

# La vivienda

## Intervención en la ciudad consolidada

### 1. Antecedentes

#### **Algunas precisiones y conceptos**

La primera es que el suelo no es un producto como otros. No hay dos terrenos iguales, ni se puede fabricar otro igual. No hay una lógica de oferta y demanda similar a otros bienes. No se pueden producir ni reproducir, ni transportar.

La segunda aclaración es que la vivienda no sólo se trata de la construcción de una casa confortable, sino también de las vinculaciones que tiene esa vivienda con las otras viviendas y con la ciudad -servicios y equipamientos a los que se puede acceder desde esa vivienda-. Estas vinculaciones determinan las oportunidades que tendrán las personas que habitan la vivienda.

La tercera cuestión es que, desde un abordaje de derechos, no se puede separar la vivienda del derecho a la ciudad, del derecho a habitar en comunidad. El derecho a habitar una vivienda adecuada y el derecho a compartir espacios públicos van juntos.

#### **El suelo urbano y las carteras de tierra para vivienda.**

El suelo vacante sin urbanizar es la primera imagen que se nos ocurre al pensar en cartera de tierras para vivienda. En la planificación de nuestras ciudades hay zonas que necesitan infraestructura, calles, redes de servicios, saneamiento, agua, luz, conectividad, plazas, escuelas y liceos, centros de salud para luego construir las viviendas. Son áreas con el Atributo Potencialmente Transformable según la Ley 18.308 de 2008.

También hay áreas libres a la vista dentro de las ciudades. Áreas libres que tienen servicios, manzanas completas previstas en la planificación para vivienda, tanto de Montevideo como de otras ciudades de nuestro país. También están a simple vista lotes libres sin edificar o construcciones en estado ruinoso.

Y finalmente el suelo urbano sin uso:

En primer lugar, las construcciones vacías.

- Los grandes contenedores industriales que no se usan, fábricas o depósitos vacíos que requieren inversión para albergar viviendas, y están ubicados en áreas con servicios subutilizados.

- Las viviendas vacías, según el último censo 2011, eran 42.700. Esta cifra es el resultado de haber restado las casas de veraneo, en obra, o las que están en proceso de compraventa.

En segundo lugar, menos visibles y más numerosos, los lotes particulares que pueden albergar otras viviendas, o ser fraccionados en dos o más lotes. Cada gran casa que los propietarios a veces no pueden mantener, o grandes predios con una sola vivienda y suelo libre. Estos lotes subutilizados son oportunidades para densificar aplicando los instrumentos financieros, fiscales, normativos y los programas apropiados, y podrían sumar muchas viviendas en pequeñas intervenciones predio a predio.

En tercer lugar, los terrenos que tienen construcciones de una sola planta y podrían albergar más niveles. Tienen la capacidad de albergar varias familias. Requieren inversiones y otro tipo de procedimientos. A esto le llamamos edificabilidad potencial y necesitamos cuantificar su capacidad.

Si sumamos sólo las viviendas vacías más contenedores vacíos y terrenos en zonas con servicios, ya se podría cubrir el déficit de 52.000 viviendas que se contabilizó en 2011.

El desafío es combinar instrumentos normativos y de crédito que permitan a las familias hacer estas transformaciones predio a predio, mientras los promotores y empresas constructoras desarrollan vivienda en edificios colectivos.

Si además de construir viviendas colectivas, edificios o conjuntos, consideramos la sumatoria de vivienda por reciclaje de contenedores industriales, de pequeñas intervenciones de obra nueva y refacción podemos tener resultados importantes para disminuir el déficit cuantitativo y el déficit cualitativo. Recordemos los préstamos para reciclajes del BHU y la dinamización de zonas centrales de Montevideo, como ejemplo de iniciativas que dieron trabajo a pequeñas empresas, estudios de arquitectos, ganancia a unas familias y vivienda propia a otras.

El Plan SUVI de la Intendencia de Montevideo (elaborado en 2020) desarrolla una metodología aplicable a escala nacional por regiones, de manera de cuantificar la necesidad y vacancia de suelo urbano. También propone una combinación de instrumentos y actuaciones perfectamente aplicables en ciudades y subsistemas de ciudades en todo el territorio.

