



2.4.1.3 Guía para la implementación de instrumentos de recuperación de plusvalías urbanas para gestionar y financiar Soluciones basadas en la Naturaleza para la ciudad de Rivera.

Informe de país: URUGUAY

Autora: Melinda Maldonado – Coautora Mirta Verónica Colman

Fecha: octubre 2024



Listado de siglas y acrónimos

ALC	América Latina y el Caribe
CC	Cambio Climático
DINOT	Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial
ENOT	Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial
EROT	Estrategia Regional de Ordenamiento Territorial
FIS	Factor de Impermeabilización de Suelo
FOS	Factor de Ocupación de Suelo
FOSI	Factor de Ocupación de Suelo Impermeable
FOSP	Factor de Ocupación de Suelo Permeable
GEI	Gases Efecto Invernadero
GCF	Fondo verde para el Clima (en su sigla en inglés)
IAV	Infraestructura azul-verde
IOT	Instrumento de Ordenamiento Territorial
LOTDS	Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible
LVC	Captura de plusvalor de suelo (en su sigla en inglés)
NAP	Plan Nacional de Adpatación
OT	Ordenamiento Territorial
ODOT	Ordenanza Departamental de Ordenamiento Territorial
PDyOT	Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial
PE	Poder Ejecutivo
PNOT	Programa Nacional de Ordenamiento Territorial
PLOT	Plan Local de Ordenamiento Territorial
PNUMA	Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente

Listado de Tablas

Tabla 1: Órganos de gobierno según niveles y funciones del estado.....	7
Tabla 2 Orden Jurídico de los Instrumentos de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible.	9
Tabla 3 Actos Legislativos y Administrativos vinculados a las temáticas de ordenamiento territorial, ambiente, desarrollo sostenible y cambio climático.	15
Tabla 4 Instrumentos de planificación previstos en la LOTDS.....	18
Tabla 5 Comparación ODT y PDyOT de Rivera.	20
Tabla 6 Zonificaciones con elementos ambientales en el Departamento de Rivera.....	24
Tabla 7 Principios jurídicos urbanísticos y ambientales en el sistema normativo de Uruguay.	28
Tabla 8 Tipos de actuación territorial.....	32
Tabla 9 Obligaciones básicas de los urbanizadores.....	34
Tabla 10 Indicadores de Población de Rivera.....	52
Tabla 11 Indicadores de Actividad Económica de Rivera.....	53

Listado de Ilustraciones

Ilustración 1 Diagrama de relaciones institucionales de Uruguay.	49
Ilustración 3 Ubicación de la ciudad de Rivera en el territorio departamental.	50
Ilustración 2 Ubicación del Departamento de Rivera en el territorio Nacional.....	50
Ilustración 4 Ubicación de los municipios de Rivera en el territorio departamental.....	51
Ilustración 5 Sistema de infraestructura de transporte y carreteras.	53
Ilustración 7 Sistema de Espacios Verdes.....	54
Ilustración 8 Categorías de Suelo.	55
Ilustración 8 Mapa de Riesgo propuesto para integrar en el Plan Local de la ciudad de Rivera.	57

ÍNDICE

Listado de siglas y acrónimos	i
Listado de Tablas	ii
Listado de Ilustraciones	ii
ÍNDICE	ii
Introducción	5



Contexto del documento:	5
Objetivos del informe	6
Estructura del Informe	6
1. Marco jurídico de Uruguay en temas urbanísticos y ambientales/climáticos.	7
1.1 Estructura del Estado y sistema competencial.....	7
1.1.1 Estructura del Estado	7
1.1.2 Competencias jurídicas en temas de ordenamiento territorial y climático.	7
1.2 Leyes, planes, estrategias nacionales.	12
2. Planificación urbana y climática local.....	16
2.1 Principales planes locales urbanos y climáticos	16
2.2 Técnicas de planeamiento urbano con perspectiva ambiental y/o climática	21
3. Instrumentos de recuperación de plusvalías con potencial climático	25
3.1 Importancia y características.....	26
3.2 Fundamentos jurídicos	27
3.3 Instrumentos recuperación de plusvalías	28
3.3.1 Tributo para financiar infraestructura/ obras públicas o servicios públicos.	28
3.3.2 Obligaciones básicas	31
3.3.3 Cargas por derechos de desarrollo	35
3.3.4 Reajuste de terrenos.....	38
3.3.5 Cartera de tierras	40
4. Consideraciones y recomendaciones finales	43
4.1 Clasificación y categorización del suelo	43
4.2 Instrumentos de financiamiento urbano para apoyar las SbN	44
4.2.1 Contribución por mejoras.....	44
4.2.2 Obligaciones urbanísticas básicas.....	45
4.2.3 Retorno de valorización y mayores aprovechamientos a cambio de contrapartidas	46
4.2.4 Reparcelación	47
4.2.5 Cartera de tierras	47
Anexo I Diagrama institucional de Uruguay	49

2.4.1.3 Guía de Instrumentos basados en plusvalías para implementar SbN en Rivera

Anexo II: Caracterización de la ciudad	50
Estudio de riesgo por escasez de recursos hídricos.....	57
Estudio de riesgo por inundación fluvial.....	58
Estudio de riesgo por ola de calor y frío.....	58
Anexo III: Síntesis de instrumentos de LVC	60
Bibliografía	63



Introducción

La región de América Latina y el Caribe (ALC) es la segunda más urbanizada del mundo, con el 80% de la población viviendo en ciudades. En las próximas dos décadas, se prevé que esta proporción alcance el 85%, lo que sitúa a las ciudades de la región de ALC entre las de más rápido crecimiento del mundo en desarrollo. El ritmo de expansión urbana es más rápido en las ciudades pequeñas y medianas que en las megaciudades. Esta rápida urbanización y la consiguiente expansión de las ciudades están degradando los ecosistemas urbanos y periurbanos, incluidos los humedales, los espacios verdes y los bosques, que proporcionan una amplia gama de servicios ecosistémicos a las comunidades urbanas.

Para hacer frente a la vulnerabilidad de las comunidades urbanas, los gobiernos de la región de ALC necesitan desarrollar y aplicar soluciones rentables y de bajo riesgo, como las Soluciones basadas en la Naturaleza (SbN) mediante la protección, el mantenimiento y la rehabilitación de ecosistemas prioritarios en zonas urbanas.

Contexto del documento:

En este marco, el PNUMA está trabajando en la Región en el Programa Nature4Cities – “Aumento de la resiliencia a través de Soluciones basadas en la Naturaleza en las ciudades latinoamericanas”. Este proyecto (2021-2024) es financiado por el Fondo Verde para el Clima (GCF), y co-financiado por la Unión Europea Euroclima+ y se ejecuta en 7 países (Cuba, Honduras, Ecuador, República Dominicana, Guatemala, Panamá y Uruguay) y en un total de 13 ciudades de esos países, entre estas la Ciudad de Durazno en Uruguay. El objetivo del proyecto es aumentar la capacidad de los países participantes para diseñar y aplicar estrategias de desarrollo urbano basadas en la naturaleza que garanticen la resiliencia de las ciudades al cambio climático.

Sin embargo, la implementación de SbN se enfrenta a dos grandes desafíos que se dan en la región. (Maldonado, 2023) El primero es la falta de articulación de las políticas, legislaciones, estrategias de cambio climático y urbano ya sea a nivel vertical (entre distintos órdenes de gobierno), como horizontal (dentro del mismo nivel de gobierno). El segundo, es la falta de mecanismos de gestión y financiamiento.

Objetivos del informe

Para hacer frente a estos desafíos, esta guía tiene como objetivo principal, aportar elementos de análisis que contribuyan a procesos de planificación, gestión y financiación urbanística con enfoque de cambio climático y específicamente para poder implementar SbN a escala local. En ese sentido, los principales destinatarios de estas guías son quienes estén involucrados directamente en estos procesos. Esto, sin perjuicio de otros actores claves.

Estructura del Informe

La guía se estructura en 4 partes. En la primera se presentará el marco jurídico general de Uruguay en temas urbanísticos y ambientales/climáticos, haciendo énfasis en la estructura del Estado y su régimen competencial, así como en las principales leyes, estrategias y políticas nacionales en la materia. La segunda parte, se centra en la planificación urbana y climática local, con énfasis en las técnicas urbanísticas con perspectiva de cambio climático. La tercera parte, presenta el análisis de los distintos instrumentos de recuperación de plusvalías o Land Value Capture (LVC) disponibles en Uruguay y en la regulación local. Para ello se seguirá la taxonomía propuesta por la Organización para Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y el Instituto Lincoln de Políticas de Suelo (2022), para la elaboración de un compendio global de las mismas. Finalmente, en la cuarta y última parte se realizan unas consideraciones y recomendaciones específicas, de manera general y específica para implementar estos instrumentos (LVC) a escala local, resaltando los mensajes claves.

Como información anexa se presentará una caracterización de la ciudad de Rivera señalando los aspectos que se consideran más destacados para, principalmente, poder orientar las políticas locales a los principales desafíos y considerando la regulación local.



1. Marco jurídico de Uruguay en temas urbanísticos y ambientales/climáticos.

1.1 Estructura del Estado y sistema competencial

1.1.1 Estructura del Estado

Uruguay, es una República unitaria presidencialista, subdividida en 19 departamentos y 125 municipios. El Gobierno Nacional se divide en tres poderes independientes: el Poder Judicial, el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo. Además, existen tres organismos autónomos de control que son la Corte Electoral, el Tribunal de los Contencioso Administrativo y el Tribunal de Cuentas. Por su parte, el Poder Ejecutivo es ejercido por el presidente actuando en acuerdo con el Concejo de ministros o el ministro/ministros respectivos.

La estructura del Estado uruguayo establece dos niveles de gobierno subnacional: los Gobiernos Departamentales y los Gobiernos Municipales. Cada departamento está gobernado por un Intendente, que centraliza las funciones administrativas y ejecutivas en esa jurisdicción, y una Junta Departamental de 31 miembros que actúa como órgano legislativo y deliberativo.

A partir del año 2009, se creó un tercer nivel de gobierno constituidos por entidades locales denominados Municipios, con órganos de 5 miembros presidido por un alcalde. Estos no cubren la totalidad del territorio del país, instalándose en principio en localidades de más de 5,000 habitantes y luego en localidades de más de 2,000.

Niveles	Función Ejecutiva	Función Legislativa	Función Judicial
Nacional	Presidente	Asamblea General (Cámara de Representantes y Cámara de Senadores)	Suprema Corte de Justicia.
Departamental (19)	Intendencia Departamental	Junta Departamental	Juzgados Departamentales.
Municipal (125)	Alcalde/alcaldesa	Concejo Municipal (presidido por alcalde/alcaldesa)	N/A

Tabla 1: Órganos de gobierno según niveles y funciones del estado.

Fuente: elaboración propia en base a análisis normativo.

1.1.2 Competencias jurídicas en temas de ordenamiento territorial y climático.

Las competencias de cada nivel de gobierno y poderes del estado en materia urbanística, ambiental y climática están definidas principalmente por la Constitución Nacional, los tratados internacionales y las principales leyes marcos de temas territoriales y ambientales:

la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (LOTDS), N° 18.308 (y sus modificatorias) y la Ley de Protección de Medio Ambiente N° 17.283.

La Constitución de la República incorpora al ordenamiento desde la perspectiva de cuidado del ambiente en el artículo 47 cuando en el inciso 1 define: " La política nacional de Aguas y Saneamiento estará basada en: a) el ordenamiento del territorio, conservación y protección del Medio Ambiente y la restauración de la naturaleza".

Las competencias de ordenamiento territorial son ejercidas por el Gobierno Nacional y por los gobiernos departamentales.

Corresponde al gobierno nacional las siguientes competencias de Ordenamiento Territorial (OT) (MVOTMA, OPP, 2018)

- Potestad legislativa: Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (LOTDS).
- Definición de la política nacional territorial: Directrices Nacionales de Ordenamiento Territorial (DINOT), Programas Nacionales de Ordenamiento Territorial (PNOT) y Estrategias Regionales de Ordenamiento Territorial (EROT).
- Garantía última de la coordinación y salvaguarda de los intereses nacionales a través del Comité Nacional de Ordenamiento Territorial (art. 76,77 LOTDS) y al MVOTMA de control de correspondencia de instrumentos (art. 25).
- Ejercicio de competencias de disciplina y control territorial concurrente con Gobiernos Departamentales.
- Potestad de autoorganización de la Administración Nacional.
- Desarrollo reglamentario de la LOTDS (art. 84 LOTDS): Decreto N° 221/2009, n° 400/2009 y n° 523/2009.

Corresponden a los gobiernos departamentales las siguientes competencias en base al art. 14 y 15 de la LOTDS (MVOTMA, OPP, 2018):

- Categorización del suelo.
- Regulación de usos, fraccionamientos, urbanización, edificación, demolición, conservación y protección.
- Potestad planificadora en coordinación con la planificación nacional.
- Desarrollo legislativo sobre planificación, ejecución y política territorial.
- Participación en políticas nacionales.
- Participación en las competencias sectoriales que inciden en el territorio.



- Control y dirección de la actividad de ejecución territorial.
- Control previo de las actuaciones y disciplina territorial.

Considerando la escala y temáticas específicas, se presenta un cuadro de los diferentes instrumentos de planificación (ver [Tabla 2](#)).

Orden Jurídico	Norma	Tipo	Ámbito de aplicación
ORDENAMIENTO TERRITORIAL SUPRA DEPARTAMENTAL			
Actos Legislativos	Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible.	Ley "fundante"	Nacional
	Ley de Directrices Nacionales Ley de Directrices Costeras	Leyes "derivadas"	
	Estrategias Regionales	Decretos Departamentales	Regional
	Planes Interdepartamentales	Decretos Departamentales	Interdepartamental
Actos Administrativos	Programas Nacionales de Ordenamiento Territorial	Decretos del Poder Ejecutivo	Nacional
ORDENAMIENTO TERRITORIAL DEPARTAMENTAL			
Actos Legislativos	Directrices Departamentales	Decreto Departamental / Ordenanza	Departamental
	Ordenanza Departamental	Decreto Departamental / Ordenanza	
	Planes Locales	Decreto Departamental / Ordenanza	
	Planes Parciales	Decreto Departamental Ordenanza - Instrumento especial	
	Planes Sectoriales	Decreto Departamental Ordenanza - Instrumento especial	
	Programas de Actuación Integrada	Decreto Departamental Ordenanza - Instrumento especial	
	Inventarios	Decreto Departamental Ordenanza - Instrumento especial	
	Catálogos	Decreto Departamental Ordenanza - Instrumento especial	
	Instrumentos de Protección	Decreto Departamental Ordenanza - Instrumento especial	

Tabla 2 Orden Jurídico de los Instrumentos de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible.

Fuente: Verónica Colman

Las relaciones competenciales entre el Estado Nacional y los gobiernos departamentales se rigen por el principio de concurrencia (en base a art. 3 LOTDS). Sin embargo, esta

conurrencia está mediada por dos conjuntos de principios. El primero es el de coordinación y cooperación (art. 5, literal b) y el de descentralización de la actividad del ordenamiento territorial (art. 5, literal c. LOTDS).

Con relación a competencias ambientales, se señalan algunas competencias nacionales:

- De legislación general, ejercidas a través de la Asamblea Nacional (ley de protección del medio ambiente, Ley N° 17283 de 2000) y regulación específica. Entre estas últimas se mencionan las leyes nacionales sobre evaluación de impacto ambiental (Ley N° 16466 de 1994) creación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (Ley N° 17.234 de fecha 22/02/2000), principios rectores de la política nacional de aguas (ley N° 18610).
- Definición de políticas nacionales en materia ambiental, de aguas, climática. Así Uruguay cuenta con una Política Nacional De Cambio Climático y de la Primera Contribución Determinada a Nivel Nacional (Decreto N° 310/2017) y recientemente la segunda (Decreto N° 197/2024).
- Definición de planes y programas. A pesar de no tener carácter vinculante, se elaboraron los siguientes instrumentos estratégicos: el Plan Nacional de Adaptación a la Variabilidad y el Cambio Climático para el Sector Agropecuario (NAP-Agro), el Plan Nacional de Adaptación para la zona costera (NAP-Costas), el Plan Nacional de Adaptación en Ciudades e Infraestructuras (NAP-Ciudades), el Programa para la Reducción de Emisiones causadas por la Deforestación y la Degradación forestal (REDD+), el proyecto de Promoción de la Movilidad Urbana Sostenible.

En cuanto a las competencias ambientales departamentales, de la ley ambiental, como de ley orgánica municipal, surge que los gobiernos departamentales tienen competencias regulatorias, de ordenamiento, gestión y policía ambiental¹.

