varias intervenciones en una misma manzana.

Las plantas bajas, o sea los encuentros entre los edificios y la ciudad, entre el dominio privado y el dominio público, tienen una importancia capital a nivel urbano como mediadoras entre la vida privada y la vida en común. Definen la escena urbana, condicionan la vida de los barrios favoreciendo o entorpeciendo la interacción social, impactan en la percepción de seguridad según habilitan o inhiben el control social del espacio.

Dotar de actividad a las plantas bajas es volcar vida a la calle en tanto espacio público, superando la mera función circulatoria. Es diluir los límites tajantes entre lo público y lo privado, permitir la infiltración de lo común en el interior de los predios y a su vez dotar a los barrios de los comercios de cercanía y otros servicios que aportan a la resolución de las cuestiones de la vida cotidiana.

“La visión de la calle desde el interior y viceversa, la oportunidad de los transeúntes de contemplar las actividades laborales desde la calle, abre una serie de campos de visión insospechados que iluminan de manera profunda la escena urbana. A su vez, a nivel social, estas interrelaciones potencian la identidad del vecindario y favorecen la tan ansiada interacción actividad-transeúnte.”²⁸

Entre los proyectos amparados en la ley, en muchos casos se incluyen locales comerciales en planta baja. En la zona 1 (Centro) de 273 edificios relevados 27 tienen locales comerciales en planta baja (aprox. el 10%). En la zona 2 (La Blanqueada) de 120 edificios 11 tienen locales (9%).

Los conjuntos grandes (C4 y C5) suelen ofrecer como diferencial un menú de servicios comunes o *amenities* que pueden incluir barbacoas, gimnasios, lavaderos, espacios de *cowork*, sala de juegos, juegos infantiles, e incluso piscinas. Claramente, a mayor número de viviendas menor es la incidencia del costo de estos locales en el total. Por otra parte, a partir de la reglamentación 2020 estos locales se benefician con la exoneración.

La disposición de servicios o locales comerciales en planta baja y primeros niveles permite fachadas más activas y contribuye a la animación del espacio urbano. Por el contrario, cuando esas plantas bajas se destinan a estacionamientos, lo que es casi una regla en los edificios de categoría C2 y C3, el resultado son fachadas muy cerradas a nivel de calle. En

²⁸ REHABITAR Nº4, p8. Grupo de investigación HABITAR, UPC.(Xavier Monteys et al).

padrones angostos del área central, la repetición y alternancia de portones de garage y accesos estrechos podría tener consecuencias muy negativas para el paisaje urbano y para la percepción de seguridad a nivel de peatón en un escenario de sustitución total. En el caso de la zona 2 está bastante generalizada la obligatoriedad de retiros frontales. En estos casos la distancia entre veredas y cocheras y la mediación de cerramientos permeables hacen que la transición sea más amigable.

La nueva ordenanza del centro, recientemente aprobada por la Junta Departamental de Montevideo, toma esta preocupación y prohíbe la disposición de estacionamientos en planta baja en la faja de 3mts desde la línea de edificación. Esto seguramente conduzca a la multiplicación de los niveles de subsuelo con las dificultades que estas operaciones implican en áreas muy consolidadas, tanto por afectación de las estructuras existentes como por la incidencia de la impermeabilización del subsuelo en los flujos de aguas subterráneas.

En muchos casos, sobre todo en terrenos angostos, se aprovechan las azoteas para la localización de espacios comunes: barbacoas, solarium, espacios de juego para niños.. Cuando las intervenciones con edificios en altura son más dispersas, como en la zona 2, las azoteas se convierten en miradores urbanos; los argumentos de venta insisten mucho en este aspecto. En zonas de alta densidad de intervenciones, la multiplicación de espacios de uso en las azoteas está generando un nuevo paisaje urbano a cota elevada, más interesante que la presencia de tanques de agua, ductos y tendederos (que persisten en otras cotas o conviven integrados a las arquitecturas de estos programas).

