



MVOTMA

Ministerio de Vivienda
Ordenamiento Territorial
y Medio Ambiente

Expte.2018/016840

MINISTERIO DE VIVIENDA, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y MEDIO
AMBIENTE

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS

ASUNTO 95/2018

Montevideo, **17 DIC 2018**

VISTO: la necesidad de profundizar una política nacional que optimice el uso y disponibilidad de suelo, principalmente para los programas de vivienda social y el desarrollo urbano, en el marco de un acceso justo a un hábitat adecuado para toda la población;

RESULTANDO: I) que el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente es el órgano rector de las políticas públicas de hábitat, vivienda y desarrollo urbano territorial, teniendo como cometido la formulación, ejecución, supervisión y evaluación de dicha política nacional;

II) que en virtud de dicho cometido, el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, ha elaborado la Estrategia Nacional de Acceso al Suelo Urbano, con el objetivo de contribuir a 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 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;

III) que la Estrategia elaborada tiene como marco jurídico relevante lo establecido en el artículo 45 de la Constitución de la República - derecho a la vivienda -, la Ley N° 13.728 de 17 de diciembre de 1968 (Plan Nacional de Viviendas) y modificativas y el Plan Quinquenal de Vivienda 2015-2019, elaborado en aplicación del artículo 4 de la mencionada Ley, la Ley N° 18.308 de 18 de junio de 2008 de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible,

la Ley N° 19.525 de 18 de agosto de 2017 de Directrices Nacionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, así como el documento de Uruguay hacia la Conferencia Hábitat III (Quito, 2016) y el documento Nueva Agenda Urbana;

IV) que la Estrategia Nacional referida, impulsada desde el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente por las Direcciones Nacionales de Vivienda y Ordenamiento Territorial, ha sido elaborada y construida de manera interinstitucional y participativa, siendo la misma el resultado del aporte de diversos intercambios, talleres regionales y encuentros realizados;

V) que asimismo, incorpora los resultados de las diversas actividades colectivas de intercambio, siendo finalmente puesta en consideración en forma conjunta, de las Comisiones Asesoras de Ordenamiento Territorial (COAOT) y de Vivienda (COAVI) en diciembre del año 2017;

VI) que la misma se estructura a partir de tres ejes programáticos: optimización y sustentabilidad en el uso del suelo urbanizado, adquisición pública de suelo urbanizado y gestión del suelo público; dentro de los cuales se encuentran definidas varias líneas de trabajo;

VII) que por otra parte, la Estrategia establece determinadas acciones a corto plazo, esto es, propuestas concretas con el propósito de avanzar y continuar en la implementación de procesos ya iniciados de desarrollo de la misma;

CONSIDERANDO: I) que en el marco de las políticas públicas encomendadas al Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente y el marco jurídico correspondiente que consagra el derecho a la vivienda, a la ciudad y a un hábitat digno, resulta pertinente la aprobación de la Estrategia Nacional de Acceso al Suelo Urbano;



MVOTMA

Ministerio de Vivienda
Ordenamiento Territorial
y Medio Ambiente

II) que a través de la Estrategia, se busca que los diversos organismos públicos y demás instituciones, logren disponer: de una institucionalidad con mayores capacidades y mejor desarrollada, que permita optimizar el acceso al suelo necesario para la ejecución de sus políticas de vivienda y hábitat; - de 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, así como desestimular su uso especulativo;

III) que adicionalmente a la aprobación de la Estrategia elaborada, resulta pertinente continuar avanzando en el desarrollo e implementación de la misma, para lo cual será necesaria la conformación de equipos de trabajo para el análisis, desarrollo y profundización de las líneas de trabajo especificadas en la propia Estrategia;

ATENTO: a lo precedentemente expuesto y de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 3 numerales 1) y 6) de la Ley No. 16.112 de fecha 30 de mayo de 1990, artículo 45 de la Constitución de la República, la Ley 13.728 de 17 de diciembre de 1968 (Plan Nacional de Viviendas), la Ley N° 18.308 de 18 de junio de 2008 de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, la Ley N° 19.525 de 18 de agosto de 2017 de Directrices Nacionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, así como el documento de Uruguay hacia la Conferencia Hábitat III (Quito, 2016) y el documento Nueva Agenda Urbana;

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

DECRETA:

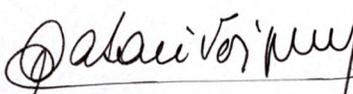
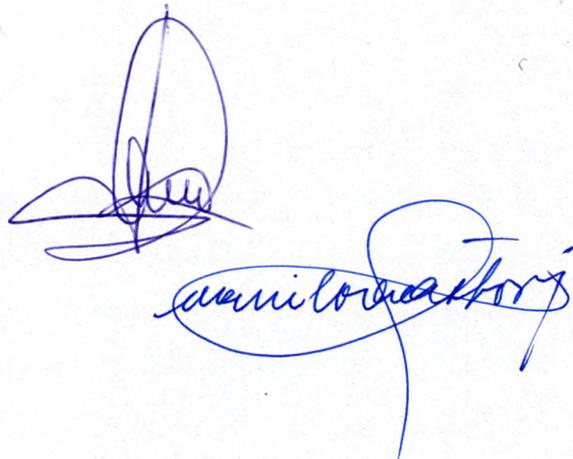
Artículo 1º.- Apruébase la Estrategia Nacional de Acceso al Suelo Urbano que se adjunta como Anexo al presente Decreto y es parte integrante del mismo.-

Artículo 2º.- Cométase al Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, la coordinación con las instituciones públicas vinculadas a la materia y la conformación de equipos de trabajo integrados por técnicos de los diferentes organismos para trabajar en las líneas de trabajo previstas en la Estrategia Nacional de Acceso al Suelo Urbano.-

Artículo 3º.- Cométese al Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente realizar el seguimiento de los objetivos generales, las medidas del corto plazo y las líneas de trabajo formuladas.-

Artículo 4º.- Cométese al Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente dar la más amplia difusión de la Estrategia Nacional de Acceso al Suelo Urbano.-

Artículo 5º.- Comuníquese y publíquese, etc.

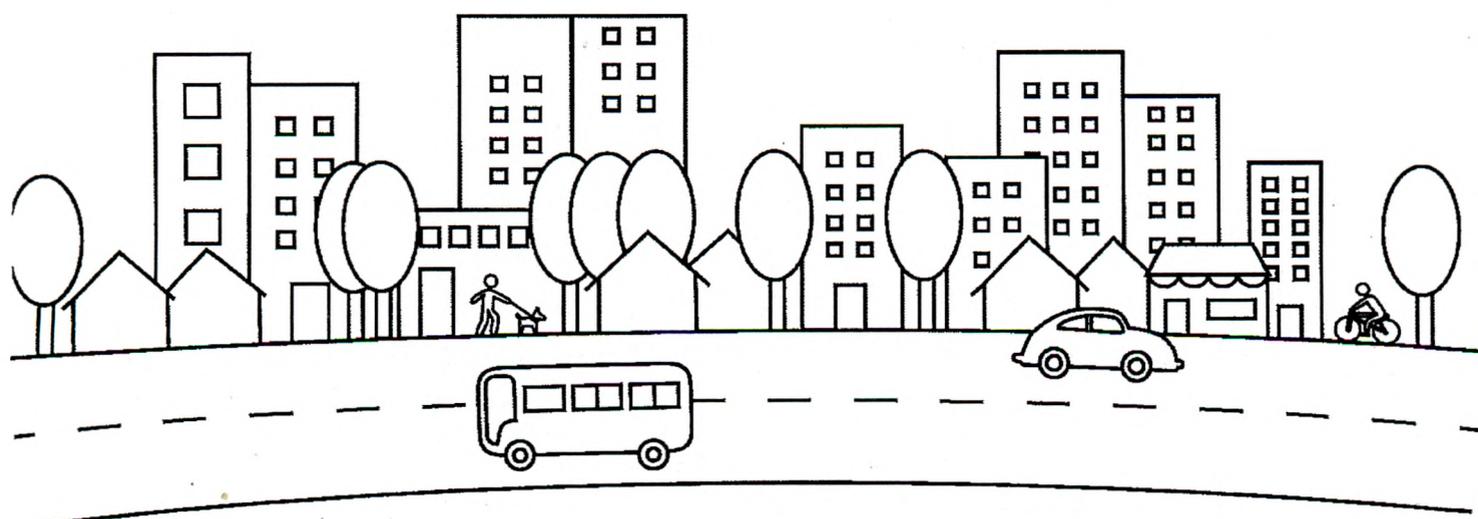
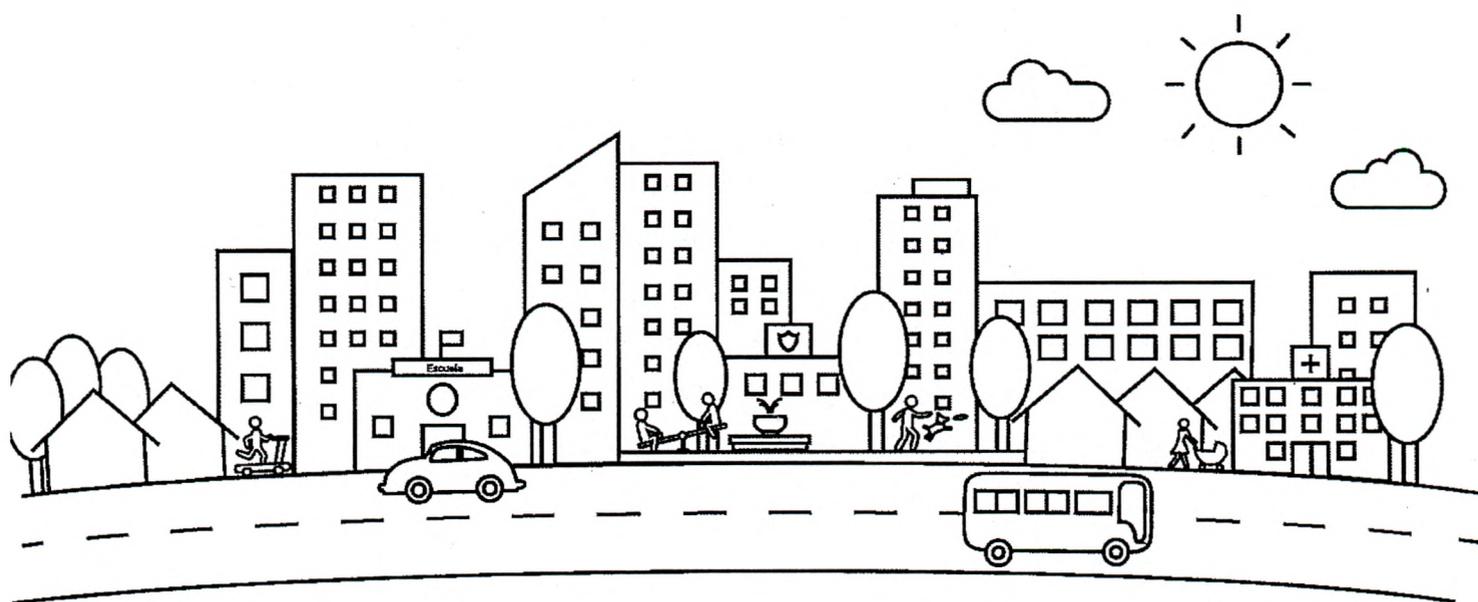


D^a TARRÉ VÁZQUEZ
Ministro de la República
Período 2015 - 2020

A N E X O

ESTRATEGIA NACIONAL DE ACCESO AL SUELO URBANO

Vivir la ciudad, un derecho de todos



Setiembre 2018

ANEXO

**ESTRATEGIA NACIONAL
DE ACCESO AL SUELO
URBANO**

**MINISTERIO DE VIVIENDA,
ORDENAMIENTO TERRITORIAL
Y MEDIO AMBIENTE**

Ministra
Eneida de León

Subsecretario
Jorge Rucks

Director General de Secretaría
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

Dinovi
Lucía Anzalone
Raul Valles

Dinot
Leonardo Altmann
Ana Álvarez
José Pedro Aranco
Matilde de los Santos
Rodrigo García
Verónica Pastore
Álvaro Portillo
María Victoria Steglich
Stella Zuccolini

Civis
Fernanda Algorta

ANV
Horacio da Silva
José Pedro López
Oscar Méndez
Leonardo Pereira

PMB
Pablo Cruz
Enrique Neirotti

Plan Juntos
Nathalie Goldberg

**EQUIPO DE COMUNICACIÓN
DINOT - MVOTMA**

Marisella Cristiani
Andrés Ferrara
Andrés Pampillón
Ana Laura Surroca

CORRECCIÓN DE ESTILO
Daniela Martínez Blanco

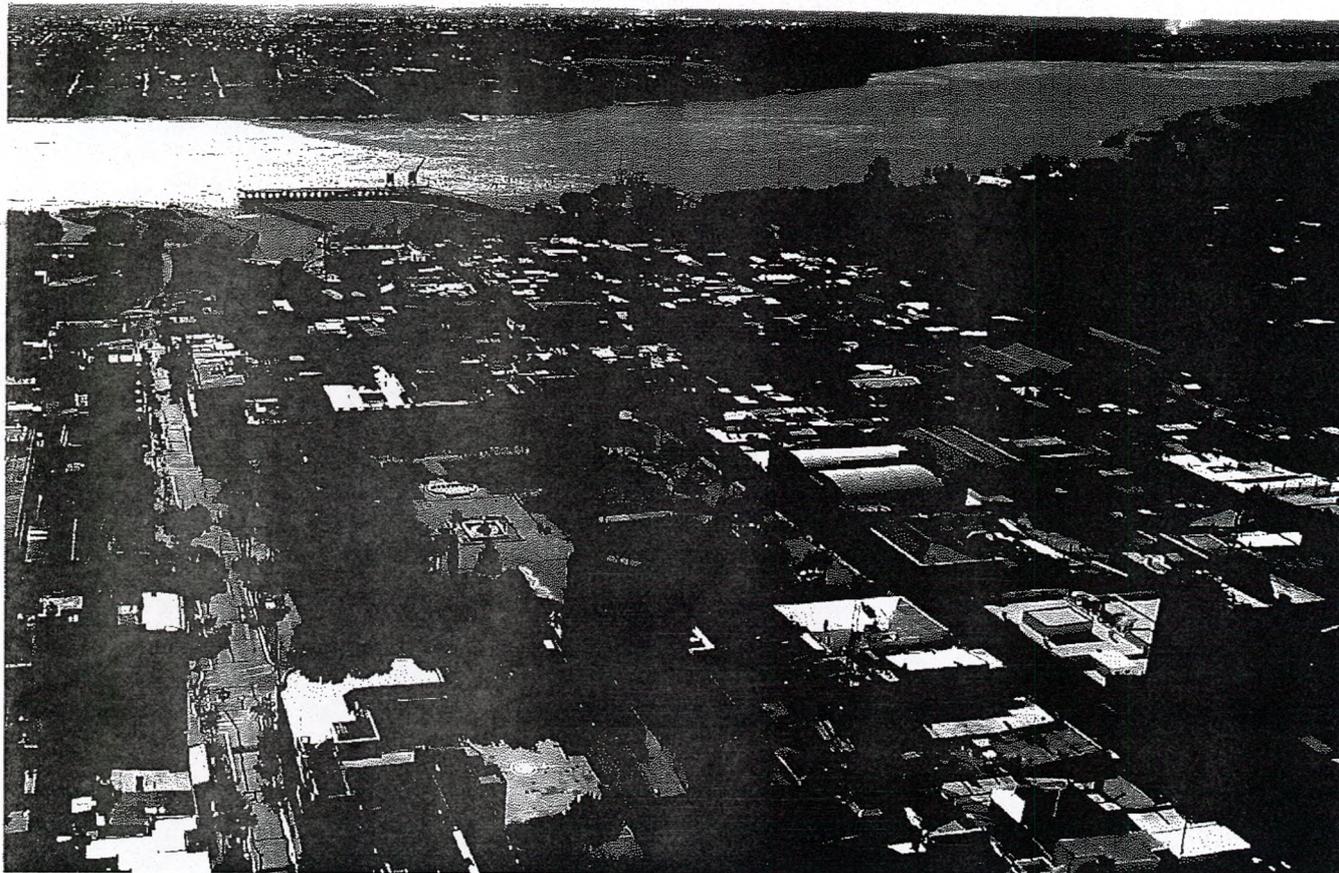
Setiembre de 2018

ÍNDICE

Presentación	5
Capítulo 1	11
Problemática y contexto	
Capítulo 2	21
Marco político e institucional	
Capítulo 3	31
Estrategia Nacional de Acceso al Suelo Urbano	
Eje 1: Optimización y sustentabilidad en el uso del suelo urbano	37
Eje 2: Adquisición pública de suelo urbano	49
Eje 3: Gestión del suelo urbano público	56
Capítulo 4	
Acciones a corto plazo (implementación)	67
Anexo	83
Elaboración de la estrategia	



Foto: Ciudad de Salto, Agüita Films



PRESENTACIÓN

La Estrategia Nacional de Acceso al Suelo Urbano (Enasu) es una iniciativa impulsada desde el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (Mvotma) concebida como una instancia participativa 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, y sus correlativas metas, a alcanzar en el corto y mediano plazo e impulsar cambios sensibles en el uso y disponibilidad del suelo urbano, con fines habitacionales, principalmente para los programas de vivienda social y desarrollo urbano, en consonancia con la aspiración de un acceso justo a un hábitat adecuado para toda la población.