En particular, corresponde al Ministerio de Ambiente ejercer las competencias relativas a la protección ambiental. Muchas de estas competencias surgen en cumplimiento de las obligaciones que tiene Uruguay en el contexto de los acuerdos ambientales multilaterales sobre cambio climático.

¹ Ver art. 35, inc. 16, 17, 2, , 24, 43 Ley 9515; art. 8 y 9 de Ley 17283 entre otros.



En materia de ejercicio competencial, ya sean de ordenamiento territorial como ambiental o climático, se identifican los siguientes obstáculos, como también algunas oportunidades. Las mismas se focalizan específicamente en temáticas de adaptación considerando que el presente proyecto se focaliza en temáticas de resiliencia climática.

Obstáculos

- **Competencias:** se identifica una cierta dificultad en la identificación de competencias en cuanto a la adopción de medidas de adaptación al CC entre lo que pueden ser políticas generales y acceso a financiamiento internacional y acciones de implementación desde una ejecución departamental.
- **Temporalidad:** los resultados de las estrategias de adaptación son apreciables en el mediano y largo plazo y su implementación por considerar procesos naturales en el caso de SbN tampoco son de corto plazo. En tal sentido, estos enfoques requieren asegurar la continuidad de procesos de planificación sostenidos en el tiempo con líneas estratégicas continuadas a nivel de decisores políticos y equipos técnicos.
- **Institucionalidad:** A pesar de contar con un espacio de gestión nacional como es el Sistema Nacional de Respuesta al Cambio Climático (SNRCC), para la gobernanza local y agencial sectorial resulta todavía nuevo este tipo de enfoques. También son nuevos los marcos de implementación transversal entre los diferentes niveles de gobierno.
- **Capacidad institucional local:** las estructuras legislativas, y los equipos de apoyo técnico son limitados y en general desde las mismas unidades se atienden al mismo tiempo temáticas de gran amplitud y diversidad.

Desafíos

- Lograr que el enfoque de adaptación y las SbN se incluya en las estrategias de desarrollo nacional y departamental.
- Fortalecer la capacidad institucional local para integrar enfoques de SbN en las temáticas urbanas.

Oportunidades

- Existe una estrategia nacional integral en políticas públicas que transversaliza la temática de cambio y variabilidad climática en la escala nacional. La Política Nacional de Cambio Climático, además, contiene componentes de gestión definidos en las NDC que pueden ser trasladados al ámbito local-departamental.
- El sistema de ordenamiento territorial de Uruguay se presenta como un sistema abierto y encadenado de diferentes instrumentos que se vinculan sectorial, espacial y escaladamente, en los que una planificación con foco en adaptación puede integrarse en figuras de planificación especial o derivadas. De forma complementaria, la Ley Marco de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible despliega un conjunto de herramientas de gestión vinculadas a mecanismos de financiación en estrategias de acceso al suelo, restricciones de uso, medidas de protección y conservación integradas con estrategias de compensación, transferencia de derechos y captura de plusvalores que pueden utilizarse para facilitar la implementación en SbN en tanto esa estrategia se integre como instrumento de planificación.

1.2 Leyes, planes, estrategias nacionales.

En el ejercicio de las competencias nacionales antes mencionadas, se destacan las principales leyes, planes, estrategias sobre temáticas urbanas, ambientales y climáticas.

Nombre de la norma	Número y año de la norma/política	Autoridad que la aprobó	Contenido principal
Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible	Ley 18308 /008	Poder Legislativo	Marco regulador general en materia de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible.
Política Nacional de Aguas	Ley 18610/009	Poder Legislativo	Establece los principios rectores de la Política Nacional de Aguas y comprende la gestión de los recursos hídricos, así como los servicios y usos vinculados al agua.



Plan Nacional de Respuesta al Cambio Climático	Documento estratégico - 2010	Sistema Nacional de Respuesta al Cambio Climático	Es el instrumento que el gobierno del Uruguay y el Congreso de Intendentes han establecido para incorporar el cambio climático a la estrategia de desarrollo sostenido del Uruguay a largo plazo.
Estrategia Nacional para la Conservación y Uso Sostenible de la Diversidad Biológica del Uruguay	Documento Estratégico - 2016 (actualmente en proceso de revisión)	Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente	Establece la política nacional para la conservación y uso sostenible de la diversidad biológica, siendo el instrumento base para la gestión de los ecosistemas, especies y recursos genéticos, así como de los bienes y servicios que de ellos se derivan.
Plan Nacional de Aguas	Decreto 205/017	Poder Ejecutivo	Es un documento técnico-político, que pretende contribuir a explicitar objetivos y actividades para orientar, con el mayor fundamento posible, las acciones a realizar por los distintos actores públicos y privados. Establece los lineamientos generales para la gestión integrada y sustentable del agua en todo el territorio, propone objetivos específicos alineados con la Política Nacional de Aguas y líneas de acción para su concreción, a la vez que sienta las bases para la formulación de los planes regionales y locales.
Directrices Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible	Ley 19.525 /017	Poder Legislativo	Legislación derivada de la LOTDS que orientan y regulan la localización ordenada de las actividades de nuestro país, de forma que se consolide el desarrollo de todos los sectores de la economía, se conserven los recursos naturales, se garantice el acceso de la población a los servicios sociales y se contribuya a la integración y cohesión social en el territorio. Entre sus Objetivos estratégicos integrales cabe mencionar el E) Proteger el ambiente, promoviendo la conservación y uso sustentable de la biodiversidad y de los recursos naturales y culturales, según lo que establecen las disposiciones en la materia.

2.4.1.3 Guía de Instrumentos basados en plusvalías para implementar SbN en Rivera

Política Nacional de Cambio Climático	Decreto 310/017	Poder Ejecutivo	Su objetivo general es promover la adaptación y mitigación en Uruguay ante el desafío del cambio climático. Busca contribuir al desarrollo sostenible del país, con una perspectiva global, de equidad intra e intergeneracional y de derechos humanos, procurando una sociedad más resiliente, menos vulnerable, con mayor capacidad de adaptación al cambio y a la variabilidad climática, y más consciente y responsable ante este desafío, promoviendo una economía de bajas emisiones de carbono, a partir de procesos productivos y servicios sostenibles ambiental, social y económicamente, que incorporan conocimiento e innovación.
Directrices del espacio costero	Ley 19.772 /019	Poder Legislativo	Es un instrumento de política pública para el cuidado y la gestión planificada de la costa del río de la plata y océano atlántico de forma que oriente sus procesos de transformación hacia el desarrollo sostenible.
Plan Nacional Ambiental para un Desarrollo Sostenible	Decreto 222/019	Poder Ejecutivo	Se propone como un instrumento estratégico y adaptativo, que identifica los principales desafíos que tiene el país en materia ambiental de manera participativa para orientar las políticas y acciones en los próximos años. Busca armonizar, profundizar y crear acuerdos intermedios, con un horizonte a 2030.
Estrategia de Desarrollo 2050	Documento estratégico - 2019	Oficina de planeamiento y presupuesto	Se propone enmarcar los futuros planes de los diferentes organismos públicos, para que establezcan acciones concretas, objetivos específicos, metas e indicadores, en sintonía con los grandes lineamientos que el documento determina
Estrategia Nacional de Ciudades Sostenibles – Documento Avance	Documento estratégico- documento de avance 2019	Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente	Tiene como principal objetivo lograr la mayor inclusión de la temática de sostenibilidad en las políticas públicas, los procesos de planificación y gestión de las ciudades. Esta iniciativa permitirá avanzar en la implementación de la Nueva Agenda Urbana, los compromisos asumidos por Uruguay en la Conferencia Mundial sobre Vivienda y Desarrollo



			Urbano Sostenible (Hábitat III, Quito en 2016) y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).
Política Nacional de Gestión Integral del Riesgo de Emergencias y Desastres	Decreto 066/2020.	Poder Ejecutivo	Esta política tiene como finalidad identificar, evaluar, prevenir, reducir el riesgo presente y futuro relacionado con eventos adversos de origen natural, socio natural o antrópico ya sea con recursos nacionales y/o de cooperación internacional.
Plan Nacional de Adaptación a la variabilidad y el Cambio Climático en ciudades e infraestructuras	Documento estratégico / 2021	Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente	Tiene como objetivo general reducir la vulnerabilidad de las comunidades frente a los efectos de la variabilidad y el cambio climático mediante la creación de capacidades de adaptación y resiliencia en ciudades, infraestructuras y entornos urbanos; integrando medidas de adaptación en las políticas, los programas y las actividades correspondientes, tanto nuevas como existentes, y en procesos y estrategias de planificación nacionales y locales, con el fin de mejorar la calidad de vida de la población.
Plan Nacional de Aguas Pluviales Urbanas para Uruguay	Fase de Aprobación	Ministerio de Ambiente	Instrumento de gestión que permite comprender la interacción de las aguas pluviales con la ciudad, identifica conflictos y potencialidades; define líneas estratégicas, programas y acciones concretas, priorizadas y estabilizadas en un plan de inversiones a corto, mediano y largo plazo.

Tabla 3 Actos Legislativos y Administrativos vinculados a las temáticas de ordenamiento territorial, ambiente, desarrollo sostenible y cambio climático.

Fuente: Elaborado por Verónica Colman

Se destaca que varias de las leyes y planes mencionados hacen referencia específica a instrumentos de recuperación de plusvalías² y a Soluciones basadas en la Naturaleza³.

² La LOTDS y diferentes instrumentos de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible locales

³ Política Nacional de Cambio Climático-Decreto del Poder Ejecutivo 310/017, Plan Nacional de Adaptación a la variabilidad y el Cambio Climático en ciudades e Infraestructuras y Plan Nacional de Aguas Pluviales Urbanas para Uruguay

2. Planificación urbana y climática local

MENSAJES CLAVES:

En Uruguay existe un sólido sistema jurídico para la planificación de OT en distintos niveles y particularmente a nivel local. El instrumento local de OT (IOT) más relevante es el Plan Local de Ordenamiento Territorial (PLOT) cuya elaboración y aprobación es competencia exclusiva de los Gobiernos Departamentales y dentro de los cuales se realiza la categorización del suelo según las categorías definidas en la Ley Nacional.

La Microrregión de Rivera (una parte del departamento de Rivera) cuenta con un Plan Local de 2010, que actualmente está siendo revisado. Este plan utiliza como principal técnica de planificación urbanística, la zonificación, regulando zonas que hacen referencia a elementos naturales y ambientales. El Plan en revisión categoriza y subcategoría el suelo de acuerdo con las definiciones de la Ley Nacional (que incorpora elementos naturales y ambientales).

Ni el Plan actual, ni el plan en revisión, incorporan una visión amplia del futuro que permita lidiar con la incertidumbre. No se observó en ninguno de los dos, previsiones temporales en relación con el suelo potencialmente transformable.

A pesar de no contar el departamento, región y ciudad con un plan climático, la temática ambiental es transversal a todo el OT.

2.1 Principales planes locales urbanos y climáticos

La LOTDS dispone en su art. 8 que la planificación y ejecución se ejercerá a través de los siguientes instrumentos de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (IOT):

- En el ámbito nacional: Directrices Nacionales y Programas Nacionales.
- En el ámbito regional: Estrategias Regionales.
- En el ámbito departamental: Directrices Departamentales, Ordenanzas Departamentales, Planes Locales.
- En el ámbito interdepartamental: Planes Interdepartamentales.
- Instrumentos especiales.

Se destacan dos aspectos importantes respecto de estos IOTs. El primero es que estos IOTs son complementarios y no excluyentes de otros planes y demás instrumentos destinados a la regulación de actividades con incidencia en el territorio dispuestos en la legislación



específica correspondiente (art. 8 in fine). El segundo aspecto, es que la ley no establece un orden de prelación entre estos instrumentos.

En el siguiente cuadro puede verse los distintos tipos de instrumentos de planificación previstos en la LOTDS.

Nombre	Tipo	Alcance	Iniciativa	Aprobación	Objeto Principal
DIRECTRICES NACIONALES	Nacional	Nacional	Poder Ejecutivo (PE)	Poder Legislativo	Definir las bases y objetivos estratégicos nacionales de OT.
PROGRAMAS NACIONALES	Nacional	Nacional	MVOT DINOT	PE	Definir acciones de coordinación y cooperación en ámbitos o sectores específicos.
ESTRATEGIAS REGIONALES	Regional	Región Delimitada	PE	PE / Junta Dptal	Coordinar esfera nacional con áreas de dos o más departamentos para su optimización.
DIRECTRICES DEPARTAMENTALES	Dptal	Dptal	Intendencia	J.Dptal	Definir ordenamiento estructural del territorio departamental
ORDENANZAS DEPARTAMENTALES	Dptal	Dptal	Intendencia	J.Dptal	Proporcionar determinaciones para la planificación, gestión y actuación territorial.
PLANES LOCALES	Local	Ámbito geográfico dentro de un Dpto	Intendencia/Gob. Local	J. Dptal	Definir el OT de ámbitos locales incluyendo la clasificación de suelo
PLANES INTERDEPARTAM.	Interdptal	Micro región interdptal	Intendencias	J.Dptal	Definir el OT para micro regiones compartidas por dos o más departamentos

2.4.1.3 Guía de Instrumentos basados en plusvalías para implementar SbN en Rivera

PLANES PARCIALES	Especial	Área delimitada	Intendencia	J.Dptal	Definir el OT detallado de áreas identificadas en el Plan Local
PLANES SECTORIALES	Especial	Regulación detallada tema específico	Intendencia	J.Dptal	Regular detalladamente temas específicos en el marco del Plan Local
PROGRAMAS DE ACTUACIÓN INTEGRADA	Especial	Área delimitada	Intendencia / Particulares	J.Dptal	Programar transformación de suelo con APT, operando los dispositivos de equidistribución, retorno de valor y otros, incluyendo la ejecución
INVENTARIOS, CATÁLOGOS Y OTROS	Especiales	Bienes y espacios concretos	Intendencia	J.Dptal	Identificar, listar y caracterizar bienes de valor patrimonial estableciendo medidas para su protección

Tabla 4 Instrumentos de planificación previstos en la LOTDS.

Fuente Castro Casas, 2024, p.442

Dentro de todos estos IOTs, para efecto de esta guía, se destacan los planes locales, cuyas principales características se mencionan a continuación:

- Iniciativa, formulación y aprobación. Pueden ser propuestos por el Gobierno departamental o por el municipio (art. 45), pero deben ser elaborados y aprobados por los Gobiernos Departamentales (art. 17)
- Participación ciudadana. Estos planes contemplan, ya sea para su aprobación como para su revisión, instancias de participación ciudadana establecidas en la LOTDS (puesta de manifiesto y audiencia pública).
- Ámbito territorial: Corresponde a un área dentro del departamento como una microrregión o un municipio.
- Cometidos principales (MVOTMA, OPP, 2018:72): Los principales cometidos de los PLOTs son: aplicar la estrategia de utilización del territorio local coherente con las DDOT; determinar la categorización y subcategorización del suelo en todo su ámbito, definir la estructura general del OT y urbanístico del área geográfica homogénea,



asegurar la consolidación y mejora de los núcleos urbanos existentes, establecer las condiciones para dotar al centro poblado de los nuevos suelos aptos para urbanizar en proporción adecuada a la satisfacción de necesidad actuales y previsión de demandas futuras contrastadas, identificar los elementos que integran la red ecosistémica principal, así como la zonas sujetas a riesgos y amenazas.

A nivel local, los gobiernos departamentales son las entidades territoriales competentes para formular y aprobar los Instrumentos de Ordenamiento Territorial (IOT) sobre sus territorios. Unos de estos instrumentos son las Ordenanzas Departamentales de Ordenamiento Territorial (ODOT).

Las principales características de la ODOT son las siguientes (MVOTMA, OPP, 2018:37 y 55):

- Supone el ejercicio de una función legislativa cuyo objeto es la regulación general de las competencias departamentales en materia de OT.
- No es un instrumento de planificación, sino un instrumento jurídico que establece la normativa general departamental sobre el OT.
- Es el complemento normativo necesario de la LOTDS.
- Tiene fuerza de ley en la jurisdicción departamental.
- Su función principal es clarificar el sistema jurídico de OT en el departamento, principalmente clarificar las competencias departamentales.
- Su vigencia se extiende hasta tanto sea derogada o modificada por otra norma de la misma jerarquía.

