

# **Plan Quinquenal de Vivienda y Ley de Presupuesto | lecturas preliminares 2025-2029**



Documento elaborado para el Consejo Directivo de FECOVI

Montevideo, setiembre 2025

## ADVERTENCIA DE LECTURA

Este documento pretende acercar una primer lectura al proyecto de ley de presupuesto en materia habitacional, como termómetro de la prioridad política y material que pretende darse al área de hábitat y vivienda. Para esto se nutre de una lectura del Plan Quinquenal de Vivienda (PQV), como documento de apoyo para ver la coherencia con las asignaciones de dinero, pero no realiza una mirada atenta y crítica al contenido del mismo. De todos modos, se esbozan algunas puntualizaciones que emanan de esta lectura global del PQV y que merecen ser mencionadas como parte del contexto de análisis.

Para comprender lo que establece el presupuesto para el quinquenio y sus implicancias, es importante realizar un ejercicio comparativo con la ejecución pasada, por lo que el documento inicia con algunas precisiones en relación al modo de prever los recursos del área y con un repaso de la ejecución del quinquenio 2020-2024. Luego analiza la asignación presupuestal para los años 2025 a 2029, con foco en las inversiones del MVOT como principal organismo ejecutor en la materia.

## RESUMEN EJECUTIVO

### Ejecución presupuestal del quinquenio 2020-2024:

- **El área programática de vivienda cerró el año 2024 con una ejecución declarada de 17 mil millones de pesos**, de los que casi 13 mil millones fueron ejecuciones con financiamiento del FNV. Esto equivale a 0,52% del PIB del mismo año.
- **La ejecución del área para el quinquenio 2020-2024 fue menor, en términos reales, que la del quinquenio 2015-2019:**
  - **0,7% menor si consideramos la información contenida en las rendiciones de cuenta.**
  - 5,3% menor si consideramos la aclaración que se realiza en el PQV 2025-2029 en relación a la sobrestimación de la ejecución en los fideicomisos del Programa Avanzar (FISU) y el Programa Entre Todos (FIMVOT).
    - de los 109 millones de dólares que figuran como ejecutados en el FISU, 73 millones de dólares no estarían aún ejecutados y 9 de los 10 millones de dólares asignados en el 2022 para coinversiones público privada en el Programa Entre Todos (FIMVOT) volvieron a las arcas del MEF a fines de 2024 (PQV - MVOT, 2025 pp 69 y 79).
    - vale aclarar que el dinero del FISU que aún no se ha ejecutado está asignado a este fideicomiso y, por tanto, disponible para ejecutarse en el futuro.

- La composición de recursos del área programática tuvo como gran novedad la creación de estos fideicomisos. En el caso del FISU éste recibió recursos adicionales tanto de Rentas Generales y como Recursos de Afectación Especial y no se ejecutó dentro del MVOT sino a través del inicio Diversos Créditos. Esto significa que este dinero no compuso el FNV ni formó parte del presupuesto del MVOT.
- En relación a las inversiones del área, realizando el ajuste sobre los fondos no ejecutados del FISU, sobre el fin del quinquenio<sup>1</sup> la composición de las inversiones es:
  - 48% responde al Programa Cooperativas
  - 18% a los programas que atienden la precariedad urbano habitacional (Avanzar, Juntos, PMB)
  - 12% al programa para jubiladas/os y pensionistas del BPS
  - 8% a la vivienda rural y en pequeñas localidades (MEVIR)

#### **Asignación presupuestal prevista para el quinquenio 2025-2029:**

- La asignación presupuestal prevista en el proyecto del Poder Ejecutivo para el período 2025-2029 no respalda el compromiso asumido por el gobierno electo en sus bases programáticas de *fortalecer al FNV con el objetivo de duplicar los recursos destinados a vivienda. El refuerzo presupuestal previsto apenas alcanza el 2% en el último año de gobierno.*
  - La asignación presupuestal de fondos para el área programática de vivienda es de 13mil millones de pesos para el año 2025 y ronda los 15 mil millones de pesos para los años 2026 a 2029. Esto considera tanto la línea de base como los refuerzos previstos en el articulado del proyecto de ley de presupuesto.
    - Este “salto” aparente de dos mil millones de pesos a partir de 2026 refiere a un ajuste en la previsión de la línea de base del área, no a un refuerzo previsto en el articulado. Es una práctica habitual en la planificación financiera del área realizar una previsión conservadora del año base (crédito vigente) y luego realizar previsiones más ajustadas para los siguientes años. Las últimas tres leyes de presupuesto tuvieron esta misma dinámica. Salvo que ocurra algún suceso que desestabilice la recaudación del fondo, la recaudación del mismo estará por encima de lo que figura en la línea de base.

---

<sup>1</sup> Ejecución ajustada promedio para los años 2023 y 2024.