Se ha propuesto favorecer la democratización del espacio urbano enfrentando una dificultad histórica y multicausal que ha impedido acceder a predios adecuados, localizados en áreas urbanas que cuentan con todos los servicios.

Se trata de una construcción interinstitucional y participativa impulsada por el Mvotma desde la Dirección Nacional de Vivienda y la de Ordenamiento Territorial (Dinavi y Dinot), en el marco del cumplimiento de sus cometidos, y de la implementación de las políticas urbano-habitacionales expresadas, entre otros documentos políticos, en el Plan Quinquenal de Vivienda 2015-2019.

Las instancias iniciales de trabajo, realizadas en junio del 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.

Esta tarea fue liderada por un equipo de trabajo integrado por técnicos de las direcciones nacionales de Vivienda y de Ordenamiento Territorial y, dentro de ellas, del Programa Mejoramiento de Barrios (PMB), Plan Juntos, así como también por otras instituciones del Sistema Público de Vivienda como lo son la Agencia Nacional de Vivienda (ANV) y la Comisión Honoraria Pro Erradicación de la Vivienda Rural Insalubre (Mevir). Incorpora los resultados de esas actividades donde participaron, entre otras instituciones y agencias del gobierno nacional: Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), Obras Sanitarias del Estado (OSE) y la Dirección Nacional de Catastro (DNC); los 19 gobiernos departamentales; del ámbito académico: integrantes de la Universidad de la República, habiéndose contado con el aporte de representantes de Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo y la Facultad de Ciencias Sociales, del Centro Universitario Regional Litoral Norte y Centro Universitario Regional Noreste, Sede Tacuarembó; las organizaciones sociales vinculadas con la vivienda y el desarrollo urbano: Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua, Federación de Cooperativas de Vivienda, Federación de Cooperativas de Viviendas Sindicales y gremiales profesionales: Sociedad de Arquitectos del Uruguay y Asociación de Ingenieros Agrimensores, entre otras instituciones y grupos.

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 e 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 de 2017, a los efectos de recibir sus diferentes aportes.

La Enasu avanza de manera directa y efectiva en la implementación de la 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, de la Organización de las Naciones Unidas, ONU) 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”*.¹ En definitiva, del derecho a la ciudad.

1. Documento final de la conferencia.



Foto: Ciudad Vieja, Comunicación Dínot-Mvotma



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 de alcance nacional. El diseño e implementación de la gestión urbano-habitacional, a nivel nacional, es uno de sus principales ejes de acción de la cartera y se basa en principios rectores y objetivos transversales que implican un marco conceptual y de política relacionado a la cuestión socioterritorial y en particular a las formas y modos de acceso y permanencia de la población en un hábitat digno y adecuado.

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

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

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 a dicho suelo urbanizado, principalmente para fines habitacionales, y –en términos generales– el acceso a la ciudad en forma equitativa y planificada, reconociendo que este no puede quedar librado a las posibilidades y capacidades económicas diferenciales de los ciudadanos, por lo que la acción estatal debe contribuir a superar y revertir las inequidades.

Desde una perspectiva histórica, el acceso diferencial al suelo urbanizado ha formado parte de una ecuación casi siempre mal resuelta, constituyéndose en un factor de exclusión y segregación socioterritorial y explicando gran parte de los actuales problemas de dispersión y degradación urbana y fragmentación social.

La Enasu tiene como objetivos contribuir a 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 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 localización y la adecuada intensidad en el uso del suelo urbanizado, así como instrumentar mejores modalidades de acceso y gestión, con destino a usos habitacionales en el marco de las políticas públicas en la materia.

Una mirada crítica sobre las políticas públicas históricamente desarrolladas en Uruguay en materia de vivienda y hábitat pone en evidencia los efectos –positivos y negativos– que ha tenido la sucesión 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 sociales de menores ingresos que en algunos casos han quedado parcial o totalmente fuera de la formalidad (asentamientos precarios, autoconstrucción en sus diferentes modalidades y construcciones irregulares) y que constituyen un alto porcentaje del stock habitacional existente, así como uno de los componentes principales del déficit urbano-habitacional.

Según el último censo (2011), nuestro país alcanzó un nivel de urbanización de su población de 95 %. Esto indica la importancia y la significación 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 elaborado para la cumbre mundial Hábitat 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, se entiende que la seguridad en la tenencia (en sus múltiples variantes) constituye un objetivo estratégico no solo para el acceso, sino para la permanencia en la vivienda y también para una localización adecuada en términos de dotación de infraestructura y servicios, accesibilidad a equipamientos y espacios públicos de calidad y, en general, a todos aquellos bienes y servicios propios de la ciudadanía plena, que, en definitiva, favorezcan la convivencia democrática, los valores de justicia e integración social, y permitan el pleno 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 aun el incremento del número de estos y aumento del número de viviendas), crecimiento en las periferias como resultado tanto de enclaves de precariedad e informalidad como de acciones de las políticas públicas de vivienda y de usos no habitacionales, importante presencia de áreas vacantes o subutilizadas ubicadas en el suelo urbano consolidado.

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

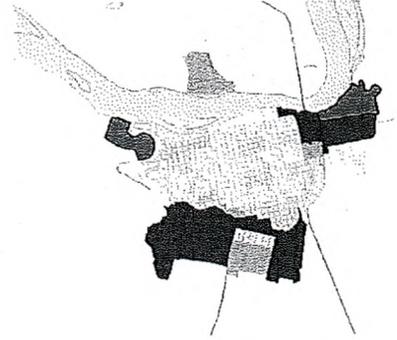
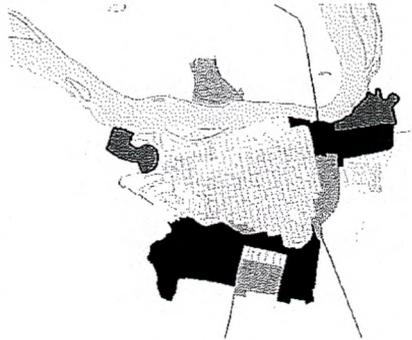
Las realidades y particularidades antes mencionadas y verificadas en nuestras ciudades dan cuenta de la importancia de avanzar en los temas de acceso, localización, intensidad y tipos de uso del suelo, así como en una apropiada y más eficiente gestión del suelo urbano como base para la espacialización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

Gráficos de variación de población en ciudades.
Mapa ODS 11: consumo de suelo.

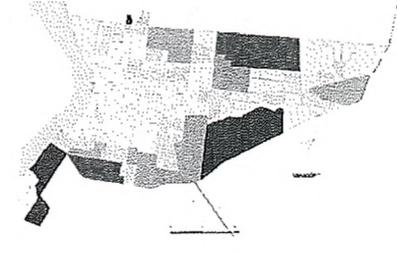
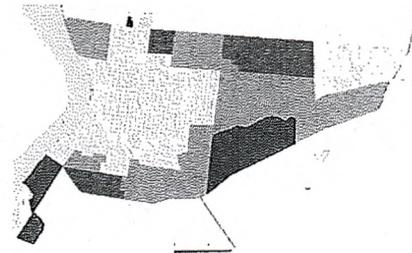
Variación porcentual de hogares 1996-2011

Variación porcentual de población 1996-2011

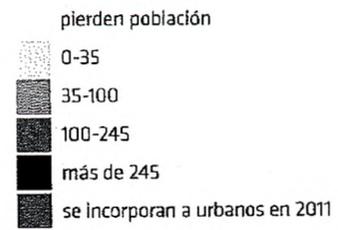
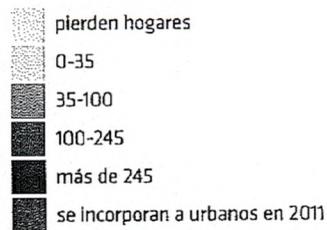
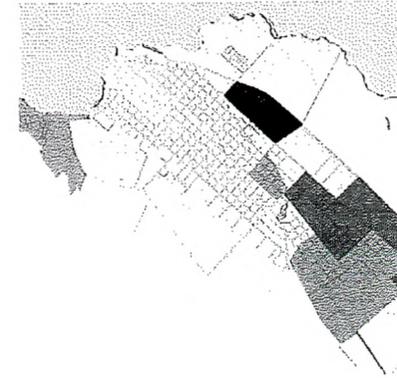
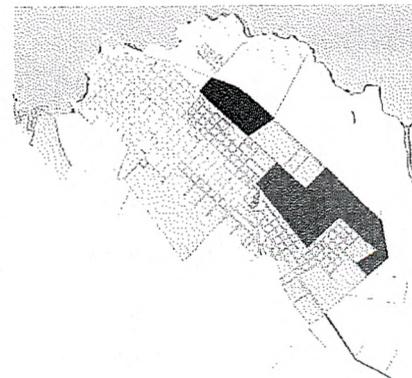
MERCEDES



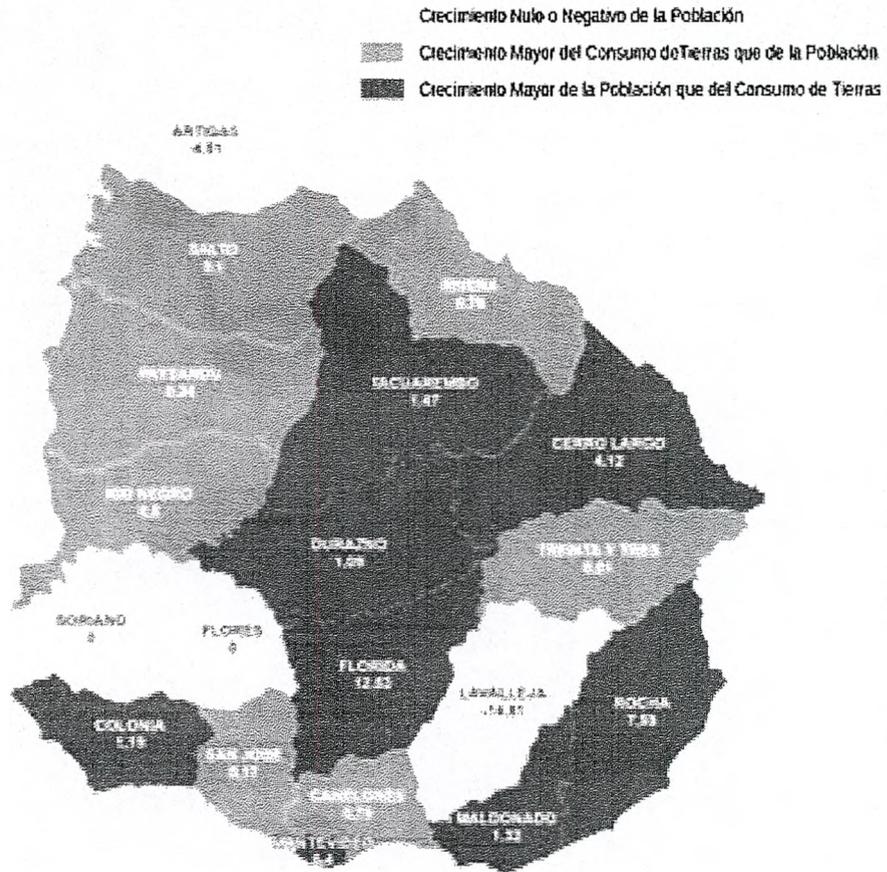
SALTO



FRAY BENTOS



Cociente entre la tasa de consumo de tierras y la tasa de crecimiento de la población por departamento (2011-2015). Construcción Dinot.



La experiencia de creación, en el marco del Mvotma, 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 cuanto a políticas públicas en materia de suelo urbano para fines habitacionales a nivel nacional.²

Particularmente, se visualiza como necesario desarrollar una fluida articulación de la Civis con las emergentes carteras de tierras departamentales, las cuales han sido reconocidas e impulsadas por algunas de las disposiciones contenidas en la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible.

2. Esta creación institucional fue precedida por la experiencia de algunas carteras de tierras departamentales, entre ellas la de Montevideo, creada en 1990.

De esta manera se busca profundizar lo expresado en el Plan Quinquenal de Vivienda 2015-2019, así como en los dos planes quinquenales anteriores, en particular lo relativo a la necesidad de intensificar y optimizar la utilización de la ciudad consolidada, procurando promover la heterogeneidad de usos y grupos sociales y evitando de esta manera el “monocultivo” de viviendas como forma de racionalizar los recursos de las estructuras urbanas existentes, y garantizando el acceso de toda la población a bienes y servicios urbanos de mejor calidad.

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

- 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, degeneración 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, localización y financiamiento de los programas de vivienda social.
- Potenciar la 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 sostenibles.

- Mejorar las herramientas para la aplicación de estímulos para poner en juego los inmuebles vacantes, visiblemente abandonados, deteriorados en situación de subutilización.
- Alcanzar un mayor control en los procesos de ocupación de zonas inundables, ambientalmente inadecuadas o inviables desde el punto de vista de la consolidación urbana y expresamente excluidos en los procesos de ordenamiento territorial.

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



Foto: Plaza Independencia, Comunicación Dinot-Mvotma



2 | MARCO POLÍTICO E INSTITUCIONAL



El marco institucional y de política de la Enasu refiere a los 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 n.º 13.728, Plan Nacional de Viviendas, 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) n.º 18.308, del 18 de junio de 2008; la Ley de Directrices Nacionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible n.º 19.525, del 18 de agosto de 2017; así como el documento de Uruguay hacia la Conferencia Hábitat III (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, 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 n.º 13.728 (artículo 1º), 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 1960 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 disfrute de una vivienda adecuada para todos los habitantes, mediante el acceso al suelo en condiciones que permitan 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, que fuera aprobado por el artículo 478 de la ley n.º 19.355 del 19 de diciembre de 2015 (Ley de Presupuesto Nacional).

El Plan Quinquenal de Vivienda fue elaborado en forma participativa en el correr del primer semestre de 2015 en el marco de la Coavi, del Mvotma, y constituye el texto 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 departamental, cumplen un fin social, en tanto facilitan el acceso a las infraestructuras y servicios urbanos adecuados a los sectores sociales 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."

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 5º 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.

