



**Intendencia  
de Montevideo**

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

## **Resumen Ejecutivo**

**Octubre de 2020**

El Plan Sectorial de Acceso al Suelo Urbano para Vivienda (SUVI) propone -para el departamento de Montevideo- cómo lograr la mayor eficiencia en el uso del suelo con fines residenciales. Para esto construye un grupo de acciones basadas en la implementación y reglamentación de las herramientas existentes, que actualmente no son utilizadas en todo su potencial.

El acceso al suelo urbano para vivienda es un aspecto fundamental en el sistema habitacional, ya que disponer de suelo urbanizado -con infraestructura y servicios- constituye una de las principales condiciones para la implementación de las políticas habitacionales.

El SUVI propone la densificación de suelo construido y subutilizado, y el control de nueva urbanización en suelo vacante a través de una batería de actuaciones a implementar en áreas a definir, y evitar así el desplazamiento de familias a suelo no adecuado y la expansión innecesaria de la ciudad. A partir de la necesidad de suelo calculada, se definirá dónde y cómo poner a disposición suelo vacante, tanto para la acción pública como privada.

La IM adoptará un papel proactivo en el mercado de suelo urbano, con una visión estratégica que le permita anticiparse a los procesos, en acuerdo al rol planificador y ejecutor de planes y programas de desarrollo urbano-habitacional. El Plan SUVI se vinculará a la acción de los diversos sectores de la administración departamental responsables de la provisión de servicios referidos al hábitat, articulará la acción a la del Estado central en el tema habitacional y a los Municipios, principal nexo con la población y la realidad territorial.

El sector privado se verá impulsado a utilizar el suelo urbano vacante. Este Plan apuesta a la promoción de la acción de las familias de manera tanto individual como colectiva y organizada, de todas las condiciones socio-económicas y culturales. Apuesta a la capacidad de cada usuario, promoviendo marcos formales más cercanos y accesibles a la ciudadanía, que propicien salir de los procesos informales de construcción de la vivienda y el hábitat así como de la “cultura de la informalidad” en términos más ambiciosos. El sector privado, también representado por inversores, promotores, gestores inmobiliarios tendrá la responsabilidad de implementar proyectos en correspondencia con este Plan. La promoción, información y asesoramiento por parte de la Intendencia será clave en la acción de este sector.

# Índice

<b>Sección I. Introducción</b> .....	<b>4</b>
1. Presentación .....	5
2. Ámbito .....	5
<b>Sección II. Orientaciones del Plan</b> .....	<b>6</b>
1. Principios.....	7
2. Objetivos .....	7
<b>Sección III. Hallazgos</b> .....	<b>8</b>
1. Problemática a abordar.....	9
2. Necesidad/Vacancia de suelo .....	10
<b>Sección IV. Componentes del Plan</b> .....	<b>15</b>
1. Estrategias .....	16
2. Procedimientos para la implementación de actuaciones .....	16
3. Actuaciones según las características de los ámbitos seleccionados y herramientas aplicables .....	17
4. Procedimientos posteriores a las actuaciones dependientes de la IM .....	23
5. Disposiciones generales y cuestiones emergentes .....	24
6. Síntesis de la propuesta.....	25
<b>Sección V. Gestión y seguimiento</b> .....	<b>26</b>
1. Gestión y seguimiento.....	27

## Sección I. Introducción

# 1 Presentación

La Intendencia de Montevideo tiene como uno de sus lineamientos estratégicos avanzar en el desarrollo sostenible del territorio del Departamento de Montevideo, en el marco de la elaboración y gestión de los Instrumentos de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible previstos en la Ley N°18.308.

Según lo establece la Ley N°18308, en el Art. 8, “La planificación y ejecución se ejercerá a través de los siguientes instrumentos de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible” e incluye en el literal e) Instrumentos Especiales, dentro de los cuales se inscriben los Planes Sectoriales. , y el Art. 20 define que los **Planes Sectoriales** “constituyen instrumentos para la regulación detallada de temas específicos en el marco del Plan Local o de otro instrumento y en particular para el ordenamiento de los aspectos territoriales de las políticas y proyectos sectoriales con impacto estructurante.”

En este caso lo sectorial refiere al tema específico “acceso y permanencia al suelo urbano para vivienda”. Se entiende fundamental este aspecto en el sistema habitacional ya que la posibilidad de disponer de suelo urbanizado, con infraestructura y servicios, constituye una de las principales condiciones para la implementación de las políticas habitacionales. Es necesario reconocer la función social del suelo, consagrada en la legislación urbanística nacional, y la importancia que tiene en una sociedad democrática su acceso equitativo para los distintos sectores sociales, en particular para aquellos que tienen mayores dificultades para localizarse adecuadamente en el territorio, particularmente en el ámbito urbano.

En este sentido el Plan sectorial de acceso al suelo urbano establece para el departamento de Montevideo intensificar el uso del suelo con fines residenciales, determinando metas para diversas áreas, y proponiendo los instrumentos a implementar. De esta forma, se define a partir de la necesidad de suelo calculada, cómo y dónde poner a disposición suelo adecuado, tanto para la acción pública como privada.

## 2. Ámbito

El ámbito del plan comprende el área urbana y suburbana habitacional y los sectores con atributo potencialmente transformable a suelo urbano y suburbano habitacional del departamento de Montevideo. Queda excluido de este plan el suelo rural en cualquiera de sus subcategorías tal como establece el Art.31 de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible y retoman las Directrices Departamentales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, ya que no se autoriza ningún proceso de urbanización con propósito residencial.

## **Sección II. Orientaciones del Plan**

# 1. Principios

A partir del marco 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 definido en la normativa departamental vigente en la materia.
- Integración socio-territorial
- Control de la expansión urbana
- Intensificación del uso del área urbana servida
- Protección / promoción de rol productivo y/o ecosistémico del suelo rural
- Permanencia de la población residente

# 2. Objetivos

El objetivo 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<sup>1</sup>.

Son objetivos específicos:

1. 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.
2. 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.
3. Prever oferta de suelo urbano suficiente, de acuerdo a las proyecciones de población futura y la formación de nuevos hogares.
4. Desincentivar las situaciones de utilización inapropiada del suelo urbano, a través de las actuaciones sobre viviendas y grandes contenedores desocupados.
5. 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.

---

<sup>1</sup> Asimismo está en consonancia con la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, las Directrices Nacionales de Ordenamiento territorial, las Estrategias regionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible Metropolitanas y la Estrategia Nacional de Acceso al Suelo Urbano (ENASU), aprobada por decreto presidencial del 17 de diciembre de 2018.