- Ese “salto” que se visualiza a partir de 2026 se debe a un ajuste en la previsión de recaudación del FNV que pasa de casi 11 mil millones de pesos en 2025 a rondar los 13 mil millones de pesos de 2026 a 2029. Para tener como referencia, recordemos que en 2024 la recaudación del FNV cerró en cerca de 13 mil millones de pesos<sup>2</sup>, por tanto estas previsiones son aún conservadoras.
- Como también ha ocurrido en el pasado, es posible esperar que la recaudación y ejecución efectiva del área sea mayor a la que figura en la línea de base, cercana a la ejecución del quinquenio 2020-2024.
- **Los refuerzos presupuestales previstos en el articulado son de apenas 155 millones de pesos en 2026, 207 millones en 2027, 260 millones en 2028 y 310 millones en 2029.**
  - uno de los refuerzos presupuestales está destinada a la atención de la precariedad habitacional con una asignación 150 millones de pesos en 2026 y luego una línea de base de 400 millones de 2027 a 2029 (esto es reasignación de fondos dentro del área) y una asignación adicional de 200 millones para 2027, 250 millones para 2028 y 300 millones para 2029 (proyecto 782 Atención a la precariedad, artículo N°444 del proyecto de ley de presupuesto).
  - la otra asignación adicional del articulado es de 5 millones para 2026, 7 millones para 2027 y 10 millones para 2028 y 2029, destinadas al Programa Vivienda rural y pequeñas localidades (MEVIR) (artículo N°579 del proyecto de ley de presupuesto).
  - en conjunto, estos refuerzos presupuestales representan apenas 1% de aumento en relación a la línea de base de 2026 y gradualmente avanzan hasta llegar al 2% de aumento en relación a la línea de base de 2029. Como mencionamos, dado que las previsiones de la línea de base son conservadoras, el peso de estos refuerzos será menor a estos porcentajes.
- A partir de 2026, el Programa Cooperativas se expone en un proyecto específico lo que permite ver su asignación singular.
  - Las previsiones para el cooperativismo de vivienda se mantienen constantes en todo el período rondando los 6 mil millones de pesos anuales.
  - Esta asignación es menor a la del quinquenio pasado, que estuvo próxima a los 7mil millones de pesos. Nuevamente, esta diferencia se explica por la previsión conservadora de la línea de base. **Dado que no hay refuerzos específicos, es esperable que la ejecución final de cooperativas sea cercana a la ejecución del pasado período.**
  - Este nivel de ejecución no es compatible con la meta prevista en el PQV que espera elevar de las 14.597 viviendas cooperativas del período anterior (8.883 terminadas y 5.714 en ejecución) a 15.484 viviendas en este período.

---

<sup>2</sup> La recaudación ajustada del FNV en 2024 fue de 13.2 mil millones de pesos de los que se ejecutaron 12.8mil millones.

- La asignación presupuestal de FISU (Programa Avanzar) no figura en el área de vivienda, este es un elemento a revisar y consultar con el MVOT.
  - Las partidas asignadas de 106 millones de UI (\$653.988 miles de pesos de 2026 a 2029) figuran en el TOMO I dentro del inciso Subsidios y Subvenciones con ejecución en Presidencia.
  - No resulta identificable el endeudamiento externo del último contrato de préstamo realizado con el BID en octubre de 2024 por 60 millones de dólares para ejecutar en cuatro años.
- Los subsidios dentro de los programas ejecutados en los Fideicomisos que habían sido topeados en la pasada ley de presupuesto, pasan a regirse por la normativa nacional contenida en la ley de vivienda (artículos N° 424 y 425 del proyecto de ley).
- No hay modificaciones normativas que exoneren a la vivienda social del pago de IVA.
- No hay modificaciones normativas que revisen la exoneración tributaria de la Ley de Vivienda Promovida (Ley 18.795).
- Tal como ocurrió en la anterior ley de presupuesto, se autoriza al MVOT a crear fideicomisos para la ejecución de políticas habitacionales (artículo N° 427 del proyecto de ley) y a crear fondos de garantías para esos fideicomisos (artículo N° 428 del proyecto de ley).
- Se va a crear una unidad especializada en género con dos cargos presupuestados (artículo N° 423 del proyecto de ley)
- Hay diversos artículos que modifican aspectos vinculados al ordenamiento territorial que requieren de una revisión crítica específica que excede las posibilidades de esta primer lectura (artículos N° 426 a 441 del proyecto de ley de presupuesto)
- Se eleva el rango de atribuciones de la Dirección Nacional de Integración Social y Urbana creada en la pasada administración (DINISU).
  - Ahora no sólo es un órgano de coordinación de los programas Juntos, PMB y PNR sino que también puede desarrollar, diseñar y ejecutar programas (artículo N° 442 del proyecto de ley de presupuesto)
- Al BHU se le amplían las potestades para otorgar garantías de alquiler (artículo N° 446 de la ley de presupuesto)

#### **Apuntes preliminares del PQV 2025-2029:**

- Al igual que anteriores planes quinquenales, el presente PQV se aboca más a una revisión de la ejecución del quinquenio anterior que a presentar líneas claras de las modificaciones o innovaciones de política que pretende realizar, estas existen sólo a nivel de titular.

