

# Economía, planificación y gestión de territorios sostenibles.

Natalia Brener Maceiras<sup>(1)</sup>

---

**Resumen:** El Ordenamiento Territorial y el Desarrollo Sostenible, deben ser principios fundamentales desde los cuales encarar la transformación de nuestras ciudades, desde una mirada innovadora, realista, donde la economía urbana resulta indisolublemente ligada a los procesos de planificación y gestión del territorio. En esta presentación se plantean dos procesos innovadores que combinan planificación y gestión del territorio de forma exitosa en Uruguay, la recuperación de plusvalías prevista en la Ley 18308 Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, y el proceso de construcción de viviendas a partir de la Ley 18795 de Vivienda de Interés Social.

**Palabras clave:** Plusvalía - planificación y gestión - territorio - redistribución y equidad social - economía urbana - valor del suelo

[Resúmenes en inglés y portugués en la página 231]

---

<sup>(1)</sup> Arquitecta y urbanista (Universidad de la República, Uruguay). Master en Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (Universidad de la República, Uruguay). Actualmente es Presidenta de la Sociedad de Arquitectos del Uruguay.

Parece fundamental analizar el estado de situación de estos temas que se encuentran en debate permanente, y desde donde generalmente se plantean como antagónicos, restrictivos e idealistas. Sin embargo, es claro que el Ordenamiento Territorial, y el Desarrollo Sostenible, deben ser principios fundamentales desde los cuales encarar la transformación de nuestras ciudades, desde una mirada innovadora, realista donde la economía urbana resulta indisolublemente ligada a los procesos de planificación y gestión del territorio. La Ley Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible 18.308, se aprueba el Uruguay en 2008 y menciona entre sus principios rectores los siguientes:

- a) La adopción de las decisiones y las actuaciones sobre el territorio a través de la planificación ambientalmente sustentable, con equidad social y cohesión territorial.
- e) La distribución equitativa de las cargas y beneficios del proceso urbanizador entre los actores públicos y privados.
- f) La recuperación de los mayores valores inmobiliarios generados por el ordenamiento del territorio.
- g) La conciliación del desarrollo económico, la sustentabilidad ambiental y la equidad social, con objetivos de desarrollo integral, sostenible y cohesionado del territorio.
- i) La creación de condiciones para el acceso igualitario de todos los habitantes a una calidad de vida digna, garantizando la accesibilidad a equipamientos y a los servicios públicos necesarios, así como el acceso equitativo a un hábitat adecuado.

## Plusvalía

Resulta pertinente profundizar el análisis de instrumentos innovadores que permiten la recuperación de la plusvalía como recurso genuino para el financiamiento de nuestras ciudades. La Real Academia Española define plusvalía como “acrecentamiento del valor de una cosa por causas extrínsecas a ella”; es decir, por causas sobre las que no tiene control directo, pero por las cuales sí obtiene un beneficio. Según Morales, si la renta, precio o plusvalía del suelo es producido por causas extrínsecas al propietario, entonces su reclamo de disfrutar de los beneficios queda en duda. “Si la ciudad es la que proporcionó esas causas, es la que propició el incremento, entonces corresponde a la ciudad dicho incremento, el derecho a la plusvalía es de la ciudad” (Morales, 2005).

### Ley OTyDS 18308 – Recuperación de plusvalías.

La Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible 18.308 prevé para el cumplimiento del principio de recuperación de los mayores valores inmobiliarios generados por el ordenamiento del territorio los siguientes artículos:

- **Artículo 46. Retorno de las valorizaciones.** Define que una vez que se aprueben los instrumentos de ordenamiento territorial, la Intendencia Municipal tendrá derecho, como Administración territorial competente, a participar en el mayor valor inmobiliario que derive para dichos terrenos de las acciones de ordenamiento territorial, ejecución y actuación, en la proporción mínima que a continuación se establece:

- a) En el suelo con el atributo de potencialmente transformable, el 5 % (cinco por ciento) de la edificabilidad total atribuida al ámbito.
- b) En el suelo urbano, correspondiente a áreas objeto de renovación, consolidación o reordenamiento, el 15 % (quince por ciento) de la mayor edificabilidad autorizada por el nuevo ordenamiento en el ámbito.

La participación se materializará mediante la cesión de pleno derecho de inmuebles libres de cargas de cualquier tipo a la Intendencia Municipal para su inclusión en la cartera de tierras.

- **Artículo 60. Mayores aprovechamientos.** Los instrumentos de ordenamiento territorial podrán admitir modificaciones de uso del suelo mediante el otorgamiento de contrapartida a cargo del beneficiado.

En el marco de las disposiciones de los instrumentos de ordenamiento territorial, se podrán constituir áreas y condiciones en las cuales el derecho de construir pueda ejercerse por encima del coeficiente de aprovechamiento básico establecido, mediante el otorgamiento de una contrapartida por parte del propietario inmobiliario beneficiado. También se podrá ejercer el derecho de construir en otro lugar, o enajenar este derecho, cuando el inmueble original se encuentre afectado por normativa de preservación patrimonial, paisajística o ambiental. La contrapartida, podrá alcanzar hasta el cincuenta por ciento del mayor valor resultante.

Resulta fundamental contar con reglas claras para el crecimiento ordenado de la ciudad, así como incrementar su financiamiento a partir de la recuperación de plusvalías.

La aplicación del instrumento disminuye la especulación inmobiliaria y genera empatías en el vínculo público-privado y no debiera transformarse en un pago por excepciones. Implica dar la discusión a fondo, reglamentar a nivel nacional la recuperación de plusvalías y establecer claramente con los gobiernos departamentales el derecho de cada ciudad a participar en el mayor valor inmobiliario generado por la planificación.