## **La vivienda y las políticas públicas**

Hay una gran oportunidad en densificar la planta urbana de casi todas las ciudades de nuestro país, y resolver el déficit habitacional cuantitativo y cualitativo con inversiones de pequeña escala optimizando las infraestructuras que el país construyó a lo largo de su historia que complementarían la construcción de vivienda colectiva.

¿Qué se necesita para establecer este tipo de intervenciones? Planificar, diseñar programas y perímetros de actuación que incluyan obras públicas, instrumentos normativos y créditos favorables, con el debido asesoramiento profesional.

Por otro lado, es necesario continuar aplicando instrumentos de apoyo a la demanda para asegurar el acceso y permanencia de las familias a la vivienda.

### **Las políticas habitacionales no son sólo vivienda**

La política de vivienda no se restringe a construir edificios, o conjuntos habitacionales, sino que requiere políticas sociales integradas entre sí, que den a las familias oportunidades para prosperar y afincarse, para tener y mantener sus viviendas. Se afirma que la mejor política de vivienda es el empleo: una no puede ignorar la otra.

Las oportunidades comienzan por una vivienda en la cual crecer. Ser un niño o niña, despertar y poner los pies en el piso de barro, pasar frío o hambre, y no tener un sitio donde hacer los deberes son barreras casi imposibles de superar.

Los adultos necesitan capacitación para acceder a mejores empleos. Los más jóvenes necesitan educación y actividades recreativas, deportes, y oportunidades de tener sus propios sueños.

### **Centros comunitarios: capacitación, comunidad y convivencia**

Para asegurar el acceso a oportunidades, los barrios deben estar vinculados con centros de capacitación y empleo. A partir de su experiencia en favelas de Brasil, el arquitecto Mario Jáuregui plantea que una parte fundamental de la regularización de estos barrios es la construcción de centros comunitarios que ofrezcan actividades recreativas y capacitación laboral, guarderías, y cocinas comunitarias.

Los centros comunitarios son una parte importante de las intervenciones urbanas, en la medida que su funcionamiento no solo permite el esparcimiento y la capacitación de las personas, sino que crean comunidad allí donde no la hay. La experiencia de centros como el SACUDE en Casavalle, marcan la importancia de este tipo de centros para la convivencia. La seguridad y la convivencia del barrio es un tema clave para abordar en conjunto con las organizaciones sociales, la policía local y las autoridades municipales.

Para trasladar esta experiencia a nuestras ciudades -pequeñas en población y de baja en densidad- quizás no sería razonable generar dispositivos en cada barrio a reformar, pero sí acceder a centros de educación y capacitación a través del sistema de transporte público, otra vez, pensado como parte de las políticas sociales.

