



**Intendencia  
de Montevideo**

## **Plan sectorial de acceso al suelo urbano para vivienda**

### **PRESENTACIÓN**

**Octubre de 2020**

*“El derecho humano contiene el derecho de habitar sin  
precio ni permiso en el planeta y en la nación que se ha  
nacido.”*

Carlos Vaz Ferreira<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Tomado de *Sobre la propiedad de la tierra* (1953), compilación de conferencias de principios de siglo. En esta obra, Vaz Ferreira analiza el pensamiento económico de varios autores, hasta la impugnación del régimen de la herencia.



# Índice

<b>1. Presentación</b>	<b>3</b>
<b>2. Fundamentación</b>	<b>5</b>
<b>3. Marco general del Plan</b>	<b>7</b>
<b>4. Competencias del Gobierno Departamental</b>	<b>8</b>
<b>5. Principios del Plan</b>	<b>9</b>
<b>6. Objetivos</b>	<b>10</b>

# 1. Presentación

El presente documento toma como fundamento los compromisos internacionales asumidos, los lineamientos de políticas urbano-habitacionales definidos por el país y la normativa del departamento definida en el Plan Montevideo, las Directrices Departamentales de Ordenamiento Territorial y otras de diversa jerarquía. En este sistema normativo son reconocidos tanto el derecho a la vivienda como el derecho a la ciudad.

El *Informe Nacional de Uruguay para Hábitat III* (octubre de 2016) plantea que, en el sistema urbano de Uruguay y muy especialmente en Montevideo, existe una tendencia hacia la creciente segregación socioespacial por estratos de ingresos, nivel educativo y sociocultural, inserción laboral y, en menor medida, por origen migratorio.

En lo nacional, se destaca la *Estrategia Nacional de Acceso al Suelo Urbano* (ENASU), cuyo objetivo es contribuir a que las ciudades uruguayas sean más equitativas, inclusivas, democráticas y sostenibles. Se propone facilitar y promover el acceso de toda la población, en particular de los sectores menos favorecidos, a un hábitat digno, poniendo especial énfasis en la optimización del uso del suelo urbano, servido y acondicionado, como parte integral del acceso a la vivienda y el derecho a la ciudad.

En la escala departamental, las *Directrices Departamentales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible de Montevideo* reconocen esta segmentación social y fragmentación territorial, la producción de localizaciones con homogeneidad social interna y escasa interacción social entre ellas, caracterizadas por fuertes asimetrías en las posibilidades de acceso de sus habitantes a las oportunidades y recursos de la ciudad. Efectivamente, la posibilidad de disponer de suelo urbanizado, con infraestructura y servicios, constituye una de las principales restricciones para la implementación de las políticas habitacionales, ya que condiciona el acceso a una habitabilidad adecuada para la población.

Se entiende necesario, en primer término, reconocer la función social del suelo, consagrada en la legislación urbanística nacional, y la importancia que tiene en una sociedad democrática el acceso equitativo para los distintos sectores sociales, en particular para aquellos que tienen mayores dificultades para localizarse adecuadamente en el territorio, especialmente en el ámbito urbano. En segundo término, es preciso reafirmar el rol de las instituciones del Estado como actores fundamentales y determinantes en los procesos urbanos y territoriales, que tienen el deber de facilitar el acceso a dicho suelo urbanizado, principalmente para fines habitacionales y, en términos generales, el acceso a la ciudad en forma equitativa y planificada, reconociendo que este no puede quedar librado a las posibilidades y capacidades económicas diferenciales de los ciudadanos, por lo que la acción estatal debe contribuir a superar y revertir las inequidades. En este sentido, es relevante el papel que juegan los gobiernos departamentales, en tanto son los primeros responsables de la generación, aprobación y gestión de instrumentos de ordenamiento territorial de escala departamental y local y de las demás normas y elementos de planificación y gestión urbana vinculados al manejo del suelo.

Se reconocen los logros alcanzados con la experiencia de creación de las carteras de tierras departamentales, de la que Montevideo fue pionera, así como, en el marco del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA), los avances en la gestión de la Cartera de Inmuebles para Vivienda de Interés Social. Sin embargo, se constata que persisten



algunas importantes restricciones estructurales y dificultades de implementación en la gestión del recurso suelo en el sistema urbano-habitacional.

