



**Intendencia
de Montevideo**

Plan sectorial de acceso al suelo urbano para vivienda

Memoria de información

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 Ferreira¹

¹ 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

Sección I. Problemática a abordar.....	6
1. Introducción	7
1.1 Ámbito del plan	10
1.2 Actores del plan	10
2. Análisis sociodemográfico estadístico	13
2.1 Caracterización de la demanda de vivienda	13
2.2 Caracterización de la oferta de vivienda en Montevideo	43
3. Análisis territorial	53
3.1 Categorías de suelo del ámbito del plan.....	53
3.2. Características del territorio del plan.....	55
4. Necesidad de suelo para viviendas	80
5. Vacancia de suelo urbanizado	84
5.1 Suelo construido	84
5.2 Suelo subutilizado	89
5.3 Suelo vacío con y sin infraestructura	91
5.4 Cuantificación del suelo vacante por tipo de zona	93
5.5 Posibilidades de acción sobre el suelo vacante.....	97
Sección II. Abordaje institucional.....	100
1. Política territorial	101
1.1 Política territorial nacional	101
1.2 Política territorial departamental	101
2. Política habitacional	104
2.1 Política habitacional nacional.....	104
2.2 Política habitacional departamental	106
3. Instrumentos de acceso al suelo	114
3.1 Instrumentos de planificación territorial.....	115
3.2 Instrumentos de gestión y ejecución territorial.....	115
3.3 De promoción y desincentivo (instrumentos fiscales)	116
3.4 Instrumentos programáticos.....	117
4. Instrumentos aplicados por otros organismos	118
4.1 Derecho de preferencia.....	118
4.2 Derecho de superficie	119
4.3 Transferencia de derechos de edificación	120

Sección III. Conclusiones y reflexiones finales.....	121
Anexo 1. Notas metodológicas sobre las fuentes	129
Anexo 2. Tabla de correspondencias entre áreas diferenciadas (POT) y barrios (INE)	130

Índice de tablas

Tabla 1. Proyecciones de población 2050	19
Tabla 2. Variación intercensal según grandes áreas. Montevideo 1985-2011	21
Tabla 3. Proyección lineal de hogares y viviendas en 2045, según variación 1985-2011	21
Tabla 4. Distribución de la riqueza en Uruguay. 2012	35
Tabla 5. Composición de la riqueza en Uruguay. 2012	35
Tabla 6. Cantidad y porcentaje de altas de compraventas por tipo de propiedad según años. 1999-2018	36
Tabla 7. Viviendas promovidas por barrio desde la promulgación de la ley hasta 2019	46
Tabla 8. Cantidad de suelo (ha) según subcategorías	54
Tabla 9. Superficies de suelo en régimen general (reglamentado) según rangos de altura normativa por GA de la ciudad consolidada	76
Tabla 10. Transversales a las áreas diferenciadas	79
Tabla 11. Viviendas ocupadas y desocupadas por tipo de área diferenciada	87
Tabla 12. Beneficios y dificultades de disponibilizar el suelo	97
Tabla 13. Disponibilidad de suelo considerando una hipótesis de 100%	98
Tabla 14. Disponibilidad de suelo considerando la hipótesis real	99
Tabla 15. Acceso a soluciones habitacionales mediante la Cartera de Tierras	112

Índice de mapas

Mapa 1. Ámbito de aplicación del plan	10
Mapa 2. Asentamientos irregulares e intervenciones PIAI-PMB	41
Mapa 3. Conjuntos habitacionales según áreas diferenciadas	45
Mapa 4. Viviendas promovidas y zonificación de la Ley n.º 18.795	47
Mapa 5. Permisos de construcción otorgados en Montevideo. 1998-2018	50
Mapa 6. Saneamiento actual y futuras expansiones	65
Mapa 7. Mapa de inundaciones según modelo	66
Mapa 8. Estructuradores viales	68
Mapa 9. Movilidad. Transporte público, buffer a 500m de las paradas de ómnibus	70
Mapa 10. Centralidades	71
Mapa 11. Instrumentos de ordenamiento territorial	72
Mapa 12. Áreas en desarrollo	73
Mapa 13. Normativa de alturas	74
Mapa 14. FOS normativo	77
Mapa 15. Tipificación de áreas diferenciadas	78
Mapa 16. Necesidad de vivienda en Montevideo por grandes áreas por HA y HAR	82
Mapa 17. Necesidad de vivienda en Montevideo por Municipio por HA y HAR	83
Mapa 18. Viviendas vacantes en Montevideo por grandes áreas	86
Mapa 19. Industrias vacantes en Montevideo	88
Mapa 20. Densidades de Montevideo	94
Mapa 21. Suelo vacante en Montevideo por grandes áreas	95
Mapa 22. Suelo vacante en Montevideo por Municipio	96
Mapa 23. Cooperativas de vivienda por quinquenio	114

Índice de gráficos

Gráfico 1. Viviendas, hogares y población en Montevideo	14
Gráfico 2. Población por censo según áreas diferenciadas	15
Gráfico 3. Hogares por censo según áreas diferenciadas	16
Gráfico 4. Porcentaje de crecimiento intercensal de población, hogares y viviendas según áreas diferenciadas. 1985-2011	17
Gráfico 5. Variación intercensal de viviendas 1985-2011, según áreas diferenciadas, y porcentaje de viviendas desocupadas en 2011	18
Gráfico 6. Evolución y proyección de la población de Montevideo, área metropolitana y resto del interior	20
Gráfico 7. Tenencia de la vivienda, Montevideo 2006-2018*	22
Gráfico 8. Tenencia de la vivienda según áreas diferenciadas. 2016-2018	23
Gráfico 9. NBI de vivienda según barrios. 2016-2018	24
Gráfico 10. Déficit cuantitativo de vivienda según barrios. 2016-2018	26
Gráfico 11. Hogares con NBI de vivienda 2016-2018 y variación porcentual de personas 1985-2011, por subcategorías de suelo	27
Gráfico 12. Precio promedio de alquileres firmados en 2018 (pesos uruguayos corrientes)	29
Gráfico 13. Tenencia de la vivienda según quintil de ingreso del hogar. 2018	30
Gráfico 14. Ingresos destinados al alquiler (densidad), según quintil de ingreso del hogar. 2018	31
Gráfico 15. Porcentaje de ingresos del hogar destinado al alquiler, según quintil de ingreso del hogar. 2018	32
Gráfico 16. Indicador 31 de UN-HABITAT, Montevideo. 2006-2017	33
Gráficos 17 y 18. Indicador 31 según áreas diferenciadas (PH) e indicador 31 según áreas diferenciadas (PC)	34
Gráfico 19. Valor medio del m ² en vivienda en compaventas formales en Montevideo. 2012-2018	36
Gráfico 20. Valor promedio del metro cuadrado de vivienda	38
Gráfico 21. Compraventas 2018 / Viviendas particulares 2011	39
Gráfico 22. Asentamientos por año de relevamiento según región	40
Gráfico 23. Variación intercensal de viviendas vacías 1985-2011 y porcentaje de viviendas vacías, según áreas diferenciadas	42
Gráfico 24. Conjuntos habitacionales según áreas diferenciadas	44
Gráfico 25. Permisos de construcción en Montevideo por destino (1998-2018)*	49
Gráfico 26. Permisos de construcción sobre cantidad de padrones, según barrio	51
Gráfico 27. Variación intercensal de viviendas 1985-2011 y porcentaje de hogares con NBI de vivienda	52
Gráfico 28. Necesidad de vivienda por grandes áreas (HA+HAR)	82
Gráfico 29. Necesidad de vivienda por Municipio (HA+HAR)	83
Gráfico 30. Comparación de necesidad y vacancia por grandes áreas	95
Gráfico 31. Comparación de necesidad y vacancia por Municipio	96

Índice de figuras

Figura 1. Edificabilidad potencial	90
Figura 2. Mapeo del indicador de susceptibilidad para la sustitución edilicia	91

Sección I. Problemática a abordar

1. Introducción

Los procesos de segregación socioterritorial en Montevideo, tal como se manifiestan hoy, comenzaron a gestarse a inicios de la década del sesenta del siglo pasado, con la crisis del modelo de sustitución de importaciones, cobrando relevancia a partir de los años setenta. El proceso de desindustrialización y el giro liberal (aperturista y desregulador) generaron transformaciones en el mercado de trabajo que tuvieron como resultado la desigualdad social, con su consecuente manifestación en la espacialidad urbana.

Fue importante el cambio de rumbo en la actuación del Estado, que, en un contexto neoliberal y de globalización de las sociedades y economías, disminuyó su rol regulador y su carácter interventor en las relaciones capital-trabajo (propios del Estado de bienestar) en favor de las leyes del libre mercado. Un claro ejemplo de esto es el cambio institucional que implicó la liberalización del mercado de los alquileres en 1974, que generó modificaciones en el funcionamiento de los mercados inmobiliarios y cambios en el precio de la tierra y de las viviendas. Esto, unido a la coyuntura económica desfavorable, provocó que mucha población no pudiera asumir el aumento de precios y se viera obligada emigrar a la periferia de la ciudad o a permanecer de manera informal en zonas precarizadas de las áreas centrales.

Es entonces que en Montevideo se aceleró un doble proceso con el rasgo distintivo de la precarización del hábitat: por una parte, de expansión horizontal informal y, por otra, de vaciamiento de las áreas consolidadas. La precarización se concreta en soluciones habitacionales inadecuadas, déficit de equipamientos, dificultades de acceso a servicios e infraestructuras básicas, crisis del espacio público, ocupación de áreas de riesgo, coexistencia de usos incompatibles, etcétera. Asimismo, este proceso también promueve la generalización de la informalidad y el debilitamiento de los vínculos entre los habitantes y las instituciones. La retracción en el uso del espacio público, su degradación y la escasa calificación en amplias zonas del territorio departamental conllevan una precarización general del espacio urbano

Por su parte, los efectos de los propios procesos de urbanización y metropolización de la capital, junto a los de implementación de políticas habitacionales focalizadas, contribuyeron a la configuración de una ciudad segregada. Las políticas habitacionales promovidas directamente en la periferia de la ciudad reforzaron estas dinámicas, reproduciendo tejidos de escasa densidad, monótonos y repetitivos, y expandiendo la ciudad hacia las periferias, con proyectos de vivienda para grupos socioeconómicamente homogéneos, en zonas en las que la urbanización es simultánea o posterior a la llegada de la población, sin llegar a consolidarse al faltar infraestructuras y equipamientos básicos. El barrio Casavalle constituyó un caso icónico de política pública con claros impactos segregativos.

En cuanto a las zonas consolidadas de la ciudad, los cambios en el sistema productivo, y en particular el proceso de desindustrialización, dejaron sus huellas. El cierre de fábricas implicó la precarización de importantes áreas centrales e intermedias de la ciudad (como la Aguada, Belvedere y Nuevo París), dado que no se asignaron nuevas funciones a los edificios industriales abandonados, ya integrados a la trama urbana, contribuyendo de este modo al deterioro de importantes áreas del territorio urbano.

Y no se puede obviar otro proceso urbano de relevancia para la conformación de la segregación territorial de Montevideo: el creciente desplazamiento de la opción residencial de sectores medios y altos hacia la faja costera este y la Ciudad de la Costa, en el departamento de Canelones.

Si nos centramos en el análisis del acceso al suelo y la vivienda, se evidencia que Montevideo ha crecido mayoritariamente sobre la base de la producción informal, mientras el mercado de la vivienda sigue sus propias reglas, signado por la capacidad real y efectiva de acceso a la vivienda a través de la compra, el arrendamiento u otros medios de tenencia. Se registra la presencia de inversores en busca de oportunidades en el sector inmobiliario, y el capital privado opta por aquellas inversiones con mayor rentabilidad y rápida recuperación, por lo que apunta a un espectro social de nivel socioeconómico alto y medio-alto, lo que se traduce en una concentración de inversiones inmobiliarias y de renovación del *stock* edilicio en las zonas de mayor valor del suelo, agudizando los desequilibrios sociourbanos a los que se ha hecho referencia.

En esta lógica, no encuentra su lugar el concepto de necesidad habitacional, que abarca un espectro mucho más amplio y que no puede traducirse en demanda explícita y solvente. Esta necesidad, para muchos sectores y ante la falta de alternativas de acceso a la vivienda dentro del mercado formal, se manifiesta en el territorio en extensas áreas de expansión residencial, caracterizadas o marcadas por la precariedad socio-urbano-habitacional y en las que el mercado informal del suelo y la vivienda cobra relevancia frente al formal. Este complejo y paradójico proceso se encuentra vinculado con dos movimientos: por un lado, la expulsión de los sectores socioeconómicos empobrecidos a estos espacios de la ciudad y, por otro, a la densificación poblacional de estas zonas y a la independización de las nuevas generaciones con reducido capital económico para acceder a otras áreas de la ciudad. Un capítulo aparte requeriría el análisis de los aspectos vinculados a la seguridad en la tenencia, así como a la poca o casi nula posibilidad de los sectores más carenciados de acceder a la justicia ante situaciones de desalojo.

Ante la falta de alternativas de acceso a la vivienda y permanencia en ella dentro del mercado formal para muchos sectores, la necesidad insatisfecha se manifiesta en el territorio de diversas formas:

- Extensas áreas de expansión residencial, formal e informal, que no obedecen a un crecimiento demográfico real de la población montevideana y se encuentran signadas por las diferentes manifestaciones de la precariedad socio-urbano-habitacional.
- Progresiva precarización de barrios populares de origen formal en áreas intermedias y periféricas (fundamentalmente por densificación informal en lotes formales).
- Ocupación y tugurización de fincas abandonadas, principalmente en áreas centrales e intermedias de la ciudad.

Una mención especial merece la tensión existente entre la lógica de la política pública (que implica intervenciones en materia habitacional, servicios y equipamientos, entre otros) y la dinámica del hábitat informal, sobre todo cuando la primera presenta un rezago de décadas en la atención de este problema socio-urbano-territorial. Este fenómeno exige una intervención integral que atienda a los factores estructurales del problema, para modificarlo concretamente. En caso contrario, el hábitat informal continuará su proceso de expansión y consolidación de carencias en materia socio-urbano-habitacional. Esto se ve de manera clara al observar los padrones de los que dispone la Cartera de Tierras: la mayoría se ubica en la periferia, mientras que solo unas 36,14 hectáreas están en la zona intermedia, central y costera.

A su vez, corresponde afirmar que el fenómeno del hábitat informal no se reduce a las áreas de precariedad concentrada (los asentamientos irregulares), sino también a otras expresiones, como el loteo informal de predios rurales o la extensión de la precariedad dispersa. Respecto a esta última, vinculada a la informalidad en la formalidad, se señala a modo de ejemplo la sumatoria de viviendas-piezas en los patios de las viejas viviendas de la trama formal, que densifican las manzanas y

generan inconvenientes en relación con la posibilidad de formalización, mejora de condiciones de vida y acceso a servicios.

A esto se suman las intervenciones efectuadas por el Estado focalizadas en los “pobres urbanos”, puesto que los distintos programas habitacionales desarrollados (núcleos básicos evolutivos, conjuntos de viviendas “de emergencia”, relocalizaciones en “bloque”, entre otros) contribuyeron a la generación de una ciudad marginal, paralela, clandestina, excluida y no sustentable, a la vez que generaron y consolidaron los fenómenos de concentración de precariedad urbana. De este modo, la oferta de asistencia condicionada al lugar de residencia muchas veces lo que consiguió fue acentuar la exclusión en el espacio urbano. Justamente, son las propias materialidades socio-urbano-habitacionales generadas por el Estado las que en la actualidad se presentan como uno de los mayores desafíos que debe enfrentar el sector público de vivienda.

En este complejo proceso de segregación socioterritorial, la ciudad asiste a una profunda división entre las áreas centrales y costera sur y las zonas periféricas, que resulta en un incremento de la homogeneidad social a nivel de la escala zonal-barrial, así como en diferencias entre barrios. En este último sentido, por un lado, es posible identificar los barrios situados en la costa este, donde se localizan los sectores de ingresos medio-altos y altos que buscan mejores servicios y calidades urbanas. Por otro, se encuentran las áreas precarizadas, constituidas tanto por espacios urbanos formales degradados como por las diversas expresiones del hábitat informal. Esta localización diferenciada de los distintos estratos socioeconómicos no es una gran novedad, sin embargo, la polarización y agudización de este proceso se muestra como inédita para la larga historia capitalina, generando fuertes barreras para la interacción entre los diferentes grupos poblacionales pertenecientes a sectores económicos disímiles.

Las DDOTDS de Montevideo plantean, con acierto, que en la morfología urbana de la ciudad se identifican cuatro zonas bien diferenciadas:

- La *zona costera este*, donde tienden a localizarse los sectores de ingresos medios-altos y altos. Son las zonas que presentan los menores niveles de necesidades básicas insatisfechas (NBI), los mayores niveles educativos y de ingresos de la población y el predominio del uso del automóvil. En ellas “se impone una lógica de barrios segregados, con buenos equipamientos e infraestructuras y buenas calidades ambientales, pero con baja interacción con el resto de la ciudad”.
- Las *zonas intermedias*, constituidas por barrios consolidados que conservan la mixtura social y presentan niveles intermedios de NBI. En ellas se afincan sectores sociales con heterogeneidad de ingresos y están en situación de despoblamiento relativo.
- Las *zonas periféricas en expansión*, hacia donde orientan su localización los sectores de ingresos bajos. Son barrios que presentan niveles críticos de carencias (especialmente en el oeste y el noreste de la ciudad), con crisis de equipamiento y espacios públicos calificados. Sus habitantes hacen uso de las centralidades tradicionales, recurren a la educación pública y sus desplazamientos dependen en gran medida del transporte colectivo.
- Las *áreas centrales*, que a partir de la migración de sectores de nivel alto y medio-alto hacia la costa este se fueron vaciando y degradando, pero en las que en las últimas dos décadas “los intereses públicos y privados confluyeron para la renovación urbana y la mejora socioeconómica”, tal es el caso de la Ciudad Vieja, Barrio Sur y Goes. Por lo tanto, son zonas de renovación urbana, con cierta mixtura poblacional.

1.1 Ámbito del plan

El Plan sectorial de acceso al suelo y la vivienda comprende todo el departamento de Montevideo, con énfasis en el área urbana y suburbana habitacional. Sin embargo, dada la evolución de la población, hogares y viviendas de los últimos años, se hace necesario incorporar lo metropolitano como dimensión de análisis, ya que la migración interna es el componente que más influye en las diferencias en el crecimiento poblacional que presentan los departamentos del área metropolitana² en los últimos períodos intercensales (INE, 2012).

Mapa 1. Ámbito de aplicación del plan



Fuente: Elaboración propia.

1.2 Actores del plan

1.2.1 Población

La población debe hacer frente a la necesidad de vivienda incorporándose al mercado inmobiliario o recurriendo al Estado como proveedor de soluciones habitacionales o como promotor de acciones tendientes a ello. Reconocer las distintas necesidades de la población contribuye a definir las acciones que deberá desarrollar el Estado para cumplir con lo dispuesto en la normativa respecto

² El Decreto del Poder Ejecutivo n.º 321/2011 y el Decreto de la Intendencia Departamental de Montevideo n.º 33.830, Estrategias regionales de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible metropolitanas, definen como área metropolitana a la “región comprendida por las jurisdicciones de los departamentos de Canelones, Montevideo y San José”.

al derecho a la vivienda de toda la población. En el punto 2.2 se presenta el análisis de las características de la población montevideana, base necesaria para responder a los requerimientos de suelo para vivienda.

1.2.2 Ámbito privado

El comportamiento del mercado inmobiliario y los efectos de las políticas públicas habitacionales inciden de diferente manera en el acceso a una vivienda digna. El crecimiento especulativo del mercado inmobiliario agrava los problemas de acceso a la ciudad y a la vivienda, mientras que las políticas públicas, con sus limitados recursos, no han logrado revertir estos procesos. En esta línea, importa destacar que del análisis de relaciones entre población, crecimiento habitacional y los permisos de construcción se deduce que la inversión privada en vivienda parece no responder a las necesidades habitacionales de la población, sino al mayor valor del suelo y la vivienda, ubicado en la franja costera del este de la ciudad.³

Por su parte, los datos del informe del Instituto Nacional de Estadística (INE) del año 2016 sobre indicadores de actividad y precios del sector inmobiliario⁴ señalan que del total de compraventas registradas en Montevideo ese año, la mayor cantidad se concentró en Pocitos, seguido por Cordón y Centro, mientras que en barrios más periféricos, como La Teja, Cerro o Peñarol, el número baja considerablemente. Si estos datos se complementan con el precio promedio por metro cuadrado de las transacciones en distintos barrios de Montevideo, se confirma que⁵ mientras que el precio del metro cuadrado promedio para la ciudad fue de casi la mitad para propiedad común con respecto a la propiedad horizontal, los precios promedio en Carrasco y Pocitos son sensiblemente superiores a los de Unión, Cerro o Peñarol, lo que explica por qué la inversión privada tiende a concentrarse en las zonas con mayor dinámica y precios de venta superiores, como lo son la franja costera este y las áreas centrales, y en propiedades horizontales frente a propiedades comunes.

1.2.3 Estado

Por su parte, analizando la evolución de las políticas habitacionales desarrolladas por el Estado en el período 1990-2017, se reconoce una creciente tendencia e interés en dar respuestas más ajustadas a las necesidades habitacionales reales de la población. A principios de los años noventa del siglo pasado, el satisfactor que respondía a la necesidad habitacional se materializaba casi completamente en una vivienda nueva, que en los casos de las franjas socioeconómicas más bajas se encontraba en conjuntos numerosos, de tipologías incompletas, repetitivas y monótonas. Esto

³ Carrasco registra la mayor cantidad de proyectos, con 154, seguido por Pocitos, con 121, aunque este barrio recibe la mayor superficie de construcción, con 65.835 metros cuadrados, 10.000 metros cuadrados más que Carrasco. En tercer lugar, aparece Buceo, con 90 permisos otorgados, luego Malvín, con 72, y Punta Carretas, con 65, aunque con superficies construidas bastante menores. En contraste, los barrios menos dinámicos son Nuevo París, Colón, Belvedere y Atahualpa, con 9 permisos otorgados. Nuevamente, los datos dan cuenta de lo segmentado y territorialmente concentrado del dinamismo del sector formal. A mitad de tabla se ubican Centro, Ciudad Vieja y barrios aledaños.

⁴ Del total de 14.571 altas de compraventa registradas en Montevideo ese año, la mayor cantidad se concentró en Pocitos (1.646), seguida por Cordón (916) y Centro (805), mientras que en los barrios más periféricos, como La Teja, Cerro o Peñarol, ese número baja considerablemente (en el entorno de las 120-130). También interesa destacar que de ese total de compraventas el 74% corresponde a propiedad horizontal (PH) y el restante 26% a propiedad común (PC).

⁵ El precio de metro cuadrado promedio para la ciudad fue de 734 dólares (USD) para PC y USD 1.524 para PH. El precio promedio en Carrasco para PC fue USD 1.445 y en Pocitos USD 1.231 para PC y USD 1.779 para PH, mientras que en Unión fue de USD 625 para PC y USD 1.323 para PH. En el Cerro alcanzó apenas USD 390 para PC (sin datos para PH) y en Peñarol USD 423 para PC (sin datos para PH).

tendía a generar ciudad nueva no consolidada con carencia de infraestructuras y servicios, que iban llegando más tarde. En los programas que fueron apareciendo con los sucesivos planes quinquenales, el satisfactor se multiplicó, se propusieron programas habitacionales diversos y específicos para las necesidades y posibilidades de los usuarios. Incluso, en los programas de regularización y relocalización de asentamientos se comenzó a dar la posibilidad de comprar una vivienda usada, en consonancia con la intención de densificar la ciudad existente.

Por otro lado, se continúa produciendo vivienda social en predios de dimensiones importantes ubicados en áreas periféricas, a través de programas diversos, buscando generar barrios más heterogéneos, tanto en constitución física como social, además de proveer las infraestructuras antes de la construcción de las viviendas y espacios libres de calidad que integren estos conjuntos con el entorno de la ciudad.

Pese a estos intentos de revertir la segregación sociourbana, existe un mercado habitacional informal que, por su forma espontánea de gestión, sigue asociado con altos niveles de precariedad constructiva, así como con una casi total prescindencia de las normas de edificación y formas de acceso a las infraestructuras. La falta de orientación y asesoramiento a los procesos de construcción espontánea de ciudad genera un déficit de habitabilidad urbana caracterizado por una inadecuada implantación, frecuentemente en sitios con problemas ambientales o zonas inundables. A esto se suman las vulnerabilidades o precariedades vinculadas a aspectos socioculturales, laborales y educativos.

Las leyes del mercado pautan los costos de la vivienda y los ritmos de producción, mientras que el sector público no ha sido capaz de generar por sí mismo soluciones habitacionales que subsanen los desequilibrios del mercado formal. La ciudad sigue segmentada socioeconómicamente y no logra revertir aun su fragmentación territorial.

2. Análisis sociodemográfico estadístico

El objetivo de este capítulo es plantear las principales claves del escenario social, económico y urbanístico sobre el cual actuará el **Plan sectorial de acceso al suelo urbano para vivienda**. Para ello, se presenta una serie de datos estadísticos que ilustran la situación de la ciudad de Montevideo en relación con la problemática de la vivienda y el suelo, sus elementos descriptivos básicos y, cuando es posible, perspectivas de futuro.

El capítulo se sustenta en información secundaria proveniente de fuentes oficiales y públicamente disponibles. Las principales fuentes de datos son los censos nacionales y las encuestas continuas de hogares del Instituto Nacional de Estadística (INE), así como también la cartografía desarrollada por la IM, la ANV y Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial (DINOT) en lo que refiere a localización de permisos de construcción y programas de vivienda.

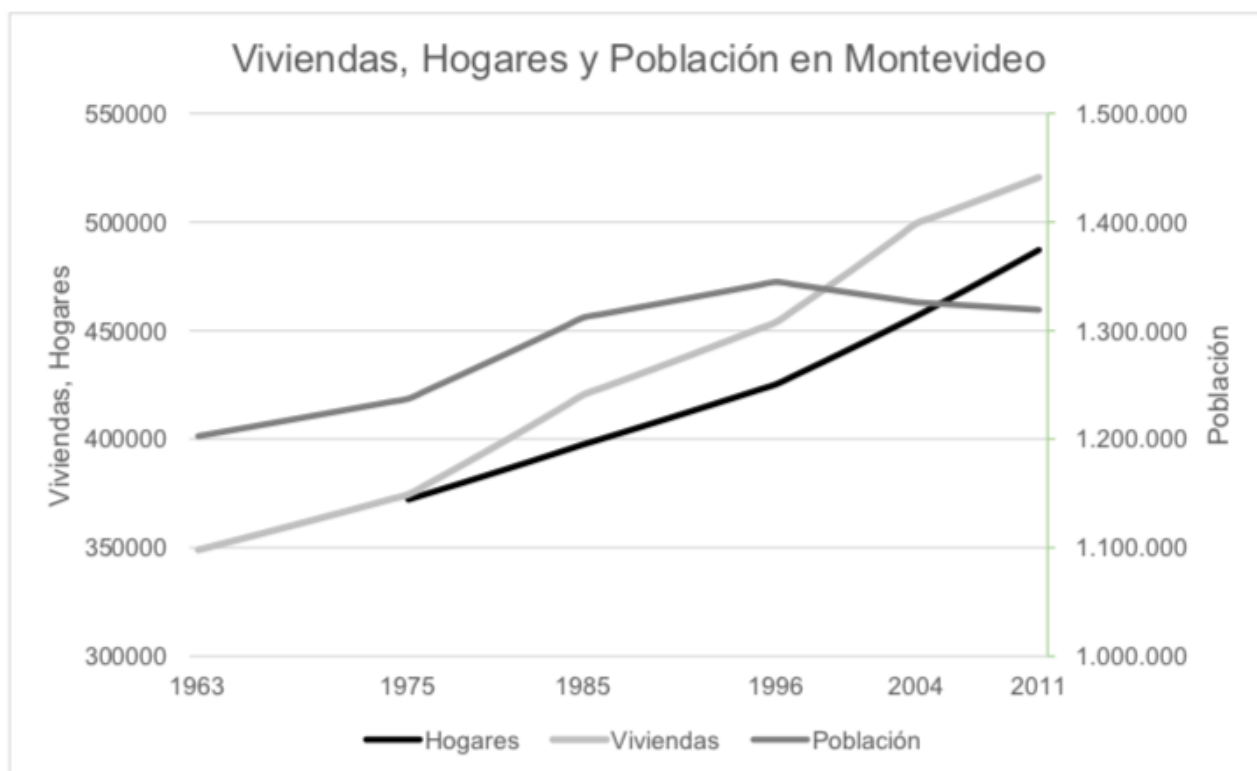
La información censal se procesó a nivel de segmentos y se realizaron diversas agregaciones para cada indicador, buscando que la presentación de las grandes tendencias resultase lo más clara posible. En algunos casos la agregación de segmentos para conformar áreas mayores requiere una toma de decisiones de asignación, debido a que la definición de estas áreas no sigue la delimitación de los segmentos (esto ocurre, por ejemplo, en el caso de las áreas diferenciadas o las subcategorías del POT). En estos casos se tomó como criterio la mayor área del segmento cubierta por la zona a asignar. Respecto a la información censal, se utilizaron los mapas de asignación de zonas y segmentos entre censos elaborados por el área de geomática de la IM y disponibles en su sistema público de información geográfica.

Los antecedentes directos más relevantes de este capítulo son múltiples, destacándose el estudio *Montevideo del mañana*, en el que se revisan elementos clave para comprender los desafíos de la ciudad; la Estrategia Nacional de Desarrollo 2050 (END), que es utilizada como base para las proyecciones de población; y el informe Línea Base y Diagnóstico del Plan Director de Saneamiento y Drenaje Urbano de Montevideo, desarrollado por un consorcio de consultores para la IM en 2016, de donde se extraen lineamientos generales sobre las principales dimensiones que describen la situación de vivienda en la ciudad en el mediano plazo. Además, se revisó literatura de referencia.

2.1 Caracterización de la demanda de vivienda

La población de Montevideo se ha mantenido prácticamente constante en los últimos cuarenta años. En un contexto nacional de muy bajo crecimiento demográfico, la capital registra un decrecimiento poblacional en el último período intercensal, en tanto crece la población en el área metropolitana, reflejando un proceso de expansión territorial de Montevideo hacia los departamentos vecinos.

Gráfico 1. Viviendas, hogares y población en Montevideo



Fuente: Censos INE.

En la capital, la cantidad de hogares tuvo un aumento de 31% (115.000 hogares) desde 1975, mientras que la población aumentó 7% (82.000 personas) en el mismo período. Este crecimiento de población se compone de un primer período de ascenso y uno posterior de caída, y desde 1996 se registra un proceso de pérdida de población absoluta que se mantiene constante hasta el último censo disponible. Se aprecia el crecimiento sostenido tanto del número de hogares como de viviendas en todo el período, manteniendo una relación relativamente estable: la cantidad de viviendas se ha mantenido en las últimas décadas entre un 5% y un 9% por encima de la cantidad de hogares.

Por su parte, en 1996 el tamaño medio de los hogares de Montevideo era de 3,1 personas, mientras que en 2011 se reducía a 2,7. Estos cambios en la cantidad de personas por hogar están asociados a tendencias de largo plazo que apuntan principalmente a la diversificación en la configuración de los hogares y al aumento de la esperanza de vida.

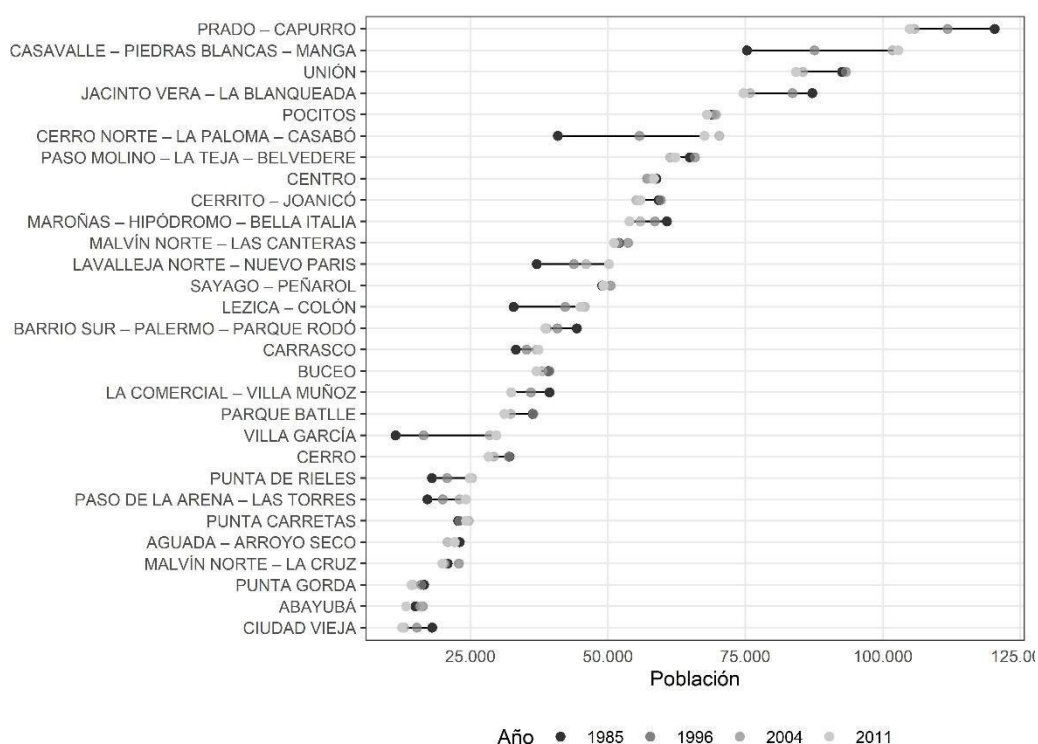
Desde los años noventa, el país ha venido experimentando un proceso denominado segunda transición demográfica, caracterizado por el descenso de la fecundidad por debajo de los niveles de reemplazo, un fuerte incremento de los divorcios, la ocurrencia de la mayoría de los nacimientos fuera de las uniones legales y la diversificación de los arreglos familiares, con descenso de la proporción de hogares biparentales y aumento de los monoparentales y unipersonales (Varela Petito, 2014).

2.1.1 Variación en la cantidad de hogares y viviendas en los últimos años

Como es sabido, la distribución del crecimiento poblacional no es homogénea y depende de múltiples factores. En una ciudad, a los factores propiamente demográficos se agregan los cambios derivados de la movilidad residencial internos y la migración y emigración desde y hacia otras ciudades, asociados principalmente a la estructura socioeconómica, el mercado del suelo y la vivienda y las políticas que los regulan.

Se presenta a continuación la evolución de la población de la ciudad, por grandes áreas.⁶

Gráfico 2. Población por censo según áreas diferenciadas



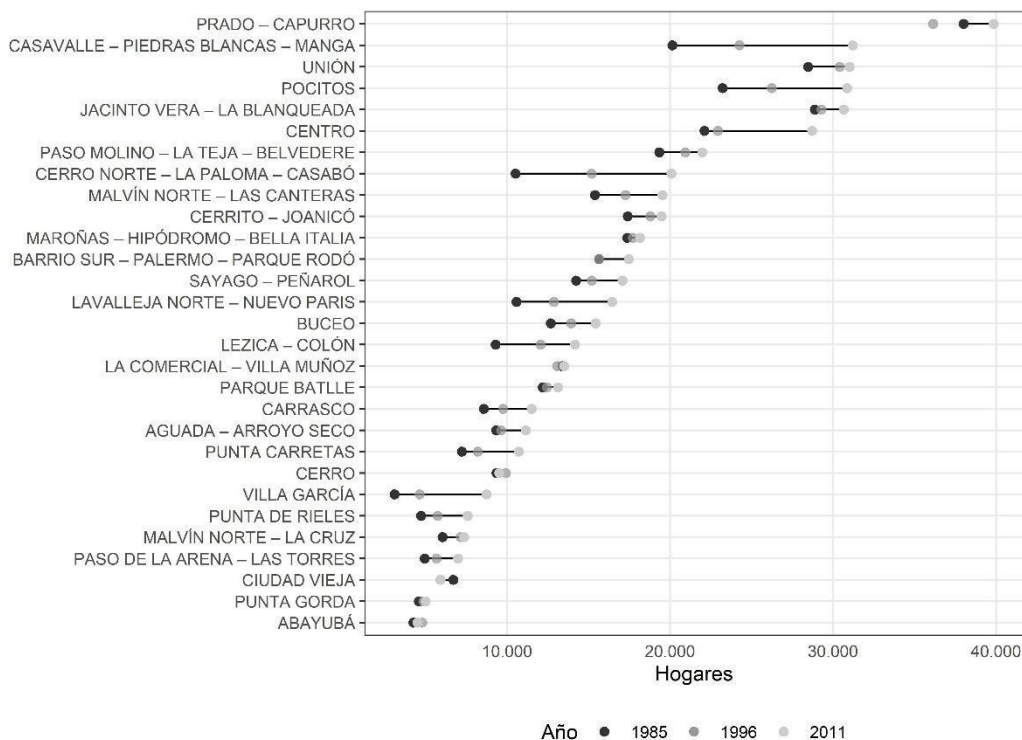
Fuente: Censos INE.

Puede apreciarse que en algunas áreas (Pocitos, Centro, Buceo, Sayago) la población se mantiene prácticamente inalterada, mientras que en otras sufre cambios importantes en las dos décadas y media comprendidas por los últimos cuatro censos nacionales. Las áreas de mayor crecimiento en población son Casavalle, Cerro Norte, Villa García y Lezica, mientras que, en sentido contrario, barrios más antiguos, céntricos e intermedios han perdido población, en algunos casos en gran proporción respecto a 1985: Ciudad Vieja, Prado-Capurro, Unión, Jacinto Vera-La Blanqueada, entre otros.

⁶ En adelante, las referencias a grandes áreas se toman de las áreas diferenciadas definidas por el POT. La segmentación se construye a partir de las “áreas aproximadas a barrios”, definidas por el INE en 1985. Estas áreas dividen al departamento en 62 partes, lo cual representa un problema en términos de representatividad muestral para indicadores construidos a partir de la Encuesta Continua de Hogares. Las 29 áreas diferenciadas coinciden con algunos de los barrios y en otros casos se constituyeron por la agrupación de dos o más barrios, según el criterio de asignación definido por la IM, detallado en el Anexo 2.

Teniendo en cuenta que la cantidad de hogares aumenta en todo el país y también en Montevideo a mayor ritmo que la población, el siguiente gráfico muestra el crecimiento de los hogares y sus diferentes comportamientos entre áreas.

Gráfico 3. Hogares por censo según áreas diferenciadas

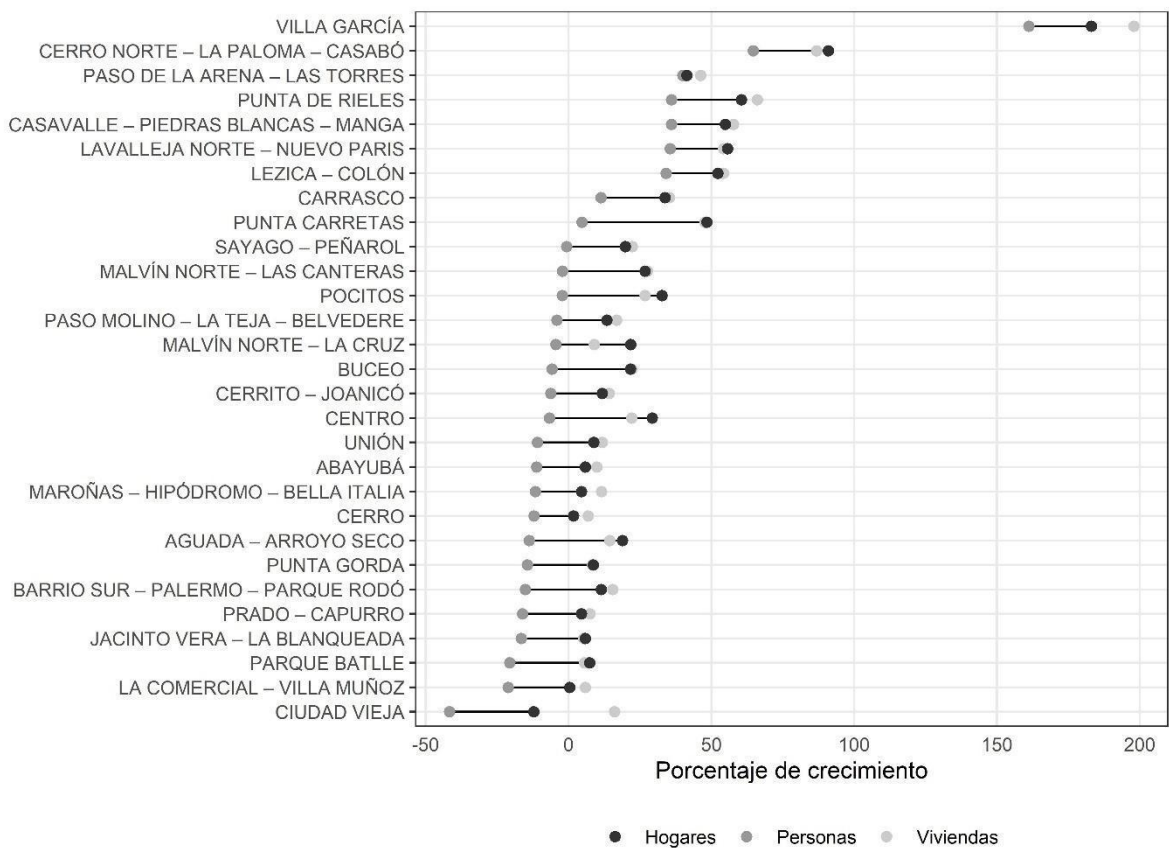


Fuente: Censos INE.

En primer lugar, se aprecia que la única zona que disminuye la cantidad de hogares es Ciudad Vieja, mientras que las demás muestran crecimientos dispares. Es interesante ver que algunos barrios que no tienen crecimiento de población sí aumentan fuertemente su cantidad de hogares (Pocitos, Centro, Buceo). Sobre este punto, la principal hipótesis planteada en la literatura refiere al envejecimiento poblacional, que estaría afectando más a estas áreas, en particular generando una mayor proporción de hogares unipersonales (Calvo y Pardo, 2013; OPP, 2019). Los demás barrios acompañan el crecimiento de su población con un crecimiento en el número de hogares.

En el siguiente gráfico se presenta la comparación entre el crecimiento porcentual de personas, hogares y viviendas, y muestra que durante las últimas décadas en algunas áreas se procesaron cambios muy importantes en cuanto a densificación y conformación urbana, multiplicando su población. Tal es el caso de las siete primeras áreas, todas localizadas en la periferia de la ciudad y con la característica común de haber aumentado en más de un 50% sus hogares, con un aumento también de las viviendas. Solo 9 de las 29 áreas representadas en el gráfico registran aumento de la población en el período, aunque todas ellas cuentan con más viviendas en 2011 en comparación con 1985.

