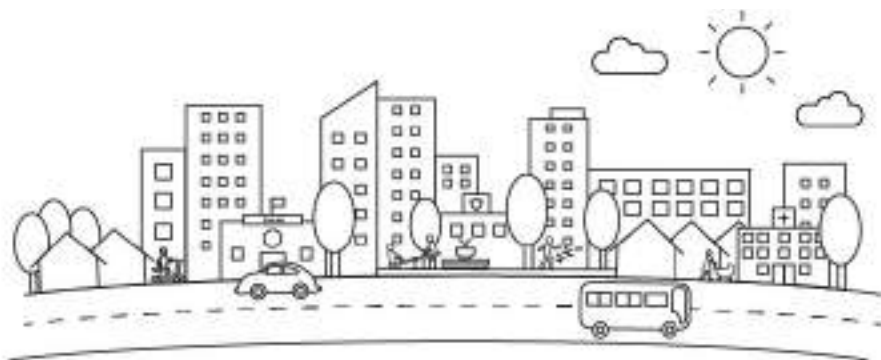


# ESTRATEGIA NACIONAL DE ACCESO AL SUELO URBANO

DOCUMENTO FINAL PARA CONSULTA PÚBLICA  
MAYO 2018



Vivir la ciudad, un derecho de todos



**MVOTMA**

Ministerio de Vivienda  
Ordenamiento Territorial  
y Medio Ambiente

## **Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente**

Ministra  
Eneida de León

Subsecretario  
Jorge Rucks

Director General de Secretaria  
Homero Guerrero

Director Nacional de Vivienda  
Salvador Schelotto

Director Nacional de Ordenamiento Territorial  
José Freitas

### **Agencia Nacional de Vivienda**

Presidente  
Francisco Beltrame

### **Equipo de trabajo**

Fernanda Algorta (Dinavi -Civis)  
Leonardo Altmann (Dinot)  
Ana Álvarez (Dinot)  
Lucía Anzalone (Dinavi)  
José Pedro Aranco (Dinot)  
Pablo Cruz (Dinavi -PMB)  
Horacio da Silva (ANV)  
Matilde de los Santos (Dinot)  
Rodrigo García (Dinot)  
Nathalie Goldberg (Dinavi -Plan Juntos)  
José Pedro López (ANV)  
Oscar Méndez (ANV)  
Enrique Neirotti (Dinavi -PMB)  
Verónica Pastore (Dinot)  
Leonardo Pereira (ANV)  
Álvaro Portillo (Dinot)  
Maria Victoria Steglich (Dinot)  
Raúl Valles (Dinavi)  
Stella Zuccolini (Dinot)

Equipo de Comunicación Dinot-Mvotma

## ÍNDICE

Presentación.....	4
Capítulo 1: Problemática y contexto.....	8
Capítulo 2: Marco político e institucional.....	16
Capítulo 3: Estrategia Nacional de Acceso al Suelo Urbano.....	24
Eje 1: Optimización y sustentabilidad en el uso del suelo urbano.....	30
Eje 2: Adquisición pública de suelo urbano.....	42
Eje 3: Gestión del suelo urbano público.....	52
Capítulo 4: Acciones a corto plazo (Implementación).....	58
Capítulo 5: Elaboración de la estrategia.....	78



Foto: Ciudad de Salto, Agüita Films

# PRESENTACIÓN

## PRESENTACIÓN

La construcción de una ESTRATEGIA NACIONAL DE ACCESO AL SUELO URBANO (Enasu) es una iniciativa impulsada desde el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (Mvotma) como una instancia de elaboración y desarrollo conceptual de las políticas públicas y a la vez una herramienta instrumental de desarrollo urbano, ordenamiento territorial, vivienda y hábitat.

Se compone de un conjunto articulado de objetivos políticos, ejes programáticos y lineamientos estratégicos para alcanzar metas en el corto y mediano plazo e impulsar cambios sensibles en el uso y disponibilidad de suelo urbano para los programas de vivienda social y el desarrollo urbano, en consonancia con un acceso justo a un hábitat adecuado.

Busca resolver de forma eficiente el primer escalón en el camino del acceso a una vivienda y un hábitat adecuados, democratizando el espacio urbano, enfrentando una dificultad histórica y multicausal que se expresa en la escasez de predios o la dificultad para acceder a los mismos en áreas urbanas que cuentan con todos los servicios.

Se trata de una construcción interinstitucional y participativa impulsada desde las Direcciones Nacionales de Vivienda y de Ordenamiento Territorial (Dinavi y Dinot) en el marco del cumplimiento de sus cometidos y de la implementación de las políticas referidas.

Las primeras instancias, realizadas en el año 2017, permitieron establecer acuerdos básicos sobre los objetivos generales, líneas de trabajo y acciones posibles. La elaboración de la Enasu es una construcción colectiva, resultado del aporte de ideas que surgieron de diversos intercambios, talleres regionales y encuentros realizados durante el segundo semestre del año 2017.

Fue liderada por un equipo de trabajo integrado por técnicos de las direcciones nacionales de Vivienda y de Ordenamiento Territorial y dentro de ellas el Programa Mejoramiento de Barrios (el PMB), Plan Juntos y otras instituciones del Sistema Público de Vivienda como la ANV y Mevir, incorpora los resultados de esas actividades donde participaron, entre otras instituciones y agencias del gobierno nacional: OPP, OSE y la Dirección nacional de Catastro; los 19 gobiernos departamentales; del ámbito académico: Udelar con representantes de Facultad de Arquitectura, Diseño

y Urbanismo y Facultad de Ciencias Sociales de la Sede Litoral Norte y de la Sede Tacuarembó; las organizaciones sociales vinculadas con la vivienda y el desarrollo urbano: Fucvam, Fecovi, Fecovisi y gremiales profesionales: Sociedad de Arquitectos del Uruguay y Asociación de Ingenieros Agrimensores entre otras.

Asimismo, esta elaboración se vio complementada y enriquecida con la participación y aporte de expertos extranjeros en materia de gestión de políticas públicas de vivienda, realizando conferencias abiertas y dirigiendo instancias de trabajo especiales.

Este documento de avance fue puesto a consideración, en forma conjunta, de las comisiones asesoras de Ordenamiento Territorial (Coaot) y de Vivienda (Coavi) en diciembre 2017, a los efectos de recibir sus distintas visiones.

La Enasu avanza de manera directa en la implementación de Nueva Agenda Urbana, definida por las Naciones Unidas, en línea con los compromisos asumidos por Uruguay en la Conferencia Mundial sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III) realizada en Quito en 2016.

La Nueva Agenda Urbana apunta, entre otros aspectos, a la construcción de políticas públicas que contemplen programas y acciones concretas para avanzar hacia los objetivos de “ (...) *poner fin a la pobreza y al hambre en todas sus formas y dimensiones; a reducir las desigualdades; promover un crecimiento económico, sostenible, inclusivo y sostenido; lograr la igualdad de género y el empoderamiento de todas las mujeres y las niñas a fin de aprovechar plenamente su contribución vital al desarrollo sostenible; mejorar la salud humana y el bienestar; fomentar la resiliencia; y proteger el medio ambiente*”. Ello parte del ideal de “(...) *una ciudad para todos, en cuanto a la igualdad en el uso y el disfrute de las ciudades y los asentamientos humanos, buscando promover la integración y garantizar que todos los habitantes, tanto de las generaciones presentes como futuras, sin discriminación de ningún tipo, puedan crear ciudades y asentamientos humanos justos, seguros, sanos, accesibles, asequibles, resilientes y sostenibles, y habitar en ellos, a fin de promover la prosperidad y la calidad de vida para todos*”<sup>1</sup>, en definitiva, del Derecho a la Ciudad.

<sup>1</sup> Documento final de la conferencia



Foto: Ciudad Vieja, Comunicación Dínot-Mvotma



# 1

## PROBLEMÁTICA Y CONTEXTO

# CAPÍTULO 1

El Mvotma, en el marco de sus cometidos fundamentales, es el órgano rector de las políticas públicas en hábitat y vivienda social de alcance nacional. El diseño e implementación de la gestión urbano-habitacional, a nivel nacional, es uno de sus principales ejes de acción y se basa en principios rectores y objetivos transversales que implican un marco conceptual y de política relacionado a la cuestión socio territorial y en particular a las formas y modos de acceso y permanencia de la población en un hábitat digno y adecuado.

En la implementación de las políticas habitacionales, el acceso al suelo urbanizado, con infraestructura y servicios constituye una de las principales restricciones, a la vez que juega un rol central como factor condicionante del acceso a una habitabilidad adecuada para toda la población.

Por tanto, en primer término, se entiende necesario reconocer la función social del suelo, consagrada en la legislación urbanística y la importancia que tiene, en una sociedad democrática, su acceso equitativo para los distintos sectores de población, en particular para aquéllos que tienen mayores dificultades para localizarse adecuadamente en el territorio.

En segundo término, se entiende pertinente reafirmar el rol del Estado como un actor fundamental en los procesos urbanos y territoriales, que tiene el deber y la capacidad de facilitar el acceso al suelo urbanizado, principalmente para fines habitacionales y, en términos generales, el acceso a la ciudad en forma equitativa y planificada, reconociendo que éste no puede quedar librado a las posibilidades y capacidades económicas de los ciudadanos, por lo que la acción estatal debe contribuir a superar las inequidades.

Desde una perspectiva histórica, el suelo ha formado parte de una ecuación casi siempre mal resuelta y su gestión ha constituido, también desde las políticas públicas, un factor de exclusión y segregación socioterritorial, explicando gran parte de las externalidades negativas de sus efectos.

La Enasu tiene como objetivo que las ciudades uruguayas sean más equitativas, inclusivas, democráticas y sostenibles; así como facilitar y promover el acceso de toda la población, en particular de los sectores

## PROBLEMÁTICA Y CONTEXTO

menos favorecidos, a un hábitat digno, con énfasis en la optimización del uso del suelo urbano servido y acondicionado, como parte integral del acceso a la vivienda y el derecho a la ciudad.

En este sentido, la Enasu promueve analizar, problematizar y contribuir a resolver la mejor localización y la adecuada intensidad en el uso del suelo urbanizado, así como las mejores modalidades de acceso y gestión de ese suelo con destino a usos habitacionales en el marco las políticas públicas en la materia.

Es así que una mirada crítica sobre las políticas públicas históricamente desarrolladas en Uruguay en materia de Vivienda y Hábitat, implica reconocer los efectos-positivos y negativos- que han tenido la acumulación de diferentes diseños institucionales y programas habitacionales a lo largo del tiempo, a los que se debe sumar la producción autogestionaria del hábitat que desarrollan aquellos sectores que han quedado fuera de la formalidad y que constituyen un alto porcentaje del stock existente, así como uno de los componentes del déficit urbano y habitacional presente.

Nuestro país alcanzó según el último censo (2011) un nivel de urbanización de su población de 95%. Esto indica la importancia del espacio urbano como el ámbito central de convivencia de la sociedad uruguaya. Por consiguiente, la calidad de estos espacios en cuanto a los niveles de habitabilidad sociourbana, así como la accesibilidad universal a los adecuados bienes y servicios que el habitar urbano contemporáneo demanda, es determinante para un desarrollo equilibrado y equitativo de la población.

En el informe de Uruguay para la cumbre mundial HABITAT III (2016) de la ONU se sintetizaban los desafíos actuales del país para afrontar las políticas de vivienda y suelo, donde inciden la nueva conformación de los hogares y la distribución del ingreso: *“Se ha visto cómo el tránsito por los diferentes ciclos vitales de los hogares así como los cambios en la constitución de sus integrantes e incluso el momento de independizarse de los jóvenes son realidades que plantean desafíos a la hora de diseñar alternativas habitacionales que contemplen la heterogeneidad de dichos hogares, con instrumentos claros para garantizar el acceso y la permanencia en la solución habitacional sin restricciones. Esta heterogeneidad también*

## CAPÍTULO 1

*incluye a quienes necesitan cambiar de barrio o ciudad, o bien necesitan mejorar la calidad material de su vivienda. Además de los procesos asociados a la segunda transición demográfica, existen otros factores que configuran la demanda de la vivienda, como la distribución del ingreso, el ingreso de los hogares, el comportamiento del mercado de trabajo, entre otros. Del lado de la oferta, los valores del suelo, los costos de construcción, etcétera, también inciden, al confirmar un escenario de escasa o nula elasticidad para el acceso al mercado de vivienda de muchos sectores sociales que no se encuentran exclusivamente por debajo de la línea de pobreza” (Mvotma, 2016; 21-22).*

A su vez, entendiendo que la seguridad en la tenencia (en sus múltiples variantes), es un objetivo estratégico no sólo para el acceso sino para la permanencia en la vivienda, también debe serlo una localización adecuada en términos de dotación de infraestructura y servicios, accesibilidad a equipamientos y espacios públicos de calidad y en general a todos aquéllos bienes y servicios propios de la ciudadanía que, en definitiva, favorezcan la convivencia democrática, los valores de justicia e integración social y permita pleno el goce del derecho a la ciudad.

Un conjunto de indicadores da cuenta de algunas dinámicas recientes en un grupo importante de ciudades uruguayas: decrecimiento poblacional sin disminución de hogares en las áreas centrales (y aún el incremento del número de éstos), crecimiento en las periferias como resultado tanto de enclaves de precariedad e informalidad como de acciones de las políticas públicas de vivienda, importante presencia de áreas vacantes o sub utilizadas bien servidas y ubicadas en el suelo urbano consolidado.