- Esta viene siendo la tónica de los PQV, pero vale recordar que la Ley de vivienda cuando previó su creación apuntaba a que sirvieran como faro de la conducción de la política habitacional. Por esto exigía, en su artículo N° 4 que se remita al Parlamento un Plan Quinquenal de Vivienda, integrado en los planes de desarrollo económico y social, que incluya:
  - un diagnóstico de la situación, un cálculo de las necesidades para el período, por áreas geográficas y categoría de ingresos, las inversiones, los requerimientos en préstamos y subsidios por programas, las metas de producción de viviendas del sistema público, la previsión de recursos, su distribución y las medidas y los proyectos de ley complementarios que se consideren necesarios.
- Existe una valoración general de la situación habitacional tomando como insumos los resultados del último censo de población y vivienda e información proveniente de la Encuesta Continua de Hogares.
- En relación a la evaluación del pasado quinquenio destacan:
  - Un mayor énfasis en realizar una revisión de las finanzas del área, aportando información relevante y novedosa en relación a la que se encuentra contenida en las rendiciones de cuentas, entre ellas:
    - se advierte de una sobrestimación en la declaración de inversiones en el marco de los nuevos fideicomisos creados (FISU y FIMVOT)
    - se presenta información desagregada de la ejecución por programas
    - se presenta información desagregada de la conformación de recursos del FNV
    - se presenta información desagregada de los recuperos de préstamos y los otorgamientos de subsidios.
  - Sobre los programas de nueva creación en el marco de los fideicomiso se realizan algunas advertencias relevantes para pensar el accionar estatal:
    - Programa Avanzar: se destaca la agilización de ejecución de obras pero se advierte de un descuido a los procesos sociales de esos proyectos y a la falta de planificación integral de las acciones (se realizaron construcciones de viviendas sin tener aún claridad de la población destino y con concentración en zonas sin adecuados servicios urbanos y de infraestructura.
    - Programa Entre Todos: también existen problemas en relación a la elección de las zonas de inserción urbana y, especialmente, los mecanismos de ingreso a estas vivienda, que tienen la potestad de recibir subsidios estatales, se realizaron por parte de privados sin las garantías de transparencia que brindan los llamados públicos.
  - Sobre el Programa cooperativas, destaca la siguiente información resumen:

- se finalizaron 8.883 viviendas en 273 cooperativas y 5.714 se encuentra en obra en 183 cooperativas,
  - el 80% de las cooperativas en obra en 2024 están en el interior del país,
  - se reglamentó la actuación de los IAT (Decreto N° 222/023)
  - se elaboró un manual para la gestión de los subsidios a la permanencia,
  - se realizaron 8 sorteos en vez de 10, se asignaron préstamos a 271 cooperativas por 7.916 viviendas y se escrituraron 265 cooperativas con 7.568 viviendas,
  - en las cooperativas de vivienda de la Reglamentación 2008 y 2011, el peso del subsidio a la cuota ha sido creciente y se ha ubicado en el período 2020 - 2024 en torno a 53%,
  - se concedió un descuento a la tasa de interés de los préstamos retroactivo a marzo 2020 (lo que hizo bajar la recaudación del FNV, estimada en \$4.130 millones de pesos de 2024),
  - se realizó un único llamado de la CIVIS y se tomaron sólo 2 de los 10 terrenos ofrecidos,
  - a partir de un estudio de la DINAVI se modificaron los topes máximos de ingresos para a 40UR para una persona y 66UR para dos personas.
- **Sobre la propuesta de acción para el quinquenio, se presentan cinco lineamientos:**
- [L1] Priorizar la atención a hogares en situación de vulnerabilidad social y emergencia crítica, con enfoque en la reducción de la desigualdad. → La pequeña asignación adicional presupuestal se enfoca en este lineamiento.
  - [L2] Contribuir al acceso y la permanencia en una vivienda adecuada mediante el diseño e implementación de estrategias que promuevan distintas modalidades de tenencia y aporten a la construcción de territorios integrados y socialmente cohesionados. → Hay acciones específicas que buscan promover el acceso a la vivienda en propiedad y algunas que atienden al alquiler como alternativa.
  - [L3] Diseñar e implementar acciones en contextos urbanos y rurales, promoviendo la integración social y territorial en todo el país. → No existe demasiada precisión sobre este aspecto.
  - [L4] Abordar de manera integral, las estrategias de acceso al suelo. → No existe demasiada precisión sobre este aspecto.
  - [L5] Fortalecer la gestión del Sistema Público de Vivienda, promoviendo una mayor articulación interinstitucional, eficiencia operativa y capacidades de planificación, seguimiento y evaluación.
    - **Los tres primeros lineamientos tienen metas cuantitativas definidas en una tabla al final del PQV, los últimos dos no.**