## Sección III. Hallazgos

# 1. Problemática a abordar

## 1.1 La realidad socio-demográfica

Reconociendo la existencia de múltiples situaciones en cuanto a la conformación social y territorial del departamento se entendió oportuno establecer una serie de situaciones tipo a las que asociar una caja de herramientas que permita alcanzar los objetivos esperados de disponer de suelo adecuado para vivienda partiendo de la realidad socio-demográfica, su evolución y proyección.

Según los datos de sucesivos censos la población:

- en el departamento decrece
- crece en forma importante en barrios periféricos: Casavalle, Cerro Norte, Villa García, Lezica.
- decrece en barrios céntricos e intermedios: Ciudad Vieja, Prado-Capurro, Jacinto Vera, etc.
- la población se mantiene prácticamente inalterada: Pocitos, Centro, Buceo, Sayago

Sin embargo, el análisis de hogares y vivienda muestra otra evolución:

- el único sector que decrece en número de hogares es Ciudad Vieja.
- en el resto de Montevideo el número de hogares ha crecido
- decrece la cantidad de integrantes del hogar (pasó de 3,1 a 2,7 de 1996 a 2011).
- hay sectores donde no hay crecimiento de población pero sí de hogares, lo que muestra que en estos barrios los hogares tienen menos integrantes que la media (Pocitos, Centro, Buceo).
- en otros barrios se acompaña el crecimiento de población con el de hogares y vivienda.
- en Montevideo hay más viviendas que hogares (este dato no considera las condiciones de habitabilidad de las viviendas).
- en los últimos años el aumento de viviendas ha sido mayor al de hogares mientras la población absoluta ha disminuido.

Los 2 últimos puntos y la proyección a futuro indican la importancia de analizar cada zona y racionalizar la respuesta a las necesidades reales.

Aun en un contexto de decrecimiento de población, se siguen construyendo viviendas de manera formal e informal. En términos de dinámicas inmobiliarias, considerando el período 1985-2011 es posible reconocer tres grandes procesos en la ciudad:

- la expansión periférica en baja densidad,
- el crecimiento en densidad media y alta del arco central costero, y
- el estancamiento inmobiliario de las áreas intermedias y viejos barrios consolidados.

La informalidad como estrategia para el acceso a una vivienda parece persistir. Por un lado, las condiciones de precariedad del empleo disminuyen la capacidad financiera de las familias al no poder asumir compromisos a largo plazo y, por otro, cuanto más tiempo perdura esta forma de gestionar es más difícil que las familias vuelvan a asumir el costo de vivir en la formalidad.

## 1.2 La realidad territorial

El análisis del territorio se realizó según las áreas diferenciadas en tanto instrumento de ordenamiento territorial. Las áreas diferenciadas se agruparon según características comunes. Como resultado se identificaron 10 tipologías de áreas urbanas, y áreas rurales transformables a suelo urbano. En este análisis, se cuantificó la demanda o necesidad de suelo por un lado, y la vacancia de suelo por otro, en cada área diferenciada.

Se presentan los datos por tipos de área expresados gráficamente.

## 2. Necesidad/Vacancia de suelo

### 2.1 Necesidad

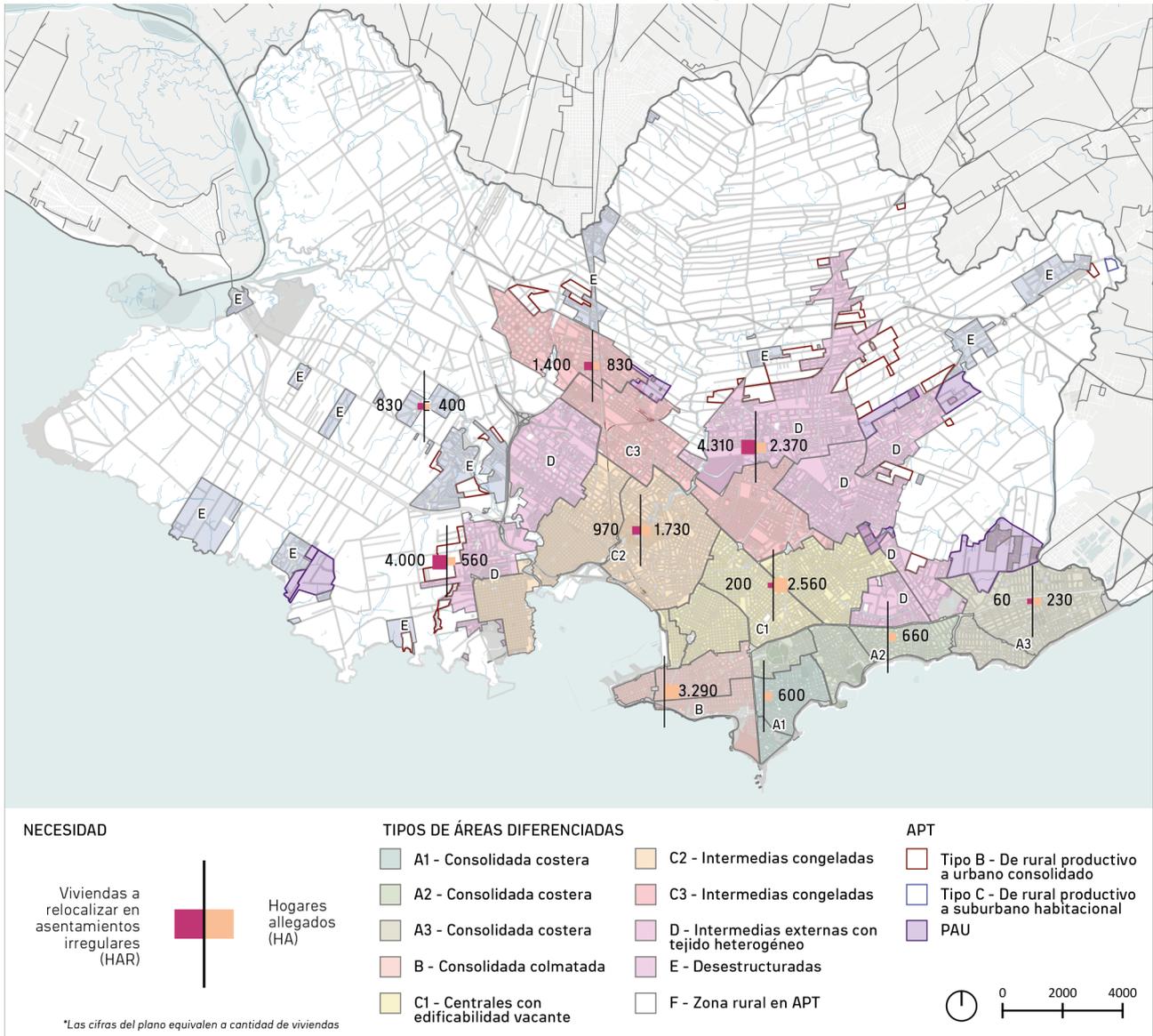
El análisis presenta una estimación de la cantidad de suelo necesario para viviendas en el departamento de Montevideo para el año 2020. Para la estimación se toman los datos cuantitativos, descartando los cualitativos, considerando que no corresponde considerar las viviendas con materiales deficitarios, ya que ese dato muestra déficit de materialidad y no implica necesidad de suelo urbano. Las viviendas con déficit de materialidad, formarían parte de políticas de refacción o de mantenimiento del stock habitacional.