El Departamento de Rivera cuenta con una ordenanza que regula el ordenamiento territorial (la Ordenanza N°3/2007⁴), que es previa a la LOTDS. Como tal, no es propiamente una ODOT en el sentido que la regula la ley. Actualmente sí hay un proyecto de ODOT en elaboración. Rivera también cuenta con un Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de la Microrregión de Rivera⁵.(aprobado por Decreto 20/2010). Este plan se extiende espacialmente al territorio comprendido dentro del Perímetro de Ordenamiento Territorial de la Microrregión de Rivera Propone una revisión obligatoria cada cinco años y la mayoría absoluta de la Junta

⁴ Disponible: <https://www.rivera.gub.uy/portal/ordenanza-n-3-2007-de-desarrollo-y-ordenamiento-territorial-del-departamento-de-rivera/>

⁵ Este plan es un Plan Local de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible en términos de la LOTDS.

departamental para la aprobación de estas modificaciones (art. 6 de Decreto 20/2010). Actualmente este Plan se encuentra en proceso de revisión.⁶

	Ordenanza de Ordenamiento Territorial del Departamento de Rivera	Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Microrregión de Rivera
Norma aprobatoria departamental	Ordenanza N°3/2007	Decreto 20/2010
Extensión espacial	Todo el departamento de Rivera	Microrregión de Rivera ⁷
Extensión temporal	Indefinida (hasta derogación o modificación).	Si bien se establece la revisión a los 5 años, el plan sigue vigente hasta tanto no sea aprobado otro por mayoría absoluta de la Junta Departamental.

Tabla 5 Comparación ODT y PDyOT de Rivera.

Fuente: elaboración propia en base a análisis legislativo

Un aspecto importante por destacar es que este plan no contempla una visión amplia del futuro que incorpore la incertidumbre. Este aspecto es característico de muchos planes urbanos locales en América Latina, donde se mezclan dos miradas del futuro: deseada o normativa, y tendencial. Esta ausencia de una visión amplia se mantiene en la revisión del plan (versión 2022) donde, eventualmente se consideran escenarios tendenciales como información insumo (como por ejemplo en cambio climático), pero se formulan objetivos considerando una visión positiva y deseada del futuro (art. 12).

En el Departamento Rivera, no hay un plan climático específico, pero el contenido ambiental es transversal a todo el OT. Sin embargo, se destaca que el Plan para la Microrregión toma como insumos el Plan de Aguas Pluviales, y una Evaluación Multiamenaza considerando escenarios de cambio climático, mapa de riesgos de inundaciones, entre otros⁸. El Plan de Aguas Pluviales Urbanas para la ciudad de Rivera, que ancla políticas nacionales (el Plan Nacional de Aguas) no tiene carácter vinculante, sino más bien orientativo con un horizonte temporal hasta 2050. Se destaca especialmente que realiza una caracterización considerando escenarios de cambio climático y plantea dentro de las estrategias, soluciones de drenajes sostenibles que se formalizan mediante un enfoque de SbN.

⁶ <https://www.rivera.gub.uy/portal/resolucion-no-5023-2022/>

⁷ Es un área que, si bien no es todo el departamento, tampoco es la ciudad de Rivera. Es el ámbito que la intendencia departamental de Rivera definió para aplicar su Plan.

⁸ Esta información surge de la introducción al Plan de OT y Desarrollo Sostenible de la Microrregión de Rivera.



2.2 Técnicas de planeamiento urbano con perspectiva ambiental y/o climática

La planificación urbana ofrece herramientas concretas para conectarse con los desafíos climáticos: la clasificación, la categorización y la calificación del suelo. (Maldonado, 2023) La clasificación y la categorización del suelo suponen la división y subdivisión del suelo según distintos criterios, que suelen considerar la vocación o del uso de suelo real. La zonificación o calificación del suelo es una técnica urbanística mediante la cual se asignan de forma diferenciada usos e intensidades de aprovechamientos, como de deberes.

En Uruguay, la categorización del suelo es competencia exclusiva del gobierno departamental, que se ejerce mediante los instrumentos de ordenamiento territorial. Si bien es una competencia exclusiva de estos gobiernos categorizar sus territorios, la Ley Nacional define tres categorías del suelo: suelo urbano, suburbano y rural, con algunas subcategorías dentro de éstas. Asimismo, establece que las categorías de suelo deberán reflejar las situaciones existentes o las previstas que concurren de manera inmediata en cada una de las zonas del territorio objeto de ordenación, de acuerdo con los supuestos definidos en la ley. Además de estas tres categorías, también define a “un suelo potencialmente transformable”, cuya transformación efectiva debe efectuarse mediante un programa de actuación integrada (art. 34).

Las tres diferentes “categorías” de suelo, con algunas subcategorías, son definidas por la Ley 18.308, tal como se mencionan a continuación.

- Suelo Urbano (art. 32) “comprenderá las áreas de territorio de los centros poblados, fraccionadas, con las infraestructuras y servicios en forma regular y total, así como aquellas áreas fraccionadas parcialmente urbanizadas en las que los instrumentos de ordenamiento territorial pretenden mantener o consolidar el proceso de urbanización.” Esta categoría tiene dos subcategorías:
 - Suelo urbano consolidado. Son Áreas urbanizadas dotadas al menos de redes de agua potable, drenaje de aguas pluviales, red vial pavimentada, evacuación de aguas servidas, energía eléctrica y alumbrado público; todo ello en calidad y proporción adecuada a las necesidades de los usos a que deban destinarse las parcelas.
 - Suelo urbano no consolidado. Incluye dos supuestos: i) áreas en las que, aun existiendo un mínimo de redes de infraestructuras, las mismas no sean

suficientes para dar servicio a los usos previstos por el instrumento. ii) las zonas degradadas o en desuso que, de conformidad con las previsiones de los instrumentos, deban ser objeto de actuaciones con la finalidad de su consolidación o renovación.

- Suelo suburbano (art. 33). Comprende enclaves con usos, actividades e instalaciones de tipo urbano o zonas en que éstas predominen, dispersos en el territorio o contiguos a los centros poblados, según lo establezcan los instrumentos de ordenamiento territorial. Son instalaciones y construcciones propias de suelo de categoría suburbana las: habitacionales, turísticas, residenciales, deportivas, recreativas, industriales, de servicio, logística o similares.
- Suelo Rural (art. 31): Comprenden las áreas de suelo que los instrumentos de ordenamiento territorial categoricen como tales, incluyendo: **a) Rural productiva**, que podrá comprender áreas de territorio cuyo destino principal sea la actividad agraria, pecuaria, forestal o similar, minera o extractiva, o las que los instrumentos de ordenamiento territorial establezcan para asegurar la disponibilidad de suelo productivo y áreas en que éste predomine. También, podrá abarcarse como suelo rural las zonas de territorio con aptitud para la producción rural cuando se trate de áreas con condiciones para ser destinadas a fines agropecuarios, forestales o similares y que no se encuentren en ese uso. **b) Rural natural**, que podrá comprender las áreas de territorio protegido con el fin de mantener el medio natural, la biodiversidad o proteger el paisaje u otros valores patrimoniales, ambientales o espaciales, como también, el álveo de las lagunas, lagos, embalses y cursos de agua del dominio público o fiscal, del mar territorial y las fajas de defensa de costa. **Los suelos de categoría rural quedan, por definición, excluidos de todo proceso de urbanización, de fraccionamiento con propósito residencial y comprendidos en toda otra limitación que establezcan los instrumentos.**

La ley agrega que los instrumentos de ordenamiento territorial podrán crear subcategorías de suelo además de los establecidos en la propia ley.

Como puede observarse, cualquiera de estas categorías podría contener elementos climáticos o ambientales, aun cuando específicamente no esté enunciado así. Por ejemplo, la infraestructura resiliente necesaria para definir si es suelo urbano, las áreas rurales donde se desarrollen actividades productivas (con enfoque de cambio climático) o áreas naturales



excluidas del proceso de urbanización, que deban ser protegidas. Por ello, los gobiernos departamentales, al basarse en estas categorías para aplicarlas en sus territorios podrían especificar los elementos climáticos necesarios.

En la regulación vigente del Departamento de Rivera, se utiliza como principal técnica la zonificación del suelo. Se destacan tres zonificaciones específicas con elementos climáticos/ambientales: la “zona de Protección y Valorización Patrimonial y Ambiental” (ZPA), “la Zona de Recuperación Ambiental” (ZRA) y las “Zonas de Conflicto Ambiental” (ZCA). Estos términos están en la Ordenanza N°3/2007, como en el Plan Local de OT vigente (2010) y en proceso de revisión. Mientras la primera define estas zonas, las segundas las vinculan a espacios específicos.

Zona	Definición	Efectos o implicaciones	Ejemplos de lugares
Zona de Protección y Valorización Patrimonial y Ambiental	Zonas con componentes más importantes a proteger y valorizar (art. 22 Ordenanza 3/2007). Los grados de protección pueden ser diferentes, distinguiéndose una Zona Núcleo, de Transición y de Aproximación.	Se aplica el régimen de Ordenamiento Territorial Concertado. Según el grado y área de protección, hay distintos efectos. (art. 22 y 23). ⁹	Zona Núcleo Cuenca del Cuñapirú o Zona de Transición de la Cuenca del Cuñapirú Zonas naturales (proyecto de revisión)
Zonas de Recuperación Ambiental	Son “aquellas en que los ecosistemas originales han sido fuertemente deteriorados y presentan un estado de degradación incompatible con actividades humanas y/o son causa de deterioro creciente para	Deberán ser detenidas las acciones de deterioro y allí se implementarán planes de recuperación o manejo, para que sean posible instalarse actividades humanas ¹⁰ (art. 24 Ordenanza 3/2007)	Zona de Recuperación Ambiental: ZRA - Orillas de Barrio Bisio. Zona de Recuperación

⁹ Artículo 23°. Criterios para Zonas de Patrimonio predominantemente Natural. En las Zonas de Patrimonio Natural se definirán las Zonas Núcleo, Zonas de Transición y Zonas de Aproximación. a) Constituyen Zonas Núcleo las partes especialmente protegidas de los Ecosistemas. En las mismas la restricción a las actividades humanas será máxima, siendo áreas non edificandi. b) Constituyen Zonas de Transición las tierras linderas a las Zonas Núcleo o a Zonas de Recuperación Ambiental en la medida que éstas últimas permanezcan degradadas. Se reconocerán a su vez dos zonas específicas: b.1) Zona non edificandi, inmediata a la Zona Núcleo b. 2) Zona en que se deberán presentar los proyectos con su correspondiente Estudio de Evaluación de Impacto Ambiental según el artículo N° 28 de la presente Ordenanza. c) Constituyen Zonas de Aproximación las que se ubican por fuera y linderas a la Zonas de Transición y que ofician de separación con las zonas no protegidas. La Intendencia en coordinación con DINAMA del MVOTMA delimitará las Zonas Núcleo, de Transición y de Aproximación.

¹⁰ En estas zonas deberán ser detenidos, por los propietarios en coordinación con las autoridades competentes, los procesos de deterioro mediante obras y/o planes de manejo sustentable. Para que se puedan instalar

2.4.1.3 Guía de Instrumentos basados en plusvalías para implementar SbN en Rivera

Zona	Definición	Efectos o implicaciones	Ejemplos de lugares
	los ecosistemas a ellas vinculadas" (Ordenanza 3/2007 art. 24).		Ambiental: ZRA – La Pedrera Norte. Zona de Recuperación Ambiental: ZRA - La Racca
Zonas de Conflicto Ambiental	Aquellas en las cuales se constatan interferencias serias incompatibles con la calidad de vida, entre actividades humanas y/o son causa de deterioro creciente para el ambiente. (art. 25 Ordenanza 3/2007)	La Intendencia exigirá la minimización de los impactos ambientales negativos mediante obras, programas y planes de manejo ambiental. La Intendencia exigirá a los causantes de los impactos negativos un estudio ambiental completo con las medidas de mitigación, acompañamiento y de compensación (art. 25 Ordenanza 3/2007)	No hay.

Tabla 6 Zonificaciones con elementos ambientales en el Departamento de Rivera.

Fuente: Elaboración propia en base a la normativa

Otras ciudades de Uruguay utilizan términos similares a estas zonificaciones, sin deberse esto a que son categorías jurídicas de la ley nacional. La explicación de esto radica en parte a que, con posterioridad a la Ley, la mayoría de los gobiernos departamentales elaboraron de forma primaria planes locales o directrices departamentales (para rápidamente categorizar suelo). Esto se hizo casi simultáneamente en todo el país, con apoyo técnico del Estado Nacional, específicamente la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial (DINOT), y con intercambio mutuo de experiencias entre distintas intendencias. Más allá de las similitudes que se puedan encontrar, también hay particularidades de cada departamento. Las ODOT están recién en elaboración y sólo en algunos departamentos.

En el actual documento en revisión del plan, pareciera que la categorización y subcategorización del suelo adquiere un rol más importante, por sobre la zonificación, más de acuerdo con la legislación nacional. Un aspecto a evaluar es que el suelo potencialmente transformable no contiene previsiones temporales que permitan revertir este suelo a suelo rural, en caso de que no se transforme efectivamente.

actividades humanas en estas zonas deberán presentarse y ser avalados por la Intendencia planes de recuperación o manejo en que se demuestre la sustentabilidad de la convivencia futura de dichas actividades. La Intendencia en coordinación con DINAMA del MVOTMA delimitará las Zonas de Recuperación Ambiental (art. 24).



3. Instrumentos de recuperación de plusvalías con potencial climático

MENSAJES CLAVES:

Los instrumentos de recuperación de plusvalías urbanas (LVC) tienen un gran potencial para apoyar Soluciones basadas en la Naturaleza, ya que permiten concretarlas y financiarlas.

En Uruguay existen sólidos fundamentos jurídicos que legitiman el uso de LVC, los que se encuentran consagrados principalmente en la Ley Nacional.

De los 5 tipos de instrumentos de recuperación de plusvalías relevados, estas son las principales características:

Tributo para financiar infraestructura: Existe un sólido marco normativo nacional que regula el instrumento "contribución por mejoras", aunque se sugiere ser más desarrollada normativamente por el gobierno departamental. Tiene un gran potencial para financiar obras públicas con componentes de SbN.

Obligaciones urbanísticas básicas: comprenden distintos estándares constructivos o urbanísticos. Tienen un gran potencial para el desarrollo de SbN en espacios privados (estándares de construcción) y públicos (en caso de cesiones de públicas), pero se sugiere incorporar más componentes de SbN y equilibrarlos con los beneficios.

Cargas por desarrollo: Hay distintos instrumentos asociados a este instrumento (El retorno de valorización y mayores aprovechamientos a cambio de contrapartidas), pero dada la poca experiencia y escala de la ciudad podría no ser un instrumento de uso prioritario.

Reparcelaciones: Existe un marco sólido nacional, que requeriría un mayor desarrollo local sobre todo en temas procedimentales. Tiene potencial para apoyar la incorporación de SbN en actuaciones integradas que requieran o no nueva configuración predial, en suelo potencialmente transformable o suelo urbano no consolidado.

Gestión estratégica de tierras: Uruguay tiene una amplia experiencia y uso frecuente de la cartera de tierras, que podría potenciarse para utilizarse con fines de adaptación climática y componentes de SbN.

3.1 Importancia y características

Uno de los mayores obstáculos para la implementación de SbN en las ciudades de la región, es la insuficiencia de fuentes de financiamiento o las dificultades para acceder a las mismas. Una forma de enfrentar estos obstáculos es con la utilización de instrumentos basados en suelo o de recuperación de plusvalías urbanas según Maldonado (2023). Estos constituyen al mismo tiempo instrumentos de gestión y de financiación. Así, responden simultáneamente a las preguntas ¿cómo hacerlo? y ¿cómo pagarlo? Los principios que legitiman la utilización de estos instrumentos son principalmente de dos tipos. El primero es el incremento del valor del suelo ocasionado por acciones públicas que puede ser recuperado y reinvertido. El otro principio es la generación de impactos negativos producidos por determinadas acciones urbanísticas que se pretenden reducir. A lo largo del mundo, existen distintos mecanismos regulados con características particulares que se basan en estas ideas, utilizándose para diversas finalidades.

Estos instrumentos presentan algunas ventajas con relación a otros mecanismos de financiamiento, de las cuales Maldonado (2023) destaca dos:

- La primera es que se tratan de **instrumentos locales**. La dimensión local está vinculada con las competencias de planificación y gestión territorial, que son ejercidas, principalmente, por entidades municipales y también por entidades supralocales, pero infra nacionales, de acuerdo con cada régimen jurídico.
- La segunda ventaja es que estos mecanismos **permiten involucrar a distintos actores** (según los supuestos específicos) en el financiamiento, ya sea con prestaciones de hacer, no hacer o dar (dinero o cosas inmuebles). Este involucramiento de otros actores brinda mayores oportunidades para hacer frente a las limitaciones presupuestarias con las que lidian las administraciones públicas.