## LA MATERIALIDAD DE LA POLÍTICA: LOS NÚMEROS DEL PRESUPUESTO

### ¿Cómo mirar la asignación presupuestal para vivienda?

La mayor parte de la ejecución presupuestal en vivienda se ejecuta a través del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, con recursos del Fondo Nacional de Vivienda y Urbanización (**FNV**). Por tanto, es bien relevante una mirada atenta sobre este inciso (Nº14) y en particular sobre esta fuente de financiamiento (FNV). Sin embargo, la inversión en vivienda contenida en lo que se llama **Área Programática Vivienda**, también se ejecuta desde otros incisos (MEF, Ambiente, Diversos Créditos -DC-, Subsidios y Subvenciones -SyS-) y desde otras fuentes de financiamiento (Rentas Generales-RRGG-, Endeudamiento Externo-End. Ext.-, Recursos de Afectación Especial-RAE-). Luego existen otros espacios del **Sistema Público de Vivienda** que no están contenidos en el mojón de planificación financiera de la Ley de Presupuesto y que requieren un análisis específico como lo son la ejecución de recursos propios de MEVIR y los desarrollos propios de la ANV y el BHU.

### El corazón de la política: el FNV y el MVOT

El FNV es la principal fuente de recursos del área, aporta entre el 75% y el 90% de los recursos y tiene un modo de financiamiento predefinido por la Ley de Vivienda. Es decir, **existe una conformación mínima del FNV** que, a no ser que se propongan cambios explícitos, no depende de la voluntad política del gobierno de turno. El grueso está conformado por (i) el recupero de los préstamos (20%), (ii) el aporte patronal estatal del 1% sobre la masa salarial pública (21%), (iii) la compensación por la anterior aportación del 1% del IRP que desde la reforma tributaria realiza el MEF (54%) y (iv) el retorno por colocaciones financieras (5%). Los tres primeros componentes, que engloban el 95% de la financiación del FNV, dependen directamente de la evolución salarial del país, por lo que **la política salarial del gobierno tiene impactos directos en la evolución real de los ingresos del FNV**. Los lineamientos del Poder Ejecutivo para el sector privado enunciados en la XI Ronda de Negociación Colectiva auguran un escenario en el que, en el mejor de los casos, algunos salarios tendrán un leve crecimiento real y la mayoría mantendrá su poder de compra (ver [análisis de Comuna sobre los lineamientos salariales de la XI Ronda](#)). En el caso del empleo público, existen en el Proyecto de Ley de Presupuesto distintos mecanismos en los diferentes sectores del Estado (por ejemplo entes de la Educación Pública o Administración Central). La forma de establecer los ajustes no permite afirmar que vaya a existir ganancia, pérdida o mantenimiento del salario real. Por tanto, **no es esperable un crecimiento real significativo por el componente endógeno del**

**presupuesto de vivienda, para que existan refuerzos, estos deben darse específicamente adicionando recursos en el articulado de la ley de presupuesto.**

Este modo de conformación del FNV prefigura además un modo particular de presentar las previsiones de recursos en la ley, ya que, como son recursos de recaudación, **debe estimarse la evolución de los ingresos del FNV para establecer la línea de base** (o lo que también se denomina crédito de apertura). Esta estimación suele realizarse de un modo conservador, y el crédito de apertura termina siendo menor a la recaudación que efectivamente logra el FNV. A modo de ejemplo, la previsión del FNV para 2025 en la ley es de 10.883 millones de pesos, siendo que la recaudación del FNV en 2024 fue de 13.194 millones de pesos. Para los años siguientes la previsión para el FNV es algo mayor, cercana a los 13 millones de pesos. Esto no implica que exista allí un incremento explícito de recursos, sino un ajuste en la previsión de la recaudación en relación a la base del primer año (2025). Este mismo modo de realizar las previsiones del FNV ha ocurrido en anteriores leyes de presupuesto, por lo que es razonable esperar una mejor recaudación dentro de esta fuente de financiamiento.

### **¿De qué inversiones venimos?**

Para valorar las previsiones de este quinquenio, conviene repasar la ejecución pasada y también hacer algunas precisiones sobre cómo leer las cifras oficiales vertidas en las rendiciones de cuentas. Un elemento a destacar es que el gasto en vivienda es mayormente de inversión, el 87% de la ejecución presupuestal del quinquenio fue en el rubro inversiones. Esto también nos da pista sobre cómo valorar las inversiones de distintos momentos del tiempo. Usualmente los análisis presupuestales llevan todos los valores a un momento del tiempo utilizando para esto el Índice de Precios al Consumo. En el caso de la inversión en vivienda, que consume un tipo específico de bienes y servicios, los constructivos, parece más razonable **hacer los ajustes de precios considerando el Índice de Costo de la Construcción**. Esta es la opción metodológica que utilizamos en este documento para llevar los valores del quinquenio pasado a enero de 2025, para que sean comparables con los valores de la ley de presupuesto.