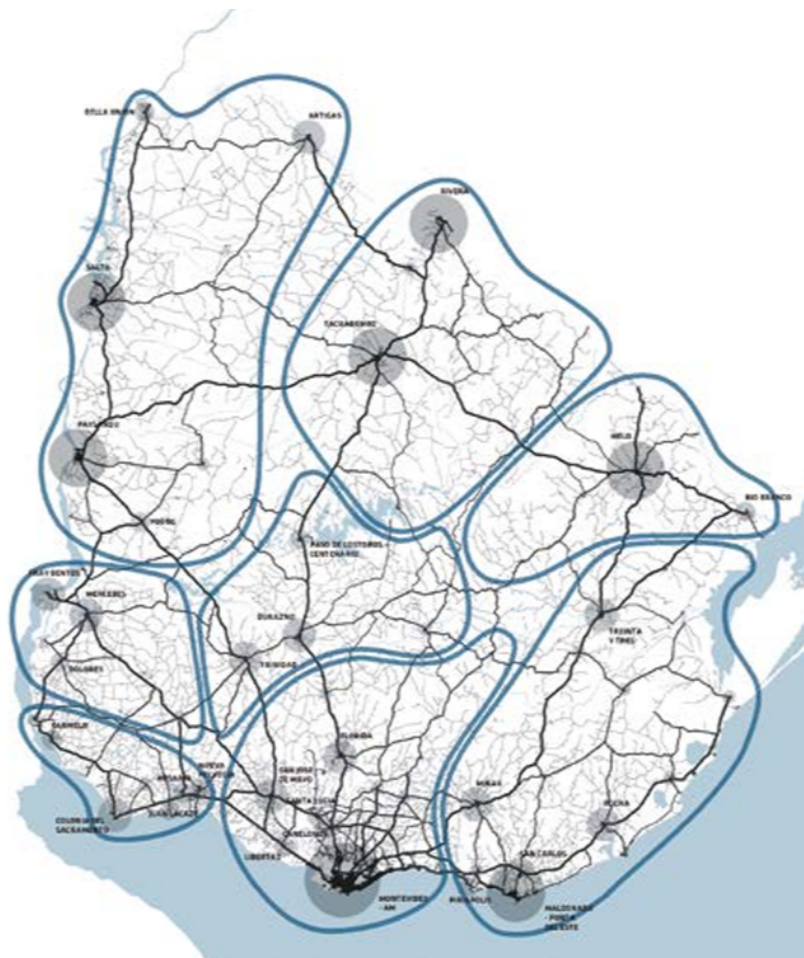
Habitualmente el transporte se considera como una política sectorial, aunque puede ser una alternativa a la construcción de una escuela o un centro deportivo. Un sistema de traslados multimodal es parte de un sistema de salud o un sistema educativo pensados en clave territorial. La administración sectorial del estado a veces no permite estas soluciones.

## 2. Sistemas de ciudades y gestión de políticas públicas

En la escala territorial, las viviendas están vinculadas a sistemas de transporte, espacios públicos, infraestructuras y equipamientos. La vivienda existe en la ciudad o en la localidad rural que la contiene, donde se conecta a servicios básicos -de educación, salud y recreación- a través del sistema de movilidad y transporte público.

En este mismo sentido, la territorialización de políticas de vivienda en clave de sistemas de ciudades complementarias permite optimizar recursos escasos. La solución a una demanda concreta en cualquier punto del país podría estar en un centro poblado cercano, siempre que exista el transporte público apropiado. Los subsistemas de centros poblados tienen sus lógicas y están a su vez vinculados entre sí y con el espacio rural al que dan soporte.

Pensar en clave de sistema es fundamental para resolver problemas de escala y baja densidad que caracterizan a nuestro país. No todas las localidades deben tener un Estadio y un Hospital; aunque sus habitantes tienen derecho de acceder a ellos en transporte público. La gestión regional de las políticas públicas, permite superar las acciones sectoriales en el territorio, y llegar a la población en forma más concentrada, sin superponer acciones o programas.



Fuente: 2019: "Sistema de ciudades y equipamientos" MVOTMA-OPP

Se toma como base la publicación del MVOTMA-OPP en 2019: “Sistema de ciudades y equipamientos- avance hacia la construcción de una herramienta para la gestión de los servicios públicos” donde se resumen años de trabajos académicos e institucionales sobre la regionalización del territorio y el sistema urbano nacional.

El sistema de transporte es una herramienta poderosa de integración social que vincula personas y oportunidades. Hay consenso en la necesidad de un sistema de transporte multimodal, que desestime el transporte individual, que genere impactos positivos en la economía, en el ambiente y la integración social.

### **Los actores y agentes interesados en el tema - transversalidad**

Las políticas habitacionales no son un tema de arquitectos, ni de sociólogos, ni de ingenieros o economistas, ni de constructores ni de las familias. Como tema transversal, es de interés de todos los actores y debe incluir todas las miradas.

El enfoque integral y transversal requiere una profunda transformación de la gestión y del abordaje de las políticas públicas: integrar la institucionalidad y los presupuestos de forma que dejen de predominar las miradas sectoriales.