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, Hábitat III, exhortan a los países 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 en Hábitat III, que fue elaborado en el marco de un proceso participativo, plantea que es necesario *"impulsar políticas*

urbanas y territoriales proactivas e inclusivas". Agrega que "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 o en riesgo de exclusión.

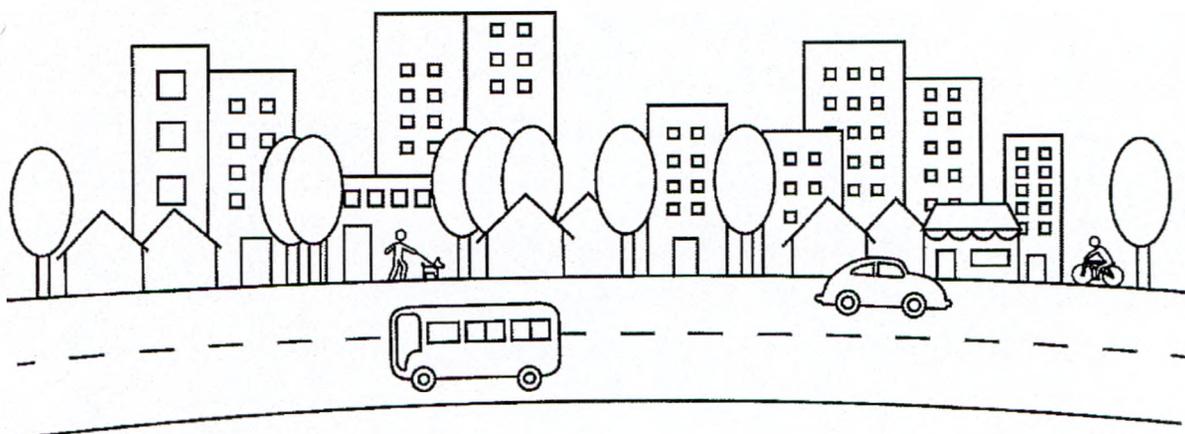
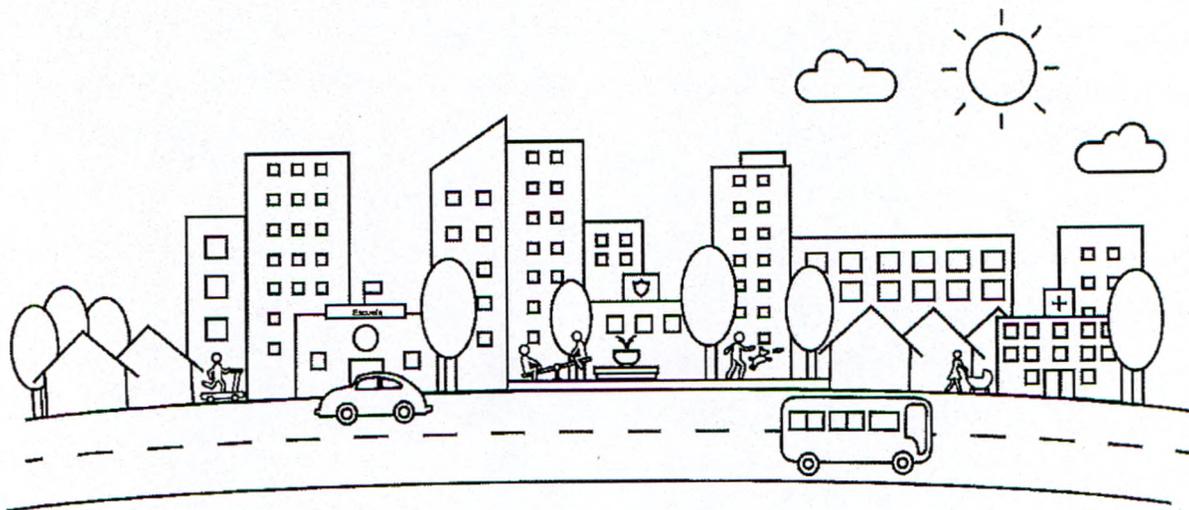
[...]

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 a las 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 apropiadas es una de las claves fundamentales de las políticas urbano-habitacionales en la medida en que dicho suelo constituye un recurso escaso, finito y cuya producción significó un esfuerzo social importante, cuyo acceso no es igualitario por parte de toda la población.



3 | ESTRATEGIA NACIONAL DE ACCESO AL SUELO URBANO

Con la aprobación de la Enasu, el Mvotma aspira a que los diferentes niveles de gobierno e instituciones implicadas dispongan de:

- Una institucionalidad más amplia y mejor desarrollada, que permita optimizar 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 urbano, principalmente el de propiedad pública.
- Herramientas efectivas para estimular el uso socialmente eficiente del suelo urbano y desestimular su uso especulativo.

En consecuencia, la implementación de esta estrategia permitirá:

- Desarrollar plenamente las capacidades de gestión que ya están disponibles para -y en- las instituciones públicas y los diferentes niveles de gobierno.
- Identificar las debilidades existentes en la gestión del suelo por parte de las distintas instituciones públicas.
- Mejorar la calidad y disponibilidad de información y datos públicos referidos a inmuebles urbanos, requisito indispensable para el monitoreo y la evaluación de las políticas públicas.

LINEAMIENTOS ESTRATÉGICOS

La estrategia profundiza los procesos que permiten disponer de suelos 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.
- Facilitar el acceso al suelo urbano consolidado, servido con infraestructuras y cobertura de servicios, priorizando a aquellas poblaciones y grupos sociales que aún no pueden 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.

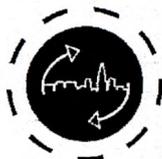
CONSTRUCCIÓN CONCEPTUAL

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

Dicho análisis se estructuró de acuerdo a tres ejes programáticos que ordenan la construcción realizada: optimización y sustentabilidad en el uso del suelo urbanizado, adquisición pública de suelo urbanizado y gestión del suelo público.

Esquema base Enasu

EJES PROGRAMÁTICOS



EJE 1
OPTIMIZACIÓN Y SUSTENTABILIDAD
EN EL USO DEL SUELO URBANIZADO



EJE 2
ADQUISICIÓN PÚBLICA DE SUELO
URBANIZADO



EJE 3
GESTIÓN DEL SUELO PÚBLICO

COMPONENTES

LÍNEAS DE TRABAJO

Optimización

-  LT1: Optimización del uso del suelo en la promoción pública de vivienda.
-  LT2: Rehabilitación y reciclaje del stock existente.
-  LT3: Resignificación de áreas vacantes y remanentes urbanos.

Coordinación interinstitucional

-  LT4: Articulación de la información.
-  LT5: Actuaciones públicas de consolidación y dotación urbana.
-  LT6: Información y control territorial.

Control e incentivos

-  LT7: Tributos urbanos.
-  LT8: Orientación de localización urbana en las leyes e instrumentos de política que promueven la construcción de viviendas.
-  LT9: Deber de usar y conservar.



LT10: Herramientas de adquisición para carteras públicas de inmuebles.



LT11: Expropiación.



LT12: Derecho de preferencia para la adquisición de suelo.



LT13: Cesiones de suelo para la cartera de inmuebles.



LT14: Cartera de tierras nacional (Civis).



LT15: Carteras de tierras departamentales.



LT16: Inventario de inmuebles públicos.



LT17: Parque público de viviendas de alquiler.



LT18: Derecho de superficie.



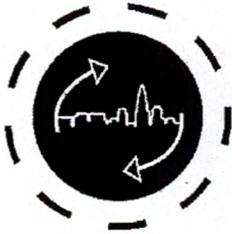
LT19: Promoción de proyectos urbano-habitacionales.

Dentro de cada uno de estos ejes se definieron líneas de trabajo que buscan ordenar el razonamiento y facilitar el abordaje de la problemática descrita anteriormente. Por su parte, las líneas de trabajo constituyen un conjunto de operaciones 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 de estas líneas están asociadas a políticas públicas en proceso de implementación, como la línea de trabajo "Tributos urbanos"; mientras que otras están asociadas a problemas y realidades institucionales o procedimientos que se considera son posibles de mejorar.

Finalmente se plantea un grupo de acciones a corto plazo. Estas acciones tienen el propósito de avanzar la implementación de la Enasu en correspondencia con los lineamientos y ejes desarrollados. Están expresadas en propuestas concretas para implementar o continuar procesos ya iniciados. Su puesta en funcionamiento ha implicado o implicará el necesario desarrollo de una o más líneas de trabajo.

EJES PROGRAMÁTICOS



EJE 1

OPTIMIZACIÓN Y SUSTENTABILIDAD EN EL USO DEL SUELO URBANIZADO

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

Procura profundizar el conocimiento actual 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, en el desarrollo de este eje se proponen un conjunto de líneas de trabajo que están organizadas en tres componentes:

Componente 1 | Optimización

Refiere a aquellas políticas públicas y acciones específicas que apunten a intensificar el uso del suelo urbano existente. La implementación de proyectos urbano-habitacionales se enmarca dentro de algunas de estas políticas, buscando promover mayor densidad de población y de vivienda, 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 e interoperabilidad de las bases de datos de diferentes organismos.

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

Este componente refiere a activar las herramientas ya existentes o a implementar las que promuevan un uso eficiente del recurso suelo por parte de todos los actores públicos y privados. Esas herramientas están asociadas a estímulos o restricciones que recaen sobre el propietario o tenedor del suelo de acuerdo al uso que hace de este.

CONSIDERACIONES

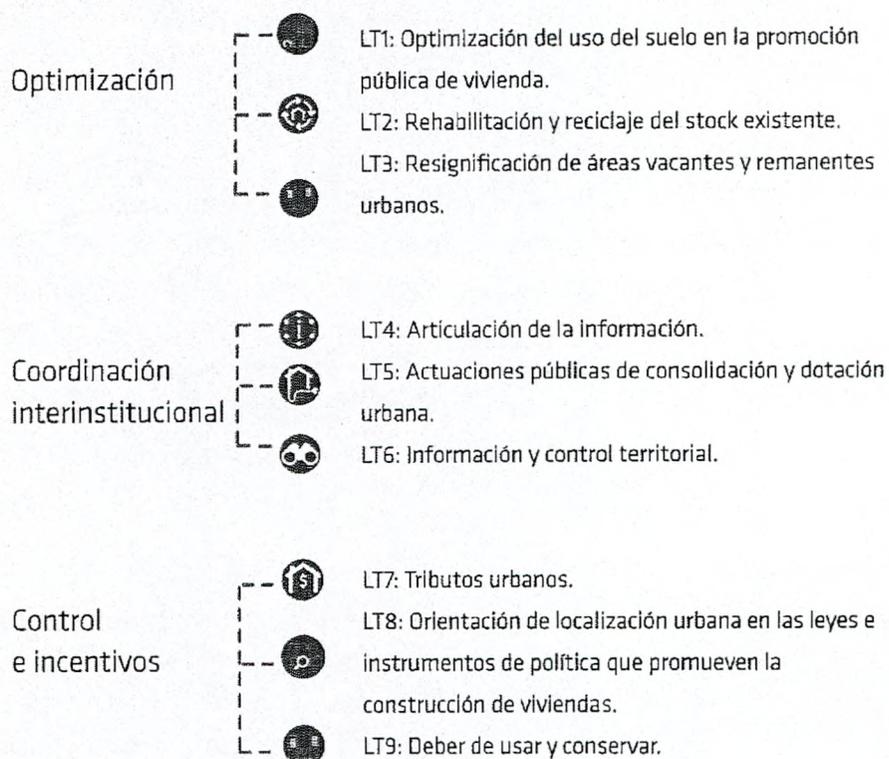
Del desarrollo de estas líneas de trabajo se desprende el rol central que tienen los gobiernos departamentales en la materia, en tanto son los primeros responsables de la generación, aprobación y gestión de instrumentos de ordenamiento territorial de escala departamental y local y de las demás normas y elementos de planificación y gestión urbana vinculados al manejo del suelo. Por otra parte, se observa que el gobierno nacional, a través de diversas instituciones que lo integran, tiene también un rol fundamental para la implementación de determinadas líneas de trabajo. Se destaca que organismos e instituciones cuya visión y misión predominantes no son las vinculadas prioritariamente a la temática urbano-territorial, como lo son, por ejemplo, la Dirección General de Registros del Ministerio de Educación y Cultura, o la OSE, juegan un papel clave para avanzar en forma coordinada hacia un mejor uso del recurso suelo urbano.

Las transformaciones propuestas no implican necesariamente implementar nuevos desarrollos normativos o procedimentales, ni transformaciones institucionales; ni tampoco demandan un incremento de los fondos actualmente asignados a diferentes programas.

Esquema Eje 1
Optimización y sustentabilidad
en el uso del suelo urbanizado

COMPONENTES

LÍNEAS DE TRABAJO



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.

En consecuencia, este eje de la Enasu se sustenta en el logro de acuerdos a partir de un diálogo interinstitucional fluido con actores públicos y privados responsables y comprometidos con la construcción de ciudades democráticas, la inclusión socioterritorial y un uso más diverso, heterogéneo y racional del suelo.



LÍNEA DE TRABAJO 1
OPTIMIZACIÓN DEL USO DEL SUELO EN LA
PROMOCIÓN DE VIVIENDA PÚBLICA

Componente: Optimización

CONTEXTO

Se fomenta la optimización del uso del suelo urbano (servido y consolidado) en la promoción pública de programas de vivienda y servicios complementarios, incentivando la intensificación urbana a partir de una edificabilidad óptima, así como la mixtura de usos, como fundamentos de la sustentabilidad social de los proyectos.

OBJETIVOS

- Incentivar la optimización en la utilización del suelo en los proyectos que postulen a la obtención de financiamiento público, de créditos o que sean parte de llamados en las diversas líneas de promoción pública de programas de vivienda.
- Incentivar a los gobiernos departamentales a utilizar criterios de optimización, racionalidad y sustentabilidad en la promoción y adjudicación de suelo con destino habitacional, en particular en el marco de los programas públicos.

- Procurar una combinación racional de usos del suelo mediante una adecuada dotación de bienes y servicios complementarios a los habitacionales, evitando la producción exclusiva de vivienda.

TAREAS A DESARROLLAR

- Incorporar el criterio de un aprovechamiento óptimo del suelo en las instancias de evaluación y adjudicación de este por parte de las carteras de inmuebles. Promover el desarrollo de proyectos urbanos de detalle, en áreas urbanas identificadas de oportunidad, en donde poder intensificar la utilización del suelo.
- Incentivar la mixtura de usos en las áreas de intervención, cuando la escala, la localización y la demanda lo propicien.



LÍNEA DE TRABAJO 2
REHABILITACIÓN Y RECICLAJE
DEL STOCK EXISTENTE

Componente: Optimización

CONTEXTO

Las acciones de rehabilitación y reutilización del stock urbano-habitacional existente constituyen una alternativa prioritaria y pertinente en el contexto nacional.

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

OBJETIVOS

- Promover la intensificación en el uso del stock existente, mediante operaciones de rehabilitación que contemplen acciones de reciclaje y obra nueva, conjugadas con intervenciones urbanas en el espacio público, resultando en una mayor densificación, tanto por parte del Estado como por los particulares.

TAREAS A DESARROLLAR

- Fomentar la adquisición, recuperación o transformación de vivienda construida con la finalidad rehabilitar su uso habitacional y aumentar el número de unidades habitacionales en la construcción original.
- En coordinación con los gobiernos departamentales, definir áreas urbanas prioritarias a ser revitalizadas con criterios de rehabilitación y renovación urbana.



