

ESTRATEGIA NACIONAL DE ACCESO AL SUELO URBANO



MINISTERIO DE VIVIENDA ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y MEDIO AMBIENTE

AUTORIDADES

Arq. Eneida De León
MINISTRA

Arq. Jorge Rucks
SUBSECRETARIO

Dr. Homero Guerrero
DIRECTOR GENERAL DE SECRETARIA

Arq. Salvador Schelotto
DIRECTOR NACIONAL DE VIVIENDA

Arq. José Freitas
DIRECTOR NACIONAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Arq. Francisco Beltrame
PRESIDENTE AGENCIA NACIONAL DE VIVIENDA

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)
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)
Raúl Valles (DINAVI)
Stella Zuccolini (DINOT)

INDICE

PRESENTACIÓN	5
 Capítulo1	
Problemática y Contexto.	7
 Capítulo 2	
MARCO POLÍTICO E INSTITUCIONAL	11
 Capítulo3	
CONSTRUCCIÓN DE LA ESTRATEGIA	17
EJES PROGRAMÁTICOS	19
OPTIMIZACIÓN Y SUSTENTABILIDAD EN EL USO DEL SUELO URBANO	19
ADQUISICIÓN PÚBLICA DE SUELO URBANO	24
GESTIÓN DEL SUELO URBANO PÚBLICO.....	28
 Capítulo4	
ACCIONES A CORTO PLAZO PARA EL ACCESO AL SUELO URBANO	32
 Capítulo5	
PROCESO DE ELABORACIÓN DE LA ESTRATEGIA.....	37

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 desarrollo conceptual de las políticas públicas y a la vez una herramienta instrumental de desarrollo urbano, ordenamiento territorial, vivienda y hábitat.

Una estrategia que se compone de un conjunto articulado de acciones para alcanzar ciertas metas en el corto y el mediano plazo e impulsar cambios sensibles en el acceso al suelo urbano para los programas de vivienda social y el desarrollo urbano. Se 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.

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 instancias realizadas en el correr del presente año permitieron establecer acuerdos básicos sobre los objetivos generales e identificar las acciones posibles. Esta elaboración de los avances de la ENASU se conformó por un proceso participativo interinstitucional de construcción colectiva, llevado adelante por el MVOTMA, pero que fueron recogidos los aportes e ideas que surgieron de una serie de talleres regionales y encuentros realizados durante el segundo semestre del año 2017.

La elaboración en esta primer etapa fue liderada por un equipo de trabajo integrado por técnicos de las direcciones nacionales de Vivienda y de Ordenamiento Territorial, el PMB, Plan Juntos, la ANV, MEVIR y la CIVIS, pero que incorpora los resultados de esas actividades donde participaron: otras instituciones del gobierno nacional: OPP, OSE y Catastro; los 19 Gobiernos Departamentales; el ámbito académico: UDELAR con representantes de Facultad de Diseño, Arquitectura 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 las gremiales: Sociedad de Arquitectos del Uruguay y Asociación de Ingenieros Agrimensores.

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

Este documento de avances es puesto a consideración de las comisiones asesoras de Ordenamiento Territorial (Coaot) y de Vivienda (Coavi) a los efectos de recibir las distintas visiones. Durante el primer semestre de 2018 se trabajará en el diseño y la elaboración de la política, para lo cual será necesario alcanzar los acuerdos institucionales que den sustento a las acciones y las metas propuestas.

Estas acciones avanzan 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.

Esta 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*"¹, en definitiva, del Derecho a la Ciudad.

¹ Documento final de la Conferencia

Capítulo 1

PROBLEMÁTICA Y CONTEXTO.

El MVOTMA, en el marco de sus cometidos fundamentales, es el órgano rector de las políticas públicas en hábitat y vivienda social. 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.

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

Por tanto, en primer término, es 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 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 socio- territorial, explicando gran parte de las externalidades negativas de sus efectos.

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

Así mismo, 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.