Necesitamos políticas públicas superadoras que consideren un abordaje transversal y sistémico, que acorten las distancias, real y simbólica, de las personas con el empleo, la salud, la educación, la cultura y la recreación.

## **3. La intervención en el tejido consolidado**

Desde este enfoque sistémico, la vivienda se presenta como la base desde la cual las personas puedan acceder a mejores oportunidades y servicios; desde la cual todas las personas, sin distinción, podamos pertenecer y ser parte de una sociedad integrada.

Si además de construir viviendas colectivas, edificios o cooperativas, consideramos la sumatoria de vivienda por reciclaje de contenedores industriales, de pequeñas intervenciones de obra nueva y refacción podemos tener resultados importantes para disminuir el déficit cuantitativo y el déficit cualitativo.

Hay una gran oportunidad de densificar la ciudad consolidada, construir vivienda en la planta urbana de casi todas las ciudades de nuestro país, y resolver los déficit cuantitativo y cualitativo con inversiones de pequeña escala optimizando las infraestructuras que el país construyó a lo largo de su historia.

¿Qué se necesita para establecer este tipo de intervenciones? Planificar, diseñar programas o áreas de promoción, que incluyan obras públicas en el espacio público, instrumentos normativos y créditos favorables, asesoramiento profesional y demás.

Aun así, la política de vivienda no se limita a construir la vivienda en sí. No es suficiente construir viviendas, también es necesario asegurar que las familias puedan acceder y

permanecer en ellas. Si las viviendas son inalcanzables, quedarán vacías y el problema persistirá. Las políticas sociales deben estar integradas entre sí.

### **El Plan de acceso al Suelo Urbano para Vivienda de la IM**

El avance del Plan SUVI se presentó en el año 2020, dando cumplimiento a los compromisos entre la IM y la DINOT, como un paso significativo en el proceso de participación e intercambio con los actores públicos y privados involucrados en la temática

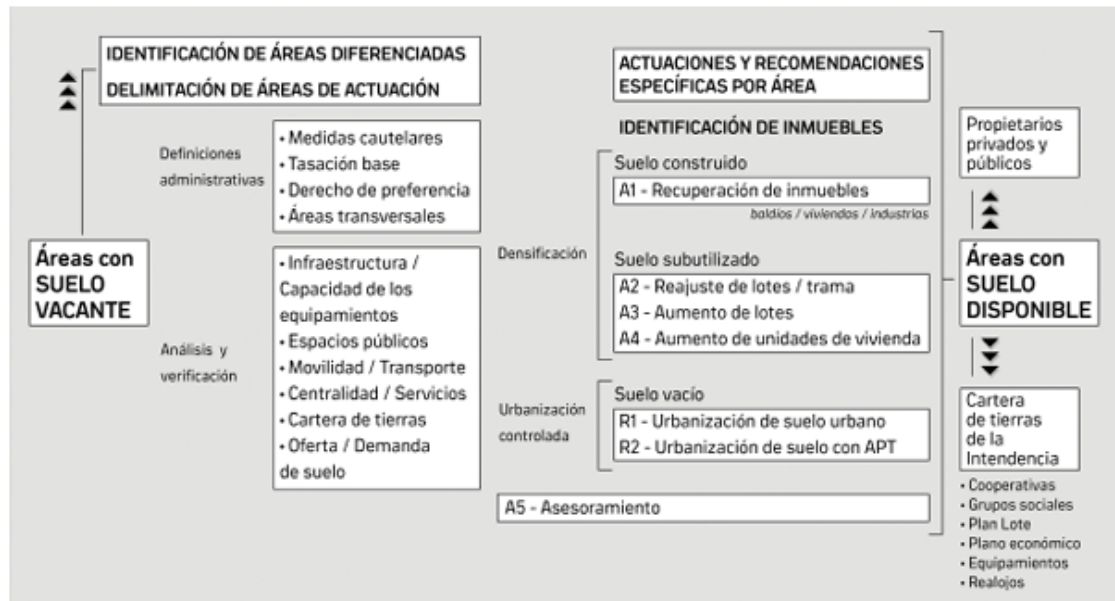
Se establece una metodología de cálculo de la capacidad de suelo urbano que contiene la ciudad consolidada que cuantifica la cantidad de suelo vacante, ya sea como viviendas o industrias, como baldíos o como suelo sin urbanizar.