LÍNEA DE TRABAJO 3
RESIGNIFICACIÓN DE ÁREAS
VACANTES Y REMANENTES URBANOS

Componente: Optimización

CONTEXTO

En casi todas las ciudades y localidades urbanas del país existen porciones de suelo que conforman piezas urbanas bien localizadas y con potencial para el desarrollo urbano-habitacional, que se definen como remanentes urbanos. Se trata de áreas de diversas escalas y dimensiones que carecen de usos o destinos específicos o se encuentran subutilizadas (en términos de la función social del suelo o las posibilidades establecidas por la normativa) y que constituyen una oportunidad para la intensificación urbana.

OBJETIVOS

- Actuar, mediante la coordinación entre Mvotma y los gobiernos departamentales, en las áreas urbanas vacantes o subutilizadas y remanentes urbanos en las principales ciudades y localidades urbanas del país, así como formular las posibles acciones a realizar en ellas.

TAREAS A DESARROLLAR

- Identificar el suelo urbano remanente, dando prioridad a aquellas ciudades y localidades urbanas en donde se verifica un incremento poblacional o la persistencia de déficit habitacional cuantitativo.



LÍNEA DE TRABAJO 4
ACTUALIZACIÓN Y COORDINACIÓN
DE LA INFORMACIÓN PREDIAL

Componente: Coordinación Interinstitucional

CONTEXTO

La coordinación entre los diversos actores institucionales que inciden en la construcción del ordenamiento territorial y las políticas de vivienda y hábitat es la base fundamental para la concreción de estas. Es necesario profundizar dicha coordinación y el vínculo entre las direcciones y servicios hacia una mayor intercomunicación, transversalización y disponibilidad de la información en general, y específicamente aquella relacionada a los bienes inmuebles.

OBJETIVOS

- Optimizar el acceso a la información territorial, catastral y registral para la mejor coordinación de las acciones que lleva a cabo cada institución y alcanzar los mayores niveles de interoperabilidad de las bases de datos existentes.
- Viabilizar procesos de actualización de la información predial y de la categorización de suelo.

Incorporar y complementar los datos de este (la categoría a la que pertenece y las obligaciones que afectan a los bienes inmuebles) en el registro de los predios.

- Disponer de valores actualizados y próximos a los valores del mercado que informen a las políticas y a los registros públicos.

TAREAS A DESARROLLAR

- 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 DNC y de la Dinot, que permitan añadir en la cédula catastral datos relevantes para la Enasu.
- Incorporar la categoría de suelo y otras determinaciones de ordenamiento territorial aprobadas en los instrumentos de ordenamiento territorial (IOT) a la información catastral de los predios a través de un acuerdo entre el Mvotma y MEF-DNC.
- Incluir datos catastrales y registrales en el Sistema de Información Territorial de la Dinot.
- Acordar criterios homogéneos entre los distintos organismos del Estado que realizan la tasación de inmuebles (Mvotma-Civis, ANV, DNC, Ministerio de Transporte y Obras Públicas, Banco Hipotecario, gobiernos departamentales, etcétera).
- Generar un protocolo único para la tasación de inmuebles del Sistema Público de Vivienda.



LÍNEA DE TRABAJO 5
ACTUACIONES PÚBLICAS
DE CONSOLIDACIÓN Y DOTACIÓN URBANA

Componente: Coordinación interinstitucional

CONTEXTO

Es necesario lograr una buena 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

- Coordinar y priorizar la provisión de redes de servicios e infraestructuras (agua potable, saneamiento, redes eléctricas, infraestructura urbana, espacios públicos, transporte público, etcétera), dando preeminencia a la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos, al costo de su desarrollo y en acuerdo con la planificación vigente.
- Reforzar el trabajo conjunto de los organismos e instituciones públicas en materia de consolidación y dotación urbana para lograr mejores resultados sociales y territoriales de las políticas públicas.

TAREAS A DESARROLLAR

- Lograr acuerdos interinstitucionales, a partir de la coordinación en el territorio (gobiernos departamentales, OPP, OSE, UTE, Mvotma), respecto de la provisión de servicios públicos.
- Incorporar en los IOT definiciones para la provisión de infraestructura actual y futura.
- Integrar las definiciones de los IOT en la planificación y ejecución de los planes, programas y proyectos de desarrollo de servicios e infraestructuras urbanas.



LÍNEA DE TRABAJO 6
INFORMACIÓN Y CONTROL TERRITORIAL

Componente: Coordinación Interinstitucional

CONTEXTO

La implantación de sistemas de información territorial tanto en el ámbito nacional como en los gobiernos departamentales contribuye al trabajo coordinado e integrado de las distintas reparticiones y administraciones departamentales y locales con injerencia en el territorio.

El desarrollo de la figura de Control Territorial en los gobiernos departamentales (artículo 54 de la LOTDS) permitirá identificar baldíos, así como todas aquellas operaciones que impliquen obras o usos irregulares, disponer las acciones correctivas o 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 control territorial en los gobiernos departamentales.
- Contribuir en el establecimiento de protocolos de actuación y funcionamiento de las competencias de policía territorial con apoyo de otros actores institucionales.

TAREAS A DESARROLLAR

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



LÍNEA DE TRABAJO 7 TRIBUTOS INMOBILIARIOS URBANOS

Componente: Control e incentivos

CONTEXTO

Esta línea de trabajo propone profundizar y mejorar el uso de los tributos vinculados a las propiedades inmuebles urbanas en tanto herramientas fiscales multipropósito, con el fin de volverlas más eficientes en relación a las políticas urbanas nacionales y departamentales.

Los tributos y precios más relevantes para incidir en 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 en cobertura de estas, aplicación práctica y monto de las cargas.

OBJETIVOS

Objetivos principales:

- Contribuir a la conformación de un esquema tributario más justo, equitativo y eficiente, mejorando su aplicación.
- Promover la implementación de sistemas de tributación relacionados con objetivos urbanísticos.

Objetivos secundarios:

- Afinar el diseño de los tributos y precios urbanos para que sean eficientes, justos e impulsen el desarrollo equilibrado y compacto de las ciudades.
- Promover la homogeneización de estos en los distintos departamentos a fin de reducir la competencia interdepartamental por inversiones y usos del suelo.

TAREAS A DESARROLLAR

- Evaluar y sistematizar el conocimiento sobre cómo se aplica el impuesto al baldío, a la edificación inapropiada, la contribución por mejoras, el pago compensatorio por mayor aprovechamiento y el retorno de valorizaciones, entre otros tributos y precios, en los distintos departamentos.
- Elaborar guías metodológicas para su aplicación.
- Firmar convenios entre el Mvotma y los gobiernos departamentales para la aplicación de las distintas herramientas vinculadas a la tributación de las propiedades inmuebles.



LÍNEA DE TRABAJO 8

**ORIENTACIÓN DE LOCALIZACIÓN URBANA
EN LAS LEYES E INSTRUMENTOS DE POLÍTICA
QUE PROMUEVEN LA CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDAS**

Componente: Control e Incentivos

CONTEXTO

La localización de los proyectos de vivienda desarrollados al amparo la ley n.º 18.795, en particular en el departamento de Montevideo, muestra potencialidades de actuación urbana en el marco de esta legislación.

OBJETIVOS

- Evaluar y revisar la legislación vigente e implementar, en caso de ser necesario, una adecuación de la estructura de zonificación para todas las ciudades del país, en acuerdo con la planificación de los gobiernos departamentales.

- Establecer disposiciones e incentivos diferenciales de promoción para distintas subzonas potenciales, tendiendo a incentivar la consolidación de las áreas urbanas dotadas de infraestructuras y de interés para el ordenamiento territorial, apuntando a los instrumentos de ordenamiento territorial (en particular, planes locales) en todo el país.

TAREAS A DESARROLLAR

- Realizar la evaluación de sus resultados.
- Revisar la zonificación vigente en Montevideo y alinear la ley con planes locales de pueblos y ciudades del interior, incorporando subzonas con más promoción diferencial.



LÍNEA DE TRABAJO 9
DEBER DE USAR Y CONSERVAR
LOS BIENES INMUEBLES (ARTÍCULO 37)

Componente: Control e incentivos

CONTEXTO

Existe un alto número de bienes 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 o genera externalidades negativas en el entorno.

La LOTDS consagra derechos para los propietarios de inmuebles a la vez que establece deberes territoriales, como lo son el deber de usar, el de conservar y el de cuidar los inmuebles (artículo 37).

Dichas obligaciones responden a la función social que posee la propiedad inmueble. Se reconoce a la ciudad toda como un bien público colectivo, por lo que la existencia de estos inmuebles en condiciones inapropiadas 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 y desarrollar las herramientas apropiadas para asegurar el cumplimiento del propietario de su deber de usar, conservar y cuidar los inmuebles.
- Diseñar e implementar nuevos instrumentos que avancen en la dirección de asegurar el cumplimiento de los deberes de los propietarios de inmuebles, eventualmente, para lograr su disponibilidad y rehabilitación en coordinación con los gobiernos departamentales.
- Promover y optimizar el uso y la disponibilidad de estos inmuebles sin uso o subutilizados para fines habitacionales a partir de la implementación de las herramientas jurídicas y tributarias disponibles; en acuerdo al proyecto de ley remitido a consideración parlamentaria por el Poder Ejecutivo el 28 de diciembre de 2017.

TAREAS A DESARROLLAR

- Una vez aprobada la ley, reglamentarla.
- Implementar un registro de inmuebles vacíos o degradados.
- Incentivar el desarrollo de programas de vivienda de promoción pública o privada –o ambas– y otros usos compatibles con estos inmuebles.



EJE 2

ADQUISICIÓN PÚBLICA DE SUELO URBANIZADO

La adquisición de suelo es un aspecto central para cualquier política pública en la materia, por lo que este eje avanza en la implementación de mecanismos que permitan mejorar la aplicación concreta de las herramientas de que dispone hoy el Estado para acceder al suelo y eventualmente proponer nuevas.

Si bien existen diversos mecanismos para adquirir y facilitar el acceso al suelo por parte del Estado, estos pueden ser mejorados o reformulados a fin de destinarlos a los diferentes programas de vivienda.

Esto requiere de un sector público que desarrolle un papel más proactivo en el mercado de suelo urbano, alineado con una visión estratégica que le permita anticiparse a los procesos, asumiendo un rol planificador y ejecutor de planes y programas de desarrollo urbano-habitacional.

Tanto los gobiernos departamentales como el gobierno nacional disponen de diversos mecanismos para adquirir suelo. Cada uno de estos presenta ventajas y desventajas relativas para el organismo que lo aplica, y en términos de plazos, costos o disponibilidad.

Este eje programático profundiza en los mecanismos existentes de adquisición pública de suelo, para implementar mejoras en su formulación e identificar posibles vacíos normativos que requieran fortalecer la acción pública aportando, de ser necesario, nuevos marcos legales y reglamentarios.

Esquema Eje 2
Adquisición pública
de suelo urbanizado

LÍNEAS DE TRABAJO



LT10: Herramientas de adquisición para carteras públicas de inmuebles.



LT11: Expropiación.



LT12: Derecho de preferencia para la adquisición de suelo.



LT13: Cesiones de suelo para la cartera de inmuebles.

CONSIDERACIONES

En los talleres e instancias de trabajo llevados adelante en conjunto con diferentes actores y en especial con los gobiernos departamentales se visualizaron las herramientas utilizadas por estos últimos para adquirir suelo. Mientras algunos gobiernos departamentales utilizan casi en exclusividad la expropiación, otros aceptan permutas de inmuebles o eventualmente aplican procedimientos de compra directa en el marco de las condiciones establecidas en el Texto Ordenado de Contabilidad y Administración Financiera.

Por su parte, el Poder Ejecutivo dispone de mecanismos para la adquisición de suelo con diferente grado de complejidad en su aplicación, ya sea por las condiciones, tiempos y costos para ello.

Recientemente, ante las dificultades que habitualmente se enfrentan para lograr obtener oportunamente suelo bien servido, algunos gobiernos departamentales han desarrollado e intentan la adquisición por compensación de deuda.

Un problema que afecta varias de las líneas de trabajo que componen este eje programático está asociado con las tasaciones que realizan las distintas instituciones a través de agentes responsables de evaluar el valor de mercado de los inmuebles. Se observa que no existen mecanismos estandarizados de tasación comunes a los organismos y que, en consecuencia, los valores obtenidos pueden registrar variaciones. Esto afecta y dificulta las transferencias de inmuebles entre actores públicos y entre actores públicos y privados, y puede incidir en las indemnizaciones fijadas por el Poder Judicial en caso de expropiaciones.



LÍNEA DE TRABAJO 10

**HERRAMIENTAS DE ADQUISICIÓN PARA
CARTERAS PÚBLICAS DE INMUEBLES**

CONTEXTO

Nutrir las carteras de inmuebles demanda, por una parte, la disponibilidad de mayores recursos y, por otra, mejores procedimientos de adquisición.

OBJETIVOS

- Perfeccionar los mecanismos de adquisición de inmuebles para nutrir las carteras públicas (nacional y departamentales), respaldados además con un mayor presupuesto para estos fines.
- Optimizar los procedimientos licitatorios de compra de inmuebles para facilitar su oportuna utilización en los casos que corresponda y mejorar los procesos de transferencia de estos entre organismos públicos por parte de los gobiernos departamentales y el Mvotma.

TAREAS A DESARROLLAR

- Perfeccionar las herramientas de adquisición: afectación, licitación, compra directa, transferencia o permuta, dación en pago, etcétera.
- Optimizar los pliegos y procesos de licitación para adquisición de inmuebles por parte de la Cívica y de los gobiernos departamentales.
- Instrumentar la adquisición de tierras de interés en los procesos licitatorios por modelo Proyecto Precio Terreno cuando, no habiendo sido adjudicada la oferta completa, sea de interés de la administración adquirir el suelo ofrecido.



LÍNEA DE TRABAJO 11 EXPROPIACIÓN

CONTEXTO

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

Dicha herramienta puede ser empleada para la obtención de suelo para vivienda. En particular, puede resultar conveniente su aplicación en casos de compensación de deudas.

OBJETIVOS

- Analizar las fortalezas, dificultades y problemáticas de los procedimientos expropiatorios (vía administrativa o judicial), instrumentando mejoras que reduzcan los plazos.
- Optimizar la herramienta de expropiación por razones de utilidad pública para el cumplimiento del ordenamiento territorial y la toma urgente de posesión (ley n.º 3.958 y ley n.º 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 interinstitucional y el intercambio de información para su aplicación y el mejor cumplimiento de los objetivos de la Enasu.

TAREAS A DESARROLLAR

- Realizar un estudio en profundidad sobre el uso de este instrumento a nivel nacional y departamental.
- Evaluar la implementación de las expropiaciones para fines habitacionales posteriores al año de aprobación de la LOTDS (2008). Considerar si es pertinente proponer complementos legislativos para lograr mayor eficacia en los procesos.



LÍNEA DE TRABAJO 12

**DERECHO DE PREFERENCIA PARA
LA ADQUISICIÓN DE SUELO (ARTÍCULO 66)**

CONTEXTO

De acuerdo al artículo 66 de la LOTDS, los gobiernos departamentales podrán tener 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 de dicha preferencia han surgido inconvenientes u objeciones, entre los que se destacan dos: 1) no se contaría con disponibilidad presupuestal al momento en que el inmueble es ofrecido en venta; 2) no existe un procedimiento claro que debe seguir el particular para ofrecer el 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 las carteras de suelo, promoviendo su empleo por parte de los gobiernos departamentales.

- Lograr la debida coordinación del instrumento con las necesidades de suelo de la política habitacional (Mvotma-gobiernos departamentales).
- Constituir un mecanismo de cooperación para lograr la viabilidad operativa y financiera que permita a los gobiernos departamentales ejercer la preferencia de manera efectiva.

TAREAS A DESARROLLAR

- Optimizar la implementación de esta herramienta por parte de los gobiernos departamentales. Elaborar un protocolo para su implementación que incluya las mejores prácticas en la materia.
- Instrumentar un posible financiamiento a tal fin, por parte del Poder Ejecutivo.
- Avanzar hacia la construcción de propuestas legislativas o reglamentarias necesarias para incluir e integrar al Mvotma en su implementación.