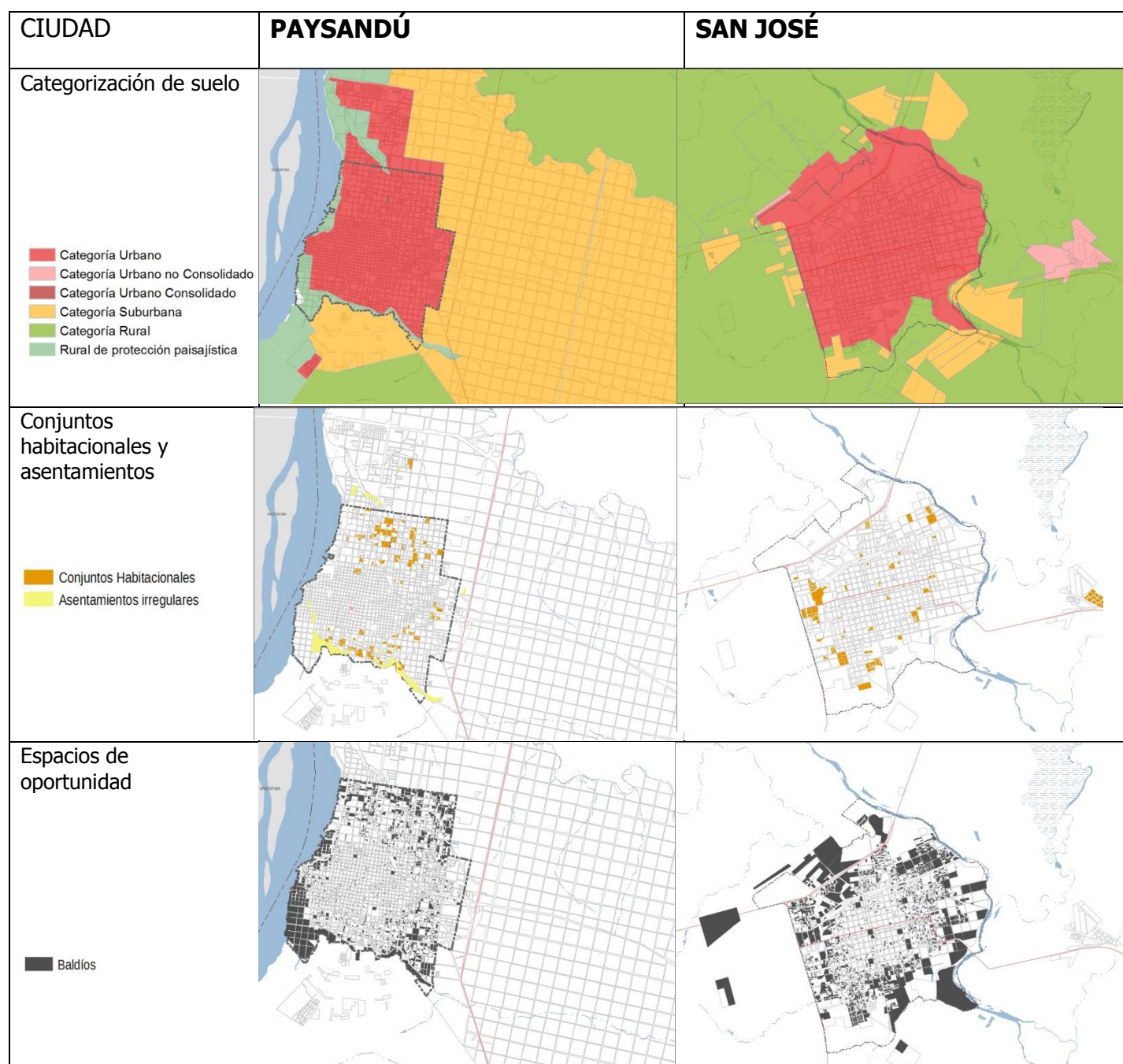
Nuestro país alcanzó según el último censo (2011) un nivel de urbanización de su población de 95%. Esto indica la importancia del espacio urbano como el ámbito central de convivencia de la sociedad uruguaya. Por consiguiente, la calidad de estos espacios en cuanto a los niveles de habitabilidad socio urbana, 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 nacional de Uruguay de cara a 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 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, que, en definitiva, favorezca la convivencia democrática, los valores de justicia e integración social y permita el goce del derecho a la ciudad.

Una serie de indicadores dan 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 los mismos), 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 indicadores confirman la necesidad de una mayor intensidad en el uso del suelo en algunas áreas así como un desestimulo 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 que se verifican en los gráficos anteriores, dan cuenta de la importancia de avanzar en los temas de acceso, localización, intensidad y tipos de uso 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

La experiencia de creación y gestión de la Cartera de Inmuebles para Vivienda de Interés Social (CIVIS, 2009) representa un hito y revela importantes desafíos en materia de políticas públicas de suelo urbano a nivel nacional³. Particularmente, una fluida y necesaria articulación con las emergentes carteras departamentales que, más allá de iniciativas en esa dirección que

³ Esta creación institucional fue precedida por la experiencia de Carteras departamentales, entre ellas la de Montevideo.

instrumentaron algunos gobiernos departamentales, 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 la misma que permitirían nutrirlos 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 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, 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 departamentales 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.
- ✓ La 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, o deteriorados en situación de subutilización y/o abandono.
- ✓ Un 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 estos.

Capítulo 2

MARCO POLÍTICO E INSTITUCIONAL

Como se expresó anteriormente, la elaboración de 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, a través de conferencias abiertas e instancias de trabajo con representantes de los gobiernos departamentales así como talleres de intercambio con el equipo del MVOTMA.

El marco general de la ENASU refiere a los propios lineamientos de políticas urbano-habitacionales definidos por el país en normativas de diversa jerarquía, donde son reconocidos el derecho a la vivienda y derecho a la ciudad y a un hábitat digno: 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 4º 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 acuerdo de Uruguay entorno a la Declaración de la Conferencia HABITAT III (Quito, 2016) y el documento Nueva Agenda Urbana.

El Uruguay ha asignado rango constitucional y legal al derecho a la vivienda y también está incluyendo 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"*

En particular, el derecho a una vivienda adecuada, consagrado por la Ley 13.728 (art 1), se inscribe en el marco de un derecho más abarcativo y complejo como es el derecho a la ciudad, un concepto generado en los años 60 del siglo XX que ha sido revalorado y enriquecido más recientemente, ligado al ideal de ciudad inclusiva, diversa, compacta, planificada, equilibrada y ambientalmente sustentable. La Estrategia 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 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:

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, que 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 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 ante la referida conferencia, 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 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 interface 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, que respondan a las necesidades de la sociedad uruguaya, particularmente de atención a los sectores sociales menos favorecidos y más vulnerables.