**Cuadro 1. Ejecución presupuestal del área programática de vivienda por tipo de gasto (en porcentaje sobre el total ejecutado)**

Año	Remuneraciones	Funcionamiento	Inversiones
2024	3%	9%	88%
2023	3%	10%	87%
2022	2%	11%	87%
2021	3%	11%	86%
2020	3%	12%	85%
<b>TOTAL</b>	<b>3%</b>	<b>10%</b>	<b>87%</b>

Fuente: elaboración propia en base a Tomo III de las Rendiciones de cuentas de los ejercicios 2020, 2021, 2022, 2023 y 2024

Viendo cómo se componen los ingresos del área, se hace evidente que el FNV tiene una centralidad marcada y que las demás fuentes son las que complementan ese piso base. De hecho, **los refuerzos presupuestales del período se realizaron por fuera del FNV**, a excepción del 2020 porque la asignación presupuestal fue heredada de la administración anterior. El grueso de los recursos de afectación especial responde al financiamiento dispuesto para el Plan Avanzar en el marco del Fideicomiso de Inversión Social y Urbana (FISU) y parte de los refuerzos hechos desde Rentas Generales también: 106 millones de UI anuales destinadas al Plan Avanzar y una partida única de 450 millones de pesos para el Programa Entre Todos en 2022 (Fideicomiso del MVOT -FIMVOT-). A su vez, el FISU recibirá ingresos del Contrato de Préstamo 5896/OC-UR suscrito con el BID en octubre de 2024, por un monto de U\$S 60.000.000 y por el plazo de cuatro años (MVOT, 2025 pp 79). Sin embargo, aunque estos refuerzos figuran en las sucesivas rendiciones de cuentas como ejecutados, gran parte de los mismos no se gastaron efectivamente. **En el Plan Quinquenal de Vivienda 2025-2029 se advierte que existió una sobre estimación del gasto en los fideicomisos:** de los 109 millones de dólares que figuran como ejecutados en el FISU, 73 millones de dólares no estarían aún ejecutados y 9 de los 10 millones de dólares asignados en el 2022 para coinversiones público privada en el Programa Entre Todos (FIMVOT) volvieron a las arcas del MEF a fines de 2024 (MVOT, 2025 pp 69 y 79). Atendiendo a estas observaciones, se adiciona una columna que ajusta la ejecución real del área, **al deducir las sobreestimaciones de las ejecuciones de los fideicomisos la ejecución del área disminuye 4,8%.**

**Cuadro 2. Ejecución presupuestal en vivienda por fuente de financiamiento (en miles de pesos corrientes)**

Año	RRGG	RAE	End Ext	FNV	Total	Efectivamente ejecutado (+)
2024	2.421.704	1.080.898	729.741	12.781.426	<b>17.013.769</b>	15.856.315
2023	2.101.980	213.239	268.087	11.868.721	<b>14.452.026</b>	13.906.333
2022	3.292.292	1.425.890	383.087	11.171.199	<b>16.272.468</b>	14.530.080
2021	1.417.832	0	265.941	10.984.732	<b>12.668.505</b>	12.668.505
2020	1.224.785	41.989	292.511	9.367.423	<b>10.926.708</b>	10.926.708

Fuente: elaboración propia en base a Tomo III de las Rendiciones de cuentas de los ejercicios 2020, 2021, 2022, 2023 y 2024

(+) Corrección realizada deduciendo los montos no ejecutados en los fideicomisos FISU y FMVOT según se informa en el PQV 2025-2029.

Esta misma información podemos analizarla por organismo ejecutor y es el modo más sencillo de observar luego comparativamente con la propuesta para el próximo quinquenio del proyecto de ley de presupuesto. Como es de esperar, la mayoría del dinero tiene al MVOT como organismo ejecutor. Desde Subsidios y Subvenciones se financian partidas que se ejecutan en MEVIR y en la ANV, en el MEF figura lo vinculado a la política de alquileres de CGN y, como novedad, en Diversos Créditos aparece desde 2022 la ejecución de los fondos del FISU. Presentar las ejecuciones en pesos corrientes dificulta la comparación intertemporal, pero se presenta de este modo para tener el detalle tal cual se presenta en las rendiciones de cuentas.