Respecto del primer aspecto, se aclara que, de acuerdo con el régimen competencial de Uruguay, estos instrumentos deben ser desarrollados por los gobiernos departamentales.

Mediante estos mecanismos es posible gestionar y financiar SbN, como, por ejemplo, al exigirle a actores privados la ejecución de SUDS, medidas de conservación, el pago en dinero con destinación específica para financiar una SbN o la cesión de un espacio para el desarrollo de una IAV. Como consecuencia de las dos características mencionadas, estos instrumentos



promueven formas de autofinanciamiento local, fortaleciendo la autonomía de las entidades locales y la gobernanza climática.

3.2 Fundamentos jurídicos

Uruguay tiene un sólido sistema jurídico que permite implementar instrumentos de recuperación de plusvalías y otros instrumentos de gestión de suelo. Esto se debe a la configuración del derecho de propiedad inmobiliario, como también a los principios de ordenamiento territorial que están consagrados en la LOTDS.

En cuanto a la configuración del derecho de propiedad, si bien la Constitución consagra a la propiedad como derecho inviolable (art 32), también establece limitaciones por interés general. Lo mismo ocurre con el Código Civil, que regula el derecho real de dominio (art. 486) y las facultades del propietario (art. 487), pero también dispone que está sujeto a limitaciones y subordinado a las prohibiciones de las leyes o reglamentos...” (art. 488). Estas disposiciones más generales son precisadas por la LOTDS donde se enumeran deberes territoriales de la propiedad inmueble (art. 37).

Por otro lado, en cuanto a los de principios jurídicos se destacan los siguientes aspectos, en forma general:

- Son abstractos, no contienen descripción de los hechos específicos.
- Pueden encontrarse en distintas fuentes jurídicas, más allá de enumeraciones concretas que realice una legislación específica.
- Son útiles para fundamentar la formulación de determinadas políticas, defender su implementación ante la resistencia de determinados actores, guiar la comprensión y tramitación de conflictos concretos.

En el sistema jurídico de Uruguay, se destacan los principios que se muestran en la siguiente tabla.

Principio jurídico	Fuente
Recuperación de plusvalías urbanas	Art 5 f) LOTDS
Función ambiental y social de la propiedad	Interpretación basada en artículos 231 y 232 de la Constitución.
Prevalencia del interés general sobre el particular	Interpretación basada en artículo 32 Constitución y leyes expropiatorias (ley 3958 y ley 10247).

Reparto de cargas y beneficios del urbanismo	Art. 5 e) y art. 46, LOTDS.
Enriquecimiento sin causa	Art. 1308 Código Civil.
Función pública del urbanismo	Art. 2 LOTDS.
Gestión democrática del territorio/ciudad	Art.5 d) y art. 6 b) LOTDS.
Principio de precaución y prevención ambiental	Art. 6 Ley 17.283.
Principio de progresividad ambiental	Art. 6 Ley 17.283.
Sustentabilidad/Sostenibilidad	Ley 17.283 y LOTDS.

Tabla 7 Principios jurídicos urbanísticos y ambientales en el sistema normativo de Uruguay.

Fuente: elaboración propia en base a análisis normativo

3.3 Instrumentos recuperación de plusvalías

Para el análisis de los instrumentos de recuperación de plusvalías urbanas con potencial para gestionar y financiar SbN, se seguirá la taxonomía propuesta por OECD y el Instituto Lincoln de Políticas de Suelo (2022). Se partirá de la caracterización de estos instrumentos propuesta y luego se identificarán instrumentos similares en el sistema jurídico de Uruguay, con mención específica para Rivera u otras ciudades para ilustrar cómo es su regulación específica.

3.3.1 Tributo para financiar infraestructura/ obras públicas o servicios públicos.

Según OECD y LILP (2022) mediante este instrumento, los propietarios pagan un tributo por la infraestructura pública de la que se benefician específicamente, por ejemplo, vías públicas cercanas, transporte, servicios públicos y parques. La decisión de construir infraestructura generalmente la toma el gobierno y no es consecuencia de intereses de desarrollos privados. El gobierno identifica la zona de captación en la que se considera que los propietarios de tierras se benefician de las obras públicas y pagan el tributo. El monto de este debe basarse en el monto del beneficio del valor de la tierra obtenido y puede ser un pago único o pagadero durante un período más largo.

En América Latina, este instrumento suele llamarse contribución por mejoras o por obras públicas, o contribuciones especiales, cuando se trata de financiación de infraestructura. En cambio, cuando el tributo está relacionado con un servicio público, se denominan tasas por servicios públicos.



En Uruguay está regulada la **contribución por mejoras**, con las características que se mencionan a continuación.

- Si bien no es obligatoria su aplicación, existe la facultad de aplicarse siendo competente los gobiernos departamentales (art. 297, inc. 4 CN). En la práctica, no es un instrumento de uso frecuente. Los órganos competentes para decidir su uso son los gobiernos departamentales (salvo el supuesto de la Ley 11.907).
- Obra pública:
 - Cada gobierno departamental establece qué se entiende por obra pública y dónde puede estar localizada. En general, la regulación se refiere a obras de construcción de caminos, pavimentación o repavimentación, veredas y puentes, obras de arte, obras de alumbrado, colectores pluviales. Aquí no se incluyen las obras de infraestructura de agua potable.
 - Estas obras pueden estar localizadas en zonas urbanas, suburbanas o rurales. Si bien no se indica que las mismas estén específicamente en espacios públicos, la descripción de las obras (calles, caminos) o de los lugares donde están (obras en plazas), permiten deducirlo.
 - En algunos casos, la regulación menciona el material específico con que debe construirse estas obras– pavimentación con asfalto, adoquines, macadam¹¹ - , pero en otras más recientes se utiliza una fórmula más general. Así, por ejemplo, la regulación de este instrumento para el Departamento de Maldonado¹² se refiere a “materiales que considere más adecuados a las condiciones de cada zona”¹³.
- El supuesto principal que legitima el uso de este instrumento es el beneficio que genera la obra pública para los propietarios o poseedores, ya sea frentistas o dentro de un radio de influencia de la obra pública¹⁴. Sin embargo, también se habla de valorización generada por la obra pública, aunque esta valorización no es considerada

¹¹ Ej. Decreto de la Intendencia de Montevideo N° 26949/995, art. 82., Decreto de la Intendencia Municipal de Florida 424/980, Decreto de la Intendencia Municipal de San José 525/980.

¹² Departamento ubicado al Sur de Uruguay.

¹³ Dto. Jta. Dep. Maldonado Nro. 3358 de 1978-02-03.

¹⁴ Ej. Art. 73 del Decreto de la Intendencia de Montevideo N° 26949/995 o art. 1 de Decreto N° 424/980

para el cálculo del monto a pagar por el contribuyente e incluso está expresamente prohibida.¹⁵

- Cada regulación específica determina el monto o cuantía de la obra que los beneficiarios deben pagar y la forma como se distribuye entre los mismos. En general, todas las normativas tienen regulaciones similares, pudiéndose utilizar para financiar el costo del 100% de la obra¹⁶. En algunas regulaciones se distingue la situación según sean obras mayores y menores y con ello, los porcentajes.¹⁷
- Los contribuyentes deben pagar este tributo con posterioridad a la ejecución de la obra pública.

No se identificó la normativa departamental sobre contribución por mejoras en Rivera- Los departamentos de San José (Decreto N° 525/980), Florida (Decreto N° 424/980), Montevideo (Decreto Intendencia de Montevideo N° 26949/995) y Maldonado (Decreto 3358/1978), por ejemplo, tienen reglamentada la forma de aplicación y cálculo. Con relación al Departamento de Durazno estaba regulada en su anterior ley de presupuesto (art. 130 a 138 del Decreto 2363/2016). Sin embargo, con la aprobación de la norma actual, derogó esta figura al aprobar el presupuesto departamental para el período 2021-2025 (art. 39 de Dto. Departamental).

En la práctica, uno de los principales desafíos para implementar este instrumento es la falta de voluntad política para utilizarlo y la resistencia de los propietarios o poseedores a pagar este tributo, quienes no son involucrados en procesos de consulta sobre estas obras y el tributo. Debe particularmente destacarse la tradición de los gobiernos locales de financiar este tipo de obras con recursos del presupuesto departamental o provenientes de fuentes supralocales. Esto crea la “cultura” o creencia de que el Estado debe seguir pagando estas obras de la misma manera, sin exigir a los propietarios beneficiados la financiación colectiva de la misma.

¹⁵ En ningún caso se podrá cobrar más del valor total de la obra (Artículo D.224 del Dto.Jta.Dep. 3358 de 1978-02-03 de Maldonado)

¹⁶ Pero, por ejemplo, la regulación derogada de Durazno establecía un tope de monto financiable de la obra, en el 30% de la misma (art. 131 del Decreto 2363/2016).

¹⁷ Ej. El art. 5 del Decreto 525/980 de la Intendencia Municipal de San José establece que, para obras mayores, 60% del costo de la obra está a cargo de los propietarios frentistas, y el 40% para propietarios no frentista. En caso de obras menores, el 100% está a cargo de propietarios frentistas.



Se destaca también la *contribución por mejoras* de obras realizadas por OSE, que tiene regulación nacional. La empresa del estado OSE está facultada en su ley nacional de creación [11.907](#) a celebrar convenios con los Gobiernos Departamentales y/o comisiones vecinales para realizar obras de alcantarillado o abastecimiento de agua potable de interés local, mediante contribución de las partes (art. 2, c). En la práctica esto se ha utilizado para financiar obras de extensión de la red de saneamiento en áreas urbanas, considerando que la cobertura es menor a 50%, cuando ha sido solicitado por los vecinos.

Por otro lado, si bien no es una contribución por mejoras, ni una tasa, se destaca un adicional al impuesto con finalidades específicamente climáticas, regulado por el Departamento de Durazno. Se trata de un ***Impuesto solidario para contingencia de cambio climático y sanitario*** que fue creado para formar un Fondo específico “para los eventos adversos producidos por el cambio climático o antrópicos (producidos por el hombre) y sanitarios” y se nutre de “un impuesto solidario a todo inmueble no rural del Departamento, consistente en un monto único y anual de \$ 100 (pesos uruguayos cien) que se hará efectivo en forma conjunta con el pago de la Contribución Inmobiliaria Urbana y Suburbana”. (art. 36 Dto Departamental 2251 de 2021) Jurídicamente se trata de un tributo no vinculado, que se adiciona a la contribución inmobiliaria urbana y suburbana (que funciona como un impuesto inmobiliario). Tiene una destinación específica asociada a estos efectos adversos mencionados.

3.3.2 Obligaciones básicas

Según OECD y LILP (2022) se trata de obligaciones que se aplican principalmente cuando los desarrolladores buscan la aprobación de un desarrollo o permisos especiales. Pueden ser en efectivo o en especie. Estas obligaciones se activan por iniciativa de los promotores o propietarios de terrenos. Pueden negociarse entre el gobierno y los promotores/propietarios o calcularse mediante fórmulas fijas. Tienen por finalidad compensar el impacto del nuevo desarrollo en la infraestructura existente o costear la provisión de la infraestructura y mejoras para el nuevo desarrollo.

Entre los términos más usuales se encuentra el de obligaciones urbanísticas, cargas urbanísticas (como la cesión de suelo para espacio público), exacciones, *development impact fees* (en USA). También podrían ubicarse aquí, los simples estándares de edificabilidad o de construcción o urbanización. (Maldonado, 2023) Lo característico de estos instrumentos es que, se solicitan una sola vez y son condiciones o requisitos para acceder a una capacidad edificatoria o de urbanización básica. Normalmente se encuentran en normativas de

2.4.1.3 Guía de Instrumentos basados en plusvalías para implementar SbN en Rivera

urbanización o edificación, pero también se pueden encontrar en normas hídricas, ambientales, si allí se precisan determinadas condiciones previas que deben cumplirse para aprobar una urbanización. En caso de no cumplirse estas condiciones, la sanción es que no se otorga el permiso de construcción o urbanización (Maldonado, 2023).

En Uruguay el cumplimiento de requerimientos básicos como condición para obtener permisos, se dan en diversos procesos territoriales, los que dependen de la clase de suelo (urbano, suburbano o rural) y el tipo de actuación territorial.

El concepto de actuación territorial es un concepto fundamental de la LOTDS, que abarca tres tipos: actuación aislada, integrada o dotacional. Para comprender estos tres conceptos se muestra el siguiente cuadro realizado por MVOTMA, OPP (2017:15).

Tipo de actuación	Espacio de actuación	Categoría del suelo (inicial)	Contenido de la actuación	Sujetos que intervienen en la actuación
Actuación aislada o singular	Parcelas únicas o agrupadas	Urbano, suburbano o rural	Subdivisión, edificación y uso	Propietarios individuales (privados o públicos)
Actuación integrada	Múltiples parcelas y espacios públicos (perímetro de actuación)	Suelo con atributo de transformable o no consolidado	Urbanización nueva o reurbanización y (re) parcelación	Propietarios asociados, acuerdo público-privado, o intendencia
Actuación dotacional (obra pública)	Suelo público o suelo afectado por servidumbre	Urbano, suburbano o rural	Infraestructuras, espacio público	Entidad pública (Municipio, intendencia, gobierno nacional, empresas públicas).

Tabla 8 Tipos de actuación territorial.

Fuente: MVOTMA, OPP (2017:15)

De estos tres tipos de actuación territorial, en dos de ellas se pueden concretar obligaciones básicas por parte de los propietarios privados que pueden considerarse como una fuente de financiación del desarrollo territorial.

Sin entrar a la descripción de todas las situaciones posibles, sí deben destacarse dos aspectos importantes.

El primero, es que la LOTDS, consagra deberes territoriales generales relativos a la propiedad inmueble, que, si bien no son cargas en sentido estricto, son relevantes en la medida que



implica acciones con posterioridad o independientemente de los procesos urbanísticos y constructivos. Entre estos deberes se destacan el **deber de restitución ambiental** (art. 37 f.) y el **deber de proteger el medio ambiente y la diversidad**¹⁸ (art. 37 c), que incluye el “deber de resguardar el inmueble frente al uso productivo de riesgo o la ocupación de suelo con fines habitacionales en zonas de riesgo”. Si bien no son instrumentos de financiamiento en sentido estricto, el cumplimiento de estos deberes puede implicar para el propietario, llevar adelante y costear determinadas acciones de mantenimiento de la infraestructura ambiental/resiliente en propiedades privadas.

El segundo aspecto es que, en Uruguay, hay un régimen asociado de cargas/obligaciones y beneficios/derechos según cada clase de suelo (art. 31 a 43 LOTDS). Esto puede observarse en las definiciones de cada una de estas clases y en el régimen específico de cada una de estas que la LOTDS realiza de manera general, sin perjuicio de que las ordenanzas departamentales puedan detallar o ampliar estas regulaciones.

Así, por ejemplo, los propietarios de *suelo urbano consolidado* están obligados a ejecutar, a su costo, las obras de conexión de la parcela a las infraestructuras existentes a fin de garantizar la condición de solar de la misma (art. 40), y los propietarios de *suelo urbano no consolidado*, están obligados a edificar conforme a las determinaciones del instrumento de ordenamiento territorial (art. 41, c). En ese sentido, en las regulaciones de orden departamental se definen estándares básicos relativos a estos procesos como contraprestación para poder acceder a los aprovechamientos básicos. **Entre estos, se destacan algunos que están vinculados con medidas ambientales y/o climáticas como el Factor de Impermeabilización del Suelo, el Factor de Ocupación del Suelo Verde – FOS Verde – eficiencia energética, arbolado mínimo en los predios y vereda, retiros enjardinados.** A modo de ejemplo, la regulación departamental de Artigas regula el Factor de Impermeabilización del Suelo (FIS), y la regulación departamental de Colonia el Factor de Ocupación de Suelo Permeable (FOSP), según la zona y categoría de suelo. El departamento de Lavalleja regula el Factor de Ocupación de Suelo Impermeable (FOSI) como un atributo urbanístico. También hay regulación departamental sobre arbolado, ya sea lo que debe

¹⁸ c) Deber de proteger el medio ambiente y la diversidad. Todos los propietarios quedarán sujetos a las normas sobre protección del ambiente, los recursos naturales y el patrimonio natural, absteniéndose de cualquier actividad perjudicial para los mismos. Se comprende el deber de resguardar el inmueble frente al uso productivo de riesgo o la ocupación de suelo con fines habitacionales en zonas de riesgo.

plantarse como condición para los permisos de construcción, como los árboles que no deben extraerse. En cuanto a las especificaciones sobre construcción sostenible, en algunos casos aparecen como optativas, pero en otros obligatorias. Respecto de estas últimas, se pueden mencionar las condiciones de aislación térmica establecidas en la regulación de Montevideo.