En definitiva, la iniciativa de la ENASU asume como punto de partida que el acceso al suelo en condiciones satisfactorias es una de las claves fundamentales, en la medida en que constituye un

recurso escaso y finito, y que la dificultad para facilitar el acceso al mismo es una de sus principales restricciones.

Capítulo 3

CONSTRUCCIÓN DE LA ESTRATEGIA

Con la elaboración 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 debería permitir:

- ✓ 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

Con la construcción de esta estrategia se busca profundizar en los procesos que permiten disponer o no de suelo o inmuebles bien localizados para 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 definieron los siguientes lineamientos estratégicos:

- ✓ Promover una mayor 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.
- ✓ Facilitar el acceso al suelo urbano consolidado, servido con infraestructuras y cobertura de servicios, priorizando a las poblaciones que aún no puede acceder o que ven amenazada su permanencia en él.
- ✓ Promover la consolidación y el mejoramiento de los barrios y periferias existentes parcialmente servidas en detrimento de la expansión de suelo urbano.
- ✓ Impulsar la revitalización de las áreas centrales, aprovechando el stock construido, con criterios de heterogeneidad residencial e integración social.

- ✓ Desarrollar mejores mecanismos de coordinación dentro de las distintas instituciones públicas con competencia en la materia.
- ✓ Orientar de manera más efectiva el desarrollo de las ciudades y las pequeñas localidades.

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 estos. Este avance de la estrategia se formuló en tres ejes programáticos que organizan las acciones propuestas.

EJES PROGRAMÁTICOS

TEMAS PROGRAMÁTICOS

LÍNEAS DE ACCIÓN



EJE 1
OPTIMIZACIÓN Y SUSTENTABILIDAD
EN EL USO DEL SUELO URBANO

- Intensificación en el uso, priorización de políticas públicas
- Coordinación interinstitucional
- Control e incentivos

- 1. Rehabilitación y reciclaje del stock existente
- 2. Promoción de vivienda nueva
- 3. Espacio subutilizado y/o de oportunidad de las ciudades
- 4. Articular mejor información de ordenamiento territorial, catastral y registral
- 5. Actuaciones de consolidación urbana mejor coordinadas e integradas (OSE, UTE, OPP GGDD)
- 6. Información y control territorial | Policía territorial
- 7. Tributos y precios urbanos. Promoción de sistemas de tributación con objetivos de consolidación urbana
- 8. Orientaciones de localización urbana en la legislación nacional
- 9. Instrumentos sobre los inmuebles sin uso o subutilizados



EJE 2
ADQUISICIÓN PÚBLICA DE SUELO URBANO

- 10. Compra directa | Licitaciones públicas
- 11. Expropiación del suelo por razones de utilidad pública
- 12. Derecho de preferencia
- 13. Asegurar el cumplimiento del propietario de su "deber de usar"
- 14. Transferencias y/o permutas de inmuebles entre agentes públicos y privados
- 15. Expropiación | Compensación por deudas
- 16. Cesión de suelo (artículo 38 LOTDS)



EJE 3
GESTIÓN DEL SUELO URBANO PÚBLICO

- 17. Cartera de de inmuebles para Vivienda de Interés Social (Civis - Mvotma)
- 18. Carteras de tierras departamentales
- 19. Sistema integrado de gestión ordenada de las carteras
- 20. Sistematización y disposición de la información de inmuebles públicos
- 21. Parque público de viviendas
- 22. Derecho de superficie y otros
- 23. Proyectos urbano-habitacionales

EJES PROGRAMÁTICOS

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 para promover un uso más intensivo y eficiente del suelo por parte 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 mejora de la coordinación al interior de esas organizaciones.

Componente 3 - Control e incentivos: refiere a 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.

Líneas de trabajo:

Dentro de cada componente, se definieron líneas de trabajo que buscan ordenar el razonamiento y facilitar el abordaje de la problemática descrita.

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

Algunas de las líneas de trabajo 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 institucionales y/o procedimientos que se ha considerado son posibles de mejorar.

Finalmente corresponde destacar que las líneas de trabajo presentadas son multidimensionales y su elaboración y ejecución no son de exclusividad del MVOTMA.

Las líneas de trabajo incluidas dentro del eje programático 1 son:

- **Intervenciones en el stock**, Promover la producción de viviendas, aumentando y recuperando el stock existente.
- **Mayor densidad de los proyectos**. Promoción de vivienda nueva por parte del MVOTMA o a través de sus distintas modalidades en áreas intermedias y centrales con tipologías de densidades medias, medias-altas y altas.
- **Actuación en espacios subutilizados y/o de oportunidad de las ciudades**, desarrollando proyectos urbanos con capacidad de renovar y densificar importantes espacios urbanos dotados de infraestructuras.
- **Articular mejor la información catastral y la información registral** de los inmuebles con los procesos de la gestión del suelo.

Actuaciones públicas de consolidación urbana mejor coordinadas e integradas. Buscar mayores efectos de la inversión pública combinando las obras de infraestructuras urbanas(viales, redes y espacios públicos) y las actuaciones habitacionales (vivienda pública)

- **Información y control territorial.** Implementar e integrar los sistemas de información y desarrollar la figura de Policía Territorial
- **Tributos y precios urbanos.** Promover la implementación de sistemas de tributación con objetivos de consolidación urbana.
- Incluir **orientaciones de localización urbana en la legislación nacional.**
- **Instrumentos sobre los inmuebles sin uso o subutilizados.**

Consideraciones:

De estas líneas de trabajo se desprende el rol central de los gobiernos departamentales, en tanto han sido identificados como 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 formación predominante no es la urbana territorial, como por ejemplo la DGR 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.