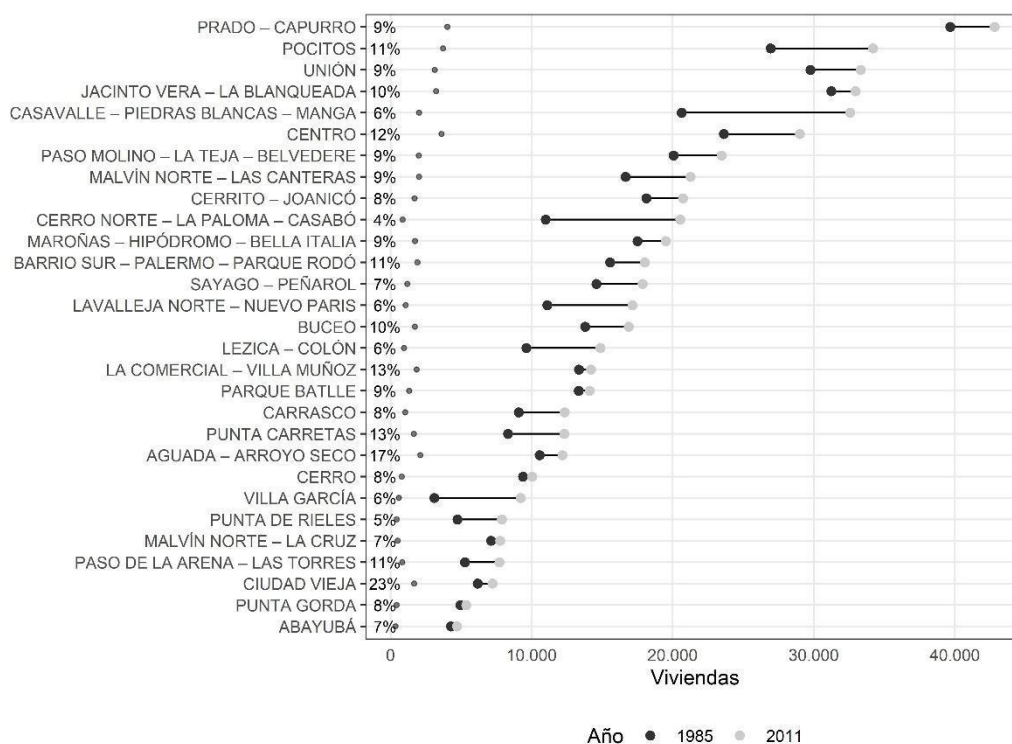
Gráfico 4. Porcentaje de crecimiento intercensal de población, hogares y viviendas según áreas diferenciadas. 1985-2011



Fuente: Censos INE.

En la siguiente comparación, se considera la cantidad de viviendas en 1985 y 2011, y se agregan puntos y porcentajes de viviendas desocupadas según el último censo. La primera conclusión que se puede obtener es que todas las áreas de Montevideo aumentan su cantidad de viviendas en el período. También es importante notar aquí el tamaño relativo de estos crecimientos: apenas 8 barrios registran aumentos mayores a las 5.000 viviendas en 26 años. Conviene recordar estas cifras, ya que muestran que el crecimiento del *stock*, aunque puede parecer muy dinámico en algunos barrios, en el largo plazo es muy lento, incluso en los barrios de mayor crecimiento. Para establecer un punto de comparación, hay que recordar que, hasta la fecha, la Ley de Promoción de Vivienda (n.º 18.795) ha otorgado beneficios fiscales para la construcción de 12.800 unidades en toda la ciudad en sus ocho años de vigencia, lo que representa un 0,9% del *stock* registrado en el último censo.

Gráfico 5. Variación intercensal de viviendas 1985-2011, según áreas diferenciadas, y porcentaje de viviendas desocupadas en 2011



Fuente: Censos INE.

En suma, el denominado estancamiento de la población de Montevideo no implica un panorama uniforme en el número de personas, viviendas y hogares. Algunos de los barrios que crecieron más en viviendas son aquellos que ya en 1985 tenían más viviendas (Pocitos, Centro), con la excepción de algunas zonas intermedias y periféricas, que, sin ser de las más pobladas en 1985, dieron un salto importante en su densificación (Casavalle, Lezica, Lavalleja).

2.1.2 Proyecciones de población y vivienda

Elaborar proyecciones de población a mediano plazo requiere la definición de hipótesis sustentadas sobre el comportamiento de las variables clave de la demografía: fecundidad, mortalidad y migración. En el marco de la Estrategia Nacional de Desarrollo 2050 se realizó el estudio prospectivo más reciente de este tipo, a partir de una amplia consulta con paneles de expertos y la construcción de una matriz de factores clave a nivel nacional, teniendo como resultado escenarios diversos:

Respecto al total de la población, en ningún caso se espera que Uruguay sea, en 2050, un país de más de 4,5 millones de habitantes; los números oscilan entre 3,16 y 4,5 millones. De hecho, si no se consideran los escenarios extremos de muy baja probabilidad y contruados solo a los efectos de tener los límites máximos y mínimos de la población total, podemos afirmar que con muy alta probabilidad la población del país al 2050 se va a ubicar en un margen mucho más estrecho entre 3,24 y 4 millones de habitantes. (OPP, 2019, p. 42)

La Tabla 1 muestra un resumen de los resultados de estas proyecciones. Se observa cómo las tres variables clave (fecundidad, esperanza de vida y migración) son proyectadas en distinto sentido y generan escenarios diversos. La principal coincidencia de todos los escenarios está en que la

proporción de población de mayor edad aumenta significativamente, independientemente del volumen de la población total resultante.

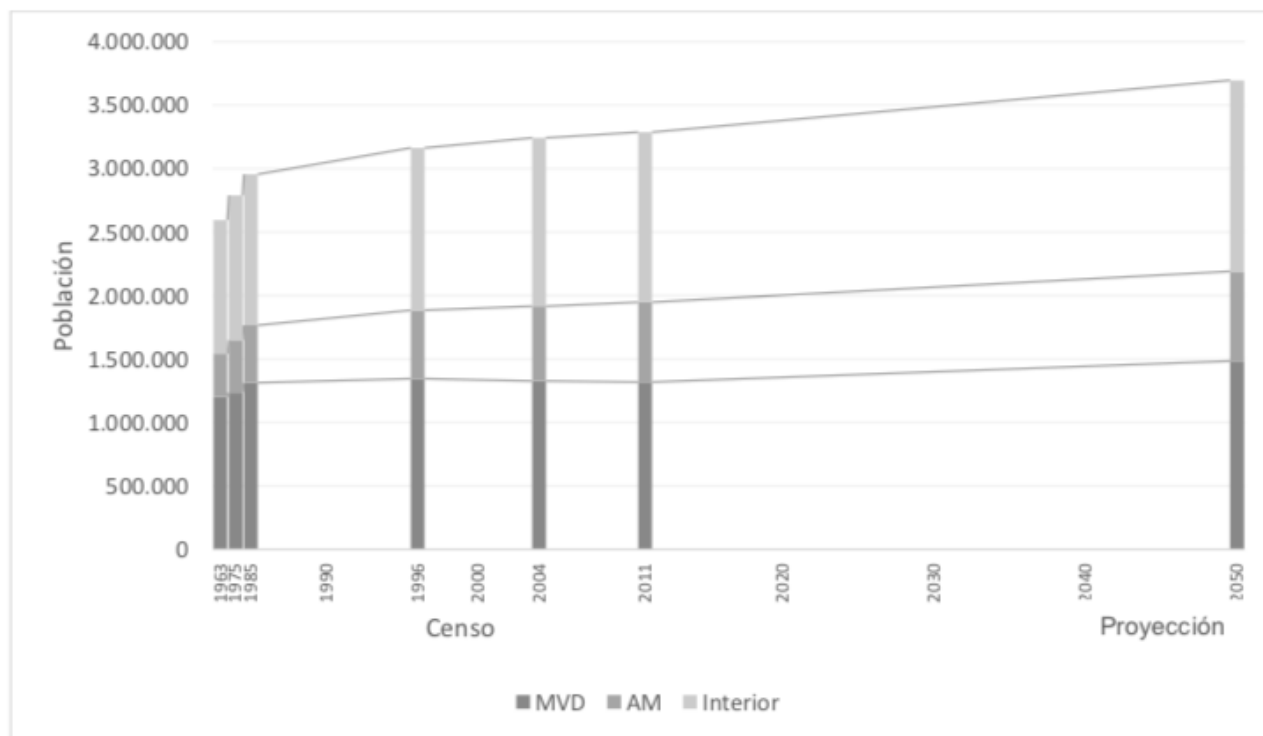
Tabla 1. Proyecciones de población 2050

	2016	2050 Tendencial	2050 con caída extrema de la fecundidad	2050 con aumento extremo de esperanza de vida	2050 con inmigración	2050 con emigración	2050 con recuperación de fecundidad	2050 Población extrema mínima	2050 Población extrema máxima
Tasa global de fecundidad	1,88	1,70	1,36	1,70	1,70	1,70	2,10	1,36	2,1
Esperanza de vida (en años)	77,4	82,0	82,0	88,0	82,0	82,0	82,0	82,0	88,0
Saldo migratorio	0	0	0	0	5,000	-10,000	0	-10,000	5,000
Población total (en millones)	3,48	3,70	3,57	3,93	3,95	3,24	4,00	3,12	4,54
% Población 65 años y más	14,1%	22,2%	22,9%	25,7%	20,9%	25,3%	20,4%	26,1%	22,4%

Fuente: OPP, 2019, p. 33.

En este marco, manteniendo constantes todos los valores utilizados por los expertos para elaborar las hipótesis y asumiendo que la proporción de habitantes de Montevideo se mantendrá estable en comparación con la población del país, es posible pensar en una cantidad aproximada de población de la ciudad en los próximos treinta años. El siguiente gráfico muestra la variación de la población de la capital y su área metropolitana en los períodos censales previos, junto a la proyección que surge del promedio de las diferentes hipótesis de la Estrategia Nacional de Desarrollo para 2050, una vez eliminadas las dos hipótesis extremas de mínima y máxima (que en ese documento se consideran menos probables).

Gráfico 6. Evolución y proyección de la población de Montevideo, área metropolitana y resto del interior



Fuente: Elaboración propia a partir de censos INE y OPP (2019).

De esta forma, el promedio de las proyecciones elaboradas para la Estrategia Nacional de Desarrollo es de 3,69 millones de habitantes en todo el país en 2050. Siguiendo el razonamiento anterior (compartido por las proyecciones del INE [2014] y Artelia *et al.* [2016]), se aprecia cierto consenso en torno a que no se prevén grandes cambios poblacionales en la capital. La hipótesis más probable es la de un crecimiento prácticamente nulo de la población capitalina, que quedaría en 2050 en el entorno de 1,4 millones de habitantes.

Las hipótesis elaboradas por Artelia *et al.* (2016) para Montevideo son prácticamente iguales a las de la Estrategia Nacional de Desarrollo y no prevén cambios drásticos en este escenario a nivel general, pero avanzan en la proyección del crecimiento por zona. En ese trabajo se especula sobre la mayor o menor capacidad de la capital para ordenar la localización de las nuevas construcciones, densificar el crecimiento de las periferias urbanas y limitar la extensión de la mancha, y se asigna a estas dimensiones la capacidad de incidir en las variables demográficas a nivel de zonas de la ciudad. Esto excede el terreno de las proyecciones demográficas, avanzando en términos hipotéticos sobre la orientación de la política urbana, departamental, metropolitana y nacional.

Como ya se dijo, las proyecciones sobre el comportamiento a futuro de las variables de población, hogares y viviendas en cada área no depende solo de variables demográficas, sino también (y principalmente) de decisiones económicas y políticas, fuera del alcance de este trabajo. Una forma usual para establecer proyecciones es suponer que estas tendencias de mediano plazo se mantienen inalteradas. Solo a título ilustrativo, se presenta el siguiente ejercicio, en el cual se asume que la variación de hogares y viviendas registrada entre los últimos cuatro censos se mantiene en un período similar. La Tabla 2 muestra cómo se distribuyó en grandes áreas el crecimiento de hogares, viviendas y población entre 1985 y 2011. La distribución muestra lo visto en gráficos anteriores, enfatizando la idea de que una de cada tres nuevas viviendas y hogares se establece

en el área central y costera, otro tercio lo hace en el área intermedia y el resto en las zonas periféricas. En cuanto a las personas, la distribución del crecimiento es muy diferente, ya que se registran 87.000 personas más en las zonas periféricas y 81.000 menos en las zonas centrales, costeras e intermedias.

Tabla 2. Variación intercensal según grandes áreas. Montevideo 1985-2011

	Hogares	Viviendas	Personas
Urbano central	11%	11%	-34.589
Urbano costero	22%	20%	-13.153
Urbano intermedio	31%	33%	-33.434
Urbano no consolidado	18%	17%	40.669
Rural productivo	19%	19%	46.422
Total Montevideo	100%	100%	5.915

Fuente: Elaboración propia con base en censos INE.

Aplicando linealmente la misma distribución de crecimiento de los pasados 25 años a los hogares y viviendas en los próximos 25 años, tendríamos el siguiente resultado:⁷

Tabla 3. Proyección lineal de hogares y viviendas en 2045, según variación 1985-2011

	Hogares	Viviendas
Urbano central	9.049	10.133
Urbano costero	20.635	21.347
Urbano intermedio	66.944	76.189
Urbano no consolidado	7.686	7.630
Rural productivo	8.533	8.696
Total Montevideo	112.847	123.995

Fuente: Elaboración propia con base en censos INE.

Para finalizar esta parte del análisis, es importante considerar que tanto esta como otras estimaciones del cambio poblacional en la ciudad implican una toma de posición sobre los factores que determinan la movilidad residencial intraurbana, entre otros. Abstenerse de realizar estos supuestos es también una posición, como se hace en el ejercicio anterior, ya que se supone el mantenimiento de las condiciones globales urbanas, sociales y económicas que determinan las decisiones de movilidad. Considerar largos períodos es una forma de reducir los factores de error, bajo el supuesto de que las grandes tendencias se evidencian al considerar plazos amplios, donde existen períodos de crisis y bonanza, por ejemplo. Por otra parte, estas largas líneas pueden ocultar o suavizar los cambios de tendencia, visibles en períodos menores.

En el contexto de este trabajo, corresponde plantear que la capacidad de incidencia real del Estado en el ordenamiento del crecimiento de la ciudad es variable en el tiempo y en el territorio, y depende de sus posiciones en diferentes frentes, entre los cuales se destacan el económico (particularmente el escenario distributivo) y el mercado del suelo. Así, por ejemplo, mientras ha sido posible (dentro de ciertos márgenes) regular y orientar según la normativa la conformación urbana de los barrios más pudientes, no ha ocurrido lo mismo en los barrios más pobres, que, en Montevideo, como en

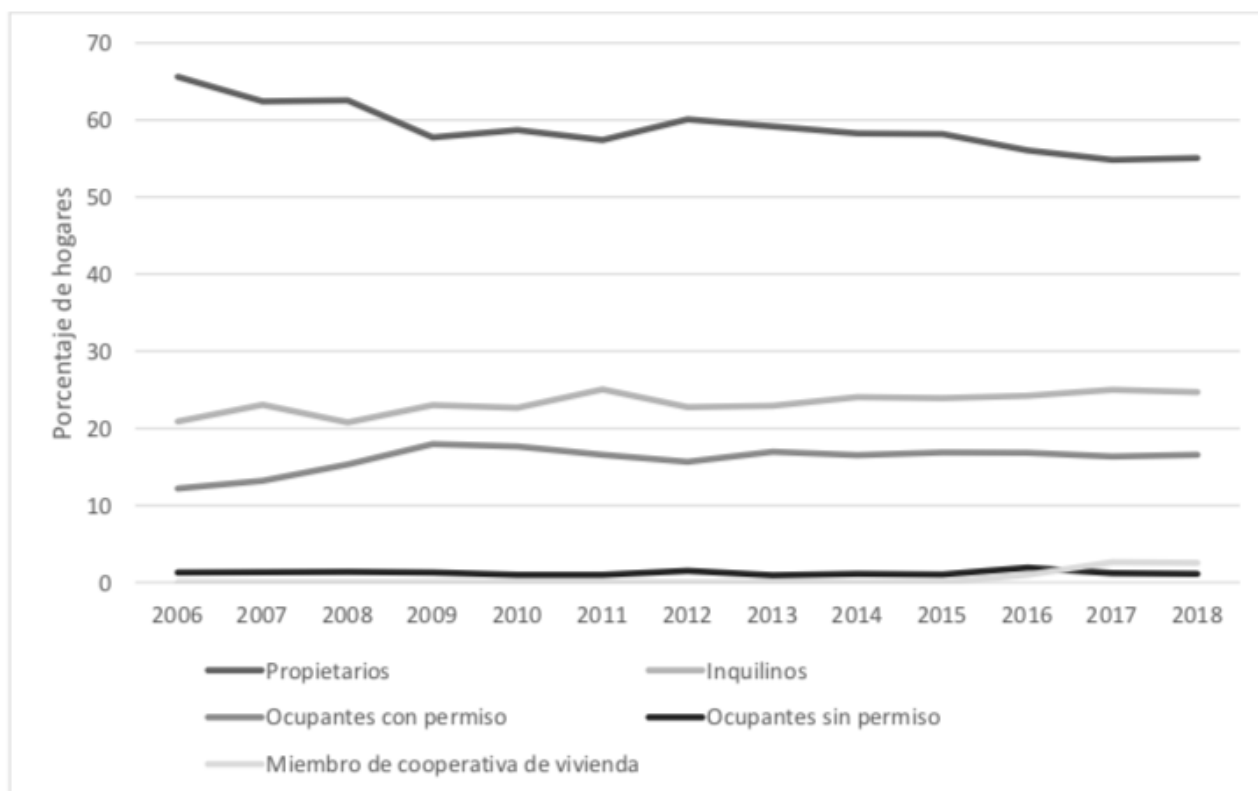
⁷ La debilidad de este tipo de proyecciones queda de manifiesto al intentar aplicarla a la población, ya que en este caso el resultado sería muy diferente del de las proyecciones realizadas con base en parámetros demográficos.

otras ciudades de América Latina, tienden a crecer con base en construcciones realizadas sin autorización. De esta forma, puede resultar esperable que si los hogares residentes en los barrios más pobres mejoran sus condiciones socioeconómicas progresivamente, cada vez sea más factible regular su crecimiento, y que si, en cambio, ocurre lo contrario esta capacidad se reducirá y la práctica de la informalidad continuará consolidándose forma de crecimiento de la ciudad en estas zonas. Sin embargo, la literatura muestra que la tendencia a la segregación socioeconómica de la población en Montevideo es relativamente independiente de los ciclos económicos (Álvarez Rivadulla, 2019; Aguiar, 2016). Por tanto, no es posible afirmar que una mejora de las condiciones generales de la economía, incluso en un contexto de reducción de las desigualdades, vaya a producir necesariamente una mejora en la composición socioeconómica de los barrios periféricos, y resulta posible pensar que continuarían con altos niveles de vulnerabilidad incluso si los hogares más favorecidos migrasen hacia áreas intermedias y céntricas. De todas formas, las variables clave asociadas a la movilidad intraurbana permanecen como una incógnita en Uruguay debido a la escasez de información —desconocemos su volumen, prevalencia y motivaciones, entre otros—, por lo cual no se cuenta con datos como para plantear hipótesis basadas en evidencia.

2.1.3 Tenencia de la vivienda

A grandes rasgos, se puede afirmar que en las últimas dos décadas Montevideo registra un leve descenso de la proporción de propietarios, un leve aumento de la proporción de inquilinos y un aumento de la proporción de hogares que ocupan la vivienda con permiso del propietario. Este proceso está relacionado directamente con el costo de la vivienda para los hogares, que se verá más adelante.

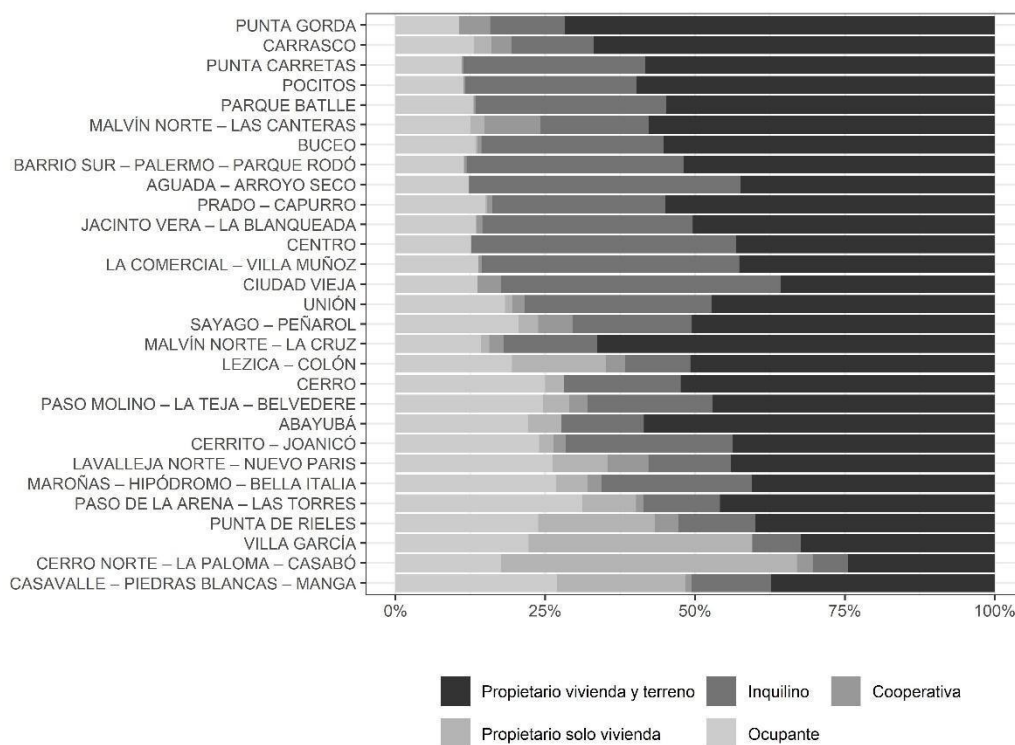
Gráfico 7. Tenencia de la vivienda, Montevideo 2006-2018*



Fuente: ECH 2016-2018. *La ECH registra la categoría “cooperativa de vivienda” a partir de 2016.

En el siguiente gráfico se ordenan las áreas de mayor a menor según la media de ingresos de sus hogares. Puede apreciarse claramente cómo la condición de “propietario solo de la vivienda” (asociada en la ECH a la ocupación en asentamientos irregulares) se concentra en los barrios de ingresos más bajos, llegando a ser la forma de tenencia predominante en algunos de ellos (Cerro Norte, La Paloma, Casabó, Villa García). Por su parte, la proporción de inquilinos es más frecuente en los barrios céntricos y costeros de ingresos medios-altos.

Gráfico 8. Tenencia de la vivienda según áreas diferenciadas. 2016-2018



Fuente: ECH 2016-2018.

Esta configuración de la tenencia por barrios se ha mantenido casi sin cambios en las últimas décadas. Esta permanencia se sustenta en los factores estructurales de la conformación de la ciudad, por ejemplo, la presencia de centros educativos terciarios en la zona céntrica explica buena parte de la predominancia del alquiler en Cordón y Centro, mientras que el alto valor de las viviendas en zonas más exclusivas (Carrasco, Punta Gorda) genera un mercado más propicio para la venta que para el alquiler.

Por su parte, la relación entre el ingreso medio de las áreas y su composición por tenencia muestra que donde los ingresos son menores el acceso por la vía de la compra o el alquiler no está entre las posibilidades de la población, quedando como única opción la ocupación irregular del suelo, que en términos de la ECH se refleja como “propietarios solo de la vivienda”.

2.1.4 Carencias de vivienda

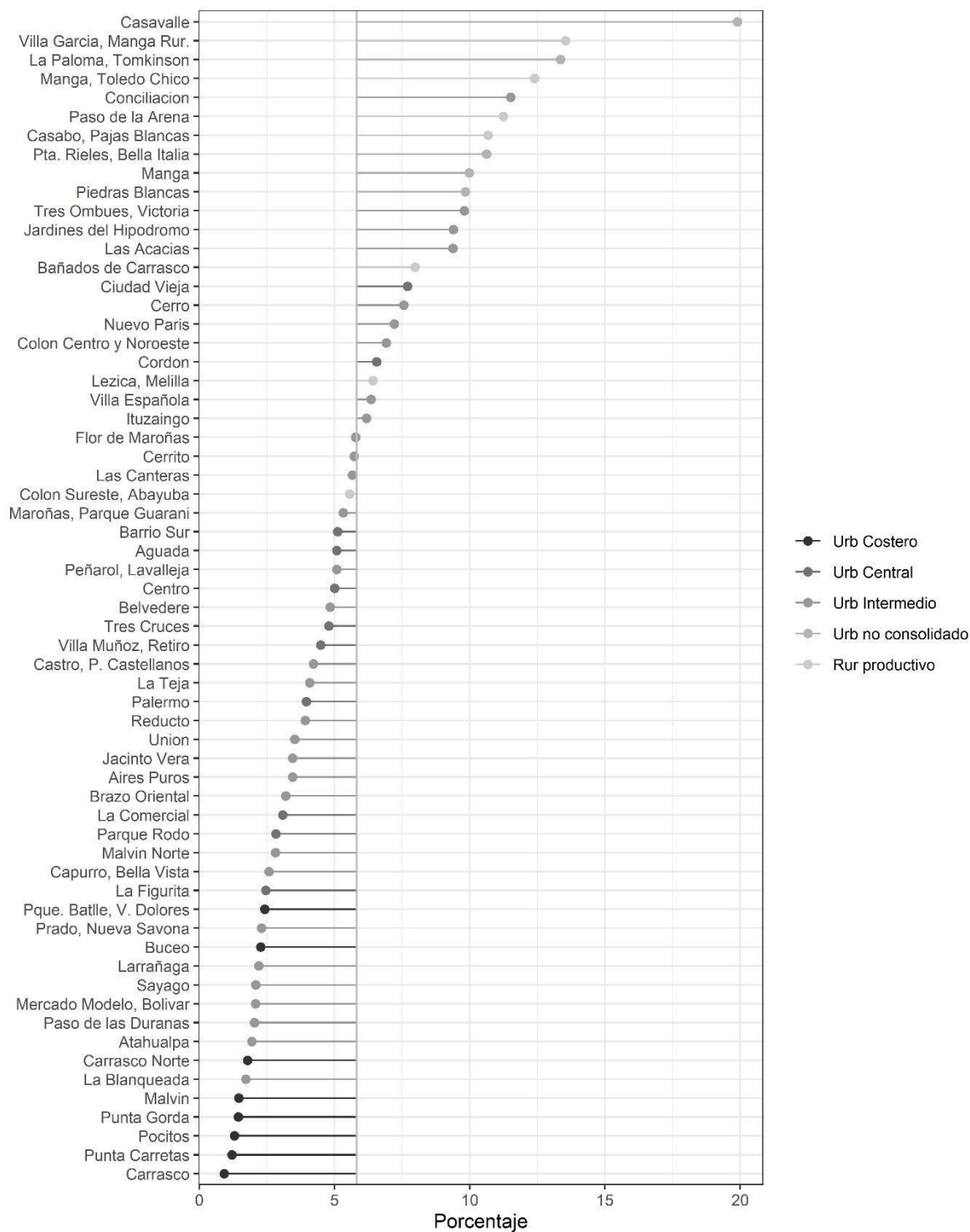
En el Plan Quinquenal de Vivienda 2015-2019, el MVOTMA define que un hogar presenta una necesidad básica insatisfecha (NBI) de vivienda cuando se cumple al menos una de las siguientes condiciones:⁸ “Habita una vivienda sin permiso del propietario; Habita una vivienda deficitaria por el

⁸ Ver definición operativa en <<http://www.mvotma.gub.uy/plan-quinquenal-de-vivienda>>.

tipo de materiales utilizados en paredes, techos y pisos; Comparte la vivienda con otro hogar (allegamiento externo)” (MVOTMA, 2015, p. 92).

Según esta definición, se presentan a continuación los datos correspondientes a Montevideo, desagregados por barrio y ordenados por niveles de NBI de vivienda.

Gráfico 9. NBI de vivienda según barrios. 2016-2018



Fuente: Censos y ECH 2016-2018.

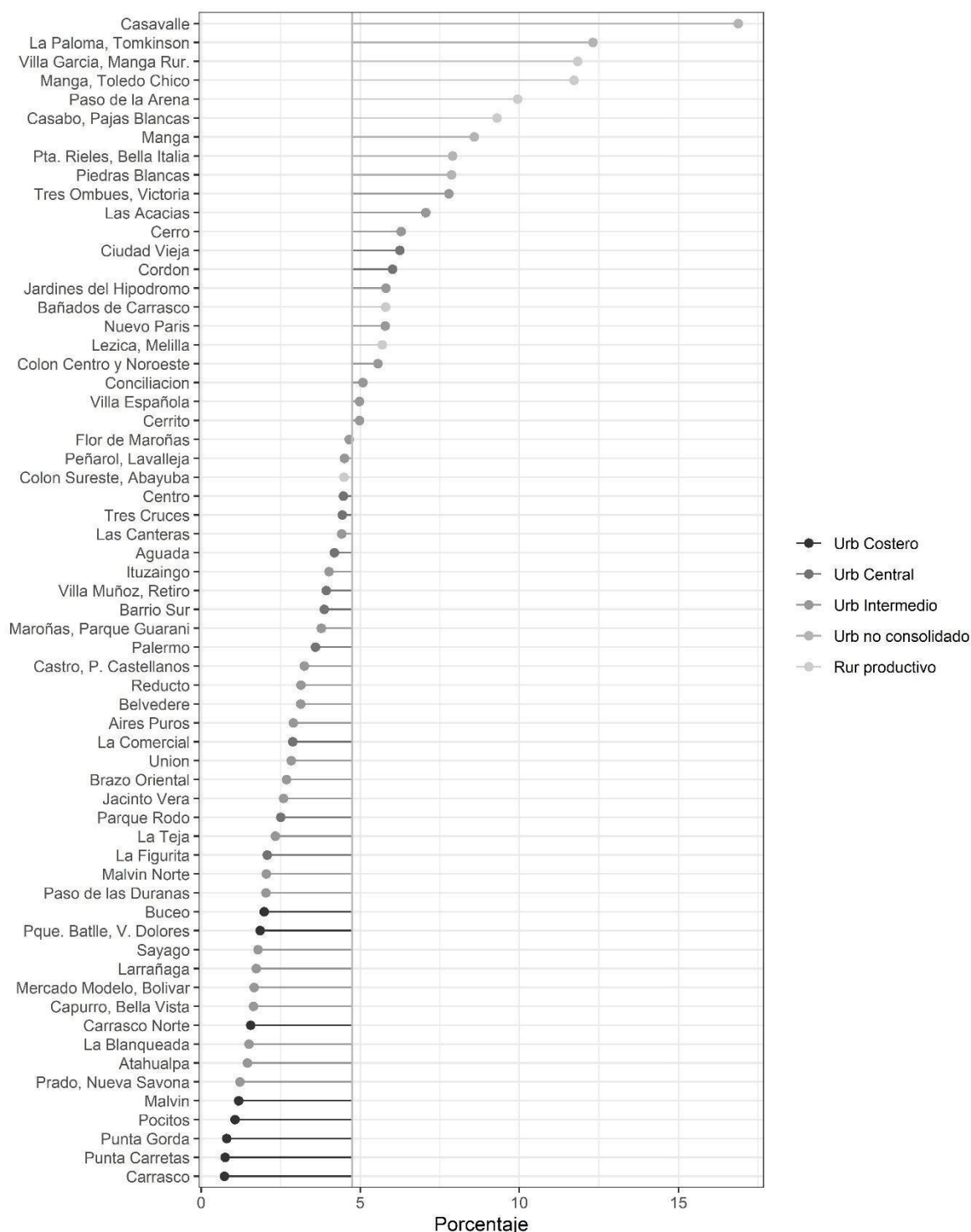
Las diferencias entre los barrios son significativas. En algunos, una proporción alta de los hogares reside en viviendas inadecuadas, mientras que en otros esta proporción es prácticamente nula. Esta distribución, al igual que otras referidas a la vivienda y el suelo, es el resultado de una acumulación de desigualdades territoriales de muy larga data y no puede interpretarse solo como una foto de la situación actual. Un estudio reciente encuentra evidencia de que la ocupación irregular del suelo existe como forma de acceso a la vivienda en la periferia al menos desde los años cincuenta (Bolaña, 2018).

Si reducimos la definición de NBI de vivienda exclusivamente a su dimensión material, siguiendo la distinción más clásica entre déficit cuantitativo⁹ y cualitativo, se encuentra que la proporción de hogares con déficit cuantitativo de vivienda actualmente sería de un 4,7%, lo cual representa a unos 23.000 hogares. La distribución de estos hogares es casi idéntica a la anterior, aunque la definición más restrictiva muestra cuáles son los barrios donde la precariedad de las viviendas es más aguda en términos proporcionales al total de cada barrio.

Esta es una medida de la agudeza que presenta el problema de la precariedad habitacional en cada zona, a la vez que permite comparar su distribución en el territorio y visualizar su asociación con las zonas de poblamiento más reciente y menor consolidación.

⁹ A los efectos de este estudio, se consideran con déficit cuantitativo de vivienda aquellos hogares cuya residencia presenta al menos una de las siguientes características: techos o paredes de desecho, contrapiso o tierra en los pisos, carencia de lugar para cocinar, no llegada de agua al interior de la vivienda, agua proveniente de una fuente no segura, carencia de baño o existencia de baño compartido, baño sin desagote a la red sanitaria o a fosa séptica o carencia de electricidad.

Gráfico 10. Déficit cuantitativo de vivienda según barrios. 2016-2018

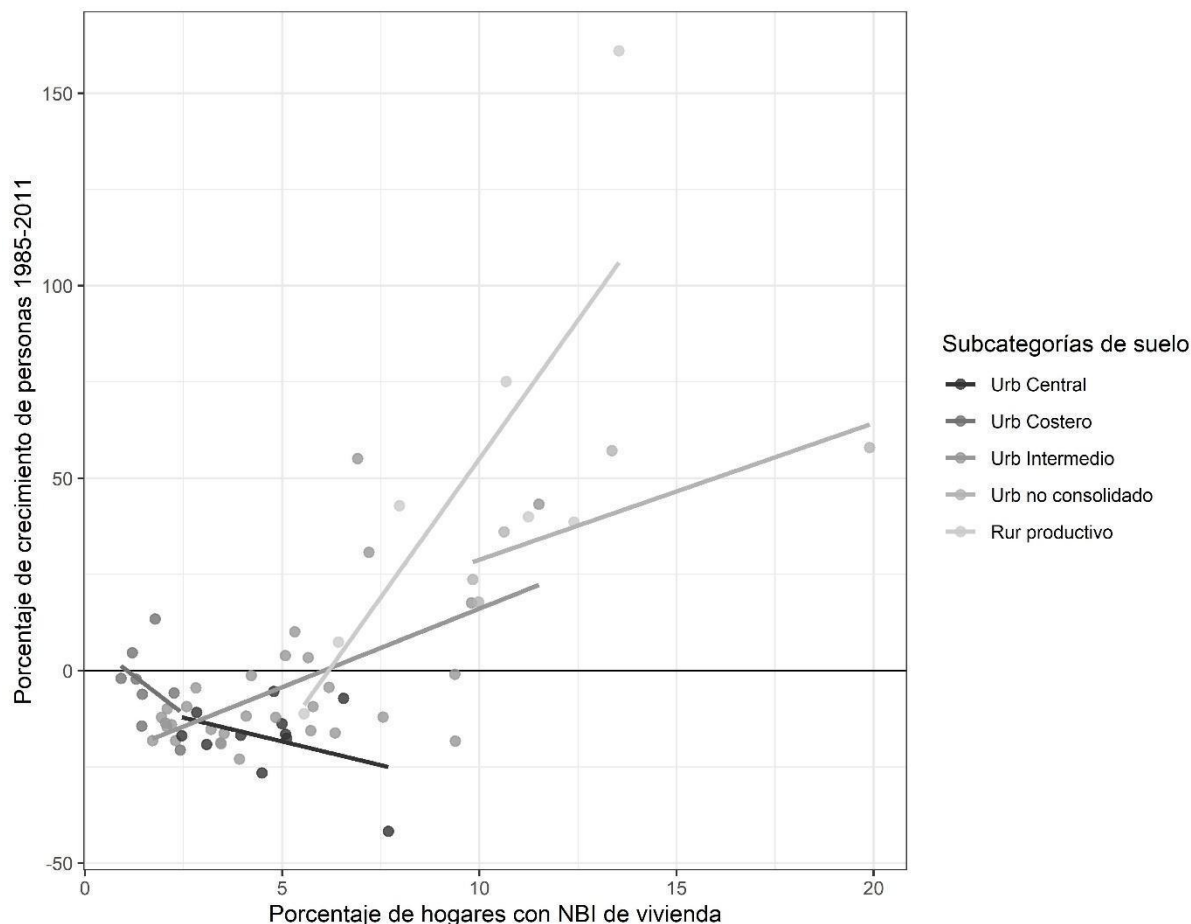


Fuente: Censos y ECH 2016-2018.

La capacidad de los hogares para mejorar su vivienda, acceder a ella en el mercado y mantenerse está relacionada con factores estructurales de la economía y el mercado del suelo, más que con los elementos con los que se puede caracterizar al territorio. Lo anterior deriva del hecho de que el suelo y la vivienda se comercializan en un mercado con respecto al cual los hogares se encuentran en diferente posición de acceso. Los estudios sobre Montevideo en este sentido son abundantes y muestran que la segregación espacial se produce según diversos parámetros de comparación

(Kaztman, 1999; Macadar, 2002; Cruz Fostik, 2005; Arim, 2008), que esta segregación se mantiene en el tiempo e incluso se agudiza en un contexto de mejora de la situación económica general (Aguiar y Filardo, 2015) y, más recientemente, que esta lógica de segregación se extiende a través de los corredores principales, más allá de los límites administrativos de la ciudad (Borrás, 2019).

Gráfico 11. Hogares con NBI de vivienda 2016-2018 y variación porcentual de personas 1985-2011, por subcategorías de suelo



Fuente: Censos INE, ECH 2016-2018 e IM.

A título ilustrativo, puede apreciarse que los barrios que más aumentaron su población en términos porcentuales son también los que tienen en 2011 una proporción mayor de hogares residiendo en viviendas inadecuadas. Las líneas de regresión muestran que en las zonas central y costera los barrios tienden a perder población y a la vez a tener menos carencias en vivienda. La excepción en este caso es Ciudad Vieja, que es a la vez el barrio con más pérdida relativa de población y con mayor proporción de hogares en viviendas inadecuadas de los barrios centrales. En el otro extremo, los barrios de las zonas rurales y urbanas no consolidadas crecen más en población y a la vez tienen las mayores proporciones de hogares en viviendas inadecuadas.

En otras palabras, las fuerzas del mercado del suelo y la vivienda, en el marco de una determinada regulación definida desde la política pública, producen desigualdades en el acceso a la vivienda según las diferentes zonas de la ciudad. El lugar de las políticas de suelo y vivienda en este sentido

es clave, ya que pueden tomar una dirección a favor o en contra de la tendencia del mercado a segmentar a la población por ingresos (Cruz Fostik, 2005; Álvarez Rivadulla, 2019).¹⁰

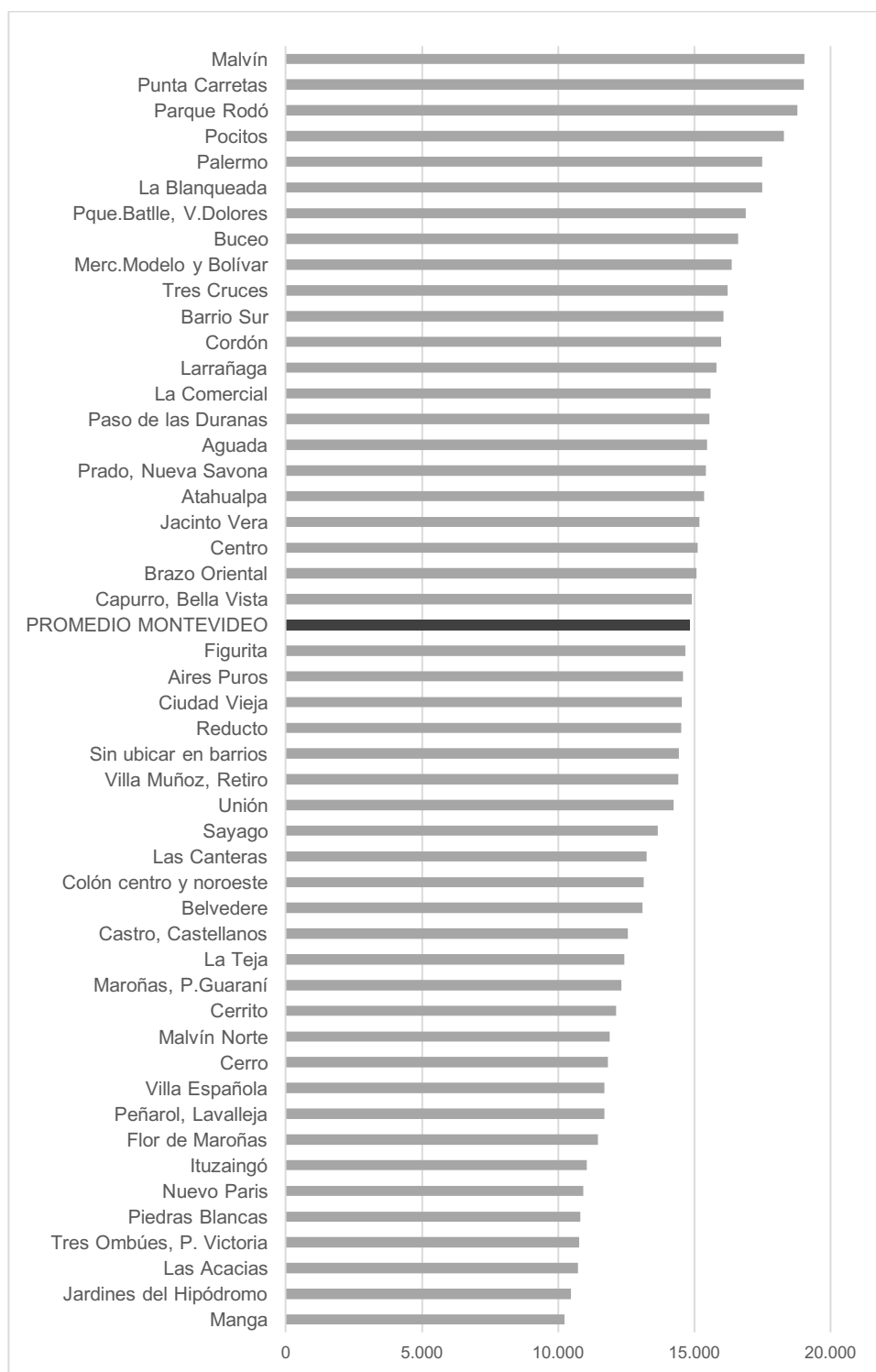
2.1.5 Alquiler

Recientemente se ha enfatizado en la importancia de ampliar las formas de acceso a la vivienda y permanencia en ella, en particular atendiendo a las diferentes etapas por las cuales pasan las personas y los hogares durante su ciclo de vida (Blanco, Fretes Cibils y Muñoz, 2014).