**LÍNEA DE TRABAJO 13****CESIÓN DE SUELO PARA LA CARTERA DE INMUEBLES (ARTÍCULO 38)****CONTEXTO**

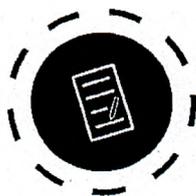
La aplicación del artículo 38 de la LOTDS ha suscitado diferentes interpretaciones y modalidades de uso en los gobiernos departamentales. Algunos de los aspectos para revisar y normalizar refieren a: análisis de las hipótesis de aplicación; porcentaje establecido, destino del suelo adquirido; otras formas de aporte del porcentaje estipulado; modo de aplicación del porcentaje de suelo a aportar (sobre el total libre de calles o sobre el total general del proyecto); momento en que opera la transferencia de la propiedad, entre otros.

OBJETIVOS

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

TAREAS A DESARROLLAR

- Analizar y evaluar las numerosas cuestiones que han surgido en la aplicación práctica de la norma.
- Sistematizar las mejores experiencias a partir de un documento que permita construir las bases conceptuales para la uniformización de criterios a nivel departamental.
- En caso de ser necesario, promover una propuesta legislativa y reglamentaria a efectos de mejorar la aplicación de la norma por parte de los gobiernos departamentales.



EJE 3

GESTIÓN DEL SUELO URBANO PÚBLICO

En el proceso de construcción de la Enasu se valoró la necesidad de mejorar la forma en que se gestionan los inmuebles públicos y se promueven usos adecuados a estos. Muchas veces el Estado no utiliza sus inmuebles urbanos de manera eficiente, o inclusive desconoce que tiene la propiedad o tenencia de determinados predios de gran valor para el desarrollo urbano y habitacional.

Las líneas de trabajo abarcan distintas alternativas que puede llevar adelante el Estado para gestionar su patrimonio de suelo de manera más eficaz, eficiente y segura.

Estas líneas están interrelacionadas con las anteriores, pero se hizo un esfuerzo en diferenciarlas para así facilitar su abordaje.

CONSIDERACIONES

En este eje programático se destacan la actividad de las carteras de tierras departamentales y su relación con la Cívica, gestionada por el Mvotma. Se observó que dichas carteras tienen diferente grado de desarrollo, dependiendo del departamento. En muy pocos casos la cartera de tierras 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 hay departamentos en donde las carteras de tierras prácticamente no existen o en la práctica no disponen de tierras ni tienen actividad.

Se ha planteado la interrogante respecto al rol de las carteras de tierras departamentales, si estas deberían actuar en forma autónoma o coordinadas con la cartera nacional.

Esquema Eje 3
Gestión del suelo
urbano público

LÍNEAS DE TRABAJO

-  LT14: Cartera de tierras nacional (Civis).
-  LT15: Carteras de tierras departamentales.
-  LT16: Inventario de inmuebles públicos.
-  LT17: Parque público de viviendas de alquiler.
-  LT18: Derecho de superficie.
-  LT19: Promoción de proyectos urbano-habitacionales.

A su vez, se reconoce que las carteras de tierras deben ser 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, se debe mejorar y poner a disponibilidad la información referida a los inmuebles públicos.

Se destaca la importancia de contar con un parque público de viviendas como una modalidad de acceso, tenencia y gestión complementaria a la existente.

Finalmente, se identifica la necesidad de actuar en una escala mayor, a través de un conjunto de proyectos urbano-habitacionales asociados a intervenciones urbanas en predios públicos de mediano porte. Se trata de oportunidades para intervenir en las ciudades con una mixtura de usos e intensidad. Se espera que estos proyectos operen como ejemplos de un uso eficiente de suelo urbano por parte del sector público trabajando de manera coordinada, en el entendido de que generan externalidades positivas al entorno y al resto de la ciudad y promueven la integración social.



LÍNEA DE TRABAJO 14

OPTIMIZAR LA GESTIÓN DE LA CARTERA DE INMUEBLES PARA VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL DEL MVOTMA (CIVIS)

CONTEXTO

La Civis (ley n.º 18.362, de octubre de 2008, y su correspondiente reglamentación –decreto 258/2010–), creada en la órbita de la Dinavi, habilita la posibilidad de adquirir inmuebles aptos para la construcción de viviendas y servicios asociados provenientes del Estado, así como convenir con los gobiernos departamentales y actores privados para la ejecución de infraestructuras y de recibirlas por concepto de dación en pago y donaciones, entre otros.

Los inmuebles ingresados a la Civis tienen como destino los programas que el Mvotma y otros organismos del Sistema Público de Vivienda desarrollan, para 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 IOT determinen.
- Optimizar la capacidad de planificación y gestión desplegando las estrategias y herramientas necesarias para la aplicación de los artículos 1º al 5º del decreto reglamentario para la adquisición de inmuebles con destino Civis.
- Avanzar en el diseño de un Sistema Integrado de Gestión de Carteras de Tierras Nacional y Departamentales.

TAREAS A DESARROLLAR

- Optimizar los procedimientos para la provisión de datos que permitan sistematizar la detección, seguimiento y evaluación, desde el Sistema de Información Geográfica del Mvotma, de posibles inmuebles a adquirir.
- Colaborar con los gobiernos departamentales en la definición de áreas de Reserva de Suelo para Vivienda de Interés Social a prever en los IOT, en concordancia con los lineamientos de los planes quinquenales de vivienda.
- Aplicar instrumentos en conjunto con la administración central, gobiernos departamentales, 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 Departamentales.
- Actualizar y complementar el inventario de bienes inmuebles a ser gestionados por la CiviS.



LÍNEA DE TRABAJO 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 de manera prioritaria con la demanda de tierras por parte de las cooperativas, las carteras tienen especial importancia en la construcción de viviendas por otros mecanismos, como las obras por contrato, en la regularización de asentamientos, el realojo de familias ubicadas en predios no aptos, así como para alcanzar los objetivos de los planes quinquenales de vivienda y, en términos generales, de la planificación urbana 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 gobiernos departamentales deberán encontrarse en suelo urbano consolidado, para aprovechar las infraestructuras existentes y evitar el crecimiento inadecuado de las ciudades.

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 creación, en cada departamento, de un Fondo de Gestión Territorial, que posibilite la adquisición de suelo para la cartera de tierras, en confluencia con el uso de instrumentos de planificación (derecho de preferencia, entre otros).
- Avanzar en la coordinación de la planificación estratégica de dotación de suelo en función de la planificación departamental y las previsiones de los Planes Quinquenales de Vivienda.

TAREAS A DESARROLLAR

- Sistematizar los procedimientos y resultados de las carteras existentes.
- Construir 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 coordinación con la CiviS.
- Firmar convenios entre el Mvotma y los gobiernos departamentales para la implementación y fortalecimiento de carteras de tierras departamentales.



LÍNEA DE TRABAJO 16

INVENTARIO DE INMUEBLES PÚBLICOS

CONTEXTO

El inventario es un instrumento administrativo que debe contener la más completa información sobre los inmuebles de propiedad pública, cualquiera sea el organismo titular de estos.

OBJETIVOS

- Completar y sistematizar la información de los inmuebles de propiedad 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, ordenamiento territorial y desarrollo urbano.

TAREAS A DESARROLLAR

- Coordinar el accionar relativo al sistema de registro y su uso con el grupo creado por el artículo 5º del decreto 109/015 (del 13 de abril de 2015).
- Coordinar e intercambiar con los gobiernos departamentales la obtención de la información sobre la titularidad de los inmuebles y gestionar esta para su manejo responsable.



LÍNEA DE TRABAJO 17
**PARQUE PÚBLICO DE VIVIENDAS
 DE ALQUILER**

CONTEXTO

El parque público de viviendas de alquiler ha sido desarrollado ampliamente en distintos países. En el contexto nacional actual, esta modalidad se visualiza como una alternativa a la vivienda en propiedad que permita atender de manera adecuada a un sector de la demanda habitacional.

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 existentes, como producido por inversores privados en asociación con aquel, 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.

TAREAS A DESARROLLAR

- Sistematizar la 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.
- Desarrollar estudios de factibilidad que permitan evaluar los alcances de un programa y la pertinencia de disponer y gestionar un stock de viviendas de propiedad estatal, considerando los costos de ejecución, gestión y mantenimiento, entre otros.
- Realizar una experiencia piloto. Diseñar un programa de vivienda para alquiler para ser propuesto en el próximo Plan Quinquenal.



LÍNEA DE TRABAJO 18
**DERECHO DE SUPERFICIE
(ARTÍCULO 36 Y OTROS INSTRUMENTOS)**

CONTEXTO

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

Se encuentra previsto en el artículo 36 de la ley nº18.308, 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) y el 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.

Este mecanismo operaría, entre otros efectos, como un control de acciones especulativas y especialmente como freno a los potenciales procesos de expulsión de población por sectores de mayores ingresos a partir de la valorización al mantener la propiedad del suelo.

OBJETIVOS

- Estudiar en forma valorativa el uso del derecho de superficie para el desarrollo de las políticas de vivienda y hábitat.

TAREAS A DESARROLLAR

- Evaluar la actual aplicación del derecho de superficie.
- Analizar la experiencia nacional e internacional en la materia a fin de visualizar su mejor uso enfocado en la optimización del acceso al suelo urbano.



LÍNEA DE TRABAJO 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; promoviendo el uso mixto del suelo, la generación de bienes y servicios de calidad y desestimando el "monocultivo" de viviendas.

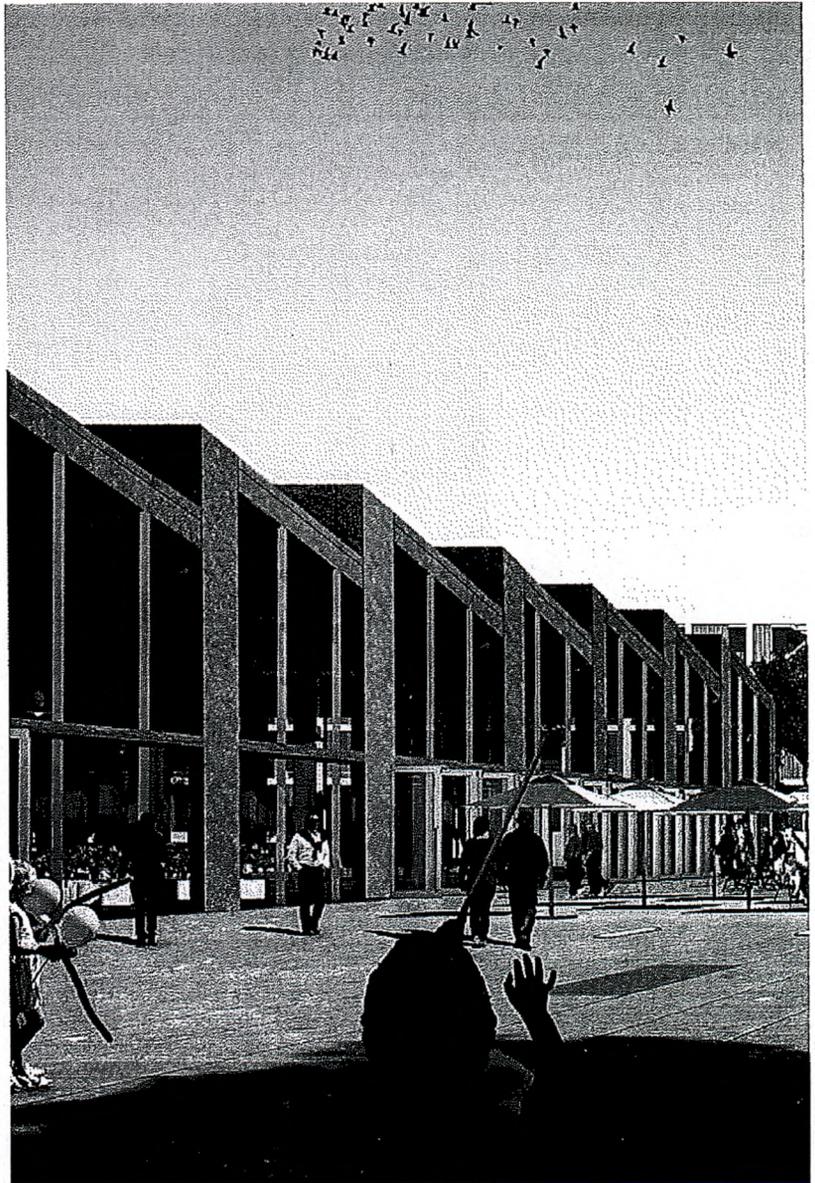
Se propone continuar y profundizar esta modalidad de actuación, con énfasis en la calidad de proyecto urbano-arquitectónico y fuerte impronta local, que incluya mixtura de usos y propicie el desarrollo sostenible del área, estimulando la apropiación social del espacio en respuesta a las necesidades y demandas de la población.

OBJETIVOS

- Promover proyectos urbano-habitacionales en suelo urbano consolidado vacante o subutilizado, mediante acciones coordinadas con los gobiernos departamentales y otros organismos estatales.
- Transformar estas áreas en ámbitos de cohesión urbana e integración social.
- Diseñar propuestas que desde las soluciones habitacionales potencien las preexistencias de su entorno, incluyendo espacios públicos calificados, inclusivos y democráticos.

TAREAS A DESARROLLAR

- Establecer procedimientos estandarizados para su desarrollo.
 - Prever recursos para su implementación.
- Las acciones representan una priorización dentro de la política pública. Para su implementación se cuenta, por tanto, con las capacidades institucionales y el acuerdo político.

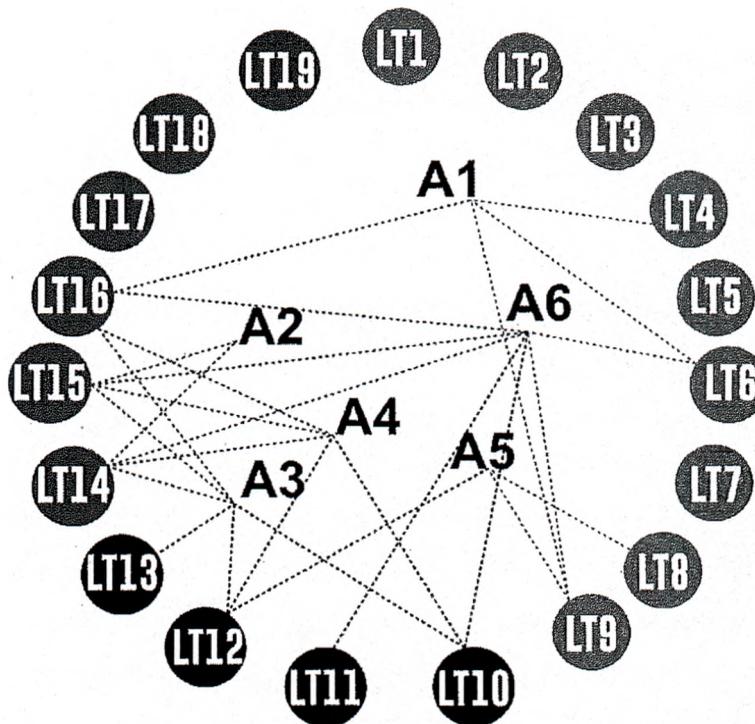


Proyecto premiado en el Concurso
Público Nacional de Ideas Arquitectónicas
y Urbanísticas para el predio de Ex-Paylana.



4 | ACCIONES A CORTO PLAZO (IMPLEMENTACIÓN)

Esquema
Acciones



Estas acciones ya se están desarrollando a partir de diversas iniciativas y oportunidades en el marco de la actual gestión en el Sistema Público de Vivienda. Su puesta en funcionamiento ha implicado avanzar en la concreción de las tareas mencionadas en una o más líneas de trabajo (presentadas en el capítulo precedente).

