**Consulta de la IDM a SAU sobre el**

**PLAN SECTORIAL SUVI**

**Agosto 2020**

**1 ¿Qué relación tiene su profesión/gremio con la producción o uso del suelo urbano habitacional?**

Profesión: El arquitecto es un profesional clave en la gestión territorial y particularmente en la gestión urbano-habitacional.

Gremio: La Sociedad de Arquitectos del Uruguay (SAU) ha tenido, a lo largo de más de un siglo, un papel destacado en la promoción de estrategias de gestión urbano-habitacional.

**2. Desde ese punto de vista, ¿qué dificultades encuentra su profesión en los procesos de producción del hábitat referidas al acceso al suelo para vivienda en Montevideo?**

Nuestra profesión abarca la actividad privada y la pública, por la diversidad de modalidades y escalas de actuación el uso del suelo es factor determinante en nuestro desempeño. En ambos campos de actuación el principal proveedor de suelo es el mercado, en tanto las carteras públicas de tierras son escasas o presentan dificultades diversas para su utilización en programas de interés general

En ese sentido un inventario único del recurso suelo estatal sería un facilitador para el desarrollo y coordinación de dichos programas y por ende de nuestra profesión.

**EL SUELO DE PROPIEDAD DEPARTAMENTAL en MONTEVIDEO.**

Creada en 1991, la Cartera de Tierras de la IM, lleva adjudicadas más de 400 hectáreas para la construcción de viviendas. (<https://montevideo.gub.uy/institucional/noticias/25-anos-de-la-cartera-de-tierras-para-vivienda>).

 Actualmente cuenta con un centenar de predios, la mayoría ya adjudicados a cooperativas y otros reservados para realojos.

Las intendencias que gestionan carteras de tierras acceden a éstas en el mercado de suelo (mercado inmobiliario), ya sea mediante licitaciones, expropiaciones (debiera fomentarse la forma de agilizar la toma urgente) u otros mecanismos como la “dación en pago” (Art 1490 del código civil).

En general, la adjudicación de suelo por las intendencias es para cooperativas u operaciones de realojo (en su casi totalidad mediante convenios con el MVOTMA en el marco del Plan Nacional de Relocalizaciones)

 **EL MERCADO / PROPIEDAD PRIVADA Y PROPIEDAD FISCAL .**

Las características principales de nuestro mercado de suelo (que se basa en las expectativas de los agentes), suponen altos valores relativos de comercialización y dificultan el acceso. Entre las condiciones que pueden indicarse, que condicionan los valores para la adquisición pueden citarse: la retención especulativa (de suelos e inmuebles en general, de propiedad privada y fiscales del Estado), la baja imposición no estratégica y la relativa facilidad para la expansión de la oferta informal, sumado a la falta transparencia del mercado.

**Resumen de las principales dificultades para acceso al suelo urbano**:

--Precio alto relacionado con ubicación (existencia de infraestructura, servicios de red, servicios sociales etc.)

--Precio relacionado con monto disponible a invertir ya que en caso de financiamiento público existen topes infranqueables para tierra e infraestructura.

--Loteamiento inadecuado (muy pequeños en general) para conjuntos de vivienda de densidad media y baja

Reserva de suelo especulativa de parte de inversores desarrolladores

Problemas de alcance y acceso a redes de transporte público en zonas con servicios.

Coordinación deficitaria de las políticas públicas de suelo entre los organismos del Estado.

*(cada uno de estos ítems puede tener un mayor desarrollo que no corresponde al alcance general de este documento)*

**3. A su entender, ¿qué normativas son las que facilitan/dificultan el acceso al suelo urbano para vivienda?**

**Normas que entendemos facilitan:**

**I. Ley de Vivienda del 68**

Para enmarcar la política habitacional en su relación con lo territorial, se recomienda retomar en el próximo PLAN DE VIVIENDA la declaratoria de INTERES GENERAL contenido en su art. 3.

*“Declárase de* ***interés general*** *el establecimiento de una política planificada de vivienda, integrada en los planes de desarrollo económico y social, tendiente a atender las necesidades de vivienda en todo el país, que preste preferente atención a los grupos de escasos recursos y evite generar categorías sociales o áreas geográficas privilegiadas“.*

*(art. 3)*

**II. Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible.**

**Se trata de un marco regulador y dispositivo legal para la actuación territorial, del cual nos interesa destacar, sin perjuicio de otros:**

1. **La declaratoria de interés general para todas sus disposiciones, contenida en el art.2 provee la vía para la universalización del acceso al suelo departamental,**

Dicha declaratoria implica la restricción al libre ejercicio de la propiedad privada respecto a lo cual se innovó fuertemente, en particular, respecto a deberes generales relativos a la propiedad inmueble; coordinación entre las estrategias habitacionales y de suelo; reserva de suelo para vivienda de interés social; expropiación por incumplimiento de deberes territoriales; prescripción adquisitiva; derecho de preferencia; operaciones territoriales concertadas; cartera de tierras.

