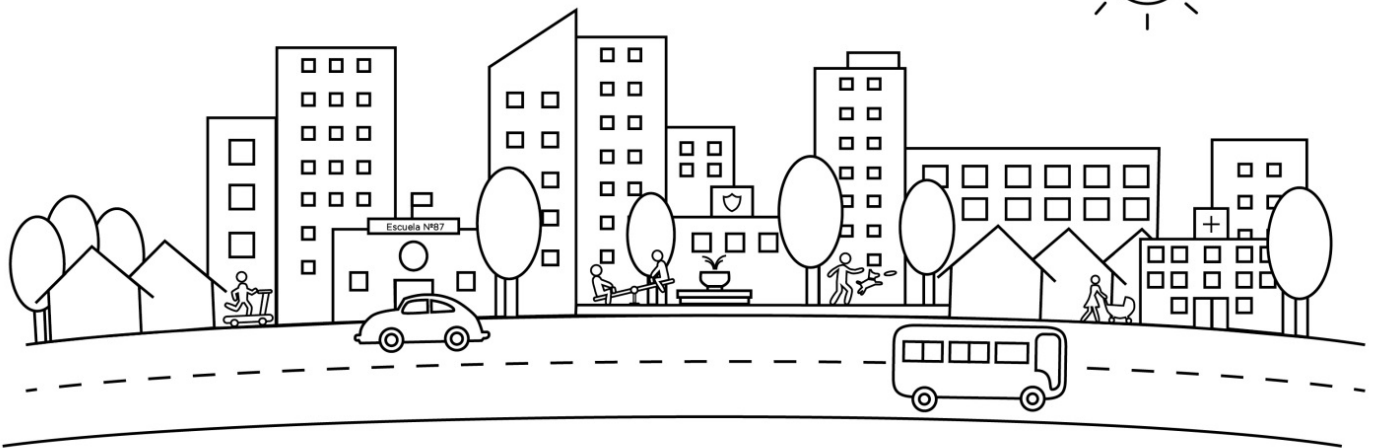
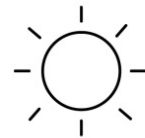




Hacia la construcción de una

ESTRATEGIA NACIONAL DE ACCESO AL SUELO URBANO



El MVOTMA, desde la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial y la Dirección Nacional de Vivienda, se encuentra abocado a implementar el proceso dirigido a la construcción de una Estrategia Nacional de Acceso al Suelo Urbano (ENASU).

En esta Estrategia se establecerán de forma ordenada y sistemática los objetivos, los lineamientos estratégicos y los 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.

Esta construcción será participativa, y establecerá acuerdos básicos sobre los objetivos generales y los procedimientos de gestión del suelo en los diferentes niveles de gobierno, integrando en su formulación a todos los actores (públicos, privados, y sociales) que compartan el objetivo de alcanzar un desarrollo urbano-habitacional equilibrado y sostenible en términos ambientales, sociales y económicos.

Estas acciones valen para dar continuidad al proceso y dar pasos firmes para implementar la Nueva Agenda Urbana definida por las Naciones Unidas en línea con los compromisos adquiridos en la Conferencia Mundial sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III) realizada en Quito en 2016.

Esta estrategia planteada apunta a poner en juego todos aquellos predios e inmuebles que estén adecuadamente localizados y dotados de las infraestructuras y servicios, situados en áreas de ciudad que incluyan o no construcciones y que hayan sido planificadas y priorizadas para el desarrollo urbano habitacional.

Principios rectores

Todos los habitantes tienen derecho al uso y disfrute de una ciudad en la que se aseguren condiciones adecuadas de vida y convivencia. Para garantizar este fin, es necesario construir ciudades equitativas, inclusivas, democráticas y sostenibles. Ciudades en las que sea posible vivir dignamente, reconocerse como parte de ella, y donde se viabilice la distribución equitativa de diferentes tipos de recursos: trabajo, salud, educación, vivienda, así como la participación ciudadana y el acceso a la información.