Por lo tanto, resulta necesario generar mejores iniciativas para aumentar las capacidades institucionales que permitan actuar en forma más ágil y eficiente para el acceso, gestión y optimización del recurso suelo, mejorar las herramientas para la aplicación de estímulos para poner en juego los inmuebles vacantes, visiblemente abandonados, deteriorados o en situación de subutilización.

En este sentido, se redacta el presente documento, titulado **Plan Sectorial de Acceso al Suelo Urbano para Vivienda** (Plan SUVI), que busca contribuir a asegurar el disfrute de una vivienda adecuada para todos los habitantes de Montevideo, mediante el acceso al suelo urbano, que es un recurso escaso y finito, cuya producción significó un esfuerzo social importante acumulado a lo largo del tiempo.

## 2. Fundamentación

Nuestra Constitución reconoce el derecho a la vivienda.<sup>2</sup> A su vez, al inicio del siglo XXI, se ha incorporado a la gestión pública el enfoque de derechos, que vincula el derecho a una vivienda digna para todos los ciudadanos y ciudadanas con el derecho a la ciudad. Por otra parte, entre los compromisos asumidos a nivel internacional, los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) dan un lugar relevante a la sostenibilidad de las ciudades, ya establecida en la planificación departamental de Montevideo. Específicamente, el ODS 11 refiere a las “ciudades y comunidades sostenibles” como una prioridad en la agenda. En este sentido, y durante varias décadas, se ha analizado el tema de la vivienda y el acceso a ella, acordando que es una problemática compleja y de naturaleza multidimensional, en el que uno de los factores clave es el acceso al suelo urbano.

En este marco, la segregación socioterritorial surge como uno de los mayores desafíos del urbanismo en este siglo. Así como en el resto del universo urbano contemporáneo, la segregación urbana y residencial también se encuentra presente en Montevideo. En efecto, en el *Informe Nacional de Uruguay para Hábitat III* (octubre de 2016) se planteaba que en el sistema urbano de Uruguay, y muy especialmente en Montevideo, existe una tendencia hacia la creciente segregación socioespacial por estrato de ingresos, nivel educativo y sociocultural, inserción laboral y, en mucha menor medida pero también, origen migratorio. Como reconocen las Directrices Departamentales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible de Montevideo (DDOTDS), esta segmentación social y fragmentación territorial implica la producción de localizaciones con homogeneidad social interna y escasa interacción social entre ellas, caracterizadas por fuertes asimetrías en sus calidades urbanas, las dotaciones de equipamientos e infraestructuras, la calificación y uso del espacio público, las soluciones habitacionales y las posibilidades de accesibilidad de sus habitantes a los recursos de la ciudad.

En 1998, el Plan Montevideo estableció como objetivo mejorar la calidad de vida de la población por medio del mejoramiento de su hábitat. Como criterio general, el plan privilegia la utilización de la estructura existente, la densificación y completamiento del área central y el área intermedia —definidas en la zonificación secundaria— a través del incremento de la densidad residencial de la ciudad y, por otro lado, el control y el desestímulo de la ocupación de tierras productivas. La definición de algunos sectores de suelo transformable en urbano —con el atributo potencialmente transformable en suelo urbano— parte de la base de que su área es suficiente para desarrollar barrios de nueva planta, mientras se densifica la ciudad central e intermedia.

Así, se procura de forma general anticipar las variadas demandas sociales, orientar la inversión pública relacionada con la política de tierras, infraestructuras, espacios públicos y viviendas, y orientar y regular la inversión privada en promoción y construcción de viviendas. Las acciones propuestas son la densificación de la ciudad existente, la fijación de la población residente, consolidar y fomentar las funciones residenciales de las áreas centrales, así como la sistematización, la ampliación y el adecuado manejo de la Cartera Municipal de Tierras para Vivienda.

---

<sup>2</sup> Artículo 45. “Todo habitante de la República tiene derecho a gozar de vivienda decorosa. La ley propenderá a asegurar la vivienda higiénica y económica, facilitando su adquisición y estimulando la inversión de capitales privados para ese fin”.