Estos indicios e indicadores confirman la necesidad de lograr una mayor intensidad en el uso del suelo en algunas áreas así como un desestímulo a las acciones de expansión urbana no planificadas e implican, por tanto nuevas y más audaces estrategias para lograr los necesarios reequilibrios en el sistema urbano habitacional.

Las realidades y particularidades antes mencionadas y, verificadas en nuestras ciudades, dan cuenta de la importancia de avanzar en los temas de acceso, localización, intensidad y tipos de uso del suelo, así como en una adecuada y más eficiente gestión del suelo urbano como base para la espacialización adecuada del derecho a la vivienda y la ciudad.

## PROBLEMÁTICA Y CONTEXTO

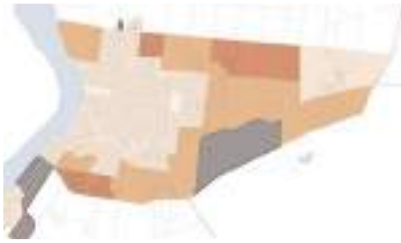
Variación porcentual de hogares  
1996-2011

Variación porcentual de población  
1996-2011

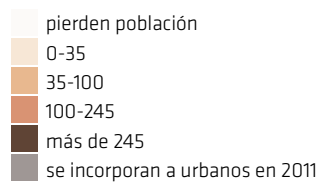
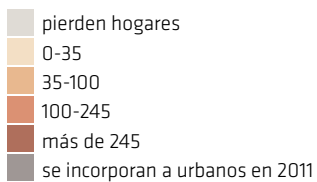
**MERCEDES**



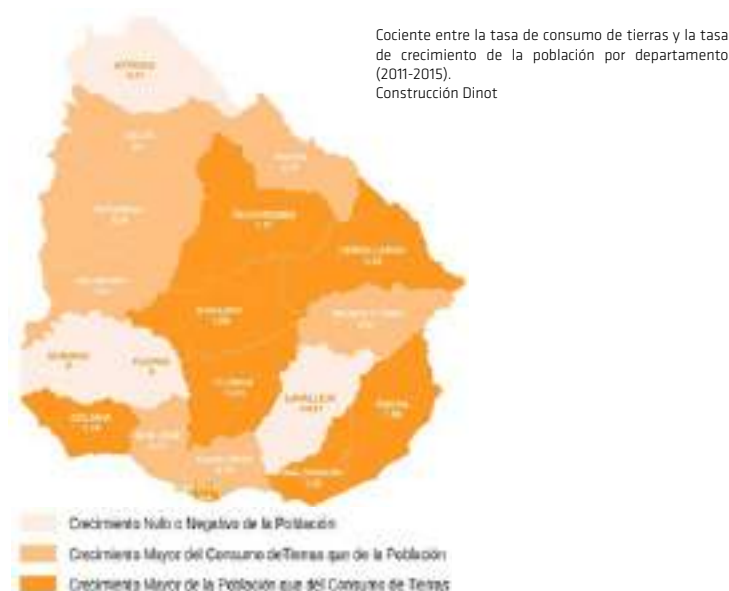
**SALTO**



**FRAY BENTOS**



# CAPÍTULO 1



La experiencia de creación y gestión de la Cartera de Inmuebles para Vivienda de Interés Social (Civis, 2009) representa un hito significativo para la gestión de los inmuebles de propiedad estatal y revela importantes desafíos en materia de políticas públicas de suelo urbano a nivel nacional.

Particularmente una fluida y necesaria articulación con las emergentes carteras departamentales, aspecto en el cual si bien se instrumentaron iniciativas en esa dirección, cobra fuerza por las disposiciones de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible en referencia a la potestad de los departamentos para llevarlas adelante y los instrumentos de gestión urbana presentes en esa norma, que permitirían nutrirlas en forma permanente.

Esto reafirma lo plasmado en el Plan Quinquenal de Vivienda 2015-2019, que da continuidad y profundiza la visión integral e inclusiva desde una concepción de redistribución socio territorial, promovida en los dos

2. Esta creación institucional fue precedida por la experiencia de Carteras departamentales, entre ellas la de Montevideo

## PROBLEMÁTICA Y CONTEXTO

planes anteriores, en lo relativo a la necesidad de intensificar y optimizar el uso de la ciudad consolidada, procurando la heterogeneidad de usos y grupos sociales y evitando el “monocultivo” de viviendas como forma de racionalizar los recursos de las estructuras urbanas existentes y garantizar el acceso de toda la población a bienes urbanos de mejor calidad.

Sin embargo, se constata que persisten algunas restricciones estructurales y dificultades de implementación en la gestión del recurso suelo en el sistema urbano habitacional, por lo cual resulta necesario su revisión y reconsideración en el marco de las políticas públicas tanto de nivel nacional como departamental a saber:

- Necesidad de generar mejores mecanismos legales y reglamentarios y aumentar las capacidades e iniciativas institucionales para actuar en forma más ágil y eficiente para el acceso, gestión y optimización del recurso suelo.
- Profundizar y culminar los procesos de planificación urbana, de generación y promoción de un adecuado funcionamiento de las carteras de tierras departamentales y de la mejor articulación y coordinación entre el nivel local y nacional de gobierno en la promoción y localización y financiamiento de los programas de vivienda social.
- Necesidad de una mayor coordinación entre los gobiernos departamentales, el Mvotma y los otros ministerios y organismos proveedores de infraestructuras y servicios públicos, como clave para la construcción de ciudades más sustentables.
- Necesidad de generar o mejorar las herramientas para la aplicación de estímulos para poner en juego los inmuebles vacantes, visiblemente abandonados, deteriorados en situación de subutilización.
- Mayor control en los procesos de ocupación de zonas inundables, ambientalmente inadecuadas o inviables desde el punto de vista de la consolidación urbana.

Tomando como base el marco político e institucional del país, la legislación vigente, los instrumentos y herramientas existentes, la iniciativa de la Enasu se propone la generación de nuevos y mejores mecanismos, lineamientos de acción y coordinación interinstitucional, social y política para el logro de sus objetivos.



Foto: Plaza Independencia, Comunicación Dinot-Mvotma



**2**

# **MARCO POLÍTICO E INSTITUCIONAL**

## CAPÍTULO 2

La Enasu forma parte de un proceso participativo multiactoral de construcción colectiva, llevado adelante por el Mvotma conjuntamente con otras instituciones de gobierno nacional y departamental, el ámbito académico y un conjunto de organizaciones sociales y gremiales vinculadas con la vivienda y el desarrollo urbano. En tal sentido, cabe destacar que el proceso ya cumplido implicó una construcción plural y participativa, basándose en el aporte de diferentes actores con intereses e incidencia en materia de desarrollo urbano, vivienda y suelo. Asimismo, es necesario destacar la primera etapa de este proceso que se vio complementada y enriquecida con la participación de expertos extranjeros en materia de gestión de políticas públicas de vivienda y suelo.

El marco institucional de la Enasu refiere a los propios lineamientos de políticas urbano-habitacionales definidos por el país en normativas de diversa jerarquía, en los que son reconocidos el derecho a la vivienda y derecho a la ciudad y a un hábitat digno: entre ellos el artículo 45 de la Constitución de la República (derecho a la vivienda); la ley del Plan Nacional de Vivienda 13.728 de 17 de diciembre de 1968 y el vigente Plan Quinquenal de Vivienda 2015-2019 elaborado en aplicación del artículo 4° de la mencionada Ley; la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (LOTDS) 18.308 de 18 de junio de 2008; la Ley de Directrices Nacionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible 19.525 de 18 de agosto de 2017; así como el documento de Uruguay hacia la Conferencia HABITAT II (Quito, 2016) y el documento Nueva Agenda Urbana aprobado en esa instancia.

**Uruguay ha asignado rango constitucional y legal al derecho a la vivienda y también ha incluido dentro de sus definiciones de política el derecho a la ciudad.**

El derecho a la vivienda está expresamente reconocido como tal en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y concretamente en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Costa Rica y en nuestro derecho interno constitucional en el artículo 45 de la Constitución de la República, que establece: *“todo habitante de la República tiene derecho a gozar de vivienda decorosa. La ley propenderá a asegurar la vivienda higiénica y económica, facilitando su adquisición y estimulando la inversión de capitales privados para ese fin”*

## MARCO POLÍTICO E INSTITUCIONAL

En particular, el derecho a una vivienda adecuada, consagrado por la Ley 13.728 (artículo 1), se inscribe en el marco de un derecho más abarcativo y complejo como es el derecho a la ciudad, un concepto generado originalmente en los años 60 del siglo XX que ha sido revalorado y enriquecido más recientemente, ligado al ideal de ciudad democrática, inclusiva, diversa, compacta, planificada, equilibrada y ambientalmente sustentable. La Enasu busca contribuir a asegurar el acceso a una vivienda adecuada para todas las familias, mediante el acceso al suelo en condiciones que permita concretar el derecho a la ciudad, a través del desarrollo de planes, programas y proyectos urbano-habitacionales en concordancia con lo establecido en el **Plan Quinquenal de Vivienda para el período 2015-2019 (PQV)**, que fuera aprobado por el artículo 478 de la ley 19.355 de 19 de diciembre de 2015 (Ley de Presupuesto Nacional).

El **PQV** fue elaborado en forma participativa en el primer semestre de 2015 en el marco de la Comisión Asesora de Vivienda del Mvotma (Coavi) y constituye el marco de referencia de las políticas habitacionales del presente quinquenio, estableciendo entre otras consideraciones como parte de sus objetivos transversales:

- Potenciar la utilización de áreas urbanas consolidadas y servidas para la implantación de vivienda.

*“.... Se continuará con la oferta de suelo para vivienda de interés social en el marco de las carteras de inmuebles, procurando la utilización intensiva de la ciudad existente, en particular de las áreas vacantes o subutilizadas de las zonas urbanas centrales e intermedias para uso residencial, limitando la expansión urbana evitando intervenciones de baja densidad, excesivo consumo del suelo y extensión innecesaria de las redes de infraestructura.*

*...Se buscará potenciar la capacidad instalada en cuanto a servicios e infraestructuras. En función de ello se promoverá la localización de los programas de vivienda en las áreas vacantes y con infraestructuras subutilizadas, así como recalificar las centralidades urbanas con criterios de conservación urbano-arquitectónicos. La Coavi ha hecho énfasis en “... la planificación como el instrumento imprescindible para el crecimiento de las ciudades. En este sentido, se entiende que este crecimiento tiene que ser en áreas urbanas y con servicios (...) Si bien la tierra con servicios tiende a ser más cara hay que entender que el costo de urbanizar tierras periféricas es*

## CAPÍTULO 2

*mucho más alto (...) además de muchos otros costos indirectos y perjuicios que trae consigo generar vivienda en tierras periféricas...”*

- Fortalecer la política de acceso al suelo urbanizado con todos los servicios para el desarrollo de programas urbano-habitacionales.

*“Se asume la función social de la propiedad, en particular del suelo urbanizado, a partir del concepto que el suelo como tal es un valor que implica al conjunto de la sociedad, que es generado por ella, y que su usufructo implica tanto derechos como obligaciones. El desarrollo de mecanismos para el acceso y permanencia responsable al suelo coadyuva a desalentar la ocupación informal del territorio, y a la vez, contribuye a generar alternativas sostenibles de desarrollo urbano-habitacional. Todos los inmuebles adjudicados por la Cartera de Inmuebles para la Vivienda de Interés Social del Mvotma (Civis) o mediante instrumentos análogos y coordinados con la misma, tales como las Carteras de inmuebles de escala departamentales, cumplen un fin social, en tanto facilitan el acceso a las infraestructuras y servicios urbanos adecuados a los sectores social y familias que no lo pueden hacer por sí mismos sin un apoyo del Estado. Por tanto, es una responsabilidad de todos el mejor aprovechamiento social y urbanístico de los mismos.”*

A su vez, la normativa nacional en materia de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible, contempla estas cuestiones, en especial las ya mencionadas: la Ley 18.308 (LOTDS) y las Directrices Nacionales de Ordenamiento Territorial.

La LOTDS establece como uno de los principios rectores la compatibilización de *“una equilibrada distribución espacial de los usos y actividades y el máximo aprovechamiento de las infraestructuras y servicios existentes”* (artículo 5 literal g).

Por su parte, las Directrices Nacionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible contienen criterios, lineamientos y orientaciones generales para el suelo urbano, entre los que podemos destacar los siguientes.