A continuación se reseñan las seis acciones a corto plazo que surgieron en el proceso de construcción de la Enasu, así como sus líneas de trabajo fundamentales.

ACCIÓN 1

IDENTIFICAR ÁREAS DE OPORTUNIDAD

El Mvotma, actuando en coordinación con los gobiernos departamentales, ha identificado áreas de oportunidad urbanística en las principales ciudades del país. Se entienden estas como fragmentos urbanos de diversas escalas que carecen de usos o se encuentran subutilizados en términos de la función social del suelo o las posibilidades establecidas por la normativa.

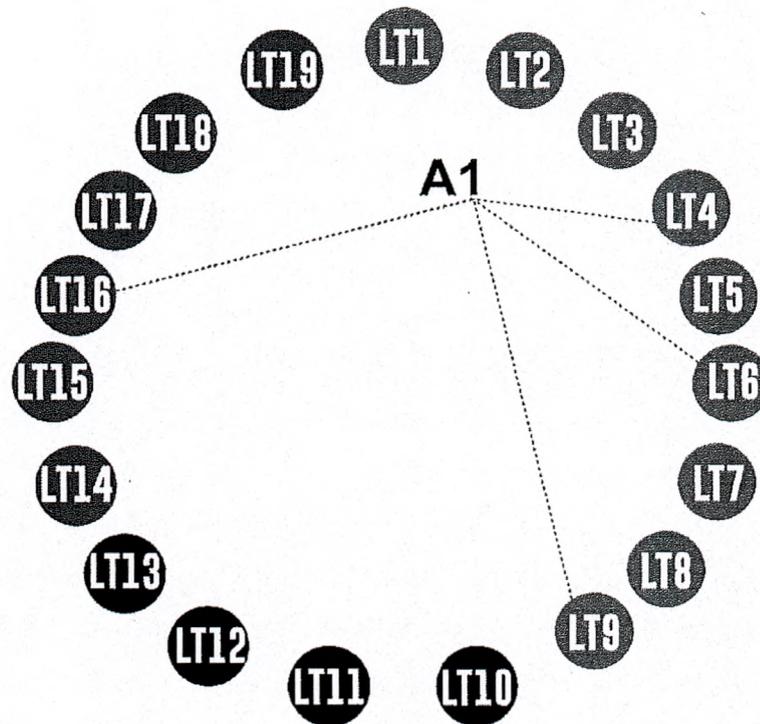
Se ha realizado un trabajo interinstitucional recabando la información territorial, catastral y registral disponible, sumado a los relevamientos de campo, a fin de alcanzar un listado consistente de áreas de oportunidad para el desarrollo urbano-habitacional.

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 o de consolidación urbana junto a los programas habitacionales) como 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, socioeconómicos y de género que hacen a la caracterización de la situación actual.

Esquema Acción 1

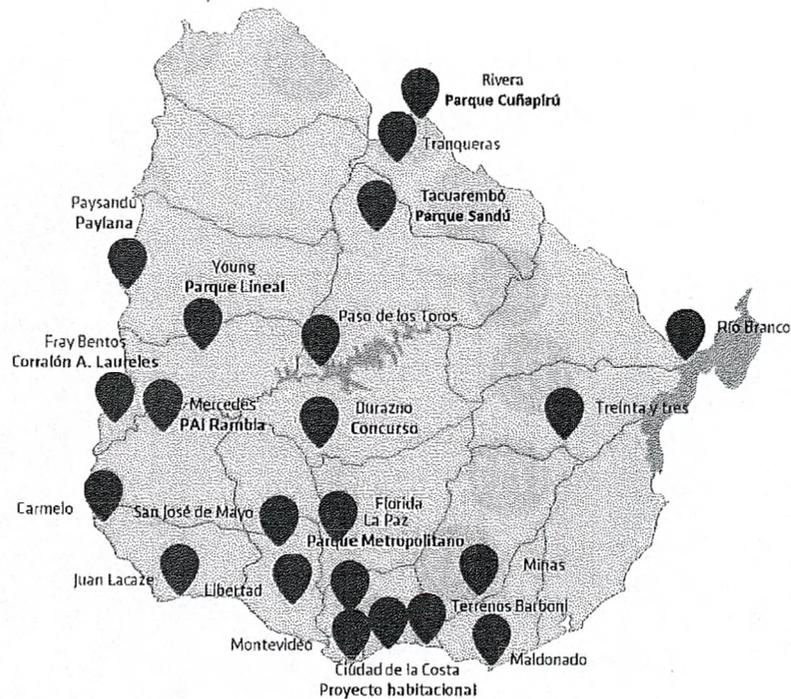


Se identifican como prioritarias aquellas ciudades en donde se ha verificado un incremento poblacional y la persistencia de déficit habitacional cuantitativo, donde a su vez se manifieste un mercado de trabajo estable a mediano plazo y actualmente en crecimiento, con población que puede cumplir con requerimientos 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, dotadas de infraestructura y servicios, que ofrecen la oportunidad de desplegar una serie

Plano de áreas preliminares



de herramientas de gestión territorial para la optimización del uso del suelo y para poder instituir 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 local o regional, entre otros. Estos son aspectos que posiblemente no fueron contemplados en los instrumentos de ordenamiento territorial, pero que tienen el suficiente impacto territorial como para iniciar un proceso de revisión de dichos IOT, o proponer áreas de oportunidad para la intervención y motivar la anticipación (como mejor práctica de la planificación).

ACCIÓN 2
MEJORAR EL USO DEL SUELO EN LA PROMOCIÓN
PÚBLICA DE VIVIENDA

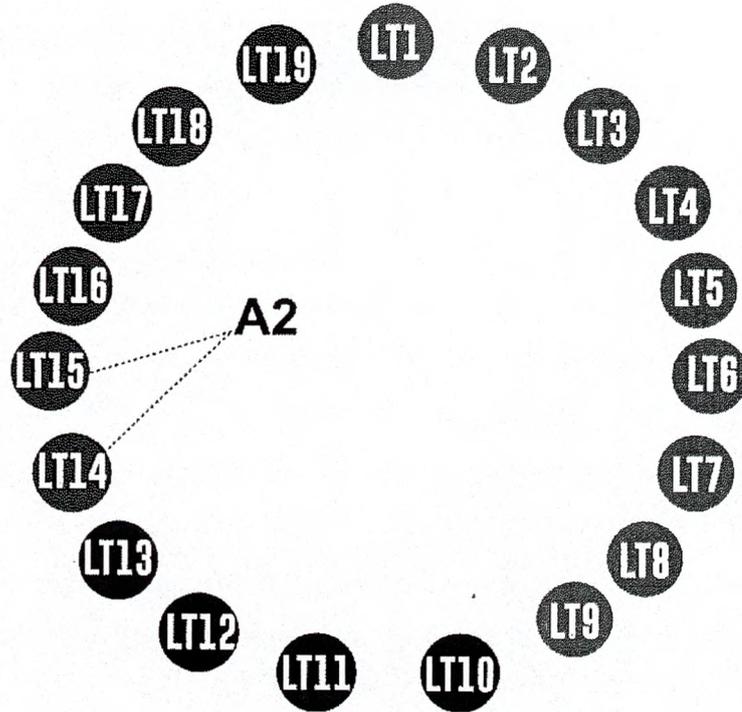
Esta acción fomenta la optimización del uso del suelo urbano servido y consolidado en la promoción pública de viviendas, a fin de maximizar su potencial de utilización.

Se buscaron cambios en los diferentes procesos para lograr la intensificación y densificación del suelo destinado a iniciativas urbano-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 un ajuste de los criterios de valoración de los proyectos arquitectónicos, adecuando las condiciones de los llamados.

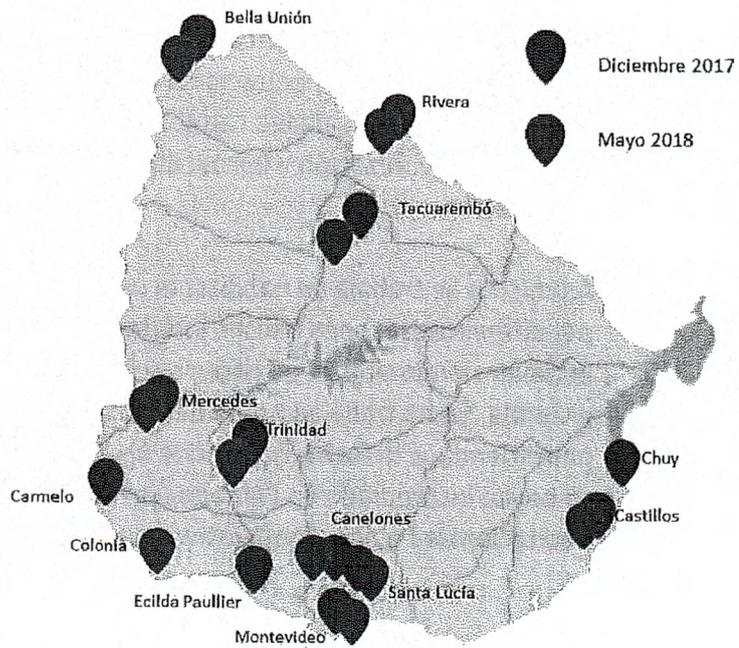
Otra vía de implementación es la realización de convenios con gobiernos departamentales y otros organismos para complementar el uso habitacional con servicios educativos, de salud, actividades comunitarias y demás, que surjan de la localización y las necesidades y demandas de la población.

Asimismo se trabaja en habilitar el uso de inmuebles que por diferentes razones físicas, jurídicas o normativas no estaban siendo utilizados para programas públicos de vivienda. Se ha trabajado para destrabar estas situaciones permitiendo, a la fecha, que varios de estos inmuebles ya se hayan incorporado en llamados para nuevos conjuntos habitacionales o para cooperativas de vivienda.

Esquema Acción 2



Mapa de llamados a cooperativas sin terreno



ACCIÓN 3
IMPLEMENTAR PROYECTOS
URBANO-HABITACIONALES

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

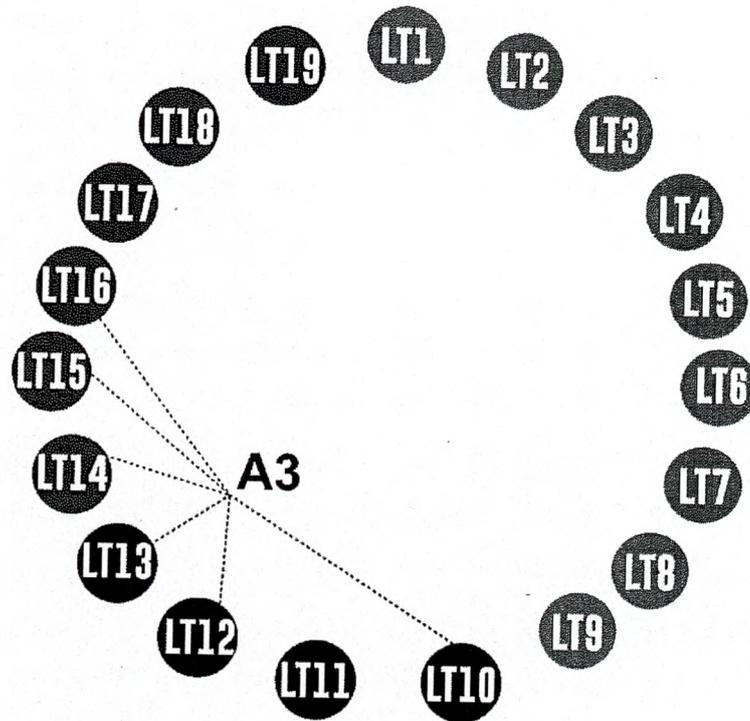
Con estos proyectos se busca lograr procesos de revitalización urbana mediante la recuperación de predios subutilizados o abandonados que se encuentran en áreas consolidadas, con una visión estratégica a corto, mediano y largo plazo.

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 siete proyectos ubicados en varias ciudades del país. Los casos de la antigua industria textil Paylana, en 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 acompaña a la Intendencia de Montevideo en el proceso de planificación para la transformación del área del Mercado Modelo.

Esquema Acción 3



Mapa de proyectos urbano-habitacionales



ACCIÓN 4

REUTILIZAR INMUEBLES URBANOS VACÍOS Y DEGRADADOS

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 o baldíos.

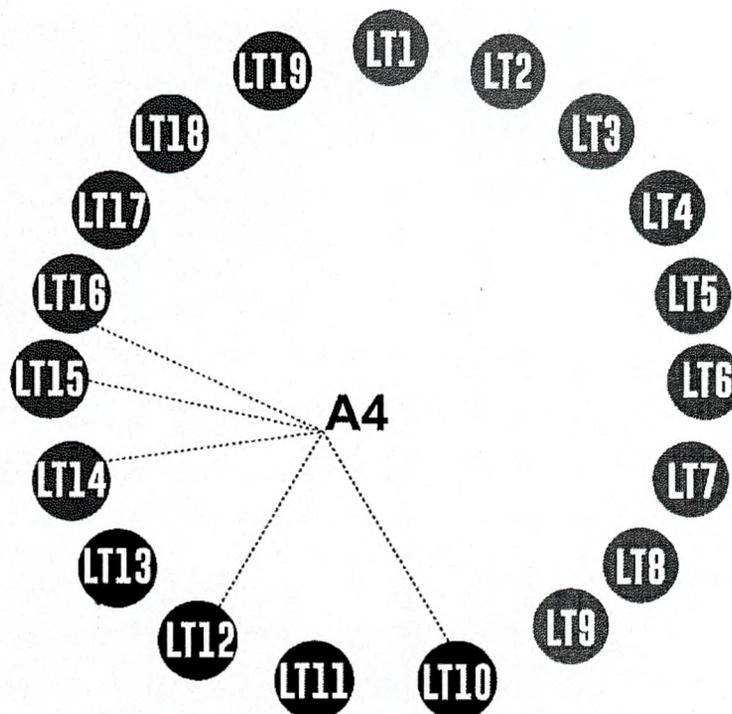
Por otro lado, con fecha 28 de diciembre de 2017, el Poder Ejecutivo remitió al Parlamento un proyecto de ley denominado “Inmuebles urbanos vacíos y degradados”, a través del cual se promueve la rehabilitación de edificaciones situadas en áreas urbanas consolidadas (con todos los servicios) que se encuentran vacías y degradadas.

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

El proyecto de ley reconoce 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, recurriendo 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.

Esquema Acción 4



También el proyecto de ley brinda un mecanismo para la adquisición de inmuebles por parte del Mvotma o la ANV a través del derecho de preferencia que se les otorga a dichos organismos, que podrán adquirir en las condiciones de la oferta del mejor postor.