1. **La promoción de la participación ciudadana como principio rector, clave para contribuir desde la planificación a la gobernabilidad democrática del territorio. (art 5.d)**

De este modo la ciudadanía queda facultada para asumir roles de impulso y soporte en los procesos legales de elaboración, implementación, seguimiento, evaluación y revisión de los instrumentos de ordenamiento territorial incluido el derecho de demanda ante sede judicial, además de establecerse instancias de consulta pautadas según el tipo de instrumento utilizado

**Como complemento insoslayable,** la promulgación de la **Ley 19272 de Descentralización Política y Participación Ciudadana**, reorganiza y revitaliza la administración local en el país, hecho éste que ayuda a potenciar la participación ciudadana en los procesos de ordenamiento territorial.

Ante el desafío planteado, de contribuir a la universalización planificada del acceso al suelo urbano, ambas disposiciones legales ayudan a promover y encauzar la participación ciudadana a nivel departamental y local (municipios).

**La operativa eficiente de estos principios en la reglamentación departamental es tarea a desarrollar y en ese sentido el PLAN sectorial SUVI puede proveer pautas hacia sus objetivos específicos.**

Asumimos que la actual etapa emprendida de amplia y diversa consulta a las instituciones y organizaciones que nos hicieron conocer, va en la dirección del reconocimiento del crucial papel que la participación ciudadana debería jugar durante todo el proceso planificador emprendido de significativa importancia, en especial para los sectores residentes de menores recursos y/o vulnerables por la extrema complejidad que el abordaje de su problemática implica.

Más adelante en la oportunidad de responder a las demás interrogantes planteadas, retomamos la temática de la participación sugiriendo en concreto figuras de implementación

**III. Ley 19525, Directrices Nacionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (2017)**

La misma plantea herramientas y definiciones que completan disposiciones de la LOTDS respecto a la temática que nos ocupa sobre: objetivos estratégicos como el fomento del desarrollo de los equipamientos, servicios y infraestructura, ordenando su localización *de* modo de favorecer la integración en el territorio, garantizar el servicio universal y la equidad de acceso*;* la heterogeneidad residencial y densificación de centralidades; las zonas con infraestructura vacante; la consolidación urbana.

**IV. otros instrumentos**

**Se enuncian a cuenta de mayor desarrollo, otros facilitadores normativos con diverso grado de avance reglamentario a nivel departamental.**

* impuesto a los baldíos (Constitución de la República, art. 297),
* impuesto a la edificación inapropiada (Constitución de la República, art. 297)
* Derecho de preferencia: LOT (Art 66), que en la Ley 19670, Art 211 dispone: “*Autorízase al Inciso 14 Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, a transferir los fondos presupuestales que soliciten los Gobiernos Departamentales a efectos de ejercer el derecho de preferencia previsto en el artículo 66 de la Ley N° 18.308, de 18 de junio de 2008”.*
* Derecho de superficie
* Si bien no es competencia del PLAN SUVI, se propone explorar la posibilidad de que la ANV pudiera transformarse en una agencia de suelo . Esto refiere a que administre y gestione la cartera pública del estado.

**Normas (o factores?) que entendemos dificultan:**

 • La permanente generación de expectativas de los agentes por la “elasticidad” de las normas, particularmente por el otorgamiento de excepciones (muchas veces contradictorias con el modelo urbano vigente, explícito o implícito), sin que existan reglas transparentes para estas decisiones. Esto se debe a la filosofía con que se elaboró el POT, la “elasticidad” es parte muy importante de esa filosofía. La planificación estable no es componente determinante en el citado Plan, sin embargo es necesario generar un clima en que los agentes “crean” en la estabilidad de la planificación, entre otras razones, para evitar la retención especulativa.

* La falta de una implementación de una política activa de imposición inmobiliaria al servicio del ordenamiento territorial.
* El aumento máximo de volumen edificado en reciclajes hasta 15 %. Este tope en su momento fue para preservar el carácter de tramo homogéneo en zona patrimonial por lo que debería mantenerse cuando se justifique, en aplicación de los mecanismos de los planes especiales existentes para áreas patrimoniales, pero no debería aplicarse el 15% en toda la ciudad.
* La escasa visibilidad y/o accesibilidad a espacios de gestión transversales tipo gabinete técnico departamental para tratar la normativa y/o implementar procesos virtuosos de gestión para las iniciativas de actuación concertadas entre los ámbitos público-público y público-privados en materia de suelo y hábitat
* Las debilidades en el apoyo sistematizado a los ámbitos locales /vecinales para aportar a los temas de producción de vivienda.