## MARCO POLÍTICO E INSTITUCIONAL

En primer lugar, el artículo 19 (Heterogeneidad residencial y densificación de centralidades) que promueve *“la conformación de tejidos residenciales socialmente heterogéneos, impulsando políticas de rehabilitación, revitalización o mejoramiento constante de los espacios públicos urbanos, tanto centrales como periféricos, en términos urbano-arquitectónicos y de integración social.*

*Asimismo, deberán promover la recuperación y adecuada densificación de las áreas urbanas con capacidades instaladas de infraestructura, equipamientos sociales y comunitarios, particularmente aquellas que se encuentran en proceso de vaciamiento.”*

En segundo lugar, el artículo 20 de la mencionada ley, establece que se deberán identificar y delimitar las áreas mencionadas en el artículo anterior (áreas vacantes), con la finalidad de:

- “A) Promover la localización de planes y programas de vivienda.*
- B) Recalificar las centralidades urbanas considerando criterios de conservación urbano-arquitectónicos.*
- C) Orientar la adquisición de terrenos e inmuebles para la conformación de las carteras de tierras, tanto a nivel nacional como departamental.”*

Por último, el artículo 21, referente a la consolidación urbana, establece criterios que deben seguir los instrumentos de ordenamiento territorial departamentales para establecer áreas de expansión urbana:

- “A) Deberán contar con las infraestructuras y servicios urbanos básicos previo a su ocupación.*
- B) Promoverán la diversidad de las características tipo-morfológicas y la integración social, en el diseño de los tejidos residenciales.*
- C) Diseñarán los espacios públicos y los equipamientos colectivos, acorde a las densidades previstas, y su localización deberá asegurar la accesibilidad urbana, particularmente a la población con capacidades diferentes.”*

**Los acuerdos alcanzados en la III Conferencia Mundial sobre Desarrollo Urbano Sostenible, HABITAT III (Quito, 2016)**, exhortan a la realización de acciones para la concreción de la “Nueva Agenda Urbana”. De la referida Agenda puede destacarse el numeral 13) que establece:

- “13. Imaginamos ciudades y asentamientos humanos que:*
  - a) Cumplen su función social, entre ellas la función social y ecológica de la*

## CAPÍTULO 2

*tierra, con miras a lograr progresivamente la plena realización del derecho a una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado, sin discriminación, el acceso universal al agua potable y al saneamiento, así como la igualdad de acceso de todos a los bienes públicos y servicios de calidad en esferas como la seguridad alimentaria y la nutrición, la salud, la educación, las infraestructuras, la movilidad y el transporte, la energía, la calidad del aire y los medios de vida...”*

Por su parte, el **Informe Nacional de Uruguay** presentado en HABITAT III, que fue elaborado en el marco de un proceso participativo, plantea que es necesario “*Impulsar políticas urbanas y territoriales proactivas e inclusivas*”: “*Como en todo el universo urbano contemporáneo, en el sistema urbano de Uruguay existe una tendencia hacia la creciente segregación socioespacial por estratos de ingresos, nivel educativo y sociocultural, inserción laboral y, en menor medida, origen migratorio, junto con una segunda tendencia hacia la expansión superficial y en extensión de las ciudades y áreas urbanizadas, promovida a partir de ciertos patrones de producción y consumo muy instalados en las lógicas del mercado y la cultura. Lo que en la actualidad se representa como “problemas urbanos”, en sus distintas manifestaciones, resulta de expresiones de las desigualdades de larga data que el sistema de acumulación detenta y en el que se sustenta. Desigualdades que pueden reforzarse, regularse o llevarse a su mínima expresión de acuerdo con las orientaciones que se asuman e implementen desde las políticas públicas.*

*Para asegurar el derecho a la ciudad se reafirma el carácter regulador del Estado a la vez que se enfatiza su potencialidad de intervención directa e indirecta, poniendo en práctica modalidades de gestión territorial viabilizadas a partir de las leyes, políticas, planes (en particular los instrumentos de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible), procurando orientar la inversión privada y las acciones de los particulares de acuerdo al interés general, conjugándolas con las actuaciones e intervenciones del sector público.*

*En esa dirección se promueve la gestión adecuada del territorio en su conjunto y específicamente del suelo urbano, para mejorar el acceso a la vivienda y a los servicios (agua potable, saneamiento y energía), a los espacios públicos, al transporte y la movilidad y a una mejor calidad de vida*

## MARCO POLÍTICO E INSTITUCIONAL

*de toda la población, facilitando especialmente el acceso de aquellos menos favorecidos a estos bienes, que viven en situación de pobreza y en situación o en riesgo de exclusión.*

*(...) Complementariamente, se estimula una mayor integración de la heterogeneidad social y funcional en la trama urbana, apelando a la intensificación habitacional de aquellas áreas ya urbanizadas, desestimulando la expansión de la superficie urbanizada no servida y protegiendo así el suelo rural productivo y los diversos paisajes productivos y culturales de la interfase entre el campo y las ciudades.*

*Entre otras líneas de acción, la adjudicación de suelo para programas habitacionales deberá estar firmemente condicionada por pautas de intervención derivadas de una planificación urbana y territorial sustentable."*

En este marco, se entiende que la Enasu adquiere un valor político estratégico de primer orden en dirección al mejor desarrollo y consolidación de las políticas urbano habitacionales, para que respondan a las necesidades de la sociedad uruguaya, particularmente de atención a los sectores sociales menos favorecidos y más vulnerables.

En definitiva, la Enasu asume como punto de partida que el acceso al suelo en condiciones satisfactorias es una de las claves fundamentales de las políticas urbano habitacionales en la medida en que el suelo urbano constituye un recurso escaso y finito y, que la dificultad para acceder al mismo es una de sus principales restricciones y condicionalidades.





# 3

## ESTRATEGIA NACIONAL DE ACCESO AL SUELO URBANO

## CAPÍTULO 3

Con la aprobación de la Enasu, el Mvotma aspira a que los diferentes niveles de gobierno e instituciones implicadas, que comparten el objetivo de alcanzar un desarrollo urbano habitacional equilibrado y sostenible en términos ambientales, sociales y económicos, dispongan de:

- Una institucionalidad mejor y más desarrollada, que a su vez permita mejorar el acceso al suelo necesario para la ejecución de sus políticas de vivienda y hábitat.
- Instrumentos legales y reglamentarios, recursos institucionales, técnicos y económicos que le permitan gestionar adecuada y oportunamente el suelo, principalmente el de propiedad pública.
- Herramientas efectivas para estimular el uso socialmente eficiente del suelo urbano, principalmente el de propiedad privada, y desestimular su uso especulativo.

En consecuencia, en el nivel operativo, la implementación de una estrategia como la que se plantea permitiría:

- Desarrollar plenamente las capacidades de gestión que ya están disponibles para las Instituciones.
- Identificar las debilidades en la gestión del suelo existentes en las distintas instituciones públicas.
- Mejorar la calidad y disponibilidad de la información y los datos públicos sobre los inmuebles urbanos, requisito indispensable para el monitoreo y ajuste permanente de las acciones y las políticas públicas.

### LINEAMIENTOS ESTRATÉGICOS

La construcción de esta estrategia profundiza los procesos que permiten disponer de suelo o inmuebles bien localizados para el desarrollo de políticas urbano-habitacionales y la producción de vivienda social. En esa línea se procedió a recabar y sistematizar la información disponible y dispersa en diferentes instituciones, para aportar alternativas de mejora en el desempeño y modalidades de gestión del suelo urbano. Luego de su procesamiento y estudio se definen los siguientes lineamientos estratégicos:

- Promover una mayor y más eficaz articulación entre la política pública de planificación y gestión urbana con la política habitacional.
- Lograr un uso más eficiente, sustentable y democrático del recurso suelo urbano.

# ESTRATEGIA NACIONAL DE ACCESO AL SUELO URBANO

- Facilitar el acceso al suelo urbano consolidado, servido con infraestructuras y cobertura de servicios, priorizando a aquellas poblaciones y grupos sociales que aún no puede acceder o que ven amenazada su permanencia en él.
- Promover la consolidación y el mejoramiento de los barrios y áreas urbanas periféricas parcialmente servidas en detrimento de nuevas expansiones de suelo urbano.
- Impulsar la revitalización de las áreas urbanas centrales e intermedias, aprovechando el stock construido, con criterios de mezcla de usos, heterogeneidad residencial e integración social.
- Desarrollar mejores y más eficaces mecanismos de coordinación dentro de las distintas instituciones públicas y diferentes niveles de gobierno con competencia en la materia.
- Orientar de manera más efectiva el desarrollo de las ciudades y las pequeñas localidades urbanas

## EJES PROGRAMÁTICOS

La Enasu se instrumenta a partir del análisis de las herramientas y procesos actuales con el fin de identificar las capacidades, fortalezas, oportunidades y restricciones que están presentes en éstos.

Tres grandes ejes programáticos organizan las acciones propuestas. Dentro de cada uno de ellos, se definieron **líneas de trabajo** que buscan ordenar el razonamiento y facilitar el abordaje de la problemática descrita.

Las líneas de trabajo constituyen un conjunto de acciones coordinadas que persiguen objetivos específicos. Cada una de ellas puede ser desarrollada de manera independiente; sin embargo, muchas están relacionadas entre sí y son parcialmente complementarias.

Algunas están asociadas a políticas públicas vigentes y en proceso de implementación, como por ejemplo la línea de trabajo “cooperativas de vivienda”, otras están asociadas a problemas y realidades institucionales y/o procedimientos se considera que son posibles de mejorar.

Finalmente corresponde destacar que estas son multidimensionales y su elaboración y ejecución no son de exclusividad del Mvotma.

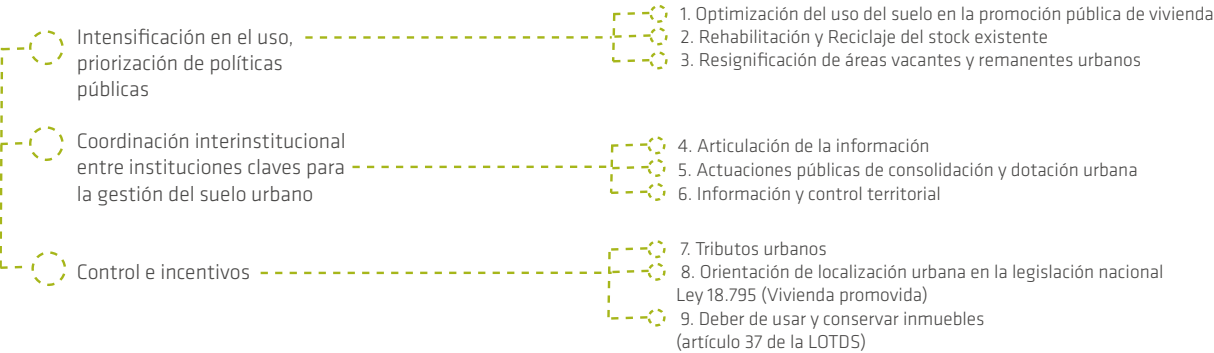
EJES PROGRAMÁTICOS

COMPONENTES

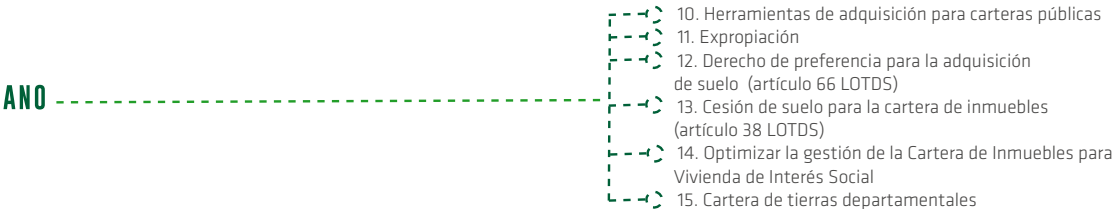
LÍNEAS DE TRABAJO



EJE 1  
OPTIMIZACIÓN Y SUSTENTABILIDAD  
EN EL USO DEL SUELO URBANO



EJE 2  
ADQUISICIÓN PÚBLICA DE SUELO URBANO



EJE 3  
GESTIÓN DEL SUELO URBANO PÚBLICO





## EJE 1 OPTIMIZACIÓN Y SUSTENTABILIDAD EN EL USO DEL SUELO URBANO

Este eje asume que es necesario hacer un uso más racional del suelo y de las estructuras urbanas, priorizando aquellas localizaciones que se valoren como más adecuadas y optimizando sus capacidades y potencial edificable en clave de sustentabilidad en el uso de los recursos disponibles.

Busca profundizar el conocimiento disponible y mejorar las reglas de juego existentes en el mercado de suelo urbano, que orientan y direccionan el accionar tanto de actores públicos como privados. En este sentido, se proponen distintas líneas de trabajo que fueron clasificadas en tres componentes:

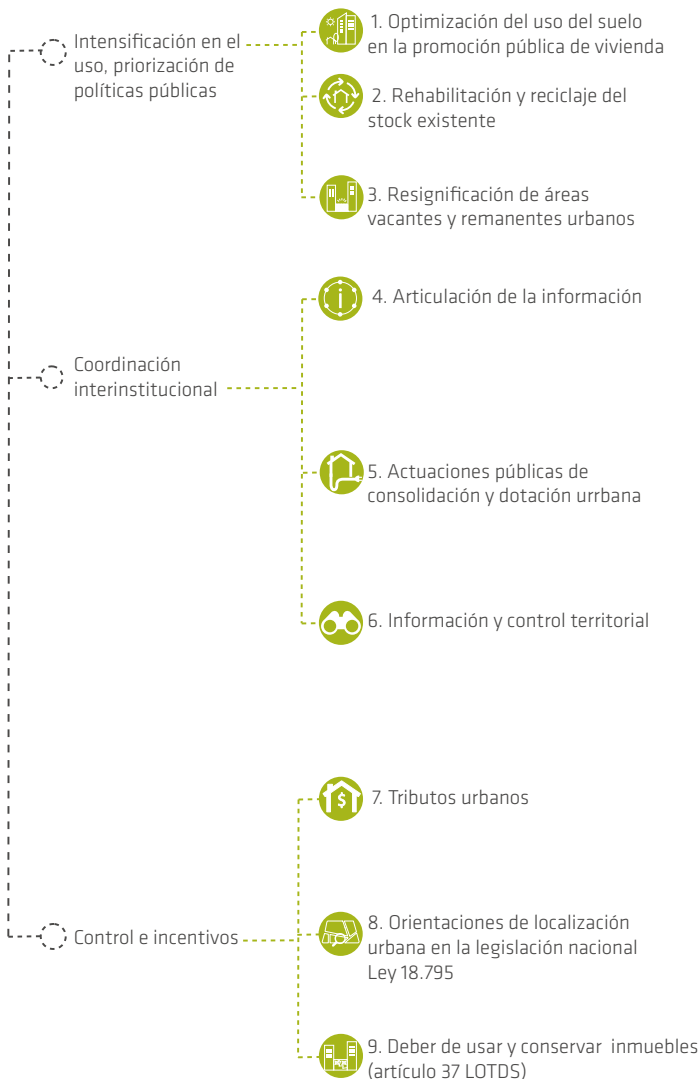
**Componente 1 - Intensificación en el uso:** refiere a las políticas públicas específicas que promuevan intensificar el uso del suelo urbano existente. Se han identificado algunos componentes de estas políticas que pueden ser ajustados y desarrollados para promover un uso más intensivo y eficiente del suelo a través de los proyectos urbano habitacionales que se enmarcan dentro de alguna de estas políticas, buscando promover mayor densidad, diversidad de usos y mejor calidad urbana.