Desde el punto de vista de la innovación tecnológica, que era uno de los aspectos a promover considerados en el texto de la ley, el 100% de los edificios relevados en ambas zonas de profundización declaran sistema constructivo tradicional. Sin embargo, el volumen de construcción desplegado permitió la ampliación y diversificación de productos y componentes disponibles en el mercado, con impacto visible en el tratamiento de las fachadas, permitiendo ampliar las capacidades expresivas y de confort de los edificios. Se generalizaron soluciones estructurales y procedimientos constructivos que permiten acortar los tiempos de construcción y mejorar la calidad de los productos. El salto de escala permitió a estudios y empresas invertir en tecnología (desde software a maquinaria) y mejorar la eficiencia en todas las etapas del proceso (proyecto, construcción, comercialización).

No se ha identificado en el estudio de casos innovación relevante en términos de sustentabilidad enfocada en disminuir el impacto ambiental de los edificios en todo el ciclo de vida

Los problemas de contaminación y consumo energético generados en las concentraciones urbanas, el enorme peso relativo del sector de la construcción en el consumo de recursos materiales, energía y agua, y en la generación de residuos, tanto en la producción como en el uso de los edificios, hacen que sea impostergable e indiscutible la necesidad de reflexionar sobre estos tópicos cuando se promueve un aumento tan considerable de la construcción en algunas áreas de la ciudad. Los instrumentos de promoción deberían contar con incentivos para mejorar la sustentabilidad de los edificios tanto en la extracción y

transporte de materiales, como en el uso de energía y la generación de residuos durante su vida útil y al final de la misma²⁹.

e. ¿Qué ciudad estamos produciendo y cómo?

e.1 Desde el punto de vista de la distribución territorial de las intervenciones.

Anteriormente vimos que la distribución territorial de las intervenciones a escala del país fue extremadamente desigual, concentrándose en Montevideo el 80% de las viviendas promovidas y el 95% en la zona sur-este (si sumamos Canelones y Maldonado). En otros departamentos del país el aumento del stock no fue de gran relevancia³⁰. Este hecho seguramente responde a la combinación de múltiples factores como la expectativa de rentabilidad de los inversores y las preferencias por las viviendas unifamiliares en localidades de baja densidad, entre otras particularidades de los distintos territorios. Esto hace pensar en la necesidad del diseño particularizado de las políticas en función de las demandas específicas de los territorios, de una fuerte participación de los gobiernos departamentales en la implementación de las mismas, así como en la aplicación de instrumentos de planificación que no solamente orienten las inversiones sino también la forma en que éstas se materializan en las ciudades.

Para el caso de Montevideo, la reglamentación de la ley fijó áreas de promoción que excluyen la zona costera al sur de Avda. Italia. En el resto de la ciudad, la distribución territorial de las intervenciones siguió la lógica de la demanda, concentrándose en las zonas más próximas a la costa (Barrio Sur, Cordón Sur, Centro, Palermo y Parque Rodó) y en zonas en proceso de renovación con fuerte inversión pública en infraestructura como La Blanqueada, Larrañaga, y Tres Cruces. No hubo desarrollos considerables en otras zonas de Montevideo promovidas.

La ley demostró que es posible redireccionar inversiones privadas a partir de incentivos y zonificaciones. Entendemos que es necesario revisar las zonificaciones no solamente para promover el desarrollo de otras áreas que tienen potencial de densificación e intensificación, sino también para frenar los procesos de especulación y aumento del valor de la tierra en las zonas más demandadas para evitar proceso de homogeneización y gentrificación en el largo plazo. También en este caso sería interesante una mayor articulación interinstitucional para el desarrollo de instrumentos complementarios que orienten con más precisión un desarrollo urbano armónico e integrado.

²⁹ Hay antecedentes de medidas de ese tipo por parte de la Intendencia de Montevideo, concretamente la implementación del modelo SUAMVI (SUstentabilidad AMbiental de la Vivienda), herramienta diseñada para promover las buenas prácticas, que permite evaluar el desempeño ambiental de los proyectos de vivienda teniendo en cuenta factores como la Integración espacial y funcional del edificio con su entorno• Accesibilidad a servicios e infraestructuras urbanas• Control en el uso del agua potable• Reutilización de aguas de lluvia• Estrategias de ventilación contemplando la época estival e invernal• Reducción de las pérdidas o ganancias térmicas a través de la envolvente• Generación y uso de energía solar térmica• Materiales y elementos constructivos reutilizados o reciclados• Gestión de Residuos Sólidos Urbanos• Gestión de la energía durante la obra. A partir de la calificación obtenida por el proyecto según este modelo se podría aspirar a la exoneración de la Contribución Inmobiliaria.