**4. ¿Qué aportes le parece a Ud. que un plan o política sobre suelo urbano podría hacer para facilitar el acceso de las familias al suelo urbanizado?**

Al respecto, pensamos imprescindible distinguir entre la aplicación de **estrategias físico-espaciales** -propias de la disciplina urbanística en estricto sensu-, y de **estrategias socio-económicas territorializadas** (esto es: no genéricas sino con referencia espacial).

**I. Estrategias físico-espaciales:**

**1. Cartera de Tierras e Inmuebles de la Intendencia y la CIVIS del MVOTMA (a partir del 2007) promoviendo el desarrollo del cooperativismo de vivienda como lógica de des mercantilización del suelo**

**Vivienda de interés social**

En más de 25 años, lo ejecutado por la Cartera de Tierras de la IM ha sido la adjudicación al movimiento cooperativo de 210 predios mientras que a través de la CIVIS de los 40 predios asignados hasta el 2017, 22 han sido en Montevideo a valor de tasación de catastro. *De esta manera las carteras como herramientas de la política de suelos, se transforman en claves para viabilizar políticas urbanas (Moreno)* […] en relación a la vivienda de interés social.

**Vivienda promovida**

Constituye otra modalidad de este tipo de estrategias, la promoción de localización de viviendas promovidas en el territorio urbano, fruto de la cooperación de la IM con el MVOTMA y la ANV resultado del establecimiento de “Áreas de aplicación de la **Ley Nº 18795 de Promoción de la Vivienda de Interés Social (2011), actualmente Ley de Viviendas Promovidas**, en el departamento de Montevideo”.

En el marco de lo anterior, cabe mencionar lo establecido por el Decreto Nº 32.826 de marzo de 2009 (Artículos D.506.11 y siguientes del Digesto Departamental), en cuanto a la reducción de un tributo (impuesto de contribución inmobiliaria) otorgando exoneración por cuatro años, para estimular la construcción de vivienda de interés social en las áreas de promoción.

Sin embargo es necesario reconocer cuáles han sido alguna de sus incidencias.

 **En el plano del acceso a la vivienda**, los quintiles 2º y 3º de supuestos destinatarios finales lejos están de acceder sin subsidios complementarios del Ministerio con lo que resulta un producto de alto coste que por lo mismo, contribuye a la fragmentación territorial y ausencia de integración social ya que mayoritariamente los habitantes resultan ser del 4º y 5º quintil exclusivamente. En los hechos se han favorecido a los agentes intervenientes en la operativa (desarrolladores, propietarios de suelo, empresarios y también los trabajadores directa e indirectamente vinculados a la industria de la construcción) **pero no a la totalidad de la población destinataria que justificaba estas normativas.** (Ver artículos Producidos sobre la Ley VIS por comisión de vivienda de SAU en “Vivienda Popular Nº 29” y Boletin SAU Noviembre 2017.

**En esta materia, puede concluirse que la normativa que ha tenido buen resultado son los planes del Barrio Sur, Plan Goes, a través de asociaciones con el movimiento cooperativo, Barrio Zitarrosa, etc.**

Alvaro Moreno *en su investigación “El cooperativismo de vivienda en la construcción de ciudad” se pregunta: ¿la ley 18795 hace ciudad?; ¿sus efectos fomentan posibles procesos de gentrificación?; ¿realmente cumple con su objetivo de brindar solución al problema de vivienda o predomina como medida de impulso al mercado?* … *las carteras como herramientas de la política de suelos, se transforman en claves para viabilizar políticas urbanas.*

**2. Decreto Nº 34.020 de enero de 2012 y sus modificativos (Artículo D.223.244.2 del Digesto Departamental)**, es un buen ejemplo de una estrategia normativa, en este caso de un parámetro urbanístico (la altura, otorgando una mayor), con el objeto de estimular la densificaciónhabitacional con vivienda de interés social en estructuradores urbanos.

**II. Estrategias socio-económicas territorializadas :**

Asumiendo que la principal herramienta es **la gestión**, es conveniente sostener prácticas territorialmente descentralizadas, claramente proactivas, es decir: saliendo a buscar y armar las oportunidades, no esperando a que sean los posibles actores que se decidan y vengan a “la ventanilla”.

Debe tenerse presente quiénes son los posibles actores de estos procesos. En principio, no son los simples vecinos o las familias, sino que el actor clave, en una primera instancia, son personas (físicas o jurídicas) con capacidad de encarar un emprendimiento de desarrollo habitacional. Obviamente que las diferentes capacidades y recursos implicarán diferentes escalas de emprendimiento.

El objeto principal de la instancia de gestión a implementar, será la de vincular a los desarrolladores interesados con los otros posibles actores que puedan aportar las facilitaciones necesarias para el proceso: inmuebles, financiación, etc.