El total cuantificado, podría albergar más viviendas que las necesarias, sin avanzar sobre el suelo productivo. La cifra supera la necesidad de suelo urbano proyectada para los años siguientes, por lo cual se reconoce como válida la alternativa de densificar el suelo urbanizado, en un contexto de decrecimiento de la población del departamento, aun cuando los hogares aumentan.

El plan establece un conjunto de actuaciones coordinadas y herramientas para disponibilizar el suelo urbanizado hoy en especulación o subutilizado. De esta forma se busca “optimizar la inversión acumulada por las generaciones pasadas y proteger el suelo rural de expansiones que pondrían en riesgo la sostenibilidad ambiental y alimentaria de las generaciones futuras”, tal como se establece en la puesta de manifiesto publicada en la página web de la Intendencia.

El plan propone herramientas que impulsan al sector privado a utilizar el suelo urbano vacante, lineamientos para la acción privada para inversores y promotores inmobiliarios, y para las familias que, individual o colectivamente, producen grandes transformaciones. Es clave el asesoramiento a los privados para orientar la actividad del sector privado que construye ciudad predio a predio.

También la articulación con el sector público será fundamental para la consolidación de una política habitacional dirigida a asegurar el derecho a la ciudad y la vivienda para los habitantes, optimizando la inversión acumulada por la sociedad, y a desplegar incentivos para que las familias permanezcan en su vivienda, y no sean desplazadas por variación de los valores inmobiliarios.



Este Plan Sectorial contribuye al derecho a la ciudad y a la vivienda adecuada para las y los habitantes de Montevideo y se presenta como un conjunto de acciones e instrumentos combinados con un mismo objetivo: acceso al suelo urbano para vivienda.

La metodología de cálculo de necesidad y vacancia de suelo para vivienda, así como la combinación de instrumentos aplicables, son aportes sustantivos del Plan SUVI que se toman como insumos para la gestión del Instituto de Reforma Urbana.

## Antecedentes en otros países

Existen instituciones en nuestro continente y en Europa que son ejemplos para el diseño de un instituto o consorcio de capitales mixtos que opere en el derecho privado.

- La Empresa de Desarrollo Urbano en Medellín cuyo objetivo es “Transformar el hábitat mediante la formulación, diseño, ejecución, asesoría y consultoría de proyectos urbanísticos que aportan al desarrollo del territorio y al mejoramiento de la calidad de vida, trabajando en articulación con la gente.” El Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG) es una herramienta que simplifica e integra los sistemas de desarrollo administrativo y gestión de la calidad y los articula con el sistema de control interno, para hacer los procesos dentro de la entidad más sencillos y eficientes.
- La nueva Empresa Pública de Desarrollo Urbano de Rosario en Argentina creada en 2023<sup>1</sup> propone una institucionalidad que ejecuta las obras de los gobiernos municipales. Se trata de una urbanizadora pública, que interviene directamente en la construcción de ciudad de manera ágil para construir alternativas desde un modelo de economía plural donde convivan el sector privado, el estado y la sociedad organizada para satisfacer sus demandas.

<sup>1</sup> EMPRESA PÚBLICA DE DESARROLLO URBANO: Expte. N°265.780-I-22. Concejo Municipal de Rosario.

- La *Fabrique des Quartiers* que funciona desde 2012 en el área metropolitana de Lille<sup>2</sup> es una herramienta de planificación cuyo capital social está en manos de la metrópoli europea de Lille y de las ciudades de Lille, Roubaix y Tourcoing. La Empresa Pública de Desarrollo Local (SPLA), trabaja exclusivamente para sus accionistas públicos y en su territorio. Es una forma original de desarrollo que puede describirse como una economía pública, local y negociada y su objetivo es gestionar “todas las acciones que contribuyen a la recalificación y revitalización de los barrios de viviendas antiguas degradadas”. Los programas que se le han encomendado combinan la reducción de viviendas insalubres, la recalificación de viviendas degradadas, microproyectos de renovación urbana y actuaciones de revitalización de barrios.