Finalmente, vale señalar que la mayoría de las acciones y transformaciones propuestas no implican necesariamente 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 determinados equipos de trabajo.

OPTIMIZACIÓN Y SUSTENTABILIDAD EN EL USO DEL SUELO URBANO

Temas programáticos	N	Líneas de trabajo
Intensificación en el uso con priorización de las políticas públicas en este sentido.	1	Rehabilitación y Reciclaje del stock existente.
	2	Promoción de vivienda nueva por parte del MVOTMA a través de sus diferentes modalidades en áreas intermedias y centrales con tipologías de densidades medias, medias-altas y altas.
	3	Actuación en espacio subutilizado y/o de oportunidad de las ciudades , desarrollando proyectos urbanos con capacidad de renovar y densificar importantes espacios urbanos dotados de infraestructuras.
Coordinación interinstitucional entre las instituciones públicas claves para la gestión del suelo urbano	4	Articular mejor la información de ordenamiento territorial, catastral y registral de los inmuebles con los procesos de gestión del suelo.
	5	Actuaciones públicas de consolidación urbana mejor coordinadas e integradas. Coordinación entre OSE UTE OPP y GGDD
	6	Información y control territorial. Implementar e integrar los sistemas de información y desarrollar la figura de Policía Territorial
Control e incentivos. Orientar el accionar de los actores privados.	7	Tributos y precios urbanos. Promover la implementación de sistemas de tributación con objetivos de consolidación urbana.
	8	Incluir orientaciones de localización urbana en la legislación nacional , LEY 18.795 (Vivienda promovida)
	9	Diseñar y/o implementar instrumentos sobre los inmuebles sin uso o subutilizados en áreas servidas Inmuebles que incumplen función social de la propiedad

Objetivos perseguidos	Relevancia	Horizonte temporal
Promover la producción de viviendas bajo esta modalidad de construcción, aumentando y recuperando el stock.	MEDIA	MEDIANO
Impulsar la construcción de nuevas viviendas en áreas urbanas consolidadas. Mejorar los mecanismos de promoción de cooperativas para que construyan con el máximo aprovechamiento urbanístico dentro de la ciudad consolidada.	ALTA	LARGO
Fomentar nuevas inserciones urbanas a partir de una revisión tipo-morfológica procurando operaciones de completamiento: ocupación de remanentes de suelo en viejos CH. Nuevas unidades habitacionales en azoteas y mayor uso del suelo interior de las manzanas (corazón de manzanas).	BAJA	LARGO
Informar mejor al diseño de las políticas para lograr mayor eficacia. Incorporar la información del suelo (categoría de suelo y las obligaciones que afectan a los bienes inmuebles) Disponer de valores de suelo actualizados y próximos a los valores de mercado. Mejorar el acceso a la información territorial, catastral y registral, especialmente respecto de los valores de las transacciones inscriptas en dicha dirección Acordar criterios de tasación homogéneos entre los distintos tasadores del estado (CIVIS, ANV, DNC, GGDD)	ALTA	MEDIANO-LARGO
Profundizar e integrar los procesos de diseño e implementación de las actuaciones la relación con dichas instituciones públicas de consolidación urbana para lograr mejores resultados sociales y territoriales. para mejorar la coordinación territorial de las políticas públicas. Lograr Buscar acuerdos interinstitucionales en general y a partir de la coordinación en el territorio (GGDD, OPP, OSE, UTE, MVOTMA) respecto de la provisión de servicios públicos. Incorporar a los IOT la provisión de infraestructura actual y futura.	ALTA	MEDIANO
Implementar sistemas de información territorial en todas las instituciones de manera coordinada e integrada. Desarrollar e implementar las competencias de control territorial atribuidas a los Gobiernos Departamentales con apoyo de otros actores institucionales la policía territorial en todos los departamentos. Establecer protocolos de actuación y funcionamiento interinstitucional.	MEDIA	MEDIANO
Optimizar el uso de los tributos y precios que recaen sobre los inmuebles urbanos. Promover el uso del Ej.: impuesto al baldío, a la edificación inapropiada y el, mayor aprovechamiento, entre otros etc. Tender a homogeneizar su uso por parte de para los distintos Gobiernos Departamentales.	ALTA	LARGO a MEDIANO
Revisión Revisar en la legislación vigente e implementar en la nueva legislación disposiciones diferenciadas de promoción tendiendo a la consolidación de las áreas urbanas dotadas de infraestructuras y de interés para el ordenamiento territorial de la misma.	MEDIA	CORTO a LARGO
Promover y optimizar el uso 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.	ALTA	CORTO

Semáforo de relevancia, del verde al rojo mayor a menor relevancia.
Semáforo de horizonte temporal, del verde al rojo corto a largo plazo para su concreción.

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, o 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.

Líneas de trabajo:

En la actualidad, tanto los gobiernos departamentales 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.

En el proceso de elaboración de este eje programático, se 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 con nuevos marcos legales. La lista completa de las líneas de trabajo engloba un conjunto articulados de acciones lo que permite que las mismas puedan ser trabajadas y desarrolladas de manera complementaria o con relativa independencia.