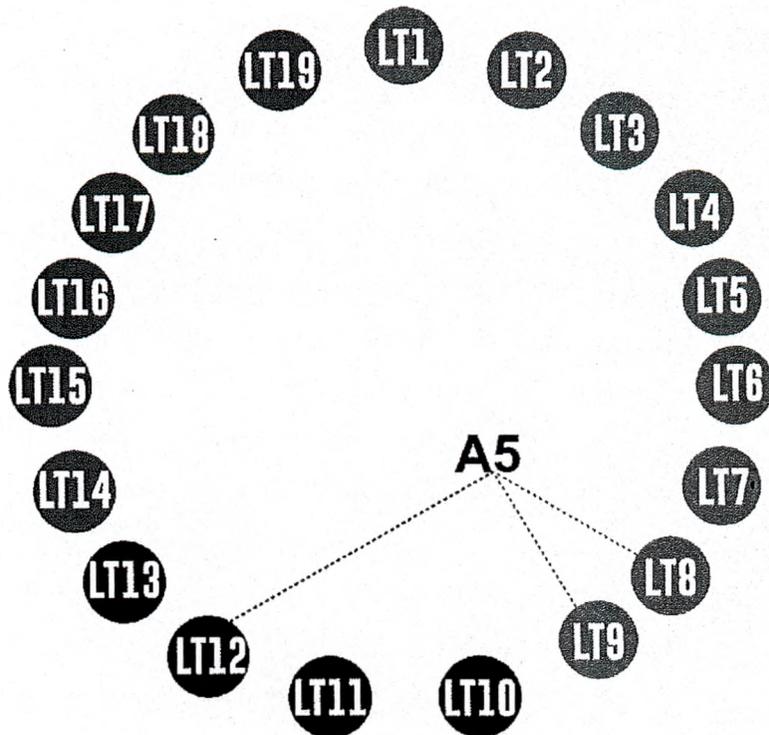
Simultáneamente, el Mvotma se encuentra desarrollando un programa piloto para la recuperación de inmuebles abandonados de propiedad pública, para su rehabilitación y reformulación para vivienda pública en modalidad de alquiler asequible.

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

Esta acción, que ya se está preparando, promueve convenios con los gobiernos departamentales para la implementación de un paquete de instrumentos normativos y fiscales coordinados que permitan el acceso público al suelo y que susciten un mejor aprovechamiento urbano y habitacional.

Se trata de activar un conjunto de herramientas de gestión que logren incentivar el mejor 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, etcétera) a nivel departamental

Esquema Acción 5



y generar efectos dinamizadores que propicien la actuación por iniciativa pública, privada o de concertación sobre esos inmuebles.

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

A su vez, en coordinación con la OPP y los gobiernos departamentales, 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.

Actualmente se está trabajando con 11 gobiernos departamentales. El objetivo es concretar convenios con las 19 intendencias para avanzar en esta acción.

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



ACCIÓN 6
FORTALECER EL ROL DE LAS CARTERAS
DE INMUEBLES - DERECHO DE PREFERENCIA
PARA LA ADQUISICIÓN DE SUELO URBANO
Y FONDO DE GESTIÓN URBANA

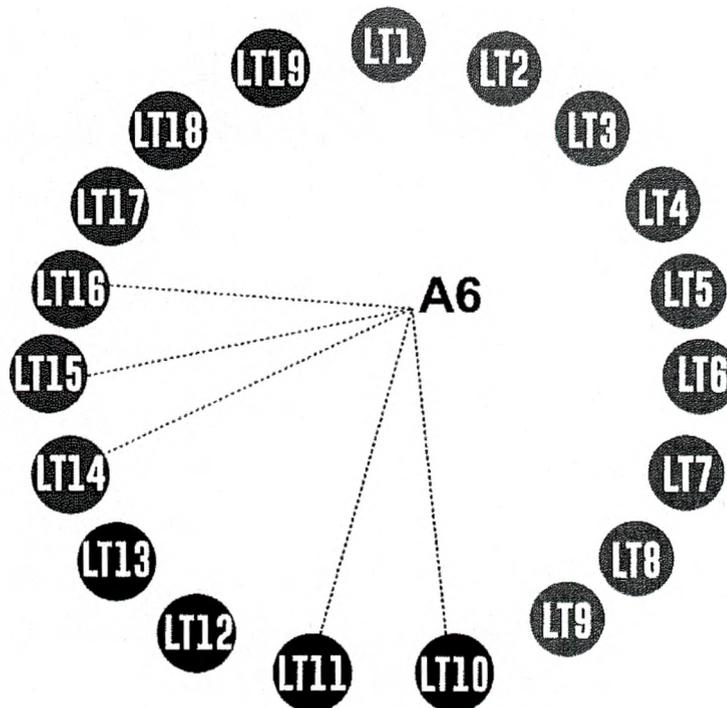
Se fortalecerá la Civis, asignándole un rol más proactivo a la gestión del suelo en clave de planificación. A efectos de consolidar su carácter nacional, se entiende necesario profundizar el vínculo y la coordinación con los distintos organismos del Estado y los gobiernos departamentales, así como optimizar 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 mediante los instrumentos de ordenamiento territorial.

Actualmente se impulsa la sistematización y georreferenciación de la información de la Civis para optimizar su capacidad de gestión y de planificación. Al mismo tiempo, se busca la mejor coordinación con la cartera de tierras de los gobiernos departamentales, compatibilizando los sistemas de información.

A fin de consolidar las carteras de tierras departamentales y el fortalecimiento de sus capacidades de gestión, se ha promovido la implementación de los instrumentos establecidos en la ley n.º 18.308.

Se concretarán varios acuerdos con los gobiernos departamentales para avanzar en la creación de la cartera de tierras, la reglamentación del derecho de preferencia del gobierno departamental ante enajenaciones de inmuebles ubicados en áreas de especial interés para el desarrollo urbano y la implementación del Fondo de Gestión Urbana departamental previstos en la legislación vigente.

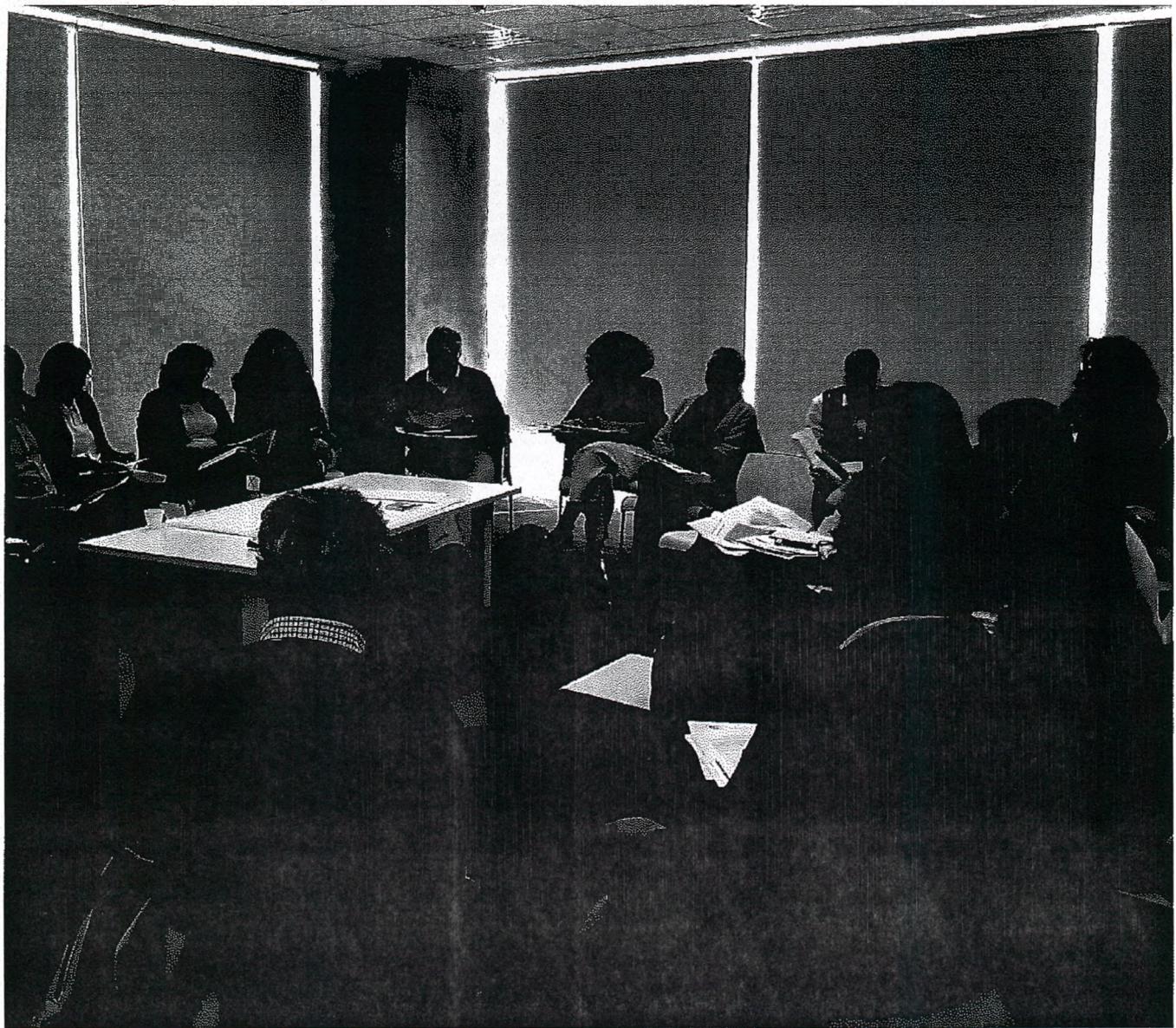
Esquema Acción 6



Complementariamente, se ha puesto a consideración del Poder Legislativo, en el marco de la Rendición de Cuentas, una propuesta de modificación del artículo 66 de la LOTDS que busca vincular el interés de los gobiernos departamentales, 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.

ESTRATEGIA NACIONAL DE ACCESO AL SUELO URBANO

Vivir la ciudad, un derecho de todos



ANEXO

ELABORACIÓN DE LA ESTRATEGIA

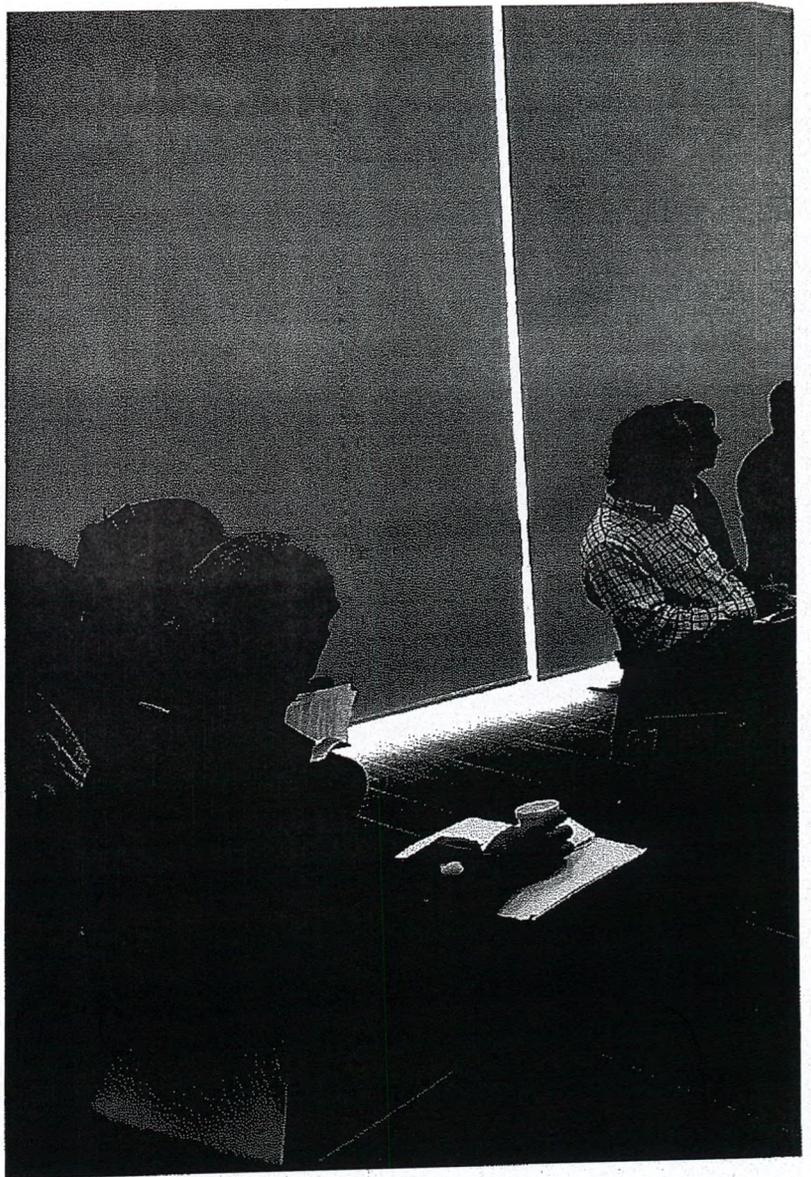
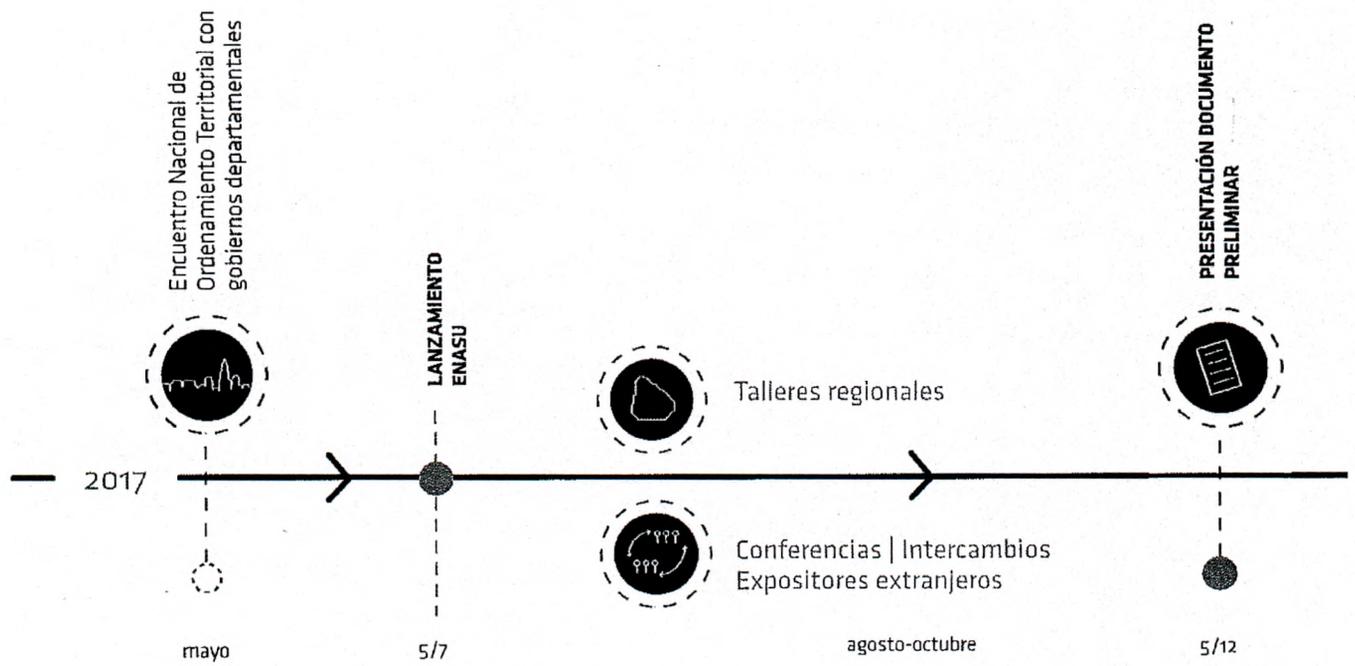
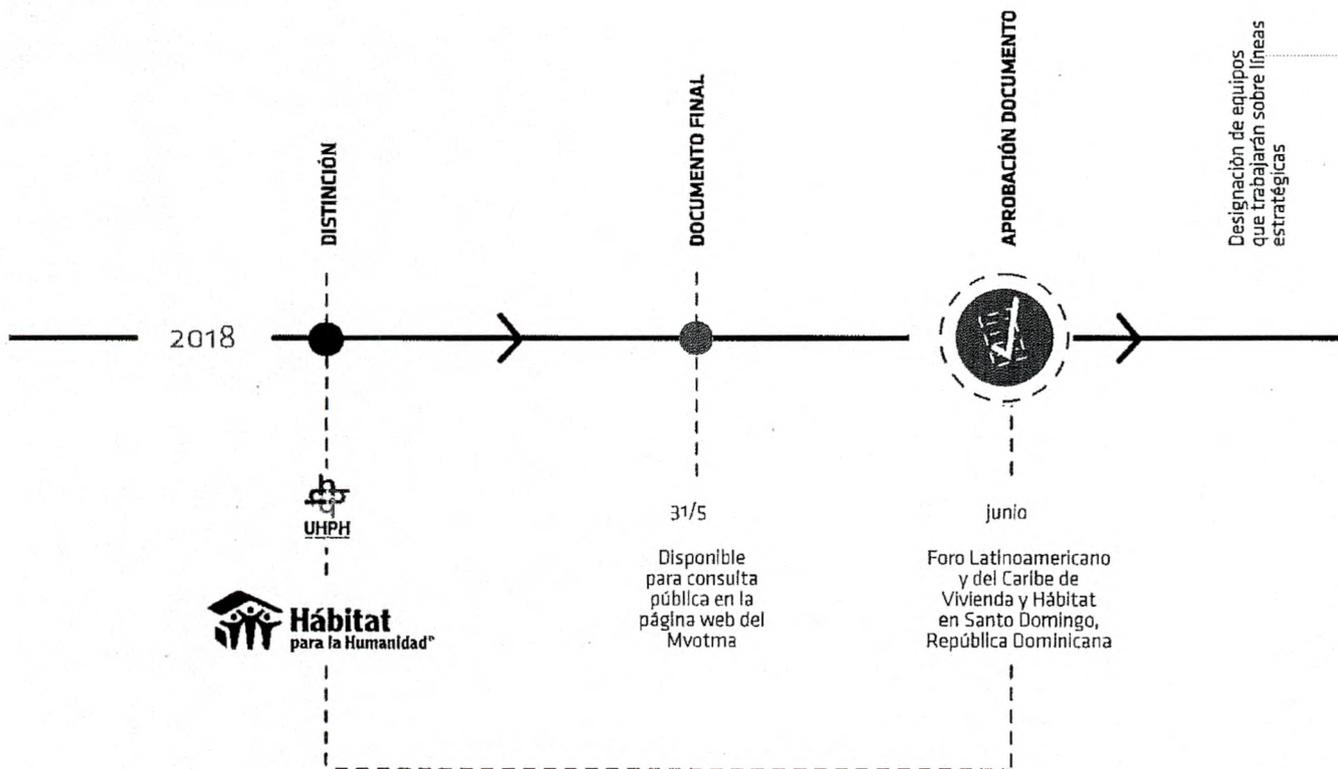