**Componente 2 - Coordinación interinstitucional:** refiere a la mejora en la comunicación, intercambio de información y trabajo conjunto entre las distintas instituciones públicas asociadas a la planificación y la gestión del suelo urbano. Se identifica como necesaria la colaboración transversal entre los diversos niveles de gobierno y entre organismos públicos de distinta jerarquía, gobiernos departamentales, ministerios, empresas públicas, así como también a una mejor coordinación al interior de cada una de esas organizaciones.

**Componente 3 - Control e incentivos:** activar las distintas herramientas ya existentes o implementables, que promueven un uso eficiente del recurso suelo por parte de todos los actores. En general están asociadas a estímulos o restricciones que recaen sobre el propietario o tenedor del suelo en base al uso que hace del mismo.

## COMPONENTES

## LÍNEAS DE TRABAJO



## CONSIDERACIONES

De estas líneas de trabajo se desprende el rol central que tienen los gobiernos departamentales, en tanto son los primeros responsables de la generación y gestión de instrumentos de Ordenamiento Territorial de escala departamental y local y demás normas y elementos de planificación y gestión urbana. Por otra parte, se observa que el gobierno nacional, a través de diversas instituciones que lo integran, tiene un rol fundamental para la concreción de determinadas líneas de trabajo. Se destaca que en muchos casos, instituciones cuya visión y misión predominantes no es la vinculada a la temática urbana territorial, como por ejemplo la Dirección General de Registros (DGR) del MEC u OSE, juegan un papel clave para avanzar en forma coordinada hacia un mejor uso del recurso suelo urbano.

En consecuencia, es fundamental lograr acuerdos a partir de un diálogo interinstitucional fluido con actores públicos y privados responsables y comprometidos con la construcción de ciudades democráticas, la inclusión socio territorial y un uso más diverso, heterogéneo y racional del suelo.

La mayoría de las acciones y transformaciones propuestas no implican nuevos desarrollos normativos o procedimentales, ni transformaciones institucionales o incremento de los fondos actualmente asignados. En muchos casos consisten en revisar y mejorar los actuales reglamentos, procedimientos y mecanismos asociados a determinadas políticas urbano habitacionales, perfeccionar o divulgar la información existente, mejorar la coordinación interinstitucional o reforzar equipos de trabajo.



## LT 1. OPTIMIZACIÓN DEL USO DEL SUELO EN LA PROMOCIÓN PÚBLICA DE VIVIENDA

Componente: Intensificación en el uso

### CONTEXTO

Se promueve la optimización del uso del suelo urbano (servido y consolidado) en la promoción pública de viviendas incentivando la intensificación urbana a partir del mayor uso de la edificabilidad permitida por la normativa vigente así como la mixtura de usos, como estrategia para la sustentabilidad social de los proyectos.

### OBJETIVOS

Incentivar la optimización en el uso del suelo en los proyectos que postulen a créditos o llamados de las diversas líneas de promoción pública de vivienda.

### ACCIONES PROPUESTAS

Incorporar el criterio de mayor aprovechamiento en las instancias de evaluación y adjudicación de suelo por parte de las carteras de inmuebles.

Promover el desarrollo de proyectos urbanos de detalle, en áreas identificadas de oportunidad, donde poder intensificar el uso del suelo.

Incentivar la mixtura de usos en las áreas de intervención, cuando la escala, la localización y la demanda lo propicien.





## LT 2. REHABILITACIÓN Y RECICLAJE DEL STOCK EXISTENTE

Componente: Intensificación en el uso

### CONTEXTO

Las acciones de rehabilitación y reutilización del stock existente constituyen una alternativa de probada pertinencia en el contexto nacional.

Esta línea de trabajo se orienta a profundizar y sistematizar la modalidad de rehabilitación, mediante la operativa sobre inmuebles con potencialidad o de calidad constructiva, testimonial y patrimonial en deterioro, ubicados en áreas centrales definidas como prioritarias.

### OBJETIVOS

Promover la intensificación en el uso del stock existente, mediante operaciones de reciclaje y densificación, tanto por parte del Estado como por el accionar de pequeños promotores y propietarios.

### ACCIONES PROPUESTAS

Fomentar la adquisición o transformación de vivienda construida con la finalidad de aumentar el número de unidades habitacionales en la construcción original.

Definir o designar una oficina que brinde asistencia técnica y administrativa a promotores y público en general a este fin.

En coordinación con los GGDD, definir áreas prioritarias a ser revitalizadas con criterios que consideren la generación o consolidación de procesos de renovación urbana.



## LT 3. RESIGNIFICACIÓN DE ÁREAS VACANTES Y REMANENTES URBANOS

Componente: Intensificación en el uso

### CONTEXTO

En casi todas las ciudades del país existen piezas urbanas (áreas subutilizadas o de oportunidad) bien localizadas y con enorme potencial para el desarrollo urbano habitacional.

Por remantes urbanos se entienden las áreas de diversas escalas que carecen de usos específicos o se encuentran subutilizadas (en términos de la función social del suelo o las posibilidades establecidas por la normativa) y cuyo enclave constituye una oportunidad para la intensificación urbana.

### OBJETIVOS

Actuar, en coordinación entre Mvotma y los GGDD, en las áreas vacantes y remanentes urbanos en las principales ciudades del país, así como formular las posibles acciones a desarrollar en ellas.

### ACCIONES PROPUESTAS

Identificar áreas remanentes, dando prioridad a aquellas ciudades donde se verifica un incremento poblacional y/o la persistencia de déficit habitacional cuantitativo.

Definición de las posibles estrategias a desarrollar para su revitalización.



## LT 4. ARTICULACIÓN DE LA INFORMACIÓN

Componente: Coordinación interinstitucional

### CONTEXTO

La coordinación entre los diversos actores institucionales que inciden en la construcción del Ordenamiento Territorial y las políticas de vivienda es la base fundamental para la concreción de las mismas. Se indica como necesario profundizar la coordinación y vínculo entre las direcciones y servicios hacia una mayor intercomunicación y transversalización de la información.

### OBJETIVOS

Mejorar el acceso a la información territorial, catastral y registral para la mejor coordinación de las acciones que lleva a cabo cada institución.

Incorporar la información del suelo (categoría del suelo y las obligaciones que afectan a los bienes inmuebles) en la información catastral de los predios.

Acordar criterios de tasación homogéneos entre los distintos tasadores del estado (Civis, ANV, DNC, GGDD). Disponer de valores actualizados y próximos a los valores del mercado.

### ACCIONES PROPUESTAS

Incluir datos de categorización del suelo y determinaciones de Ordenamiento Territorial en la información catastral de los predios.

Analizar potencialidades del sistema de información de la Dirección Nacional de Catastro (DNC) y de la Dinot, que permitan la incorporación en la cédula catastral de datos relevantes para la Enasu.

Promover un acuerdo entre Mvotma y DNC que permita incorporar la categoría de suelo y otras determinaciones de ordenamiento territorial aprobadas en los Instrumentos a la información catastral de los predios.

Incluir datos catastrales y registrales en el Sistema de Información Territorial de la Dinot.

Generar un protocolo único para la tasación de inmuebles del Sistema Público de Vivienda.



## LT 5. ACTUACIONES PÚBLICAS DE CONSOLIDACIÓN Y DOTACIÓN URBANA

(Coordinar e integrar las actuaciones públicas de consolidación urbana)  
Componente: Coordinación interinstitucional

### CONTEXTO

Es necesario lograr la transversalización e integración en los diversos procesos de diseño e implementación de las actuaciones por parte de las instituciones públicas de consolidación urbana para lograr mejores resultados, sociales y territoriales.

### OBJETIVOS

Reforzar el diálogo de las instituciones públicas de consolidación y dotación urbana para lograr mejores resultados sociales y territoriales de las políticas públicas.

Lograr acuerdos interinstitucionales, a partir de la coordinación en el territorio (GGDD, OPP, OSE, UTE, Mvotma), respecto de la provisión de servicios públicos.

Incorporar a los instrumentos de Ordenamiento Territorial (IOTs) la provisión de infraestructura actual y futura.

### ACCIONES PROPUESTAS

Coordinar y priorizar la provisión de redes de servicios e infraestructuras (agua potable, saneamiento, redes eléctricas, proyectos con OPP, parques eólicos, etc.) en acuerdo con la planificación vigente.

Analizar posibilidades de dotar de infraestructuras alternativas (saneamiento, por ejemplo) en caso de que sea necesario.



## LT 6. INFORMACIÓN Y CONTROL TERRITORIAL

Componente: Coordinación interinstitucional

### CONTEXTO

La implantación de sistemas de información territoriales en los GGDD contribuye al trabajo coordinado e integrado de las distintas reparticiones locales con injerencia en el territorio.

En este mismo sentido el desarrollo de la figura de Control Territorial en los GGDD (artículo 54 LOTDS), permitirá identificar todas aquellas operaciones que impliquen transformaciones territoriales irregulares, así como disponer las acciones correctivas y punitivas que correspondan y realizar el seguimiento para asegurar el cumplimiento de la ley.

### OBJETIVOS

Promover el desarrollo e implementación de los sistemas de información y del control territorial en los GGDD.

Contribuir en el establecimiento de protocolos de actuación y funcionamiento de la Policía Territorial con apoyo de otros actores institucionales.

### ACCIONES PROPUESTAS

Relevar y evaluar el desarrollo de las primeras experiencias a fin de redactar protocolos marco de actuación y mejores prácticas.



## LT 7. TRIBUTOS URBANOS

Componente: Control e incentivos

### CONTEXTO

Esta línea de trabajo propone profundizar y mejorar el uso de estas herramientas fiscales, con el fin de volverlas más eficientes en relación a los objetivos generales de la Enasu y las políticas urbanas de los GGDD y el Mvotma.

Los tributos y precios más relevantes para afectar el comportamiento de los agentes en la ciudad son los finalistas. Estos tienen un desarrollo muy escaso en el sistema tributario actual, tanto en cantidad de herramientas, como la cobertura de las mismas, aplicación práctica y monto de las cargas.

### OBJETIVOS

#### Objetivos principales:

Mejorar la aplicación de los tributos y precios urbanos que afectan el comportamiento de los agentes en el territorio.

Promover la implementación de sistemas de tributación con objetivos de consolidación urbana.

#### Objetivos secundarios:

Definir tributos y precios urbanos que sean eficientes, justos y promuevan el desarrollo compacto de las ciudades.

Promover la homogeneización de los mismos en los distintos departamentos a fin de reducir la competencia interdepartamental por inversiones y usos del suelo.

Contribuir a la conformación de un esquema tributario más justo, equitativo y eficiente.

### ACCIONES PROPUESTAS

Relevar y evaluar su aplicación en los distintos departamentos.

Elaborar guías metodológicas para su aplicación.

Firmar convenios con los GGDD para la aplicación de las distintas herramientas.



## LT 8. ORIENTACIÓN DE LOCALIZACIÓN URBANA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL LEY 18.795

Componente: Control e incentivos

### CONTEXTO

La localización de los proyectos ingresados por la Ley 18.795, en particular en Montevideo, muestra vacíos de actuación urbana en el marco de esta legislación, como un efecto colateral de la aplicación de la misma en las cercanías de las fronteras de zonas, generando tácitamente “subzonas”.

### OBJETIVOS

Revisar la legislación vigente e implementar una adecuación de la estructura de zonificación, contemplando el diseño de subzonas, para todas las ciudades del país en acuerdo con la planificación de los GGDD.

Establecer disposiciones e incentivos diferenciales de promoción para distintas subzonas potenciales, tendiendo a la consolidación de las áreas urbanas dotadas de infraestructuras y de interés para el ordenamiento territorial, en particular atendiendo los planes locales para localidades del interior del país.

### ACCIONES PROPUESTAS

Revisión de zonificación vigente en Montevideo y alineación de la Ley con planes locales de localidades del Interior.

Propuesta de adecuación de la zonificación, incorporando subzonas con promoción diferencial.

Realizar la evaluación de sus resultados.



## LT 9. DEBER DE USAR Y CONSERVAR INMUEBLES (ARTICULO 37)

Componente: Control e incentivos

### CONTEXTO

Existe un alto número de inmuebles situados en áreas urbanas consolidadas que se encuentran visiblemente vacíos, sin uso o degradados. Estos inmuebles representan una importante inversión social acumulada que no está siendo aprovechada adecuadamente.

La Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, consagra derechos para los propietarios de inmuebles a la vez que impone deberes territoriales, como lo son el deber de usar, de conservar y de cuidar los inmuebles (artículo 37).

Estos deberes responden a la función social que posee la propiedad inmueble, en la que se reconoce a la ciudad toda como un bien público colectivo, donde la existencia de estos inmuebles implica afectaciones de diverso carácter para el entorno : seguridad física de personas y bienes, relaciones de vecindad y convivencia, así como desvalorización de las propiedades lindantes.