A continuación se listan las líneas de trabajo propuestas en el eje programático 2:

- ✓ **Compra de inmuebles** para la implementación de programas habitacionales
- ✓ Facilitar los procedimientos de **expropiación** de suelo.
- ✓ Uso del **Derecho de preferencia** para la adquisición de suelo

Herramientas para incentivar el cumplimiento de las obligaciones del propietario de inmuebles **Transferencia o Permuta de inmuebles entre agentes públicos y privados**

- ✓ Adquisición de suelo por **compensación** del precio con créditos del Estado.
- ✓ La **cesión de tierras** como requisito de los fraccionamientos y nuevas urbanizaciones.

Consideraciones:

Durante los talleres de trabajo llevados adelante en conjunto 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, u otras cuestiones de diversa naturaleza. En conclusión, la forma en que el sector público adquiere suelo, y 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 algunos mecanismos de adquisición relativamente novedosos como la adquisición por compensación de deuda, aún con las complejidades que ello implica.

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 arquitectos, tasadores, peritos y otros agentes responsables de calcular el valor de mercado de los inmuebles. Se observa que no existen mecanismos uniformes de tasación, y los valores obtenidos varían notablemente según quien sea el responsable. Esto afecta las transferencias de inmuebles entre actores públicos, entre actores públicos y privados, y las indemnizaciones fijadas por el poder judicial en caso de expropiaciones.

ADQUISICIÓN PÚBLICA DE SUELO URBANO

Temas programáticos	N	Líneas de trabajo
¿Qué herramientas tiene el sector público para adquirir suelo?	10	La compra de inmuebles requiere implementar los procedimientos de Compra directa de y de licitaciones públicas según corresponda al organismo actuante.
	11	Facilitar los procesos de expropiación de suelo por razones de utilidad pública con fines urbanísticos y habitaciones.
	12	Promover la implementación del Derecho de preferencia para la adquisición de suelo (artículo 66 LOTDS)
	13	Fortalecer las herramientas para asegurar el cumplimiento del propietario de su deber de usar , conservar y de cuidar los inmuebles de su propiedad.
	14	Fortalecer y hacer más eficientes los procesos de transferencias y/o permutas de inmuebles entre agentes públicos y privados .
	15	Implementar la expropiación para adquirir suelo con fines de ordenamiento territorial mediante compensación de deudas
	16	La cesión de suelo para la cartera de inmuebles (artículo 38 LOTDS)

Objetivos perseguidos	Relevancia	Horizonte temporal
Incorporar mecanismos de compra de inmuebles para nutrir las carteras de inmuebles en los lugares con déficit de suelo urbano público. Diseñar los procedimientos licitatorios de compra de inmuebles para facilitar su oportuna utilización en los casos que corresponda. Optimizar el uso de esta herramienta por parte de MVOTMA y de los GGDD	MEDIA	MEDIANO
Analizar mejoras a los procedimientos expropiatorios (vía administrativa o vía judicial) y sus fortalezas y problemáticas. Optimizar la herramienta de la 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)	ALTA	MEDIANO
Optimizar el uso de esta herramienta para nutrir la cartera de suelo. Promover su uso por parte de los GGDD en las áreas donde existe déficit de suelo. Establecer una coordinación 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.	ALTA	MEDIANO
Diseñar e implementar nuevos instrumentos que avancen en el cumplimiento de los deberes de los propietarios de inmuebles para lograr su disponibilidad e rehabilitación.	ALTA	MEDIANO
Mejorar los procedimientos de transferencia público-público.	BAJA	MEDIANO
Mejorar las carteras de inmuebles detectando 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. Mejorar y difundir mejor esta herramienta entre las instituciones competentes en la materia.	MEDIA	MEDIANO
Optimizar esta herramienta que permite adquirir hasta un 20 % del suelo con destino a las carteras de inmuebles públicos. Mejorar su aplicación por parte de los GGDD.	ALTA	CORTO

Semáforo de relevancia, del verde al rojo mayor a menor relevancia.
Semáforo de horizonte temporal, del verde al rojo corto a largo plazo para su concreción.

3 - GESTIÓN DEL SUELO URBANO PÚBLICO

En este 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 uso 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 tutela de determinados predios. En este sentido, sobresalen distintas acciones que se pueden llevar adelante para que las diversas instituciones públicas que disponen de suelo urbano, promuevan una mejor gestión del mismo.

Líneas de trabajo:

Las líneas de trabajo que se definieron, pretenden abarcar las distintas alternativas que puede llevar adelante el estado uruguayo para gestionar su suelo de manera más dirigida, eficiente y segura. Nuevamente, las mismas están interrelacionadas, pero se hizo un esfuerzo en diferenciarlas para facilitar su abordaje.

Las líneas de trabajo claves identificadas en este sentido son:

- ✓ Fortalecer la acción de la **Cartera de Inmuebles para Vivienda de Interés Social** (CIVIS - MVOTMA)
- ✓ Promover las **Carteras de tierras departamentales**
- ✓ Promover un **sistema integrado para la gestión de las carteras** de suelo e inmuebles.
- ✓ Disponer la **información referida a los inmuebles públicos** e integrarla a la gestión de las carteras públicas.
- ✓ Considerar la existencia sostenible de un **parque público de viviendas**.
- ✓ **Proyectos urbano-habitacionales.**

Consideraciones:

En este eje programático sobresale el tema de las carteras de tierras departamentales y su relación con la cartera de inmuebles nacional para viviendas administrada 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, existen departamentos 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 otro parte, existe un consenso respecto de 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.