Al igual que el acceso a las viviendas en general, el acceso a la vivienda en renta depende de la capacidad de pago de los hogares. A continuación se presenta una comparación de los precios de alquileres por zonas, a partir información que publica el INE sobre 20.083 alquileres firmados en la Contaduría General de la Nación en 2018.

¹⁰ Álvarez conceptualiza la acción de la política de suelo en forma amplia, no solo como las regulaciones, planes y normativas, sino también como la gestión desarrollada por los diversos actores institucionales en el territorio, con lo cual considera no solo las acciones sino también las omisiones, deliberadas o no, en la implementación de las normas.

Gráfico 12. Precio promedio de alquileres firmados en 2018 (pesos uruguayos corrientes)



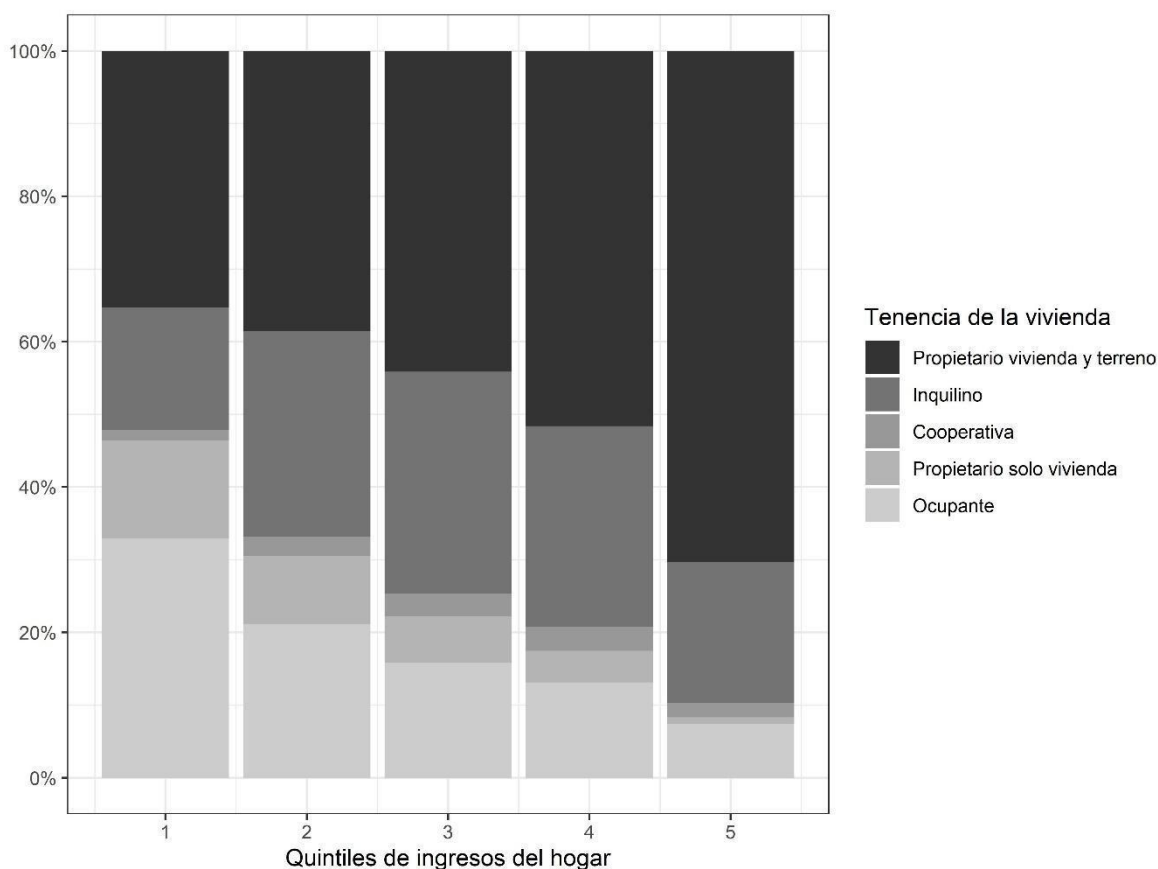
Fuente: INE, 2019, pp. 7-8.

Un análisis detallado del mercado de alquileres requeriría acceder a los datos desagregados para describir la distribución de los precios en cada unidad, ya que los promedios son sensibles a los valores extremos y por tanto los valores pueden reflejar un sesgo en este sentido. También sería deseable contar con información de los inmuebles, para segmentar los valores según el tipo de vivienda. Con la información disponible, se aprecia que los promedios varían casi un 100% entre los barrios con promedios mayores y menores, de 19.000 y 10.500 pesos respectivamente. De todas

formas, este indicador en sí mismo es insuficiente para medir la efectiva capacidad de acceso de los hogares al alquiler, ya que se requiere vincular los precios con los ingresos efectivamente disponibles para tal fin.

El siguiente gráfico muestra que los hogares inquilinos se concentran en los rangos medios de ingresos y son una proporción menor entre los hogares más pobres y los del extremo superior. También en este gráfico se observa que casi la mitad de los hogares de menores ingresos no se encuentran en una situación de seguridad de tenencia formalizada sobre la vivienda, ya que la ocupan (con o sin permiso de un propietario) o se encuentra construida en un terreno del cual no son propietarios.¹¹

Gráfico 13. Tenencia de la vivienda según quintil de ingreso del hogar. 2018



Fuente: ECH 2018.

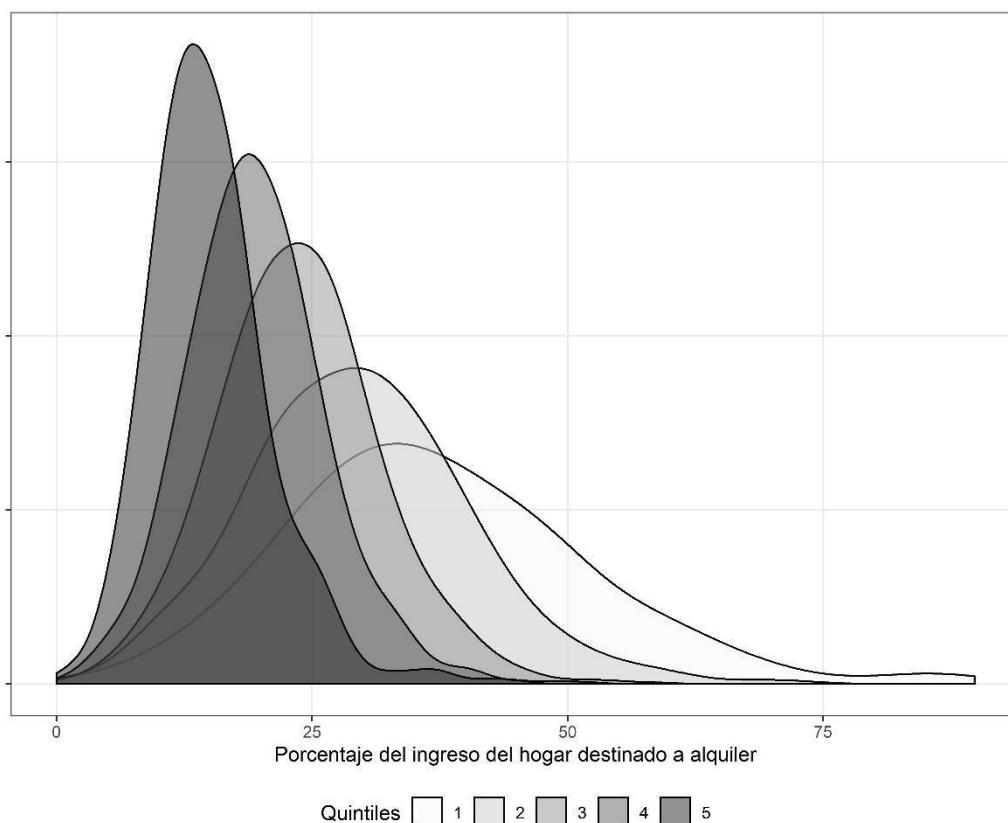
La ECH permite estimar otro indicador clave para analizar la capacidad de permanencia de los hogares en la vivienda: el porcentaje del ingreso del hogar destinado al pago de alquiler, cálculo que se realiza exclusivamente entre los inquilinos. El gráfico a continuación representa en el eje X la proporción del ingreso que los hogares inquilinos destinan al alquiler. Las curvas representan la proporción del ingreso que destinan al alquiler los hogares de los diferentes quintiles de ingresos.

Esto permite apreciar que la posición económica de los más pobres respecto al alquiler dista de ser uniforme y que existen situaciones muy disímiles en este sector, donde la mayor parte destina más

¹¹ Cabe señalar que la ECH no consulta sobre la formalidad del alquiler, por lo cual es posible que dentro de la categoría “inquilino” se encuentren personas que alquilan de manera informal, cuyas situaciones no deberían ser consideradas como de tenencia segura.

de un 25% del ingreso al alquiler, pero existe una proporción importante que supera un 40%. También, si se analiza esta distribución considerando que los hogares del primer quintil tienen menos probabilidades de acceder a la vivienda por medio del alquiler, se aprecia que aquellos que aun así lo hacen, realizan un esfuerzo muy importante, posiblemente asociado a una preferencia por determinadas zonas de la ciudad.

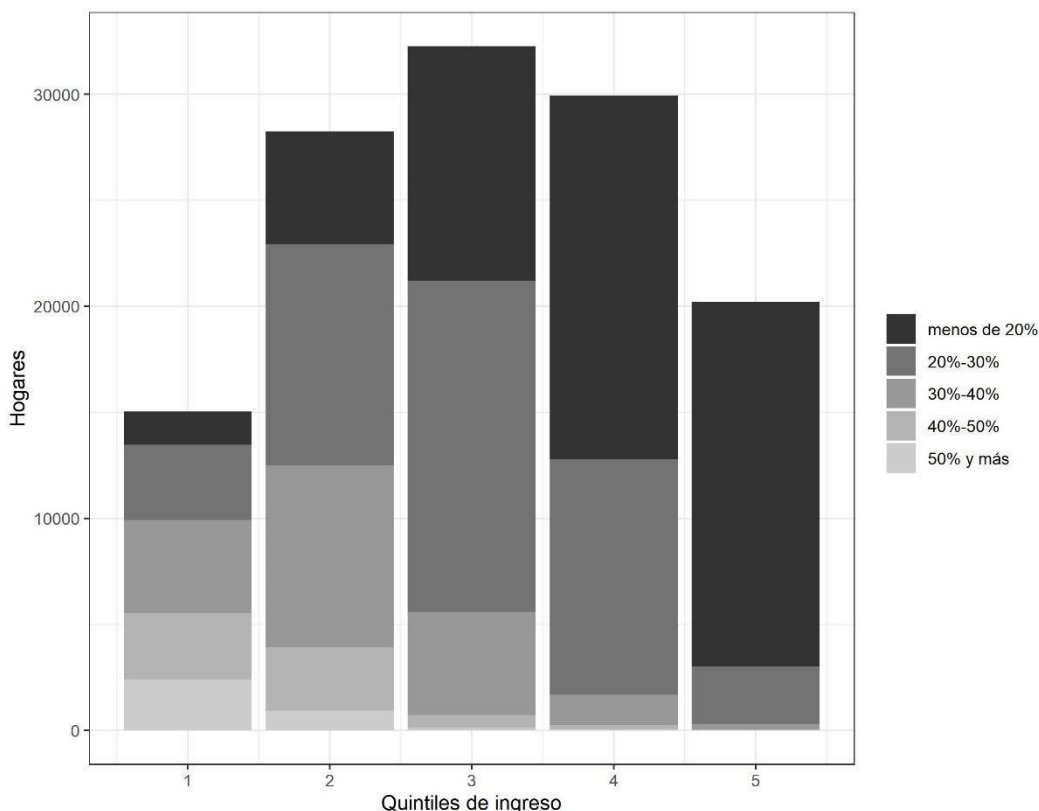
Gráfico 14. Ingresos destinados al alquiler (densidad), según quintil de ingreso del hogar. 2018



Fuente: ECH 2018.

El siguiente gráfico muestra la misma distribución pero de forma simplificada, mostrando además cómo en el primer quintil de ingresos la cantidad total de inquilinos es la menor de los cinco quintiles, seguida por el quintil de mayores ingresos, en el cual el esfuerzo requerido para pagar el alquiler es mucho menor. Estas cifras refieren a los valores que los hogares pagan por sus viviendas alquiladas, es decir, que no solo los hogares más prósperos gastan una proporción menor de sus ingresos en el alquiler, sino que también la pagan por viviendas de mucho mejor calidad.

Gráfico 15. Porcentaje de ingresos del hogar destinado al alquiler, según quintil de ingreso del hogar. 2018



Fuente: ECH 2018.

2.1.6 Vivienda en propiedad

Como se mencionó, el acceso a la vivienda en régimen de propiedad en Montevideo ha tenido una leve disminución en los últimos años. El INE calcula anualmente el indicador 31 de UN-HABITAT, que relaciona el precio de una vivienda media vendida en el mercado y el ingreso medio mensual de los hogares, como aproximación general a la accesibilidad de la vivienda en propiedad. De esta forma, muestra la cantidad de meses de ingreso que un hogar debería pagar si le fuera posible destinarlo por completo a la compra de la vivienda media comercializada ese año.

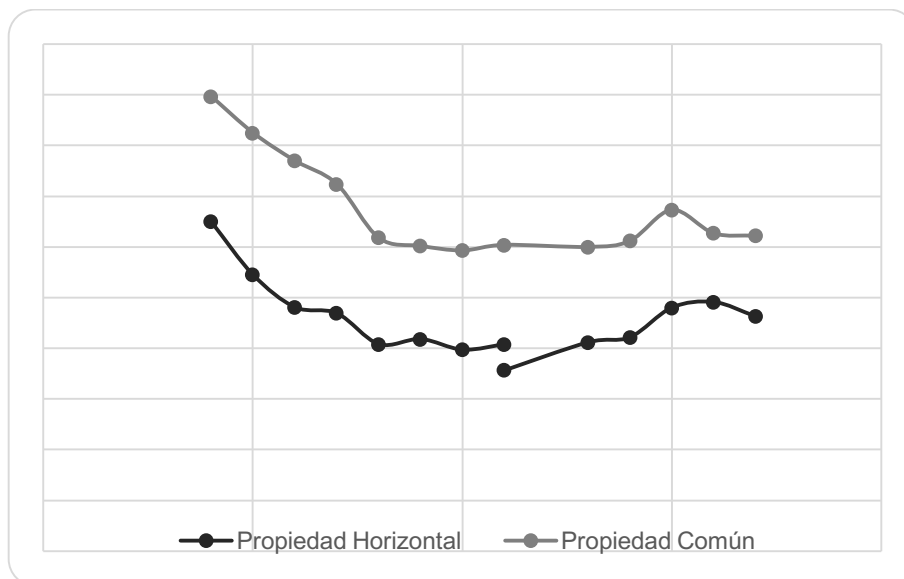
El indicador 31 se define como la relación en valores corrientes entre el costo de la vivienda y el ingreso medio de los hogares (sin valor locativo y sin aguinaldo). Costo o precio de la vivienda estimado en pesos corrientes. El mismo surge de multiplicar el valor promedio de cada año por la superficie promedio en el año 2018, 65 m² en propiedad horizontal y 148 m² en propiedad común. (INE, 2019, pp. 22-23)

Al considerar solo los puntos medios tanto en numerador como en denominador, el indicador solo es sensible a cambios fuertes en sentido contrario de ambos valores (aumento de los ingresos y disminución del precio de las viviendas, o viceversa). El indicador ha sido diseñado para hacer comparaciones en el tiempo y entre distintos países, por lo cual no considera escenarios normativos o más cercanos a la realidad local, como la asignación de un determinado porcentaje del ingreso del hogar para la compra de la vivienda o la capacidad de los hogares de ser sujetos de crédito (costos y acceso a garantías hipotecarias, etcétera).

Así calculado, el indicador en el caso de las viviendas en propiedad común en Montevideo muestra una fuerte caída entre 2004-2008, para luego estabilizarse prácticamente sin cambios en los últimos

años. Es importante notar que los altos valores registrados en 2004 responden a la combinación entre la rigidez a la baja del mercado de la vivienda (que en Uruguay se posiciona en dólares) y la fuerte devaluación del peso y la caída de los ingresos durante la crisis de 2002. En el caso de las propiedades horizontales (muy mayoritariamente asociadas a apartamentos), la relación entre ingresos y precio se ha deteriorado desde 2011, pasando de menos de 40 a casi 50 meses de ingreso total del hogar necesarios para comprar la vivienda.

Gráfico 16. Indicador 31 de UN-HABITAT, Montevideo. 2006-2017

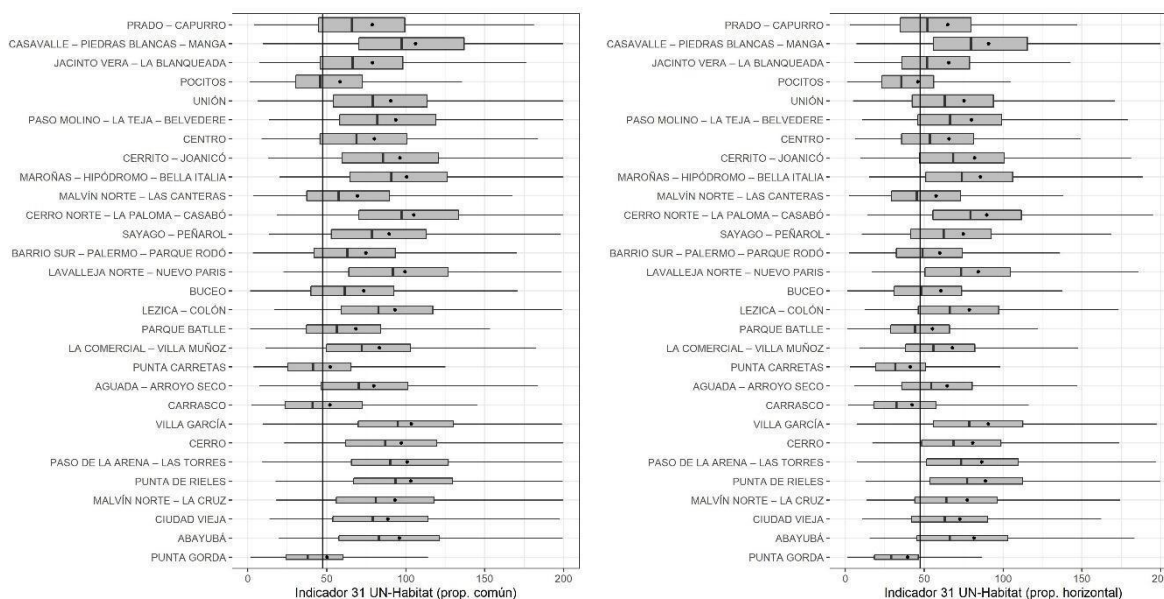


Fuente: INE, 2019, p. 23.

De todas formas, este indicador esconde las diferencias que existen en las posibilidades de acceso de los distintos hogares en una ciudad.¹² Para evidenciarlo en línea con los intereses de este trabajo, se computa diferenciando según áreas, lo cual permite apreciar que la posibilidad de acceso a una misma vivienda media es muy diferente según el lugar de residencia del hogar.

¹² En los dos gráficos siguientes se omite un 8% de los datos con valores extremos del indicador, ya que incluirlos requiere extender el eje a tal punto que hace imposible visualizar las diferencias. Los puntos extremos no se muestran en los gráficos pero sí se incluyen en sus cálculos.

Gráficos 17 y 18. Indicador 31 según áreas diferenciadas (PH) e indicador 31 según áreas diferenciadas (PC)



Fuente: Elaboración propia con base en ECH 2016-2017-2018.

Para facilitar la lectura, en los gráficos anteriores las áreas se ordenan por cantidad de hogares en forma descendente y el ancho de las barras representa esta cantidad, lo cual permite inferir el fuerte peso que tienen los hogares de mayores ingresos en la determinación del indicador promedio de la ciudad, que en ambos gráficos se representa con una línea vertical. Puede verse cómo, por ejemplo, el 50% de los hogares de mayores ingresos de Punta Gorda o Punta Carretas podría teóricamente acceder a la compra de un apartamento medio dedicando 25 meses de su ingreso, mientras que la mitad de los hogares de mayores ingresos de Casavalle o Cerro Norte deberían dedicar más del triple para lograr el mismo objetivo. El indicador calculado para la propiedad común muestra mayor dispersión y una diferencia mayor aún entre barrios.

Corresponde señalar que recientemente se ha evidenciado que la mayor fuente de desigualdades en Uruguay no está constituida por la diferencia de ingresos sino por el acceso a la propiedad, que en buena medida se materializa en forma de viviendas y se transmite a través de la herencia (De Rosa, 2018; Burdín, 2014). Así, la comparación entre los meses de ingresos necesarios para la compra de un inmueble entre diferentes hogares no puede ser directa, ya que quienes tienen mayores ingresos también son generalmente propietarios, mientras que los hogares de menores ingresos no poseen propiedades, por lo cual deben destinar parte de ellos a la vivienda (alquiler) o acceder a esta por fuera del mercado formal (lo cual también implica costos).

Para dimensionar el alcance de esta desigualdad en la distribución, se reproduce la Tabla 4, que muestra que un 50% de las personas con menos riqueza posee un 7,7% de las propiedades inmobiliarias (*real estate*), mientras que el 10% más rico es propietario del 42,8% de la riqueza inmueble del Uruguay.¹³

¹³ Este cálculo incluye la propiedad rural.

Tabla 4. Distribución de la riqueza en Uruguay. 2012

Wealth fractiles	Total wealth	Business wealth	Financial wealth	Real estate	Capital gains
Bottom 50%	5.49	0.09	0.49	7.74	20.49
Middle 40%	34.89	0.61	2.00	49.43	29.86
Top 10%	59.61	99.31	97.51	42.82	49.64
Top 10% (exc. 1%)	24.79	7.09	15.69	31.98	28.92
Top 1%	34.82	92.22	81.82	10.84	20.72
Top 1% (exc. .01%)	14.69	29.35	31.98	8.35	16.80
Top 0.1%	20.13	62.87	49.84	2.49	3.92

Fuente: De Rosa, 2018, p. 16.

Por otra parte, en el mismo estudio se encuentra evidencia empírica de que prácticamente toda la riqueza que el 90% de los uruguayos logran acumular en su vida se concentra en la propiedad inmobiliaria, que en su gran mayoría es la vivienda que habita, mientras el 10% más rico adquiere su riqueza también de otras fuentes, principalmente a través de empresas.

Tabla 5. Composición de la riqueza en Uruguay. 2012

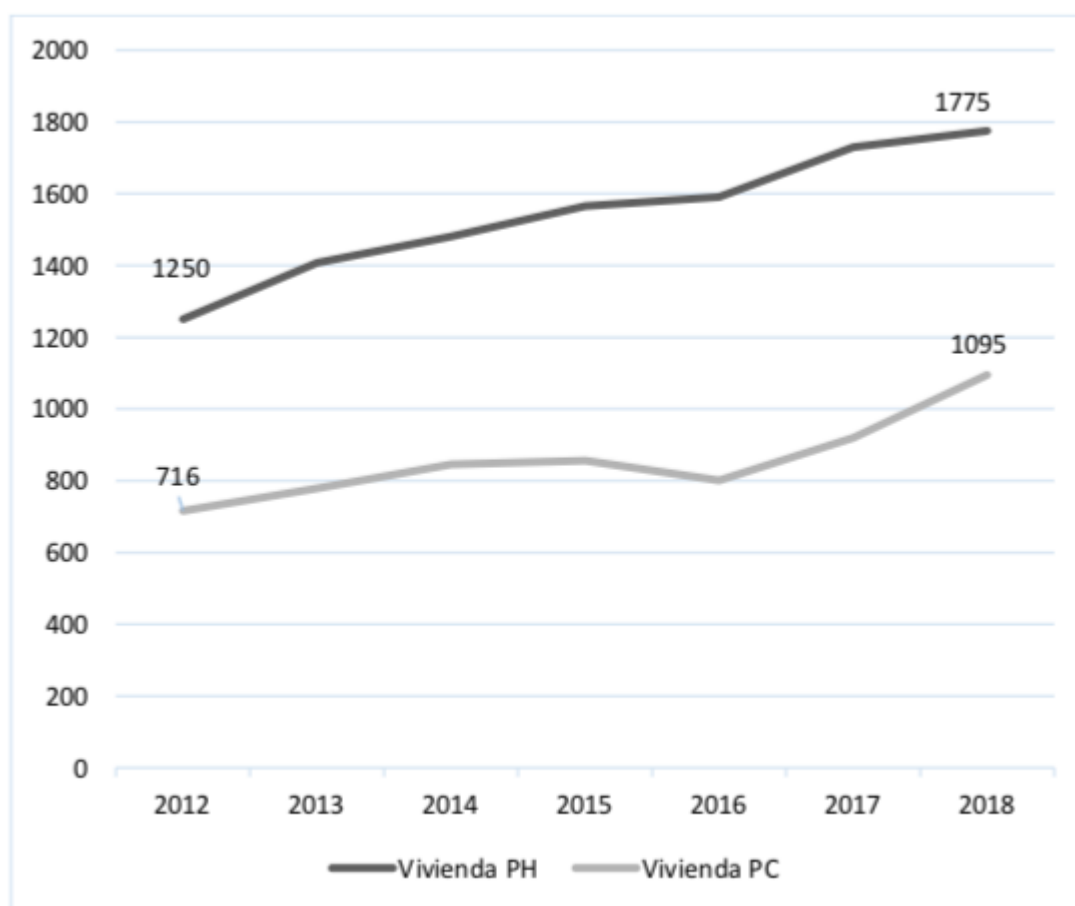
Wealth fractiles	Business wealth	Financial wealth	Real estate	Capital gains
Bottom 50%	0.42	0.24	98.75	0.60
Middle 40%	0.47	0.15	99.24	0.14
Top 10%	45.17	4.38	50.32	0.13
Top 10% (exc. 1%)	7.75	1.69	90.37	0.19
Top 1%	71.80	6.29	21.81	0.10
Top 1% (exc. .01%)	54.17	5.83	39.82	0.18
Top 0.1%	84.68	6.63	8.66	0.03
Average	27.11	2.68	70.05	0.16

Fuente: De Rosa, 2018, p. 16.

Dicho lo anterior, se puede analizar el indicador 31 de UN-HABITAT según la condición de tenencia de la vivienda. En este caso, la mitad con mayores ingresos de los propietarios de vivienda y terreno necesitarían menos de cuatro años para comprar una vivienda si solo dedicaran sus ingresos a tal fin, mientras que los ocupantes o propietarios solo de la vivienda necesitarían en promedio unos nueve años para alcanzar esa meta en las mismas condiciones.

Para completar la información referida al acceso a la vivienda en régimen de propiedad, se presentan datos elaborados por el INE con base en registros administrativos de la Dirección General de Registros, relativa a los precios y el volumen de compraventas registradas (INE, 2018). El siguiente gráfico muestra la evolución del valor del metro cuadrado medio de vivienda en el departamento durante los últimos siete años. La evolución muestra un aumento global en dólares de un 42% en la vivienda en propiedad horizontal y de un 53% en propiedad común.

Gráfico 19. Valor medio del m² en vivienda en compraventas formales en Montevideo. 2012-2018



Fuente: INE, 2019, p. 23.

La Tabla 6 muestra que la proporción de compraventas de apartamentos ha aumentado consistentemente en las últimas dos décadas. En 2018, representa tres de cada cuatro compraventas de vivienda en el departamento. También puede apreciarse claramente cómo el volumen de transacciones parece asociado a los ciclos económicos nacionales, lo cual explicaría la pronunciada bajada de compraventas que se registra en 2002-2003 y el consiguiente aumento por encima de la tendencia en 2007-2008, años en que la economía del país registró picos más altos de crecimiento.¹⁴

Tabla 6. Cantidad y porcentaje de altas de compraventas por tipo de propiedad según años. 1999-2018

	Total	PH	PC	Total (%)	PH (%)	PC (%)
1999	13.952	9.194	4.758	100,00	65,90	34,10
2000	12.242	8.143	4.099	100,00	66,52	33,48
2001	12.567	8.671	3.896	100,00	69,00	31,00
2002	11.663	8.229	3.434	100,00	70,56	29,44
2003	11.919	8.439	3.480	100,00	70,80	29,20

¹⁴ Es importante destacar la asociación con la economía general del país, porque como se mencionó antes la propiedad inmobiliaria funciona como una reserva de capital y un activo. La cercanía con Argentina y sus frecuentes ciclos de inestabilidad, además, ha generado que el mercado inmobiliario de nuestro país sea especialmente sensible a los flujos de capitales del vecino país, que han sido intensos en este período.

2004	14.774	10.749	4.025	100,00	72,76	27,24
2005	14.504	10.318	4.186	100,00	71,14	28,86
2006	14.900	10.561	4.339	100,00	70,88	29,12
2007	17.858	12.657	5.201	100,00	70,88	29,12
2008	18.464	12.863	5.601	100,00	69,67	30,33
2009	15.787	10.896	4.891	100,00	69,02	30,98
2010	17.805	12.358	5.447	100,00	69,41	30,59
2011	17.916	12.363	5.553	100,00	69,01	30,99
2012	15.846	10.956	4.890	100,00	69,14	30,86
2013	15.989	11.087	4.902	100,00	69,34	30,66
2014	15.203	10.862	4.341	100,00	71,45	28,55
2015	16.033	11.868	4.165	100,00	74,02	25,98
2016	14.571	10.729	3.842	100,00	73,63	26,37
2017	15.819	11.827	3.992	100,00	74,76	25,24
2018	15.377	11.774	3.603	100,00	76,57	23,43

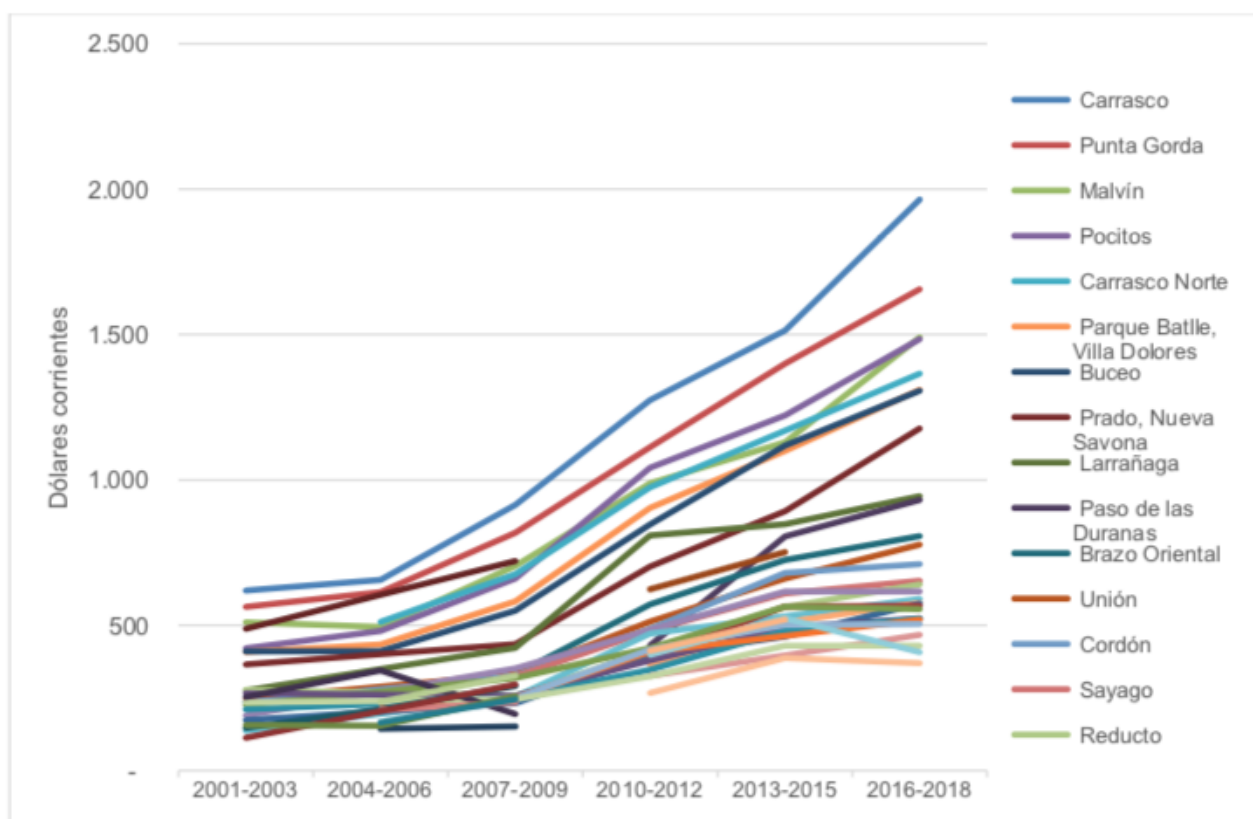
Fuente: INE, 2019, p. 37.

No se dispone de información pública sobre cada una de las transacciones, por lo cual solo es posible reproducir los datos del INE, que presenta algunas comparaciones entre barrios. Las series se presentan incompletas debido a que no en todos los años se concreta el número mínimo de transacciones necesario para una muestra representativa. Conviene señalar que los valores de compraventa refieren exclusivamente a registros formales, por lo cual no se considera la propiedad irregular ni la compraventa irregular de la propiedad formal.¹⁵

Considerando estas limitaciones, en el siguiente gráfico puede verse que el aumento del precio del metro cuadrado de vivienda en dólares es consistente en los barrios que alcanzan el número de transacciones mínimo requerido por el INE para computar el indicador. En particular, los aumentos son más marcados en aquellos barrios que parten de valores iniciales también más altos, indicando quizá una agudización de las preferencias por los barrios más exclusivos de la ciudad. Si a esto se suma lo planteado más arriba sobre la propiedad inmobiliaria como forma de capitalización para los hogares, se entiende que los precios de las viviendas en un determinado barrio no solo son un reflejo de la deseabilidad de una localización o sus características materiales, sino también un indicador de la perspectiva de valorización que ese barrio presenta para quienes compran la vivienda como inversión. Este punto es clave desde la perspectiva de la política pública, en particular para el ordenamiento territorial, cuyas definiciones inciden, justamente, por la vía del cambio en las expectativas, en el valor del suelo y, como consecuencia, de la vivienda.

¹⁵ En comparación con otros países, en Uruguay pueden tomarse los registros como fuente confiable para el valor efectivamente pagado, ya que por lo general ambas partes en una transacción formal tienen interés en declarar el precio real, debido a la forma de tributación impuesta al traspaso de la propiedad inmueble.

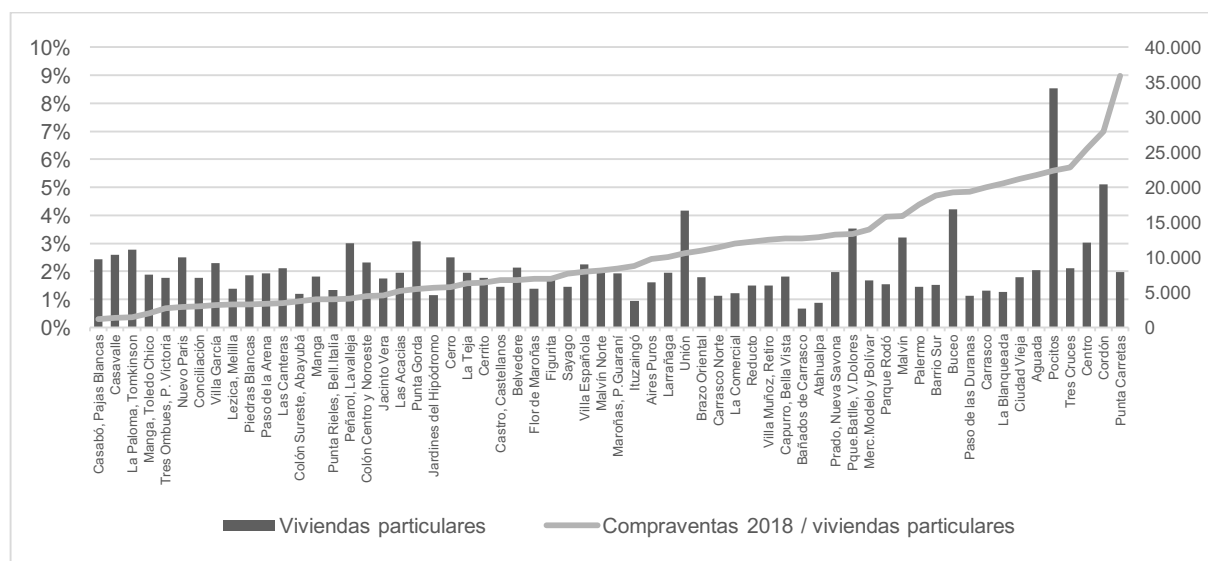
Gráfico 20. Valor promedio del metro cuadrado de vivienda



Fuente: Elaboración propia a partir de INE (2019).

La cantidad de compraventas registradas formalmente difiere también según la zona de la ciudad. Como indicador indirecto de la dinámica del mercado y la deseabilidad de las diferentes zonas, es particularmente interesante analizar la cantidad de compraventas de vivienda registradas en relación con la cantidad de viviendas del barrio. Lamentablemente el INE no publica en forma desagregada cuántas de estas compraventas corresponden a vivienda y cuántas a otros destinos, pero el gráfico siguiente permite apreciar cómo algunos barrios presentan una proporción muy alta de compraventas en relación con el *stock* de viviendas, mientras que otros prácticamente no registran compraventas formales. Por tanto, independientemente del sesgo que pueda representar el indicador debido a la conjunción entre vivienda y otros destinos, la primera conclusión que puede tomarse del gráfico siguiente es que algunas áreas registran una proporción extremadamente baja de compraventas en el año, lo cual indica que existe un mercado ilegal de viviendas y suelo. Los barrios con más actividad comercial, como es de esperar, presentan una cantidad de compraventas muy mayor a la media de la ciudad (3%), seguramente explicada por una mayor proporción de compraventas de locales comerciales, aunque en otros barrios esta no parece ser una interpretación plausible (Barrio Sur, Palermo, La Blanqueada), y sería interesante desarrollar una exploración con mayor detalle estos casos. Una posible hipótesis indicaría que la Ley de Promoción de Vivienda estaría actuando como dinamizador del mercado en estas zonas.

Gráfico 21. Compraventas 2018 / Viviendas particulares 2011



Fuente: Elaboración propia a partir de INE (2019) y Censos INE 2011.

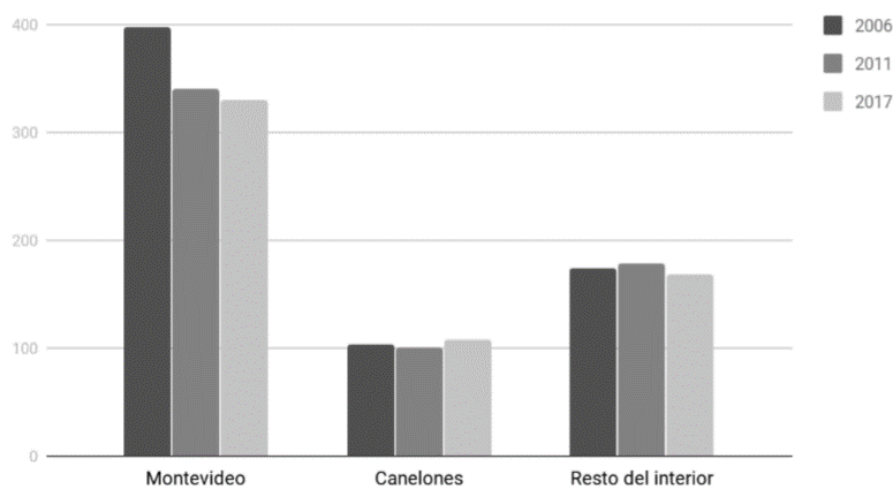
2.1.7 Vivienda en ocupación irregular

La última información censal disponible muestra que en Montevideo existen 330 asentamientos irregulares, donde residen más de 112.000 personas, lo cual representaba el 8,5% de la población del departamento en 2011. Este fenómeno se caracteriza por una fuerte dinámica, por lo cual es conveniente considerar estas cifras como aproximativas, ya que han pasado ocho años desde la última estimación de población realizada por el PMB sobre datos del INE (PMB, 2019a).

Mientras en décadas pasadas parecía asociado a la caída de los ingresos y la pérdida de estabilidad salarial de los sectores medios y bajos, recientemente se ha encontrado que las ocupaciones más nuevas son protagonizadas por las segundas o terceras generaciones de aquellos sectores, que una vez instalados en el asentamiento no encuentran ya otro espacio donde localizarse y no acceden a soluciones de vivienda alternativas, ya sea mediante el mercado o a través de programas públicos (PMB, 2019b).

La evolución de la cantidad de asentamientos (*stock*) se presenta en el siguiente gráfico y debe considerarse indicativa de diversos momentos, pero no de su dinámica, ya que se ha producido evidencia que indica que en Uruguay esta se asocia a los ciclos electorarios, los períodos de crisis económica y la atención y la eficacia con que el Estado atiende el fenómeno (Álvarez Rivadulla, 2019; Alves, 2018; PMB, 2019b).