Pero unas pautas que son fundamentales en la LOTDS es la definición de las cargas urbanísticas que debe cumplir el urbanizador/desarrollador como condición para poder obtener los permisos de urbanización, es decir, para que un suelo pueda ser considerado como urbano. Estas están precisadas en el art. 38 y 32 de la ley y pueden sintetizarse en dos tipos de cargas: a) la ejecución de infraestructura (prestaciones de hacer) y b) la reserva de espacios libres y equipamiento (provisión de tierras).

Obligaciones en procesos de urbanización a cargo del urbanizador	
Ejecución de obras de infraestructura	Provisión de suelo
<ul style="list-style-type: none"> • Red de agua potable • Drenaje de aguas pluviales • Red vial y conexión a la red vial general para la continuidad de la trama existente • Red vial pavimentada • Evacuación de aguas servidas • Energía eléctrica • Alumbrado público 	Cesión del 10% de suelo para espacios libres y equipamientos (como mínimo). ¹⁹

Tabla 9 Obligaciones básicas de los urbanizadores.

Fuente: elaboración propia en base a análisis normativo.

En general, los gobiernos departamentales pueden ampliar estas exigencias, pero no reducirlas, siempre que lo incorporen a los instrumentos de ordenamiento territoriales. Así, por ejemplo, la Ordenanza de Rivera (art. 40) establece como condiciones previas al fraccionamiento similares a la ley nacional, adicionando algunas exigencias previas a los fraccionamientos y posteriores al mismo.²⁰ Estos gobiernos departamentales regulan los

¹⁹ Este estándar puede ser reducido al 8% por el Gobierno Departamental atendiendo a determinadas circunstancias (art. 38 Ley 18308)

²⁰ Artículo 40°. Servicios e Infraestructuras No se autorizará el fraccionamiento si cada uno de los predios resultantes, previamente al sellado de planos, no cuenta con los servicios de agua potable, energía eléctrica, así como con la adecuada construcción de las calles, canalización de pluviales y cordón cuneta reglamentario. Se exigirá como condición necesaria la construcción del cordón cuneta en toda la extensión del frente del predio o los predios involucrados, de acuerdo a las directivas técnicas impartidas por esta comuna, previo a la aprobación el fraccionamiento. (...) El mantenimiento de las calles estará a cargo del emprendedor durante 2 años, lo cual será establecido en un contrato con la Intendencia.



procedimientos para la autorización de estos fraccionamientos y desarrollos en base a lo establecido por la ley nacional.

Más allá de estas previsiones específicas que pueden estar en la LOTDS o en las regulaciones departamentales, la LOTDS consagra dos principios guías que, a pesar de su generalidad, pueden orientar la regulación de las obligaciones y cargas asociadas a cada clase de suelo. El primero es la “equidistribución de cargas y beneficios” más aplicadas a procesos de urbanización. El segundo es la “proporcionalidad”, que, si bien no tiene una consagración específica, surge de varios artículos de la ley (art. 29, 32, 41, 58). Ambos están basados en la misma idea, el balance entre los derechos y los deberes, obligaciones y cargas relacionados a ellos.

Estas obligaciones territoriales, como mecanismos específicos, se utilizan ampliamente en Uruguay, cumpliéndose siempre en procesos de nuevas urbanizaciones (art. 38 y 32 LOTDS) y muy frecuentemente en otros procesos. Sin embargo, hay algunas limitaciones:

- Resistencia de los propietarios/desarrolladores.
- Afectación de la rentabilidad de los proyectos.
- Falta de claridad de las obligaciones territoriales en algunas actuaciones territoriales.
- Falta de reglas claras dentro de procesos de concertación, donde se negocian caso a caso, las cargas y beneficios urbanísticos.

3.3.3 Cargas por derechos de desarrollo

Según OECD y LILP (2022), las “charges for development rights” constituyen contribuciones en dinero o en especie que se realizan para construir una densidad mayor a la permitida definida por regulación. Esto significa que ya existe una regulación que define una línea de edificación o densidad mínima y máxima. O también puede usarse cuando hay un cambio en la zonificación o regulación urbana, comparando la anterior con la nueva regulación. En algunos casos, se puede limitar los derechos de desarrollo en algunas zonas, por ejemplo, en zonas con protección ambiental, y estos derechos pueden ser transferidos a otro inmueble mejor situado y con mayor densidad de desarrollo. Usualmente, estos tipos y montos de las cargas están definidos previamente en las regulaciones locales. Algunos nombres que reciben estos instrumentos son derechos de desarrollo o venta de derechos de desarrollo o derechos de construcción.

En la regulación de Uruguay se distinguen dos figuras que se relacionan con esta tipología: “El retorno de valorización” (regulada en el art. 46 de la LOTDS), que tiene dos variantes, y “mayores aprovechamientos a cambio de contrapartidas” (art. 60). La utilización de estas figuras está basada en que las acciones urbanísticas suponen un aumento del valor de suelo o impactos negativos que se esperan reducir.

Para presentar estas dos figuras y tres supuestos, se seguirá el análisis realizado por el MVOTM/OPP (2017: 34 y ss.), el que distingue tres modalidades:

- Actuación integrada de urbanización o renovación (con base en art. 46): El conjunto de las parcelas que forman parte de una actuación integrada con aumento de edificabilidad: a) en suelo potencialmente transformable (de cualquier categoría), b) en suelo urbano no consolidado.
- Cambio normativo zonal que representa mayor aprovechamiento (con base en el art. 46): Parcelas situadas en áreas afectadas por un cambio normativo que otorga mayor edificabilidad a todo el ámbito. Todas las parcelas reciben un aumento de edificabilidad al aprobarse el cambio normativo.
- Mayor aprovechamiento a cambio de contrapartidas (a proyectos singulares) (basada en art.60): Parcelas situadas en áreas en las que un IOT previó el otorgamiento oneroso de mayor edificabilidad, caso a caso, en el momento de tramitar un permiso y mediante un procedimiento específico.

De estos aspectos es importante destacar algunos relacionados con la naturaleza jurídica, la obligatoriedad de su uso, cómo se paga y el destino de los recursos públicos generados.

- El retorno de valorización (los dos supuestos del art. 46) tienen una naturaleza tributaria, mientras que la contrapartida por mayor edificabilidad (art. 60) tiene una naturaleza de carga urbanística, que se asemeja al suelo creado de la legislación brasileña.
- Los gobiernos departamentales, siguiendo la regulación básica de la legislación nacional, son las autoridades competentes para regular (detallando más) estos instrumentos en los planes de ordenamiento territorial e implementarlos. Aparentemente, el cobro del retorno de valorización en actuaciones integradas es obligatorio para los gobiernos departamentales (MVOTMA, OPP, 2017) siendo potestativo por cambio normativo zonal. En cuanto a la figura de mayor aprovechamiento, se entiende que una vez regulado, en caso de ser requerido ese



mayor aprovechamiento, el cobro sería obligatorio. En ese sentido, se encuentran algunas regulaciones a nivel departamental como Durazno y Canelones, que prevén estos instrumentos desarrollándolos, con mayor detalle. Sin embargo, aún falta desarrollar más normativamente estos instrumentos y ampliar su uso, que sigue siendo muy bajo.

- Con el retorno de valorización (art. 46), es posible para la Administración obtener inmuebles que van a una Cartera de Tierras, así como dinero, que va a un Fondo de Gestión territorial, según se especifique en la regulación departamental en base a la LOTDS. En cuanto a la contrapartida por mayor edificabilidad, la LOTDS no especifica cómo debe pagarse, lo que debe definirse por las ordenanzas departamentales. Usualmente se cobra dinero que va a un Fondo de Gestión Territorial, pero también pueden ser acciones de interés urbanístico (MVOTMA, OPP, 2017) Este último aspecto es clave, pues son los gobiernos departamentales los que pueden vincular lo obtenido por estos instrumentos a acciones climáticas, ya sean inmuebles para el desarrollo de infraestructura azul y verde, o recursos para financiar acciones climáticas, principalmente de adaptación y con SbN.

La LOTDS también contempla la transferencia de derechos de edificación, una variante de la figura mayor aprovechamiento de edificabilidad por contrapartidas. En este supuesto (art. 60 inc. 2), hay un predio emisor de los derechos, que, por estar afectado por normativa de preservación patrimonial, paisajística o ambiental, no puede ejercer el derecho a construir en el mismo dentro del aprovechamiento básico regulado. Así, puede transferirse para construir en otro lugar o venderlo. Si bien la ley nacional no profundiza mucho más en esta normativa, a partir de las experiencias comparadas, este instrumento puede tener dos aplicaciones para la adaptación al cambio climático:

- Compensar al dueño de un inmueble que, por razones climáticas (riesgo hídrico, de deslizamiento, etc.), no puede edificar en ese lugar.
- Obtener suelo en áreas de riesgo sin recurrir a mecanismos expropiatorios, y utilizando como pago de inmueble, la contraprestación pagada por el receptor de estos derechos en áreas que puedan densificarse/desarrollarse.

Estos instrumentos en la práctica se utilizan rara vez o a veces. Las principales limitaciones están relacionadas con la falta de estudios de mercados de suelo, la falta de capacidad

institucional y la poca demanda de derechos constructivos/ altos índices básicos constructivos. Este último aspecto es decisivo en ciudades intermedias como Rivera.

3.3.4 Reajuste de terrenos

Según OECD y LILP (2022) el reajuste de terrenos es cuando los propietarios privados, de inmuebles contiguos son reagrupados y desarrollados de manera conjunta. Está frecuentemente acompañado por cambios en la zonificación o relajación de la regulación en la densidad, para que el nuevo desarrollo de tierras sea más rentable. Como contraprestación, los propietarios proveen parte de sus tierras para infraestructura y servicios públicos, como calles públicas, utilidades y parques. Los propietarios reciben un inmueble más pequeño, pero con mayor valor debido a las mejoras realizadas. En algunos casos, los derechos de desarrollo limitados, por ejemplo, en áreas con protección ambiental, pueden ser transferidos a un inmueble mejor ubicado para un desarrollo de una mayor densidad. Usualmente los tipos y montos de las cargas (en dinero o especie) son predefinidas en las regulaciones locales.

Algunas terminologías comunes de estos instrumentos son: reajuste de terrenos, concertación parcelaria, englobe de inmuebles, englobamiento parcelario, etc.

La LOTDS regula distintos aspectos de la reparcelación, no ofreciendo una definición precisa. Sin embargo, a partir de esta regulación y de MOVTMA, OPP (2017) se señalan los siguientes aspectos:

- La reparcelación puede o no suponer una nueva configuración predial. Según MOVTMA, OPP (2017:91), si bien en sentido estricto, la reparcelación consiste en la unificación de las parcelas originales y la posterior definición y distribución de las nuevas parcelas que serán resultado de la actuación integrada, en la práctica el punto de partida para la definición de las nuevas parcelas puede ser: a) el conjunto formado por la previa unificación de las parcelas originales, o bien, b) las antiguas parcelas, que solo se modifican para hacer lugar a las calles, los espacios públicos y las cesiones.²¹

²¹ Según MVOTMA, OPP (2017:91) en el primer caso se produce una disolución temporaria de todas las parcelas originales para formar una única unidad, se realizan las obras de urbanización y las cesiones, y luego se reparcela el suelo urbano resultante y se distribuye entre los propietarios (y, según los casos, los urbanizadores), de tal forma que el resultado garantiza la equidistribución de cargas y beneficios). En el segundo caso, no existe reparcelación en sentido estricto, sino modificaciones de las parcelas preexistentes, y los propietarios originales conservan la titularidad de las parcelas durante todo el proceso.



- La reparcelación se aplica al suelo potencialmente transformable o urbano no consolidado (art. 56 LOTDS), una vez definido un perímetro de actuación integrada (que podría traer aparejada la suspensión de los procesos de licenciamiento de construcción) y su respectivo planeamiento (art. 56 y 58 LODTS).
- Los proyectos de reparcelación serán aprobados conforme al procedimiento que defina la ordenanza departamental (art. 58 LODTS).
- La reparcelación es una herramienta que permite hacer efectivas las actuaciones integradas desde el punto de vista jurídico. Su finalidad es facilitar el proceso de cesiones, obras de urbanización y la distribución de cargas y beneficios (MVOTMA, OPP, 2017:91).
- La LODTS no regula, como otras legislaciones comparadas, sí para llevar a cabo una reparcelación se requiere un porcentaje de consentimiento de los propietarios, ni establece qué procedimientos seguir con los propietarios renuentes.

La reparcelación puede ser un instrumento estratégico para lograr nuevas configuraciones prediales en procesos de transformación en zonas donde determinados inmuebles pueden enfrentarse a la imposibilidad de desarrollarse por riesgos climáticos y sea necesario una nueva ubicación predial dentro del perímetro de actuación y compensar esa imposibilidad. Esto puede darse por ejemplo por riesgo hídrico en zonas cercanas a cuerpos de agua. En ese sentido, el art. 25 de LOTDS, vincula esta posibilidad de reparcelación para protección de zonas costeras.²²

²² Artículo 50 (Protección de las zonas costeras). Sin perjuicio de la faja de defensa de costas establecida en el artículo 153 del Código de Aguas, en la redacción dada por el artículo 193 de la Ley N° 15.903, de 10 de noviembre de 1987, el litoral de los ríos de la Plata, Uruguay, Negro, Santa Lucía, Cuareim y Yaguarón, así como el litoral Atlántico nacional y las - de la Laguna Merim, serán especialmente protegidos por los instrumentos de ordenamiento territorial.

En los fraccionamientos ya aprobados y no consolidados a la vigencia de la presente ley en la faja de defensa de costas, que no cuenten con infraestructuras y en la mayoría de cuyos solares no se haya construido, únicamente podrá autorizarse la edificación presentando un Plan Especial que proceda al reordenamiento, reagrupamiento y reparcelación del ámbito, sin perjuicio de lo dispuesto por la Ley N° 16.466, de 19 de enero de 1994 y su reglamentación.

El Plan referido destinará a espacios libres los primeros 150 (ciento cincuenta) metros de la ribera medidos hacia el interior del territorio, en las condiciones establecidas por el inciso tercero del artículo 13 de la Ley N° 10.723, de

En la práctica este instrumento no se usa o rara vez se usa. Las principales limitaciones están vinculadas con la capacidad institucional y con el marco normativo. Este requiere ser más desarrollado, como por ejemplo en relación con las mayorías necesarias y procedimientos para propietarios renuentes.

3.3.5 Cartera de tierras

De acuerdo con OECD y LILP (2022) la gestión estratégica de la tierra es la práctica de los gobiernos que participan activamente en la compra, el desarrollo, la venta y el arrendamiento de tierras para satisfacer las necesidades públicas y recuperar los incrementos de valor generados a través de la acción pública. Con la gestión estratégica de la tierra, los gobiernos compran tierras o utilizan las propiedades existentes para extraer valor de ellas, que a su vez pueden utilizarse para financiar infraestructura y servicios públicos. Si los gobiernos adquieren tierras a precios previos al desarrollo, pueden capturar plenamente los aumentos en el valor de la tierra que se deben al desarrollo público o a cambios regulatorios. Los gobiernos pueden recuperar las ganancias en el valor de la tierra con la venta o el arrendamiento de parcelas re-zonificadas y desarrolladas que tengan mayor valor. De manera similar, los gobiernos pueden arrendar derechos de uso, capturando incrementos de valor a través de rentas más altas.

Estos instrumentos reciben el nombre de bancos de tierras o suelos; también se habla de adquisición y retención de suelo. En algunos casos, también el derecho de superficie está asociado a algunos instrumentos, combinados con propiedad colectiva del terreno.

La LOTDS regula el instrumento “cartera de tierras”, como instrumento de actuación territorial en el art. 67, uno de escala departamental y otro nacional. Según este artículo:

21 de abril de 1946 en la redacción dada por la Ley N° 10.866, de 25 de octubre de 1946 y asegurará la accesibilidad. Asimismo, evitará la formación de edificaciones continuas paralelas a la costa en el resto de la faja, sin perjuicio del cumplimiento de las demás condiciones que establezca la normativa aplicable a la que necesariamente deberá someterse el Plan Especial antes de su aprobación definitiva.

Los recursos administrativos no tendrán efectos suspensivos cuando se trate de inmuebles públicos o privados comprendidos en la faja costera referida en el inciso primero.



a. Los Gobiernos Departamentales podrán crear carteras de tierras para fines de ordenamiento territorial en el marco de sus instrumentos, reglamentando su destino y utilización en el marco de sus respectivas competencias.

b. Los inmuebles afectados al Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) constituirán la Cartera Nacional de Tierras, estando dicho Ministerio habilitado a cederlos, venderlos, permutarlos, y aún donarlos, en cumplimiento de los instrumentos de ordenamiento territorial previstos en la presente ley y demás legislación aplicable.