³⁰ Excepto en el último período que habilitó la promoción en Ciudad de la Costa y que cambió significativamente la participación de Canelones en el total.

e.2 Desde el punto de vista de la integración socio territorial

Los trabajos académicos consultados en esta investigación (Álvarez, 2015; Berruti, 2016; Vázquez, 2018) coinciden en que las zonas con mayor presencia de construcciones realizadas al amparo de la ley 18795 habrían recibido poblaciones con mayor nivel de ingresos, nivel educativo más alto y mejor inserción laboral que el promedio de la población existente, y no presentan evidencia de generar desplazamientos entre los hogares de menores recursos. De esta manera, podría arriesgarse que no se ha dado un proceso de segregación en las zonas con mayor presencia de viviendas promovidas.

A su vez, de la observación de las preexistencias en los casos en que esto fue posible -a partir del *Street View* de *Google Earth* (2015)- se puede inferir que las sustituciones, en términos generales, han tenido un signo positivo desde el punto de vista edilicio y del aumento del stock habitacional, aunque con excepciones. Las edificaciones sustituidas en su mayor parte no presentaban características arquitectónicas relevantes y muchas estaban en avanzado estado de deterioro, abandonadas o destinadas a usos no residenciales. Su sustitución, *per se*, no generó desplazamientos significativos de población en el corto plazo.

No obstante, de sostenerse las dinámicas de sustitución actuales, con predominio de unidades pequeñas, existe el riesgo de una re-homogeneización de la población de esas zonas, con un perfil de ingresos y composición familiar diferente al original. Si bien hay una mayor demanda de viviendas pequeñas por el aumento de hogares unipersonales, si algunas zonas de la ciudad se saturan de monoambientes y apartamentos de un dormitorio, es previsible que en esos barrios haya menos grupos familiares y se verifiquen dinámicas de movilidad acentuadas que conspiran contra la construcción de tejido social.

Por otra parte, dados los precios de compraventa y alquiler de las viviendas promovidas y su escaso impacto hasta el momento en los precios generales de las transacciones en el mercado de vivienda, podríamos decir que la ley tampoco favoreció el acceso a las áreas centrales e intermedias de las poblaciones con menores ingresos, que son las que alimentan las periferias y por tanto la expansión urbana. Por el contrario, el aumento sostenido de los valores del suelo en las zonas más demandadas, hace cada vez más difícil el acceso a esas poblaciones.

Por último, estudiamos la relación entre el aumento del stock de viviendas y el comportamiento de la población, tanto en el departamento como en las zonas testigo. Con ese fin se procesaron los datos de los censos 1996, 2011 y 2023, para ajustarlos a las zonas 1 y 2 y visualizar las tendencias y el comportamiento de ambas dimensiones: población y vivienda (tomando los datos de viviendas particulares).

En el caso de Montevideo la variación anual intercensal de ambos períodos en el aumento de viviendas particulares se mantuvo en valores similares, menores al 1%, mientras la población tuvo un decrecimiento mucho más importante en el período 2011-2023 que en el anterior. La variación anual intercensal de la población de Montevideo en este período fue del -0,88%. En el conjunto del departamento de Montevideo el comportamiento de ambas dimensiones en el período 2011-2023 no es demasiado divergente.

	1996	Variación 1996/2011	Variación anual intercensal 1996/2011	2011	Variación 2011/2023	Variación anual intercensal 2011/2023	2023
MONTEVIDEO							
Numero de VIV_particulares	452.601	14,77 %	0,92 %	519.450	11,51 %	0,91 %	579.244
POBLACION en VIV_Particulares	1.321.576	-1,65 %	-0,11 %	1.299.711	-10,08 %	-0,88 %	1.168.638
%VIV_particulares DESOCUPADAS	6,27 %			9,31 %			9,42 %
ZONA_1							
Numero de VIV_particulares	24.104	12,84 %	0,81 %	27200	25,22 %	1,89 %	34060
POBLACION en VIV_Particulares	53.830	-1,76 %	-0,12 %	52885	2,40 %	0,20 %	54153
%VIV_particulares DESOCUPADAS	11,82 %			12,67 %			12,27 %
ZONA_2							
Numero de VIV_particulares	20.960	9,12 %	0,58 %	22.872	19,25 %	1,48 %	27.276
POBLACION en VIV_Particulares	54.043	-8,49 %	-0,59 %	49.453	-0,36 %	-0,03 %	49.277
%VIV_particulares DESOCUPADAS	6,37 %			9,49 %			11,17 %