#### **4. Instituto Nacional de Reforma Urbana – Consorcio**

La propuesta es crear un Instituto de Reforma Urbana, un consorcio que ejecute las transformaciones urbanas destinadas a la articulación de políticas habitacionales y sociales en los barrios.

Este Instituto es una empresa que coordinará la compra y venta para carteras de tierras, equipamientos para programas de empleo y capacitación, educación, salud, sistema de cuidados, paradas y terminales de transporte. Se podrá gestionar por regiones -basadas en subsistemas de centros poblados complementarios- optimizando los recursos y las infraestructuras ya instaladas.

Se podrán integrar empresas públicas de capitales mixtos -públicos y privados- para ejecutar las obras definidas por los programas y proyectos de todos los niveles de gobierno que vinculen el acceso al suelo urbanizado, la vivienda, y los servicios y equipamientos públicos.

#### **Objetivo**

Recuperación y reforma de sectores de suelo urbano, deteriorados o con infraestructuras suficientes para albergar viviendas, para que nuestras ciudades y localidades sean inclusivas y sostenibles.

Ejecutar las obras en viviendas, equipamientos y espacios públicos definidas por los distintos organismos que garantizan el derecho a la vivienda y la ciudad: MVOT, MTOP, MA, el MIDES, el MI, los Gobiernos Departamentales y Municipales.

#### **Cometidos**

Ejecutar lo dispuesto por los Gobiernos Departamentales, Municipios y del gobierno nacional al Instituto de Reforma Urbana:

- Promover la oferta de suelo urbanizado para vivienda, en especial para vivienda de interés social.

---

<sup>2</sup> La FABRIQUE DES QUARTIERS <https://www.lafabriquedesquartiers.fr/>

- Ejecutar -por sí o por encargo a terceros- obras de construcción o reforma de vivienda, obras de fraccionamientos para localización de proyectos de vivienda social, obras de infraestructura y acondicionamiento de espacios públicos y edificios para equipamientos colectivos.
- Gestionar, ejecutar, promover y coordinar, dentro de los perímetros de actuación definidos por el gobierno departamental, los reparcelamientos, reajuste de tierras y actuaciones urbanas integrales que definan los organismos nacionales, departamentales y municipales.
- Brindar asesoramiento para la refacción y construcción de inmuebles a los propietarios públicos y privados.
- Vender, comprar, administrar, construir, alquilar o arrendar inmuebles.
- Promover la compra de inmuebles en los perímetros a intervenir aplicando el art. 66 de la ley 18308 o los instrumentos que apliquen los organismos estatales.
- Coordinar la instalación y construcción de equipamientos vinculados a las políticas públicas definidos por los organismos competentes, que serán administrados por aquellos.
- Procurar la coordinación con el transporte público para asegurar el acceso a servicios y equipamientos entre localidades o entre barrios
- Asociarse con personas jurídicas públicas o privadas o personas físicas a los fines de ejecutar todas las acciones propias de sus cometidos o los que les sean transferidos.
- Realizar el seguimiento y monitoreo las obras realizadas, a través de indicadores seleccionados, y realizar los cambios para la mejora continua de la gestión del Instituto.

## **Marco normativo**

A los efectos de la planificación, tanto los programas nacionales de ordenamiento territorial, Planes Locales, Planes Interdepartamentales o instrumentos especiales creados para este fin, son instrumentos previstos en la Ley 18.308. Son instrumentos aplicables al diseño de los planes de vivienda y hábitat para la gestión de una política habitacional integral. Las leyes y decretos departamentales aplicables, así como los planes locales vigentes dan un marco local a las intervenciones.

La ejecución de las obras de infraestructuras, espacios públicos, equipamientos y eventualmente viviendas, pueden ser competencia de distintos organismos y ser ejecutadas en forma integral y simultánea. A los efectos de realizar obras y ejecutar acciones en los territorios delimitados, aun cuando sean definidas por distintos organismos o entidades podrán realizarse integralmente en el marco del Instituto Nacional de Reforma Urbana.