Si bien no hay una definición de este instrumento, la cartera de tierras alude tanto al conjunto de inmuebles del patrimonio público que se encuentran disponibles para aplicarlo al cumplimiento de los planes o de las políticas sectoriales, como al correspondiente sistema técnico y administrativo creado para su gestión (MVOTMA, OPP, 2017, p. 131) En un sentido amplio, la cartera de tierras puede integrar, además de bienes inmuebles, ingresos en moneda, derechos de crédito y aprovechamientos urbanísticos (MVOTMA, OPP, 2017, p. 131)

Aquí hay dos temas claves de la cartera de tierras: los mecanismos de ingreso de bienes, y la destinación de estos.

En cuanto a los mecanismos de ingreso de bienes inmuebles, se mencionan, entre otros, los siguientes:

- Expropiaciones.
- Automáticamente por el cumplimiento de determinadas condiciones (abandono, plazo, falta de pago de tributos, infracciones). Entre estos, la LOTDS menciona el caso de inmuebles productivos o de interés social que están en estado de abandono durante un plazo de diez años (art. 63 LOTDS).
- Adquisición onerosa mediante derecho de preferencia (art. 66 LOTDS).
- Cumplimiento de obligaciones territoriales como las cesiones de suelo en procesos de urbanizaciones, como forma de pago de retorno de valorizaciones (art. 46 LOTDS), entre otras.

Los inmuebles y otros bienes de la cartera de tierras pueden ser destinados para distintos fines. Esto es materia de regulación de los gobiernos departamentales. No obstante, la LOTDS menciona uno de estos destinos que es de vivienda de interés social (art. 52).

2.4.1.3 Guía de Instrumentos basados en plusvalías para implementar SbN en Rivera

La cartera de tierras es un instrumento de frecuente uso en Uruguay, que, más allá del caso de la Cartera Nacional de Tierras, es regulado y gestionado por los gobiernos departamentales para el desarrollo de distintos proyectos de acuerdo con sus planes de ordenamiento territoriales. A modo de ejemplo, Canelones, Colonia, Cerro Largo tiene regulado este instrumento. No aparece regulado en el Plan local de Durazno, y sí en el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de la Microrregión de Rivera (2010). Según este, la Intendencia promoverá la conformación progresiva de una cartera de tierras destinadas a efectivizar proyectos incluidos en los programas con componentes ambientales, de desarrollo urbano y hábitat social y de desarrollo integrado y promoción económica (art. 14, 8).

La cartera de tierras tiene, un gran potencial para temas de cambio climático, en tanto permite adquirir bienes inmuebles y otros recursos por distintas vías con potencial para:

- Desarrollar infraestructura resiliente,
- Restaurar, conservar bienes inmuebles estratégicos en términos ambientales,
- Desarrollar proyectos de vivienda social para desplazados climáticos ya sea de manera temporal o definitiva.

A pesar de este potencial, debe señalarse que una de las principales limitaciones de este instrumento es la financiación de proyectos en los bienes adquiridos.

Considerando el destino de los bienes y los proyectos que en estos se desarrollen, deben evaluarse las características de estos bienes. Así, por ejemplo, aquellos que se destinen para atender necesidades de vivienda, no deben poner en riesgo a quienes lo habiten. En esa línea, la Agencia Nacional de Viviendas, entre los criterios de selección de predios, solicita un informe de no contaminación del suelo y certificado de no-inundabilidad. No obstante, es posible que integren las carteras de tierra, bienes inmuebles que requieran restauración ambiental o cuya función sea, por ejemplo, funcionar como reservorio hídrico.



4. Consideraciones y recomendaciones finales

Para finalizar, se realizan algunas consideraciones y recomendaciones finales para poder implementar instrumentos de financiación urbana basados en suelo para apoyar SbN.

4.1 Clasificación y categorización del suelo

En lo que respecta a la planificación local, se destacó que:

- La Microrregión de Rivera cuenta con un Plan Local de 2010, que actualmente está siendo revisado:
 - Este plan utiliza como principal técnica de planificación urbanística, la zonificación, regulando zonas que hacen referencia a elementos naturales y ambientales. El Plan en revisión categoriza y subcategoría el suelo de acuerdo a las definiciones de la Ley Nacional considerando también estos elementos.
 - Ni el Plan actual como el plan en revisión no incorporan una visión amplia del futuro que permita lidiar con la incertidumbre.
- A pesar de no contar el departamento, región y ciudad con un plan climático, la temática ambiental es transversal a todo el OT.

Específicamente se sugiere para el proceso de revisión de este plan:

- Revisar la información sobre las áreas de riesgo como también de las áreas ambiental y ecológicamente estratégicas.
- Priorizar la situación existente del suelo para categorizarlo, por sobre usos futuros, a la luz de principios de capacidad de soporte del suelo.
- Incorporar la incertidumbre en el PLOT formulando distintos escenarios, con objetivos y medidas diferenciadas para cada uno de ellos. Esto debe estar complementado con indicadores que permitan a los tomadores de decisión posicionarse en estos escenarios y tomar medidas estratégicas.
- Incorporar la dimensión temporal para el suelo potencialmente transformable que permita revertir a una categoría de suelo rural en caso de no incorporarse la infraestructura.

4.2 Instrumentos de financiamiento urbano para apoyar las SbN

En Uruguay y en la ciudad de Rivera existen instrumentos basados en suelo que podrían apoyar la implementación de SbN para reducir los impactos de los riesgos climáticos.

Sin embargo, será fundamental pensar articuladamente la implementación de SbN con los instrumentos jurídicos que pueden apoyarlas. A continuación, se realizará un resumen de los instrumentos analizados y su potencial para la acción climática. Como anexo III a este documento se encuentra un cuadro resumen de los aspectos más importantes.

4.2.1 Contribución por mejoras

En muchos departamentos ya existen normativas que permitirían la utilización de este instrumento para financiar obras públicas. Algunas de estas tienen limitaciones en cuanto que la descripción de estas obras públicas, son grises. Sin embargo, hay muchas posibilidades, en tanto no todas las obras y materiales están específicamente descritos. Así no hay inconvenientes en la implementación de SbN en “veredas o aceras” o “espacios públicos de recreación”.

Sin embargo, en caso de darse la oportunidad de actualizar estas normativas o regularlas por primera vez, se sugiere:

- Incorporar y jerarquizar componentes de adaptación climática con SbN en las obras públicas a financiar por este instrumento que se vinculen con riesgos críticos de la ciudad como, por ejemplo, incorporar y jerarquizar la utilización de SbN en la descripción de las obras públicas a realizar. Así, por ejemplo, para reducir el riesgo de inundaciones urbanas, este instrumento podría financiar obras públicas en las aceras, que aumenten la cobertura vegetal y el área permeable. En el caso de obras públicas para reducir el riesgo de inundación por desborde de los ríos, debería evaluarse la idoneidad del instrumento. Considerando el área del beneficio de la obra, la capacidad contributiva de los beneficiados y los derechos de propiedad, quizás el instrumento no sea el más idóneo para financiar este tipo de obra. No obstante, podría financiar obras complementarias de reducción de riesgo hídrico de menor escala.
- Ofrecer incentivos/descuentos a los contribuyentes para lograr el pago anticipado de estas obras y poder contar con recursos previos a la ejecución de estas.
- Involucrar a los propietarios /contribuyentes en el proceso de formulación e implementación de las obras, sensibilizando sobre la importancia de contar con estas



SbN en las obras en el espacio público, ampliando el conocimiento sobre el uso de este instrumento de financiamiento en otros países para generar una cultura urbanística diferente.

- Realizar los estudios preliminares previos que permitan contar con un área de beneficiados coherente con la obra que se va a financiar. Considerar no solamente el aumento del valor del suelo como consecuencia de estas obras, sino, especialmente la reducción de la vulnerabilidad y el riesgo asociada a las mismas. Asimismo, considerar la capacidad contributiva de los propietarios beneficiados de esta obra para elegir el lugar del proyecto.
- Elegir un proyecto piloto o detonante que se financie con este instrumento y que pueda servir para futuras réplicas en otras partes de la ciudad, dado el poco uso de este instrumento en el municipio.

4.2.2 Obligaciones urbanísticas básicas

- El momento de las licencias constructivas y de urbanización, ya sean en esquemas individuales o concertados, constituye una oportunidad clave para exigir contraprestaciones a los solicitantes. Por ello, resulta fundamental, tener una regulación con indicaciones claras que no sólo se enfoque en los derechos de los solicitantes, sino también en obligaciones que sean útiles para la ciudad y proporcionales con los beneficios (aprovechamientos).

Específicamente se sugiere:

- Ampliar en la regulación urbanística departamental las exigencias establecidas en la ley nacional (LOTDS) para los procesos de urbanización con un enfoque de cambio climático y especificar la utilización de SbN. Por ejemplo, exigir arbolado o forestación con la determinación de las especies según las condiciones del lugar, especificar la utilización de Sistemas de Drenaje Urbano Sostenible, etc.
- Evaluar las exigencias constructivas reguladas en la regulación específica local, para ampliar los estándares constructivos con enfoque de cambio climático y de SbN, como el Factor de Impermeabilización del Suelo, Factor de Ocupación del Suelo Verde,

arbolado mínimo en los predios y vereda, retiros enjardinados, sistema de captura-retención de pluviales.²³

- Evaluar y diseñar reglas claras básicas que faciliten la evaluación de procesos urbanísticos concertados, y específicamente la proporcionalidad y utilidad de las exigencias a los desarrolladores urbanísticos.
- Sensibilizar a la población y dentro del municipio sobre el impacto que todas las construcciones, urbanizaciones tienen sobre el territorio actual y futuro de la ciudad para crear un marco propicio para aumentar estas medidas.
- Evaluar y diseñar reglas claras básicas que faciliten la evaluación de procesos urbanísticos concertados, y específicamente la proporcionalidad y utilidad de las exigencias a los desarrolladores urbanísticos.

4.2.3 Retorno de valorización y mayores aprovechamientos a cambio de contrapartidas

La legislación nacional regula el retorno de valorización (con naturaleza tributaria y dos variantes) y los mayores aprovechamientos a cambio de contrapartida (con naturaleza de carga urbanística). Su uso actual no es muy frecuente.

Se sugiere que los gobiernos departamentales en base a la regulación nacional desarrollen estos instrumentos a escala departamental, especificando:

- Que los recursos obtenidos por el uso del retorno de valorización (art. 49) serán destinados a acciones de adaptación climática, priorizando SbN.
- Que como contrapartida a mayores aprovechamientos (art. 60 inc. 1) se exigirá el cumplimiento de estándares constructivos sustentables (principalmente de adaptación climática y SbN) en el lugar y el pago de una contrapartida en dinero. Si bien tradicionalmente estas dos formas de pago son alternativas, se sugiere usar las dos al mismo tiempo para lograr reducir los impactos negativos de esos mayores aprovechamientos en el lugar (estándares constructivos) sin dejar de obtener recursos con fines redistributivos para otras áreas más vulnerables de la ciudad.
- Que se utilice la transferencia de potenciales constructivos (art. 60 inc.2) como mecanismo alternativo de la expropiación para la obtención de suelo (en áreas de

²³ Sugerencia del equipo de la Comunidad de Práctica que participó en este proyecto.



riesgo o para desarrollar proyectos de infraestructura resiliente, o preservar áreas de valor ambiental estratégico).

4.2.4 Reparcelación

La legislación nacional, contempla la figura de reparcelación regulando sus aspectos más importantes y dejando los aspectos procedimentales para regulación por los Gobiernos Departamentales. La misma puede o no incluir una nueva configuración predial y se aplica al suelo potencialmente transformable o urbano no consolidado (art. 56 LOTDS), una vez definido un perímetro de actuación integrado.

Este mecanismo tiene un gran potencial para apoyar SbN:

- Emplazar infraestructura resiliente (como bosques de bolsillo u Sistemas de Drenaje Urbano Sostenible) en suelo potencialmente transformable o medidas de adaptación climática de escala menor (zonas permeables, jardines de lluvia) en suelo urbano no consolidado, ya sea que requieran o no una nueva configuración predial.
- Lograr la relocalización de viviendas desde zonas expuestas a riesgos a otras áreas dentro de mismos proyectos que requieren englobamiento y redefinición parcelaria.

4.2.5 Cartera de tierras

La cartera de tierras es un instrumento que cuenta con una regulación sólida y que tiene una gran tradición de uso en Uruguay.

Específicamente se recomienda, que la regulación del gobierno departamental:

- especifique y regule los mecanismos de ingreso de bienes inmuebles u otros recursos a la cartera de tierras, entre estos, el derecho de preferencia (principalmente en áreas ambiental o climáticamente estratégicas), expropiaciones por incumpliendo de deberes territoriales, obligaciones urbanísticas, entre otras.
- regule las destinaciones de los bienes de las carteras de tierras para poder desarrollar proyectos y programas de adaptación climática, y, en la medida de lo posible, con componentes de SbN, como, por ejemplo:
 - Desarrollar infraestructura resiliente.
 - Restaurar, conservar bienes inmuebles estratégicos en términos de captura de CO2 o de reducción de riesgos climáticos.

2.4.1.3 Guía de Instrumentos basados en plusvalías para implementar SbN en Rivera

- Desarrollar proyectos de vivienda social con componentes de SbN para desplazados climáticos ya sea de manera temporal o definitiva.
- En caso de que los bienes inmuebles tengan como destinación atender necesidades de vivienda de desplazados climáticos, verificar que los mismos no expongan a sus habitantes a nuevos riesgos.



Anexo I Diagrama institucional de Uruguay

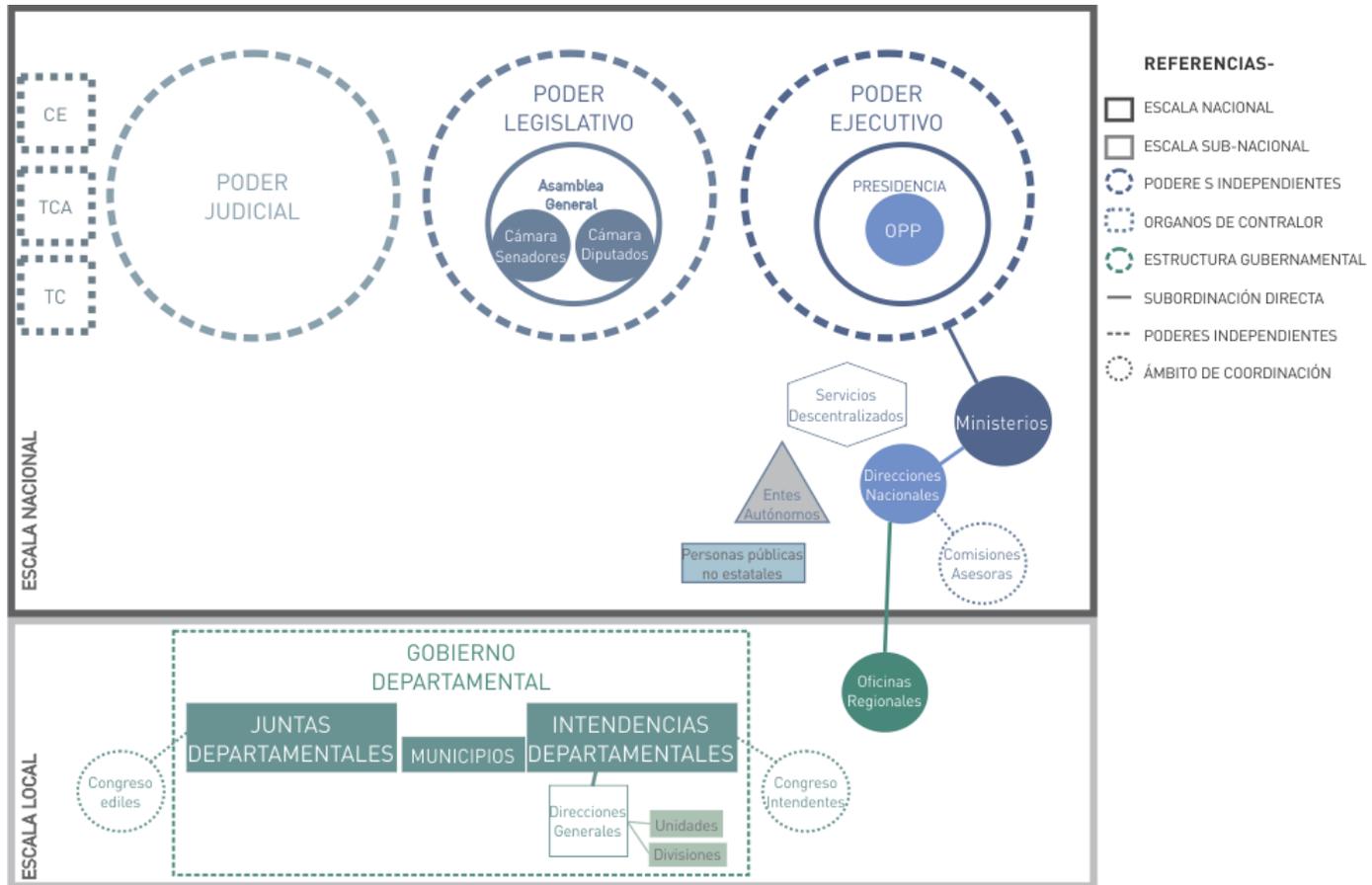


Ilustración 1 Diagrama de relaciones institucionales de Uruguay.