Se cuantifica la **necesidad de suelo** urbano sumando: hogares en asentamientos irregulares a relocalizar (HAR) (11.200) y hogares allegados<sup>2</sup> (HA) -más de un hogar por vivienda- (13.800). Totaliza una necesidad de suelo aproximado para **25.000 viviendas**.

---

<sup>2</sup>Se consideró el 60% de hogares allegados totales proyectados a partir del censo 2011. Se estima que el 40 % restante accedió a una vivienda a través de programas públicos de vivienda.

**Mapa 01. Necesidad de vivienda en Montevideo por grandes áreas por HA y HAR**



Fuente: Elaboración propia, en base a datos de IM-Geomática, censo INE (2011) y Consorcio ARTELIA, Halcrow, RHAMA, CSI (2019) para el PDSUM. (\*Las cifras del plano se redondearon con el fin de facilitar la lectura)

## 2.2 Vacancia

*Suelo adecuado* es suelo urbanizado, suelo que cuenta con las infraestructuras y equipamientos necesarios para cubrir las necesidades de la población, por un lado, respondiendo a las disposiciones normativas nacionales y, por otro, garantizando el derecho a la ciudad para la población.

*Suelo vacante* es aquel que cumpliendo (o con la posibilidad de cumplir) con los requerimientos de suelo con destino habitacional se encuentra en desuso.

*Suelo disponible* es aquel que siendo vacante está en condiciones jurídicas y físicas para incorporarse al sistema habitacional.

El suelo vacante se presenta en tres situaciones, que incluyen a su vez diversas variantes:

- Suelo construido - fincas vacantes y grandes contenedores (equivalente a 34.000 viviendas)
- Suelo subutilizado en predios construidos – edificabilidad potencial (sin cuantificar)
- Suelo vacío – predios vacantes en suelo urbano y en suelo con atributo potencialmente transformable (equivalente a 65.470 viviendas<sup>3</sup>).

El total cuantificado (sin incluir la edificabilidad potencial) de suelo vacante en sus tres situaciones habilitaría el desarrollo de **99.500** viviendas.

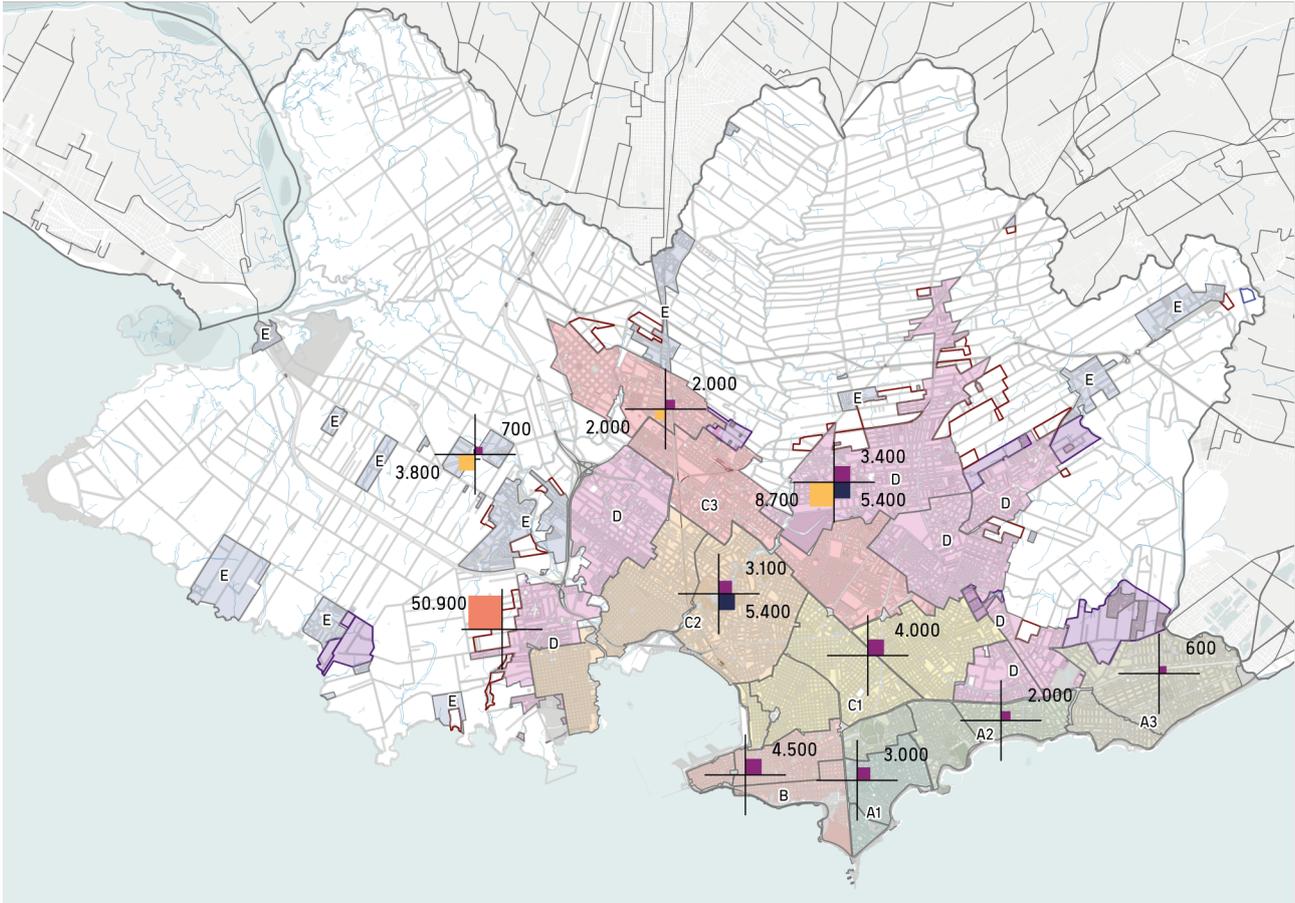
Se procesaron los datos en los tipos de áreas diferenciadas en función de algunas características predominantes. Se presentan los datos de vacancia en los diez tipos de zona, con predominancia de distintos tipos de vacancia detectadas: en suelo construido (en zonas más centrales), subutilizado (en todo el ámbito) o vacío (en zonas periféricas).