La IM en tanto impulsora y responsable de la facilitación de estos proyectos, considerando que “los simples vecinos” son el objeto de su gestión, debe mantener y profundizar su aporte y participación, tanto en el proceso de gestión y producción como en su real capacidad económica para lograr permanencia y habitabilidad sostenible en el territorio.

El proceso cooperativo como movimiento organizado ha demostrado que es un actor imprescindible con capacidad de encarar emprendimiento de desarrollo habitacional.

**5. ¿Cuáles serían los aportes que podría hacer al Plan SUVI en tanto Plan Sectorial?**

**Además de los que es posible extraer de lo expuesto, se resume:**

 • Efectivizar el cumplimiento de decretos, leyes y normativas que le competen.

 • Ampliación de cartera de tierras por múltiples vías: compra, expropiación, dación en pago. Destinar recursos genuinos para compra en el mercado y ejercer efectivamente el derecho de preferencia.

 • Aumentar presión impositiva sobre predios baldíos, o construidos pero sin uso por un periodo a determinar, o con edificación inapropiada, de acuerdo a la ley.

 • Desarrollar coordinadamente con otras instituciones y poderes del Estado una norma actualizada sobre derecho de superficie para vivienda en tierra privada y pública por un tiempo suficiente que posibilite la inversión.

 • Para intervenciones sobre construcciones existentes flexibilizar normativa siempre que se preserve la habitabilidad adecuada, particularmente en cuanto a la posibilidad de incrementar el volumen edificado.

 • Propender a una más alta transparencia del retorno para IM del Mayor aprovechamiento y Valorización por obras, y que un porcentaje del mismo que se destine a tierras y viviendas.

 • La elaboración de una definición precisa por parte de la IM de **“vivienda de interés social”** es necesaria para la aplicación de Planes e instrumentos de la IM y muy especialmente para este Plan, ya que esa expresión ha sido utilizado con fines espúreos.

 • Bianualmente y de acuerdo a la definición de área por Suvi, determinar porcentaje de tierras disponibles propiedad de la IM a otorgar para vivienda interés social o factibles de utilizar a través del mercado con los beneficios que se determinen oportunamente

 • Creación de una instancia consultiva permanente de participación social, con la integración de las organizaciones de la sociedad civil, con funciones de dirección y seguimiento del Plan.

 • Generación de institucionalidad de iniciativa y gestión en los municipios, como órganos coejecutores con la Intendencia para las políticas de suelo y vivienda en su jurisdicción.

 • En este sentido, una alternativa para la facilitación sería la definición de sectores de suelo con regímenes específicos, en relación con los perímetros de actuación delimitados. Por ejemplo regímenes: de desarrollo urbano (para la expansión de área urbana), de renovación urbana (para áreas de suelo no consolidadas o suburbanas con infraestructuras incompletas), de regularización e integración urbana (en áreas urbanas precarizadas, en que se localizan o no asentamientos irregulares) de protección y rehabilitación (en áreas con valores patrimoniales) o de revitalización urbana (en áreas caracterizadas deterioradas o subutilizadas).

 • La gestión de los perímetros de actuación constituye una oportunidad para la implementación de capacidades locales centrada en los municipios en alianza con la Intendencia. Con esa instancia de dirección y seguimiento descentralizada, la primera fase se constituye por la delimitación del perímetro de actuación y la elaboración, aprobación y gestión de proyectos de detalle (o planes parciales, en su caso) para éste.

Éstas debieran justificarse en situaciones objetivas de singularidad urbana.

Manzanas íntegras, predios de gran superficie (de área superior a los 3.000m2, por ejemplo) o predios en localización singular en el tejido urbano, particularmente sobre avenidas y bulevares (como son los casos de proas o de predios en el eje de la vía pública en un cambio de dirección de ésta), así como en predios en que existan preexistencias con valor patrimonial (edificaciones o conjuntos vegetales).

 En todos estos casos, podría adoptarse en mecanismo similar al de la gestión en las Áreas en Régimen Patrimonial, con instancias de participación técnica plural y consulta pública para la revisión

**Una alternativa, en estos casos, lo es, asimismo, el concurso público -de ideas o de anteproyectos- por las garantías de valioso resultado que este mecanismo ofrece.**

También se sugiere la adopción de una **reglamentación** **departamental.** que ordene con el mayor grado de eficacia y visibilidad **las gestiones de revisión (en general cualificadas) de los instrumentos de ordenamiento territorial** (Directrices Departamentales, POT y planes especiales), para que no queden reducidas al otorgamiento de una excepción (contra el simple cobro del mayor aprovechamiento).

**COMISION DE URBANISMO Y TERRITORIO**

**COMISION DE VIVIENDA.**

**Agosto 2020**