### OBJETIVOS

Fortalecer las herramientas para asegurar el cumplimiento del propietario de su deber de usar, conservar y de cuidar los inmuebles de su propiedad.

Diseñar e implementar nuevos instrumentos que avancen en el cumplimiento de los deberes de los propietarios de inmuebles para lograr su disponibilidad y rehabilitación en coordinación con los gobiernos departamentales y la actualización de los tributos y precios.

Promover y optimizar el uso y la disponibilidad de estos inmuebles sin usos o sub utilizados para fines habitacionales a partir de la implementación de las herramientas jurídicas y tributarias disponibles (Proyecto de Ley para inmuebles en desuso).

### ACCIONES PROPUESTAS

Reglamentar el Proyecto de Ley propuesto por Mvotma para inmuebles en desuso.

Implementar el registro único de inmuebles subutilizados.

Promover programas de vivienda de promoción pública y privada en estos inmuebles.





## EJE 2 ADQUISICIÓN PÚBLICA DE SUELO URBANO

En el entendido que la adquisición de suelo es un aspecto central para cualquier política pública en la materia, este eje propone avanzar sobre mecanismos que permitan mejorar las herramientas que dispone hoy el Estado para acceder al suelo y proponer nuevas.







Si bien en la actualidad existen diversos mecanismos para adquirir y facilitar el acceso al suelo por parte del Estado, éstos pueden ser mejorados o reformulados en pos de lograr condiciones más favorables para la adquisición pública del mismo y destinarlos para los diferentes programas de vivienda.

Esto requiere de un sector público que desarrolle un rol más proactivo en el mercado de suelo urbano, con una visión estratégica que le permita anticiparse desde un rol planificador del desarrollo urbano habitacional.

En la actualidad, tanto los CGDD como el Gobierno Nacional disponen de diversos y variados mecanismos para adquirir suelo. Cada uno de estos presenta ventajas y desventajas relativas para el organismo público que lo aplica, ya sea en términos de plazos, costos, disponibilidad, etc.

Este eje programático, busca profundizar en cada uno de estos mecanismos ya existentes de adquisición pública de suelo, observar mejoras en su formulación e implementación e identificar posibles vacíos normativos que requieran fortalecer la acción pública aportando, de ser necesario nuevos marcos legales. La lista completa de las líneas de trabajo engloba un conjunto articulado de acciones. Ello permite que las mismas puedan ser trabajadas y desarrolladas de manera complementaria o con relativa independencia.

## LÍNEAS DE TRABAJO

-  10. Herramientas de adquisición para carteras públicas
-  11. Expropiación
-  12. Derecho de preferencia para la adquisición de suelo (artículo 66 LOTDS)
-  13. Cesión de suelo para la carteras de inmuebles (artículo 38 LOTDS)
-  14. Optimizar la gestión de la Cartera de Inmuebles para Vivienda de Interés Social
-  15. Carteras de Tierras departamentales

## **CONSIDERACIONES**

Durante los talleres e instancias de trabajo llevados adelante en conjunto con diferentes actores y en especial con los gobiernos departamentales, se visualizaron las diferentes herramientas utilizadas por los distintos gobiernos departamentales para adquirir suelo. Mientras algunos utilizan casi en exclusividad el mecanismo de expropiación, otros aceptan permutas de inmuebles o practican la compra directa en el marco de las condiciones establecidas en el Tocaf.

Por su parte, el Gobierno Nacional utiliza distintos mecanismos dependiendo de la institución en cuestión, la premura por la adquisición de suelo, la costumbre y la cultura institucional, entre otros factores. En conclusión, la forma en que el sector público adquiere suelo, así como las condiciones, tiempos y costos para adquirirlo, varían notablemente en todo el territorio nacional.

Recientemente, ante las dificultades que enfrenta el Estado para adquirir suelo bien servido y otros problemas urbanos que han surgido en nuestras ciudades, algunos gobiernos departamentales han desarrollado e intentan implementar mecanismos de adquisición relativamente novedosos como la adquisición por compensación de deuda.

Un problema que afecta varias de las líneas de trabajo que componen este eje programático, está asociado a las tasaciones que realizan las distintas instituciones a través de tasadores, peritos y otros agentes responsables de evaluar el valor de mercado de los inmuebles. Se observa que no existen mecanismos uniformes de tasación y que los valores obtenidos varían notablemente según quien sea el responsable. Esto afecta y dificulta las transferencias de inmuebles entre actores públicos, entre actores públicos y privados y, puede incidir en las indemnizaciones fijadas por el poder judicial en caso de expropiaciones.



## LT 10. HERRAMIENTAS DE ADQUISICIÓN PARA CARTERAS PÚBLICAS

### CONTEXTO

Nutrir las carteras de inmuebles requiere mejorar los procedimientos de adquisición. Las inquietudes planteadas por los GGDD, en este sentido, han sido de variada índole (se han visto dificultades en los procedimientos de adquisición, pliegos de condiciones no adecuados, procedimientos lentos, etc).

### OBJETIVOS

Incorporar y perfeccionar los mecanismos de adquisición de inmuebles para nutrir las carteras de inmuebles.

Ajustar los procedimientos licitatorios de compra de inmuebles para facilitar su oportuna utilización en los casos que corresponda y mejorar los procesos de transferencia de inmuebles público-públicos y público-privados.

Optimizar el uso de estas herramientas por parte de los GGDD y del Mvotma.

### ACCIONES PROPUESTAS

Perfeccionar las herramientas de adquisición: afectación, licitación, compra directa, transferencia o permuta, etc.

Elaborar pliego de licitación para adquisición de tierras.

Instrumentar la adquisición de tierras de interés en los procesos licitatorios por modelo Proyecto Precio Terreno (PPT).



## LT 11. EXPROPIACIÓN

### CONTEXTO

La expropiación es un procedimiento que permite al Estado, para el cumplimiento de sus fines y ante la calificación de utilidad pública, lograr la adquisición de un bien (mueble o inmueble) coactivamente, pagando una justa compensación.

Dicha herramienta puede ser empleada con fines de obtención de suelo para vivienda. En particular puede resultar conveniente en casos de compensación de deudas.

### OBJETIVOS

Analizar las fortalezas y problemáticas de los procedimientos expropiatorios (vía administrativa o judicial), proponiendo mejoras.

Optimizar la herramienta de expropiación por razones de utilidad pública para el cumplimiento del ordenamiento territorial y la toma urgente de posesión (Ley 3.958 y Ley 18.308).

Mejorar las carteras de inmuebles identificando e implementando acciones de expropiación para adquirir suelo con fines de ordenamiento territorial, mediante compensación de deudas al propietario.

Desarrollar la coordinación y el intercambio de información para su aplicación y el mejor cumplimiento de los objetivos.

### ACCIONES PROPUESTAS

Estudiar el mecanismo de expropiación, su aplicación actual, plazos y costos, etc.

Conocer las experiencias en la materia posterior al año de aprobación de la LOTDS (2008).



## LT 12. DERECHO DE PREFERENCIA PARA LA ADQUISICIÓN DE SUELO (ARTÍCULO 66 LOTDS)

### CONTEXTO

De acuerdo al artículo 66 de la LOTDS, los GGDD tendrán preferencia para la adquisición de inmuebles objeto de enajenación onerosa entre particulares en las áreas dispuestas específicamente por los instrumentos de Ordenamiento Territorial.

En la aplicación práctica de dicha preferencia han surgido varios inconvenientes, entre los que se destacan: a) no se cuenta con disponibilidad presupuestal al momento de que el inmueble es ofrecido en venta; b) no existe un procedimiento claro que debe seguir el particular para el ofrecimiento del bien al Gobierno Departamental, ni para analizar la conveniencia o no de la adquisición del inmueble ofrecido.

### OBJETIVOS

Implementar y optimizar el uso de esta herramienta para nutrir la cartera de suelo, promoviendo su empleo por parte de los GGDD.

Lograr la debida coordinación del instrumento con las necesidades de suelo de la política habitacional (Mvotma – GGDD).

Constituir un mecanismo de cooperación para lograr una viabilidad operativa y financiera que permita a los GGDD ejercerlo de manera efectiva.

### ACCIONES PROPUESTAS

Documento de análisis de la herramienta en búsqueda de su implementación efectiva por parte de los GGDD, incluyendo las mejores prácticas y posibilidades de financiación por parte del Gobierno Nacional.

Desarrollar un protocolo para su implementación que incluya las mejores prácticas en la materia.

Avanzar hacia la construcción de propuestas legislativas o reglamentarias necesarias.



## LT 13. CESIÓN DE SUELO PARA LA CARTERA DE INMUEBLES (ARTÍCULO 38 LOTDS)

### CONTEXTO

En la aplicación del artículo 38 de la LOTDS no existe un criterio claro y compartido por las GGDD. Algunos de los aspectos a revisar y normalizar se refieren a: análisis de las hipótesis de aplicación; destino de la tierra adquirida; otras formas de aporte del porcentaje estipulado (dinero en efectivo, tierra en otro lugar); forma de aplicación del porcentaje de suelo a aportar (sobre el total libre de calles o sobre el total general del proyecto); el momento en que opera la transferencia de la propiedad, etc.

### OBJETIVOS

Optimizar esta herramienta que permite adquirir hasta un 20 % del suelo con destino a las carteras de inmuebles públicos en el marco de la LOTDS. Para ello, se hace necesario mejorar su aplicación por parte de los GGDD.

### ACCIONES PROPUESTAS

Análisis y evaluación de las numerosas cuestiones que han surgido en la aplicación práctica de la norma.

Sistematización de las mejores prácticas a partir de un documento que permita construir las bases conceptuales para la uniformización de criterios a nivel departamental.

Desarrollar una propuesta legislativa o reglamentaria a efectos de mejorar la aplicación de la norma por parte de los GGDD.



## LT 14. OPTIMIZAR LA GESTIÓN DE LA CARTERA DE INMUEBLES PARA VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL

### CONTEXTO

La Civis (Ley 18.362 de octubre 2008), creada en la órbita de la Dinavi, y su correspondiente reglamentación (Decreto 258/2010), habilita la posibilidad de adquirir inmuebles aptos para la construcción de viviendas y servicios asociados provenientes del Estado, sea de la Administración Central, Entes Autónomos y Servicios Descentralizados, así como la posibilidad de convenir con los GGDD y con fraccionadores privados para la ejecución de infraestructuras y de recibir por concepto de dación en pago, donaciones, entre otros.

Los inmuebles ingresados a la Civis tienen como destino los distintos programas que el Mvotma desarrolla, pudiendo también transferir la propiedad a aquellos organismos vinculados a la producción de vivienda social o de sus servicios asociados.

### OBJETIVOS

Fortalecer la gestión y el funcionamiento de la Civis, consolidando su rol de “Cartera de Tierras Nacional”.

Mejorar los mecanismos de adquisición de la Cartera. Actualizar protocolos de coordinación entre organismos y entes del Estado, utilizando la herramienta de Inventario de Inmuebles Públicos actualizada por OPP para determinar prioridades.

Establecer una coordinación permanente con los Programas de Desarrollo que los IOTs determinen.

Optimizar la capacidad de planificación y gestión desarrollando las “estrategias” y “herramientas” necesarias para la aplicación del artículos 1 al 5 del Decreto Reglamentario para la adquisición de inmuebles con destino Civis.

Avanzar hacia el diseño de un Sistema Integrado de Gestión de Carteras de Tierras Nacional y Departamental.



**ACCIONES PROPUESTAS**

Optimizar procedimientos específicos para provisión de datos que permitan sistematizar la detección, control y seguimiento de inmuebles desde el Sistema de Información Geográfica del Mvotma, para su posterior evaluación y adquisición para ser incorporados a la CiviS.

Colaborar con los GGDD en la definición de áreas de Reserva de Suelo para Vivienda de Interés Social a prever en los IOTs y en acuerdo a los Planes Quinquenales de Vivienda.

Aplicar instrumentos en conjunto con la Administración Central, GGDD, Entes Autónomos y Servicios Descentralizados, para la adquisición de suelo.

Aportar en la instrumentación y diseño de un Sistema Integrado de Gestión de Carteras Nacional y Departamental.

Actualizar inventario de bienes inmuebles a ser gestionados por la CiviS.



## LT 15. CARTERAS DE TIERRAS DEPARTAMENTALES

### CONTEXTO

Las carteras de tierras departamentales son una pieza fundamental para el desarrollo e implementación de los programas habitacionales. Si bien suelen relacionarse con la demanda de tierras por parte de las cooperativas, las carteras tienen especial importancia en la construcción de viviendas por licitación, en la regularización de asentamientos, el realojo de familias ubicadas en predios no aptos a tal fin, así como alcanzar los objetivos de los Planes Quinquenales de Vivienda y de la planificación urbano y territorial.

En correspondencia con los criterios de aptitud de la Civis, los predios a incorporar a las carteras para su gestión por parte de los GGDD, deberán encontrarse en suelo urbano consolidado, para aprovechar las infraestructuras existentes y evitar el crecimiento inadecuado de la trama urbana.

### OBJETIVOS

Promover la existencia de las carteras de tierras departamentales, y fortalecer su gestión.

Generar un inventario de los bienes propiedad del Gobierno Departamental, mejorando la comunicación entre los actores involucrados en el proceso de obtención y designación de suelo para programas habitacionales.

Promover la construcción de un fondo de gestión, que faculte la capacidad de desarrollo de la cartera de tierras, en confluencia con el uso de instrumentos de planificación (derecho de preferencia, por ejemplo).