CUADRO Variación anual intercensal 1996/2011 y 2011/2023 para POB y VIV para Montevideo y zonas de profundización Zona 1(Centro) y Zona 2 (La Blanqueada). Fuente: datos INE. Elaboración propia.

En las zonas de profundización de este estudio podemos hacer las siguientes observaciones:

En la zona 1 se identifica un crecimiento del 25,22% del número de viviendas particulares entre 2011 y 2023, mientras que en el mismo período la población en viviendas particulares creció solamente un 2,4%, o sea que las viviendas crecieron 10 veces más que la población. Las viviendas particulares desocupadas pasaron del 12,67% al 12,27% en el mismo período, de modo que no hubo un cambio significativo en ese campo. En esta zona la producción realizada al amparo de la ley produjo una densificación de viviendas que no se tradujo en densificación poblacional para el período 2011-2023. Si miramos la tendencia del período 1996-2011 en el cual la población de la zona había tenido un decrecimiento del 1,76%, podemos decir que se detuvo el proceso de vaciamiento de la zona identificándose un leve crecimiento.

En la zona 2 se advierte un crecimiento del 19,25% de las viviendas particulares y un decrecimiento poblacional del 0,36% (en viviendas particulares). A su vez las viviendas particulares desocupadas pasan del 9,49% al 11,17%.

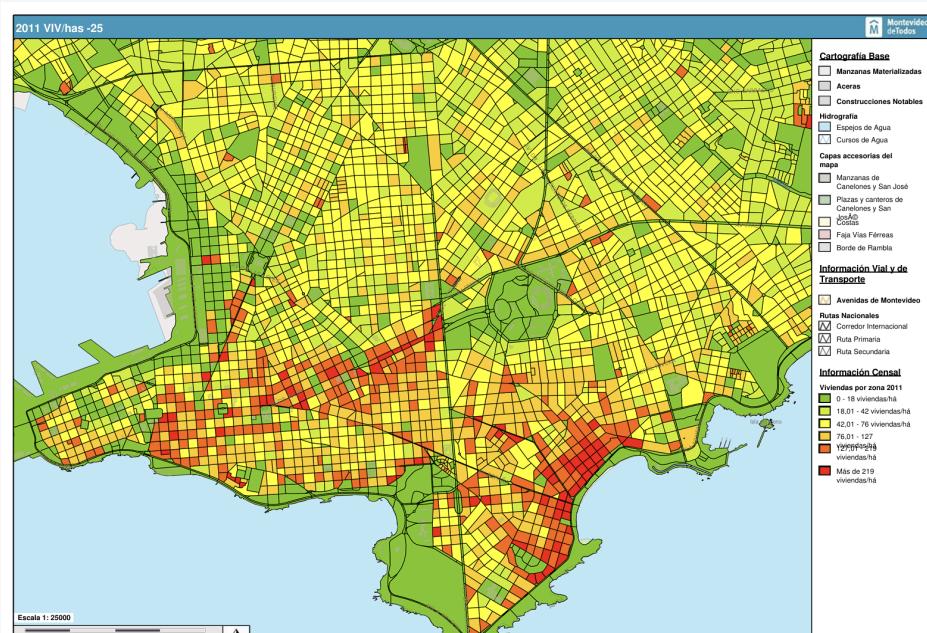
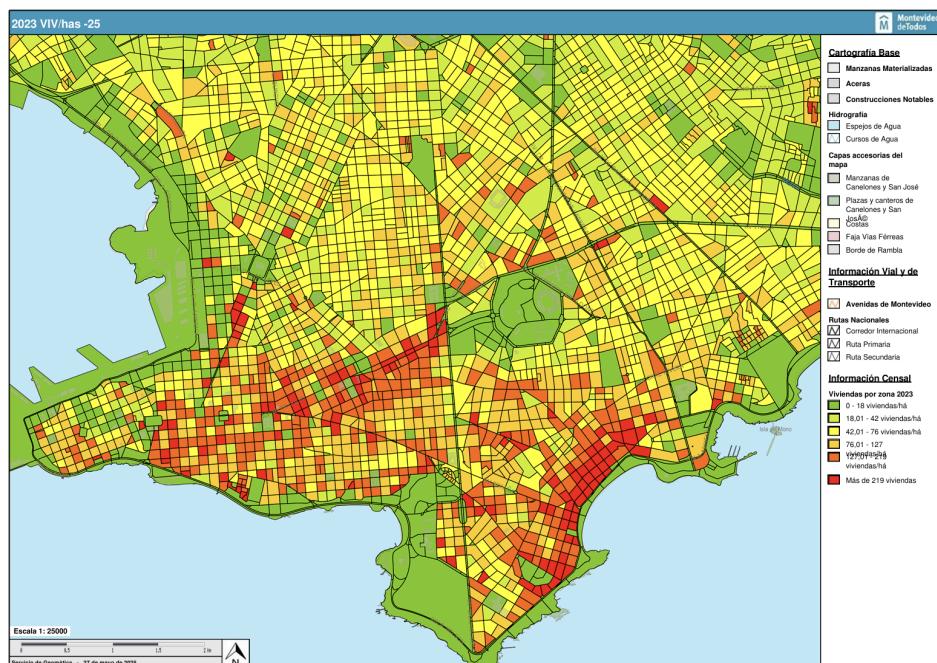
Comparando estos datos con los del período intercensal anterior (1996-2011) en el que la población decreció un 8,49% se observa que ese proceso se detuvo, pero de todos modos sorprende un crecimiento tan alto del número de viviendas para un crecimiento nulo de la población que se da junto a un aumento sostenido de las viviendas desocupadas (De 6,37% en 1996 a 9,49% en 2011 y a 11,17% en 2023).