**Cuadro 3. Ejecución presupuestal en vivienda por organismo ejecutor (precios corrientes)**

Año	MVOT(*)	Subs y subv	MEF	Diversos créditos	Total	Efectivamente ejecutado (+)
2024	14.131.854	1.006.989	146.672	1.728.253	<b>17.013.769</b>	15.856.315
2023	12.587.596	922.989	126.638	814.803	<b>14.452.026</b>	13.906.333
2022	12.863.520	1.295.190	116.836	1.996.921	<b>16.272.468</b>	14.530.080
2021	11.633.697	922.989	111.820	0	<b>12.668.505</b>	12.668.505
2020	10.006.206	806.124	114.378	0	<b>10.926.708</b>	10.926.708

Fuente: elaboración propia en base a Tomo III de las Rendiciones de cuentas de los ejercicios 2020, 2021, 2022, 2023 y 2024

(\*) Incluye unas pequeñas partidas que se ejecutan desde el Ministerio de Ambiente

(+) Corrección realizada deduciendo los montos no ejecutados en los fideicomisos FISU y FMVOT según se informa en el PQV 2025-2029.

Ahora bien, **para analizar esta información de un modo que sea comparable en el tiempo debemos llevar todos los valores a un momento común. Elegimos enero de 2025 porque es también la fecha de referencia de la ley de presupuesto.** Como adelantamos, esta conversión se realiza utilizando como indicador el ICC y no el IPC. Vemos aquí que existió un avance gradual en la ejecución presupuestal del área desde 2020 a 2022 y que esta se revierte desde 2023 en adelante. Este crecimiento se ve matizado si descontamos los fondos no ejecutados en el FISU y FIMVOT.

**Cuadro 4. Ejecución presupuestal en vivienda por fuente de financiamiento (en miles de pesos de enero 2025)**

Año	MVOT(*)	Subs y subv	MEF	Diversos créditos	Total	Efectivamente ejecutado (+)
2024	14.829.555	1.056.705	153.914	1.813.578	<b>17.853.751</b>	16.639.154
2023	13.807.921	1.012.470	138.915	893.795	<b>15.853.101</b>	15.254.505
2022	15.285.947	1.539.097	138.839	2.372.977	<b>19.336.860</b>	17.266.350
2021	15.188.522	1.205.021	145.987	0	<b>16.539.530</b>	16.539.530
2020	14.165.975	1.141.245	161.928	0	<b>15.469.147</b>	15.469.147
<b>TOTAL</b>	<b>73.277.921</b>	<b>5.954.537</b>	<b>739.582</b>	<b>5.080.350</b>	<b>85.052.390</b>	<b>81.168.685</b>

Fuente: elaboración propia en base a Tomo III de las Rendiciones de cuentas de los ejercicios 2020, 2021, 2022, 2023 y 2024

(+) Corrección realizada deduciendo los montos no ejecutados en los fideicomisos FISU y FMVOT según se informa en el PQV 2025-2029.

**La ejecución del quinquenio 2020-2024 fue menor, en términos reales, que la del quinquenio 2015-2019: 0,7% menor si consideramos la información contenida en las rendiciones de cuenta, 5,3% menor si realizamos el ajuste de los fondos no ejecutados en los fideicomisos.** Por tanto, para retomar los niveles de la última administración del Frente Amplio, el esfuerzo presupuestal debería superar el del quinquenio pasado en al menos estos porcentajes. Para duplicar el esfuerzo, como es el compromiso de campaña del actual gobierno,

debería, al menos, duplicarse la ejecución pasada. Como veremos a continuación, la información del proyecto de ley no se corresponde con ninguna de estas alternativas.

**Cuadro 5. Ejecución comparada del área programática de vivienda para 2015-2019 y 2020-2024 (en miles de pesos de enero 2025)**

Quinquenio	Total	MVOT(*)	Subs y subv	MEF	Diversos créditos
2020-2024	85.052.389	73.277.918	5.954.537	739.584	5.080.350
2015-2019	85.617.985	76.150.324	8.549.453	918.208	0

Fuente: elaboración propia en base a Tomo III de las Rendiciones de cuentas de los ejercicios 2015 a 2024

(+) La ejecución total del quinquenio es de \$81.115.210.636 Corrección realizada deduciendo los montos no ejecutados en los fideicomisos FISU y FMVOT según se informa en el PQV 2025-2029.

### ¿Qué propone el proyecto de ley de presupuesto para el próximo quinquenio?

Tal como adelantamos, la previsión de recursos para el MVOT es conservadora para el 2025 y tiene una suba a partir del 2026 que se explica por un ajuste en la previsión de recaudación del FNV (que es el 92% de los recursos del MVOT). **Dentro del MVOT hay una única asignación adicional de 150 millones de pesos para 2026 y se incrementa en 50 millones de pesos más en los años siguientes.** Esta partida adicional está prevista para el Programa 521 *Programa de rehabilitación y consolidación urbano habitacional proyecto 782 Atención a Precariedad Habitacional en Población en Situación Vulnerable*. **Existe también un refuerzo presupuestal dentro de Subsidios y Subvenciones de 5 millones de pesos para 2026, 7 millones para 2027, y 10 millones para 2028 y 2029.** Estas partidas son para el Programa 524 *Vivienda rural y pequeñas localidades* (MEVIR). **El total de estos refuerzos que figuran en el articulado representa una suba presupuestal del 1% en 2026 y, gradualmente, se acerca a una suba del 2% al final del quinquenio en 2029.**