Fuente: Veronica Colman

Anexo II: Caracterización de la ciudad

Aspectos generales

Rivera es la ciudad capital del Departamento homónimo, ubicado en el norte del País. Su fundación data de 1867, en la frontera con la República Federativa de Brasil. En su ubicación es frentista a la ciudad brasileña de Santana do Livramento, en el estado de Rio Grande del Sur conformando ambas una conurbación binacional. Existe una interrelación coordinada entre ambas ciudades en cuanto a conectividad de infraestructuras, servicios, espacios públicos compartidos, etc.

Rivera participa con un 2,1% del producto en el total país según estimaciones de actividad económica departamental (2018). Si se analiza la estructura productiva (2014), el sector terciario representa aproximadamente la mitad del VAB y la otra mitad se reparte en primer lugar en el sector secundario (32,7%) y luego en el primario (16%).²⁴

Considerando como ámbito la capa de localidades del INE (INE, 2023) la superficie total de la localidad es de Rivera es 2.904ha.



Ilustración 3 Ubicación del Departamento de Rivera en el territorio Nacional

Fuente: Veronica Colman en base a capas de IDE Uy



Ilustración 2 Ubicación de la ciudad de Rivera en el territorio departamental.

Fuente: Veronica Colman en base a capas IDE Uy

²⁴ A la fecha del presente informe se está realizando un nuevo Censo de población por parte del Instituto Nacional de Estadísticas.



La ciudad de Rivera es la ciudad capital del Departamento de Rivera, nivel de gobierno subnacional. El departamento en todo su territorio es gobernado por un Intendente, que centraliza las funciones administrativas y ejecutivas y una Junta Departamental que actúa como órgano legislativo y deliberativo. Los Gobiernos departamentales tienen autonomía de competencia en el ámbito de su territorio en asuntos sectoriales como, el ordenamiento territorial, la administración de ciudades y pueblos, la regulación edilicia, la vialidad urbana y caminería departamental, la gestión de residuos sólidos, el alumbrado público, entre otros.

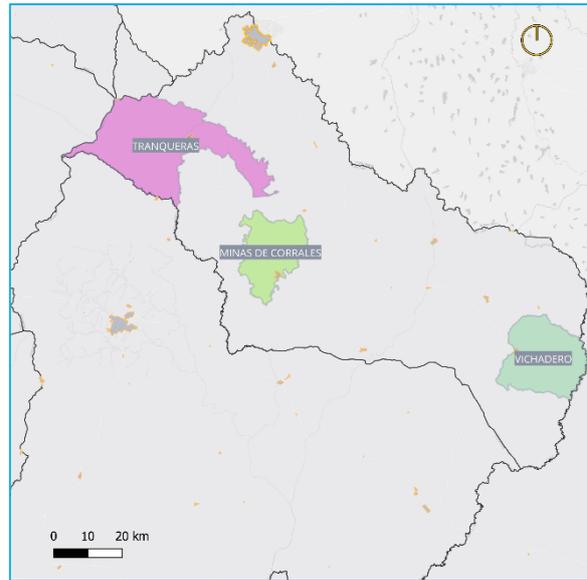


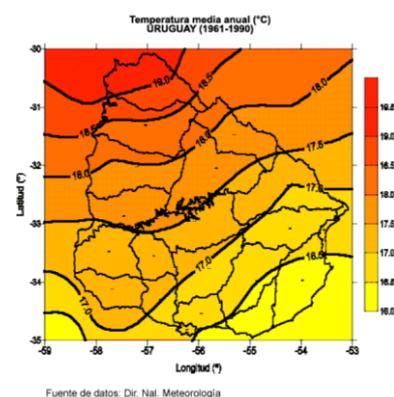
Ilustración 4 Ubicación de los municipios de Rivera en el territorio departamental.

Fuente: Veronica Colman en base a capas IDE Uy

Por su parte, también están presentes en el departamento algunas ciudades que pertenecen al tercer nivel de gobierno, los gobiernos municipales que son administrados por un concejo municipal, presidido por la figura del alcalde municipal y que, para el caso del departamento de Rivera, los municipios presentes no son concurrentes territorialmente a la ciudad de Rivera.

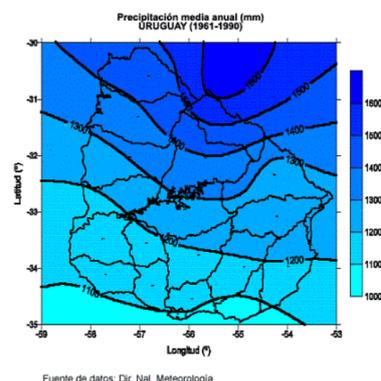
Existen varios espacios de participación concurrentes al territorio del departamento de Rivera. como la comisión de cuenca del río Tacuarembó y Sistema Acuífero Guaraní, que nuclea instituciones gubernamentales, nacionales y subnacionales, instituciones académicas y organizaciones de la sociedad civil y también la Mesa de desarrollo rural y Consejo Agropecuario, la Mesa interinstitucional de Políticas Sociales en la Cuenca del Río Tacuarembó, las Mesas sectoriales en la Cuenca del Río Tacuarembó (Foro de la madera), las Mesas Departamentales de Juventud de la Cuenca y la Comisión Asesora específica del Paisaje Protegido del Valle del Lunarejo.

La ciudad de Rivera presenta una temperatura media anual que oscila entre los 18 y los 18.5 °C creciendo de S a N, mientras que la pluviosidad crece en dirección SO-NE, desde



2.4.1.3 Guía de Instrumentos basados en plusvalías para implementar SbN en Rivera

unos 1,500 mm a 1,600 mm. La velocidad media del viento oscila entre 4 y 3.5 m/s y la insolación acumulada media es 2,500 horas.



Caracterización socioeconómica

De acuerdo con el observatorio territorial Uruguay (OTU) de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto el departamento de Rivera cuenta con una población de 103.473 habitantes según datos del Censo 2011, de la cual el 92,7% de la población es urbana. La ciudad de Rivera por su parte cuenta con una población de 64.465 habitantes y junto con la ciudad de Santana suman una población de 170.000 habitantes. La tasa de crecimiento de la población muestra cifras negativas en el último período intercensal (2004-2011). Es el segundo departamento con mayor porcentaje de afrodescendientes, representando el 12% de sus residentes. Por otra parte, el 11,7% de los hogares de Rivera se encuentra debajo de la línea de pobreza según datos de la Encuesta Continua de Hogares de 2020, y es de los departamentos con mayor proporción de hogares pobres en el país (el porcentaje nacional es de 8,1%). Según datos del Censo 2011, el 45,4% de las personas tiene al menos una Necesidad Básica Insatisfecha (NBI), proporción significativamente mayor al promedio nacional, según se expresa en el perfil departamental del Ordenamiento Territorial y Urbano (OTU).



Población total por sexo y edad 2011			
Edad	Mujeres	Hombres	Total
0 a 14	12.661	13.508	26.169
15 a 24	8.275	8.490	16.765
25 a 44	13.589	12.512	26.101
45 a 64	11.345	10.753	22.098
65 y más	7.224	5.116	12.340
Total	53.094	50.379	103.473

Tabla 10 Indicadores de Población de Rivera

Fuente: Observatorio Territorio Uruguay- OPP

La economía del Departamento tiene cinco pilares principales: ganadería, forestación, agricultura, comercio y minería. El valor agregado bruto (VAB) del departamento a 2014 según el OTU está representado en un 16% por el sector primario, un 32,7% por el secundario, y un 54% por el sector terciario (servicios). Rivera participa con un 2,1% del producto en el total

país según estimaciones de actividad económica departamental (2018) expresados en el OTU.

La ciudad de Rivera es el principal centro urbano y ha estado históricamente vinculado a la actividad comercial, turística y a los servicios a la población. En el resto del ámbito de la microrregión, en forma genérica, se encuentran actividades dedicadas mayormente a la producción agropecuaria y forestal.

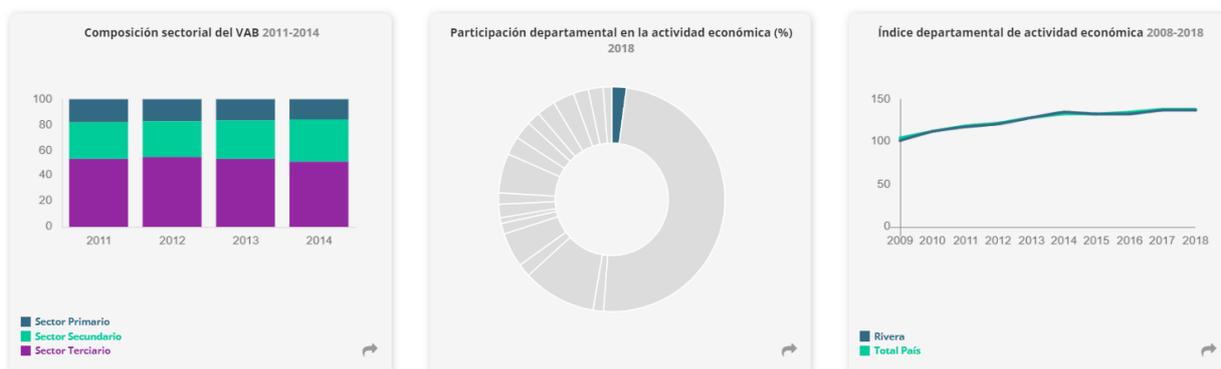


Tabla 11 Indicadores de Actividad Económica de Rivera

Fuente: Observatorio Territorio Uruguay- OPP

Infraestructura y equipamientos urbanos y ambientales

El Informe Ambiental Estratégico de las ordenanzas de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible del departamento de Rivera establecen que la estructura vial de carretera primaria tiene muy baja densidad. Su eje vertebrador es la ruta 5 que conecta con Montevideo y las rutas distribuidoras transversales son la 30, que conecta con Artigas pasando por Tranqueras, la 27 que conecta la capital con el este del Departamento, pasando por Vichadero complementada con la 6 rumbo a Cerro Largo y al Este de Tacuarembó, y la 29 que pasando por Minas de Corrales se conecta con la 27

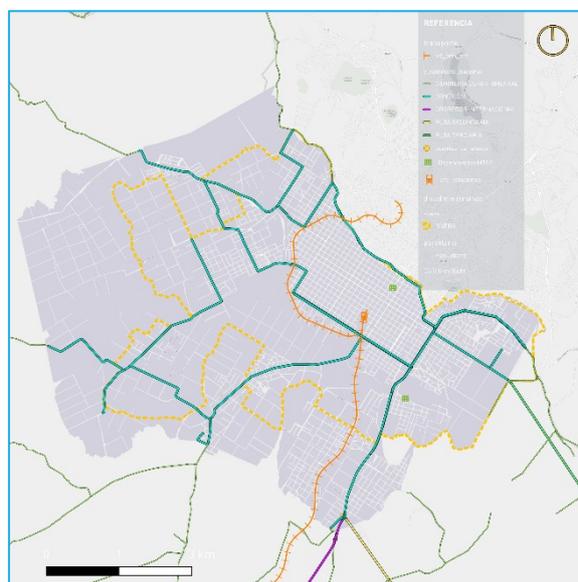


Ilustración 5 Sistema de infraestructura de transporte y carreteras.

Fuente: Veronica Colman en base a capas IDE Uy, MTOP

hacia Vichadero y por medio de la 28 hacia la 27 rumbo a Rivera capital. El transporte ferroviario está limitado al movimiento de cargas, y cuenta con cuatro estaciones en

2.4.1.3 Guía de Instrumentos basados en plusvalías para implementar SbN en Rivera

funcionamiento: Rivera, Zona Franca de Rivera, Tranqueras y Paso Ataques. El departamento cuenta con un aeropuerto internacional, el aeropuerto de Cerro Chapeu presidente Oscar Gestido, ubicado 9 km al sureste de la ciudad de Rivera. (Intendencia de Rivera, 2019).

La red de agua potable es suministrada por la empresa estatal Obras Sanitarias del Estado (OSE). El sistema se abastece de fuentes superficiales y su principal infraestructura lo conforma la presa de Cuchilla negra ubicada en las nacientes del Arroyo Cuñapirú. Desde este embalse se toma el agua superficial para abastecer la ciudad de Rivera. Existen autorizaciones de tomas de agua subterránea también administrados por OSE, vinculadas al suministro de agua potable, principalmente en los sectores de expansión urbana de la ciudad.

Los datos del OTU muestran que, en relación con los servicios básicos de los hogares, el 49,6% carece de conexión a red general en la evacuación del sistema sanitario, siendo el total país de 63.9%.

A 5 km del centro de la ciudad se ubica el relleno sanitario, lugar destinado para la disposición final de residuos con medidas especiales para reducir los problemas ambientales generados, el mismo se encuentra en etapas de abandono, contando la IDR con un nuevo predio en el paraje Curticeiras para un nuevo relleno sanitario o la solución más adecuada para la disposición final de los residuos sólidos urbanos.

El sistema de áreas verdes de la ciudad identificado por los instrumentos de ordenamiento territorial se conforma principalmente por plazas parte del trazado amanzanado y parques urbanos. Este sistema es complementado por infraestructura deportiva pública y privada.

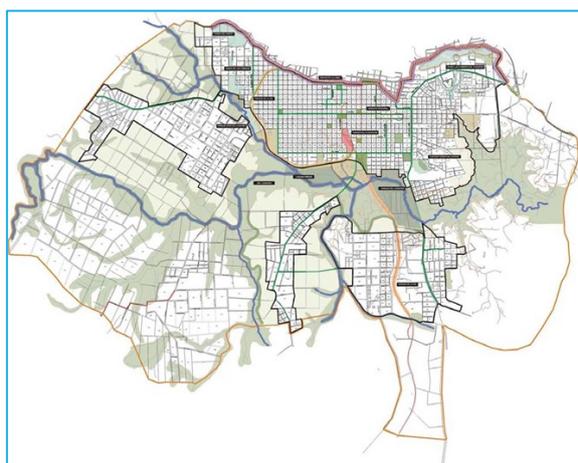


Ilustración 6 Sistema de Espacios Verdes.

Fuente Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de la microrregión de Rivera - IDR



Tendencias de ocupación del suelo

En cuanto a la categorización de suelo, a partir de la Ley 18.308 de 2008 y en el marco del plan local de desarrollo y ordenamiento territorial de la microrregión de Rivera, se identifican las categorías de suelo urbano (consolidado y no consolidado), suburbano y rural de acuerdo con las delimitaciones del gráfico lateral (en base a Decreto 10/2010).

El parcelario urbano de la ciudad se caracteriza por predios mayoritariamente de ocupación individual con una conformación regular. Estos se estructuran en un sistema de amanzanado también regular, principalmente

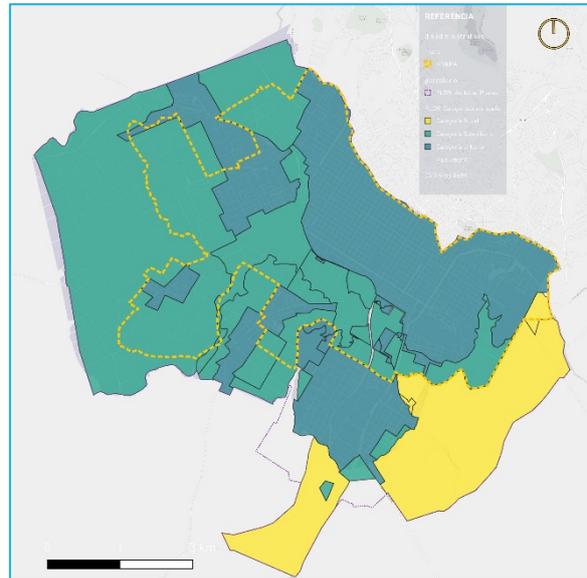


Ilustración 7 Categorías de Suelo.