Por otra parte, en el proceso de discusión, se problematizó sobre la necesidad e importancia de contar con un parque público de viviendas como forma de incorporar modalidades de acceso, tenencia y gestión complementarias a las existentes modalidad que es muy extendida en Europa y en otros ámbitos y fue recomendada por diversos expertos internacionales en la materia.

Finalmente, se identificaron los Proyectos Urbano-Habitacionales, asociados a intervenciones urbanas en predios públicos de mediano y largo porte, como oportunidades únicas para intervenir en las ciudades con una mixtura de usos e intensidades elevadas. En el entendido que generan externalidades al entorno inmediato y al resto de la ciudad, y promueven la integración social, se observan estos proyectos como ejemplos claros de un uso eficiente de suelo urbano por parte del sector público trabajando en coordinación.

GESTIÓN DEL SUELO URBANO PÚBLICO

Temas programáticos	N	Líneas de trabajo
¿Cómo el estado asigna y utiliza el suelo de su propiedad?	17	Fortalecer la Cartera de Inmuebles para Vivienda de Interés Social (CIVIS - MVOTMA)
	18	Promover la existencia de las Carteras de Tierras departamentales y fortalecer su capacidad de gestión.
	19	Promover e implementar un sistema integrado de gestión ordenada de las carteras de suelo e inmuebles a partir de la coordinación de las carteras nacionales y departamentales.
	20	Profundizar en el conocimiento de los inmuebles públicos y disponer de la información para el desarrollo de las políticas públicas de desarrollo urbano y habitacional.
	21	Considerar la existencia sostenible de un parque público de viviendas .
	22	Derecho de superficie y otros
	23	Proyectos urbano-habitacionales

Objetivos perseguidos	Relevancia	Horizonte temporal
Optimizar el funcionamiento de la CIVIS	ALTA	CORTO
Mejorar la comunicación entre los actores involucrados en el proceso de obtención y designación de suelo para los programas habitacionales. Avanzar con la planificación estratégica de la dotación de suelo en función de los Planes Quinquenales de vivienda	ALTA	MEDIANO
Desarrollar un mecanismo de coordinación entre las carteras de suelo nacionales y departamentales con fines de otorgar de manera más efectiva los suelo para programas habitacionales y/o de otros servicios sociales de interés para el desarrollo urbano.	ALTA	CORTO
Sistematizar la información de los inmuebles del estado. Poner a disposición esta información de manera ordenada para facilitar el diseño e implementación de las políticas de desarrollo urbano por parte de los GGDD el MVOTMA-MTOP-OPP-OSE-entre otros.)	ALTA	CORTO
Creación de un parque de vivienda de propiedad pública	MEDIA	LARGO
Promover políticas de vivienda que permitan preservar la propiedad de suelo por parte del estado	MEDIA	LARGO
Desarrollar proyectos urbanos en áreas de oportunidad en coordinación con los GGDD	ALTA	CORTO

Semáforo de relevancia, del verde al rojo mayor a menor relevancia.
Semáforo de horizonte temporal, del verde al rojo corto a largo plazo para su concreción.

Capítulo 4

ACCIONES A CORTO PLAZO PARA EL ACCESO AL SUELO URBANO



Vivir la ciudad, un derecho de todos

Las siguientes acciones estratégicas podrán ser implementadas en el corto plazo, pretenden avanzar en esta perspectiva y en correspondencia con los ejes y lineamientos desarrollados, quedando expresadas en algunos casos a través de propuestas concretas a implementar o en acciones donde se propone continuar procesos ya iniciados. De este modo, junto a cada una de las propuestas presentadas se indican los ejes correspondientes, así como la habilitación de las principales líneas de trabajo que le atraviesan según se indica en capítulos precedentes.

1- Identificación de áreas subutilizadas y/o de oportunidad en las principales ciudades

El MVOTMA, actuando en acción coordinada con los Gobiernos Departamentales se propone identificar áreas de oportunidad urbanística en las principales ciudades del país.

Existen suelos baldíos o inmuebles sin uso que ya sea por su ubicación en la trama urbana, sus cualidades en cuanto a servicios e infraestructuras presentes y/o las propias necesidades que la dinámica de desarrollo económico y social requieran, suponen espacios de oportunidad urbanística. Esto posibilitará orientar acciones concretas para disponer de esos espacios con miras a diseñar intervenciones integrales mediante la promoción e implementación de proyectos urbanos complejos que se aborden en aquellas porciones del territorio reconocidas como de oportunidad, presente y futura.

El objetivo es potenciar áreas que cuentan con servicios e infraestructuras y que podrían habilitar una intensificación y mixtura de usos.

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

2- Implementación de “Proyectos Urbanos Habitacionales”

Continuar y profundizar la promoción de Proyectos Urbanos Habitacionales desde el MVOTMA en coordinación con los Gobiernos Departamentales, ANV y otros Organismos del Estado, para lograr procesos de revitalización urbana y recuperación de inmuebles emblemáticos que se encuentran en áreas consolidadas, con una visión estratégica a corto, mediano y largo plazo.