**Cuadro 6. Asignación presupuestal en vivienda por organismo ejecutor (línea de base y articulado, en miles de pesos de enero de 2025)**

Año	MVOT		AMBIENTE		Subsidios y subvenciones		MEF		Diversos créditos (+)		TOTAL ÁREA PROGRAMÁTICA		
	Base	Art. (*)	Base	Art.	Base (+)	Art. (**)	Base	Art.	Base	Art.	Base	Art.	TOTAL
2029	13.758.742	300.000	43	0	856.989	10.000	184.569	0	0	0	14.800.343	310.000	<b>15.110.343</b>
2028	13.758.742	250.000	43	0	856.989	10.000	184.569	0	0	0	14.800.343	260.000	<b>15.060.343</b>
2027	13.758.742	200.000	43	0	856.989	7.000	184.569	0	0	0	14.800.343	207.000	<b>15.007.343</b>
2026	13.758.742	150.000	43	0	856.989	5000	184.569	0	0	0	14.800.343	155.000	<b>14.955.343</b>
2025	11.748.548	0	238	0	1.006.989	0	194.346	0	122.752	0	13.072.873	0	<b>13.072.873</b>

Fuente: elaboración propia en base a Tomo III

(\*) Es en el Programa 521, Proyecto 782 Atención a Precariedad Habit. Población. Sit.Vulnerable, que tiene una línea de base de 400 millones de pesos del 2026 al 2029

(\*\*) Es en el Programa 524, Proyecto 722 Vivienda rural y pequeñas localidades.

(+) No figuran dentro del área de vivienda las asignaciones del FISU.

**La asignación del FISU deja de figurar dentro del área programática de vivienda** (antes estaba dentro de Diversos Créditos). En el TOMO I, la partida anual del FISU de 106 millones de UI figura dentro de Subsidios y Subvenciones con ejecución desde Presidencia (\$653.988.000 del 2026 al 2029). La partida de endeudamiento externo del FISU no figura desagregada en ningún tomo. Es necesario verificar qué tratamiento va a darse a este programa pero, dado que la asignación está ya conformada, haremos el ejercicio de adicionarla al área de vivienda. Por tanto, añadimos la partida anual de casi 654 millones de pesos y otros 600 millones de pesos anuales del préstamo BID para el FISU (simplificadamente tomamos el préstamo de 60 millones de dólares a un tipo de cambio de \$40 dividido los cuatro años de plazo). Con este ejercicio, la asignación del área subiría 1.254 millones de pesos de 2025 a 2028 y 654 millones de pesos en 2029. **Adicionando al área los fondos del FISU, la asignación del área queda, en términos reales, todavía menor a la ejecutada en el quinquenio pasado. Sin embargo, recordemos que la asignación que observamos tiene un sesgo conservador en la previsión de ingresos del FNV. Sino ocurre ningún shock que desestabilice la recaudación del FNV es esperable que la ejecución del área se mantenga en niveles similares a los del quinquenio anterior.**

## Haciendo foco en el MVOT

Prácticamente todo el presupuesto del MVOT se computa dentro del área de vivienda (99%), hay una parte pequeña que computa en “Medio Ambiente y Recursos Naturales” y otra, aún más pequeña, que computa en “Registros e Información Oficial”. A su vez, la ejecución del MVOT representa cerca del 93% del área, por tanto analizar con detenimiento los proyectos del MVOT da una buena idea del trazo de la política habitacional.

A excepción del Proyecto 307 *Política Nacional Alquileres de Vivienda de Interés Social*, dentro del Programa 523 *Política nacional de alquileres de vivienda de interés social*, que tiene la esencia de su gasto dentro del rubro Funcionamiento, en el resto de la cartera del MVOT prima el gasto en inversiones. Lo que, de un lado es razonable, dada el área de la que trata y de otro da una indicación muy clara de hacia dónde se orientan las líneas del ministerio.