Gráfico 22. Asentamientos por año de relevamiento según región

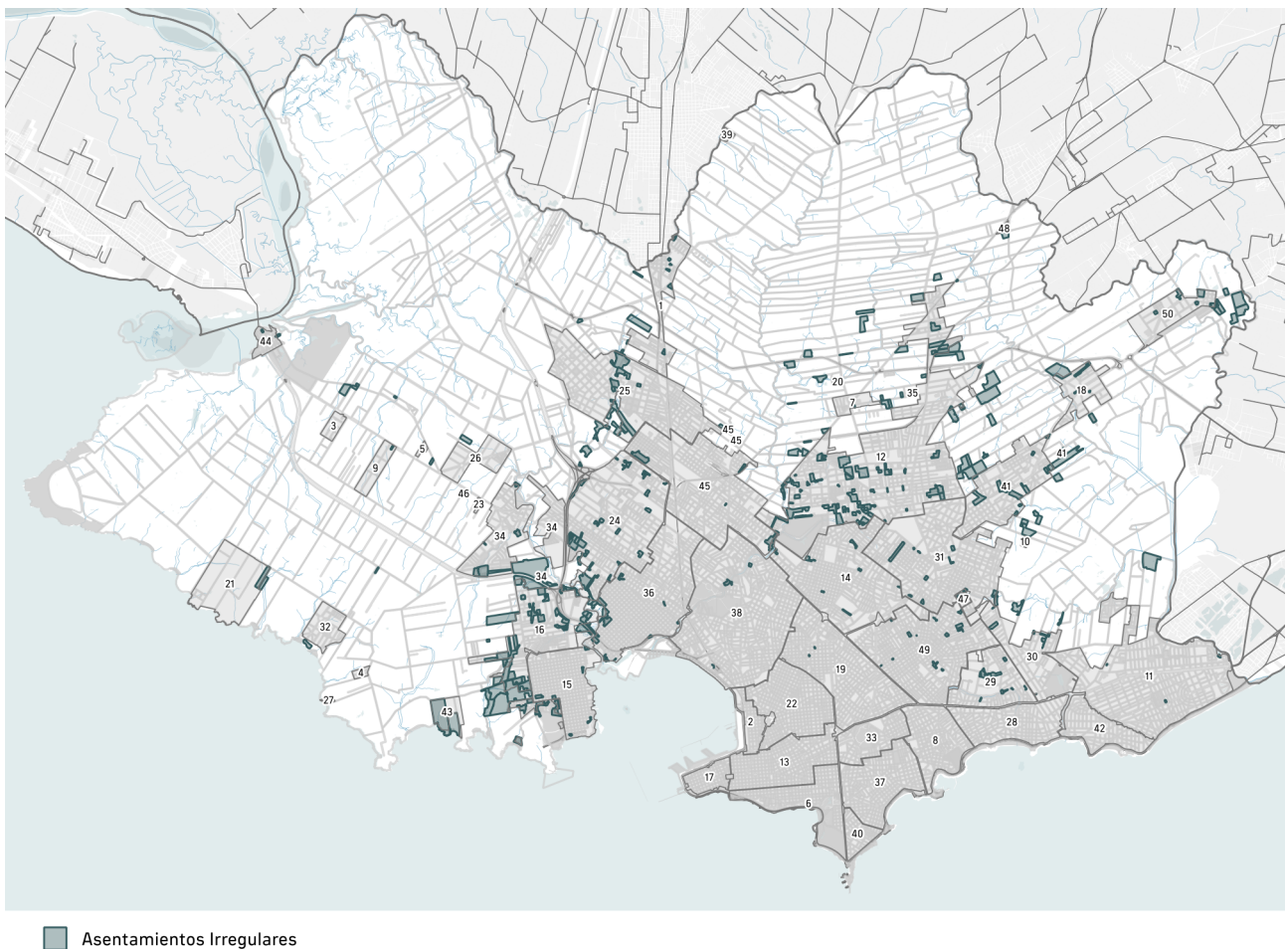


Fuente: PMB, 2012, p. 7.

Como se mencionó antes, la ocupación irregular de suelo es una de las modalidades de acceso a la ciudad predominante entre los sectores más vulnerables, particularmente en la forma de asentamientos irregulares, localizados casi exclusivamente en la periferia de la ciudad¹⁶ (Álvarez Rivadulla, 2019). Los apartados anteriores muestran cómo esta modalidad representa una proporción importante en algunas zonas de la ciudad, caracterizadas por graves déficits de servicios urbanos básicos (saneamiento, vialidad, redes y equipamiento), a lo que se agrega la escasez de recursos de los hogares para construir y mantener viviendas adecuadas, en un contexto de inseguridad de tenencia.

¹⁶ Otras modalidades también son importantes cuantitativamente, aunque quizá menos notorias. Tal es el caso de las pensiones irregulares, la ocupación de fincas abandonadas o la “ocupación con permiso del propietario”, más frecuente en áreas intermedias y que puede ocultar casos de subarrendamiento ilegal, entre otras. Un estudio reciente sobre este tipo de situaciones se encuentra en Bajac *et al.* (2019).

Mapa 2. Asentamientos irregulares e intervenciones PIAI-PMB



Fuente: Elaboración propia con base en datos de CEEA-PIAI.

En Montevideo se han estudiado estos asentamientos, y se los asocia con la aparición de una nueva escala de problemas urbanos, caracterizada por la inestabilidad en la que toda la comunidad se encuentra inmersa desde el momento en que buena parte de sus componentes no cumple con uno de los elementos estructuradores de la organización social predominante: la propiedad (Álvarez Pedrosian, 2013). La inseguridad de tenencia genera otros tipos de inseguridad y el Estado no siempre puede garantizar el cumplimiento de un mínimo de acuerdos de convivencia asociados a la idea compartida de propiedad (por ejemplo, no hay sustento legal de fondo que permita evitar la usurpación de una vivienda, por lo cual las personas no pueden ausentarse de su casa por un tiempo, debiendo permanecer en ella para evitar perderla).

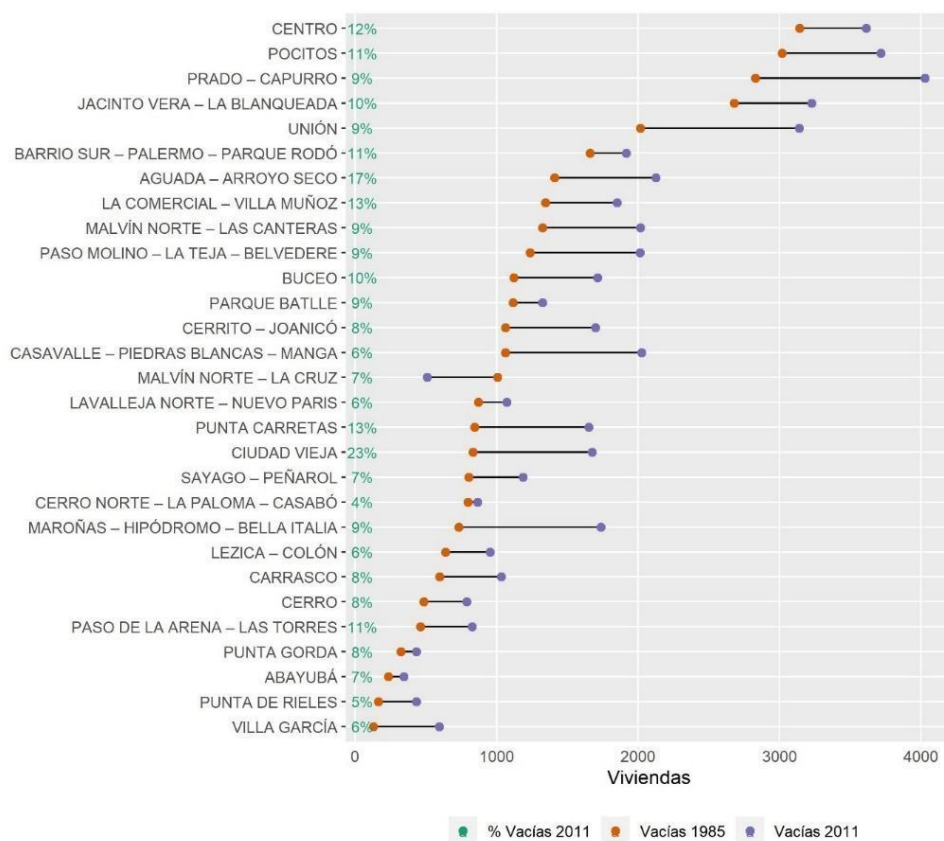
Los efectos de la segregación residencial ya han sido comentados, pero vale recordar que cuando este tipo de urbanización precaria se extiende, alcanzando la escala del barrio, se verifican cambios negativos en diversas dimensiones de la vida urbana que pueden ser muy graves para las personas y que van desde la estigmatización sistemática hacia la zona, pasando por la pérdida de calidad de

vida asociada a las diversas inseguridades, hasta la pérdida de lazos sociales con quienes logran “escapar” del barrio dejando tras de sí una zona en declive.

2.1.8 Viviendas vacías

El censo de 2011 registró 48.520 viviendas vacías, que representan el 9,3% del total de viviendas del departamento de Montevideo. El siguiente gráfico permite ver la evolución de la cantidad de viviendas vacías por barrio en las últimas dos décadas. Con la única excepción de Malvín Norte-La Cruz, en el resto de la ciudad aumentó la cantidad de viviendas vacías desde 1985. La cantidad de viviendas vacías en una determinada área mantiene cierta relación con el *stock* del área y existe consenso en cuanto a que se requiere un porcentaje cercano al 5% de viviendas vacías para que los mercados de compra y alquiler operen con fluidez. Las acciones de recuperación y regularización de la cartera de inmuebles del BHU desarrollada por la ANV en los conjuntos habitacionales de Malvín Norte es una interpretación posible de esta excepción.

Gráfico 23. Variación intercensal de viviendas vacías 1985-2011 y porcentaje de viviendas vacías, según áreas diferenciadas



Fuente: Censos INE.

Puede notarse también que en algunas áreas, si bien el aumento de la cantidad absoluta de viviendas vacías fue importante, la proporción que finalmente se registra en 2011 resulta bastante cercana al 5% esperable. Tal es el caso de Casavalle, Punta de Rieles y Villa García, que son las tres áreas con mayor crecimiento poblacional relativo en el período. En el otro extremo, Ciudad Vieja, Aguada y Punta Carretas presentan proporciones muy alejadas de la media de Montevideo, alcanzando un 23% en el primer caso.

Finalmente, sobre las viviendas vacías, es importante destacar dos aspectos. En primer lugar, que una alta proporción de viviendas vacías en un barrio determinado puede ser un problema muy relevante o incluso grave para la comunidad local por cuestiones tales como el desaprovechamiento de las infraestructuras, la proliferación de inmuebles abandonados y su potencial degradación, problemas asociados a la inseguridad, entre otros. Pero esto no necesariamente implica que el número total de esas viviendas sea significativo para la ciudad como conjunto. La Ciudad Vieja, por supuesto muy especial por tratarse del centro histórico de Montevideo, es un caso de este tipo, ya que incluso si se ocupara la totalidad de las viviendas vacías registradas en el último censo, se estaría reduciendo apenas el 3% de las viviendas vacías de la ciudad, mismo efecto que se alcanzaría poniendo en uso la mitad de las viviendas vacías del área Prado-Capurro.

En segundo término, la condición genérica de “vivienda vacía” incluye muchas situaciones distintas, que ya han sido estudiadas en Montevideo, justamente para conocer las razones de su vacancia y buscar mecanismos para dinamizar su utilización efectiva, con los consiguientes beneficios para la ciudad en su conjunto (Rubini, 2010).

Los principales hallazgos en este sentido señalan que la vivienda vacante es un fenómeno complejo, determinado al menos por tres tipos de factores: legales (incapacidad de enajenar o transar el bien por sucesiones, quiebras, embargos, etcétera), de mercado (desajuste entre las expectativas del propietario y los valores actuales), de normativa (requerimientos de preservación patrimonial u otras limitaciones hacen inviable la ecuación económica para el desarrollador y el propietario apuesta a una reducción futura de estos requerimientos para vender), estado ruinoso o que requiere gran inversión (incapacidad del propietario para acceder al crédito para la recuperación del inmueble) y cambios en las preferencias de localización de los hogares.

2.2 Caracterización de la oferta de vivienda en Montevideo

2.2.1 Oferta pública de vivienda

La forma más adecuada de analizar los parámetros que guían la localización de la política pública de vivienda es a través de la georreferenciación de sus acciones. De forma similar a lo presentado para estudiar los comportamientos del mercado de vivienda, se trata aquí de analizar la distribución territorial de los programas públicos, segmentando en lo posible por público objetivo, aunque la información disponible públicamente no permite detallar como sería deseable los alcances de cada programa e incluso, en algunos casos, su volumen en cuanto a número de viviendas. Los niveles de inversión de los programas tampoco pueden ser georreferenciados con la información disponible, lo cual impide analizar los montos destinados a desarrollar e impulsar las distintas áreas de la ciudad por parte de la política de vivienda.

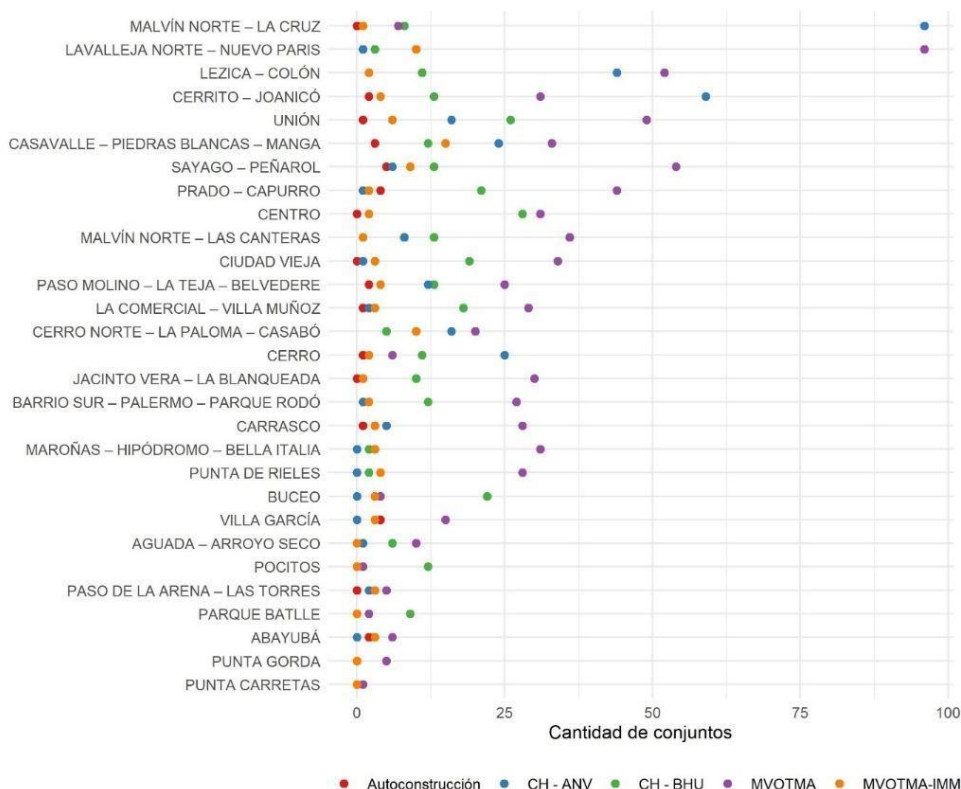
El sector público (central y departamental) ha pasado por varias modalidades de producción de vivienda desde sus inicios hasta la fecha, en los cuales construyó directamente, contrató productos terminados de calidad diversa (como las viviendas evolutivas), desarrolló programas que financian la oferta y la demanda y muchas otras combinaciones diversas (Risso, 1992; Cruz Fostik, 2005; Giudice, 2009).

Han sido dos los cambios más notorios en la última década con respecto de las líneas consolidadas de la política de vivienda. Por un lado, la generación de una oferta diversa, no asociada únicamente a las franjas de ingresos de los hogares sino también a su composición y necesidades. Así, los últimos conjuntos habitacionales desarrollados por el MVOTMA se entregan a hogares con diversa capacidad de pago, que reciben distintos niveles de subsidio pero comparten un mismo edificio o

conjunto. Por otro lado, se intenta desarrollar viviendas exclusivamente en áreas urbanizadas, con la finalidad de racionalizar el uso del suelo urbano, consolidar zonas intermedias y centrales y densificar áreas subutilizadas.

El siguiente gráfico muestra la distribución de los conjuntos habitacionales construidos con financiamiento público por áreas diferenciadas.¹⁷

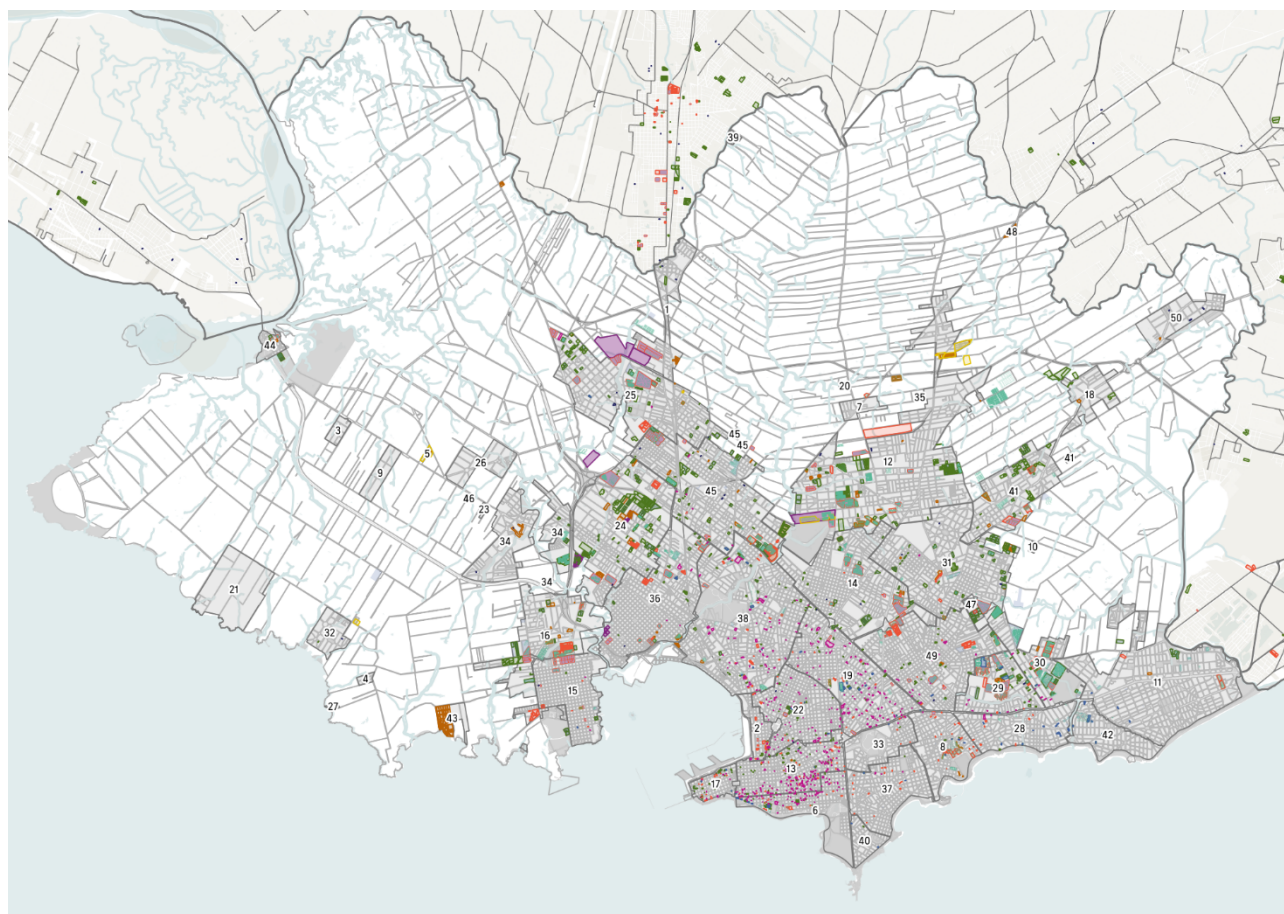
Gráfico 24. Conjuntos habitacionales según áreas diferenciadas



Fuente: SIT-MVOTMA.

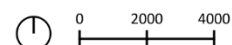
¹⁷ Lamentablemente la información públicamente disponible no permite diferenciar por año o cantidad de unidades, lo cual impide discriminar en qué momento se generaron estos conjuntos y así aportar a la evaluación de los cambios de orientación de la política que se mencionan más arriba.

Mapa 3. Conjuntos habitacionales según áreas diferenciadas



SOLUCIONES HABITACIONALES

- | | |
|----------------|----------------------------|
| — Complejos | ■ Vivienda promovida |
| ■ MVOTMA | ■ Plan Juntos |
| ■ Condominios | ■ Cooperativas de vivienda |
| ■ Intendencias | ■ Autoconstrucción |
| ■ BHU | |



Fuente: Elaboración propia con base en IM-SIT MVOTMA.

Puede notarse que las zonas que han recibido más conjuntos son intermedias y periféricas, aunque en el Centro y Ciudad Vieja aparece un número significativo de intervenciones, principalmente del BHU, que no ha desarrollado conjuntos propios en la última década. Una situación similar se aprecia con respecto a los conjuntos hoy gestionados por ANV, que son principalmente los desarrollados por el BHU en décadas pasadas con mayores dificultades de recupero. Estos conjuntos son más frecuentes en zonas intermedias y periféricas (Malvín Norte, Casavalle, Cerro).

Ley de Promoción de Vivienda. Originalmente denominada Ley de Vivienda de Interés Social, esta norma favorece la construcción en determinadas zonas de la ciudad, con el cumplimiento de ciertos requisitos y la habilitación de diferentes grados de exoneración fiscal a los inversores, que dependen de la localización y el precio al que se comercializan las unidades. A la fecha, más de

12.800 unidades han recibido los beneficios de esta ley para su construcción. La Tabla 8 muestra la distribución de estas unidades por área.¹⁸

Tabla 7. Viviendas promovidas por barrio desde la promulgación de la ley hasta 2019

	Viviendas	Área edificada (m²)
Centro	3.728	51.864
Jacinto Vera - La Blanqueada	2.605	71.496
Prado - Capurro	1.731	85.878
Barrio Sur - Palermo - Parque Rodó	1.406	25.828
Aguada - Arroyo Seco	1.001	10.482
La Comercial - Villa Muñoz	576	12.884
Unión	535	12.027
Malvín Norte - Las Canteras	456	13.776
Ciudad Vieja	384	6.125
Parque Batlle	135	1.852
Lezica - Colón	87	10.649
Paso Molino - La Teja - Belvedere	75	9.697
Pocitos	56	1.397
Sayago - Peñarol	39	4.258
Buceo	29	2.143
Cerro	8	588
Maroñas - Hipódromo - Bella Italia	5	654
Total Montevideo	12.856	321.598

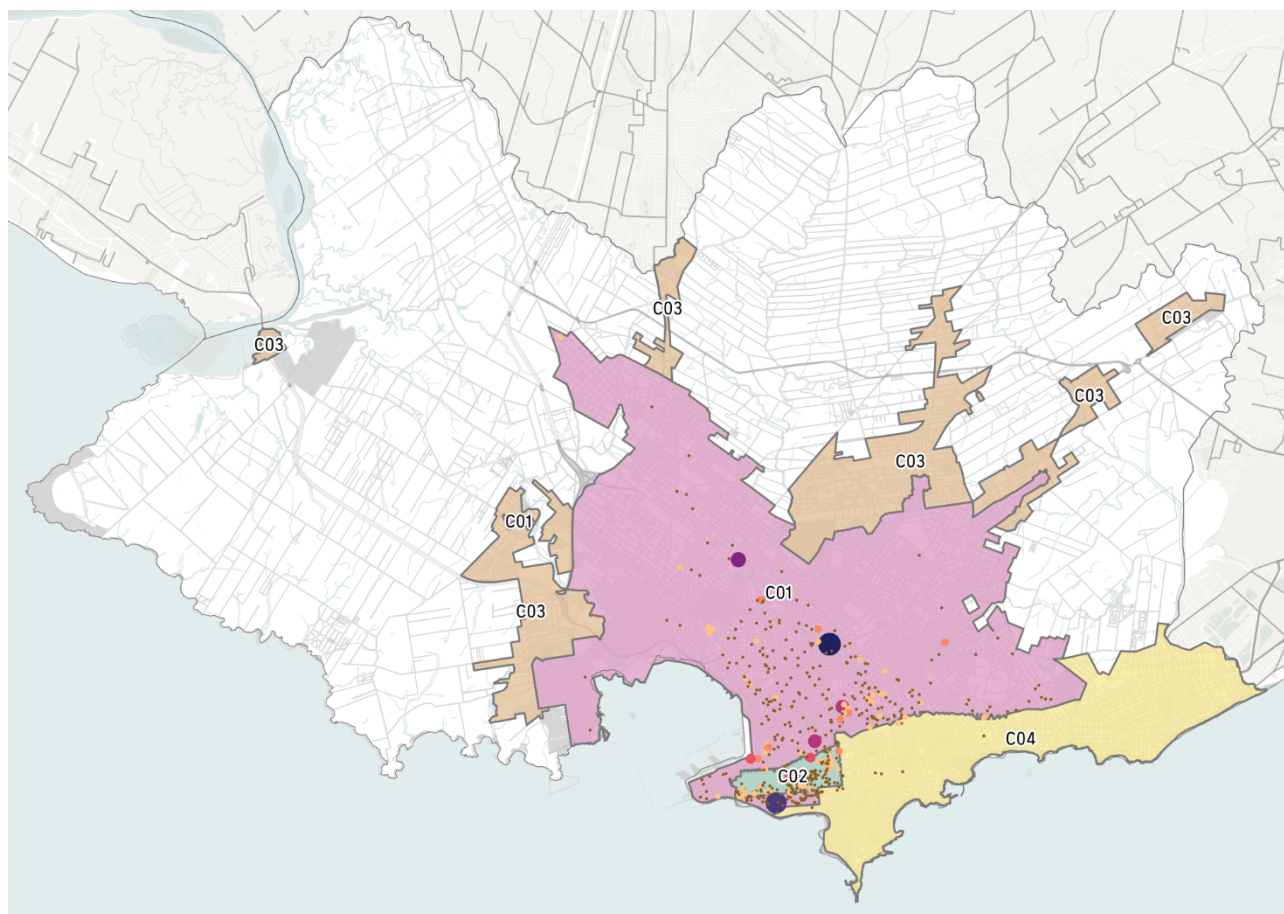
Fuente: Elaboración propia con base en ANV.

A partir de la Tabla 7 y el Mapa 4, se puede concluir que los barrios con mayor cantidad de unidades desarrolladas al amparo de esta ley son los que permiten al inversor recibir una exoneración mayor (los barrios localizados en las zonas 1 y 2 definidas por la ley) y, dentro de estas zonas, aquellos en los cuales es posible comercializar las unidades a mayor precio. En cada caso particular las condiciones que optimizan la ecuación pueden ser diferentes, pero en general dependen de una combinación entre el precio pagado por el suelo y las expectativas de valorización de la propiedad.¹⁹ Por tanto, no es de extrañar que los desarrolladores no utilicen todas las áreas previstas por la ley, sino solo aquellas donde ya existe buena consolidación urbana (Prado, Capurro) y los bordes de las áreas más prósperas de la ciudad, que quedaron fuera de la zonificación preferencial (Parque Rodó, Cordón, Barrio Sur, Centro).

¹⁸ Solo se incluyen barrios donde existen proyectos de viviendas promovidas bajo esta legislación. No todas las unidades se encuentran terminadas, pero se prefiere mostrar la distribución del total, entendiendo que el cúmulo de proyectos, independientemente de su grado de finalización, refleja de mejor forma las preferencias de los desarrolladores.

¹⁹ Se asume que en grandes números los costos de la construcción de vivienda nueva en altura tienden a confluir en cifras muy similares cuando se mantiene constante el estándar de terminaciones. De igual forma se supone constante el costo financiero, asumiendo que estos desarrollos se sustentan en financiamiento bancario, que favorece las inversiones más "seguras", lo cual en el ámbito de la vivienda implica la elección de localizaciones donde sea posible comercializar las unidades al mayor precio posible.

Mapa 4. Viviendas promovidas y zonificación de la Ley n.º 18.795



ZONIFICACION LEY 18.795

C01 - Promoción de construcción de obra nueva y de acciones sobre el stock existente (reciclaje, ampliación y refacción), sin tope de precio para la venta. 100% de beneficios tributarios para el alquiler.

C02 - Promoción de construcción de obra nueva y de acciones sobre el stock existente (reciclaje, ampliación y refacción), sin tope de precio para la venta. 100% de beneficios tributarios para el alquiler a través del FGA* y 40% de beneficios tributarios sin FGA*.

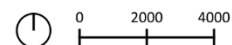
C03 - Promoción de acciones sobre el stock existente (reciclaje, ampliación y refacción), sin tope de precio para la venta. 100% de beneficios tributarios para el alquiler.

C04 - Promoción de acciones sobre el stock existente (reciclaje, ampliación y refacción), con tope de precio para la venta. 100% de beneficios tributarios para el alquiler a través del FGA*.

* Fondo de Garantía de Alquileres

VIVIENDAS PROMOVIDAS EN EL MARCO DE LA LEY 18.795

- 2 - 50 viviendas
- 50 - 100 viviendas
- 100 - 150 viviendas
- 150 - 200 viviendas
- 200 - 250 viviendas
- 250 - 300 viviendas
- 300 - 350 viviendas
- 350 - 400 viviendas
- 400 - 450 viviendas



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la ANV.

No se conocen antecedentes que estudien sistemáticamente los efectos de esta ley en el valor del suelo, pero es clave investigar este punto para obtener evidencia sobre su impacto en los diversos mercados que afecta o al menos los principales: compraventa de vivienda y suelo, alquiler y trabajo.

En principio, los datos de mercado inmobiliario publicados por el INE en 2018 muestran a Cordón, Parque Rodó, Palermo, Barrio Sur y La Blanqueada entre los diez barrios con el valor medio más alto de metro cuadrado de vivienda en ese año. En estos barrios se concentra más del 30% de la inversión beneficiada por la ley en Montevideo. A la vez, estos barrios se encuentran entre los doce con valor medio de alquiler más alto de la ciudad. Ambos indicadores permiten afirmar que, al menos hasta la fecha, no se aprecian descensos en los precios de la vivienda en los barrios designados

por la ley, sino más bien parece razonable establecer la hipótesis contraria, de que las edificaciones se localizan allí donde los valores de mercado son más altos y contribuyen a aumentarlo.

2.2.2 Apoyo para el acceso a la vivienda en alquiler

Si bien la Ley de Promoción de Vivienda tiene como objetivo indirecto aumentar la oferta de viviendas en alquiler, para lo cual beneficia a los propietarios con la exoneración del IRPF correspondiente, no se cuenta con información que permita cuantificar los alquileres efectivamente generados a través de este mecanismo ni tampoco sus montos.

Sin embargo, sí se cuenta con datos agregados del Fondo de Garantía de Alquiler (FGA), que entrega certificados de garantía de alquiler con respaldo del Estado a través del servicio de la Contaduría General de la Nación. Según el Plan Quinquenal 2015-2019, hasta 2014 se habían entregado garantías a 11.208 hogares, 9% en la modalidad de subsidio de alquiler. En el período 2015-2019 se firmaron otros 6.976 contratos (MVOTMA, 2019). Actualmente el FGA ofrece una garantía específica para jóvenes, buscando favorecer el acceso a grupo de población.

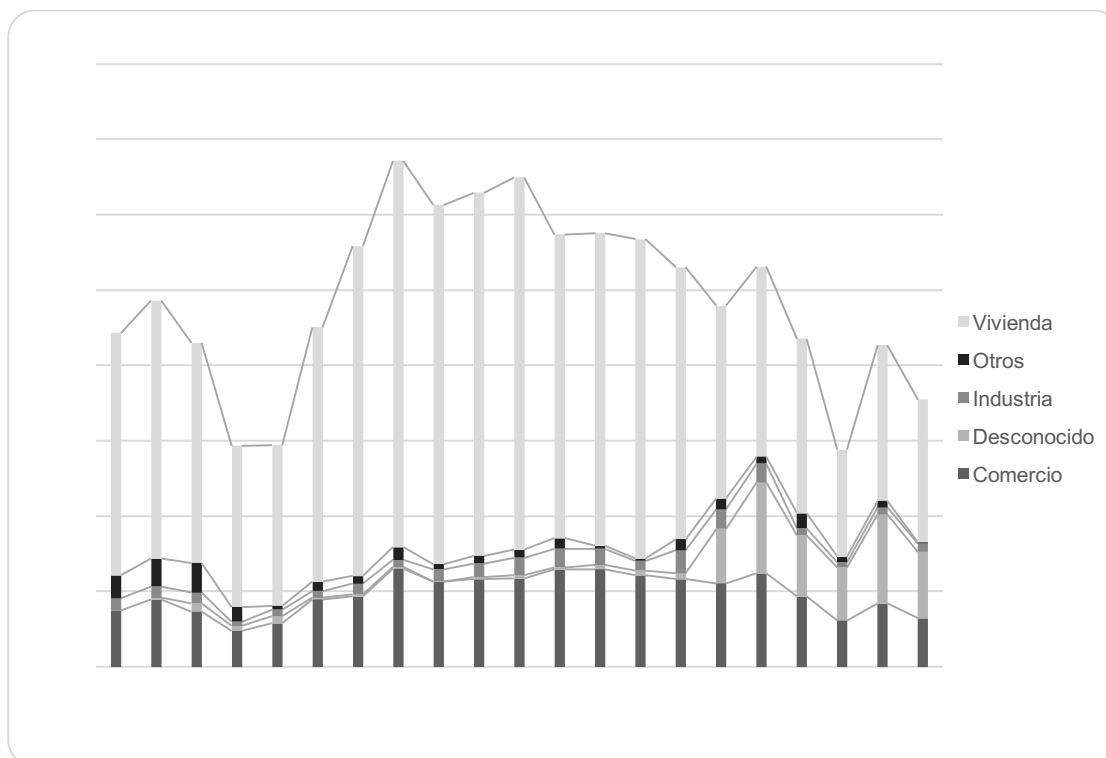
2.2.3 Oferta privada. Aproximación a través de los permisos de construcción

La oferta privada de vivienda se ha descrito indirectamente a lo largo este capítulo, al mostrar la localización de las compraventas y analizar la evolución de sus valores, así como cuando se comparan los precios de mercado con los ingresos de los hogares.

Otra forma de aproximarse a la generación de vivienda desde el sector privado es mapeando los permisos de construcción que deben obtenerse para iniciar los desarrollos inmobiliarios. Este enfoque requiere una limpieza previa de los datos, que permita diferenciar la construcción destinada a vivienda de las demás construcciones que también obtienen permisos de la IM.

A continuación se presenta la evolución global de los permisos de construcción otorgados en los últimos veinte años en el departamento.

Gráfico 25. Permisos de construcción en Montevideo por destino (1998-2018)*



Fuente: Elaboración propia. *Solo obra nueva, reforma y ampliación.

La primera observación que se desprende del gráfico²⁰ indica que se trata de un volumen que ha variado en el período y cuyas variaciones parecen acompañar los grandes ciclos económicos (al igual que las compraventas, como se mostró más arriba). Así, el conjunto de permisos otorgados muestra una caída notoria en 2002-2003 para luego aumentar por encima de la media del período en 2007-2008 y luego descender gradualmente hasta 2018, pasando en 2016 por un punto llamativamente bajo. Lamentablemente la información públicamente disponible no indica la cantidad de unidades de vivienda que se construyen, amplían o reforman con cada permiso de construcción. De todas maneras, incluso pensando que cada permiso refiere a una cantidad mayor de unidades, el promedio de los últimos veinte años es inferior a 900 permisos anuales, lo cual parece una cifra bastante reducida a la luz de la cantidad de viviendas nuevas que surge entre los censos.

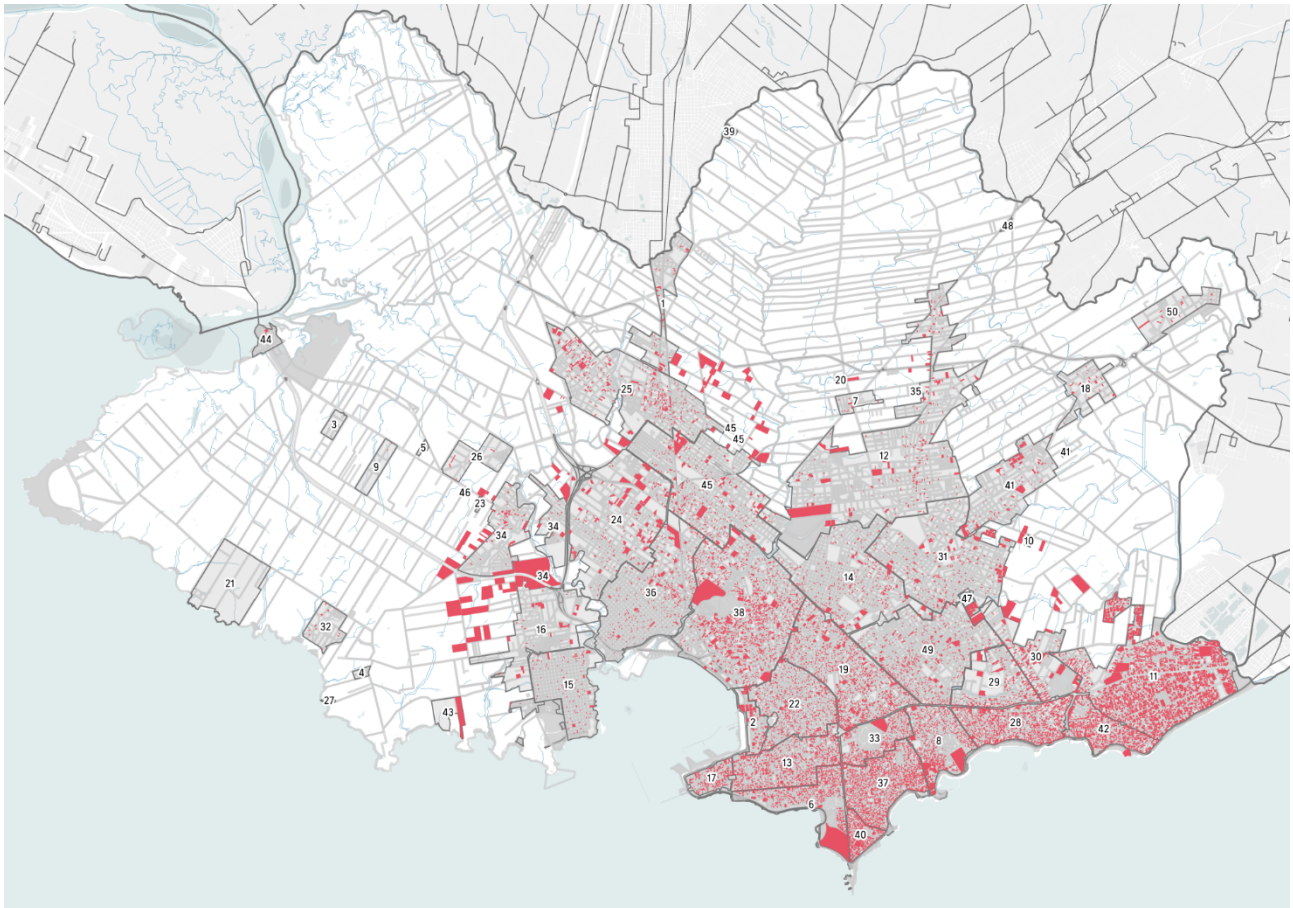
En otras palabras, la diferencia entre la cantidad de nuevas viviendas y los permisos entregados para la construcción podría ser una forma indirecta de ver cuánto del crecimiento de la ciudad se realiza por la vía informal. Es claro que esta relación oculta otras dinámicas que ocurren en paralelo con el crecimiento y la construcción de nuevas unidades, por ejemplo, posibles tendencias a una mayor o menor formalización del rubro de la construcción según los períodos económicos y políticos o la tendencia a producir edificios de mayor o menor porte (es decir, más o menos unidades por cada permiso), entre otras.

La georreferenciación de los permisos sí produce información relevante. El mapa muestra la distribución geográfica de los permisos de construcción entregados entre 1998 y 2018. Si bien en

²⁰ Es importante notar que el registro de estos datos ha ido perdiendo calidad, ya que se indica con destino “otros” a una cantidad cada vez mayor de permisos, lo cual reduce la capacidad de concluir sobre el comportamiento de la serie. Observando las tendencias, parece razonable pensar que estos “otros” destinos corresponden en su mayoría a viviendas, pero no se puede afirmar con seguridad.

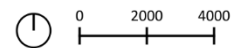
una primera lectura podría parecer que hay una asociación entre la densidad de viviendas y la cantidad de permisos de construcción entregados, los siguientes gráficos muestran que en algunos barrios con gran cantidad de padrones prácticamente no se han entregado permisos de construcción, mientras que en otros, no tan densos en términos de cantidad de padrones, la proporción de permisos entregados es muy superior.

Mapa 5. Permisos de construcción otorgados en Montevideo. 1998-2018



PERMISOS DE CONSTRUCCIÓN

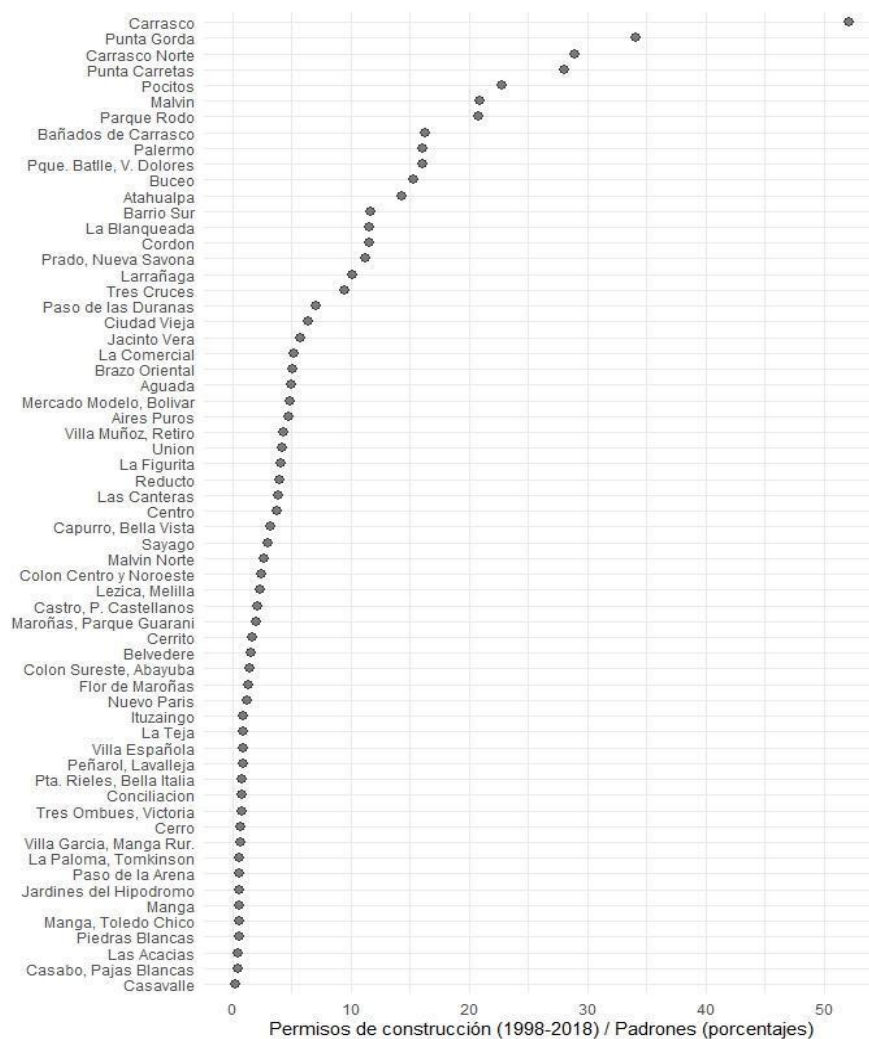
■ Permisos otorgados desde 1997 a 2019



Fuente: Elaboración propia.