---

<sup>3</sup> Para el cálculo de la cantidad de viviendas correspondientes a la superficie vacante se tomaron distintas densidades de vivienda. Al existir predios vacantes con características disímiles entre sí, se debieron establecer dos tipos de densidades: bruta y neta. Para la propuesta se tuvo en cuenta la densidad actual de la zona, la morfología del barrio y las densidades de proyectos realizados por la IM en predios de similares condiciones.

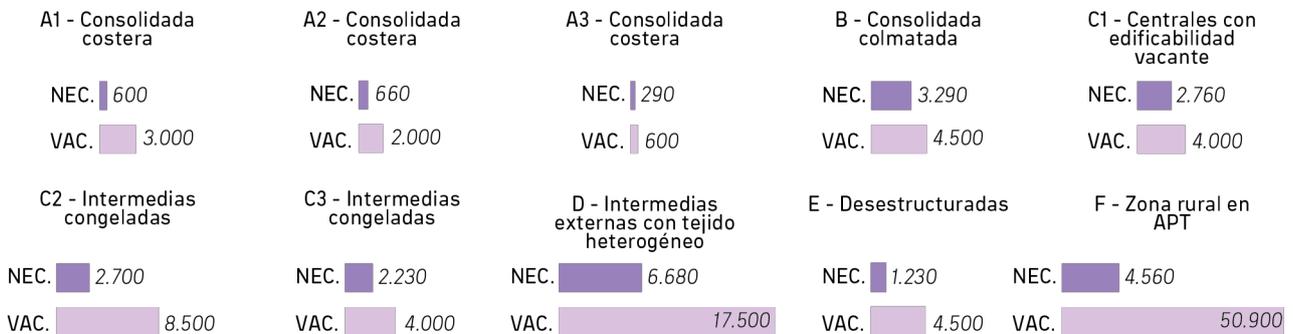
Para el caso de predios vacantes de grandes dimensiones (aproximadamente 2 há) ubicados en la periferia de la ciudad en los que es necesaria la urbanización —fraccionamiento del predio, construcción de calles, etcétera—, se utilizó una densidad bruta igual a 70 viviendas por hectárea, es decir, cantidad de viviendas sobre la superficie total a urbanizar. Para los predios ubicados en suelo urbano consolidado, se utilizó una densidad neta igual a 100 viviendas por hectárea, o sea, la relación entre la cantidad de viviendas sobre los predios vacantes. En el caso de contenedores ya existentes ubicados dentro de la trama urbana de la ciudad, se les estableció una densidad neta mayor a la de las anteriores, alcanzando las 120 viviendas/ha.

**Mapa 02. Suelo vacante en Montevideo por grandes áreas**



Fuente: Elaboración propia, en base a datos de IM-Geomática, censo INE (2011) y Consorcio ARTELIA, Halcrow, RHAMA, CSI (2019) para el PDSUM. (\*Las cifras del plano se redondearon con el fin de facilitar la lectura)

**Gráfico 01. Comparación de necesidad y vacancia por grandes áreas**



Fuente: Elaboración propia, en base a datos de IM-Geomática, censo INE (2011) y Consorcio ARTELIA, Halcrow, RHAMA, CSI (2019) para el PDSUM.

En conclusión, existe suelo vacante en zonas con uso habitacional que excede ampliamente la necesidad global del departamento. De un total de 99.500 viviendas potenciales, se resta el déficit de 25.000, dando como resultado que **el superávit en suelo habilitaría la concreción de 64.500 viviendas por encima del déficit.**

Se presentan los resultados en gráficos por grandes áreas o tipos de áreas diferenciadas. Se constata, asimismo, que el superávit en suelo permite resolver la necesidad de suelo urbano sin necesidad de continuar extendiendo la ciudad. Esta necesidad se compara a la vacancia de acuerdo a identidades barriales, a lógicas de gestión y administración (por Municipios, áreas diferenciadas, planes parciales, etc).

Es necesario recordar que esta capacidad o vacancia de suelo urbano, no incluye la edificabilidad potencial. Si bien no se ha cuantificado esta vacancia, se estima que el número de viviendas resultantes de esa edificabilidad potencial, sumada al superávit de 64.500 superaría la formación de nuevos hogares para ese horizonte, estimado en 113.000.

Del análisis por zona realizado respecto a la necesidad y vacancia de suelo y sin contar con datos sobre la edificabilidad potencial (que suma una importante superficie) es posible extraer algunas conclusiones generales:

- Tanto la necesidad y como la vacancia de suelo es mayor en zonas menos consolidadas que en zonas más consolidadas.
- La vacancia de suelo, en todas las zonas, supera de manera holgada la necesidad actual.
- La diferencia entre necesidad y vacancia de suelo es mayor en zonas menos consolidadas que en zonas más consolidadas.
- En todas las zonas es posible satisfacer la necesidad de suelo con vacancia de la misma zona sin tener que desplazar la población a otras áreas para resolver su problemática habitacional.
- En las zonas de mayor consolidación la vacancia de suelo se conforma con fincas desocupadas (no fueron considerados predios baldíos que son de pequeñas dimensiones y suman escasa superficie).
- En las zonas intermedias a la vacancia conformada por fincas se suma la de grandes contenedores (industrias y depósitos).
- En zonas de menor consolidación la vacancia se compone principalmente de predios baldíos (algunos con infraestructura instalada y otros con necesidad de proveer con infraestructura).
- Todo el suelo vacante contabilizado se encuentra en zonas de suelo con posible uso residencial.
- Aproximadamente la mitad del suelo vacante contabilizado se encuentra en suelo urbano consolidado.

## **Sección IV. Componentes del Plan**

# 1. Estrategias

De la realidad constatada anteriormente surgen las estrategias a desarrollar, basadas en el uso eficiente de las capacidades instaladas y del control de la expansión urbana.