En este camino, la responsabilidad es compartida por la academia, por las instituciones públicas, por los técnicos, por los decisores políticos, por los actores privados y por la ciudadanía

## **El caso de Ciudad de la Costa, Canelones, Uruguay.**

El departamento de Canelones aprueba en el año 2010 el Plan de Ordenamiento Territorial de la Microrregión de la Costa (Costaplan) y posteriormente se aprueban las Directrices Departamentales en el año 2011. El Costaplan, primer plan local aprobado en el marco de la LOTyDS define en su artículo 5 que son principios rectores y finalidades del plan, entre otros:

- Regular el uso del suelo y su aprovechamiento asegurando el interés general, y armonizando con este los legítimos intereses particulares, procurando el máximo aprovechamiento de las infraestructuras y servicios existentes.
- Propiciar la justa distribución de cargas y beneficios derivados de la planificación territorial y de la acción urbanística de la comunidad, así como la recuperación por la comunidad de los mayores valores inmobiliarios generados por la planificación y actuación territorial pública.

En el Costaplan se definen dos instrumentos de recuperación de plusvalías la valorización (ya sea por cambios de categoría del suelo, cambios de usos del suelo o reparcelamiento) y el mayor aprovechamiento por mayor edificabilidad.

### **Ley N° 18795- Declaración de interés nacional. Mejoras de las condiciones de acceso a la vivienda de interés social (2011).**

Por otro lado, cabe analizar la Ley de Vivienda de Interés social y posteriormente Ley de Vivienda promovida se aprueba en Uruguay y genera un desarrollo inmobiliario de gran escala en zonas definidas por los planes de ordenamiento Territorial, con la consiguiente transformación de la ciudad en diversos sectores.

Dentro de los objetivos planteados por la ley, a efectos del otorgamiento de los beneficios se tendrán en cuenta aquellos proyectos y actividades que cumplan con alguna de las siguientes condiciones:

- a) Amplíen significativamente la cantidad de viviendas de interés social disponibles destinadas a la venta, arrendamiento, o arrendamiento con opción a compra y, en el caso de las cooperativas, al uso y goce de los socios cooperativistas.
- b) Faciliten el acceso a la vivienda de los sectores socioeconómicos bajos, medios bajos y medios de la población.
- c) Contribuyan a la integración social y al mejor aprovechamiento de los servicios de infraestructura ya instalados.
- d) Mejoren las condiciones de financiamiento y garantía para la adquisición, el arrendamiento o el arrendamiento con opción a compra de viviendas de interés social,
- e) Fomenten la innovación tecnológica en materia de construcción edilicia.

### **De vivienda de interés social a vivienda promovida.**

La ley N° 18.795 además de incluir beneficios para los inversores privados, se enmarca en un programa más amplio cuyo objetivo es facilitar el acceso a viviendas a sectores de ingresos medios.

Promueve la inversión privada en construcción, refacción o ampliación de viviendas que podrán tener como destino tanto la venta como el alquiler. El programa impulsa la renovación de stock y regeneración urbana en zonas centrales que cuentan con infraestructura y servicios.

Las modificaciones de la ley 2020, incorpora la promoción de monoambientes, se habilita la inclusión de ammenities, se amplían exoneraciones, se eliminan los precios máximos de venta y la obligación de comprometer viviendas para ser comercializadas por el MVOT.

## Conclusiones e interrogantes finales.

Las leyes analizadas constituyen un aporte a la construcción de las ciudades, a partir de la planificación y gestión del territorio. Contribuyen al mejor aprovechamiento de los servicios de infraestructura ya instalados.

Sin embargo ¿Se logra recuperar para la ciudad la plusvalía y redistribuirla en el territorio?

¿Constituye un efectivo aporte para el acceso a la vivienda del público objetivo inicial?

¿La exoneración de impuestos a inversores y empresas constructoras, reduce el costo de acceso a la vivienda o alienta la especulación inmobiliaria? ¿En un país con bajísima tasa de natalidad, quienes son los destinatarios de estas viviendas?

Las políticas públicas debieran asegurar políticas de estado donde compatibilizar economía, territorio y sostenibilidad poniendo en el eje a las personas.

El Congreso Internacional de la UIA (Unión Internacional de Arquitectos) en Copenhague 2023, tiene como consigna: Futuros Sostenibles, que no quede nadie atrás.

¿Cómo avanzamos en ese sentido?

**Abstract:** Territorial Planning and Sustainable Development must be fundamental principles from which to face the transformation of our cities, from an innovative, realistic perspective where the urban economy is inextricably linked to the planning and management processes of the territory. In this presentation, two innovative processes are proposed that successfully combine planning and management of the territory in Uruguay, the recovery of capital gains provided for in Law 18308 Territorial Planning and Sustainable Development and the process of housing construction based on Law 18795 of Housing of Social interest.

**Keywords:** Capital gain - planning and management - territory - redistribution and social equity - urban economy - land value.

**Resumo:** O Ordenamento do Território e o Desenvolvimento Sustentável devem ser princípios fundamentais para enfrentar a transformação das nossas cidades, numa perspectiva inovadora e realista onde a economia urbana está indissociavelmente ligada aos processos de planejamento e gestão do território.

Nesta apresentação, são propostos dois processos inovadores que combinam com sucesso o planejamento e gestão do território no Uruguai, a recuperação de ganhos de capital previstos na Lei 18.308 de Planejamento Territorial e Desenvolvimento Sustentável e o processo de construção de moradias com base na Lei 18.795 de Habitação de interesse.

**Palavras chave:** Ganho de capital - planejamento e gestão - território - redistribuição e equidade social - economia urbana - valor da terra.

[Las traducciones de los abstracts fueron supervisadas por su autor]