Siguiendo con la lógica anterior, el siguiente gráfico podría interpretarse como una buena aproximación a lo que en forma genérica se denomina como “la ciudad formal”, aunque también subyace en esta relación entre permisos y padrones un indicador aproximado de la dinámica del mercado, así como de renovación y creación de *stock*.

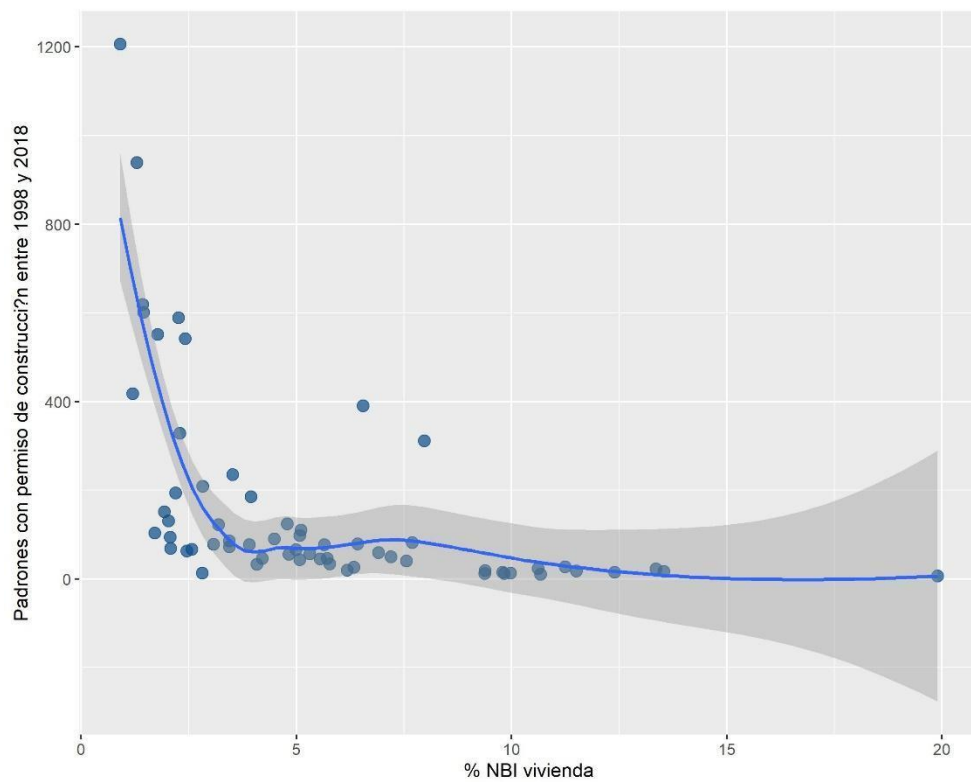
Gráfico 26. Permisos de construcción sobre cantidad de padrones, según barrio



Fuente: Elaboración propia.

Otra hipótesis se contrasta en el siguiente gráfico: la cantidad de permisos se asocia de forma negativa con la cantidad de viviendas inadecuadas. En este caso sí se aprecia una asociación, siendo los barrios con más permisos también los que tienen una proporción menor (casi inexistente) de viviendas inapropiadas, mientras que en el extremo opuesto la cantidad de permisos tiende también a cero a medida que los barrios presentan mayor proporción de viviendas inadecuadas.

Gráfico 27. Variación intercensal de viviendas 1985-2011 y porcentaje de hogares con NBI de vivienda



3. Análisis territorial

Este apartado pretende describir, de manera lo más específica posible, características de distintas áreas de Montevideo en función de los intereses del presente plan. Esto implica visualizar necesidades de acceso a suelo y posibilidades de la ciudad de ofrecer suelo adecuado.

3.1 Categorías de suelo del ámbito del plan

Como instrumento sectorial de ordenamiento territorial este plan se vincula a otros instrumentos de ordenamiento territorial ya aprobados en el ámbito nacional y en el área metropolitana y departamental.

Para el análisis territorial realizado se tomaron como unidades las subcategorías del suelo y las áreas diferenciadas, de manera que luego las propuestas se formulen en concordancia con unidades territoriales conocidas y sobre las que refiere la normativa vigente.

A partir de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (LOTDS), las Directrices Departamentales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible definen el **suelo urbano** como 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 *pretendan mantener o consolidar el proceso de urbanización*. En este sentido, se definen subcategorías en función del grado de urbanización y las infraestructuras y servicios disponibles.

Se considera el **suelo urbano consolidado** como las 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 adecuadas a las necesidades de los usos a que deban destinarse las parcelas.

Se consideran **suelo urbano no consolidado** aquellos sectores ubicados en los bordes de la ciudad, con bajo grado de consolidación, carencia de servicios urbanos, y baja calidad de infraestructuras básicas, en particular redes de saneamiento cuando se trate de áreas en las que, aun existiendo un mínimo de redes de infraestructuras, estas no son suficientes para dar servicio a los usos previstos por el instrumento.

Asimismo podrán tener la categoría de suelo urbano no consolidado 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.

También es de interés el **suelo suburbano habitacional**. El suelo suburbano comprende las áreas constituidas por enclaves con usos, actividades e instalaciones de tipo urbano o zonas en las que estas predominan, dispersos en el territorio o contiguos a los centros poblados. El suelo suburbano habitacional comprende áreas del territorio con fraccionamiento o amanzanamiento de tipo urbano, destinadas a uso habitacional, enclavadas en suelo rural. Son instalaciones y construcciones propias de suelo categoría suburbana las: habitacionales, turísticas, residenciales, deportivas, recreativas, industriales, de servicio, logística o similares.

También interesa el suelo con el **atributo potencialmente transformable (APT) a suelo urbano y suburbano habitacional**. Son áreas de suelo categoría rural productivo que admiten a futuro ser transformadas a **suelo urbano consolidado** o **suelo suburbano habitacional**.

En síntesis, tanto el análisis como las propuestas se realizarán para las áreas diferenciadas de estos suelos en particular:

- Suelo urbano consolidado
- Suelo urbano no consolidado
- Suelo suburbano habitacional
- Suelo rural con atributo potencialmente transformable a suelo urbano consolidado
- Suelo rural con atributo potencialmente transformable a suelo suburbano habitacional

Tabla 8. Cantidad de suelo (ha) según subcategorías

Categoría	Subcategoría	Superficie (ha)	% suelo urbano consolidado
<i>Suelo urbano</i>	Urbano consolidado central	890	6%
	Urbano consolidado intermedio	6.510	47%
	Urbano consolidado costero	1.902	14%
	Urbano consolidado otros	35	0,25%
	Urbano no consolidado	3.073	22%
<i>Suelo suburbano</i>	Suburbano habitacional	270	2%
<i>Suelo con APT</i>	B	1.075	8%
	C	16	0,11%
Total suelo habitacional		13.771	100%

Fuente: Elaboración propia.

Del total del suelo urbano existente, las tres cuartas partes corresponden a consolidado y la cuarta parte restante a no consolidado. A su vez, del total de suelo consolidado, el 70% está en área intermedia. En esta aproximación gruesa y cuantitativa al territorio, puede deducirse *a priori* que las acciones o políticas generales que se tomen para esta subcategoría de suelo consolidado tendrán un impacto más distribuido en el territorio, de menor concentración y, por tanto, de mayor oportunidad para mejorar las condiciones de integración urbana (disminuir la segregación socioterritorial).

Se observa que el suelo del departamento actualmente apto para vivienda (urbano y suburbano habitacional) comprende 12.680 ha, casi un 25% del territorio del departamento (53.000 ha aproximadamente). El suelo con previsión de urbanización para vivienda (con APT B y C) comprende unas 1.091 ha y equivale a una ampliación del suelo urbanizado de un 8,6% respecto al existente. Cabe aclarar que estos números corresponden a la categorización de suelo y no necesariamente quieren decir que las actividades y construcciones sobre esos suelos respondan correctamente a ella. Por ejemplo, del suelo con APT a urbanizar, una gran proporción es suelo ya ocupado por asentamientos y otras actividades irregulares, por lo tanto, no puede ser contado en su totalidad como nuevo suelo a incorporar en el futuro.

3.2. Características del territorio del plan

3.2.1 Análisis de tejidos

El objetivo planteado desde diversas políticas territoriales y habitacionales desde hace décadas es la densificación e intensificación de usos y la integración residencial de Montevideo. El análisis de los tipos edilicios, el crecimiento de la ciudad y la morfología tienen como fin verificar la posibilidad de densificar el área urbana consolidada y de consolidar el área no consolidada.

Para la realización de este análisis, se toma como referencia lo planteado en el informe del Consorcio ARTELIA, Halcrow, RHAMA, CSI (2019) para el Plan Director de Saneamiento y Drenaje de Montevideo.²¹

Los diferentes tejidos que se observan en Montevideo son los siguientes:

- a. Los tipos de *baja densidad*, con predominio de viviendas unifamiliares exentas y manzana “abierta”, propios de los barrios jardín de la clase media y alta, pero también de los barrios populares de la primera periferia que hoy conforman la mayor parte de las áreas intermedias. Originalmente, las densidades de estos barrios, dependiendo del tamaño de los lotes, están entre **10 y 25 viviendas/ha**, pero, con el tiempo, especialmente en los barrios populares, se produjo una densificación (por agregado de una segunda vivienda en el fondo o en planta alta) que puede haber llevado las densidades a valores de entre **30 y 40 viviendas/ha**.
- b. Los tipos formados por *casas bajas introvertidas* (casas con claraboya), propias de las áreas centrales y primeros suburbios de la ciudad, construidas entre medianeras y dando lugar a manzanas cerradas, con densidades superiores a **50 viviendas/ha**.
- c. Estos tejidos fueron la base para sucesivas transformaciones, a partir de la sustitución de parte de su *stock* original por edificios de renta y luego por edificios de propiedad horizontal, también entre medianeras, con **alturas de entre 2 y 10 plantas**, que originaron una gama de densidades medias y altas, hoy características de los barrios *híbridos del área central, parte de costa y de las áreas intermedias*.
- d. Las áreas de predominio de *la edificación en altura en manzana cerrada* que caracterizan el entorno del eje céntrico y el arco costero hasta Malvín son las áreas más densas de Montevideo, se generan por sustitución de la edificación preexistente a nivel de parcelas y pueden imprimir saltos de crecimiento intensivo en los barrios cuando las actuaciones se concentran por causa de las restricciones normativas o de preferencias sociales.
- e. Los *asentamientos irregulares* configuran un tejido similar al barrio popular, pero con lotes muy pequeños, lo que se traduce normalmente en mayores densidades que las de su entorno si están ubicados en zonas periféricas.
- f. Los *conjuntos habitacionales cooperativos o construidos por el Estado* de acuerdo con sus políticas de vivienda conforman una gama de tipos urbanos de diversa altura de edificación y diversa densidad, que a menudo optan por la morfología de bloques abiertos en vez de conformar bordes de manzana. A menudo representan una ruptura tipológica con el entorno y generan vecindarios que se vuelcan a espacios colectivos más que a calles públicas.

²¹ Tomo XI. Estudios básicos y línea de base. Desarrollo Urbano. Noviembre 2019.

g. Cerca de la década del 2000, comenzaron a aparecer los *edificios en altura exentos*. Su construcción se dio con el objetivo de dar alojamiento a empresas en la instalación de sus oficinas exclusivamente. Este tipo de edificios configuran una modificación del *skyline* de Montevideo, alcanzando alturas de entre 30 y 40 niveles. También generan un cambio radical en el entorno cercano, tanto por la creación de espacios públicos a su alrededor, como por el aumento del tránsito vehicular. Se ubican principalmente sobre el arco costero de la ciudad, pero aún su presencia es escasa en el total del territorio.

La distribución de esos tipos de edificación en el territorio de manera preferencial en distintas zonas permite realizar la siguiente descripción por subcategoría de suelo y de área diferenciada.

3.2.1.1 Suelo categoría urbano

a. Suelo subcategoría urbano consolidado central

Comprende las áreas diferenciadas:

- SUCCe - Aguada - Arroyo Seco
- SUCCe - La Comercial - Villa Muñoz
- SUCCe - Centro
- SUCCe - Ciudad Vieja
- SUCCe - Barrio Sur - Parque Rodó - Palermo

Son tejidos compactos que conforman manzanas de borde cerrado, centro macizo, con alta ocupación del suelo y alta densidad predial, ya que la normativa permite la ocupación total de los predios (factor de ocupación del suelo [FOS] 100%). Sin embargo, por ser el tejido más antiguo y por haber sucedido sucesivas sustituciones tipológicas, resulta en áreas de diferente caracterización.

En los barrios más próximos a la centralidad principal se percibe algún deterioro del *stock* de viviendas con bajo mantenimiento, una fuerte sustitución de viviendas por actividades terciarias y procesos de turgurización.

En la Ciudad Vieja convive el tejido tradicional de vivienda estándar (tipo b) y la sustitución tipológica por edificios de mediana altura y algunos de mayor altura (tipo c). Como centro financiero y administrativo, muestra gran cantidad de oficinas públicas y privadas y menor uso residencial, de población tradicional. Aquí la densidad media es de entre 42,01 y 76 viviendas/ha. La normativa de alturas vigente posibilitaría mayores densidades, ya que las alturas máximas permitidas, aunque variables, llegan a los 19 metros en una parte del área central. Debe tenerse en cuenta, asimismo, que se trata de un área patrimonial, por lo que no está permitida cualquier intervención de densificación. Esta designación restringe a pocos predios la posibilidad de sustitución, siendo más adecuada para esta área la intervención en fincas existentes, rehabilitándolas de manera de conseguir mayor cantidad de unidades de vivienda. Toda intervención edilicia debe estar avalada por la Comisión Especial Permanente del área.

Se da una situación generada como estrategia de permanencia de los sectores de muy bajos ingresos en proximidad con las oportunidades de empleo —en la mayoría de los casos informales— que ofrecen las áreas centrales, que se manifiesta a través del alquiler de viviendas por piezas, en pensiones o la simple ocupación de hecho de viviendas vacías, en algunos de los casos de propiedad municipal. Esta situación se da también en el Centro principal.

El área diferenciada Centro es un área polifuncional donde se concentra un alto porcentaje de edificación de alto valor histórico y patrimonial; una cierta tendencia a la especialización funcional ha generado áreas con escasa población residente. La densidad media es de entre 127,01 y 219 viviendas/ha, aunque hay también de más de 219 viviendas/ha, por tratarse de edificios en altura, y también de entre 42,01 y 76 viviendas/ha, por ser edificaciones más tradicionales o en las que conviven distintos usos. La normativa respecto a las alturas permite hasta 36 metros sobre 18 de Julio y es de 31 y 16, 5 metros en gran parte de la zona, quedando una parte al este con altura inferior (9 metros). Se ha generado también edificación tipo d.

En este sector de ciudad es, además, donde se aprecia como dominante la vivienda estándar con sustituciones tipológicas más modernas de vivienda individual en dos niveles y el bloque en alquiler de 3 o 4 niveles, así como la aparición en algunos sectores del edificio en altura en forma aislada y sobre estructuradores viales y nudos circulatorios.

La edificación en altura abarca las zonas cercanas al estructurador 18 de Julio, Constituyente, Fernández Crespo y avenida del Libertador Brigadier General J. A. Lavalleja, Ferrer Serra, Fernández Crespo (donde se llega a entre 127,01 y 219 viviendas/ha), por tener permitidas alturas mayores según la normativa de edificaciones. Además, se ha visto intensificada por la Ley de Promoción de Vivienda.

Aguada - Arroyo Seco es una zona es de menor densidad de vivienda que la predominante, ya que existen antiguos depósitos que conviven con vivienda estándar y edificios de 2 o 3 niveles hacia Arroyo Seco, apareciendo algunos edificios en altura (Plan Fénix). La presencia de la amplia zona de la Estación Gral. Artigas baja también la densidad y significa una oportunidad a futuro para la revitalización del área. Aquí la densidad es muy baja, con una media de entre 18,01 y 42 viviendas/ha. En Arroyo Seco la altura permitida alcanza los 16,5 metros en el sector contiguo al área del Plan Fénix, pero no se observa que se aproveche esta posibilidad de crecimiento vertical.

En La Comercial - Villa Muñoz predominan la vivienda estándar y los edificios multifamiliares de 2 o 3 niveles con vivienda corredor al fondo, lo que genera manzana cerrada. Tiene una densidad de vivienda similar a la subcategoría consolidada intermedia en el primer arco que rodea el área de suelo consolidado central, de entre 42,01 y 76 viviendas/ha. Presenta altura variable, con zonas de 9 metros y otra de 16,5 metros que se ha desarrollado en los últimos años amparada en la Ley de Promoción de Vivienda. En particular, Villa Muñoz abarca el conjunto patrimonial del barrio Reus al Norte, con pérdida de viviendas originales por la implantación de comercios, principalmente mayoristas, que conforman la centralidad comercial llamada popularmente "Barrio de los Judíos". La planificación vigente busca revitalizar esta zona, promoviendo la rehabilitación e incorporación de unidades habitacionales.

En Barrio Sur - Palermo - Parque Rodó se integran diversos tejidos: edificios en altura exentos en la costa del Barrio Sur y Palermo (donde se llega a una densidad de más de 127,01) y manzanas cerradas con vivienda estándar y de 2 o 3 niveles (densidad de entre 42,01 y 76 viviendas/ha). Últimamente, por la Ley de Promoción de Vivienda, se ha sustituido edificación tradicional por edificios en altura, como por ejemplo sobre Constituyente y Canelones. La media es de entre 76,01 y 127 viviendas/ha. Esta zona tiene una altura general de 9 metros, con estructuradores de mayor altura y la protección especial de la calle Carlos Gardel, donde es de 7 metros. Como área patrimonial, Barrio Sur tiene restricciones a la sustitución y se apuesta a la densificación por rehabilitación general del tejido, dejando las áreas de alta densidad a sectores puntuales con proyectos especiales.

b. Suelo subcategoría urbano consolidado intermedio

Comprende las áreas diferenciadas:

- SUCIn - Cerro
- SUCIn - Lezica - Colón
- SUCIn - Lavalleja Norte - Nuevo París
- SUCIn - Sayago - Peñarol
- SUCIn - Paso Molino - La Teja - Belvedere
- SUCIn - Prado - Capurro
- SUCIn - Cerrito - Joanicó
- SUCIn - Jacinto Vera - La Blanqueada
- SUCIn - Unión
- SUCIn - Maroñas - Hipódromo - Bella Italia
- SUCIn - Malvín Norte - Las Canteras
- SUCIn - Malvín Norte - La Cruz

Son áreas de ensanche o extensión con amanzanado irregular, en múltiples direcciones. Es un área compleja de describir ya que por su extensión (se trata de 6.510 ha, el 70% del suelo categoría urbano consolidado) conviven múltiples situaciones. Predomina la vivienda individual con retiro frontal (salvo en los estructuradores) y casos históricos de algunos barrios (como Peñarol y Unión) y baja altura. Es un área de buena calidad ambiental con buen nivel de equipamientos urbanos y variada presencia de arborización en el espacio público y, en algunos casos, fuerte forestación privada con niveles diferentes de equipamientos y calidades de edificación, dependiendo del ingreso de la población residente.

Son tejidos de manzana mixta, caracterizadas por su conformación con manzanas de borde cerrado y/o semicerrado, centro de manzana abierta formado por fondos de parcelas y mediana ocupación del suelo. Esto último queda relativizado por la presencia de segundas viviendas en los fondos de los padrones, especialmente en la zona exterior de esta área (cerca del área no consolidada).

La vivienda unifamiliar es predominante, lo que responde al modelo de baja densidad y de vivienda en propiedad con el que se desarrollaron estos barrios, consolidados hacia mediados del siglo pasado. Es más fuerte aquí la presencia de apartamentos en edificios de una planta: la vivienda a corredor, ocupando el lote en su totalidad, fue una forma de lograr densidades medias muy comunes a inicios y hasta mediados del siglo XX. También ganan presencia los apartamentos en edificios sin ascensor y, en parte de estas áreas, los apartamentos en edificios con ascensor. También es un área donde se desarrolló la vivienda tipo "plano económico", en la mayoría de los casos autoconstruida, que tuvo su auge también a mediados del siglo XX.

En esta área es visible la existencia de una incipiente tendencia a la pérdida de población residente, como puede observarse en los análisis realizados de dinámica poblacional.

El FOS predominante es de 60%. Es superior (80%) en Jacinto Vera - La Blanqueada y Unión, y menor al acercarse al borde urbano externo, llegando al mínimo (15%) en Carrasco y Lezica.

Al sur de Jacinto Vera - La Blanqueada, al norte y sur de avenida Rivera, se permite mayor altura (16,5 metros), aunque predominan edificios de 2 o 3 niveles. Esto se ve reflejado levemente en la densidad de vivienda (76,01-127 viviendas/ha).

Fuera del centro es donde se produce la mayor concentración de vivienda construida a través de la Ley de Promoción de Vivienda, por la altura permitida. Nuevo Centro es el mayor desarrollo inmobiliario dado a través de un proyecto de detalle, que ha revitalizado la zona y aumentado la densidad.

En la zona norte de Unión, lindera con Cerrito, se encuentra el área de oportunidad del Mercado Modelo.

En la subcategoría consolidada intermedia se observan áreas como Paso Molino, Belvedere, La Teja, Cerro, Peñarol, Cerrito, Joanicó, Colón y Lezica, que configuran centralidades tradicionales y de origen temprano en la ciudad, con características particulares. Se observa claramente una trama vial ordenada y homogénea. Predominan densidades de vivienda menores a las de las áreas más cercanas al centro (18,01-42 viviendas/ha).

Prado - Capurro es muy especial, ya que incluye diferentes situaciones. Es un área patrimonial con las protecciones asociadas a esta característica. Prado y Atahualpa son las áreas más tradicionales, que mantienen las características de quintas de población acomodada, con viviendas unifamiliares de muy buena calidad y también algunos edificios de apartamentos de calidad de los años cincuenta. Ha sido también atractor de intervenciones amparadas en la Ley de Promoción de Vivienda. Aires Puros, Paso de las Duranas, Capurro y Bella Vista son barrios de vivienda extrovertida de menor escala. La densidad de vivienda predominante es de entre 18,01 y 42 viviendas/ha.

En algunos de los barrios, el tejido habitacional convive con núcleos de grandes contenedores productivos que aparecen en forma puntual ligados a estructuradores viales y a nudos circulatorios. Según el documento *Áreas vacantes industriales*, de la Comisión Social Consultiva (COSOCO) de la UDELAR, se distinguen dos áreas de especial concentración de industrias, en funcionamiento y cerradas. Una de ellas abarca básicamente los barrios Nuevo París, Belvedere, Tres Ombúes - Pueblo Victoria. La otra cubre la extensión de los barrios Flor de Maroñas, Maroñas - Parque Guaraní y Jardines del Hipódromo. Ambas cuentan con todos los servicios urbanos y de infraestructura propios de la trama urbana consolidada. Se profundiza más adelante sobre este aspecto.

Los barrios externos tienen una trama más irregular, con manzanas de distinto tamaño. Es el caso de Lavalleja Norte - Nuevo París, Belvedere, Sayago, Peñarol y también Sur de Maroñas, Malvín Norte y el este de Cerrito - Joanicó hacia Villa Española.

En el borde externo se observa con relativa frecuencia la inclusión de conjuntos habitacionales (tipo f) que, con morfología y estructura urbana casi siempre diferentes, generan discontinuidades en el tejido. Es el caso de Cerro Norte - La Paloma, Paso de la Arena, Lavalleja Norte - Nuevo París, Sayago - Peñarol, Casavalle - Piedras Blancas - Manga, Punta de Rieles, Maroñas - Hipódromo - Bella Italia, Malvín Norte - Las Canteras, Malvín Norte - La Cruz. Las densidades de vivienda llegan al mínimo en área urbana en esas zonas. En los casos de los complejos habitacionales de Malvín Norte y Parque Posadas la densidad de viviendas se ve incrementada.

El atravesamiento de arroyos genera tanto discontinuidad de la trama como tejido irregular, y aglomeración de asentamientos irregulares.

c. Suelo subcategoría urbano consolidado costero

Comprende las siguientes áreas diferenciadas:

- SUCCo - Punta Carretas
- SUCCo - Pocitos
- SUCCo - Parque Batlle
- SUCCo - Buceo
- SUCCo - Malvín
- SUCCo - Punta Gorda
- SUCCo - Carrasco

Es esencialmente residencial, de variada densidad y con población de medio y alto nivel de ingresos. Experimenta un avanzado proceso de sustitución tipológica, especialmente en el tramo del oeste, donde existen sectores densificados, en los que tiene un peso importante la modalidad de apartamentos en edificios con ascensor y manzana cerrada (tipo d). Es en estos barrios, junto con el eje del área central, en los que se concentró la construcción de edificios de 10 a 12 pisos entre medianeras a partir de la década del sesenta. En el área costera de edificación en altura, que incluye básicamente Pocitos y sectores lineales de Punta Carretas y avenidas, la densidad predominante es de entre 42 y 76 viviendas/ha. Es mayor alrededor del parque Villa Biarritz, con más de 219 viviendas/ha. Esta densidad continúa por la costa hacia Pocitos.

Permanecen otras zonas de menor altura al norte, en Pocitos, Punta Carretas, Villa Dolores, Parque Batlle y Buceo. Hay mayor predominancia de vivienda unifamiliar exenta, que da como resultado una manzana abierta.

En el área diferenciada Pocitos se dan muchas situaciones. Al sur de José Ellauri y hacia el este aparecen edificios en altura y gran densidad (más de 219 viviendas/ha). Al norte predomina la vivienda unifamiliar en el interior del barrio (76-27 viviendas/ha), conformando manzanas abiertas o semiabiertas y edificios en altura sobre las avenidas (bulevar Artigas, Ponce, avenida Brasil, bulevar España, Soca, Gabriel Pereyra, etcétera), ya que la normativa de alturas de la edificación así lo permite. Recientemente se produjo la sustitución edilicia de sectores de la avenida Rivera de vivienda estándar a edificios en altura.

En Parque Batlle se dan densidades menores, con viviendas unifamiliares de mayores áreas al sur del Parque Batlle (18-42 viviendas/ha), viviendas unifamiliares de dimensiones menores al este y densidad de vivienda levemente mayor, alcanzando en algunos sectores las 127 viviendas/ha. Últimamente, se han desarrollado equipamientos de salud y educativos.

En Buceo la densidad media es de entre 42 y 76 viviendas/ha, similar al área de subcategoría consolidada intermedia. Mayoritariamente, se trata de vivienda unifamiliar exenta y algún edificio de viviendas multifamiliar de 2 o 3 niveles hacia el norte de la avenida Rivera.

Presenta particularidades como el sector de Montevideo Shopping, World Trade Center y Torres Náuticas, proyecto de detalle que incluye centro comercial y de oficinas con algunos edificios en altura para vivienda, y la Unidad Buceo, conformada por conjuntos habitacionales de distintas épocas y zona de edificios de 4 pisos en el área costera hasta un poco al norte de la avenida Rivera.

El sector de la Facultad de Veterinaria generará cambios en la dinámica actual. Se está desarrollando un proyecto de detalle que permitirá la edificación en altura, de uso residencial,

manteniendo el parque verde y edificaciones con valores patrimoniales con usos no residenciales, complementarios. La densidad de vivienda será similar a la que se produce con la normativa actual, pero se ganará en calidad ambiental y mayores valores inmobiliarios al corresponder a la tipología torre.

Hacia el este se presenta el barrio jardín, en Malvín, Punta Gorda y Carrasco, con un claro predominio de la vivienda unifamiliar y predios mayores y con más vegetación hacia el límite departamental. La densidad de vivienda baja (18-42 viviendas/ha), que se intensifica sobre la rambla por la presencia de edificios en altura.

En Punta Gorda y Carrasco la densidad de vivienda es de las más bajas (0- 8 viviendas/ha y apenas un poco mayor). Los padrones son más grandes, el FOS es muy bajo (35%). En este sentido, cabe señalar que el FOS es decreciente de oeste a este. Se inicia con 80% en Punta Carretas y Pocitos, baja a 60% en Parque Batlle, Buceo y Malvín, y luego baja a 50% en Punta Gorda.

El área diferenciada en general tiene una escasa dinámica, que se concentra puntualmente en los sectores costeros de Malvín, Buceo y Parque Batlle.

Hay barrios con sectores en régimen patrimonial, como Pocitos, Punta Gorda y Carrasco.

d. Suelo subcategoría urbano no consolidado

Comprende las áreas diferenciadas:

- SUNC - Pajas Blancas
- SUNC - Paso de la Arena - Las Torres
- SUNC - Cerro Norte - La Paloma - Casabó
- SUNC - Santa Catalina
- SUNC - Abayubá
- SUNC - Prolongación Las Piedras
- SUNC - Paso del Andaluz
- SUNC - Casavalle - Piedras Blancas - Manga
- SUNC - Boiso Lanza
- SUNC - Punta Rieles
- SUNC - Don Bosco
- SUNC - Villa García
- SUNC - Sur de Maroñas

Los tejidos desestructurados periféricos de manzana abierta se caracterizan por edificaciones aisladas de baja altura. La urbanización se estructura en general por macromanizas con predios de gran tamaño. Esta circunstancia genera un tejido heterogéneo, con la existencia de áreas vacantes y una ocupación de viviendas unifamiliares o bifamiliares, realizadas en general por autoconstrucción.

En su mayoría, se presenta más de una vivienda por predio, junto a las cuales aparecen en forma dispersa grandes contenedores productivos, conjuntos habitacionales de sectores medios y bajos, y núcleos básicos evolutivos (NBE).

Complementariamente, en la periferia, particularmente en la zona del borde urbano-rural y en las márgenes de cauces de agua superficial, se procesan extensiones informales del tejido, asentamientos irregulares, que suman a la condición de desestructuración existente graves carencias de servicios, conflictos con otros usos y una fuerte dinámica poblacional.

Pajas Blancas y Santa Catalina son dos enclaves en suelo rural de interfase costero y rural natural, de vivienda exenta y de muy baja densidad.

Paso de la Arena- Las Torres se encuentra en el borde urbano-rural, zona donde se interfieren usos habitacionales y logísticos y predios de dimensiones medias y mayores. El desarrollo de la Unidad Agroalimentaria de Montevideo (UAM) podría traer cambios a nivel residencial. Paso de la Arena es una centralidad de la zona oeste. La presencia del arroyo Pantanoso genera una interrupción en el tejido. Se mezclan suelo urbano y rural.

En Cerro Norte - La Paloma - Casabó se observa un alto número de asentamientos irregulares, con un tejido muy desestructurado.

Hacia el norte aparecen Abayubá y Prolongación Las Piedras, vinculados a la ruta 5, áreas pequeñas en superficie y FOS del 60%, pero de muy baja densidad de vivienda.

Paso del Andalúz, Casavalle - Piedras Blancas - Manga, Boiso Lanza es una amplia área al norte, con infraestructuras deficitarias, bajas densidades y presencia de asentamientos irregulares. A pesar de ser zonas de bajas densidades de vivienda, alcanza valores de entre 42,01 y 76 viviendas/há en los asentamientos irregulares.

Punta Rieles, Don Bosco y Villa García se extienden hacia el noreste, vinculados a la ruta 8. En sus alrededores se observan asentamientos irregulares en suelo rural, en algunos casos con el atributo de transformable a suelo urbano.

e. Suelo urbano consolidado otros

- SUCO - Santiago Vázquez

Se localiza en la zona oeste de Montevideo, próxima al río Santa Lucía. A su alrededor se configura una diversidad de situaciones territoriales: un sistema costero variado geográficamente y morfológicamente, un área de producción agrícola y áreas de bañados y parques. El uso es preferente residencial y recreativo, predominando en el tejido la vivienda unifamiliar

3.2.1.2 Suelo categoría suburbano

a. Suelo subcategoría suburbano habitacional

Comprende las siguientes áreas diferenciadas:

- SUH - La Colorada
- SUH - Barrio Monterrosa
- SUH - Barrio Gori
- SUH - Barrio Nuevo Llamas
- SUH - Sosa Chaferro
- SUH - Cabaña Anaya

- SUH - Los Bulevares
- SUH - Las Artes
- SUH - La Abeja
- SUH - Carlomagno
- SUH - Toledo Chico

Se trata de enclaves ubicados mayoritariamente en el oeste del departamento. Las áreas de mayor superficie se encuentran sobre el camino Batlle Berres. Son núcleos de áreas residenciales rodeados de área rural productiva o destinada a logística, en algunos casos generando interferencias.

3.2.1.3 Suelo rural con atributo transformable

Interesan para este plan aquellos que transforman suelo rural a suelo urbano consolidado y suburbano habitacional. Son los tipos B y C establecidos en las Directrices Departamentales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible. Algunos se corresponden con situaciones de hecho en las que existen asentamientos irregulares en suelo rural, por lo que este atributo da la oportunidad de una futura regularización.

- Suelo rural con APT B de suelo rural productivo a suelo urbano consolidado
- Suelo rural con APT C de suelo rural productivo a suelo suburbano habitacional

3.2.2 Capacidad de las infraestructuras y equipamientos

La temática de acceso al suelo urbano para vivienda no puede desconocer que, junto a la vivienda, es necesario desarrollar los servicios y equipamientos que en su conjunto constituyen el hábitat. Para estas infraestructuras también es necesario suelo.

Por otro lado, la cobertura actual de estas capacidades instaladas debe tenerse en cuenta para tomar definiciones respecto al desarrollo esperado de distintas áreas, priorizando aquellas que ya cuentan con infraestructuras, equipamientos y servicios o donde ya se encuentran proyectados.

En este marco cobran especial importancia el saneamiento, la movilidad y vialidad y la recolección de residuos, que son los estructuradores de la urbanidad en el sentido físico, tanto como el agua potable y la electricidad, y que dan soporte a los equipamientos que brindan los servicios de educación y salud.

Considerando al saneamiento como un elemento central para comprender las características que presenta hoy la capital, se ha ampliado la red de forma significativa. Según el Informe para el Plan Director Plan Director de Saneamiento y Drenaje Urbano de Montevideo (Consorcio ARTELIA, Halcrow, RHAMA, CSI, 2019), en 2015 el sistema de saneamiento brindaba la posibilidad de conectarse a 1.159.000 habitantes, el 87% de la población departamental, de la cual 1.140.000 reside dentro del departamento. Si se considera únicamente la población residente en las áreas con saneamiento, dejando de lado asentamientos de población muy dispersos en el departamento, el porcentaje de cobertura asciende al 88% de la población.

La población no saneada por redes es de 179.500 habitantes e incluye a la población residente en zonas urbana, suburbana y rural. Sin embargo, no toda la población que cuenta con cobertura se conecta a las redes de saneamiento frentistas a sus viviendas, por lo que el grado de conexión efectiva es menor en redes de ejecución más reciente. En redes ejecutadas dentro del PSU III, entre

1997 y 2005 mayormente, la conexión efectiva a la red a 2015 era en promedio del orden del 70% de la población. No obstante, esta información es imprecisa, dado que el padrón de usuarios del servicio de saneamiento es representativo de la cantidad de personas (o viviendas) cubiertas por el saneamiento, pero no lo es de la cantidad de usuarios (o viviendas) efectivamente conectados a él.

En ese momento (2015), la población que restaba sanear en las áreas de expansión (zonas que estando pobladas no contaban con cobertura de saneamiento y, por lo tanto, ameritaban una expansión de las redes) es de aproximadamente 142.000 habitantes.

En los lugares en donde las viviendas no se encuentran conectadas a la red de saneamiento o en las zonas sin cobertura, los efluentes generados en ellas se descargan a pozos negros o a cursos de agua próximos. Los pozos negros almacenan el efluente hasta llenarse, infiltran a través del fondo o paredes, o descargan a través de conductos hacia las cunetas. El vaciado se hace mediante el uso del servicio de barométricas, el cual puede ser público (IM) o privado, que en la actualidad cuenta con unos 65 vehículos registrados en Montevideo. No obstante, y según registros de la IM, solo el 4,12% de las aguas residuales generadas en las áreas sin cobertura son vertidas en los puntos autorizados para el departamento de Montevideo.

El Plan Director de Saneamiento y Drenaje Urbano de Montevideo (PDSUM), con un horizonte de planificación al año 2050, fue concebido para dar continuidad a las actividades de planificación del Sector Saneamiento, que comenzaron con el Plan de Disposición Final de Aguas Residuales de 1972, la primera etapa del plan (PSU I y PSU II) y la aprobación del Plan Director de Saneamiento de Montevideo (PDS) en 1995, que tuvo varias etapas sucesivas de desarrollo e implementación (PSU III y IV).

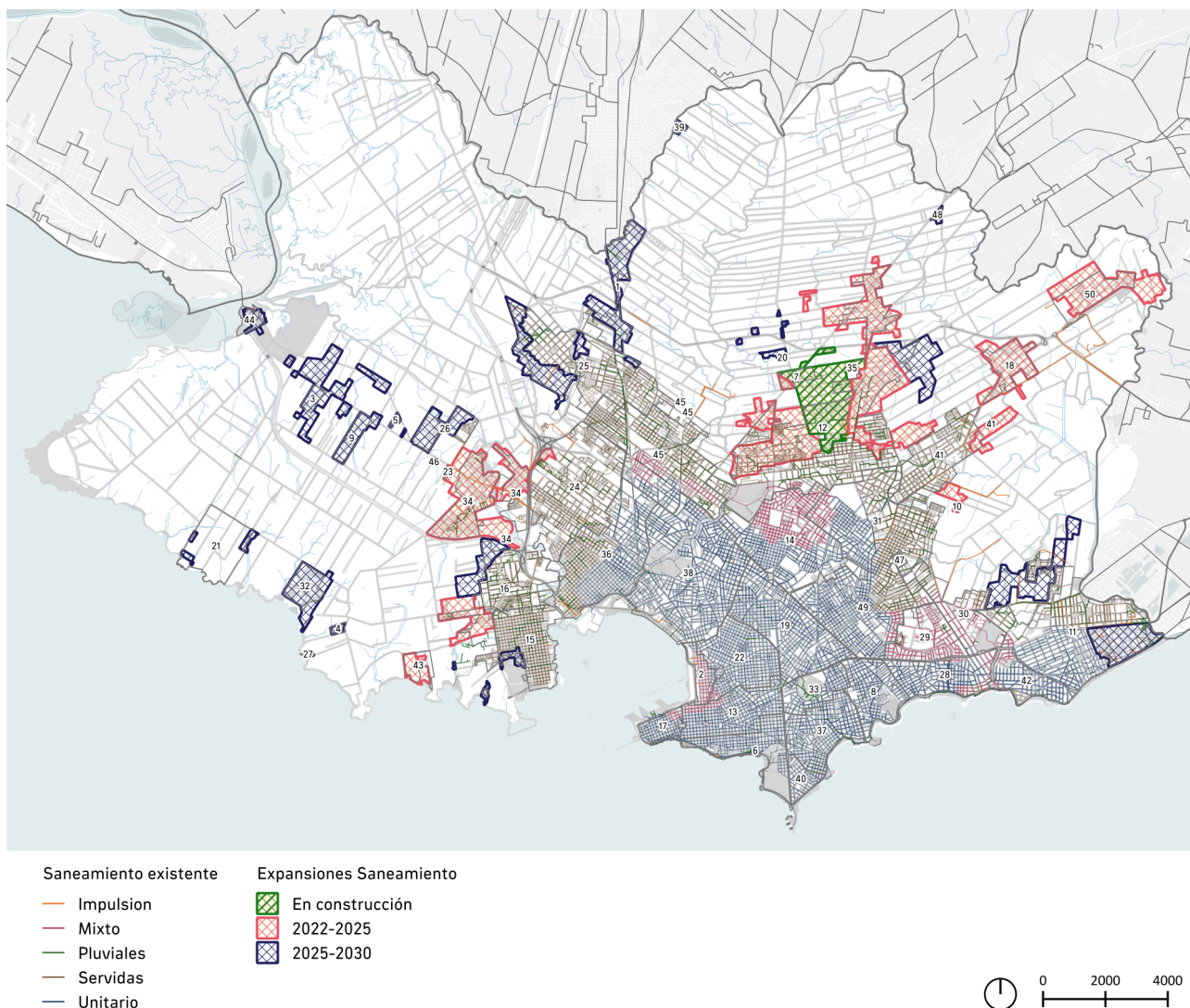
Los últimos períodos, desde la aprobación del Plan Director de Saneamiento (1995), ampliaron la concepción del sistema de saneamiento de Montevideo hacia un sistema metropolitano, trascendiendo los límites administrativos del departamento para incluir diversas localidades de Canelones y San José.

Entre los objetivos del PDSUM sobresalen:

- Lograr la universalización en la provisión del servicio de saneamiento de manera segura y con niveles asequibles para la población.
- Proteger a la población contra las inundaciones.
- Plasmar, en forma articulada con el espectro de organismos competentes, una gestión del sistema de saneamiento y drenaje integrada a la planificación territorial y la preservación y mejora de los ambientes naturales.

Las obras que están en marcha como parte del PSU IV y las previsiones para los próximos años según información brindada por el Servicio de Estudios de Saneamiento de la IM incluyen nuevas zonas y permiten realizar el siguiente mapa de cobertura actual y futura.