Se busca así reformular, resignificar y desarrollar los espacios urbanos, con todos los servicios, que son significativos para la ciudad y que posean potencial para constituirse en un referente de su desarrollo futuro, tratando de dar respuestas programáticas a diversas necesidades, demanda y requerimientos de los Ciudadanos.

Los ejemplos de los predios de “ex Paylana” y “ex Raincoop” son algunos de los proyectos que ya iniciaron este proceso en el 2017, mediante Concursos de ideas, promovidos por el MVOTMA en conjunto con la Intendencia de Paysandú en el primer caso y en coordinación con la Intendencia de Montevideo en el otro.

3. Rehabilitación de Inmuebles vacíos, sin usos y degradados

Se busca desarrollar una serie de acciones para actuar sobre los inmuebles sin uso. Por un lado, se promoverá ante las Intendencias avances en la implementación de las sanciones previstas por los departamentos para caso de inmuebles en estado de abandono o baldíos.

Por otro lado, el MVOTMA ha enviado al Poder Ejecutivo y se considera inminente remitir al parlamento un Proyecto de Ley elaborado, con el cual se promueve la rehabilitación por parte de los propietarios de inmuebles situados en áreas urbanas consolidadas (con todos los servicios) que se encuentran visiblemente vacíos, sin uso y/o degradados.

La Ley 18.308 de LOTDS, consagra el derecho para los propietarios de inmuebles, pero en su artículo 37 les impone deberes territoriales en el marco de la legislación vigente y en función del interés general. Dichos deberes son los de uso, conservación y cuidado del inmueble.

En función de ello el proyecto de ley recurre a la figura de la declaración judicial de inmueble vacío y degradado, la cual buscará promover el cumplimiento del propietario en sus deberes de conservar el mismo, instándolo a su rehabilitación. Si el propietario, no pudiera rehabilitarlo o no tiene interés de ello se podrá recurrir a la venta judicial a efectos de que un nuevo propietario lo rehabilite.

En el caso que un inmueble que cumple con esta característica se encuentre en una zona de interés público, los organismos habilitados, MVOTMA o ANV, ante la falta de interés en un remate o usando el derecho de preferencia del Estado, podrán igualar la oferta del mejor postor.

El proyecto de ley procura aportar una nueva herramienta que complementan a las ya existentes y permitirán a la sociedad y a sus instituciones acceder a aquellos inmuebles urbanos que pueden generar un mejor y más adecuado aprovechamiento de las infraestructuras y las capacidades urbanas instaladas en las ciudades.

4. Implementación de las herramientas de gestión urbana para impulsar el aprovechamiento del suelo urbano

Esta acción, que ya está en fase de instrumentación, se propone promover convenios con los GGDD para la implementación de instrumentos fiscales coordinados con la normativa urbanística que encausen el uso del suelo urbano consolidado hacia las finalidades de interés social que se establezcan.

Se trata de activar un conjunto de herramientas de gestión urbana que logren incentivar el uso de los espacios de valor urbano. Existen ciertos tributos como el impuesto a los baldíos o los impuestos y multas a la edificación inapropiada y al incumplimientos de las obligaciones territoriales, que pueden ser aplicados con los mismos criterios (montos, progresividad, etc.) y generar efectos dinamizadores de las áreas urbanas centrales o pueden propiciar la actuación por iniciativa pública sobre esos inmuebles.

Conjuntamente se promoverá la implementación de los fondos de gestión territorial creados por la Ley 18308 y la reglamentación del derecho de preferencia para adquirir suelo urbano que unifique su aplicación en todo el territorio Nacional. El derecho de adquisición preferencial está consagrado en el artículo 66 de la Ley 18308.

Todas estas medidas podrán tomarse conjuntamente en áreas específicas de la trama urbana como pueden ser las que se lleguen a definir como de oportunidad o identifiquen en las diversas ciudades a efectos de provocar un fuerte impacto en el proceso de transformación deseado.

5. Fortalecimiento y rol de la Cartera de Inmuebles (CIVIS)

Se promoverán algunas acciones para fortalecer la tarea de la CIVIS y asignarle un rol más proactivo a la gestión del suelo a la vez que nutrir una cartera de inmuebles.

La Cartera de Inmuebles para Vivienda de Interés Social, se creó a través de la Ley 18.362 en octubre de 2008 en la órbita de la Dirección Nacional de Vivienda y fue reglamentada en agosto de 2010 (Decreto 258/2010), con la potestad de adquirir inmuebles aptos para la construcción de viviendas y servicios asociados en acuerdo al Plan Quinquenal de Vivienda y los planes anuales que se dispongan.

Este mandato implicó como objetivo sustancial la construcción de un “inventario de Inmuebles propiedad del Estado”. El Estado tiene al mismo tiempo la obligación de proporcionar toda la información necesaria para poder dar cumplimiento a los fines previstos en los planes pautados desde los Instrumentos de Ordenamiento Territorial y el propio Plan Quinquenal de Viviendas. En este sentido, la “adquisición de inmuebles”, es una acción en sí misma que conlleva la incorporación de inmuebles del propio Estado pero además pensar en cuáles son los medios que permitan alimentarla, además de mejorar los instrumentos de gestión disponibles.