Las propuestas del plan responden a 3 líneas estratégicas:

- Densificación de áreas urbanizadas, intensificar el uso de la capacidad instalada de la ciudad consolidada.
- Nueva urbanización controlada, evitar la expansión del área urbanizada promoviendo la urbanización del suelo necesario y de manera eficiente.
- Promoción del plan, la acción proactiva de la Intendencia para lograr la implementación de las actuaciones y recomendaciones de este plan, en forma transversal a las otras dos a través de la difusión del plan y del asesoramiento a actores.

## 2. Procedimientos para la implementación de actuaciones

### 2.1 Procedimientos previos

La implementación del plan se realizará por grupos de áreas diferenciadas. Se seleccionarán áreas que contengan -o se proponga- una centralidad barrial o centro de cercanía donde los habitantes puedan acceder a los servicios cotidianos y donde además, se resuelva la movilidad hacia y desde otros barrios, asegurando la vinculación vivienda/empleo y el acceso a servicios públicos.

Una vez identificadas las áreas donde se actuará en el primer quinquenio, se realizarán algunas acciones comunes que constituyan la base sobre la cual operar en las especificidades del o los perímetros seleccionados.

El primer paso es delimitar el área de actuación que requiere la definición de acciones concretas de transformación. El área de actuación constituye la porción del tejido que será objeto de las actuaciones a implementar.

#### *Acciones de protección*

- tasación de valores de suelo- Fijación de valores de inicio del área o de predios singulares; para cálculo futuro de recuperación de valorización y otras herramientas;
- aplicación del derecho de preferencia para predios de interés;
- medidas cautelares si corresponde.

#### *Coordinación con otras acciones*

- definición de superposición con áreas transversales (centralidades, áreas patrimoniales, estructuradores viales) por la posibilidad de promover intervenciones en tramos (beneficios-exoneraciones en área de ámbito de actuación), espacios de jerarquía;
- otras intervenciones en curso de infraestructuras, equipamientos y vivienda en el área, asentamientos irregulares en proceso de regularización, y otros.

#### *Verificación de capacidad de densificación*

- infraestructura existente (saneamiento, vialidad, agua, etc.);
- equipamientos (y equipamientos con capacidad ociosa);

- servicios (especialmente movilidad y transporte).

#### *Oferta y demanda de suelo*

- existencia de suelo público (cartera de tierras, suelo departamental, CIVIS, etc);
- suelo privado vacante en alguna de las modalidades;
- necesidad de suelo de la zona .

#### *Posibilidades normativas*

- instrumentos de OT existentes en el área;
- normativa urbano-edilicia de la zona;
- aplicación de la ley de promoción N°18795 ó ley N° 16.906 y modificativos o similares aplicables en el ámbito.

#### *Actores vinculados*

- instituciones involucradas;
- inversores o gremiales involucradas;
- propietarios involucrados o interesados (o a interesar);
- familias interesadas en comprar o alquilar en el área.

#### *Asesoramiento*

- Instalación de equipo y/o oficina de asesoramiento
- Local de atención al público

### **3. Actuaciones según las características de los ámbitos seleccionados y herramientas aplicables**

Se instrumentará una serie de acciones según las especificidades de cada ámbito seleccionado. De acuerdo a la predominancia de tipos de vacancia y las características de los inmuebles (construido, subutilizado o vacío), se combinarán las actuaciones que se detallan más adelante en el punto 3.

La selección de actuaciones según el tipo de vacancia se definirá de acuerdo a cada área o ámbito, buscando optimizar la infraestructura instalada o la urbanización controlada.

El asesoramiento al público es clave en esta etapa, ya que la sumatoria de acciones predio a predio de los propietarios individuales, tiene un potencial de densificación significativo en áreas ya consolidadas. Por otro lado, la acción de promotores -públicos y/o privados- será relevante en acciones de construcción de infraestructura o viviendas colectivas en áreas con potencial de densificación en altura o en conjuntos habitacionales a localizar en áreas intermedias o periféricas.

### 3.1 Actuaciones y recomendaciones

Las propuestas de acción específica se organizan según las características de los inmuebles referidas a su utilización actual (construido, subutilizado o vacío), en una serie de actuaciones y recomendaciones que se detallan más adelante, y se resumen en el siguiente cuadro. :

Línea estratégica	Inmueble	Actuación	
Densificación	suelo construido	A1	<b>recuperación de inmuebles</b> vacíos o degradados (y baldíos con infraestructura)
	suelo subutilizado	A2	<b>reajuste de lotes</b> / reestructura de la trama
		A3	<b>aumento de lotes</b> / fraccionamiento
		A4	<b>aumento de unidades</b> de vivienda / edificación potencial
Urbanización controlada	suelo vacío	R1	<b>urbanización</b> en suelo urbano sin infraestructura
		R2	<b>urbanización</b> en suelo rural con APT
Promoción		A5	línea <b>asesoramiento</b>

#### 3.1.1 En suelo construido

##### A1- Recuperación de Inmuebles vacíos o degradados y baldíos con infraestructura



Se entiende por inmuebles vacíos o degradados sean éstos viviendas, contenedores industriales, depósitos, etc., aquellos respecto de los cuales sus titulares no estén dando cumplimiento a los deberes de conservar o cuidar previstos en el Artículo 37 literales b y e de la Ley No. 18.308 de 18 de junio de 2008, de acuerdo con las definiciones establecidas en Capítulo II Artículos 4 a 9 de la Ley No. 19.676 de 26 de octubre de 2018 para los inmuebles vacíos y degradados respectivamente.

Las acciones que se sugieren para disponibilizar el suelo son las siguientes:

- Identificación de inmuebles vacíos y degradados conformando un universo de trabajo (viviendas, contenedores industriales, depósitos, etc.)
- Aplicación de las herramientas de sanción previstas en el programa, tales como multas o impuestos a la edificación inapropiada.
- Análisis de Viabilidad —financiero, jurídico-notarial, ambiental -urbanístico -arquitectónico y social.
- El propietario desencadena procesos que derivan en el uso del inmueble, cumpliendo de este modo la función social de la propiedad privada. Se dará asesoramiento. Serán acciones individuales sobre una finca o un desarrollo residencial conformando un proyecto urbano de detalle con la participación de uno o más actores.
- Como alternativas a la acción voluntaria de los propietarios, cuando éstos estén ausentes,

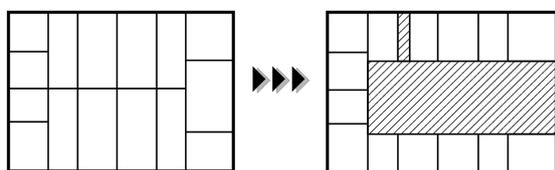
o en los casos que los inmuebles se consideren relevantes por su impacto en el área, se podrá dar lugar a:

- Expropiación a través de Cartera de Tierras. Luego se pondrán a disposición a través de los mecanismos establecidos, ya sea para cooperativas, realojos, autoconstrucción, o equipamientos y espacios libres.
- Derivación a la ANV para aplicación Ley 19.676.