Por otra parte, si accedemos a las cartografías del Sistema de Información Geográfica de la Intendencia de Montevideo disponibles en línea, para el comportamiento de población y vivienda por hectárea correspondiente al censo 2023 y 2011, podemos observar: un aumento significativo de la densidad de vivienda en el área central de Montevideo y zona costera correspondiente a los barrios de Pocitos y Punta Carretas; indicios evidentes del aumento en la densidad de viviendas en la Zona 2 de nuestro estudio, aunque en forma más dispersa en la trama; y que no se identifican cambios sustantivos en los patrones de afincamiento de población y vivienda para el conjunto de la ciudad de Montevideo.

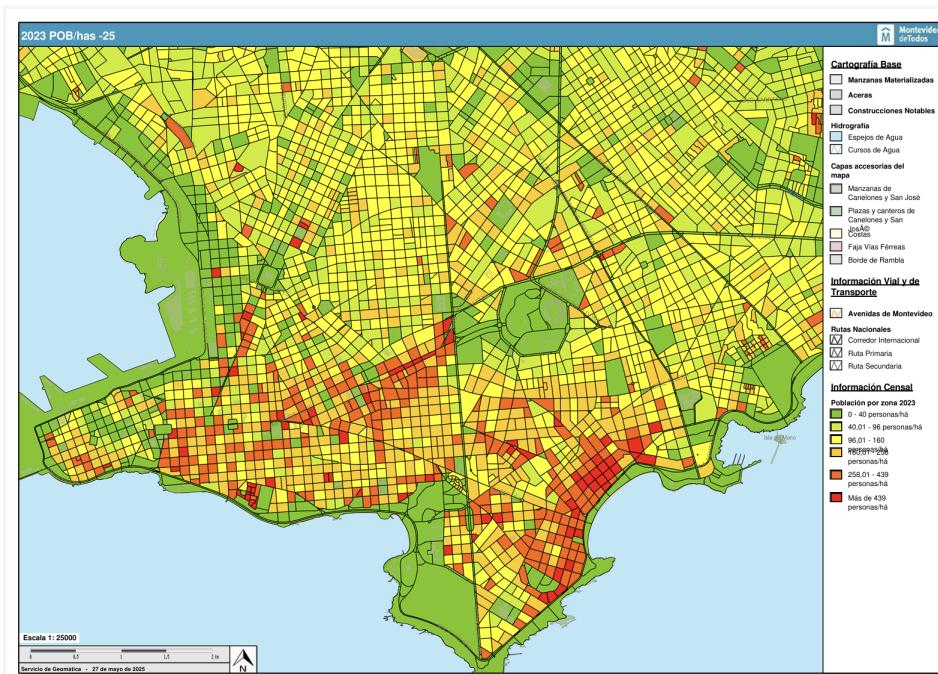
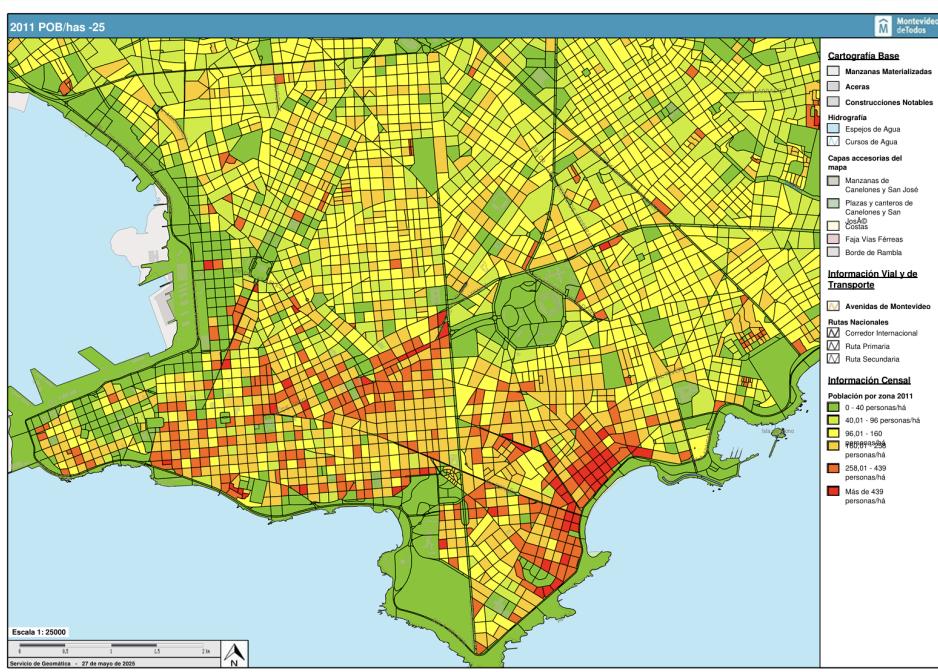
A modo de reflexiones preliminares observamos que en los barrios de mayor impacto de la producción de la ley 18795 el comportamiento de ambas variables es mucho más divergente que en el conjunto del departamento: se ha generado un aumento de la densidad de vivienda muy considerable pero no se ha producido un aumento consistente de la densidad de población. Se reconoce que estos fenómenos deben observarse en el largo plazo, siendo estas las reflexiones que se pueden derivar del período analizado.

Un estudio más detallado debería relacionar las tipologías de vivienda producidas en relación al aumento y tamaño de los hogares.

Variación de viviendas por zona 2011-2023 Cartografía SIG_IdM



Variación de población por zona 2011-2023_ Cartografía SIG IdM



e.3 Desde el punto de vista del modelo de producción de lo urbano

Desde los ámbitos políticos vinculados a la redacción de la ley se sostiene que este modelo se debe considerar como un instrumento complementario de los otros programas y herramientas de la política de vivienda, que permite captar la inversión privada para aumentar el stock y mejorar la asequibilidad.

Como se puede ver en el siguiente cuadro, la producción de vivienda que se realiza a través de este “instrumento complementario” fue aumentando su peso relativo con respecto a la producción del SPV hasta equipararse en 2023, lo que lo transforma en el programa cuantitativamente más relevante de la política de vivienda.