Mapa 6. Saneamiento actual y futuras expansiones



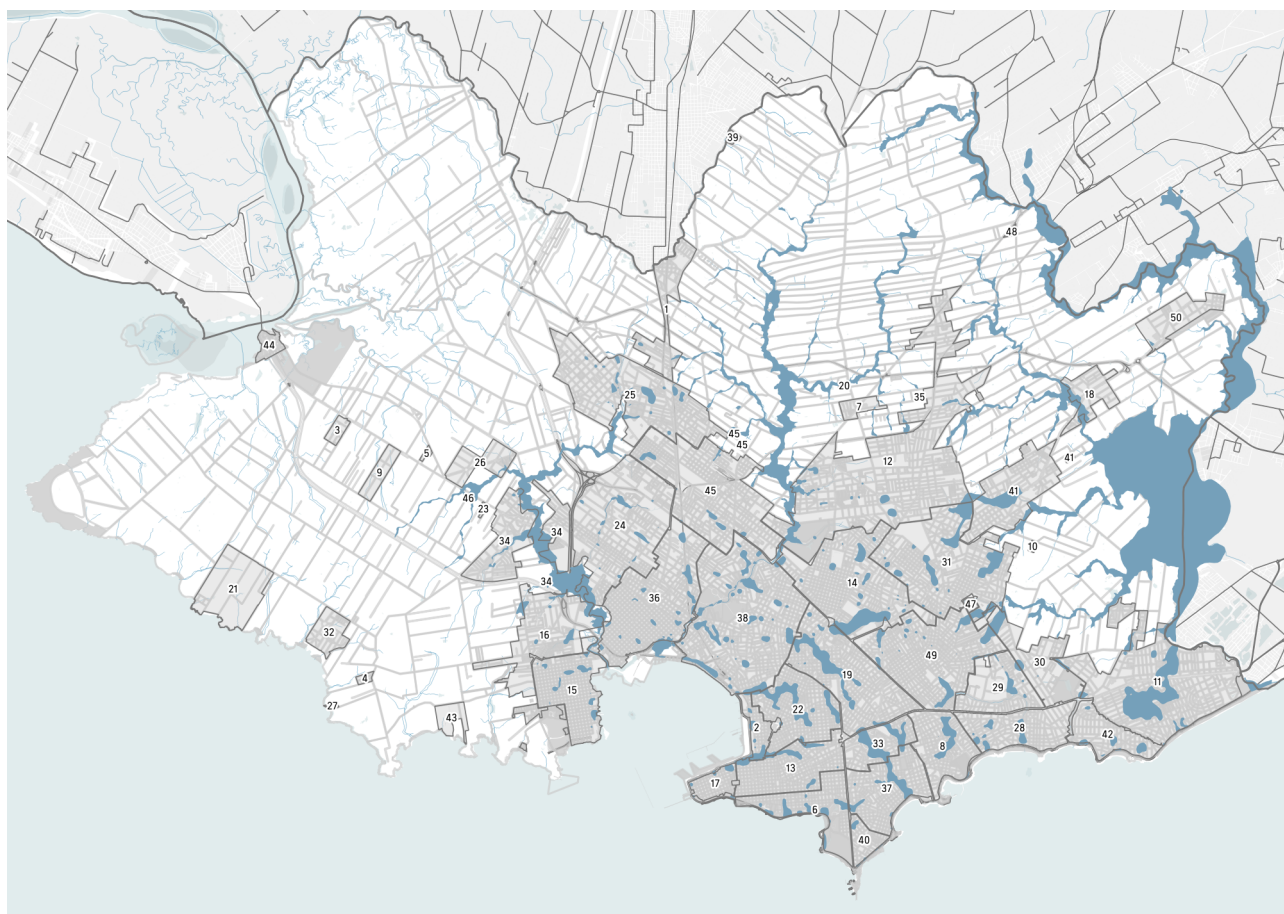
Fuente: Elaboración propia con base en IM-Estudios y proyectos de saneamiento, 2020.

Existen zonas que, estando saneadas, tienen capacidad ociosa, con zonas aún no urbanizadas; es el caso de Paso de la Arena, Lezica y Manga.

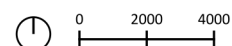
Vinculado a esto, se observan problemas de drenaje durante sucesos de lluvias intensas que provocan inundación repentina en algunos puntos de la ciudad. Se encuentran en proceso de ser resueltos con obras de adaptación como las realizadas en la p ex Terminal Goes y también en la calle Cufre, en el terreno del liceo n.º 26, espacio libre Teresa de Calcuta, en la intersección de las calles Quijote, Yaguari y Francisco Rodrigo, consistentes en tanques de amortiguación subterráneos de aguas pluviales.

En este sentido, se ha desarrollado un modelo que establece el posible efecto del cambio climático sobre las inundaciones en el departamento a través de un mapa con tasa de retorno de 100 años.

Mapa 7. Mapa de inundaciones según modelo



■ Inundaciones - tasa de retorno 100 años



Fuente: Elaboración propia con base en IM – Estudios y proyectos de saneamiento, 2020. (Consortio ARTELIA, Halcrow, RHAMA, CSI, 2019 para PSDUM)

El suministro del servicio, la conservación, el mantenimiento y la extensión de la **red de agua potable** es responsabilidad de la empresa estatal Obras Sanitarias del Estado (OSE). La cobertura de este servicio se puede considerar satisfactoria en el área urbana del departamento, alcanzando a cubrir el 99,8% de la población (dato de 2016, OPP [2018]).

La generación y distribución de **energía eléctrica** es responsabilidad de la Administración Nacional de Usinas y Transmisiones Eléctricas (UTE). La cobertura de este servicio comprende a casi la totalidad del departamento de Montevideo.

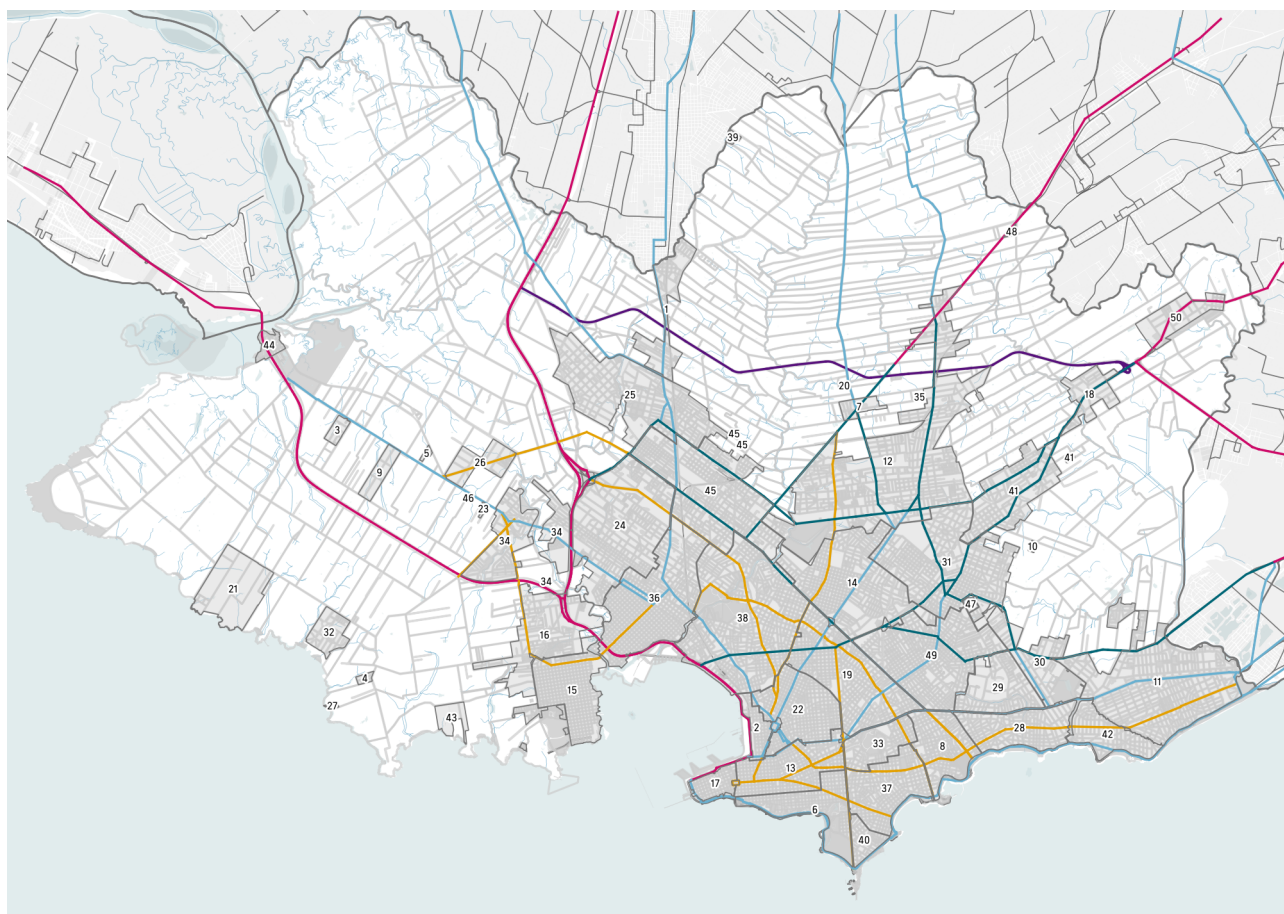
La **recolección formal e informal de residuos sólidos** en Montevideo es un tema controvertido y en permanente evolución. El aumento continuo de la generación de residuos, entre otros factores, conlleva la necesidad de actualizar y mejorar de manera continua los servicios e incorporar el reciclaje y la reutilización. El procesamiento ha ido incorporando el uso de residuos orgánicos con generación de compost y la reutilización de aquellos reciclables.

Es importante reconocer la existencia de una importante **red vial** instalada, de destacada calidad urbana, vasta y equipada en su mayor parte. Esta es una de las razones por las que el área urbana no consolidada representa un porcentaje bastante menor dentro del área urbana. En estos últimos años, se han renovado sectores de la red de áreas centrales y se han ensanchado algunas periféricas. Sin embargo, especialmente en la zona externa del área urbana consolidada intermedia y en el área urbana no consolidada, la trama continúa siendo irregular y discontinua, generando la segregación física de sectores de barrios.

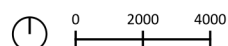
Por otra parte, la falta de una jerarquización actualizada de la red vial especializada se traduce en la desprotección de la función residencial y comercial de los barrios, especialmente al considerar a la red vial como un espacio público de interrelación de la sociedad y no como mero soporte físico del tránsito.

Los estructuradores son **piezas urbanas** identificadas desde el inicio por el Plan Montevideo, conectores de las distintas áreas caracterizadas de la ciudad y que tienen trascendencia zonal o de nivel ciudad. Para ellos se establecen parámetros urbanísticos específicos, los cuales prevalecen sobre los que se determinan para las áreas diferenciadas que atraviesan (Art. D.223.188).

Mapa 8. Estructuradores viales



- ESTRUCTURADORES VIALES
- Sistema Nacional Actual
 - Eje Colector Perimetral
 - Enlace Urbano Nacional
 - Enlace Urbano Metropolitano
 - Viario Departamental



Fuente: Elaboración propia con base en IM-POT.

El Plan Montevideo establece los siguientes **objetivos generales** para el desarrollo de estas piezas urbanas, de acuerdo con la ordenación propuesta:

1. Concentrar, en parte, los procesos de **sustitución tipológica**.
2. **Incrementar alturas** con respecto a las áreas caracterizadas colindantes (Art. D223.289).

Los estructuradores previstos en la normativa actual son:

- Avenida 18 de Julio (incluida su área de influencia)
- Avenida General Flores
- Avenida del Libertador Brigadier General Lavalleja
- Avenida Daniel Fernández Crespo - Avenida Agraciada
- La Paz (entre rambla Franklin Delano Roosevelt y calle República) - Dr. Ferrer Serra

- Rambla Naciones Unidas
- Rambla Sur (entre esollera Sarandí y calle Jackson)
- Bulevar Artigas (tramo fuera del régimen patrimonial)
- Avenida Italia
- Bulevar José Batlle y Ordóñez - Avenida Dr. Luis Alberto de Herrera
- Avenida General Rivera

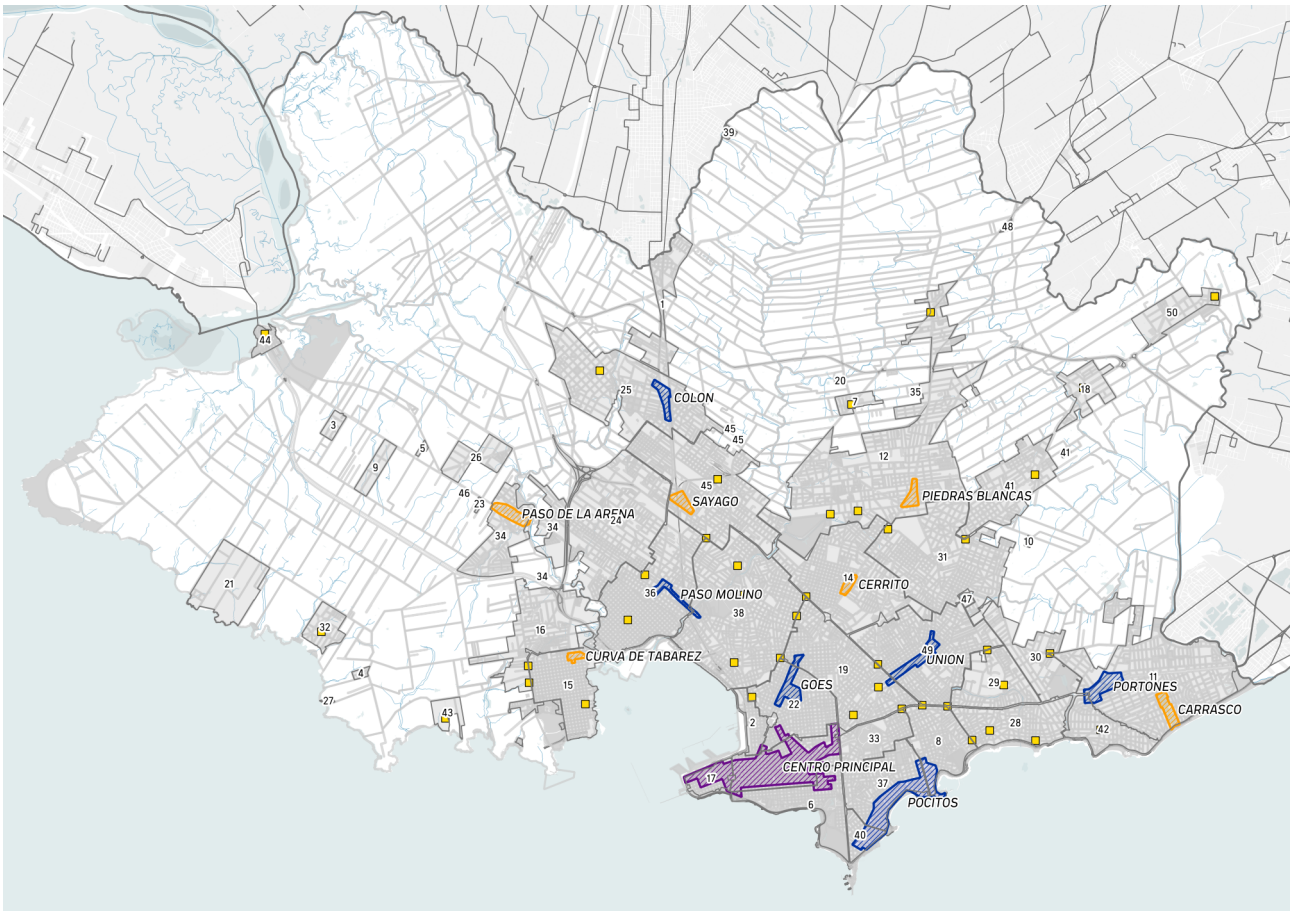
La movilidad departamental y metropolitana también viene atravesando procesos de cambio, pasando del paradigma del transporte de cargas (incluidas las personas), que tiene como unidad la distancia recorrida (kilómetros), al de la movilidad, que pone en el centro a las personas y al tiempo como unidad (minutos). Se encuentra en desarrollo el Plan Maestro de Movilidad, que tiene como objetivo la movilidad segura para los más vulnerables (la ciudad 8/80). Actualmente el 94% de la población tiene acceso al transporte público (dispone de una parada de ómnibus a menos de 500 metros, con líneas que llegan en menos de 60 minutos al destino) y el promedio de viaje es de 34 minutos.

Se piensa en un sistema de movilidad que acompañe la idea de ciudad compacta y policéntrica, donde tienen protagonismo las centralidades a las que llega el transporte público y desde donde las personas, a través de movilidad activa, realizan traslados en 15 o 20 minutos.

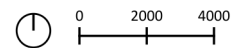
Por otro lado, la *Guía para la planificación de la movilidad urbana sostenible*, elaborada en el marco del MOVES²² (MIEM, MVOTMA y PNUD), procura bajar las emisiones de carbono. Es la oportunidad de sumar a la transición energética la disminución de traslados desde el hogar hacia las diversas ocupaciones de los miembros de las familias.

²² Hacia un sistema de movilidad urbana sostenible y eficiente en Uruguay.

Mapa 10. Centralidades



- CENTRALIDADES
- Centro Principal
 - Urbanas y Metropolitanas
 - Zonales
 - Locales

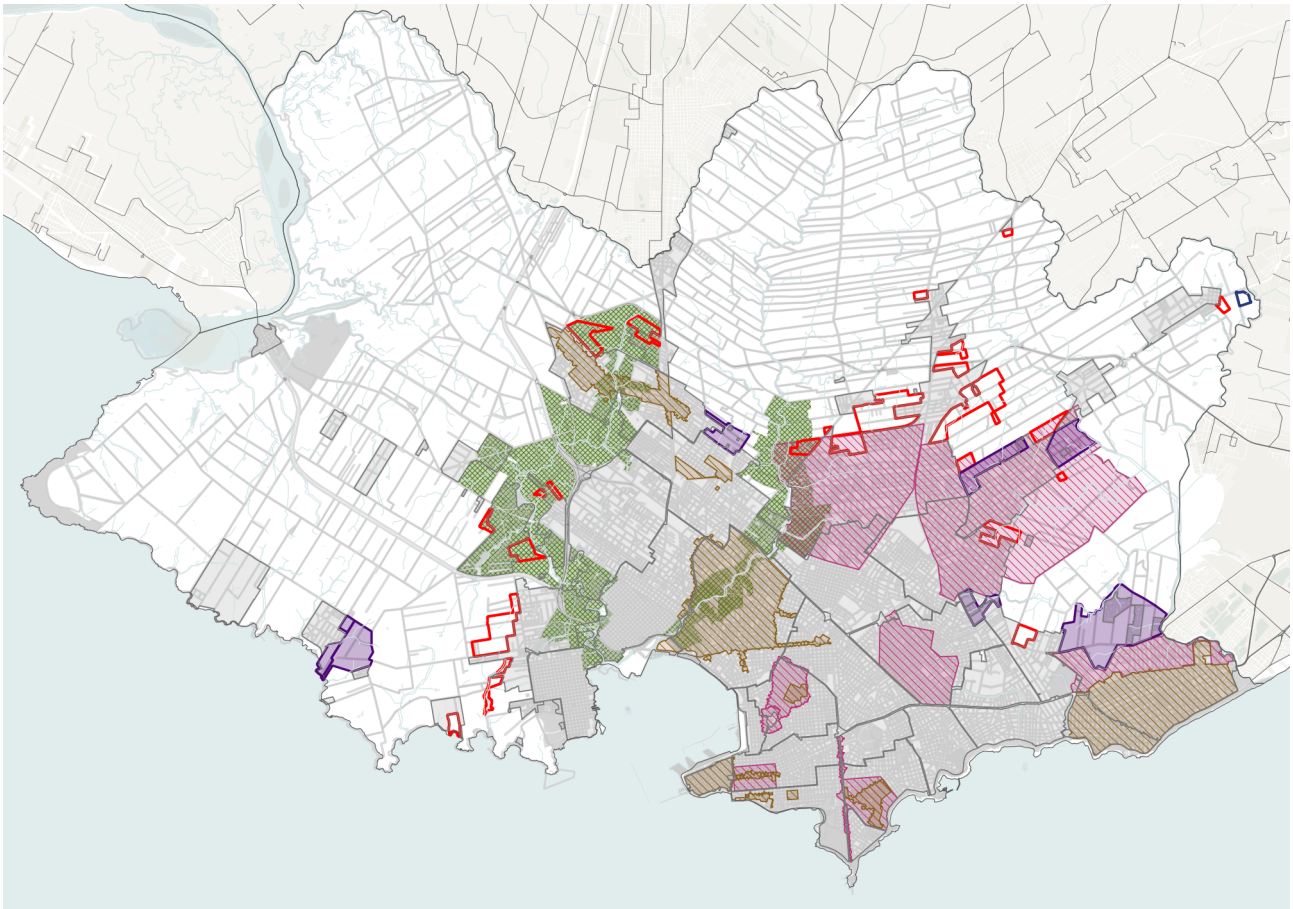


Fuente: Elaboración propia con base en el *Laboratorio de Centralidades Urbanas. Propuestas, experiencias e intercambios en clave regional*. ITU-FADU-UDELAR, 2019.

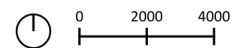
3.2.4 Instrumentos de ordenamiento territorial

Existen disposiciones establecidas en instrumentos de ordenamiento territorial que, a futuro, al ser implementados generarán modificaciones que estarán en coherencia con las disposiciones de este plan: planes especiales de ordenación/planes parciales, programas de actuación urbanística, programas de actuación integrada y proyectos de detalle.

Mapa 11. Instrumentos de ordenamiento territorial



Áreas Patrimoniales	18 de Julio	Plan Pocitos Punta Carretas	Plan Estratégico del Miguelete
Carrasco - Punta Gorda	Reus Sur	Progr. Renová Unión Villa Española	APT
Pocitos	Reus Norte	Plan Especial Carrasco Punta Gorda	B
Colón - Villa Colón	Barrio Sur	Plan Especial Palacio Legislativo	C
Peñarol	Planes	Plan Integral Cuenca Chacarita	PAU
Prado - Capurro	Plan Parcial Goes	Plan Estratégico del Centro	
Ciudad Vieja	Plan Parcial Casavalle	Plan Pantanoso	



Fuente: Elaboración propia con base en IM-POT.

3.2.5 Áreas de interés o en desarrollo

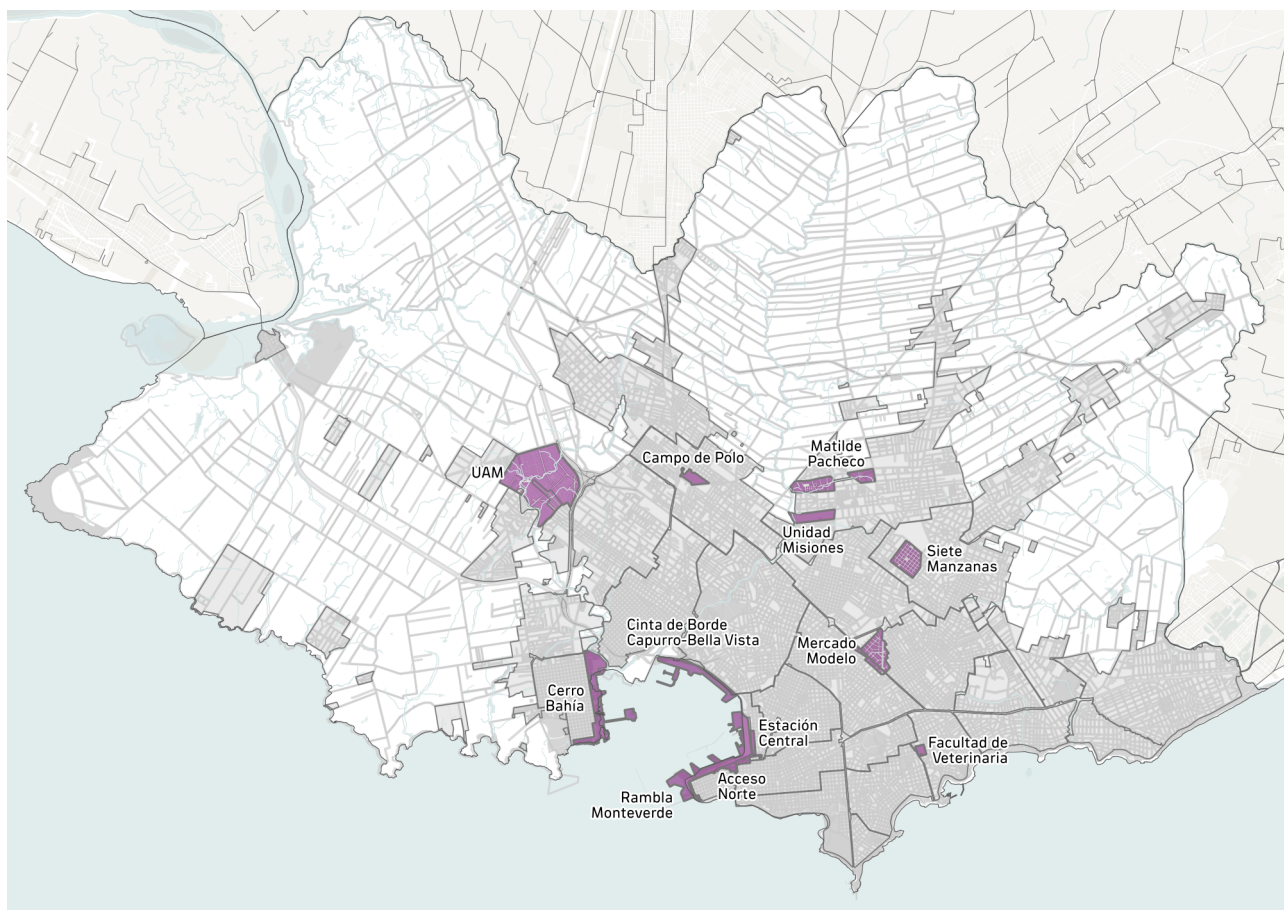
Son programas o infraestructuras en desarrollo que pueden generar a futuro cambios en las necesidades habitacionales.

En la mencionada reunión de diciembre de 2019, se presentaron las siguientes iniciativas, que podrían significar oportunidades para disponer de suelo por parte del Estado, revitalizar zonas (lo que implicaría interés en implantar emprendimientos residenciales), generar equipamientos o mejorar infraestructuras atractoras de población. En general, las iniciativas contribuyen a todos estos objetivos.

- Intervenciones en San Martín, Belloni e Instrucciones
- Parque lineal en la cañada Matilde Pacheco
- Proyecto Bahía - Capurro

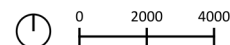
- Proyectos en el predio de la Facultad de Veterinaria
- Proyecto en el entorno del ex Mercado Modelo
- Plan Cerro - Bahía: cooperativas y parque Egipto
- Intervención en Unidad Misiones
- Proyecto interinstitucional en la Estación Central: AFE, Plan Fénix

Mapa 12. Áreas en desarrollo



Áreas en desarrollo

- | | |
|--|--|
| ■ Rambla Monteverde | ■ Unidad Agroalimentaria de Montevideo |
| ■ Campo de Polo | ■ Acceso Norte |
| ■ Estación Central | ■ 7 Manzanas |
| ■ Facultad de Veterinaria | ■ Cerro Bahía |
| ■ Unidad Misiones | ■ Cinta de borde Capurro - Bella Vista |
| ■ Parque lineal cañada Matilde Pacheco | ■ Mercado Modelo |



Fuente: Elaboración propia con base en IM-POT.

3.2.6 Análisis de la normativa de edificación

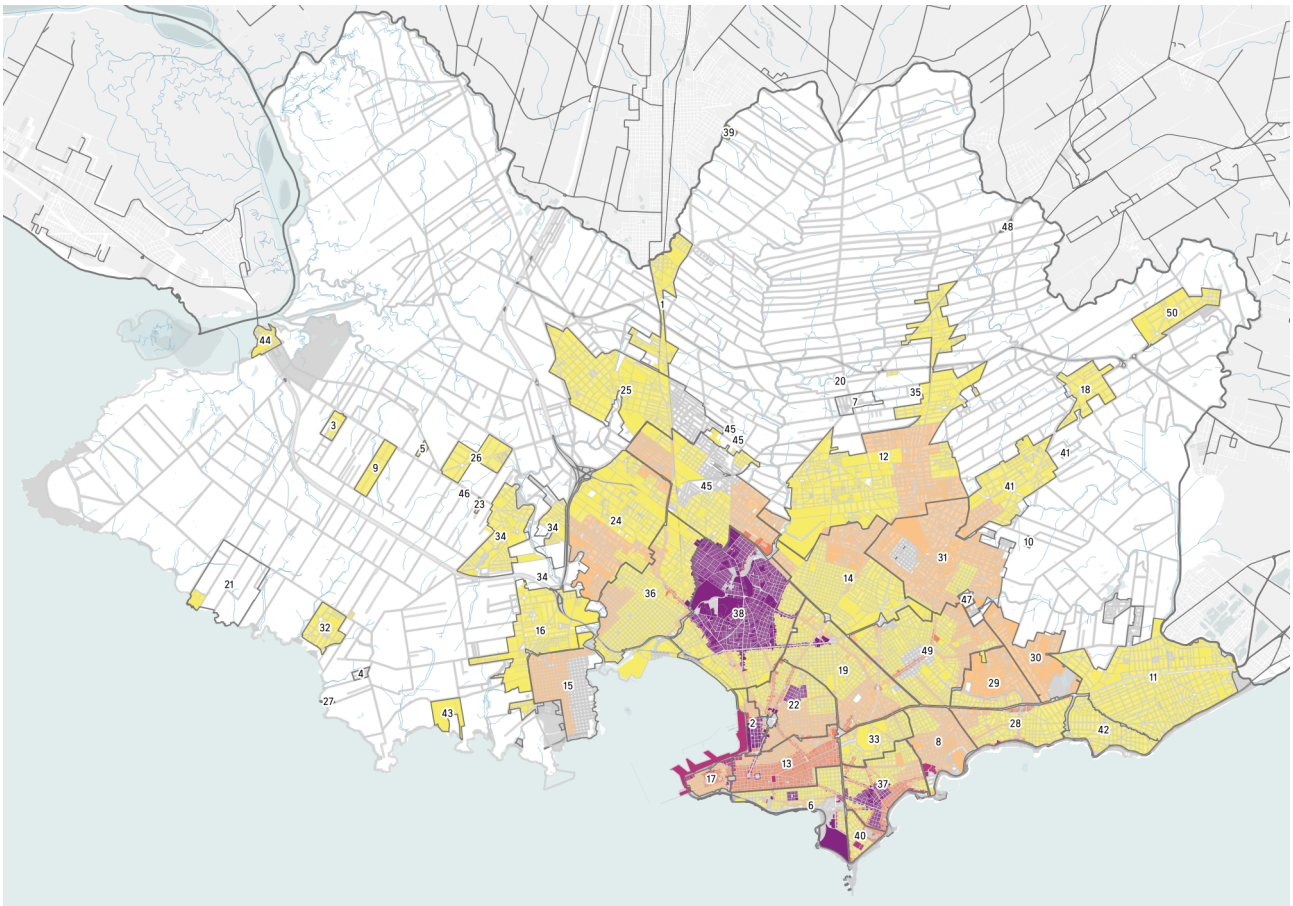
3.2.6.1 Alturas

Dentro de los parámetros que regulan la edificación, la altura y el porcentaje de ocupación del suelo son los más determinantes de la capacidad edificatoria de los predios.

Del informe del Consorcio ARTELIA, Halcrow, RHAMA, CSI, ya mencionado, se extrae el siguiente análisis de la normativa de alturas.

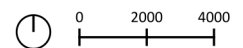
En Montevideo se observa que la normativa en la materia establece el predominio de la baja altura para los tejidos urbanos consolidados, protegiendo sus características adquiridas, y admite mayor altura en forma limitada, para ciertos distritos y para corredores de movilidad destacados. Este enfoque se origina en el Plan Montevideo, aprobado en 1998, y desde entonces no tuvo grandes variantes.

Mapa 13. Normativa de alturas



ALTURAS NORMATIVAS DE LA EDIFICACIÓN

- 4 - 9m
- 11 - 16m
- 19 - 37m
- 75m
- Altura especial
- Bienes Patrimoniales y CEP
- Proyecto Urbano de Detalle



Fuente: Elaboración propia con base en IM-POT.

Las diversas alturas de edificación previstas en el código pueden simplificarse, a los efectos de esta evaluación, en función del tipo de producto inmobiliario que habilitan. De esta forma es posible distinguir:

- Alturas normativas de 4 a 9 metros, que se corresponden con el producto vivienda individual, exenta o entre medianeras, y que pueden abarcar también diversas modalidades de agrupamiento de viviendas en unidades bajas de propiedad horizontal.
- Alturas de 11 a 16,5 metros, que permiten la construcción de edificios bajos de distinto tipo, en régimen de propiedad horizontal, con 4, 5 o 6 plantas. Este tipo de edificación prácticamente se abandonó en las décadas finales del siglo pasado (luego de haber sido muy común en los años cuarenta y cincuenta) y recientemente fue retomado pero en modalidad de bloques exentos, asociados a entornos de barrio jardín o incluidos en conjuntos habitacionales cooperativos o de promoción pública. Actualmente, estos tipos no están jugando un papel relevante en la densificación de áreas centrales o intermedias.
- Alturas de entre 21 y 31 metros, llegando a 34 metros en algunos casos, que determinan la gama de edificios altos típica de los últimos decenios, de entre 8 y 14 plantas, en general construidos entre medianeras dando lugar a manzanas cerradas. Antes del Plan Montevideo de 1998, la regulación de la altura se daba en función del ancho de calle y los edificios de 10 pisos resultaban viables en calles barriales. Luego de la aprobación del plan, estos tipos fueron reducidos a los bordes de las vías principales y a algunas zonas específicas, como el eje céntrico. La densificación del eje céntrico hasta Tres Cruces y del borde costero hasta Malvín ha tenido a este producto como protagonista principal. Y también, en localizaciones más dispersas, se hizo presente en las áreas intermedias.

Más allá de los anteriores, en los años recientes comenzó a plantearse un tipo que estaba ausente en Montevideo: la torre alta, exenta, para oficinas o para vivienda. Su presencia en la ciudad es todavía limitada, y asociada a enclaves singulares, pero puede jugar un rol importante en el futuro si se incorpora en una estrategia urbana más general.

Del análisis de las alturas permitidas por normativa se pueden extraer algunas **conclusiones:**

Es claro el predominio de una altura normativa igual o menor a 9 metros en términos de la superficie urbana cubierta: 5.464 ha de un total de 7.843 ha de suelo en régimen general, el 69,3%. Esta altura normativa, que se corresponde con casas de una o dos plantas y algún edificio en tres plantas, se da mayoritariamente en las áreas intermedias y en la costa.

La superficie en la que se autorizan edificios altos alcanza al 5% del total, equivalente a 391 ha, de las cuales 203 ha están en área central y 100 ha en la costa. En contraste, en las áreas intermedias los suelos habilitados para edificios altos suman apenas 88 ha y representan un 1,1% del total. Las condiciones para la densificación de las áreas intermedias con edificios altos se encuentran muy limitadas, más considerando que esta altura normativa se aplica sobre ejes de avenidas, que pueden presentar grados de rigidez importante para la presencia de usos comerciales o edificios bajos de PH provenientes de mediados del siglo pasado.

En relación con los edificios bajos, es decir, las alturas intermedias de entre 11 y 16,5 metros (hasta 7 pisos), se observa una mayor presencia, esta vez concentrada en áreas intermedias, que suman 1.450 ha en esta categoría, equivalentes al 18,3% del total. Sin embargo, estas zonas de altura normativa intermedia se encuentran principalmente en los bordes externos de las áreas intermedias, en contacto y continuidad con las áreas periféricas, y tienen muy poca presencia en el corazón urbano. Se diría que la normativa está en este sentido más orientada a permitir conjuntos habitacionales de promoción pública que a visibilizar renovaciones urbanas con protagonismo del mercado. Entretanto, entre la costa y el área central se agregan otras 574 ha para este tipo de edificios.

Tabla 9. Superficies de suelo en régimen general (reglamentado) según rangos de altura normativa por grandes áreas de la ciudad consolidada

Altura normativa	Área central	Áreas intermedias			Costa	Total
		Oeste	Centro	Este		
4 a 9 m	372	1.851	522	914	1.805	5.464
11 a 16,5 m	284	482	216	752	290	2.025
19 a 37 m	203	24	51	13	100	391
75 m	3	0	0	0	0	3
TOTAL EN RG (há)	862	2.357	789	1.680	2.195	7.883
4 a 9 m	4,7%	23,5%	6,6%	11,6%	22,9%	69,3%
11 a 16,5 m	3,6%	6,1%	2,7%	9,5%	3,7%	25,7%
19 a 37 m	2,6%	0,3%	0,6%	0,2%	1,3%	5,0%
75m	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Total	10,9%	29,9%	10,0%	21,3%	27,8%	100,0%

Fuente: Consorcio ARTELIA, Halcrow, RHAMA, CSI (2019). *Plan Director de Saneamiento y Drenaje de Montevideo*. Montevideo: IM-CSI. 2019.

La edificación en altura se encuentra en el centro y franja costera, limitando su presencia en el resto de la ciudad a algunos sectores de avenidas como Agraciada, San Martín y General Flores, 8 de Octubre y partes de avenida Italia. De acuerdo a los crecimientos de vivienda entre 1985 y 2011, éstos revelan los fuertes impactos del modelo normativo sobre la realidad, con una gran concentración de nueva vivienda en el arco Centro - Tres Cruces y Pocitos - Malvín.

Las áreas intermedias con una altura normativa máxima de 9 metros se muestran en conjunto bastante estables, con baja dinámica de vivienda. En estas áreas el modelo normativo opera como un **factor de conservación del stock edificado, más que como un factor de renovación**. A esto hay que sumar las áreas en régimen patrimonial, que no están contempladas en la Tabla 9, pero que en términos generales favorecen alturas bajas.

3.2.6.2 FOS

De acuerdo con los parámetros tipomorfológicos de las edificaciones, se establecen superficies máximas de parcela según el área de la ciudad que se considere.

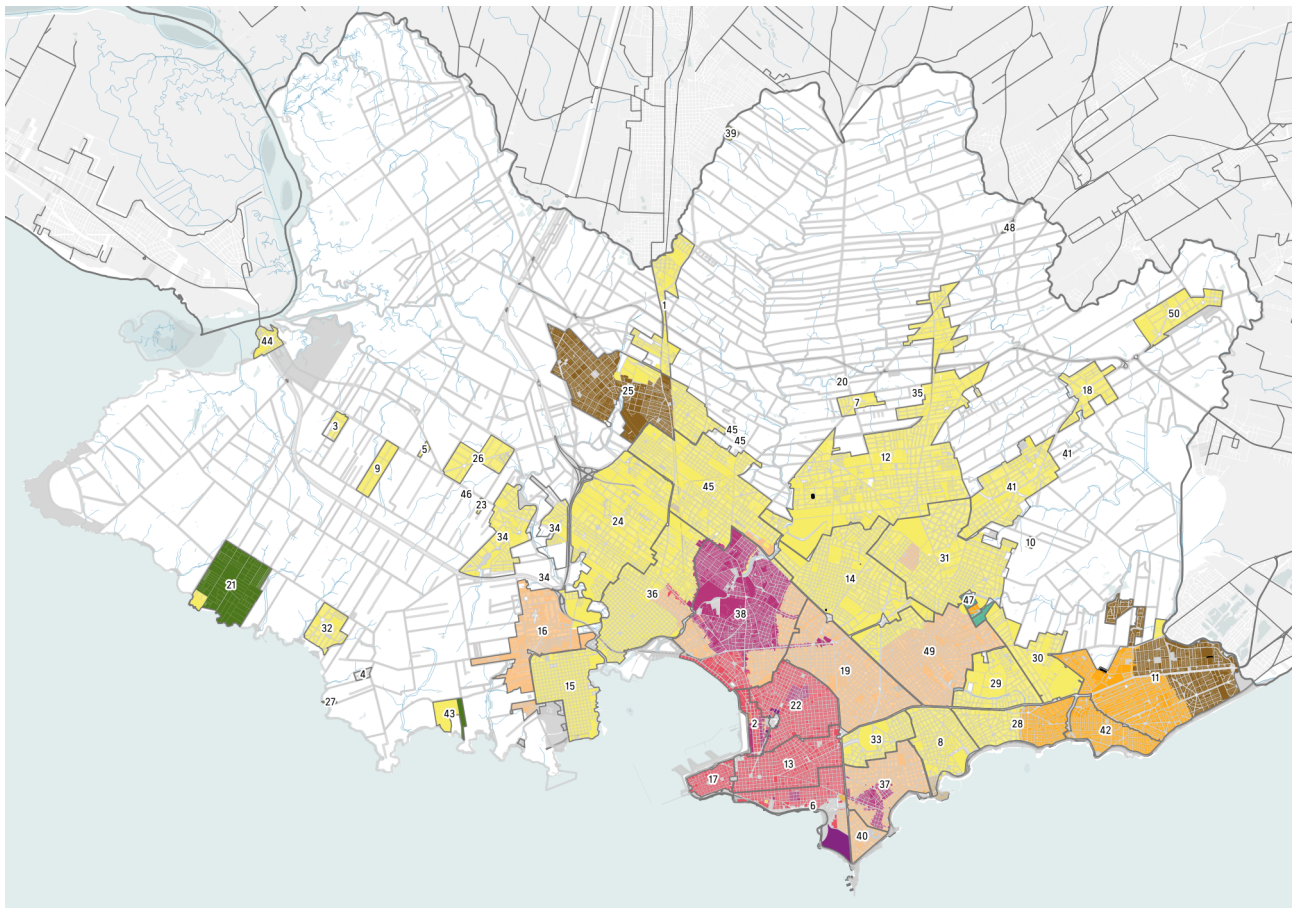
El factor de ocupación del suelo en el territorio de Montevideo se determina en cada caso según el área diferenciada y el tamaño del predio. Expresa el máximo porcentaje que se permite construir de la superficie total del predio.

El FOS se encuentra graficado en la cartografía que precede y tal como se observa en el Mapa 14, la mayor parte de la ciudad tiene un FOS de 60%, ubicado principalmente en la zona intermedia y la periferia, con predominio de viviendas unifamiliares exentas y dando lugar a la conformación de las llamadas manzanas abiertas. A medida que nos acercamos al centro de la ciudad (Ciudad Vieja, Centro, Aguada, La Comercial, Barrio Sur, Parque Rodó y Palermo), el FOS aumenta hasta el 100% caracterizando a estas zonas por un amanzanamiento prácticamente uniforme y una estructura catastral regular y subdividida en pequeños predios, lo que, sumado a la ausencia de retiros y la intensa ocupación del suelo, conforma una morfología urbana densa y cerrada.

Áreas diferenciadas ubicadas en la zona intermedia poseen un FOS del 80%; aquí el tejido se conforma por casas bajas introvertidas construidas entre medianeras y algunos edificios de baja altura creados a partir de la sustitución de las primeras, dando lugar a densidades medias y altas.

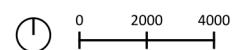
A su vez, en el otro extremo se encuentran las zonas de Punta Gorda y Carrasco, con un parcelario de predios grandes que aseguran la morfología de manzanas abiertas definidas por la inserción de tipos edilicios exentos y extrovertidos con bajo factor de ocupación del suelo, de entre 35% y 50% aproximadamente.

Mapa 14. FOS normativo



FACTOR DE OCUPACION DEL SUELO NORMATIVO

- | | |
|-----|--------------------------------|
| 15R | 100% |
| 35% | Bien de Interés Patrimonial |
| 50% | Comisiones y Planes Especiales |
| 60% | Proyecto Urbano de Detalle |
| 75% | Área de predio - Retiros |
| 80% | PAU9 |



Fuente: Elaboración propia con base en IM-POT.