Avanzar en la coordinación de la planificación estratégica de dotación de suelo en función de la planificación departamental y del Plan Quinquenal de Vivienda.

### ACCIONES PROPUESTAS

Desarrollar un relevamiento de los procedimientos y resultados de las carteras existentes.

Protocolos de actuación, elaborar documentos que incluyan las mejores prácticas para los procesos de detección, evaluación y tasación de los bienes a incorporar a las carteras en diálogo conjunto con la Civis para su mejor interacción.

Firmar convenios con los GGDD para su implementación.



## EJE 3 GESTIÓN DEL SUELO URBANO PÚBLICO

En el proceso de construcción de la Enasu se valoró que, tan importante como promover un mayor acceso al suelo por parte del Estado, es mejorar la forma en que éste gestiona y da un uso adecuado a los inmuebles y al suelo urbano que ya es de su propiedad. Muchas veces es el propio Estado quien no utiliza sus inmuebles urbanos de manera eficiente, o inclusive desconoce que tiene la propiedad o tenencia de determinados predios. En este sentido, se ha identificado la necesidad de emprender acciones que se pueden llevar adelante para que las diversas instituciones públicas que disponen de suelo urbano, promuevan una mejor gestión de los mismos.

Las líneas de trabajo abarcan las distintas alternativas que puede llevar adelante el Estado uruguayo para gestionar su patrimonio de suelo de manera más dirigida, eficiente y segura. Nuevamente, estas líneas están interrelacionadas, pero se hizo un esfuerzo en diferenciarlas para así facilitar su abordaje.

### LÍNEAS DE TRABAJO



16. Inventario de inmuebles públicos



17. Parque público de viviendas de alquiler



18. Derecho de superficie (y otros)



19. Promoción de Proyectos urbano-habitacionales

## CONSIDERACIONES

En este eje programático se destaca el tema de las carteras de tierras departamentales y su relación con la Civi gestionada por el Mvotma. De los estudios realizados se observó que las carteras de tierras departamentales tienen diferente grado de desarrollo, dependiendo del departamento en cuestión. En algunos casos este dispositivo está en funcionamiento, dispone de fondos presupuestales y tiene una historia de aplicación, como es el caso de Montevideo. En el otro extremo, se ha constatado que existen departamentos en donde las carteras de tierras departamentales prácticamente no existen o en la práctica no disponen de tierras ni tienen actividad.

Se ha planteado la interrogante respecto de si deberían existir las carteras de tierras departamentales que funcionan de manera autónoma como lo hacen ahora, o deberían trabajar en total coordinación con la cartera nacional. A su vez, se reconoce que las carteras de tierras deben ser actores más relevantes en el mercado así como tener mayores niveles de especialización y profesionalización de cara a una acción estratégica y planificada en el marco de los Planes Quinquenales de Vivienda y de la planificación urbana y territorial de escala nacional departamental y local.

Por otra parte, existe un consenso respecto a que se debe mejorar y disponibilizar la información referida a los inmuebles públicos, y que el Estado debe ser más riguroso a la hora de asignar el uso a los mismos.

Como consecuencia del proceso de discusión, se planteó la necesidad e importancia de contar con un parque público de viviendas como una forma posible de incorporar modalidades de acceso, tenencia y gestión complementarias a las existentes. Modalidad que es muy extendida en diferentes países y que fue recomendada por expertos internacionales en la materia.

Finalmente, se identificó un conjunto de posibles proyectos urbano-habitacionales a ser desarrollados, asociados a intervenciones urbanas en predios públicos de mediano porte. Se trata de oportunidades únicas para intervenir en las ciudades con una mixtura de usos e intensidades elevadas. En el entendido que generan externalidades positivas al entorno inmediato y al resto de la ciudad, y promueven la integración social, se espera que estos proyectos operen como ejemplos claros de un uso eficiente de suelo urbano por parte del sector público trabajando de manera coordinada.



## LT 16. INVENTARIO DE INMUEBLES PÚBLICOS

### CONTEXTO

El inventario se concibe como un instrumento administrativo que debe contener la más completa información sobre los inmuebles de propiedad pública cualquiera sea el organismo propietario del mismo.

### OBJETIVOS

Completar y sistematizar la información de los inmuebles del Estado, reconociendo su situación, ocupación y demás aspectos inherentes a fin de tomar las decisiones que contribuyan a su mejor aprovechamiento.

Asegurar la disponibilidad del inventario por parte de las instituciones responsables del diseño e implementación de las políticas de vivienda y desarrollo urbano.

### ACCIONES PROPUESTAS

Coordinar con el grupo creado por el artículo 5 del Decreto 109/015 (13/04/2015).

Disponer del registro y definir cuál va a ser su uso y aplicación.

Coordinar e intercambiar con los GGDD la obtención de la información sobre la titularidad de los inmuebles y gestionar la misma para su manejo responsable.



## LT 17. PARQUE PÚBLICO DE VIVIENDAS DE ALQUILER

### CONTEXTO

El parque público de viviendas en alquiler ha sido desarrollado ampliamente en distintos países del mundo. En el contexto nacional actual, esta modalidad se visualiza como una alternativa para un segmento de la demanda y una variante a la vivienda en propiedad.

Se prevé que este “parque público de viviendas de alquiler”, podrá ser generado tanto en forma directa por el Estado, a partir de los mecanismos ya existentes (licitaciones, uso de los inmuebles de la Civis), como producidas por inversores privados en asociación con aquél, promovidas mediante distintas combinaciones e incentivos que aseguren una ecuación de financiamiento y asequibilidad sustentable.

### OBJETIVOS

Estudiar y evaluar la implementación de un parque público de viviendas de alquiler.

### ACCIONES PROPUESTAS

Recopilar experiencia internacional en la materia, haciendo principal hincapié en los componentes de la política, los actores públicos y privados involucrados, y sus efectos sobre el mercado de alquileres.

Evaluar la pertinencia de disponer y gestionar un stock de viviendas de propiedad estatal, considerando los costos de ejecución, gestión y mantenimiento.

Identificar las principales problemáticas: costo para el estado; ejecución y gestión edilicia; estudio y asignación de beneficiarios; gestión de morosos, etc.



## LT 18. DERECHO DE SUPERFICIE (Y OTROS)

### CONTEXTO

El derecho de superficie constituye una herramienta disponible en el actual marco normativo que puede constituirse en una alternativa para el acceso al suelo en determinadas condiciones.

Se encuentra previsto en el artículo 36 de la ley 18.308, que lo define como un derecho real limitado sobre un inmueble ajeno que atribuye temporalmente parte o la totalidad de la propiedad; partiendo de la base de que el derecho de propiedad inmueble admite separación entre lo que es soporte de edificabilidad (superficie) del resto de la cosa.

Su aplicación podría permitir que el Estado, particularmente los gobiernos locales, promuevan la construcción de viviendas en suelo público y eventualmente transfieran el derecho de superficie de las unidades, por un período extenso, manteniendo la propiedad del suelo y posibilitando su retorno al dominio público luego de finalizado el período otorgado.

Este mecanismo operaría, entre otros efectos, como un control de acciones especulativas y en particular como freno a los procesos de “gentrificación” (expulsión de población por sectores de mayores ingresos a partir de la valorización) y a su vez mantiene la propiedad del suelo para la poder volver a poner al servicio de la política de vivienda.

### OBJETIVOS

Estudiar y evaluar la implementación del empleo del derecho de superficie para las políticas de vivienda social.

### ACCIONES PROPUESTAS

Analizar la experiencia nacional e internacional en la materia.



## LT 19. PROMOCIÓN DE PROYECTOS URBANO - HABITACIONALES

### CONTEXTO

A partir de la existencia de áreas vacantes y espacios urbanos de oportunidad (LT3), se vienen desarrollando propuestas de escala urbana mediante la implementación de proyectos urbano-habitacionales con fuerte participación de los programas públicos de vivienda. Estas “unidades de actuación” están llamadas a operar como condensadores socio territoriales, promoviendo el uso mixto del suelo, la generación de bienes y servicios de calidad y desestimando el monocultivo de viviendas.

Se propone continuar y profundizar esta estrategia de actuación, con énfasis en la calidad de proyecto urbano –arquitectónico y fuerte impronta local, que incluyan una mixtura de usos y propicien el desarrollo sostenible del área, estimulando la apropiación social del espacio como respuesta a las diversas necesidades y demandas de la población.

### OBJETIVOS

Promoción de proyectos urbano-habitacionales en suelo urbano consolidado vacante, mediante acciones coordinadas con los GGDD y otros organismos estatales, etapabilizables y de desarrollo sostenible.

Transformar estas áreas en ámbitos de cohesión urbana e integración social.

Diseñar propuestas que desde las soluciones habitacionales se integren y potencien las preexistencias de su entorno urbano, incluyendo la concreción de espacios públicos, calificados, inclusivos y democráticos.

### ACCIONES PROPUESTAS

Establecer condiciones y fondos para su implementación.

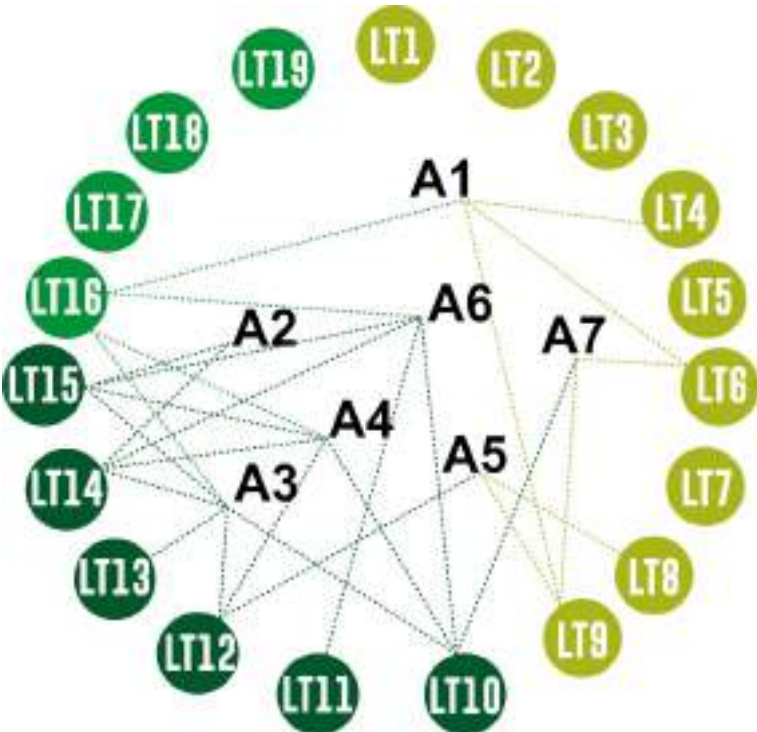




Proyecto premiado en Concurso Público Nacional de Ideas Arquitectónicas y Urbanísticas para el predio de Ex-Paylana

# 4

## ACCIONES A CORTO PLAZO (IMPLEMENTACIÓN)



## ACCIONES A CORTO PLAZO

Las acciones propuestas ya se vienen instrumentando a partir de distintas iniciativas y oportunidades en el marco de la actual gestión en el sistema público. A modo de ejemplo se enumeran algunas de ellas.

### ACCIÓN 1 ÁREAS DE OPORTUNIDAD

El Mvotma, actuando en acción coordinada con los GGDD, ha identificado áreas de oportunidad urbanística en las principales ciudades del país.

Las áreas subutilizadas o de oportunidad se entienden como fragmentos urbanos de diversas escalas que carecen de usos o se encuentran subutilizadas en términos de la función social del suelo o las posibilidades establecidas por la normativa. Existen áreas con terrenos baldíos o inmuebles sin uso que, ya sea por su ubicación en la trama urbana o su dotación de servicios e infraestructuras, suponen espacios de oportunidad urbanística para intensificar, densificar y calificar la ciudad.

Se ha realizado un trabajo interinstitucional a partir de relevar la información territorial, catastral y registral disponible sumado a los relevamientos de campo para alcanzar un listado consistente de áreas de oportunidad para el desarrollo urbano habitacional.

Acceder a estas áreas de oportunidad posibilita orientar acciones concretas para disponer de esos espacios con miras a desarrollar intervenciones integrales mediante la promoción e implementación de proyectos urbanos complejos que articulen la inversión pública (como son las obras en espacios públicos y/o de consolidación urbana junto a los programas habitacionales) con nuevos incentivos urbanísticos para la inversión pública y privada.

El análisis para la elección de localidades donde detectar “áreas de oportunidad” se planteó en dos dimensiones para la valoración de la pertinencia de la intervención, ofreciendo enfoques complementarios.

**1 - La escala de la ciudad. Se considera un set de indicadores demográficos y económicos que hacen a la caracterización de la situación actual.**

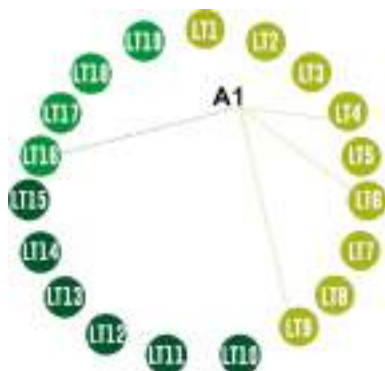
## CAPÍTULO 4

Estas dimensiones remiten a identificar como prioritarias aquellas ciudades donde se da un incremento poblacional y la persistencia de déficit habitacional cuantitativo, donde a su vez se manifieste un mercado de trabajo estable a mediano plazo y actualmente en crecimiento con población que puede cumplir con requerimientos de empleo formal y de ahorro previo.