Foto: Taller regional Montevideo, Comunicación DInot-Mvotma

Línea de tiempo
proceso de elaboración





MEMORIA DE PARTICIPACIÓN EN EL DESARROLLO DE LA ENASU

En la fase inicial del proceso se conformó un equipo de trabajo integrado por técnicos de Dinot, Dinavi y ANV. De dicho equipo surge el primer documento de trabajo, en el que 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 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 (ENOT)

11 de mayo de 2017

Los ENOT 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 n.º 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 del Mvotma como las de otras instituciones nacionales y departamentales.



Foto: Encuentro Nacional de Ordenamiento Territorial, Comunicación Dinot-Mvotma

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, Dirección Nacional de Aguas (Dinagua), Dirección Nacional de Medio Ambiente (Dinama), ANV, Mevir

02
TALLERES REGIONALES
PAYSANDÚ Y TACUAREMBÓ

10 y 17 de agosto de 2017

Los talleres 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 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 de 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, Salto
- Oficina de Planeamiento y Presupuesto
- Mvotma: Dinot, Dinavi, Dinagua, Dinama, ANV, Mevir

Participantes de Tacuarembó, 11 de agosto de 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, Mevir

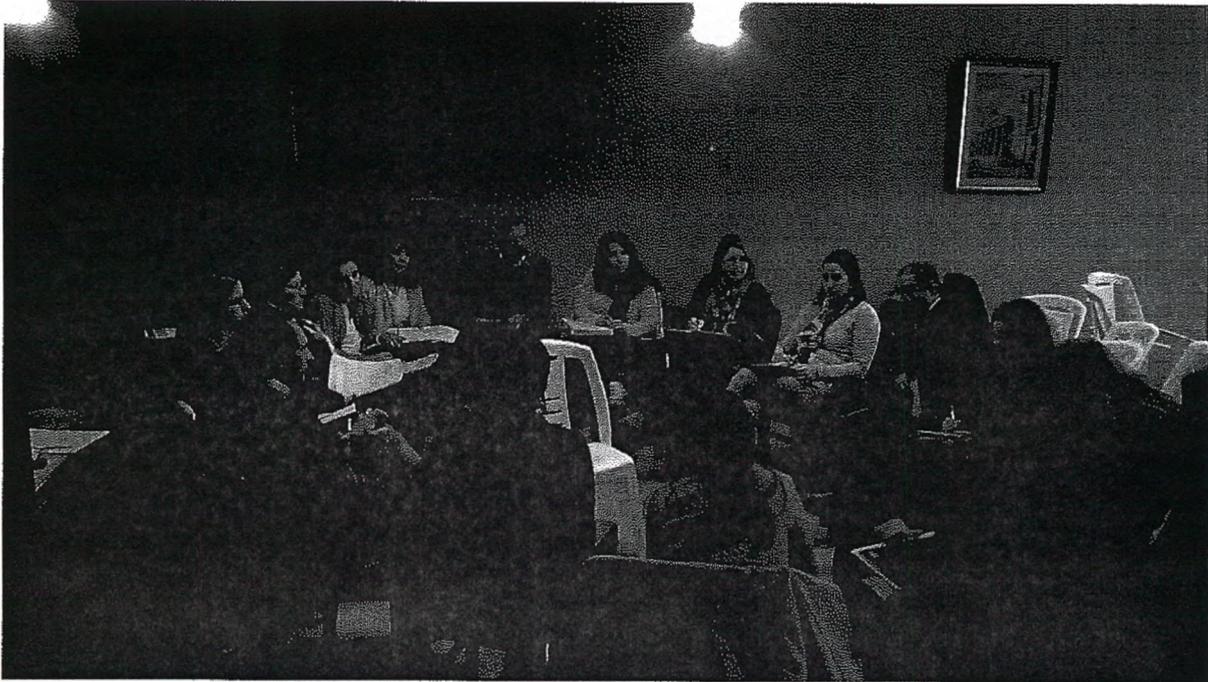


Foto: Taller regional Paysandú, Comunicación Dinot-Mvotma

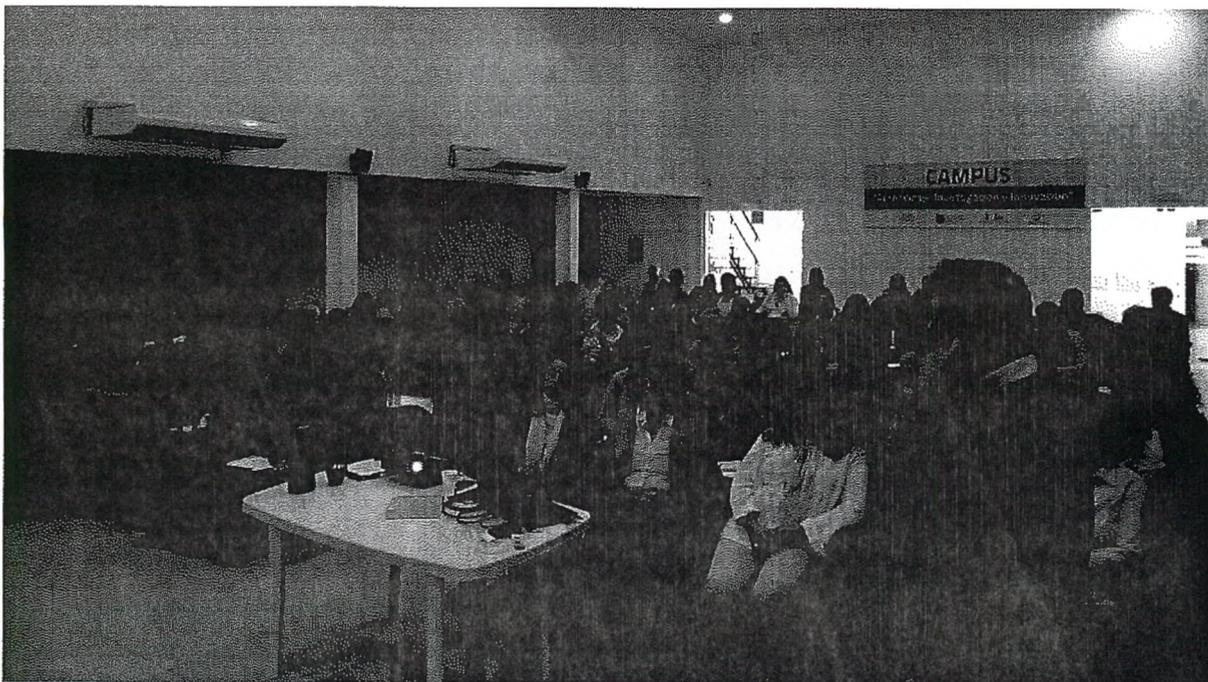
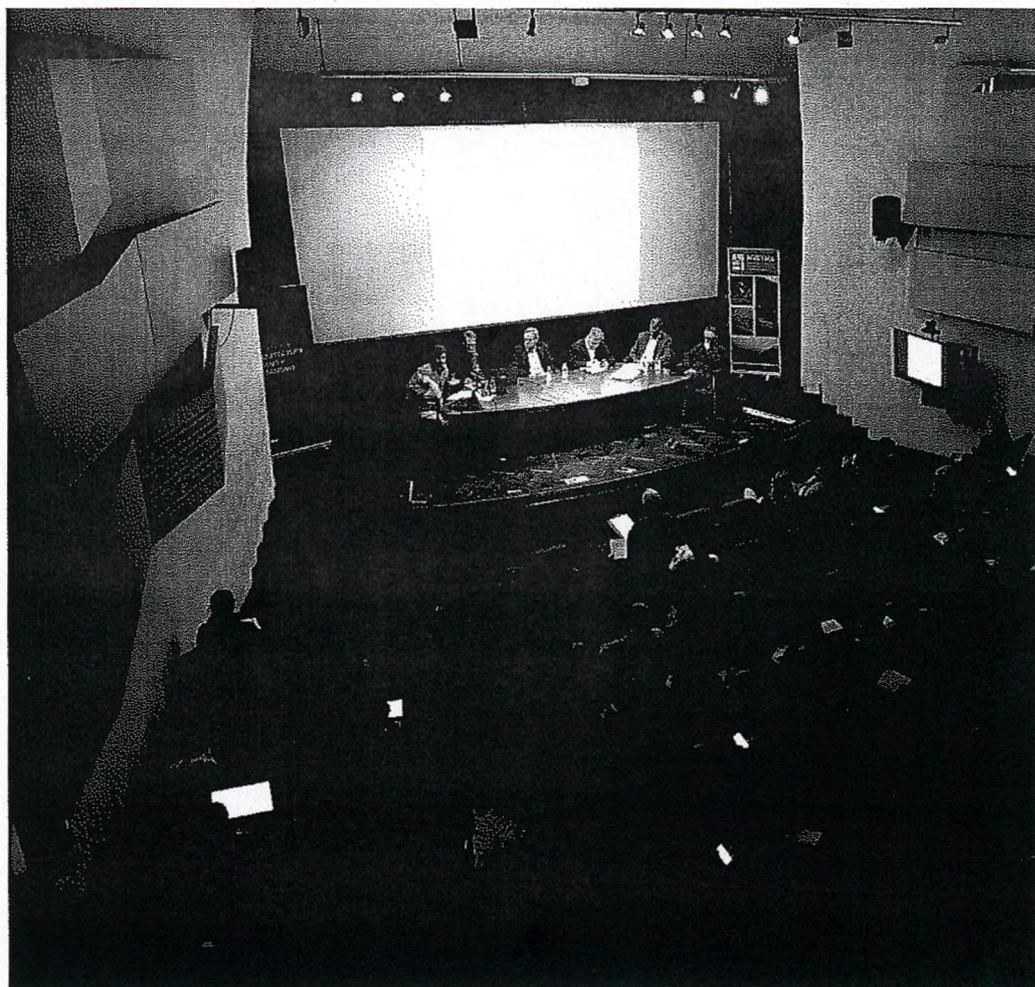


Foto: Taller regional Tacuarembó, Comunicación Dinot-Mvotma



03 JORNADAS CON EXPERTOS INTERNACIONALES

Montevideo, 25-27 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, en las que 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 gobiernos departamentales. Los temas abordados fueron un aporte relevante para la reflexión colectiva y la reformulación de diversos aspectos de la estrategia.



Foto: Conferencia "Experiencias internacionales sobre acceso al suelo", Comunicación Dinot-Mvotma

Expertos invitados:

- Lic. en Derecho Javier Burón
Gerente de Vivienda, Ayuntamiento de Barcelona.
Magíster en Asesoría Fiscal y Administración, exdirector de Planificación y Procesos Operativos del Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales del Gobierno Vasco.
- Arq. Carlos Morales
Experto *senior* en estudios de suelo urbanos del IHS, Universidad Erasmo de Róterdam.
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 Policy.
- Arq. Joao Sette Whitaker
Exsecretario 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 de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de San Pablo, Brasil.



Foto: Taller regional Montevideo, Comunicación Dínot-Mvotma

04 TALLER REGIONAL MONTEVIDEO

25 de octubre de 2017

El cuarto 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 de Ingeniería (Agrimensura)
- Mvotma: Dínot, Dinavi, Dinagua, Dinama, ANV, Mevir.

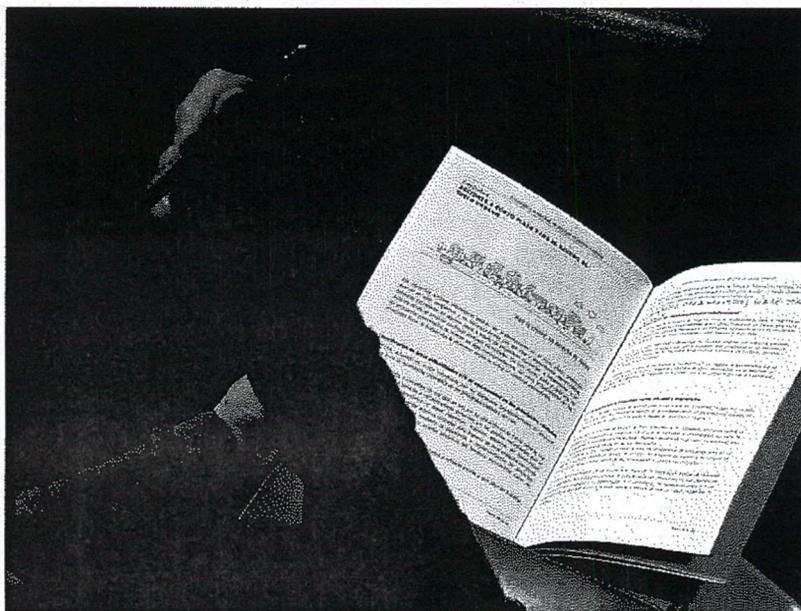


Foto: Presentación documento preliminar, Comunicación Dinot-Mvotma

05 PRESENTACIÓN DEL DOCUMENTO PRELIMINAR

6 de diciembre de 2017

Se convocó a los representantes de Coavi y Coaot 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 (www.mvotma.gub.uy/enasu) habilitado permitió y permitirá la construcción de un espacio para la participación activa de todos aquellos que desearon realizar consultas y aportes. En este se publicaron los diversos documentos de avance de la construcción de la estrategia, permitiendo que estos fueran de libre acceso y participación.