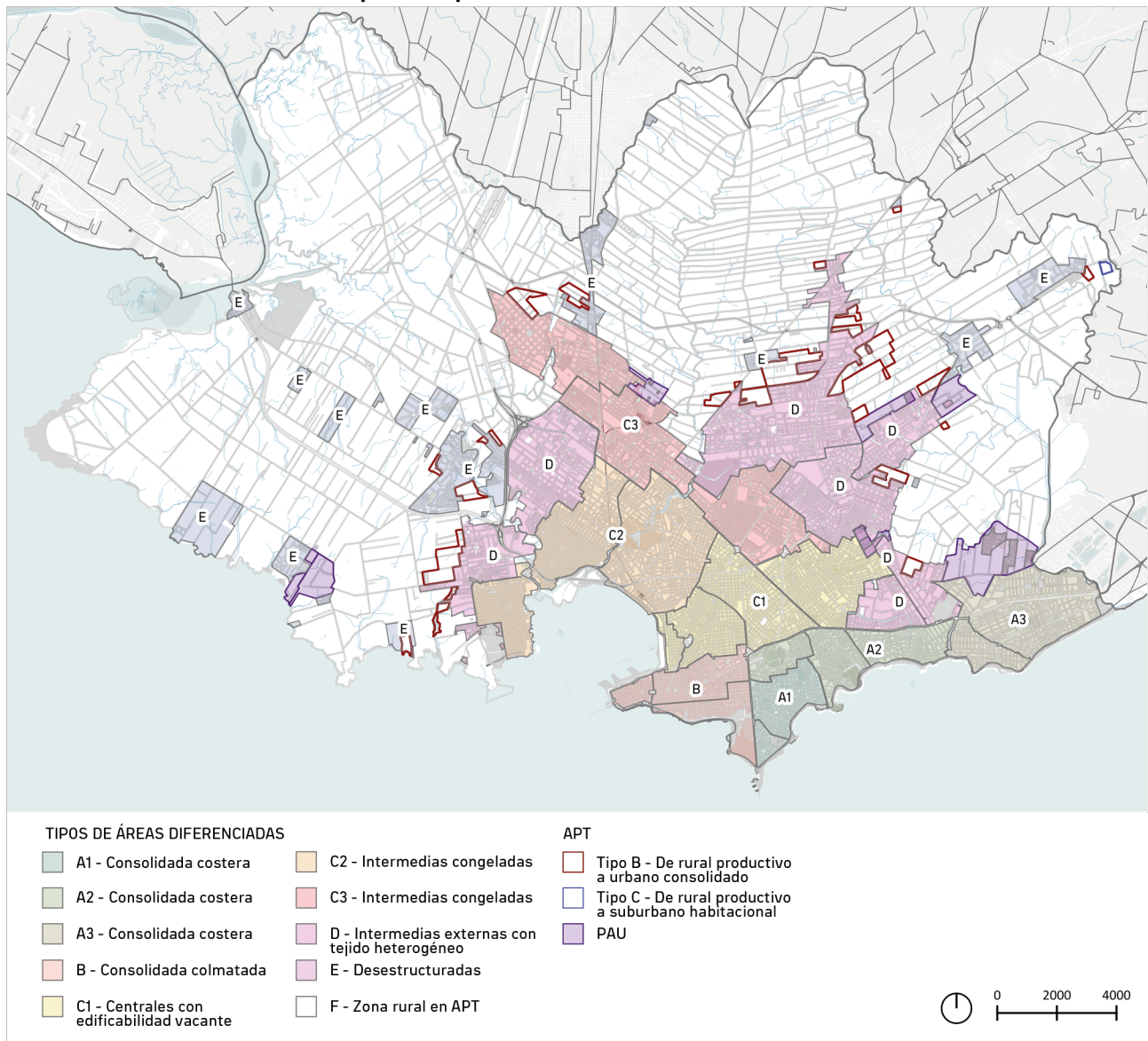
En conclusión, se sostiene que en el marco de una estrategia de densificación y crecimiento compacto, la ciudad debería quizás revisar la forma en que la regulación puede o no estar contribuyendo al logro de esos objetivos, en especial en relación con las áreas intermedias.

3.2.7 Síntesis y caracterización de zonas

Del análisis de las características de las áreas diferenciadas, surgen algunas similitudes entre ellas, lo que permite su tipificación. Así, se agrupan áreas diferenciadas que tienen características similares. Esto determina zonas de la ciudad (zonas tipo, de la A a la F) que se detallan a continuación.

Asimismo, se distinguen otros tipos de áreas, más acotadas y específicas, que atraviesan las zonas anteriores (tipos transversales: centralidades, áreas patrimoniales, estructuradores viales, espacios de jerarquía, instrumentos de ordenamiento territorial)

Mapa 15. Tipificación de áreas diferenciadas



Fuente: Elaboración propia con base en IM-Geomática e IM-POT.

Tabla 10. Transversales a las áreas diferenciadas

Tipos transversales	
Centralidades	<p>Centro Principal Urbanas y Metropolitanas: Colón, Goes, Paso Molino, Pocitos, Portones, Unión Zonales: Carrasco, Curva de Maroñas, Cerrito, Piedras Blancas, Sayago, Curva de Tabárez, Paso de la Arena Locales: 8 de octubre y Garibaldi, 8 de Octubre y L. A. de Herrera, Aguilar, Aparicio Saravia y Castro, Aparicio Saravia y San Martín, Asencio, Avda. Italia y Comercio, Avda. Italia y Francisco Simón, Avda. Italia y Batlle y Ordóñez, Avda. Rivera y Colombes, Avda. Rivera y Comercio, Batlle y Ordóñez y San Martín, Cádiz, Caramurú y Gral. Paz, Carrasco Veracierto, Casabó, Cerro, Gral. Flores y Guerra, Hirigoyen, Iguá, Instrucciones y Belloni, Instrucciones y Mendoza, Km 18, L. A. de Herrera y San Martín, La Cruz, La Teja, Las cadenas, Lezica, Libia, Millán y Castro, Millán y L. A. de Herrera, Millán y Raffo, Orinoco, Pajas Blancas, Peñarol, Punta de Rieles, San Martín y Garibaldi, Santa Catalina, Santiago Vázquez, Victoria, villa García, Yugoslavia y Pena.</p>
Patrimoniales	<p>Carrasco - Punta Gorda Ciudad Vieja Colón - Villa Colón Barrio Sur Peñarol Pocitos Prado - Capurro Reus Norte Reus Sur 18 de Julio</p>
Estructuradores viales	<p>Avenida 18 de Julio (incluida su área de influencia) Avda. Gral. Flores Avda. del Libertador Brigadier General Lavalleja Avda. Daniel Fernández Crespo - Avda. Agraciada La Paz – (entre la Rambla Franklin Delano Roosevelt y la calle República) - Dr. Ferrer Serra Rambla Naciones Unidas Rambla Sur (tramo comprendido entre la escollera Sarandí y la calle Jackson) Bulevar Artigas. (tramo fuera del régimen patrimonial) Avenida Italia Bulevar José Batlle y Ordóñez - Avenida Dr. Luis Alberto de Herrera Avenida General Rivera</p>
"Espacios de jerarquía"	<p>Equipamientos, servicios, áreas de interés o desarrollo</p>

Fuente: Elaboración propia con base en IM-POT

4. Necesidad de suelo para viviendas

El suelo al que hace referencia este informe es el necesario para alojar a la población de Montevideo. Según los datos de los últimos censos (1975-2011), la cantidad de viviendas viene en aumento creciente, resultando en más viviendas que hogares, mientras que la población ha disminuido. Estos datos reafirman la aseveración de que en números absolutos no habría problemas habitacionales. Es válido aclarar que estos números abarcan todas las viviendas —incluso aquellas consideradas de materialidad deficitaria— y pensiones donde se comparten servicios y otras situaciones de igual tenor.

Este plan 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.

Es por esta razón que no es posible considerar el déficit cuantitativo de vivienda tal cual lo propone el MVOTMA en su Plan Quinquenal de Vivienda 2015-2019, ya que introduce en su cálculo los siguientes indicadores: ocupantes sin permiso, hogares en viviendas de materiales deficitarios y más de un hogar por vivienda.

Para formular el cálculo en lo que refiere exclusivamente al suelo para la vivienda, se propone cuantificar la **necesidad de suelo** urbano sumando:

Hogares en asentamientos irregulares a relocalizar
+
Hogares allegados (más de un hogar por vivienda)

Hogares de asentamientos irregulares a relocalizar (HAR)

De acuerdo con los datos manejados por la Comisión Especial Ejecutora de Atención al Programa de Integración de Asentamientos Irregulares (CEEI PIAI), que son de distintas fuentes, en los 336 asentamientos irregulares de Montevideo, hay en total aproximadamente 34.050 viviendas y 121.600 personas. De estas cifras, aproximadamente 11.200 viviendas y 39.000 personas deberían ser realojadas fuera de los asentamientos donde se encuentran.

Se calculan esas cantidades tomando en cuenta las siguientes consideraciones:

- El estudio se realizó sobre el universo de asentamientos que se consideran “vigentes” en la base manejada por el Observatorio de Asentamientos, es decir, que responden a la definición de asentamiento. En total, a setiembre de 2020 se contabilizan 336 asentamientos que responden a esa definición.
- El estudio se realizó caso a caso, mediante censos y fotos aéreas.
- No se contabilizaron los realojos de aquellos asentamientos que están o tienen prevista una intervención de regularización o reasentamiento, es decir, que ya poseen suelo para los realojos.
- Para la definición se tomaron en cuenta: trazado de calles, atributos de suelo, afectaciones, cursos de agua, etcétera.

- Los asentamientos en suelo rural no incluidos en ningún programa de actuación urbanística (PAU) o sin atributo de transformable, se contabilizaron como 100% realojos. Sobre aquellos que estando en suelo rural tienen PAU o atributo transformable, se realizó el mismo cálculo que para el resto de los asentamientos en suelo urbano o suburbano.
- No se tomó en cuenta el grado de precariedad de las construcciones en los asentamientos; este factor podría dar lugar a más realojos con necesidad de suelo. Por lo tanto, para contabilizar estas viviendas se decidió agregar un coeficiente de seguridad de aproximadamente 20% a la cantidad de viviendas a realojar.
- No se tomó en cuenta la propiedad del suelo.

Hogares allegados (más de un hogar por vivienda) (HA)

Según el censo del INE, se hace referencia al hogar como “a la persona o conjunto de personas con o sin vínculo de parentesco entre sí, que habitan una vivienda particular y que al menos para su alimentación comparten un fondo común o presupuesto”.

Como el objeto de este análisis es obtener el déficit habitacional al año 2020, a modo de ejercicio, se utilizó la proyección realizada en el análisis sociodemográfico incluido en este informe. Se proyectó linealmente a futuro el comportamiento de las viviendas y los hogares, asumiendo que los valores registrados en los últimos cuatro censos se mantendrán como tendencia. Es un aproximado, en el entendido de que el crecimiento de viviendas y hogares depende de otros factores, no solo de los demográficos.

Los datos base para realizar el cálculo para este informe se obtuvieron del censo de viviendas de 2011 y la variable número de hogares que comparten la vivienda (VivHV01_1). Como recomendación del INE,²³ se contabilizaron los valores comprendidos entre 2 y 5, ya que existen otros valores para esta variable que dan cuenta de situaciones ajenas a este análisis.

El total obtenido del censo se “proyectó linealmente” al 2020 y se obtuvo la cantidad de hogares allegados al presente. De este total, se asume el supuesto, para el presente informe, de que solo el 60% precisa una vivienda, mientras que el restante 40% logró subsanar su situación y obtuvo su vivienda por medio de las nuevas soluciones habitacionales del Estado (MVOTMA, 2015 y 2020): cooperativas, subsidios, préstamos, etcétera.

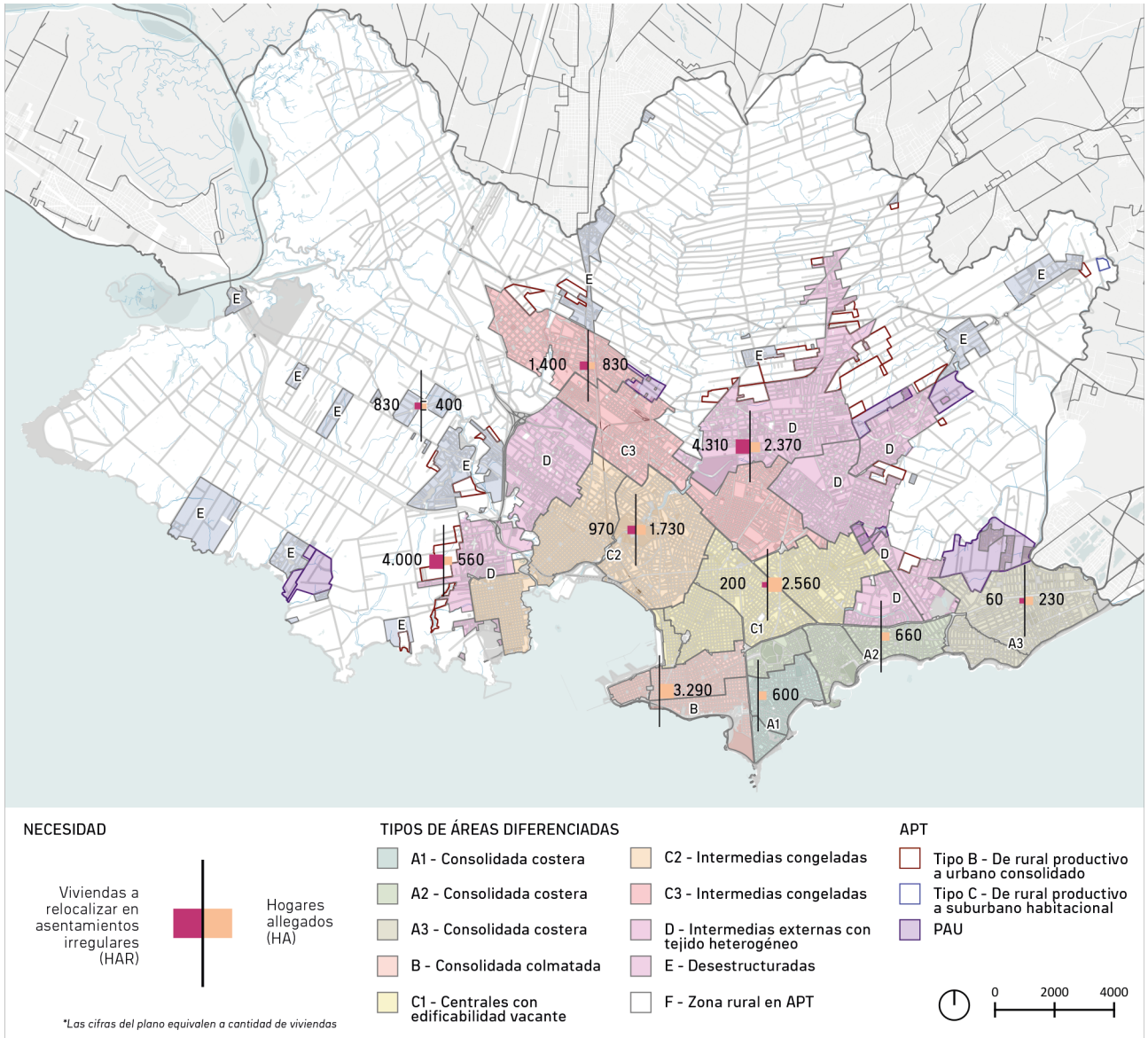
**El total de suelo necesario para vivienda es el correspondiente a:
HAR + HA = 25.000 viviendas**

Para el cálculo de necesidad de suelo no se consideró:

- Ocupantes sin permiso: se asume la hipótesis de que pueden recurrir a la prescripción adquisitiva corta.
- Hogares en viviendas de materiales deficitarios: se toma como hipótesis que podrían ser atendidos por programas de mejoramiento de viviendas; no necesitan suelo.
- Hacinamiento: se toma como hipótesis que se resuelve ampliando la vivienda, a los efectos del cálculo.

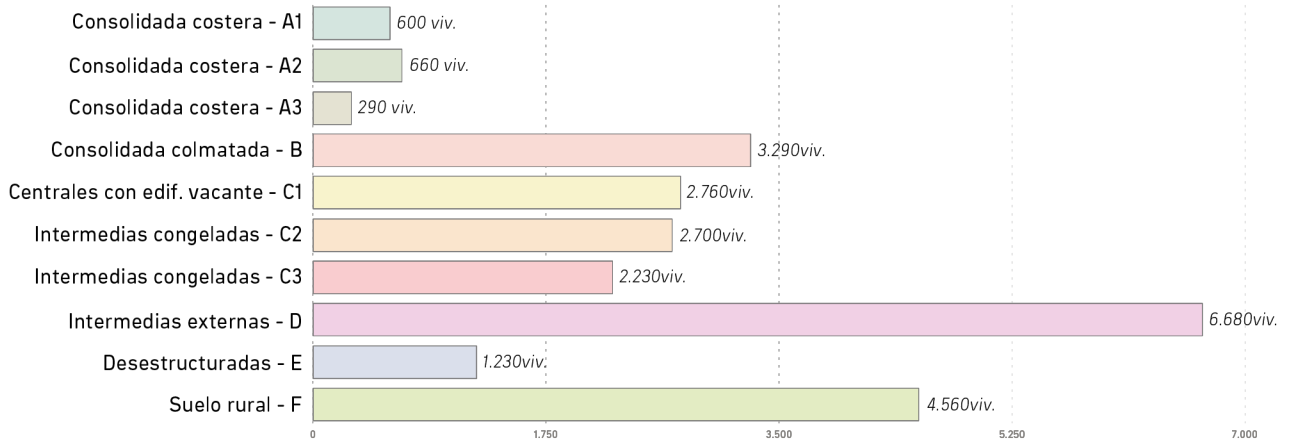
²³ Consulta realizada el 11 de julio de 2020.

Mapa 16. Necesidad de vivienda en Montevideo por grandes áreas por HA y HAR



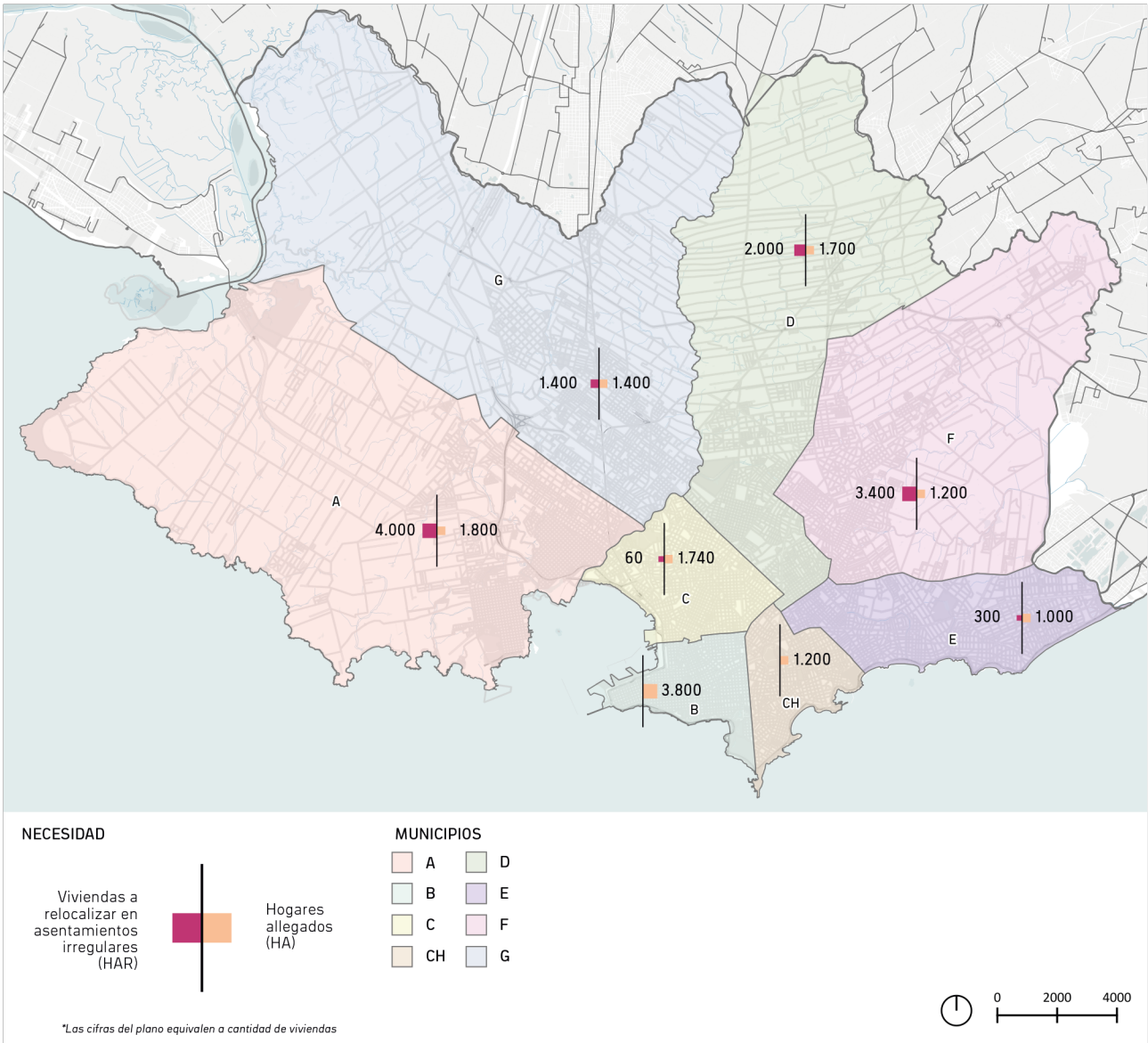
Fuente: Elaboración propia, en base a datos de IM-Geomática, IM-POT y censo INE (2011). (*Las cifras del plano se redondearon con el fin de facilitar la lectura y los cálculos)

Gráfico 28. Necesidad de vivienda por grandes áreas (HA + HAR)



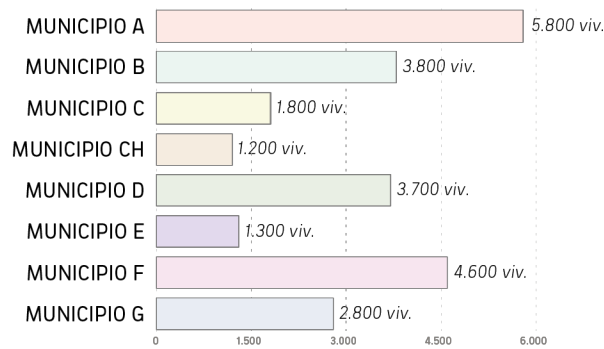
Fuente: Elaboración propia, en base a datos de IM-Geomática, IM-POT y censo INE (2011).

Mapa 17. Necesidad de vivienda en Montevideo por Municipio por HA y HAR



Fuente: Elaboración propia, en base a datos de IM-Geomática, y censo INE (2011). (*Las cifras del plano se redondearon con el fin de facilitar la lectura)

Gráfico 29. Necesidad de vivienda por Municipios



Fuente: Elaboración propia, en base a datos de IM-Geomática, y censo INE (2011).

5. Vacancia de suelo urbanizado

Para el análisis del suelo vacante en Montevideo para satisfacer la necesidad de vivienda, se abrió el universo posible más allá del tradicionalmente considerado en las Carteras de Tierra, donde se incorporan predios en principio baldíos. Se partió de la intención de usar al máximo las capacidades ya instaladas de la ciudad, empezando por la edificación, antes de recurrir a la urbanización de suelo no urbanizado (sin infraestructuras ni servicios).

Se desprende de lo anterior que no todo el suelo es adecuado o apto para vivienda. La normativa nacional establece condiciones.

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 nacionales²⁴ y, por otro, garantizando el derecho a la ciudad para la población.

Suelo vacante es aquel que cumpliendo 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 disponible se presenta en tres situaciones, que incluyen a su vez diversas variantes:

5.1 Suelo construido

- Fincas vacantes

- Grandes contenedores

5.2 Suelo subutilizado

- Susceptibilidad de sustitución

- Potencial de ampliación

5.3 Suelo vacío

- Predios vacantes en el suelo urbanizado

- Suelo a urbanizar (y/o consolidar)

5.1 Suelo construido

Se trata de *stock* existente pero en desuso, que podría ser incorporado a los programas habitacionales estatales o devuelto al mercado para su comercialización, e incluye viviendas vacías (que no están en el mercado) y contenedores industriales vacantes.

²⁴ LOTDS, Artículo 83, Inciso 2: "Las autoridades públicas competentes no autorizarán ningún fraccionamiento de suelo urbano, creando nuevos lotes destinados a la construcción de vivienda u otros usos urbanos que no cuenten con los servicios habilitados de agua potable y energía eléctrica, posibilidad de conexión a saneamiento en cada uno de los lotes, más los servicios generales de pavimento, red de alcantarillado y alumbrado público".

5.1.1 Fincas vacantes

La IM cuenta con el impuesto por edificación inapropiada. Se trata de un impuesto a predios con edificaciones en malas condiciones²⁵ o que no están autorizadas. En algunos casos llegan a estas condiciones por estar abandonadas. Este impuesto se cobra según el Artículo 13 del Decreto n.º 35.904, del 16 de junio de 2016, modificativo del Artículo 18 del Decreto n.º 32.265, del 8 de enero de 2008 y Resolución del intendente n.º 2719/18.

El impuesto a la edificación inapropiada no se cobra en todo Montevideo, sino en algunas zonas del suelo caracterizado como urbano consolidado, específicamente a las subcategorías de suelo urbano consolidado central y urbano consolidado costero más el área diferenciada Prado y predios frentistas a algunos estructuradores viales del suelo caracterizado como urbano consolidado intermedio.

Se trata de fincas que podrían ser expropiadas por no cumplir con los deberes territoriales establecidos en la LOTDS. Estos predios se encuentran identificados, sin embargo, es necesario realizar el estudio de este universo para poder considerar las edificaciones en las que es viable proceder realmente a la expropiación y esto no puede ser cuantificado en este análisis.

Por otro lado, la IM lleva adelante desde 2016 un programa piloto mediante el cual interviene en inmuebles abandonados y degradados recuperando su función social a partir del desarrollo de distintos proyectos habitacionales y sociales y contribuyendo a la redensificación y la intensificación del uso del suelo urbano consolidado. Los predios se ubican en el área central e intermedia de la ciudad. El programa define como criterio de partida trabajar sobre las fincas deudoras a la IM, transformando un pasivo (deuda) en un activo (bien inmueble).

En una primera instancia, se trabajó sobre una base de datos a partir de un relevamiento, caracterización y conceptualización de inmuebles visiblemente abandonados en los municipios B y C. Ese relevamiento identificó 339 fincas visiblemente abandonadas en 2009. De estas, el 71% cuenta con una deuda significativa con la IM, sus propietarios pagan los impuestos, por lo tanto no pueden ser consideradas para este análisis.

Actualmente se está trabajando con un relevamiento ocular de inmuebles visiblemente abandonados en Ciudad Vieja, aporte de aporte de la FADU-UDELAR, que identificó 124 inmuebles abandonados en Ciudad Vieja en 2019. El 87% de ellos no tiene deuda con la IM. En conclusión, no es posible tomar este universo de fincas para el plan porque un gran porcentaje de ellas no se encuentra en realidad en situación de abandono.

²⁵ Se consideran inapropiadas las edificaciones que reúnan una o más de las siguientes condiciones:

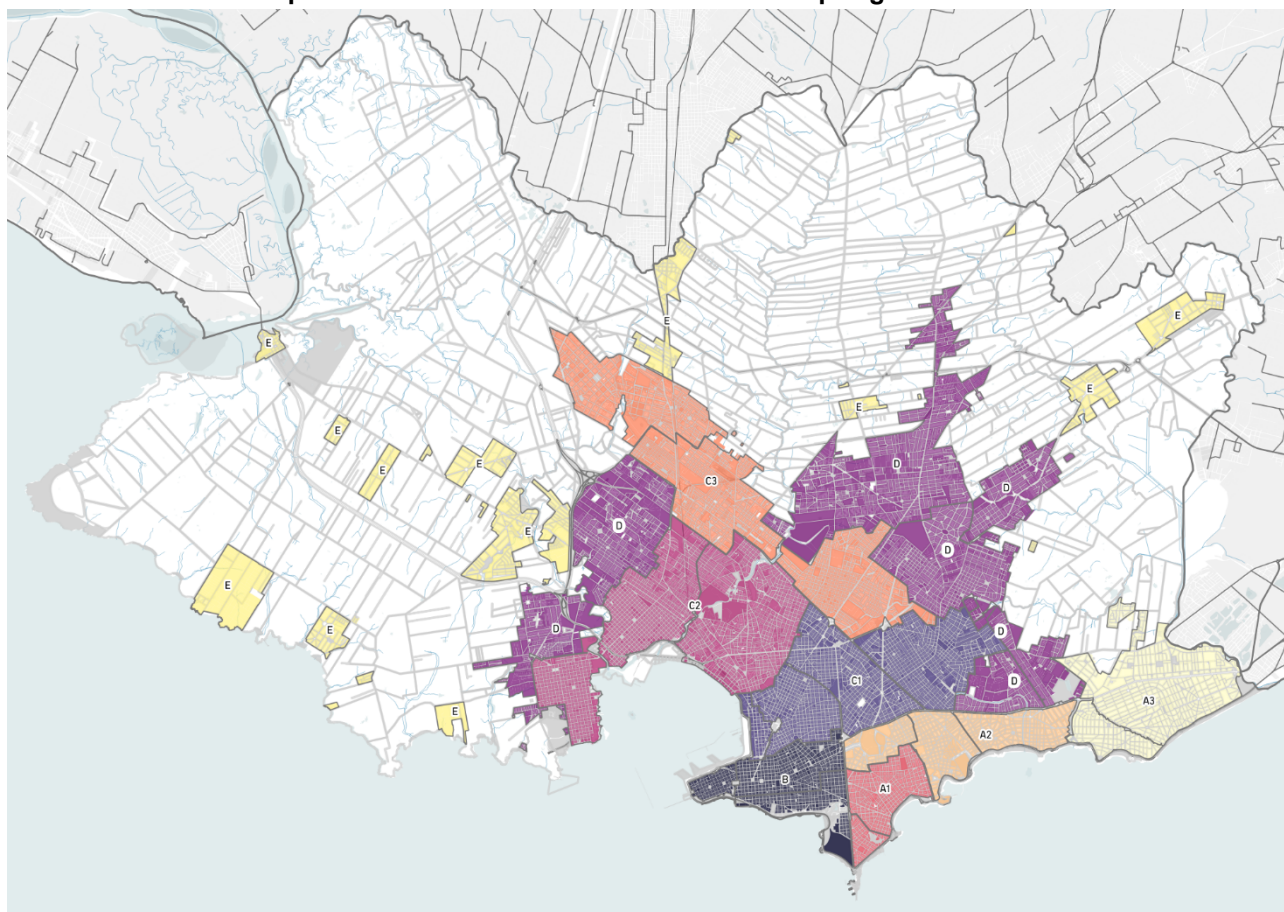
- a) Fincas declaradas ruinosas o con alto grado de deterioro.
- b) Edificaciones clausuradas o tapiadas o aquellas que, sin estarlo, por su estado constituyan, según informe técnico departamental, un riesgo para terceros o sus ocupantes.
- c) Edificios o estructuras inconclusas, sin permiso de la Intendencia o con permiso vencido.
- d) Obras que no posean permiso de construcción. En este caso, el ámbito territorial de la aplicación del impuesto alcanzará a todos los padrones del suelo urbano y suburbano del departamento. Los inmuebles cuyo valor catastral sea inferior a \$ 889.281 (ochocientos ochenta y nueve mil doscientos ochenta y uno pesos uruguayos) estarán gravados con una alícuota que se fijará en entre un 10% y un 75% del importe de la contribución inmobiliaria. La Intendencia reglamentará la aplicación del presente artículo.
- e) Inmuebles donde se hubieren implantado actividades que no cuenten con viabilidad de uso autorizada, cuando corresponda. En este caso, el ámbito territorial de la aplicación del impuesto alcanzará a todo el suelo urbano del departamento.
- f) Inmuebles en donde se implanten actividades no residenciales y que, por no ajustarse a la normativa vigente, su viabilidad de uso se hubiera otorgado en carácter temporal.

Finalmente, se decidió tomar el dato del censo del INE “viviendas desocupadas” para considerar en este informe, ya que cubre todo el departamento de Montevideo. Es la única manera de tener los datos contruados de la misma forma para todas las zonas urbanas habitacionales. En este sentido, la cuantificación hecha por el censo de 2011 proporciona un número total de viviendas desocupadas que alcanza la cifra de 48.520 viviendas para todo el departamento.

En un mercado de viviendas es necesario que exista una proporción de viviendas vacías para permitir su funcionamiento con una mínima fluidez. Esta proporción se estima cercana al 5% del *stock* (total de viviendas de Montevideo). La información del censo 2011 se proyectó al 2020 con la metodología que se mencionó anteriormente. Como resultado de los datos presentados, se obtiene que la diferencia entre el total de viviendas vacantes en 2020 y el 5% necesario para que el mercado funcione es de 23.238 viviendas, que es el conjunto de inmuebles sobre los cuales es necesario incidir para convertir en disponibles.

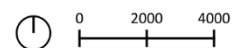
El total de viviendas desocupadas cuantificado se distribuye en el suelo urbano y suburbano habitacional con diferencias significativas entre las zonas, siendo mayores las proporciones en los barrios centrales y costeros.

Mapa 18. Viviendas vacantes en Montevideo por grandes áreas



VIVIENDAS VACANTES POR GRANDES ÁREAS [2020]

- | | |
|------------------------|------------------------|
| ■ Tipo B = 4.500 viv. | ■ Tipo C3 = 2.000 viv. |
| ■ Tipo C1 = 4.000 viv. | ■ Tipo A2 = 2.000 viv. |
| ■ Tipo D = 3.400 viv. | ■ Tipo E = 700 viv. |
| ■ Tipo C2 = 3.100 viv. | ■ Tipo A3 = 600 viv. |
| ■ Tipo A1 = 3.000 viv. | |



Fuente: Elaboración propia en base a datos del censo INE (2011). (*Las cifras del plano se redondearon con el fin de facilitar la lectura y los cálculos).

Tabla 11. Viviendas ocupadas y desocupadas por tipo de área diferenciada

Tipo de área	Viviendas totales [proyección 2020]	Viviendas ocupadas [proyección 2020]	Viviendas desocupadas [proyección 2020]	Viviendas desocupadas [proyección 2020 - 5% del total]*	% viviendas ocupadas / total viviendas	%viviendas desocupadas / total viviendas
A1	54.449	48.266	6.183	3.000	89%	11%
A2	39.229	35.063	4.166	2.000	89%	11%
A3	15.264	13.921	1.343	600	91%	9%
B	67.556	57.987	9.569	4.500	86%	14%
C1	88.896	79.588	9.308	4.000	90%	10%
C2	71.013	64.772	6.241	3.100	91%	9%
C3	59.759	55.483	4.276	2.000	93%	7%
D	105.833	98.644	7.189	3.400	93%	7%
E	19.757	18.220	1.537	700	92%	8%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de IM-Geomática, IM-POT y censo 2011 (INE). (*Las cifras de viviendas desocupadas se redondearon con el fin de facilitar la lectura y los cálculos)

En la cima de la Tabla 10, con mayor porcentaje de vivienda desocupada, se concentran áreas diferenciadas centrales (tipo B), junto con áreas diferenciadas de suelo urbano consolidado intermedio (tipo C1). Mientras que, por otro lado, el menor número de viviendas desocupadas se encuentra en el suelo costero (tipo A3) y en el suelo suburbano (tipo E).

5.1.2 Grandes contenedores

Esta es un área de oportunidad para uso residencial que está siendo explorada desde los años noventa y tuvo diversas instancias de promoción. Se diferencia de otros tipos de edificación vacante en que se trata de predios de mayor tamaño y construcciones también de mayor tamaño e impacto (basta referir al ejemplo de Alpargatas). Es necesario renovar la información referida a predios industriales en desuso, ya que los registros alguna vez realizados no se encuentran actualizados. En 1994, el Plan Estratégico para el Desarrollo de Montevideo definió entre sus directrices: “apoyar la actividad productiva industrial resolviendo los conflictos existentes o previsibles con otros usos del suelo y la calidad ambiental; ofertar suelo y servicios para nuevas instalaciones y eventuales traslados de industrias y racionalizar el relacionamiento municipal con la industria” (COMISEC-UE, 1995).

En este marco, en 1995 surgió en primer término el Programa de Cooperación COMISEC-UE y, más adelante, se definieron políticas y lineamientos de actuación en relación con las actividades del Plan Montevideo. El COMISEC-UE tuvo, además de un objetivo de reconversión industrial con vistas al Mercosur, propuestas con diversos contenidos, como la creación de zonas productivas nuevas, la reconversión de antiguos esqueletos industriales y la intervención para el mejoramiento de la coexistencia entre industria y vivienda.

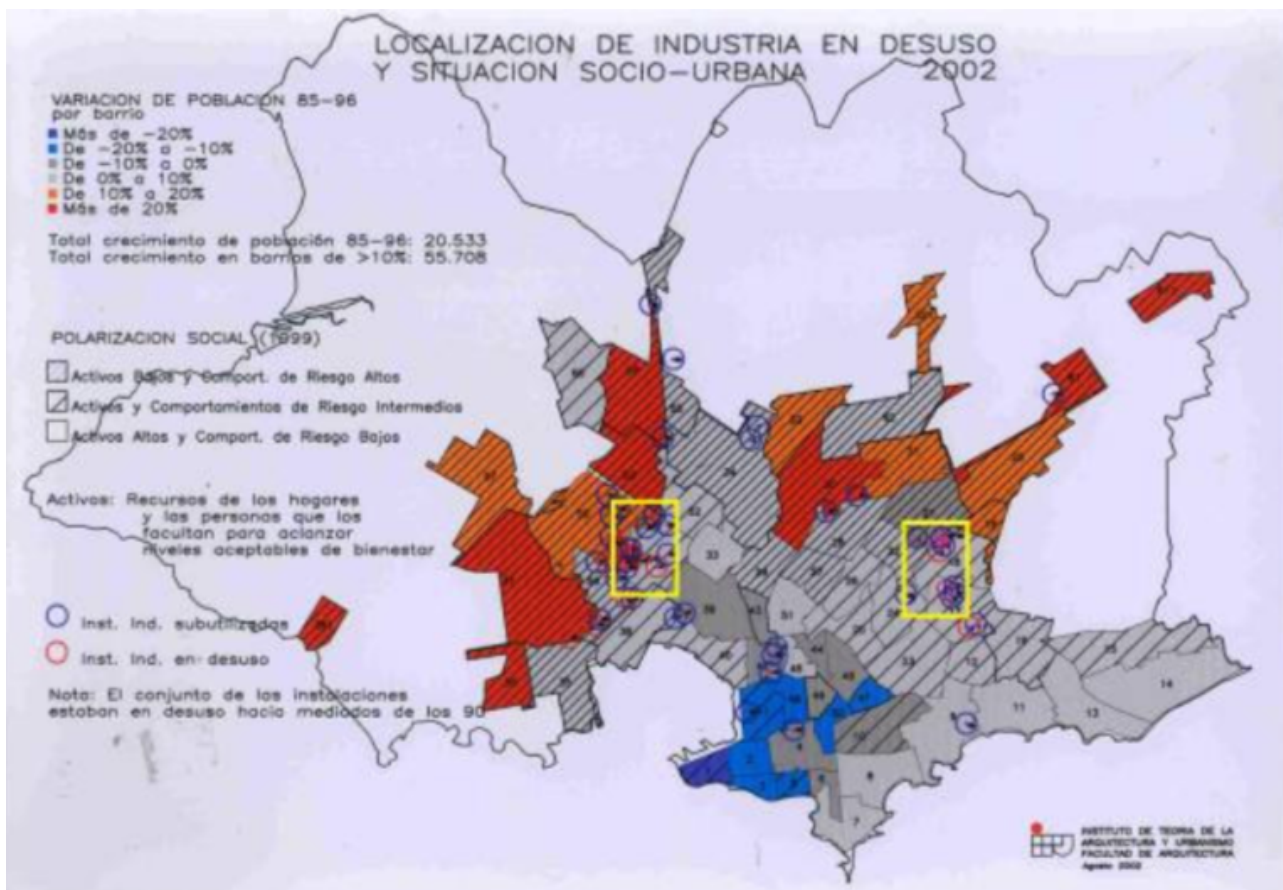
Luego de la etapa recesiva de los noventa y de la crisis de 2002-2003, por iniciativa del Grupo Promotor para el Desarrollo de Montevideo se impulsó, a través de la COSOCO de la Universidad de la República y en el marco de la Mesa Ciudades y Territorios, el proyecto “Áreas vacantes industriales: Hacia la reapropiación social de las áreas urbanas consolidadas”.

Este proyecto analizó la situación de los vacíos industriales (industrias cerradas) de Montevideo, visualizándolos como áreas de oportunidad para intervenciones mixtas que incorporaran a la

vivienda social como componente importante. Definió el área disponible e incluyó una propuesta de abordaje con instrumentos de ordenamiento territorial idóneos. En este marco, se estableció lineamientos estratégicos para la acción concertada público-privada con el fin de generar oferta de vivienda y espacios para la producción de bienes y servicios, se puso a prueba el modelo de actuación mediante el análisis de dos áreas testigo (Maroñas y Nuevo París) y se realizó un estudio de factibilidad de refuncionalización en tres predios testigos (IASA, INLASA y Sudy Lever).

Según este proyecto, hacia mediados de los noventa el área total abarcada por las más de 70 instalaciones vacías localizadas en predios de superficie promedio mayor a 5.000 metros cuadrados superaba las 140 hectáreas. En setiembre de 2003, se tenía un listado de seguimiento con 63 establecimientos que estaban o habían estado desactivados. De esos 63 establecimientos, 36 estaban desactivados o subutilizados y sumaban una superficie de aproximadamente 90 hectáreas. Entre las instalaciones activadas, la tercera parte permaneció como establecimiento industrial, la mayoría mantuvo el mismo giro y, en conjunto, solo un tercio pasó a funcionar con otro uso, predominantemente de depósito. Los grandes vacíos se concentran básicamente en dos áreas de la ciudad, la primera ubicada en Jardines del Hipódromo, Flor de Maroñas y Maroñas-Parque Guaraní y la otra localizada al oeste de la ciudad, enmarcada por la avenida Eugenio Garzón y Luis Batlle Berres, que comprende al barrio Belvedere y parte de los barrios Nuevo París, Tres Ombúes y La Teja.

Mapa 19. Industrias vacantes en Montevideo



Fuente: ITU-FADU-UDELAR, 2004.

En su oportunidad, el Grupo Promotor para el Desarrollo de Montevideo seleccionó, por su alto valor estratégico y demostrativo para propender a la regeneración del tejido urbano, dos áreas de

actuación prioritaria que comprenden una extensa superficie de áreas industriales en desuso o subutilizadas con actividades eventuales.

Una de ellas abarca básicamente los barrios Nuevo París, Belvedere y Tres Ombúes-Pueblo Victoria. La otra cubre la extensión de los barrios Flor de Maroñas, Maroñas-Parque Guaraní y Jardines del Hipódromo. Ubicadas en la denominada “corona intermedia” de la ciudad de Montevideo, ambas áreas cuentan con todos los servicios urbanos y de infraestructura propios de la trama urbana consolidada.