Cantidad de soluciones habitacionales por año, según programa. 2015-2023									
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Cooperativas	1.273	1.173	1.659	1.487	1.876	1.452	2.042	1.915	1.889
Construcción de Viviendas	125	0	176	85	173	298	139	438	107
Construcción de viviendas para BPS	30	32	51	87	215	42	99	95	95
Préstamos / subsidios para adquisición de vivienda	244	500	340	222	15	0	0	0	0
Entre Todos	0	0	0	0	0	0	0	94	187
Autoconstrucción asistida	189	654	409	618	503	227	204	81	127
Vivienda en pequeñas localidades	863	563	618	621	614	405	382	401	464
Relocalizaciones PNR FONAVI	294	442	660	438	411	373	93	142	532
Juntos							181	122	167
TOTAL nuevas soluciones MVOT + MEVIR	3.018	3.364	3.913	3.558	3.807	2.797	3.140	3.288	3.568
Préstamos / subsidios para refacciones y mejoras	269	3.706	1.596	307	349	899	846	461	285
Mejoramiento Plan Juntos	272	276	248	1.346	174	199	0	85	41
Mitigaciones	0	0	0	0	0	22	72	121	25
Reparaciones BPS	0	4.381	3.413	4.796	3.143	4.195	2.627	2.774	2.967
Reparaciones pequeñas localidades	343	203	144	302	512	362	501	469	434
Mejoramiento del Stock MVOT + MEVIR	884	8.566	5.401	6.751	4.178	5.677	4.046	3.910	3.752
PMB	141	0	729	12	209	250	227	122	580
Alquileres	738	1.921	2.310	2.007	1.743	1.574	950	1.174	952
TOTAL MVOT + MEVIR	4.781	13.851	12.353	12.328	9.937	10.298	8.363	8.494	8.852
ANV comercialización de viviendas/préstamos ¹²	1.703	1.168	1.113	1.798	894	509	641	572	444
ANV Viviendas promovidas	2.074	2.074	2.509	1.532	1.072	2.189	6.175	3.579	4.078
Banco Hipotecario (préstamos para compra/ref) ¹³	1.934	1.210	1.275	1.334	782	597	811	2.444	1.160
TOTAL SPV	10.492	18.303	17.250	16.992	12.685	13.593	15.990	15.089	14.534

Notas:

- Siguiendo los criterios utilizados en las Memorias anuales, no se incluyen en el cuadro las reestructuras de deudas y regularización de la ANV, ni las cancelaciones de escrituras del BHU, ni las regularizaciones de los complejos DINAVI, ni las escrituraciones de viviendas de MEVIR.

CUADRO Cantidad Soluciones Habitacionales por año según Programa 1012_2023. Fuente Planes Quinquenales y Memorias del MVOT. Elaboración propia

Como vimos anteriormente, la ley habilitó una gran diversidad de tipos de intervención, tanto por su escala como por el tipo de obra y también el modelo de negocio y los agentes intervenientes. Esta diversidad en convivencia es potencialmente virtuosa y permite visualizar la capacidad de la política pública de fomentarla y eventualmente priorizar uno u otro modelo en función del interés común, a través de instrumentos complementarios.

No obstante, a diferencia de otros programas del SPV, en éste la vivienda es siempre un producto de cambio orientado a la obtención de una renta. En este escenario nos preguntamos hasta qué punto el protagonismo creciente de este modo de producción tiende a la consolidación de la noción de vivienda como mercancía, en desmedro de la idea de la vivienda como derecho y como bien de uso. Resulta preocupante que esta forma de encarar la producción de vivienda y ciudad se generalice, al punto de obturar la convivencia (en los mismos territorios) con otros modos de producción del hábitat apoyados en la autogestión y la solidaridad. Nos referimos tanto al cooperativismo como a otras modalidades en proceso de experimentación como las viviendas colaborativas y otros modos de tenencia y gestión de la vivienda y los bienes comunes urbanos.

Según Pedro Abramo, en el marco de un sistema capitalista que no muestra síntomas de inminente desaparición, es imprescindible un nuevo pacto urbano con una fuerte intervención del Estado, para asegurar una economía inmobiliaria que articule la pluralidad de agentes que participan de la construcción de la ciudad: capitalistas, productores mercantiles simples, pequeñas economías familiares y también formas cooperativas vinculadas a la producción social del hábitat. Un nuevo contrato social que asegure su

convivencia según una perspectiva de disminución de las desigualdades y justicia social (Abramo, 2022)³¹.

La implementación de políticas públicas en el sentido propuesto por Abramo requiere no solo del rediseño de los marcos institucionales y normativos sino también de la creación de espacios de diálogo y negociación transparentes y con amplia participación de la diversidad de agentes involucrados.