Se propone incorporar el impuesto progresivo a los inmuebles deshabitados y sin uso y la exoneración de contribución por un período de 5 años a las unidades resultantes de la actuación y la exoneración de derechos de construcción.

### 3.1.2 En suelo subutilizado

#### A2- Reajuste de lotes / Reestructura de trama



Refiere a la posible reestructura de sectores de la trama modificando límites prediales de manera de conformar una nueva organización. Se obtienen nuevos predios con acceso desde el espacio público, configurados adecuadamente para su más eficiente ocupación, mediante la unificación de fondos en desuso y generación de centros de manzana, u otras configuraciones a partir de un nuevo fraccionamiento.

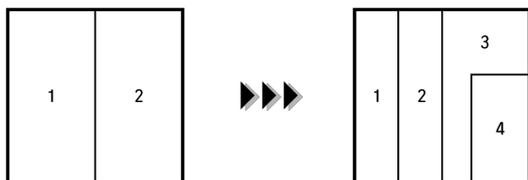
Puede tratarse de una intervención pública, privada o público-privada para uso preferente residencial y usos complementarios. La ejecución de las obras de transformación se realiza con los aportes de las partes, a través de la justa equidistribución de cargas y beneficios en unidad de actuación definida para la reestructura. Se podrá aplicar un programa de actuación integrada en caso de ser necesario. Las acciones que se sugieren para disponibilizar el suelo son las siguientes:

- Identificación de inmuebles subutilizados y elaboración de inventario tras relevamiento del mismo.
- Análisis de Viabilidad —financiero, jurídico-notarial, ambiental -urbanístico -arquitectónico y social.
- Toma de las decisiones estratégicas sobre la iniciativa y el modo de gestión privado, público o mixto.
- Elaboración del Proyecto de Detalle que debe reservar suelo para vivienda social

La figura de la cautela urbanística definida en el POT, art. D.69 posibilita el desarrollo de esta actuación.

Podrá considerarse sugerir la posible modificación de las áreas de aplicación de la Ley de vivienda promovida No. 18.795 y estímulos especiales dentro de la Ley de promoción de inversiones No. 16.906 y su Decreto reglamentario No. 66/020 para el estímulo de la participación del sector privado.

### A3- Aumento de lotes / reparcelamiento



Trata de la subdivisión de padrones en zonas de la ciudad consolidada y a consolidar, cuya superficie actual permite obtener lotes con áreas menores, que cumplen con las dimensiones establecidas en la normativa vigente previstas en los literales A y B del Artículo D 120 del Digesto Departamental de Montevideo con resultado de densificación e intensificación en el uso del suelo urbano.

Las acciones que se sugieren para disponibilizar el suelo son las siguientes:

- Identificación de inmuebles subutilizados y elaboración de inventario. Relevamiento de inmuebles que por su superficie, modalidades de uso y situación sean aptos para su fraccionamiento.
- Promoción, comunicación a posibles interesados de proceder a la subdivisión de padrones.
- Asesoramiento en la elaboración del Anteproyecto de Fraccionamiento.

Este Plan propone dar vigencia a las disposiciones contenidas en el Plan de ordenamiento territorial de 1998 referidas al tamaño de predios, y ampararse en la ley N°17292, que en su Art.48 referido a Urbanizaciones en Propiedad Horizontal.

### A4- Aumento de unidades de vivienda / edificación potencial



Esta línea de trabajo se orienta a profundizar y sistematizar la modalidad de rehabilitación urbana y habitacional mediante la operativa sobre inmuebles con potencialidad constructiva, ubicados en áreas urbanas consolidadas definidas como prioritarias. Esta capacidad locativa vacante está conformada por área construida en unidades habitacionales que pueden ser subdivididas (es el caso de reciclajes con conformación de nuevas unidades) o área que es posible construir en predios ya ocupados cuando la normativa edilicia actual lo permite (áreas vacantes de las parcelas o mediante su desarrollo en altura).

Se trata de una intervención privada de iniciativa individual por lo que la Intendencia de Montevideo tendrá un rol de promotor, facilitando información y asesoramiento a interesados por lo que tendrá una fuerte vinculación con A5 - línea asesoramiento.

Las acciones que se sugieren para disponibilizar el suelo son las siguientes:

- Identificar inmuebles con edificabilidad potencial y elaborar el inventario. Releva inmuebles que por su superficie, modalidades de uso y situación sean aptos para esta actuación.
- Definir zonas de promoción de esta actuación.
- Promover la iniciativa privada.
- Asesorar a los interesados para la implementación de la acción.

Se propone desarrollar la herramienta del derecho de superficie. Dentro del capítulo herramientas tributarias finalistas se propone incorporar la exoneración de contribución por un período de 5 años a las unidades resultantes de la actuación y la exoneración de derechos de construcción.

Para la promoción de proyectos urbanos es posible promover la modificación de las áreas de aplicación de la ley de Promoción de vivienda N°18.795.

### **3.1.3 En suelo vacío**

#### **R1. Urbanización en suelo urbano sin infraestructura**

Se trata de la configuración de sectores del tejido correspondiente a áreas de suelo urbano que no han tenido aún intervenciones de fraccionamiento y provisión de infraestructuras. Se delimitará un perímetro de actuación que permita orientar las acciones de los privados a la hora de desarrollar la transformación.

Esta prefiguración orientará el desarrollo del perímetro a partir de unidades o polígonos de actuación, a la vez que incluir acciones de reajuste y reparto, distribución de cargas y beneficios, y un proyecto de fraccionamiento y edificabilidad.

Las acciones que se sugieren para disponibilizar el suelo son las siguientes:

- La IM desarrolla una prefiguración previa que permita orientar las actuaciones de transformación del suelo. De esta forma se desarrollará una intervención pública, privada o público-privada, con destino residencial y usos complementarios.
- Los costos de reestructuración física se dividen de manera proporcional al metraje original de los predios.
- Los lotes nuevos se colocan en el mercado.

La figura del sistema de cautelas urbanísticas del POT aplica a este procedimiento.