Las previsiones del Plan apuntan a atender el conjunto de objetivos mediante acciones que den como resultado un incremento de la oferta de suelo edificable con fines residenciales, para la localización de viviendas destinadas a diferentes grupos y sectores sociales.

### 3. Marco general del Plan

El **Plan Sectorial de Acceso al Suelo Urbano para Vivienda** busca contribuir a asegurar el disfrute de una vivienda adecuada para todos los habitantes de Montevideo, mediante el acceso al suelo urbano, un recurso escaso y finito cuya producción significó un esfuerzo social importante a lo largo de los años.

El acceso al suelo urbano, en condiciones apropiadas que permitan concretar el derecho a la ciudad, no es igualitario para toda la población. La construcción de este instrumento parte de la existencia de una batería de herramientas que pueden potenciarse para una intervención decidida en el suelo urbano.

El **Plan Sectorial de Acceso al Suelo Urbano para Vivienda** es un instrumento de planificación derivada que busca promover el acceso al suelo urbanizado en áreas con servicios instalados y procurar mecanismos para la permanencia de las familias en las zonas urbanas.

Al mismo tiempo, busca el desarrollo y la territorialización de las medidas contenidas en los distintos ejes contemplados en la Estrategia Nacional de Acceso al Suelo Urbano (ENASU), especialmente:

- En relación con el Eje 1: Medidas para la optimización del uso del suelo en la promoción pública de viviendas; potenciación de la rehabilitación y el reciclaje del stock de vivienda existente; y adecuada localización urbana para la aplicación de la Ley n.º 18.795, de vivienda promovida.
- En relación con el Eje 2: Mejora de las herramientas y los procesos para las adquisiciones de inmuebles con destino a carteras públicas y para las expropiaciones por interés general; medidas para optimizar la gestión de la Cartera de Inmuebles para Viviendas de Interés Social; reglamentación de la aplicación del derecho de preferencia para la adquisición de suelo (artículo 66 de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible).
- En relación con el Eje 3: Mejora de la gestión y utilización de la Cartera de Tierras Departamental, del inventario de inmuebles públicos y del parque público de viviendas de alquiler; reglamentación del derecho de superficie; y medidas para facilitar la promoción de proyectos urbano-habitacionales de carácter complejo y con mixtura de usos.

Son finalidades de este **Plan sectorial de acceso al suelo urbano para vivienda**:

- Analizar y diagnosticar las características socioeconómicas de las personas, familias y colectivos demandantes de viviendas, así como la situación actual y la problemática de acceso al suelo urbano para soluciones habitacionales y el estado de conservación del parque residencial existente.
- Establecer los criterios y acciones para hacer frente a las problemáticas detectadas y facilitar y promover el acceso de toda la población, en particular de los sectores menos favorecidos, a un hábitat digno, optimizando el uso del suelo urbano servido y acondicionado, como parte integral del acceso a la vivienda y el derecho a la ciudad.
- Diseñar un programa de actuaciones que contenga aquellas propuestas consideradas prioritarias y factibles, de modo que puedan ser incorporadas, en su caso, a los presupuestos de las instituciones del Estado competentes, así como al próximo Plan Quinquenal de Vivienda a elaborar por el MVOTMA y a aprobar por el Poder Ejecutivo.



## 4. Competencias del Gobierno Departamental

En términos legales, los gobiernos departamentales no tienen dentro del Estado competencias directas sobre la política de vivienda, sino sobre la generación de condiciones favorables para la puesta en disponibilidad de suelo apto para programas de vivienda.

De acuerdo con la Ley n.º 13.728, del 17 de diciembre de 1968, Plan Nacional de Viviendas, es función del Estado estimular la construcción de viviendas y asegurar que los recursos asignados a este fin alcancen para la satisfacción de las necesidades (Artículo 2).

A su vez, el Poder Ejecutivo debe ajustar y enviar al Parlamento el Plan Quinquenal de Vivienda que le proponga el MVOTMA (Artículo 4), a partir del cual se desarrollan las competencias de la institucionalidad nacional sectorial correspondiente (Dirección Nacional de Vivienda [DINAVI], Agencia Nacional de Vivienda [ANV] y el Banco Hipotecario del Uruguay [BHU]).