Todas las personas tienen derecho a una vivienda digna y adecuada (art. 45° de la Constitución), interpretándose éste en un sentido amplio como el derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad.

El acceso al suelo urbano es un primer paso para el acceso a la vivienda y a un hábitat digno, hacia el libre ejercicio del **derecho a la ciudad**.

En este sentido constituye un objetivo clave para el desarrollo de las políticas públicas, donde el Estado, en sus distintos niveles de gobierno, es un actor que orienta y concreta el desarrollo urbano y habitacional.

En línea con lo expresado por Uruguay en la Conferencia Hábitat III, el proceso de construcción de la ENASU se fundará sobre *acuerdos amplios y participativos*, que permitan construir bases sólidas para dar respuesta al déficit urbano habitacional, priorizando en forma explícita el aprovechamiento *del suelo urbano en la ciudad consolidada*.

La expansión no planificada de las ciudades preocupa al MVOTMA y a la mayoría de los Gobiernos Departamentales por sus consecuencias negativas en términos ambientales, sociales y económicos.

Si bien existen excepciones, en la mayoría de las ciudades del Uruguay se registra una tendencia a la expansión de las áreas urbanizadas, en tanto la población no crece de manera significativa (o incluso en algunos casos decrece), reconociéndose a la vez, un crecimiento constante del número de hogares y una disminución de su tamaño.

Esta expansión se ha dado tanto por ocupaciones informales como por desarrollos formales y acción pública estatal. Implica la superación de los límites urbanos consolidados consumiendo suelo rural y en ocasiones el avance sobre áreas de riesgo y fragilidad ambiental.

Las externalidades y consecuencias sociales, económicas y ambientales de estas prácticas recaen en toda la sociedad; las nuevas necesidades y demandas de infraestructuras y servicios que conllevan implican elevados costos.

Actualmente el país dispone de un conjunto amplio de instrumentos y procedimientos para aportar alternativas eficaces a estos problemas.

Sin embargo, su implementación todavía es muy escasa, y en los casos en que se aplican, los tiempos de gestión son excesivamente extensos respecto de las demandas y capacidades de trabajo sobre la vivienda y el suelo disponibles en el país.

Se buscará explorar estas potencialidades no utilizadas, además de la conveniencia de crear nuevas normativas.

La ENASU partirá por tanto del reconocimiento de las capacidades actuales y potenciales de los diversos actores implicados, buscando avanzar luego hacia la construcción de soluciones que avizoren metas más ambiciosas en la planificación y la gestión del suelo urbano, principalmente con fines habitacionales.

Bases para el trabajo de participación y consulta

En una primera fase el MVOTMA aportará un **documento base** para alimentar las instancias de participación y consulta.

Este documento tiene como objetivo facilitar un intercambio entre los principales actores que permita luego acordar la implementación de los instrumentos que mejoren el acceso al suelo para uso habitacional.

A partir del análisis del uso de las herramientas disponibles, se abrirá el debate sobre nuevas formas de gestión que deberían ser diseñadas y/o implementadas para avanzar hacia los cambios deseados.

Se trata también de identificar las principales capacidades, fortalezas y carencias de las instituciones responsables de la planificación y gestión del suelo en las ciudades, para aportar posibles alternativas en vistas a la mejora de su desempeño en la aplicación de los instrumentos existentes.

Finalmente, el documento planteará mecanismos de trabajo interinstitucional y un horizonte temporal para la elaboración de una Estrategia Nacional, avalada por las autoridades competentes, de forma tal que genere acciones y compromisos concretos.

Algunos datos de la situación actual

En el contexto nacional, marcado por un período sostenido de crecimiento económico con mejores niveles de distribución de la riqueza, y con cambios en el perfil socio demográfico de la población que determinaron una disminución del tamaño de los hogares pero en un escenario de mínimo crecimiento de la población total, se han incrementado algunos de los problemas de las ciudades, asociados a la dificultad de acceso al suelo para los nuevos hogares.

En este marco sigue siendo un problema la segregación residencial y la expansión de las periferias; procesos que atentan contra la conformación de ciudades sustentables en términos sociales, económicos y ambientales.