La Ley 18.093 faculta a los Gobiernos Departamentales a adoptar todas las formas jurídicas necesarias para acordar entre sí, o con el Poder Ejecutivo, entes autónomos o servicios descentralizados, la organización y prestación de servicios y actividades propias y comunes, tanto en sus respectivos territorios como en la forma regional o interdepartamental.

En este marco se propone trasladar la ejecución de las obras del mismo perímetro de actuación desde los gobiernos departamentales y desde el MVOT al Instituto, de manera que las obras correspondientes puedan realizarse en forma coordinada.

## **Financiación**

En función de la gestión, se plantea una financiación básica del Fondo Nacional de Vivienda y Urbanismo, al que se agregan los aportes de las Intendencias de la región, y las transferencias del Ministerio de Economía y Finanzas dirigidas a la ejecución de obras de infraestructuras y equipamientos de escala regional, servicios públicos y equipamientos comunitarios correspondientes al presupuesto nacional.

Los distintos equipamientos recibirán financiamiento del organismo correspondiente o financiarán un servicio de transporte que vincule a la población con equipamientos ya existentes.

El presupuesto por regiones permite acciones tendientes a equilibrar las asimetrías existentes en nuestro territorio, de manera que toda la población pueda ejercer su derecho a los servicios, no importa dónde habite, y cumplir con el objetivo de “no dejar a nadie atrás”.

La recuperación de plusvalías es una importante fuente de financiamiento viable a partir de la movilización de la valorización generada por la obra pública, retornando al ciclo de reforma y rehabilitación, en el mismo o en otro perímetro de actuación a través del gobierno departamental correspondiente.

## **Acción / Funcionamiento del Instituto Nacional en la Región**

La propuesta de funcionamiento parte de la premisa de la gestión por regiones. De esta forma, la acción del Instituto se desarrolla en una región y se planifica en el tiempo, priorizando y ordenando por barrios (en ciudades) o por localidades del sub sistema urbano.

En esta escala se planifican los perímetros de actuación a intervenir:

- Acordar el plan de actuación que incluya las obras de los distintos organismos
- Tasar el suelo en el o los perímetros elegidos a efectos de aplicar instrumentos fiscales
- Evaluar y cuantificar la vacancia potencial de suelo en el sector
- Evaluar el potencial de viviendas a refaccionar
- Coordinar con políticas públicas desplegadas en el territorio, y evaluar equipamientos a construir o refaccionar.
- Planificar y ejecutar obras públicas / espacio público
- Instalar una célula en el lugar para administrar las transformaciones hasta culminar su ejecución.

Una vez puesto en marcha el proceso, el INRU tendrá como cometido:

- Construir o refaccionar centros comunitarios, equipamientos y servicios básicos
- Coordinar con las instituciones para facilitar su gestión
- Asesorar a promotores y propietarios de lotes individuales
- Coordinar obras públicas y privadas
- Vincular oferta y demanda de vivienda

Y de esta forma, el INRU se traslada al siguiente perímetro de actuación de la región para reiniciar el ciclo.

### **Evaluación y seguimiento de las actuaciones**

La definición de indicadores para evaluar la evolución de las actuaciones es clave para la mejora continua de la gestión del INRU.

Los indicadores serán establecidos a partir de indicadores de desempeño del propio instituto. Es clave en estos indicadores el valor del suelo para la aplicación de instrumentos de movilización de valorización producida por la obra pública, dentro del propio perímetro o en la región de que se trate.

Las políticas públicas vinculadas tendrán sus propios elementos de monitoreo y serán compartidas las mediciones y evaluaciones periódicas.

Se espera obtener información de las políticas y programas que se integran en este instituto transversal, cuyo objetivo es la integración de las políticas sectoriales en el territorio, la evaluación y mejora continua del instrumento.

Julio de 2024

Mag. Arq. Alicia Artigas