### 2 - Consideración de escenarios futuros a partir de lo especificado en los instrumentos de ordenamiento territorial y las acciones de las políticas públicas con incidencia territorial.

Existen muchas áreas identificadas por los planes de Ordenamiento Territorial vigentes, dotados de infraestructura y servicios, que ofrecen la oportunidad de desplegar una serie de herramientas de gestión territorial para la optimización del uso del suelo y para poder implantar programas públicos de vivienda, así como estimular la inversión privada.

Los posibles escenarios pueden configurarse a partir de múltiples factores: la implantación de un gran emprendimiento; el cierre de una empresa importante generadora de empleo en una localidad; el cambio en la matriz de desarrollo productivo, etc. Todos estos son aspectos que posiblemente no fueron contemplados en los Instrumentos de Ordenamiento Territorial vigentes pero que tienen el suficiente impacto territorial como para iniciar, bien un proceso de revisión del IOTs, o proponer áreas de oportunidad para la intervención y motivan la *anticipación* (como mejor práctica de la planificación).



## ACCIONES A CORTO PLAZO



### Primer mapeo de áreas de oportunidad

## CAPÍTULO 4

### **ACCIÓN 2 OPTIMIZACIÓN DEL USO DEL SUELO EN LA PROMOCIÓN PÚBLICA DE VIVIENDA**

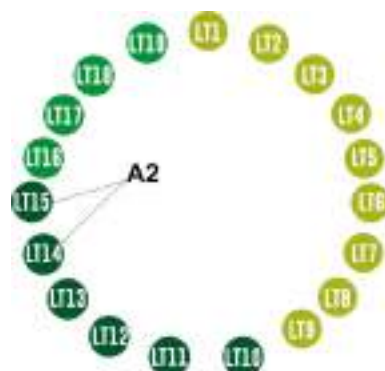
Esta acción promueve la optimización del uso del suelo urbano servido y consolidado en la promoción pública de viviendas, buscando maximizar su potencial de utilización.

Se buscaron cambios en los diferentes procesos para lograr la intensificación y densificación del suelo destinado a proyectos habitacionales, promoviendo una mayor pertinencia en los proyectos arquitectónicos, la mixtura de usos y servicios asociados a la vivienda y procurando la apropiación social del espacio. De esta forma se viene implementando una adecuación de los criterios de valoración de los proyectos arquitectónicos, adecuando los pliegos de las licitaciones y llamados, en coordinación con los actores técnicos y empresas de la industria de la construcción.

Otra vía de implementación consiste en la realización de convenios con CGDD así como con diversos organismos para complementar el uso habitacional con servicios educativos, de salud, actividades comunitarias y otros usos que surjan de la localización y las diversas necesidades y demandas de la población.

También se trabaja en habilitar la utilización de inmuebles que por diferentes razones físicas, jurídicas, normativas no estaban siendo utilizados para programas públicos de vivienda. Se ha buscado destrabar estas limitaciones lo que ha permitido que varias iniciativas se hayan licitado para nuevos conjuntos habitacionales y otras tantas ofrecido para cooperativas de vivienda.

## ACCIONES A CORTO PLAZO





# CAPÍTULO 4

## ACCIÓN 3 PROYECTOS URBANO-HABITACIONALES

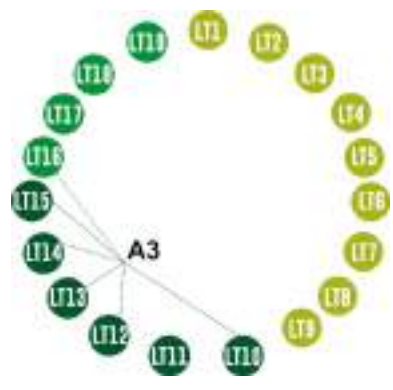
El desarrollo de proyectos urbano-habitacionales desde el Mvotma en coordinación con los GGDD, ANV y otros organismos del Estado en áreas identificadas como de oportunidad, es una línea que se viene desarrollando y continúa profundizándose en varias ciudades.

Con estos proyectos se busca lograr procesos de revitalización urbana mediante la recuperación de predios subutilizados o abandonados, que se encuentran en áreas consolidadas, con una visión estratégica a corto, mediano y largo plazo.

Esta acción se enmarca en el eje estratégico primero, hacia la optimización y sustentabilidad en el uso y acceso a suelo urbano de calidad para la población destinataria de los programas públicos de Vivienda y Hábitat.

Actualmente se está trabajando en 7 proyectos ubicados en varias ciudades del país. Los casos de la ex industria textil Paylana, en la Ciudad de Paysandú, con un área de 4.2 hectáreas y el predio de la ex cooperativa de transporte Raincoop, en Montevideo, con un área de 2.7 hectáreas en el barrio de La Unión, han sido ejemplos desarrollados en esta línea de trabajo.

En confluencia con estos casos, el Mvotma, ha acompañado a la Intendencia de Montevideo en la transformación del área del Mercado Modelo y sus 7 hectáreas públicas.



## ACCIONES A CORTO PLAZO



Proyectos urbano-habitacionales

## CAPÍTULO 4

### ACCIÓN 4 INMUEBLES URBANOS VACÍOS Y DEGRADADOS

En el marco de la Enasu se propone desarrollar una serie de acciones para actuar sobre los inmuebles urbanos abandonados, sin uso, no conservados o no cuidados.

Por un lado, el Mvotma está trabajando con varias intendencias en la implementación de las herramientas de gestión previstas por la normativa de los departamentos para el caso de inmuebles en estado de abandono, edificación inapropiada y/o baldíos.

Por otro lado, con fecha 28 de diciembre de 2017, el Poder Ejecutivo remitió al Parlamento un Proyecto de Ley denominado “Inmuebles Urbanos Vacíos y Degradados”, a través del cual se promueve la rehabilitación de inmuebles situados en áreas urbanas consolidadas (con todos los servicios) que se encuentran vacíos y degradados.

En conjunto, se procura aportar un sistema de herramientas que complementan a las ya existentes y permitirán movilizar aquellos inmuebles urbanos en desuso que pueden generar un mejor y más adecuado aprovechamiento de las infraestructuras y las capacidades urbanas instaladas en las ciudades.

El proyecto de Ley recurre a reconocer los deberes territoriales, en el marco de la legislación vigente y en función del interés general, como el deber de usar, de conservar y de cuidar los inmuebles y se recurre a la figura de la declaración judicial de inmueble urbano vacío y degradado, que busca promover el cumplimiento por parte del propietario de su deber de conservar el inmueble, instándolo a su rehabilitación.

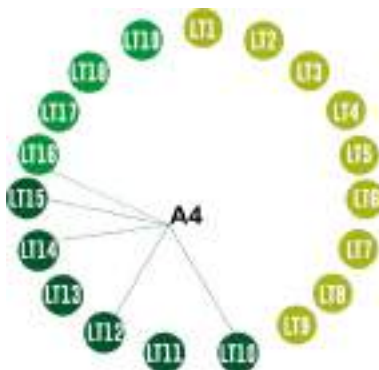
Constituye un mecanismo idóneo para poner en juego nuevamente bienes inmuebles urbanos desaprovechados con el fin de rehabilitarlos para un uso socialmente útil con una adecuada conservación.

También el proyecto de ley brinda un mecanismo para la adquisición de inmuebles por parte del Mvotma o la ANV, en función de la posibilidad

## ACCIONES A CORTO PLAZO

de adquisición en condiciones ventajosas ante la falta de interesados en el remate o a través del derecho de preferencia que se le otorga a dichos organismos, que podrán adquirir en las condiciones de la oferta del mejor postor.

Esta acción combinada con la intensificación en la promoción de vivienda nueva por parte del Mvotma a través de sus diferentes modalidades en áreas intermedias y centrales y densidades adecuadas, procura revertir la actual situación de áreas degradadas o subutilizadas.



## CAPÍTULO 4

### **ACCIÓN 5 INSTRUMENTOS DE GESTIÓN PARA IMPULSAR EL MAYOR APROVECHAMIENTO DEL SUELO URBANO**

Esta acción, que ya se está instrumentando, promueve convenios con los GGDD para la implementación de un paquete de instrumentos normativos y fiscales coordinados que permiten el acceso público al suelo y que promuevan un mejor aprovechamiento urbano y habitacional.

Se trata de activar un conjunto de herramientas de gestión que logren incentivar (mejor regular) el uso de los espacios subutilizados en suelo urbano. Existen ciertos tributos como el impuesto a los baldíos o los impuestos y multas a la edificación inapropiada y al incumplimiento de las obligaciones territoriales, que pueden ser aplicados con los mismos criterios (montos, progresividad, etc.) a nivel departamental y generar efectos dinamizadores que puedan propiciar la actuación por iniciativa pública, privada o de concertación sobre esos inmuebles.

El Mvotma está trabajando en acuerdo con varios GGDD para realizar una actualización, definición de procedimientos y reglamentos para su mejor aplicación en el territorio.

A su vez, el Mvotma, en coordinación con OPP y GGDD, se está promoviendo la elaboración de Ordenanzas Departamentales de Ordenamiento Territorial que incorporen todas estas herramientas de gestión territorial para regular mejor la ocupación, desarrollo y uso del suelo.

Esta acción concretará una mejor aplicación de los instrumentos normativos y fiscales que permitirán un mayor acceso al suelo así como un mejor aprovechamiento urbano y habitacional. Actualmente se está trabajando con 11 GGDD. El objetivo es concretar convenios con las 19 intendencias para avanzar en esta acción.

## ACCIONES A CORTO PLAZO



Departamentos que trabajaron con Dinot en la construcción de ordenanzas y/o herramientas de gestión

## CAPÍTULO 4

### ACCIÓN 6 FORTALECIMIENTO Y ROL DE LAS CARTERAS DE INMUEBLES

Se promoverán acciones para el fortalecimiento de la CiviS, asignándole un rol más proactivo a la gestión del suelo en clave de planificación. A efectos de consolidar su carácter nacional, se entiende necesario profundizar el vínculo y la coordinación con los distintos organismos del Estado y con los GGDD, así como optimizar la capacidad de gestión, adquisición, seguimiento y planificación en función de los objetivos pautados a través de los Planes Quinquenales de Vivienda y lo dispuesto a través de los instrumentos de Ordenamiento Territorial.

Se trata de avanzar hacia un sistema que integre la información sobre los inmuebles públicos disponibles, coordinando acciones en lo que respecta a la gestión y uso de este suelo, permitiendo unificar y racionalizar esfuerzos en función de la planificación que surja de las Directrices Nacionales, Planes Locales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano y los Planes Quinquenales de Vivienda.

Implica además esfuerzos para coordinar la información disponible en consonancia con la programación que a nivel nacional este prevista a través de los distintos organismos involucrados, tanto en lo que respecta a infraestructuras como a servicios asociados (OPP, OSE, UTE, Mtop, Anep, Asse).

Se trata de desarrollar y profundizar la coordinación y comunicación con los distintos organismos del Estado y en particular con las Carteras de los GGDD, tanto para la adquisición de tierra como para la gestión y sistematización de la información.

Esta dinámica se basa en trabajar conjuntamente según las siguientes premisas:

- Comunicación continua y fluida
- Intercambio de información
- Acciones coordinadas

### Acciones a implementar

**A.1 Fortalecer la coordinación** entre el Mvotma, Entes Autónomos y dependencias del Estado que puedan estar vinculadas al desarrollo o acción sobre el suelo urbano (ANV, OSE, UTE, AFE, OPP, Mtop, entre otros) así como con los GGDD.

El involucramiento interinstitucional y la coordinación en el nivel local cumplen un rol fundamental tanto para el desarrollo pleno de las capacidades de gestión disponibles como en la detección de inmuebles potenciales, su análisis y estrechar vínculos con los GGDD y demás Organismos.

**A.2** En virtud de la aspiración que implica **avanzar en la dotación de una Cartera de suelo más amplia**, profundizar el trabajo conjunto para la detección, control, seguimiento y acondicionamiento de los inmuebles a incorporar.

**A.3 Sistematizar la información de la Cívis** para mejorar su capacidad de gestión y de planificación, para vincular un sistema de información común que permita la construcción de una gestión coordinada de las carteras de inmuebles.

**A.4** Instaurar un espacio de encuentro Mvotma (Cívis/Dinavi)/Dinot/ ANV y OPP en conjunto con la Oficina Nacional de Catastro que permita acordar **“Criterios de Tasación”** únicos en lo que refiere a la valorización de suelo por parte de todo el Estado.

**A.5** En aplicación al artículo 3° del Decreto Reglamentario de creación de la Cívis, **desarrollar los instrumentos que permitan la adquisición** de inmuebles.

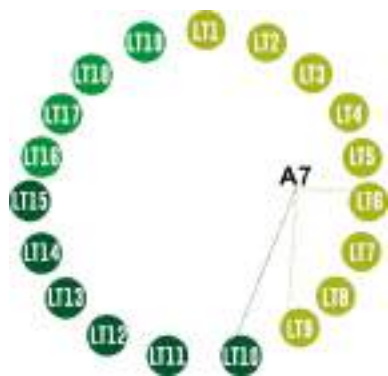
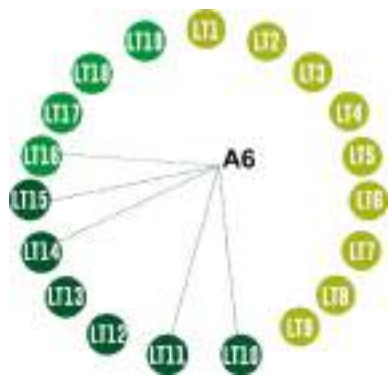
En este sentido se avanzará en la construcción de un “pliego tipo básico” dirigido a la implementación de llamados para adquisición de tierra en función de la programación prevista en el Plan Quinquenal y de los planes previamente acordados con los GGDD y en coordinación con Dinot.