La expansión periférica es consecuencia de diferentes situaciones; entre ellas una estrategia de acceso al suelo, especialmente de los sectores más pobres de la población, pero no exclusivamente. La expansión del suelo urbano con bajas densidades ha tomado diversas formas; desde asentamientos irregulares hasta nuevas urbanizaciones dirigidas a sectores medios y altos y desarrollos de actividades logísticas e industriales.

Ciertas consecuencias negativas de estas realidades recaen sobre la sociedad en su conjunto. Por una parte, implican altos costos para el Estado en sus diferentes niveles (obligando a proveer nueva infraestructura, servicios, equipamiento, transporte). Por otra parte, agrega nuevos costos sociales y externalidades que son asumidos por las familias y la economía en general (aumento de los tiempos de

traslado, segregación, seguridad, costos crecientes de transporte). Los impactos sobre el ambiente son también negativos, por la pérdida innecesaria de áreas de cultivo en los entornos inmediatos de las ciudades y los riesgos y problemas ambientales de las nuevas periferias, entre otros factores.

La creciente demanda de suelo urbano con servicios ha incidido en el incremento de precio del suelo, lo que impacta en el precio de las viviendas, tanto de producción pública como privada.

La política nacional de vivienda y hábitat enfrenta dificultades para acceder al suelo urbano para la implantación de nuevos programas habitacionales, teniendo que encarar frecuentemente a la dotación de infraestructura y servicios.

En este escenario se entiende necesario implementar acciones orientadas a la redensificación de las zonas centrales e intermedias y la consolidación y calificación de los barrios, promoviendo el mejor aprovechamiento de las infraestructuras, el acceso a los terrenos baldíos y los inmuebles desocupados tanto para programas públicos de vivienda como para los desarrollos privados.

En el nivel de las instituciones públicas, el desarrollo de las políticas urbano habitacionales y la implementación de los planes de ordenamiento territorial capaces de limitar o mitigar los fenómenos descritos, avanza más lentamente de lo esperado. Resulta necesario reforzar las coordinaciones entre niveles de Gobierno, ya sea manteniendo y mejorando la división actual de tareas o creando nuevos diseños institucionales.

En términos de información, se requiere también mejorar el conocimiento sistemático sobre la disponibilidad real de los suelos e inmuebles de propiedad pública, las características urbanísticas de cada predio desde el punto de vista de su utilidad como suelo apto para la construcción y/o reciclaje, y los mecanismos requeridos en cada caso para disponer de su uso adecuado.

En resumen, el país cuenta con institucionalidad, legislación y herramientas de diverso tipo a disposición de los diferentes niveles de gobierno, capaces de facilitar el acceso al suelo urbano. La subutilización de éstas trae como consecuencia directa la escasez de suelo disponible, además de una mala utilización de recursos.

Resultados esperados:

Una vez procesada la discusión y elaboración conjunta de la Estrategia que el MVOTMA está invitando a desarrollar, se espera que los diferentes niveles de gobierno dispongan de:

- Institucionalidad que permita mejorar el acceso al suelo necesario para la ejecución de sus políticas de vivienda y hábitat.
- Instrumentos legales, recursos 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 el nivel operativo, la implementación de una Estrategia como la que se plantea debería permitir, como mínimo:

- Desarrollar plenamente las capacidades de gestión que ya están disponibles para las Instituciones.
- Identificar los requisitos de las instituciones para poder gestionar adecuadamente el suelo que actualmente disponen y el que se hará disponible en el futuro.
- Potenciar las carteras de inmuebles departamentales y nacionales con el objetivo de aumentar su eficacia y su incidencia en el mercado del suelo.
- 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.

Forma de trabajo

El MVOTMA propone, a partir de la convocatoria que acompaña a este documento, iniciar un proceso de debate, acuerdo y elaboración conjunta de la ENASU. Con tal fin, se generarán ámbitos interinstitucionales que involucren a los diversos actores interesados en el tema.