### Cuadro 7. Asignación presupuestal del MVOT por tipo de gasto (en miles de pesos y porcentajes)

Año	Remuneraciones	Funcionamiento	Inversiones	Total	% Remuneraciones	% Funcionamiento	% Inversiones
2029	578.735	480.713	13.143.690	<b>14.203.138</b>	4%	3%	93%
2028	578.735	480.713	13.093.690	<b>14.153.138</b>	4%	3%	93%
2027	578.735	480.713	13.043.690	<b>14.103.138</b>	4%	3%	92%
2026	578.735	480.713	12.993.690	<b>14.053.138</b>	4%	3%	92%
2025	595.149	490.422	10.802.954	<b>11.888.525</b>	5%	4%	91%

Fuente: elaboración propia en base a Tomo III Ley de presupuesto

Haciendo foco en el componente de inversiones, podemos identificar la importancia relativa de cada proyecto. **Destaca el proyecto 719 Cooperativas de vivienda que insume casi la mitad de las inversiones del ministerio en todo el período.** Luego, si agrupamos los tres proyectos abocados a la precariedad habitacional (727 *Programa Mejoramiento de Barrios*, 782 *Atención a Precariedad Habit. Población. Sit. Vulnerable* y 950 *Plan Juntos*), con los refuerzos presupuestales, se llega a casi un quinto de las inversiones sobre el fin del quinquenio. Le siguen las inversiones del proyecto 726 *Sol. habitacionales para jubilados y pensionistas del BPS* (cerca del 13%) y las del 722 *Vivienda rural*

y pequeñas localidades (MEVIR con cerca del 8%). Menos el programa de cooperativas, los demás tienen líneas que atienden a la mejora del stock existente, aunque es una parte menor de su presupuesto. El único programa que específicamente atiende esta problemática, el 718 *Ampliación, mejora y mantenimiento del stock urbano habitacional* tiene una asignación presupuestal que ronda el 1% de las inversiones del MVOT.

**Cuadro 8. Inversiones MVOT por proyecto (en miles de pesos de enero de 2025)**

	2025	2026	2027	2028	2029
Proyecto	Importe	Importe	Importe	Importe	Importe
714 Actuaciones habitacionales en áreas urbanas	13.257	20.236	20.236	20.236	20.236
715 Fortalecimiento y mejora de la gestión	534	501	501	501	501
971 Equipamiento y mobiliario de oficina	600	556	556	556	556
<b>Total Gestión ambiental y ordenación del territorio</b>	<b>14.391</b>	<b>21.293</b>	<b>21.293</b>	<b>21.293</b>	<b>21.293</b>
711 Sistema de Información Territorial	2.372	2.267	2.267	2.267	2.267
<b>Total Sistema de información territorial</b>	<b>2.372</b>	<b>2.267</b>	<b>2.267</b>	<b>2.267</b>	<b>2.267</b>
701 Créditos para vivienda con garantía subsidiaria del Estado (Entre Todos)	0	10.000	10.000	0	0
717 Nuevas soluciones urbano habitacionales	6.867.513	2.005.036	1.804.518	1.697.223	1.697.223
718 Ampl. mejora y mantenimiento del stock urbano habitacional	143.079	142.152	142.152	142.152	142.152
719 Cooperativas de viviendas	0	6.245.651	6.046.168	6.163.464	6.163.464
726 Sol. habitacionales para jubilados y pensionistas del BPS	1.513.329	1.651.616	1.651.616	1.651.616	1.651.616
727 Programa Mejoramiento de Barrios	672.568	637.032	637.032	637.032	637.032
728 Fortalecimiento y mejora de gestión	9.900	8.505	8.505	8.505	8.505
782 Atención a Precariedad Habit. Población. Sit.Vulnerable (+)	0	150.000	600.000	650.000	700.000
950 Plan Juntos	692.541	996.320	996.320	996.320	996.320
971 Equipamiento y mobiliario de oficina	250	2.083	1.759	280	280
972 Informática	5.400	163	0	666	5.118

	2025	2026	2027	2028	2029
Proyecto	Importe	Importe	Importe	Importe	Importe
973 Inmuebles	2.793	2.700	5.187	6.000	1.548
974 Vehículos	11.318	2.000	0	0	0
<b>Total Prog. de rehabilitación y consolidación urbano habitacional</b>	<b>9.918.691</b>	<b>11.853.258</b>	<b>11.903.258</b>	<b>11.953.258</b>	<b>12.003.258</b>
722 Vivienda rural y pequeñas localidades	867.500	1.116.871	1.116.871	1.116.871	1.116.871
<b>Total Vivienda rural y pequeñas localidades</b>	<b>867.500</b>	<b>1.116.871</b>	<b>1.116.871</b>	<b>1.116.871</b>	<b>1.116.871</b>
<b>TOTAL MVOT</b>	<b>10.802.954</b>	<b>12.993.690</b>	<b>13.043.690</b>	<b>13.093.690</b>	<b>13.143.690</b>

## A modo de cierre

Este documento busca ser un primer insumo para la discusión presupuestal y será complementado en las siguientes semanas con un análisis más acabado del Plan Quinquenal de Viviendas.

De todos modos, **de este primer análisis podemos señalar que el objetivo declarado en la exposición de motivos de que *la política de vivienda es una prioridad estratégica para el gobierno*, no tiene en la asignación presupuestal materialidad que lo respalde. Las prioridades, para ser tales, requieren recursos. Con este proyecto de ley, el Poder Ejecutivo está muy lejos del compromiso de campaña de duplicar el presupuesto para vivienda.**