**A.6 Unificar los “Criterios de uso del suelo”** de importante incidencia urbano habitacional. Ello implica que se utilicen los mismos criterios de evaluación, se trate de tierra provista por Cívis, como de tierra aportada por otro Organismo, los oferentes privados o por las Cooperativas.



# CAPÍTULO 4

**A.7** Se promueve un **proceso de mejora en la difusión e implementación de los llamados para adjudicación de tierras** provenientes de la cartera, fortaleciendo el vínculo con las Federaciones y los Institutos de Asistencia Técnica, para lograr mejoras en la respuesta a dichos llamados.



### **ACCIÓN 7** **DERECHO DE PREFERENCIA PARA LA ADQUISICIÓN DE** **SUELO URBANO Y FONDO DE GESTIÓN URBANA**

Esta acción promueve la implementación de los fondos de gestión territorial creados por la Ley 18.308 y la utilización del derecho de preferencia para adquirir suelo urbano que unifique su aplicación en todo el territorio Nacional según lo establece el artículo 66 de la Ley 18.308.

Por un lado, se han concretado varios acuerdos con los GGDD para avanzar en la reglamentación del derecho de preferencia del Gobierno Departamental ante enajenaciones de inmuebles ubicados en áreas de especial interés para el desarrollo urbano. Esto está muy asociado a la creación de los Fondos de Gestión Urbana departamentales previsto en la legislación vigente, que permiten respaldar y potenciar la acción pública para adquirir suelo.

Por otro lado, está en consideración del Poder Ejecutivo una propuesta de modificación del artículo 66 de la Ley 18.308 que busca vincular el interés de los GGDD en la utilización efectiva de este derecho, con las necesidades de suelo para la vivienda social. La norma proyectada faculta al Mvotma a transferir los fondos necesarios al Gobierno Departamental en ejercicio del derecho de preferencia, condicionando a la posterior traslación a la Civis.

Esto redundará en el desarrollo de las Carteras de Tierras Departamentales y se podrá fortalecer sus capacidades de gestión. Existe una oportunidad de coordinación y complementación entre la acción de la Civis del Mvotma y estas. En este sentido, se promueven trabajos coordinados entre los GGDD y el Mvotma.

# CAPÍTULO 4

## LÍNEAS DE TRABAJO

## ACCIONES A CORTO PLAZO



## ACCIONES A CORTO PLAZO



Foto: Taller regional Montevideo, Comunicación Dinot-Mvotma

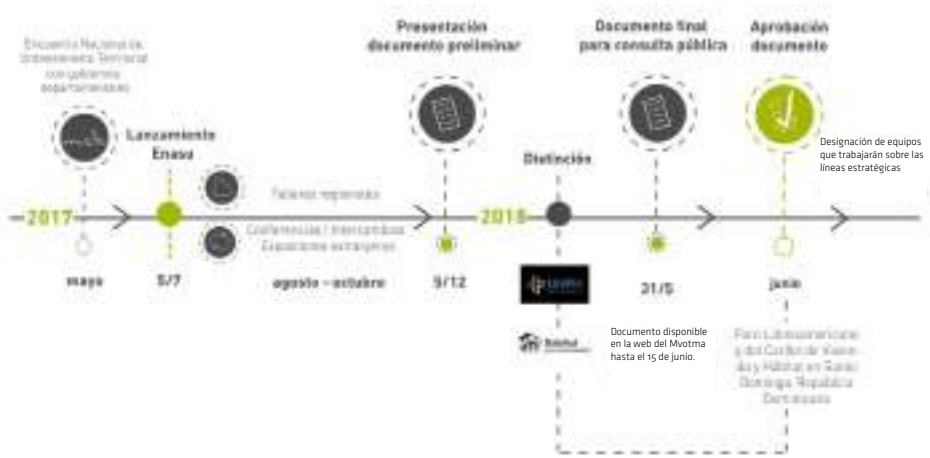
# 5

## ELABORACIÓN DE LA ESTRATEGIA

# CAPÍTULO 5

Enasu se formuló a partir de un proceso participativo llevado adelante por el Mvotma conjuntamente con otras instituciones de gobierno nacional y departamental, el ámbito académico y un conjunto de organizaciones sociales y gremiales vinculadas con la vivienda y el desarrollo urbano.

Su elaboración implicó de forma expresa la construcción de acuerdos para revisar y establecer de forma ordenada y sistemática los objetivos, estrategias y mecanismos concretos para coordinar el accionar de las instituciones públicas al momento de planificar y gestionar el uso del suelo urbano y alcanzar un desarrollo habitacional equilibrado y sostenible en términos ambientales, sociales y económicos.



# ELABORACIÓN DE LA ESTRATEGIA

## MEMORIA DE PARTICIPACIÓN EN EL DESARROLLO DE LA ENASU

En la fase inicial se conformó un equipo de trabajo integrado por técnicos de Dinot, Dinavi y ANV. De dicho equipo surge el primer documento de trabajo, donde se definieron una secuencia de actividades de intercambio para recibir aportes que redunden en la construcción conjunta de la estrategia.

Cada una de las instancias fue acompañada con documentos cuyo objetivo era alimentar el intercambio entre los actores convocados. Las agendas fueron organizadas haciendo énfasis en la presentación de experiencias de equipos invitados y en la reflexión y diálogo de los ciudadanos. Las opiniones vertidas en las jornadas de trabajo con los referentes de los organismos públicos y privados junto a las organizaciones sociales, se recolectaron y sistematizaron en relatorías compartidas a todos los involucrados.

### **01 - Encuentro Nacional de Ordenamiento Territorial (ENOTs) - 11 de mayo de 2017**

Los ENOTs tienen por objetivo la discusión de temas relativos a la gestión de los instrumentos de ordenamiento territorial y el análisis de los resultados obtenidos en la aplicación del marco de planificación territorial aportado por la Ley 18.308.

Este conformó un primer espacio de intercambio de experiencias, resultados y acciones en lo que hace a la aplicación de distintas herramientas vinculadas al acceso al suelo como un tema clave para mejorar los resultados de las políticas urbanas y habitacionales, que involucran tanto las acciones de las Direcciones Nacionales de este Ministerio como las de otras instituciones nacionales y departamentales.

Participantes:

- Intendencias departamentales: Artigas, Canelones, Cerro Largo, Durazno, Flores, Florida, Maldonado, Montevideo, Paysandú, Río Negro, Salto, San José, Soriano y Tacuarembó
- Dirección Nacional de Catastro
- Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo, Udelar
- OPP
- Mvotma: Dinot, Dinavi, Dinagua, Dinama, ANV (Coordinadores regionales), MEVIR



## CAPÍTULO 5

### **02- Talleres Regionales, Paysandú y Tacuarembó 10 y 17 de agosto 2017**

Los talleres fueron un espacio clave para el intercambio y el trabajo conjunto, quedando abiertos luego de estos otros canales para profundizar el dialogo y el debate.

En los encuentros realizados en Paysandú y Tacuarembó se desarrolló un análisis del uso de las herramientas (y procesos) disponibles con el fin de identificar las capacidades, fortalezas, oportunidades y restricciones de las instituciones responsables de la planificación y gestión del suelo con fines habitacionales en las ciudades.

Participantes en Paysandú, 10 de agosto 2017:

- Intendencias departamentales: Paysandú, Artigas, Salto, Río Negro, Soriano y Flores
- Dirección Nacional de Catastro
- Udelar: Facultad de Ciencias Sociales - CENUR Litoral Norte - Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo - Grupo Interdisciplinario Hábitat Vivienda Y Territorio (Gihavit) Salto
- OPP
- Mvotma: Dinot, Dinavil, Dinagua, Dinama, ANV (Coordinaciones regionales), Mevir

Participantes de Tacuarembó, 11 de agosto 2017:

- Intendencias departamentales: Tacuarembó, Rivera, Cerro Largo, Durazno y Artigas
- Fecovi
- Dirección Nacional de Catastro: Tacuarembó
- Asociación de Ingenieros Agrimensores de Paysandú
- Udelar: Sede Tacuarembó, Grupo Interdisciplinario Hábitat, Vivienda y Territorio de Salto
- Mvotma: Dinot, Dinavi, Dinagua, Dinama, ANV (Coordinaciones regionales), Mevir

### **03 -JORNADAS CON EXPERTOS INTERNACIONALES**

Montevideo, 25-26-27 de setiembre de 2017

Los expertos internacionales invitados compartieron experiencias e

# ELABORACIÓN DE LA ESTRATEGIA

iniciativas innovadoras a nivel internacional en diversos espacios de intercambio: mesas de debate, entrevistas individuales y conferencias, donde participaron referentes técnicos y políticos, así como docentes y estudiantes.

Se realizó un foro con los equipos técnicos de gestión, ordenamiento territorial y vivienda de los GGDD. Los temas abordados fueron un aporte relevante para la reflexión colectiva y la reformulación de diversos aspectos de la estrategia.

## **Expertos invitados:**

- **Lic. en Derecho Javier Burón. Gerente de Vivienda, Ayuntamiento de Barcelona.**

Máster en Asesoría Fiscal y Administración Ex-director de Planificación y Procesos Operativos del Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales del Gobierno Vasco Consultor experto en proyectos urbano residenciales, servicios sociales, sostenibilidad y promoción de la economía urbana Docente de grado y posgrado en políticas públicas urbanas y vivienda.

- **Arq. Carlos Morales. Experto senior en estudios de suelo urbanos del IHS.**

Arquitecto por la Universidad Nacional Autónoma de México (Unam) | Máster en Estudios Urbanos por la Universidad de Edimburgo, Reino Unido | Experto senior en estudios de suelos urbanos del IHS (Institute for Housing and Urban Development Studies) por la Universidad Erasmo de Róterdam | Ex-director de Políticas, Instrumentación y Desarrollo de Tierras Urbanas - Coordinador de Especialización en Desarrollo de Tierras Urbanas de la Secretaría de Hábitat y Desarrollo Urbano del Gobierno de México | Integrante del grupo de asesores y conferencistas del Lincoln Institute of Land Policies.

- **Arq. Joao Sette Whitaker. Ex secretario de Vivienda del gobierno de San Pablo, Brasil.**

Doctor en Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de San Pablo, Graduado en Economía | Coordinador e investigador senior del Laboratorio de Habitación y Asentamientos Humanos (LabHab) de la Facultad de

## CAPÍTULO 5

Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de San Pablo (FAUUSP) y co-líder del Grupo de Investigación Proyecto, Producción y Gestión de Hábitat Social de Brasil. Docente de grado y posgrado en la FAUUSP | Consultor en Arquitectura y Urbanismo, principalmente en los siguientes temas: políticas habitacionales, desarrollo ambiental urbano, instrumentos urbanísticos, economía urbana y mercado inmobiliario, globalización y ciudades globales.

### **04- Los talleres regionales Montevideo, 25 octubre de 2017**

El tercer taller tuvo por objeto dar a conocer las líneas de trabajo surgidas del intercambio y las actividades anteriores. Con un total de 120 participantes se encontraron representadas las siguientes instituciones:

- Intendencias departamentales: Florida, Canelones, Montevideo, San José, Treinta y Tres, Rocha
- OPP
- Dirección Nacional de Catastro
- SAU
- Fucvam
- Udelar: Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo Facultad Ingeniería (Agrimensura)
- Mvotma: Dinot, Dinavi, Dinagua, Dinama, ANV (Coordinaciones regionales), Mevir

### **05 – Presentación del documento preliminar, diciembre 6, 2017**

Se convocó a los representantes de las comisiones asesoras de Vivienda (Coavi) y de Ordenamiento Territorial (Cooat) para la presentación y posterior validación de las acciones propuestas por la Estrategia Nacional de Acceso al Suelo Urbano.

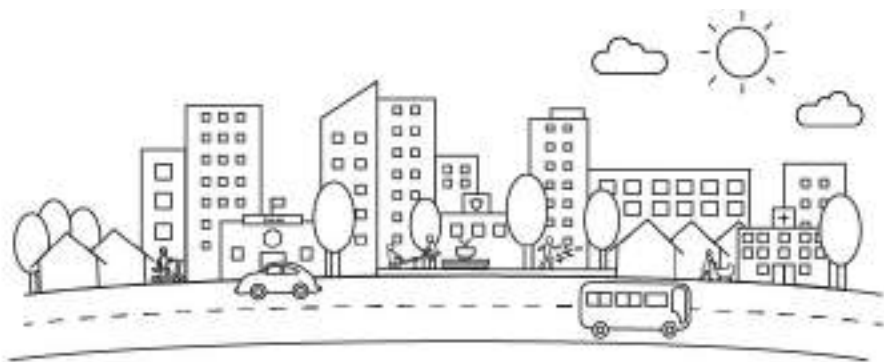
### **06- Espacio web**

El sitio web habilitado, permitió y permitirá la construcción de un espacio para la participación activa de todos aquellos que desearon realizar consultas y/o aportes. En el mismo se alojaron los diversos documentos de avance de la construcción de la estrategia permitiendo que estos fueran de libre acceso y participación.

<http://www.mvotma.gub.uy/portal/enasu.html>

## ELABORACIÓN DE LA ESTRATEGIA





Vivir la ciudad, un derecho de todos



**MVOTMA**

Ministerio de Vivienda  
Ordenamiento Territorial  
y Medio Ambiente