Para estimular el desarrollo urbano de estos predios podrá aplicarse la exoneración de contribución inmobiliaria a los predios resultantes.

#### **R2.- Urbanización en suelo rural con APT**

Se trata de la configuración de sectores del tejido correspondientes a áreas con atributo potencialmente transformable a suelo urbano. Se deberá delimitar un perímetro de actuación que permita orientar las acciones de los privados a la hora de desarrollar la transformación, y desarrollar un Programa de Actuación Integrada -PAI-.

Esta prefiguración deberá orientar el desarrollo a partir de unidades o polígonos de actuación, a la vez que incluir acciones de reajuste y reparto, y distribución de cargas y beneficios.

Las acciones que se sugieren para disponibilizar el suelo son las siguientes:

- La IM desarrolla una prefiguración previa que permite orientar las actuaciones de transformación del suelo. De esta forma se desarrollará una intervención pública, privada o público-privada con destino residencial y usos complementarios.
- Los costos de reestructuración física se dividen de manera proporcional al metraje original de los predios.
- Los lotes nuevos se colocan en el mercado.

Se aplica el Art.21 de la Ley N°18.308, Programas de actuación integrada. La figura del sistema de cautelas urbanísticas del POT aplica a este procedimiento.

Para estimular el desarrollo urbano de estos predios podrá aplicarse la exoneración de contribución inmobiliaria a los predios resultantes por un período determinado.

### **3.1.4 Actuación transversal**

#### **A5 - Línea asesoramiento**

La acción proactiva de la Intendencia será esencial en la difusión de las oportunidades del sector privado, la facilitación de acciones, la vinculación de actores, etc.. Esta actuación promueve la transparencia de la información, participación y publicidad del Plan SUVI y las herramientas a aplicar de manera de facilitar su implementación ya que es esencial para obtener impactos, la acción privada y la coordinación con otros organismos para su ejecución.

Se trata de asesoramiento a nivel primario e informativo, como guía y estímulo de acciones concretas desarrolladas por privados. Algunas posibles acciones que se sugiere incluir a efectos de cumplir con los objetivos de esta actuación son:

- Elaborar y difundir material para la promoción de este Plan
- Dar asesoramiento multidisciplinario: Jurídico Notarial - Financiero - Agrimensura - Arquitectónica y Urbanística
- Promover convenios con las distintas sociedades, asociaciones de profesionales para la derivación de proyectos, los que se concretarán bajo la modalidad del ejercicio liberal de la profesión.
- Ofrecer capacitación en temas vinculados con los objetivos específicos de esta actuación, objetivos del plan y lineamientos estratégicos apuntando al desarrollo sustentable del territorio.
- Propiciar el otorgamiento de Préstamo puente para pagar servicios profesionales que configuren, proyecten y concreten acciones.
- Podrá promover contratos entre privados y/o herramientas legales de cooperación pública-privada.
- Dar a conocer al interesado las herramientas financieras (ej. Préstamo Autoconstrucción MVOTMA) y herramientas de gestión (ej. Permiso de construcción Vivienda Económica)

existentes que pueden ser utilizadas para la ejecución de las actuaciones.

### **3.2 Herramientas**

En todos los casos se aplicarán las herramientas disponibles en la normativa nacional y departamental, referida a la adquisición de tierras para el cumplimiento de los fines del plan, a la tenencia del suelo, a la ordenación y gestión de las actuaciones previstas, a la ejecución de las mismas, así como las herramientas tributarias existentes, las herramientas urbanísticas y de ordenación edilicia.

Se deberá considerar especialmente el Art. 53 de la LOTDS (reserva de suelo para vivienda de interés social) cuando corresponda.

Por otro lado, para la implementación del Plan se deberá promover en coordinación con la dependencia competente la elaboración de los protocolos para la aplicación del derecho de preferencia, del derecho de superficie y otros que se consideren. .

De la misma forma se deberá promover la modificación de algunas herramientas tributarias finalistas ya existentes agregando la progresividad a las disposiciones actuales. Es el caso del impuesto progresivo a los inmuebles deshabitados y sin uso, edificación inapropiada y el impuesto progresivo al baldío.

Por otro lado se innova en la exoneración de derechos de construcción y la exoneración de contribución a unidades resultantes de la densificación.

## **4. Procedimientos posteriores a las actuaciones dependientes de la IM**

El Plan de acceso al suelo urbano para vivienda se concentra en disponibilizar suelo vacante para ser utilizado para la producción de vivienda -y hábitat-. Este suelo se puede hacer disponible integrándose al mercado de suelo o incluyéndose en carteras de suelo, sea la -CIVIS- Cartera de inmuebles de vivienda de interés social dependiente del MVOT o la Cartera de Tierras de la Intendencia de Montevideo.

Aquellos inmuebles que hayan sido incorporados a la Cartera de Tierras -Decreto 24.654/90 y modificativos, serán adjudicados de acuerdo a la normativa vigente, en convenio con otras instituciones según corresponda.

Serán de aplicación los instrumentos de adjudicación de tierra establecidos, como el FOROSO - fondo rotatorio solidario- instrumento para asignar tierras a las cooperativas y a distintos grupos sociales que precisen el acceso a la tierra para construir su vivienda. También se dispondrá la asignación de tierra urbanizada a diferentes Programas de Vivienda acordados con otros organismos como el MVOT.

Existen algunos programas como el Plan Lote, que promueve la autoconstrucción, en aplicación del Plano Económico, y las obras de mejoramiento de barrios y viviendas, así como también la definición de usos colectivos, espacios públicos y equipamientos.

Es así que se plantea la continuidad y el fortalecimiento del otorgamiento de subsidios al momento de adjudicar suelo a cooperativas en áreas de particular interés, subsidio a la cuota en las transferencias de títulos individuales que aseguren la permanencia en la vivienda, subsidios a usuarios de pensiones, préstamos para la rehabilitación y reformulación de viviendas recurriendo inclusive a garantías hipotecarias si los montos lo requieren<sup>4</sup> en el marco de Programas en convenio con otras Instituciones. Valorizando los fondos rotatorios extrapresupuestales como instrumentos financieros de gestión claves para el desarrollo y continuidad de los Programas.