Para habilitar la convivencia de los diferentes modos de producción de ciudad es necesario ensayar estrategias que limiten la especulación sobre el suelo urbano y contribuyan a mantener un stock de viviendas asequibles. En este sentido, entendemos fundamental la función de las carteras de tierras departamentales y nacionales, que deberían intervenir más agresivamente en el mercado, la gestión interinstitucional de los inmuebles vacantes, el ensayo de nuevas formas de tenencia como la cesión de uso del suelo que mantiene la propiedad pública, o los fideicomisos de tierras comunitarias, que han tenido desarrollo en países centrales y son objeto de ensayo en algunos países latinoamericanos (Puerto Rico, Brasil).

Si bien estas modalidades se han consolidado en países centrales, menos dependientes de la captación de inversiones para su desarrollo, también es cierto que se están explorando en países de América Latina y que Uruguay tiene ventajas históricas para su implementación. Ensayar estas experiencias y otras alternativas como la vivienda colaborativa o la co-gestión de los bienes comunes urbanos, en el marco la definición de las políticas públicas, es vital para un desarrollo humano que pone en el centro la vida de las personas.

En conclusión, a partir de los estudios realizados hasta el momento, se reconoce el impacto de la ley 18795 en la captación y relocalización de inversiones en algunas de las áreas promovidas, con una distribución desigual tanto en el país como en Montevideo, de acuerdo a las lógicas del mercado. Se identifica un impacto relevante en la dinamización del sector inmobiliario y en la industria de la construcción, con las implicancias consignadas en el empleo y en la economía en general. Se constata que las viviendas producidas al amparo de la ley tienden a ser pequeñas, con predominancia de unidades de un dormitorio y presencia creciente de monoambientes, lo cual, de mantenerse esta tendencia, conspira contra la integración de diferentes arreglos familiares y grupos de convivencia en las zonas de mayor impacto. El equipo entiende que se debería regular el porcentaje de viviendas por número de dormitorios a promover, para evitar que las intervenciones respondan solamente a la máxima rentabilidad del suelo y aseguren la variedad tipológica que sostiene la diversidad de la población en los distintos barrios.

Desde el punto de vista del acceso a la vivienda promovida, se demostró que solamente los sectores correspondientes al cuarto y quinto quintil de ingresos pueden acceder a crédito hipotecario para la compra, mientras que a partir del tercer quintil pueden acceder mediante alquiler afectando hasta el 30% de los ingresos del núcleo. También se planteó que, con los datos analizados, no es posible determinar que hubo una mejora de la asequibilidad en compra o alquiler para los destinatarios explícitos en el texto de la ley.

³¹ Nuevo pacto urbano: diálogo sobre un proyecto de reforma radical de las ciudades de América Latina / Pedro Abramo ... [et al.]. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Café de las Ciudades, 2022. 116 p. ; 20 x 14 cm.

Desde el punto de vista de la ciudad, algunas zonas se han calificado con arquitecturas de calidad francamente superior a las que se venían produciendo, fundamentalmente en lo que refiere a lenguaje arquitectónico y tratamiento de fachadas, contrafrentes y remates de los edificios.³² Ha habido una renovación urbana notoria, sobre todo en zona 1 (área central) acompañada de un aumento también de los precios del suelo.

Por todas estas razones se entiende que la Ley no contribuyó a facilitar el acceso a las áreas centrales e intermedias de la población de menores ingresos que engrosan las periferias y alimentan la expansión urbana.

En las zonas testigo se ha podido verificar un aumento considerable de la densidad de viviendas que no se acompaña con un aumento equivalente de la población, lo que significa que, en términos generales, estas zonas no se han densificado.

Por último, se reflexionó sobre el impacto de este modelo de producción de vivienda y ciudad, en la consolidación de la idea de la vivienda y el hábitat como mercancía por sobre su valoración como bien de uso y satisfactor de un derecho universal. En ese sentido se entiende que el papel de las políticas públicas es crucial para asegurar la convivencia en el territorio de distintos modelos de producción y gestión que hacen a una economía plural y a una ciudad integrada y democrática.

³² Con la salvedad de las críticas realizadas a los desarrollos tipológicos.