Conlleva además considerar las modalidades de uso del suelo implementadas por los distintos programas existentes (Cooperativas, Licitaciones para construcción de vivienda nueva, Convenios con Intendencias, mejoramiento barrial y desarrollo de infraestructuras) o los que se lleguen a definir. Ello implica definir criterios en lo que respecta al “adecuado y óptimo aprovechamiento” de los inmuebles adquiridos, en el entendido que estamos ante un bien que es escaso y costoso de obtener en las condiciones deseables.

En este sentido la presencia de una Cartera de Inmuebles juega un rol fundamental como proveedora pero además colaborando en la optimización del recurso suelo en acuerdo a los Instrumentos de Ordenamiento Territorial

En consonancia con el análisis realizado a través de los ejes programáticos, se indican algunas acciones propias a promover o a continuar, pero que por su carácter sustantivo interesan particularmente para optimizar el funcionamiento de la Cartera de Inmuebles.

5.1 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. Ello implica instalar espacios concretos de interacción así como promover la colaboración horizontal entre las áreas involucradas, reforzando el dialogo e intercambio fluido de información.

5.2 En virtud de la aspiración que implica avanzar en la dotación de una Cartera de suelo más amplia, profundizar el trabajo conjunto con la ANV y la Oficinas Locales del MVOTMA en relación a la implementación de acciones encaminadas a mejorar la gestión en lo que refiere a la detección, control, seguimiento y acondicionamiento de los inmuebles a incorporar.

5.3 Sistematizar la información de la CIVIS para mejorar su capacidad de gestión y de planificación.

Buscar la coordinación con los Gobiernos Departamentales, para vincular un sistema de información común que permita la construcción de una gestión coordinada de las carteras de inmuebles.

5.4 Instaurar un espacio de encuentro MVOTMA (CIVIS/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.

5.5 En aplicación al Art 3º del Decreto Reglamentario de creación de la CIVIS, desarrollar los instrumentos que permitan la adquisición de aquellos inmuebles que puedan considerarse sustanciales a programas específicos y/o de interés estratégico a los fines sociales que se definan.

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 Gobiernos Departamentales y en coordinación con DINOT.

5.6 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 CIVIS, como de tierra aportada por otro Organismo, los oferentes privados o por las Cooperativas.

Capítulo 5

PROCESO DE ELABORACIÓN DE LA ESTRATEGIA

La elaboración de la ENASU forma parte 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.

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 para el desarrollo de la política de vivienda y hábitat en todos sus niveles, implica de forma expresa la construcción de acuerdos, integrando en su formulación a todos los actores (públicos, privados y de la sociedad civil organizada) que compartan el objetivo de alcanzar un desarrollo urbano habitacional equilibrado y sostenible en términos ambientales, sociales y económicos.

El proceso realizado

Tras la designación de un equipo de trabajo integrado por técnicos de las direcciones de Vivienda y Ordenamiento Territorial y la ANV se definieron una secuencia de actividades e instancias de intercambio para recibir aportes que redunden en la construcción conjunta de la estrategia.



Bases para la participación en el desarrollo de la ENASU

Cada una de estas instancias fue acompañada con un documento cuyo objetivo era alimentar el intercambio entre los principales 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 - 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.

En este sentido el encuentro conformó un primer espacio de intercambio de experiencias, de resultados y de 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	
UdelaR	Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo
OPP	
MVOTMA	DINOT - DINAVI - DINAGUA - DINAMA – ANV – Coordinadores Regionales -MEVIR

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

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

En los encuentros realizados en Paysandú y Tacuarembó se propuso desarrollar 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.

Paysandú, 10 de agosto de 2017

Con un total de 74 participantes se encontraron representadas las siguientes instituciones:

Instituciones participantes	
Intendencias Departamentales	Paysandú, Artigas, Salto, Río Negro, Soriano y Flores
FECovi	
FUCVAM	
SAU	
Udelar	Facultad de Ciencias Sociales - CENUR Litoral Norte - Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo - Grupo Interdisciplinario Hábitat Vivienda Y Territorio (Gihavit) Salto
MVOTMA	DINOT, DINAVI, DINAGUA, DINAMA, ANV, , Coordinaciones Regionales, MEVIR,



Tacuarembó, 17 de agosto de 2017

Con un total de 60 participantes se encontraron representadas las siguientes instituciones:

Instituciones participantes	
Intendencias Departamentales	Tacuarembó, Rivera, Cerro Largo, Durazno y Artigas
FECovi	
Dirección Nacional de Catastro	Tacuarembó
Asociación de Ingenieros Agrimensores	Paysandú
Udelar	Sede Tacuarembó, Grupo Interdisciplinario Hábitat Vivienda Y Territorio (Gihavit) Salto
MVOTMA	DINOT, DINAVI, DINAGUA, DINAMA, ANV, Coordinaciones Regionales, MEVIR,



03- Intercambio con Expertos Invitados, Montevideo, 25-26-27 de setiembre de 2017

Los expertos internacionales invitados compartieron experiencias e 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 las Intendencias Departamentales. 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. 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 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 (segundo módulo) 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:

Instituciones participantes	
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, Coordinadores Regionales, MEVIR,



05- 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>

Validación de la propuesta 2018

En los próximos meses, marzo- abril de 2018, se convocará a los representantes de las comisiones asesoras de Vivienda (Coavi) y de Ordenamiento Territorial (Coaot) a participar de un “ciclo de mesas redondas” para la revisión y validación de las acciones propuestas y posterior redacción de la Estrategia Nacional de Acceso al Suelo Urbano.