## 5. Disposiciones generales y cuestiones emergentes

Además de la propuesta concreta de Actuaciones y Recomendaciones se realizaron propuestas que cruzan todo el ámbito a modo de disposiciones generales:

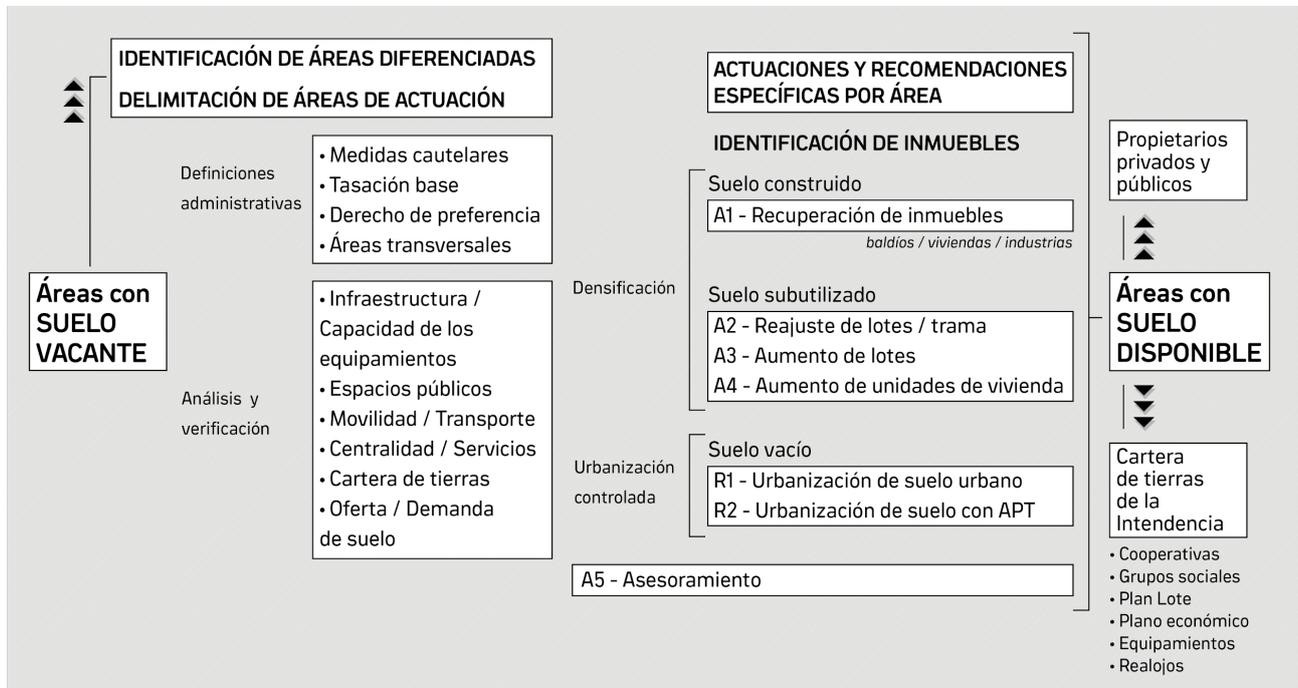
- vigencia de lo dispuesto en la normativa departamental respecto al lote mínimo en suelo urbano
- instrumentación del derecho de preferencia
- potenciación del retorno de valorizaciones inmobiliarias derivadas de la acción del ordenamiento territorial,
- propuestas específicas para territorios transversales a las áreas de actuación del plan,
- vinculación con Ley de promoción de inversiones N°16.906 y Ley de promoción de vivienda N°18.795,
- vinculación con los gobiernos y equipos técnicos locales,
- coordinación con las acciones de la política habitacional, reforzando sus efectos e impactos con programas, existentes y nuevos, que atiendan particularmente la permanencia de la población en sus hogares, la inclusión y la integración socio-territorial.

---

<sup>4</sup>Antecedente: Programa Renová Goes y Renová Unión - Villa Española en el marco del Programa Mejoramiento de Barrios, fondos BID.

## 6. Síntesis de la propuesta

Las propuestas presentadas tienen como fin hacer disponible para su utilización suelo vacante existente en el área de uso residencial del departamento. En la siguiente imagen se sintetizan los componentes del plan descritos anteriormente.



## **Sección V. Gestión y seguimiento**

# 1. Gestión y seguimiento

La ejecución del Plan trasciende las competencias de la Intendencia de Montevideo, que deberá necesariamente tener un rol de promotora y facilitadora de iniciativas de otros organismos estatales y privados, de organizaciones sociales y de particulares. Especialmente deberá articularse con el Plan Quinquenal de Vivienda del MVOT.

Para la gestión desde la IM se propone:

- implementación a través de la Oficina del Plan SUVI que elaborará el Plan Operativo anual y gestionará las actuaciones y realizará las articulaciones y coordinaciones necesarias
- coordinación de oficinas de la IM, incidencia directa en el Plan, especialmente el Departamento de Planificación, Departamento de Desarrollo Urbano, Departamento de Movilidad, Departamento de Desarrollo Ambiental, Departamento de Recursos Financieros
- vinculación funcional de la Oficina del Plan SUVI con la gestión de Cartera de Tierras
- articulación organismos del gobierno central, con Municipios y equipos técnicos locales
- monitoreo a través de la Comisión Permanente del Plan de Ordenamiento Territorial, a quien elevará informes periódicos
- asesoramiento a través del Consejo Consultivo del Plan de Ordenamiento Territorial que definirá la necesidad de revisión

El seguimiento del Plan y su evaluación periódica debe permitir, a futuro, a la vez que evaluar el desempeño y la efectividad de las actuaciones propuestas, valorar el avance en la construcción de sus objetivos, en coherencia con el modelo territorial propuesto.

Para el seguimiento se definió un sistema de indicadores organizados en tres grupos:

- para observar y valorar el uso del suelo urbano y sus características
- para valorar la necesidad de vivienda
- para valorar las transformaciones derivadas de las actuaciones planteadas

Como corolario del presente resumen, queremos destacar que el Plan SUVI tiene como objetivo disponibilizar suelo urbano para habitar, no la construcción de viviendas.

El plan se concentra en definir dónde se localizarían las viviendas a construir y en diseñar herramientas para disponer de suelo urbanizado -con infraestructura y servicios-. que constituye una de las principales condiciones para la implementación de las políticas habitacionales.

La construcción de viviendas, la refacción y el mantenimiento del stock representan el mayor volumen de inversión en las políticas habitacionales. Estas acciones están en el ámbito de las políticas de escala nacional, mientras las políticas de suelo urbano pertenecen a la órbita departamental. La implementación coordinada de las políticas habitacionales con las políticas de suelo permitirán la concreción del derecho a la vivienda y a la ciudad que fundamentan el presente Plan, priorizando la ubicación de las viviendas en el suelo urbano servido.