Fuente: Veronica Colman en base a capas IDE Uy, IT-DINOT, IDR

de manzanas cuadradas propio de las ciudades de fundación hispana en base al tratado de las leyes de indias. Este amanzanado se mantiene regularmente sin reflejar las condiciones topográficas del territorio.

La densidad promedio en las zonas centrales de la ciudad de Rivera oscila entre 21 a 42 viviendas por hectárea y entre 0 y 21 viviendas en los sectores de interfase urbano rural. La densidad poblacional promedio por su parte, es de 11,2 habitantes/km². La densidad de viviendas es coincidente con la de otras ciudades capitales departamentales, siendo a la vez un poco mayor que la de las ciudades intermedias del interior del país.

En cuanto al proceso de consolidación de la ciudad el plan local de ordenamiento territorial identifica el siguiente proceso histórico:

Tensiones en el territorio

Existen zonas no planificadas y que, a partir del intercambio con técnicos de la Intendencia de Rivera, se han identificado, en algunos de los cerros públicos, asentamientos precarios informales.

2.4.1.3 Guía de Instrumentos basados en plusvalías para implementar SbN en Rivera

Estudios de mercados de suelo

No se han identificado estudios sobre mercados o valores de suelo para Rivera, salvo los registros de compraventas que identifica el INE a nivel departamental.

Principales fuentes de emisiones de GEIs.

Si bien el proyecto Nature4Cities se focaliza en medidas de adaptación climática, conocer cuáles son las principales fuentes de emisiones de GEIS puede permitir definir medidas específicas con doble objetivo.

Rivera integra el Pacto Global de alcaldes para el Clima (GCoM) y en el marco de las actividades que se realizan a través de esta plataforma, se trabajó en la realización de un Inventario de gases Efecto invernadero (IGEI) para Rivera. En términos totales, el estudio considera que la localidad emitió 78.795,23 toneladas de CO₂e para el año calendario de 2021.

Principales riesgos climáticos

En el marco del NAP Ciudades, se realizaron estudios de evaluación multi-amenaza que incluyen a Rivera. Considerando escenarios de cambio climático, se identificaron como las principales amenazas de origen climático para Rivera, ordenadas de mayor a menor peligrosidad: las ráfagas de vientos, la inundación, los anegamientos, las olas de calor, los deslizamientos y por último los incendios. Estos mismos estudios denotan aumentos progresivos de la temperatura media mensual, y las caracterizaciones microclimáticas urbanas realizadas, también detectan un fenómeno de isla de calor urbana nocturna considerable en Rivera

En cuanto a mapas de riesgo, se incorpora a continuación el mapa de riesgo de inundaciones de la ciudad que identifica zonas de riesgo, alto, medio y bajo en función de la cota de inundación TR100 del arroyo Cuñapirú y que se prevé se integre en la revisión en marcha del Plan de Ordenamiento de la ciudad.

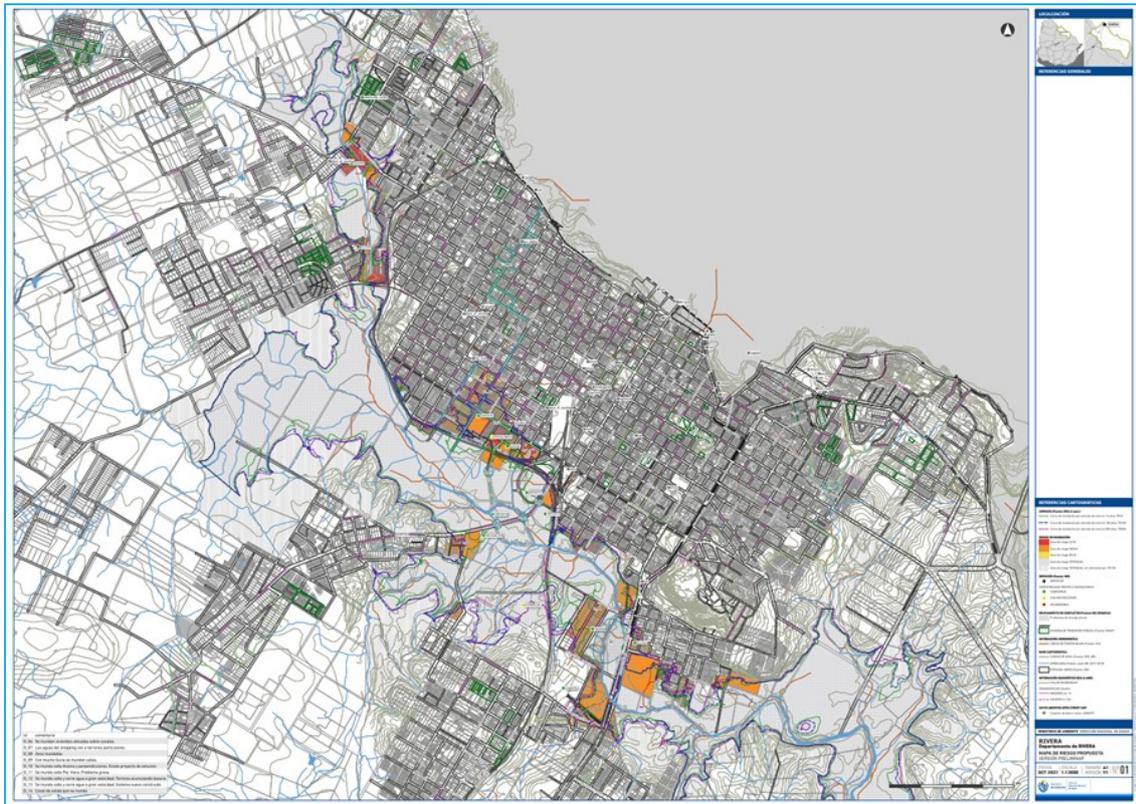


Ilustración 8 Mapa de Riesgo propuesto para integrar en el Plan Local de la ciudad de Rivera.

Fuente DINAGUA.

Esta información de base nacional fue complementada desde el proyecto Nature4Cities con un análisis de vulnerabilidad y riesgo climático localizado para Rivera.

Se analizaron amenazas climáticas del tipo, inundaciones, déficit hídrico, olas de calor y de frío, que fueron estudiadas además de para el clima actual, para dos escenarios climáticos futuros en el horizonte 2030, en el que se considera la influencia del cambio climático en dos trayectorias socioeconómicas y de emisiones distintas: SSP2-4.5 y SSP5-8.5.

Estudio de riesgo por escasez de recursos hídricos

El balance hídrico superficial realizado en la cuenca del arroyo Cuñapirú indica que no existe déficit hídrico en ésta, por lo que el área de estudio se encuentra en general un nivel bajo o muy bajo de riesgo. Hay zonas en el centro y norte de la ciudad que destacan ligeramente respecto del resto del área debido a que concentran una mayor densidad de población, población sensible y porcentaje de mujeres, pero sin dejar de encontrarse en riesgo bajo.

Dentro de la ciudad se identifican como altamente vulnerables los asentamientos irregulares, sin acceso a servicios básicos, como La Colina y La Alegría, y Villa Sara, que no tiene

abastecimiento de agua potable de la red, y se abastece a través de pozos y aljibes. Adicionalmente se identifican las zonas altas de la ciudad en riesgo por abastecimiento de agua potable ya que, en épocas de mayor demanda, el suministro de agua no tiene continuidad por la falta de capacidad de bombeo de la red.

Estudio de riesgo por inundación fluvial.

El estudio de riesgo realizado indica que las inundaciones en ámbito del Plan de la Microrregión de Rivera se deben tanto al desbordamiento del arroyo Cuñapirú, y sus principales afluentes, que atraviesan el área urbana de Rivera, como por la falta de capacidad de la red de drenaje pluvial en varias zonas de la ciudad, dando lugar a daños, tanto económicos (en edificaciones e infraestructuras críticas) como sociales (afectación de vidas humanas).

Con el clima actual, para un evento de 100 años de periodo de retorno, se encuentran afectadas 65 ha de edificaciones residenciales (17% del total edificado), 77 infraestructuras críticas y alrededor de 13,000 personas.

Se espera que por efecto del cambio climático los eventos extremos de precipitación sean más frecuentes, dando lugar a un incremento del riesgo por inundación, donde los daños económicos asociados al evento de 100 años de periodo de retorno ascenderán de los 14 MUSD \$, estimados para la situación actual, a 16 MUSD \$ en el horizonte 2030 con cambio climático. Asimismo, la pérdida anual esperada (PAE) asociada al riesgo de inundación ascenderá de 1.14 MUSD \$ a 1.33 MUSD.

Las zonas especialmente afectadas por inundaciones son Barrio Pueblo Nuevo, al este de Rivera, las calles Uruguay y Paysandú en el centro de la ciudad, y algunas calles de las zonas Saavedra, Máximo Xavier y Lavalleja debido en este caso a los rellenos locales se realizan dentro de los padrones privados.

Estudio de riesgo por ola de calor y frío

El estudio de riesgo realizado indica que las olas de calor se incrementarán para horizontes futuros respecto de la situación actual siendo el escenario SSP585 el que proyecta la mayor afectación del riesgo para el área de estudio, alcanzando la mayor parte del área urbana y parte de los barrios periurbanos, como Mandubí y Recreo.



Ministerio
de Ambiente

Dirección Nacional
de Cambio Climático



GREEN
CLIMATE
FUND

Global
Gateway



Financiado por
la Unión Europea



operado
alemania

ONU 
programa para el
medio ambiente

Respecto del riesgo de ola de frío, el estudio proyecta para escenarios futuros un descenso de la afectación de las olas de frío respecto de la situación actual, quedando una pequeña área en el centro de la ciudad con riesgo medio y el resto del área de estudio con riesgo bajo.



Anexo III: Síntesis de instrumentos de LVC

Instrumento de LVC (taxonomía LILP-OECD)	Nombre local	Regulación	Implementación	Uso	Limitaciones	Oportunidades	Anclaje local
<i>Tributo para financiar infraestructura</i>	Contribución por mejoras	Departamental en general. Salvo Contribución por mejoras de obras realizadas por Obras Sanitarias del Estado (11.907).	Gobiernos departamentales. Salvo contribución de OSE.	Poco a nada.	Desregulación (derogación de la figura en ley de presupuesto de Durazno). Descripción de obras públicas grises entre obras financiables, considerando que son normas antiguas. Resistencia de propietarios beneficiados a la financiación colectiva de estos proyectos. Falta de voluntad política.	Es un instrumento para financiar colectivamente, por los propietarios beneficiarios, las obras públicas de adaptación climática con componentes de SbN en espacios públicos. Debe priorizarse la incorporación de parámetros de diseño con SbN en dichas obras.	Pueden financiarse obras en aceras que incorporen espacios verdes con jardines de lluvias y cobertura vegetal en Rivera.
<i>Obligaciones básicas</i>	Régimen asociado de derechos, deberes y cargas urbanísticas con cada clase de suelo/ tipo de actuación territorial	Regulación nacional (38, 32 LOTDS) + principios de distribución equitativa de cargas y beneficios/ proporcionalidad. Regulación departamental.	Gobiernos departamentales	Siempre o frecuente según tipo de actuación urbanística y clase de suelo	Resistencia de los propietarios/ desarrolladores. Afectación de la rentabilidad de los proyectos. Falta de claridad de algunas obligaciones territoriales. Falta de reglas claras dentro de procesos de concertación.	Obtener SbN en espacios privados a partir del cumplimiento de estándares constructivos con enfoque de cambio climático. Obtener infraestructura resiliente en espacios públicos a través del cumplimiento de obligaciones de ejecución de infraestructura y provisión de bienes como condiciones	SUDS o zonas permeables y arbolado en espacios privados, mediante la regulación o mejora del Factor de Impermeabilización del Suelo, Factor de Ocupación del Suelo Verde, arbolado mínimo en vereda y predios, retiro enjardinados, sistema de captura-retención de pluviales. También puede mejorarse las exigencias de SUDS o zonas permeables en espacios que se ceden



Instrumento de LVC (taxonomía LILP-OECD)	Nombre local	Regulación	Implementación	Uso	Limitaciones	Oportunidades	Anclaje local
						básicas en procesos de urbanización.	como parte de procesos de urbanización para obtener estas soluciones en espacios públicos, incorporando arbolado o forestación con determinación de especies, SUDS en dichas cesiones de suelo.
<i>Cargas por desarrollo</i>	Retorno de valorizaciones por actuaciones integradas	Regulación nacional (art. 46 LOTDS) y regulación departamental (Durazno y Canelones)	Gobiernos departamentales	Raro	Falta de estudios de mercados de suelo. Falta de capacidad institucional. Poca demanda de derechos constructivos/ altos índices básicos constructivos.	Estos instrumentos permiten generar dinero u obtener tierras para el desarrollo de proyectos de infraestructura resiliente.	Financiamiento de obras de control de inundaciones (en zonas más vulnerables) o aumento de cobertura vegetal (en toda la ciudad) en espacios públicos.
	Retorno de valorizaciones por cambio normativo zonal	Regulación nacional (art. 46 LOTDS) y regulación departamental (Durazno y Canelones)		Raro		Ejecución de SbN en inmuebles. Obtención de recursos para desarrollos de proyectos.	
	Contraprestaciones por mayor aprovechamiento (art. 60 inc. 1)	Regulación nacional (art. 60 LOTDS) y regulación departamental		A veces		Compensación para propietarios de inmuebles en áreas de riesgo. Obtención de suelo para el desarrollo	
	Transferencia de derechos de construir	Regulación nacional (art. 60 LOTDS) y		Sin datos.			

2.4.1.3 Guía de Instrumentos basados en plusvalías para implementar SbN en Rivera

Instrumento de LVC (taxonomía LILP-OECD)	Nombre local	Regulación	Implementación	Uso	Limitaciones	Oportunidades	Anclaje local
		regulación departamental				de infraestructura resiliente.	
Reajuste de terrenos	Reajuste de Terrenos	Regulación nacional (art. 55, 56, 58, 21, 25 LOTDS) y regulación departamental (Rivera, Durazno).	Gobiernos departamentales	Raro	Marco normativo inadecuado (falta regulación sobre mayorías necesarias y procedimientos para propietarios renuentes), capacidad institucional.	Cuando se requiera una nueva configuración predial en perímetros de actuación que incluyan inmuebles que, teniendo la posibilidad de transformarse, se enfrenten a la imposibilidad de hacerlo por riesgos climáticos.	Este mecanismo permitiría: 1) Emplazar infraestructura resiliente (como bosques de bolsillo o SUDS) en suelo transformable o medidas de adaptación climática de escala menor (zonas permeables, jardines de lluvia) en suelo urbano no consolidado, ya sea que requieran o no una nueva configuración predial.
Gestión Estratégica de suelo	Cartera de tierras	Regulación nacional (art. 67 LOTDS) y regulación departamental (Canelones, Rivera, Cerro Largo, Colonia).	Gobiernos departamentales	Frecuente	Limitaciones económicas para la financiación de proyectos en los bienes adquiridos.	Permite adquirir bienes inmuebles por distintas vías y destinarlos a proyectos de cambio climático.	Desarrollo de proyectos y programas de adaptación climática con los bienes inmuebles adquiridos, como infraestructura resiliente, restauración de ecosistemas, o viviendas para desplazados climáticos.



Bibliografía

- Castro Casas, C. (2024). El Derecho territorial y urbano en Uruguay. En M. Lorta-Tamayo, *El derecho territorial y urbano en Latinoamérica (Directores). Una aproximación* (págs. 419-473). Tirant Lo Banch.
- Maldonado, M. L. (2023). Soluciones basadas en la Naturaleza apoyadas por instrumentos de planificación y financiación urbana. En P. d. (PNUMA), *oluciones basadas en la Naturaleza para ciudades resilientes al cambio climático. Perspectivas y experiencias de América Latina* (págs. 75-91). <https://wedocs.unep.org/20.500.11822/44437>.
- Marcelo Barreiro, Fernando Arizmendi, Nicolas Díaz, Romina Trinchin. (2021). *Análisis del clima y escenarios de cambio y*. FCIEN.
- MVOTMA, OPP. (2017). *Guía Metodológica de las Herramientas de Gestión Territorial*. Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, Oficina de Planeamiento y Presupuesto de Uruguay.
- MVOTMA, OPP. (2018). *Guía Metodología para la elaboración de la Ordenanza Departamental de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible*. Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, Oficina de Planeamiento y Presupuesto de Uruguay.
- OECD/Lincoln Institute of Land Policy. (2022). *Global Compendium of Land Value Capture Policies*. OECD Regional Development Studies, OECD Publishing. doi:<https://doi.org/10.1787/4f9559ee-en>