En ese esquema, el gobierno departamental, en ejercicio de sus competencias de ordenamiento territorial (Artículo 19 numeral 35 y Artículo 35 numeral 43 de la Ley n.º 9.515, del 28 de octubre de 1935, incorporados por el Artículo 83 numeral 4 de la Ley n.º 18.308, del 18 de junio de 2008, el Artículo 4 literales a, b, e y f, y los Artículos 14, 52, 67 y concordantes de la Ley n.º 18.308), participa activamente de los procesos destinados a la satisfacción de la necesidad de vivienda, proporcionando en ocasiones suelo urbano servido de su cartera de tierras para la construcción de vivienda y generando condiciones favorables a la puesta en disponibilidad de suelo apto para generar programas de vivienda.

Por lo tanto, salvo programas específicos del gobierno departamental, tales como realojos, mejora de viviendas y otros que, en general, se realizan en convenio con otras instituciones, la Intendencia de Montevideo (IM) tiene competencias sobre el suelo, su uso, la edificabilidad y las características de las viviendas que en él se construirán.

## 5. Principios del Plan

A partir del marco general dado por la normativa nacional y departamental, de los antecedentes en la materia en la órbita departamental y de la realidad social y territorial, se proponen los siguientes **principios rectores** para el Plan SUVI:

- **Coherencia con el modelo territorial**

Toda disposición e intervención en materia de suelo y vivienda responde al modelo territorial definido en la normativa departamental vigente en la materia.

- **Integración socio-territorial**

La heterogeneidad social y la distribución equitativa de servicios y equipamientos de calidad se alcanza entre otros factores con el acceso a la vivienda para las y los habitantes con una adecuada localización en el territorio de los diferentes segmentos de población.

- **Control de la expansión urbana**

La contención de la extensión del área urbana contribuye con la sostenibilidad del sistema evitando la dotación de nuevas infraestructuras y servicios en áreas nuevas.

- **Intensificación del uso del área urbana servida**

La densificación del área urbana servida, optimiza la utilización de las capacidades instaladas logrando mayor cobertura de población con las infraestructuras y servicios existentes, evitando las situaciones de subutilización del suelo urbano.

- **Protección / promoción de rol productivo del suelo rural**

El derecho a la ciudad incluye también el derecho al desarrollo, a un ambiente sano, al disfrute y conservación de los recursos naturales. El área rural de Montevideo tiene un rol fundamental en la sostenibilidad no solo de su área urbana sino del territorio metropolitano.

- **Permanencia de la población residente.**

Evitar el desplazamiento no deseado de familias como consecuencia de la aplicación del Plan, retener a la población existente y atraer nueva población y actividades; colaborando no solo con la recuperación de los inmuebles y mejorando la calidad de vida de la población, sino además con la calidad medioambiental y la sostenibilidad del entorno de referencia. Otras intervenciones de nueva edificación deberán asimismo, contribuir con este principio.

## 6. Objetivos

El objetivo general del instrumento es facilitar el acceso al suelo urbano para vivienda como instrumento derivado del Plan Montevideo aprobado en 1998 y las Directrices Departamentales aprobadas en 2013.

Son objetivos específicos:

- Identificar, a partir de las características socioeconómicas de las personas, familias y colectivos demandantes de viviendas, las necesidades de suelo y determinar la disponibilidad de suelo y viviendas para dar solución a su problemática.
- Establecer los criterios y acciones que puedan hacer frente a la problemática detectada y facilitar y promover el acceso de toda la población, en particular de los sectores menos favorecidos, a un hábitat digno, optimizando el uso del suelo urbano servido y acondicionado, como parte integral del acceso a la vivienda y el derecho a la ciudad.
- Prever oferta de suelo urbano suficiente, de acuerdo a las proyecciones de población futura y la formación de nuevos hogares.
- Desincentivar las situaciones de utilización inapropiada del suelo urbano, a través de las actuaciones sobre viviendas y grandes contenedores desocupados.
- Identificar propuestas que se consideran prioritarias y factibles para ser incorporadas en los presupuestos quinquenales departamentales, en coordinación con planes de otros organismos competentes en la materia.