A partir de ese trabajo, en el período 2010-2015 la DINAVI del MVOTMA, a través del programa Áreas de Oportunidad, promovió la reutilización de cuatro predios industriales en Montevideo con participación público-privada, pero no llegó a implementarse ninguna de las propuestas. Los predios eran: ex Martínez Reina (Capurro), ex fábrica de jabones Torino (Cerrito de la Victoria), ex gasómetro (Barrio Sur) y predio ubicado en calle Cabrera 3784 (Unión).

En 2018, también en esta línea, se realizó el concurso público nacional de ideas arquitectónicas y urbanísticas para la formulación de lineamientos de ordenación y desarrollo estratégico para el predio en donde funcionara la empresa Raincoop. El concurso fue convocado en el marco de las acciones impulsadas por el MVOTMA y la IM para el desarrollo urbano habitacional y, en particular, en el marco del proceso de construcción de una Estrategia Nacional de Acceso al Suelo Urbano.

En el marco de la Estrategia Nacional de Acceso al Suelo y dentro de la acción a corto plazo, el MVOTMA presentó en agosto de 2019 el proyecto Capurro, a realizarse en el edificio donde funcionara décadas atrás la fábrica textil La Aurora (Martínez Reina). La iniciativa implica la construcción de aproximadamente 100 viviendas, un centro de primera infancia del Instituto del Niño y el Adolescente del Uruguay (INAU) e instalaciones para programas del Ministerio de Educación y Cultura (MEC).

A su vez, la IM se encuentra trabajando en este tipo de inmuebles desde hace unos años, incorporándolos a la cartera de tierras.

5.2 Suelo subutilizado

En la ciudad construida existe un enorme volumen que por normativa podría estar construido, pero no lo está porque los edificios que existen no cubren todo el suelo admitido según el FOS establecido y porque no se alcanza a construir toda la altura permitida. Este espacio desaprovechado es la edificabilidad vacante y el uso residencial de los padrones correspondientes podría intensificarse a través de reciclaje con aumento de unidades habitacionales.

Es posible cuantificar el volumen no aprovechado calculando cuál es la edificabilidad potencial en metros cuadrados que asigna la norma a cada parcela y los metros cuadrados realmente edificados en ella. Se obtiene así la **edificabilidad vacante**. Con los datos disponibles en las bases de información de la IM, se puede tener una razonable aproximación al valor de la edificabilidad potencial, multiplicando el área de la parcela por el FOS y por la cantidad de pisos.

El área realmente edificada se calcula a partir de las imágenes aéreas y de modelos de elevación disponibles,²⁶ obteniendo un ortomosaico de imágenes de 10 centímetros de pixel, con las alturas correspondientes a “pisos” o niveles construidos. De este modo, queda asociada a cada padrón la

²⁶ Provenientes de las imágenes aéreas y de modelos de elevación de la Infraestructura de Datos Espaciales del Uruguay IDEuy (imágenes de 2017-2018).

superficie total edificada por piso y, por lo tanto, la superficie total edificada en el padrón. La **edificabilidad vacante** es el resultado de restar la edificación real a la edificabilidad potencial. Este ejercicio está siendo realizado actualmente, lo que permitirá conocer con exactitud la superficie vacante de este tipo por área diferenciada.

Figura 1. Edificabilidad potencial



Fuente: Informe de convenio IM-MVOTMA. ENASU Etapa 1. Sistema de información geográfica IM.

Mientras se obtiene esta cuantificación de edificabilidad potencial, es posible realizar un análisis del tipo de construcción que habilita la reglamentación vigente en función del FOS y la altura permitida.

5.2.1 Susceptibilidad de sustitución

Aquí se presenta una aproximación al establecimiento de qué inmuebles tienen posibilidades de ser sustituidos. El punto anterior hacía referencia a la edificabilidad potencial de predios ya edificados, para los que se plantea el crecimiento de la edificación existente para alcanzar el máximo permitido. Otra acción posible para el aprovechamiento de la edificabilidad total es la **sustitución del edificio existente**. Para determinar la disponibilidad real de fincas que pueden ser sustituidas mediante la construcción de vivienda de nueva planta, se propone un indicador (en parcelas en propiedad común) que se desarrolla en el apartado correspondiente a indicadores. En este apartado se explicita la importancia para el análisis del *stock* disponible en suelo urbano y suburbano y su distribución espacial.

En el supuesto de que la susceptibilidad a la sustitución edilicia es mayor cuanto mayor es el grado de subutilización de la edificabilidad potencial, cuanto más antigua es la construcción y cuanto peor es su estado de conservación (datos provenientes de la Dirección Nacional de Catastro), se asocian estos datos a la edificabilidad vacante. De esto resulta el índice de susceptibilidad para la sustitución edilicia "I", que asocia el índice de edificabilidad vacante, el índice de antigüedad y el índice del estado de conservación. Este índice de susceptibilidad para la sustitución edilicia, llevado a áreas

diferenciadas, permite observar las zonas donde existe mayor o menor posibilidad de intensificar el uso del suelo a través de obra nueva.

Figura 2. Mapeo del índice de susceptibilidad para la sustitución edilicia



Fuente: Servicio de Geomática-IM.

5.2.2 Potencial de ampliación

En la evaluación de la potencial densificación en altura de las áreas consolidadas inciden dos tipos de variables: las **posibilidades que brinda la normativa urbana** y la relativa **rigidez o transformabilidad de los usos y construcciones existentes**. Ambos determinan una capacidad potencial, pero la realización de esta depende de factores de mercado: la coincidencia de la demanda y la oferta en torno a los productos inmobiliarios viables en esa localización.

La observación de la tipología actual de los usos y la edificación en cada área permite evaluar su **capacidad de transformación**, ya que densificar en altura supone en la mayoría de los casos sustituir construcciones bajas existentes. En este sentido, hay usos que son más rígidos, por ejemplo los edificios bajos (2 a 4 plantas) de propiedad horizontal construidos en el período 1940-1960, que abundan en las áreas centrales y parte de las áreas intermedias. También resultan poco transformables los equipamientos colectivos, los edificios con valor patrimonial y los que albergan las actividades económicas más rentables. En general, la sustitución es más viable cuando refiere a actividades económicas de baja renta, actividades que pueden reubicarse con ventaja en otro lado o actividades que la normativa restringe en la zona. También la sustitución es más viable cuando refiere a casas individuales antiguas de bajo mantenimiento o desvalorizadas.

5.3 Suelo vacío con y sin infraestructura²⁷

Se trata de predios vacantes, aún sin edificar. Pueden encontrarse en suelo urbano, suburbano o rural con atributo transformable a suelo urbano y suburbano habitacional y con programa de actuación integrada (PAI) aprobado o sin aprobar.

²⁷ Información extraída de Consorcio ARTELIA, Halcrow, RHAMA, CSI (2019). *Plan Director de Saneamiento y Drenaje de Montevideo*. Montevideo: IM-CSI. (2019) y análisis de foto aérea (2020).

Este suelo corresponde al potencial de los crecimientos de acuerdo con la normativa vigente. Son las parcelas vacantes en suelos transformables, con o sin PAI aprobado, y las grandes parcelas o macromanzanas vacantes en suelo urbano no consolidado.

Se distinguen tres tipos: áreas en suelo transformable sin PAI, áreas en suelo transformable con PAI aprobado y áreas vacantes en suelo urbano (de mediana y gran dimensión). El criterio para considerar vacante una parcela es que esté efectivamente desocupada o asignada a un uso fácilmente transformable (a mediano plazo) y de menor valor inmobiliario que el uso habitacional.

Las áreas urbanas de borde, aun si carecen de saneamiento y se categorizan como no consolidadas, no presentan abundancia de espacios vacíos, a excepción de las zonas de Nuevo París - Conciliación y Casavalle - Manga.

En las áreas categorizadas como transformables con destino residencial, el suelo realmente vacante también está limitado. Las mayores acumulaciones de suelo transformable vacante están al oeste, en Pajas Blancas; al este, en Carrasco - Sector 10, y al norte, en Manga.

Las zonas transformables con PAI aprobado, en color verde en el Mapa 18, ya cuentan con diseños para su infraestructura troncal. En esta situación se encuentran:

- Extensión al este de Pajas Blancas (PAU 01, 2001)
- Peñarol, en torno a camino Durán (PAU 05 A, 2001)
- Sur de Punta Rieles (PAU 07, 2001) y norte de Punta Rieles (PAU 15)
- Norte de Camino Carrasco (PAU 10, 2001)

A esto se suman los suelos vacantes de Casavalle y parte de Manga que están incluidos en el Plan Casavalle (2012) y también cuentan con un avance de planificación.

Estas áreas representan un potencial de expansión muy limitado. Las áreas rurales anexas a la ciudad que cuentan con el atributo de transformable consisten en pequeños sectores repartidos en los bordes de las periferias oeste, norte y este. Parte de estas áreas con atributo transformable corresponden a espacios ya ocupados por asentamientos irregulares (por ejemplo, el sector de Capra y Nuevo Capra) y se les asigna el atributo con el fin de hacer viable su regularización e integración a la ciudad. Por tanto, no todo lo que figura como transformable es suelo urbanizable vacante.

En conclusión, no puede esperarse un aporte muy significativo de la nueva urbanización para dar respuesta a la **demanda creciente** de vivienda. Esto es coherente con el modelo territorial en que se basa este modelo normativo y con el cual concuerdan los objetivos de este plan.

En suelo urbano se puede dar el completamiento de tejidos urbanos no consolidados: urbanización y edificación formal de grandes parcelas y piezas vacantes en suelo urbano y suburbano. El primer caso refiere a la consolidación de la urbanización en áreas periféricas que todavía presentan vacíos en forma de grandes terrenos no fraccionados. Los modelos principales de ocupación de estos vacíos en las décadas recientes fueron los conjuntos habitacionales de promoción pública y en algunos casos los asentamientos irregulares. La presencia de piezas vacantes sin fraccionar se observa particularmente en las periferias oeste y norte: Nuevo París, Belvedere, Casavalle, Manga y Punta Rieles.

5.4 Cuantificación del suelo vacante por tipo de zona

Es de gran importancia para el desarrollo de este informe conocer y cuantificar el suelo vacante en el que se deberá trabajar para disponibilizar durante la implementación del plan.

La vacancia se compone por:

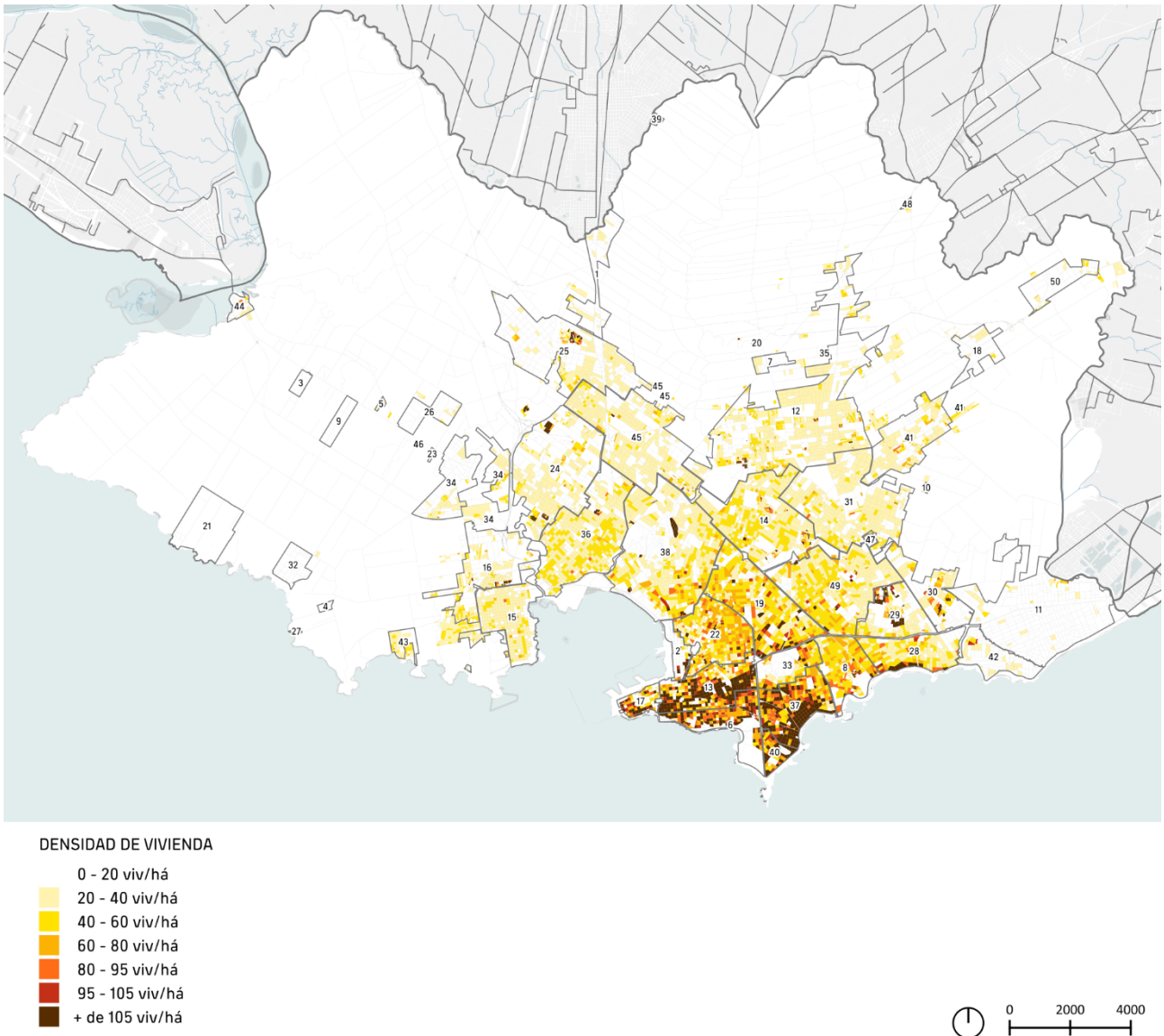
- Total de viviendas desocupadas en Montevideo menos el 5% del total de viviendas **(FV)** (Censo 2011, proyección al 2020)
- Suelo urbano habitacional **(SU)** (Consortio ARTELIA, Halcrow, RHAMA, CSI, 2019)
- Suelo suburbano habitacional **(SSH)** (Análisis de foto aérea, 2019)
- Suelo rural en APT con PAI aprobado **(SR_APT con PAI aprobado)** (Consortio ARTELIA, Halcrow, RHAMA, CSI, 2019)
- Suelo rural en APT sin PAI aprobado **(SR_APT sin PAI aprobado)** (Consortio ARTELIA, Halcrow, RHAMA, CSI, 2019)
- Industrias vacantes **(IV)** (ITU-FADU-UDELAR, 2004)
- Edificabilidad potencial **(EP)** (IM-Geomática en elaboración)

La mayor parte de los datos obtenidos son en hectáreas, por lo que fue necesario establecer densidades para las grandes zonas para lograr cuantificar la cantidad de viviendas que se podría construir. Otros datos refieren a cantidad de viviendas (por ejemplo, las viviendas desocupadas) por lo que se optó por cuantificar, en todos los casos, las viviendas que podrían implantarse. Para ello se definió la densidad de vivienda para la superficie vacante.

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, como los de Raincoop y La Aurora - Martínez Reina.

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. Queda establecida una equivalencia entre superficie y cantidad de viviendas.

Mapa 20. Densidades de Montevideo



Fuente: Elaboración propia, en base a datos de IM-Geomática, y censo INE (2011).

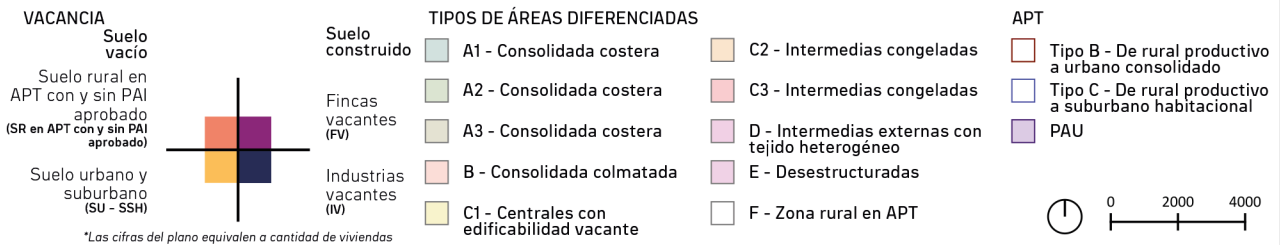
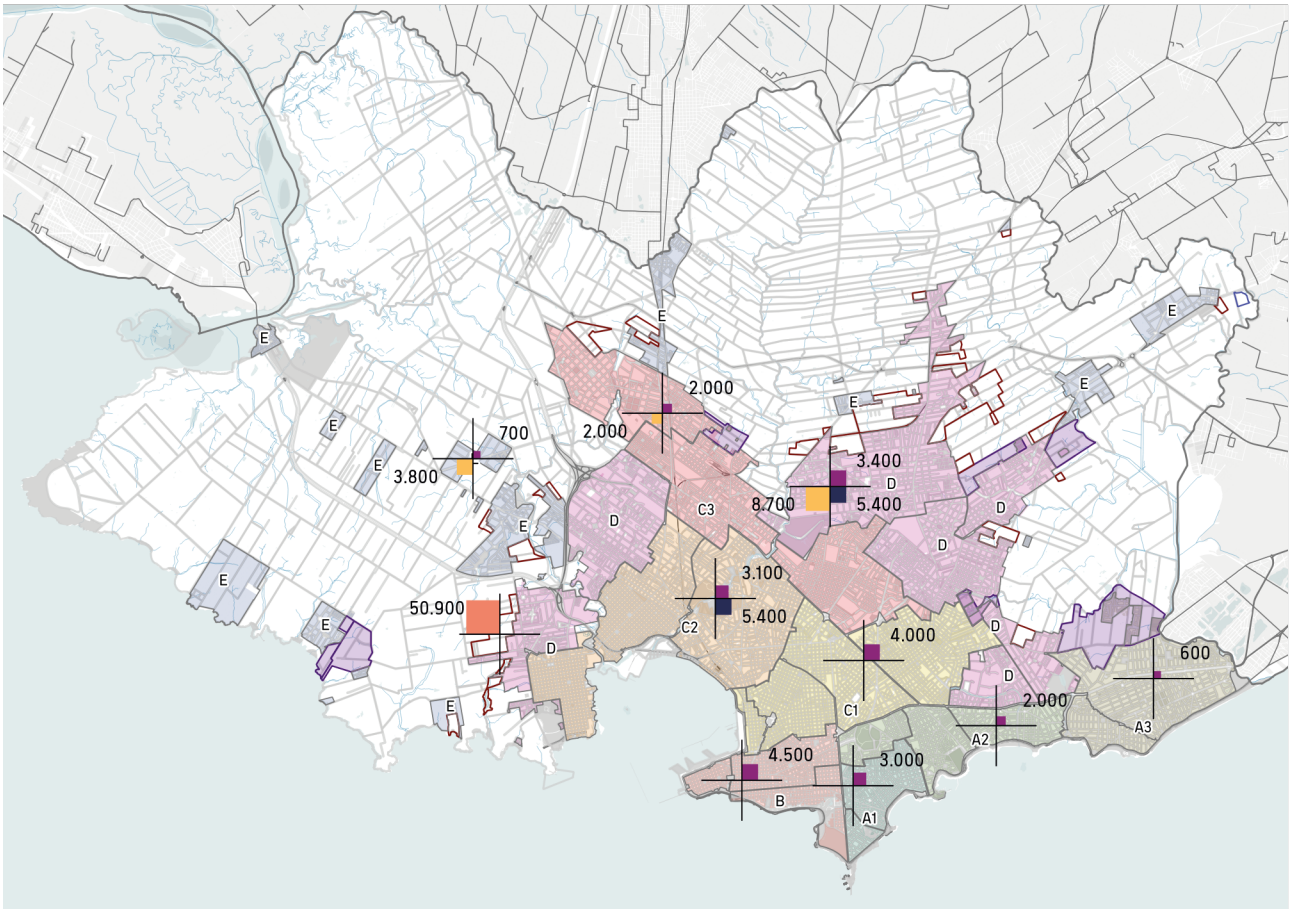
Las industrias vacantes están ubicadas principalmente en la zona tipo D, tanto al este como al oeste del territorio. En el este, se trata específicamente de los barrios Jardines del Hipódromo, Flor de Maroñas y Maroñas-Parque Guaraní, y en el oeste, de Belvedere, Nuevo París, Tres Ombúes y La Teja. En este caso, al tratarse 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.

Una vez establecidas todas las densidades para los diferentes tipos de zonas, se las multiplicó por la vacancia correspondiente al tipo de suelo (urbano, suburbano, en APT con PAI y sin PAI, industrias). Como resultado, se obtuvo una cantidad "x" de viviendas que se podrían construir para cada una de las grandes áreas.

Al sumar todos los componentes que conforman la vacancia, se logra cuantificar la cantidad de viviendas que podrían construirse.

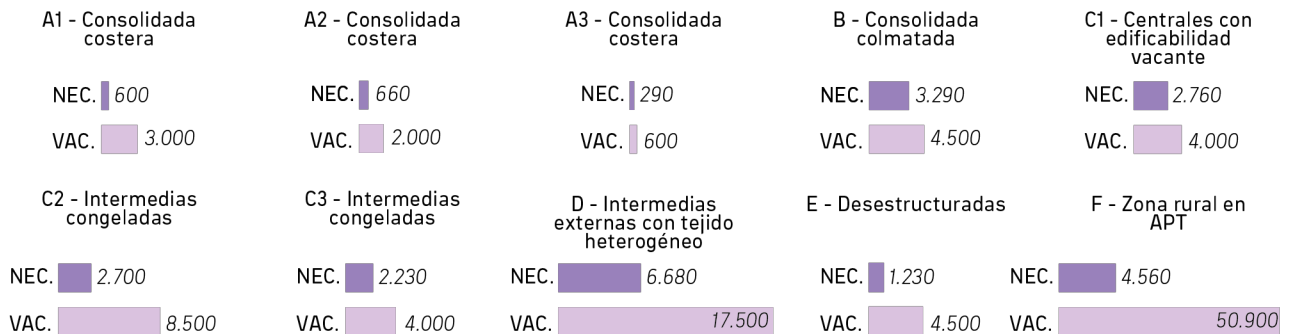
$$\mathbf{FV + SU + SSH + SR_APT \text{ con PAI} + SR_APT \text{ sin PAI} + IV + EP = \mathbf{Viviendas vacantes + construibles}$$

Mapa 21. Suelo vacante en Montevideo por grandes áreas



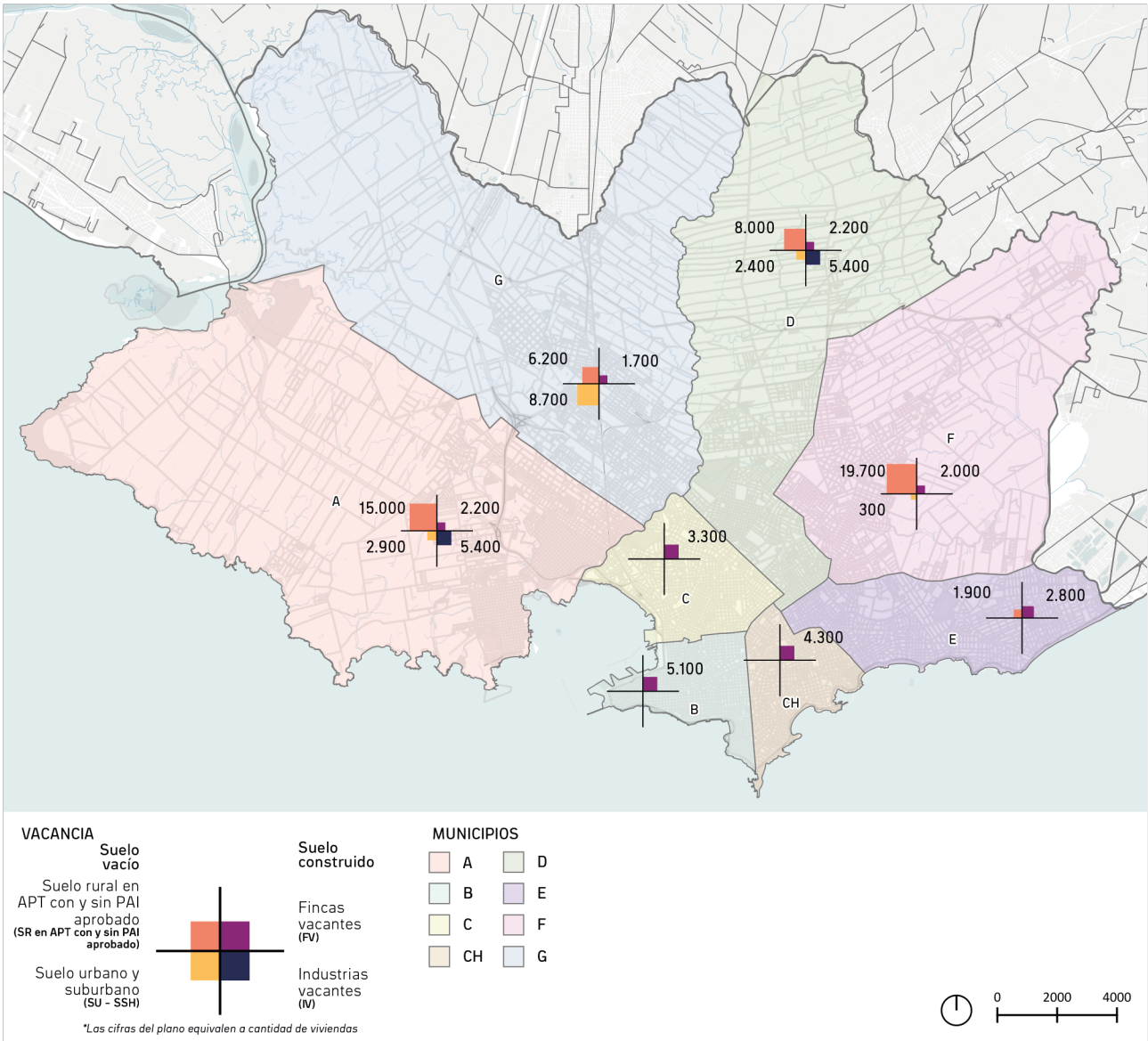
Fuente: Elaboración propia, en base a datos de IM-Geomática, censo INE (2011) y Consorcio ARTELIA, Halcrow, RHAMA, CSI (2019) para el PDSUM. (*Las cifras del plano se redondearon con el fin de facilitar la lectura y los cálculos)

Gráfico 30. Comparación de necesidad y vacancia por grandes áreas



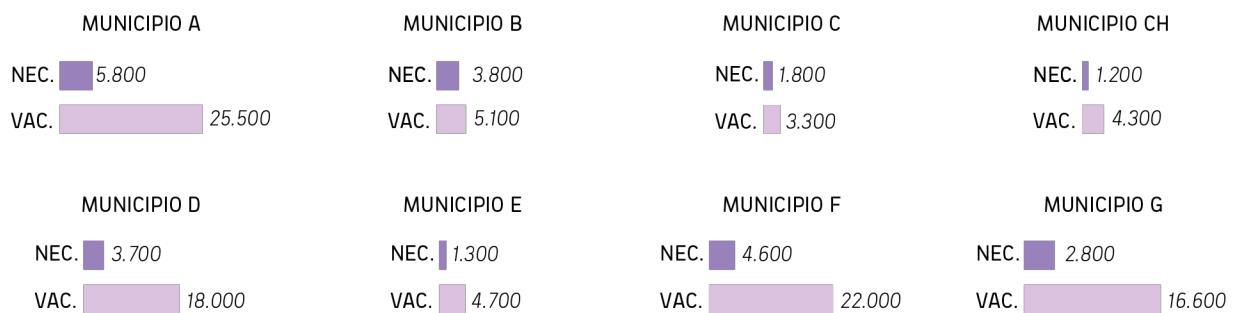
Fuente: Elaboración propia, en base a datos de IM-Geomática, censo INE (2011) y Consorcio ARTELIA, Halcrow, RHAMA, CSI (2019) para el PDSUM.

Mapa 22. Suelo vacante en Montevideo por municipio



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 31. Comparación de necesidad y vacancia por Municipio



Fuente: Elaboración propia, en base a datos de IM-Geomática, y censo INE (2011).

5.5 Posibilidades de acción sobre el suelo vacante

En una primera instancia, se analizaron beneficios y dificultades de utilización y disponibilización de todos los tipos de vacancia.

Tabla 12. Beneficios y dificultades de disponibilizar el suelo

Suelo		Beneficios	Dificultades
Suelo subutilizado	Edificabilidad potencial	Cuenta con todas las capacidades instaladas de servicios urbanos (infraestructura y equipamientos). No requiere nuevo suelo.	Son predios ya edificados y en uso. Lograr establecer incentivos necesarios/suficientes para que los propietarios realicen obras para aumentar unidades. Desconocimiento y dificultad de gestión para propietarios individuales. Ejecución caso a caso. Resultado localizado. Impactos a mediano y largo plazo por repetición de acciones.
Suelo construido	Fincas vacantes	Cuenta con todas las capacidades instaladas de servicios urbanos. Ubicadas predominantemente en suelo urbano consolidado central costero e intermedio. Pueden tener deudas que descontar en los procesos expropiatorios. Su rehabilitación revitaliza el entorno urbano.	Complejidad en gestiones de expropiación. Complejidades por ausencia de propietarios o documentación. Ejecución caso a caso. Resultado localizado. Impactos a mediano y largo plazo por repetición de acciones. Hay que asumir los costos extra de su refuncionalización en caso de tener valores patrimoniales a preservar.
	Grandes contenedores	Ubicadas predominantemente en suelo urbano consolidado intermedio. Importancia de eliminar los vacíos y degradación urbanos que provocan (dinámica urbana nula o negativa). Resultado localizado, de efecto amplio en el entorno. Impacto a corto plazo. Oportunidad para la acción público-privada.	Suelen tener pasivos ambientales. Montos de inversión altos. Hay que asumir los costos extra de su refuncionalización (ya sea a vivienda o a equipamiento) en caso de tener valores patrimoniales a preservar.
Suelo vacío	Suelo urbano	Algunos son predios de grandes dimensiones sin fraccionar, que sirven para programas de mayor escala. Los predios de menores dimensiones pueden utilizarse más fácilmente. Se encuentran baldíos. Resultado localizado, de efecto amplio en el entorno. Impacto a corto plazo.	Los predios de mayor superficie se encuentran en suelo urbano no consolidado que es necesario consolidar —mejorar infraestructuras y servicios o equipamientos—. Requieren inversión y ejecución de obra pública. Fomenta la segregación socioterritorial.
	Con APT con PAI	Son predios de grandes dimensiones (aproximadamente 2 ha), sin fraccionar, que sirven para programas de mayor escala. Predios en proceso de transformación donde es posible desarrollar estrategias de consorcio público-privado. Resultado localizado, de efecto amplio en el entorno. Impacto a corto plazo.	Implica extender la ciudad. Es necesario ejecutar la infraestructura y servicios y realizar el proceso de transformación de suelo según lo establecido en el PAI. Fomenta la segregación socioterritorial.
	Con APT sin PAI	Son predios de grandes dimensiones, sin fraccionar y sin instrumento vigente.	Implica extender la ciudad. Es necesario elaborar el instrumento de OT para la transformación del suelo y ejecutar la infraestructura y servicios,

		Resultado localizado, de efecto amplio en el entorno. Impacto a corto plazo.	según lo establezca el PAI, para hacer efectiva la transformación. Fomenta la segregación socioterritorial.
--	--	--	--

Fuente: Elaboración propia.

Al conocerse y analizarse los datos específicos de necesidad y vacancia para cada zona, se crearon tres hipótesis posibles para etapabilizar la disponibilidad de las viviendas.

Hipótesis 0%

Es una hipótesis de mínima (0%), en la que no se disponibiliza nada de la vacancia. No se propone ningún instrumento que facilite y dinamice la densificación en las zonas mencionadas.

VACANCIA - NECESIDAD = -25.000 viviendas

Hipótesis 100%

En el otro extremo, se propone una hipótesis de máxima (100%), en la que se logra disponibilizar el total de la vacancia. En este caso, disponiendo de todo el suelo vacante se podría dar solución habitacional a 99.508 hogares, (suponiendo 1 hogar = 1 vivienda), por lo que habría un superávit de viviendas correspondiente a 74.508 viviendas.

Tabla 13. Disponibilidad de suelo considerando una hipótesis de 100%

	FV Fincas vacantes	SUH Suelo urbano habitacional	SSH Suelo suburbano habitacional	SR_APT con PAI aprobado Suelo rural en APT con PAI aprobado	SR_APT sin PAI aprobado Suelo rural en APT sin PAI aprobado	IV Industrias vacantes	EP Edificabilidad potencial (sin datos)	Total de suelo vacante expresado en cantidad de viviendas
A1	2.884	--	--	--	--	--	--	2.884
A2	1.944	--	--	--	--	--	--	1.944
A3	626	--	--	--	--	--	--	626
B	4.464	--	--	--	--	--	--	4.464
C1	4.342	--	--	--	--	--	--	4.342
C2	2.912	--	--	--	--	5.400	--	8.312
C3	1.995	2.000	--	--	--	--	--	3.995
D	3.354	8.750	--	--	--	5.400	--	17.504
E	717	2.730	1.100	--	--	--	--	4.547
F	--	--	--	27.650	23.240	--	--	50.890
TOTAL								99.508

Fuente: Elaboración propia.

En la Tabla 12 ya está realizada la conversión de hectáreas a viviendas de acuerdo con la densidad estipulada para cada tipo de área diferenciada. Todas las cifras presentadas corresponden a viviendas.

VACANCIA (99.508) - NECESIDAD (25.000) = 74.508 viviendas

Hipótesis real

En último lugar, la propuesta es una hipótesis realista de acuerdo con la posibilidad de concreción.

En este modelo, se alcanzarían a construir 21.075 viviendas, dejando un déficit de 3.925 viviendas.

Tabla 14. Disponibilidad de suelo considerando la hipótesis real

	FV Fincas vacantes	SUH Suelo urbano habitacional	SSH Suelo suburbano habitacional	SR_APT con PAI aprobado Suelo rural en APT con PAI aprobado	SR_APT sin PAI aprobado Suelo rural en APT sin PAI aprobado	IV Industrias vacantes	EP Edificabilidad potencial (sin datos)	Total de suelo vacante expresado en cantidad de viviendas
A1	865 (30%)	--	--	--	--	--	--	865
A2	583 (30%)	--	--	--	--	--	--	583
A3	188 (30%)	--	--	--	--	--	--	188
B	1.340 (30%)	--	--	--	--	--	--	1.340
C1	1.303 (30%)	--	--	--	--	--	--	1.303
C2	874 (30%)	--	--	--	--	1.080 (20%)	--	1.954
C3	399 (20%)	1.200 (60%)	--	--	--	--	--	1.599
D	671 (20%)	5250 (60%)	--	--	--	1.080 (20%)	--	7.001
E	143 (20%)	819 (30%)	550 (50%)	--	--	--	--	712
F	--	--	--	5.530 (20%)	0 (0%)	--	--	5.530
TOTAL								21.075

Fuente: Elaboración propia.

VACANCIA (21.075) - NECESIDAD (25.000) = -3.925 viviendas

En la Tabla 13 ya está realizada la conversión de hectáreas a viviendas de acuerdo con la densidad estipulada para cada tipo de área diferenciada. Los porcentajes hacen referencia a la cantidad de viviendas que se disponibilizarán. Todas las cifras presentadas corresponden a viviendas.

El *stock* edilicio y el suelo vacante existente resuelven la demanda “cuantitativa” con creces. Esto incluso se da sin considerar la edificabilidad potencial por no tener los datos disponibles, de tenerla en cuenta se modificarían sustancialmente los cálculos, dando como resultado un superávit de viviendas aún mayor.

Es necesario adaptar e implementar instrumentos para que el suelo vacante, la edificación ociosa y la edificabilidad potencial estén disponibles para su uso habitacional. El desafío es lograr que el suelo/fincas/*stock* vacantes logren ser “accedidos” por los hogares que los necesitan, ya que no todo el suelo que nombramos como vacante se encuentra en condiciones de ser puesto a disposición de usar.

Sección II. Abordaje institucional

1. Política territorial

1.1 Política territorial nacional

El cumplimiento de muchos de los derechos sociales constitucionales depende de la actividad pública que regula la ordenación del territorio. La vivienda y las actividades económicas requieren suelo apto, equipado y bien localizado. La Ley n.º 18.308 de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, de 2008 (y sus modificaciones posteriores), vino a ordenar disposiciones referidas a ello y a proponer instrumentos y procedimientos para su formulación. Es muy amplia y, por ello, compleja. Incluye el ordenamiento del territorio y lo vincula al derecho de propiedad. Incorpora disposiciones referidas a la planificación, la gestión y la ejecución. Establece disposiciones generales para su concreción en instrumentos de menor escala. Algunos se detallan en el apartado sobre instrumentos de acceso al suelo.

Por su parte, las Directrices Nacionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, aprobadas en el año 2017, plantean varios criterios y líneas de acción sobre el hábitat urbano, promoviendo la generación de instrumentos específicos en relación con la temática de la vivienda y el acceso al suelo. El artículo 19 plantea la necesidad de promover, mediante instrumentos de ordenamiento territorial, la densificación de centralidades, así como la conformación de tejidos residenciales socialmente heterogéneos. El artículo 20 problematiza la subutilización de áreas urbanas y plantea la necesidad de “orientar la adquisición de terrenos e inmuebles para la conformación de las carteras de tierras”. El artículo 21 se refiere a los procesos de expansión urbana, proponiendo que las nuevas áreas urbanas deben contar con las infraestructuras y los servicios urbanos básicos antes de su ocupación y que se deberá promover la diversidad de características tipo-morfológicas y la integración social en el diseño de los tejidos residenciales.

La reglamentación de esta ley, contenida en el Decreto n.º 30/020 del 27 de enero de 2020, profundiza en su Capítulo III sobre los criterios, lineamientos y orientaciones generales para el suelo urbano y suburbano. Promueve la heterogeneidad residencial y la densificación de centralidades, la localización de viviendas en áreas con infraestructura vacantes, la recalificación de centralidades, la consolidación urbana y la expansión racional de las áreas urbanas, previendo las infraestructuras y servicios urbanos básicos y la diversidad tipo-morfológica y de usos. Por otro lado, promueve la consolidación y el incremento de carteras de inmuebles.

Más recientemente, en 2018, se aprobaron las Estrategias Nacionales de Acceso al Suelo Urbano (ENASU), iniciativa impulsada por el MVOTMA. Concebidas como herramientas instrumentales de desarrollo urbano, ordenamiento territorial, vivienda y hábitat, están compuestas por un conjunto articulado de objetivos, ejes programáticos, lineamientos estratégicos y metas a alcanzar en el corto y mediano plazo. Proponen como eje central la aspiración a un acceso justo a un hábitat adecuado para toda la población, y con ese objetivo plantean una serie de herramientas específicas, algunas existentes y otras a desarrollar, para el acceso al suelo urbano, entendiendo que este es clave para el desarrollo de las políticas públicas de vivienda y hábitat.

1.2 Política territorial departamental

Montevideo cuenta, desde antes que el resto del país, con un instrumento relevante para el ordenamiento y la gestión del territorio. El Plan de Ordenamiento Territorial (POT), en su texto del

año 1998, prevé específicamente figuras de planificación derivada en el ámbito nacional, proponiendo el desarrollo futuro de planes especiales de ordenación, entre los cuales menciona al Plan Especial de Ordenación y Recuperación Urbana de la Vivienda de Interés Social. Define a los planes especiales de ordenación como aquellos que refieren a estudios parciales del territorio departamental y tienen por finalidad desarrollar propuestas de planificación en una dimensión más concreta. De acuerdo con estos lineamientos, en 2002 se comenzó a desarrollar el Plan Especial de Vivienda de Interés Social, que finalmente no fue aprobado.

El texto desarrollado en esa oportunidad proponía atender “tanto las iniciativas públicas como las privadas relacionadas con el uso habitacional en el territorio del departamento de Montevideo, especialmente en aquellas modalidades o en los tramos considerados de interés social”. Asimismo, se proponían varias líneas de acción estratégica: “concebir políticas de vivienda que persigan como uno de sus objetivos la integración desde una perspectiva social y territorial”, “dirigir la construcción de ciudad a través de los programas de vivienda de interés social a partir de acciones demostrativas”, “promover la construcción de vivienda y generar oferta de terrenos, de modo de guiar el desarrollo urbano anticipándose a situaciones de irregularidad y/o conflicto”, “mejorar la calidad ambiental, territorial, física, jurídica y social de las situaciones de conflicto ya existentes (asentamientos irregulares, tugurización, soluciones habitacionales ineficaces)”, “integrar en la mayor medida posible la participación de la sociedad civil en las distintas experiencias de vivienda de interés social a desarrollar” y “posicionarse como principal promotor de la ciudad y como articulador de los actores públicos y privados que construyen vivienda, buscando guiar la territorialización de los programas”.

Dentro de los lineamientos estratégicos e ideas fuerza del POT, este plan sectorial se enmarca principalmente en el concepto del reequilibrio sociourbano. El POT es un plan de reequilibrios, que procura difundir infraestructuras y equipamientos en el acceso a las calidades de vida urbana, como modelo alternativo al de la segregación socioespacial.

Si bien los lineamientos estratégicos planteados en el POT no hacen referencia explícita a temas de vivienda ni de acceso al suelo, sí proponen líneas de acción claramente relacionadas con la temática: “regular la utilización del suelo y su aprovechamiento asegurando el interés general, y armonizando con éste los legítimos intereses de los particulares”, “propiciar la vigencia del principio de solidaridad en el reparto de los beneficios y cargas derivados del planeamiento y de la acción urbanística de la comunidad” y “promover la coordinación operativa entre las diversas administraciones y entes públicos con actividad en el medio físico, así como la coordinación y gestión concertada de las actividades públicas propias del área metropolitana.”

En 2011 se aprobaron las Estrategias Regionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible Metropolitanas, en las cuales, si bien no se llega a desarrollar específicamente el tema de la vivienda o el acceso al suelo, se plantean los siguientes objetivos, entre otros, relacionados directamente con la vivienda y el acceso al suelo: “adoptar medidas tendientes a consolidar, completar y densificar las áreas urbanizadas, establecer límites a su expansión insostenible, fomentar el mejor aprovechamiento de las capacidades e infraestructuras instaladas” y “propender a la integración social y al fortalecimiento de las centralidades metropolitanas y locales, dotar las centralidades de equipamientos de uso colectivo, planificar la realización de nuevos espacios públicos, mejorar la calidad de los existentes y la accesibilidad a ellos” (p. 30).

Vale destacar que en ambos instrumentos, el POT y las Estrategias Metropolitanas, hay un énfasis en la necesidad de poner límite a los procesos de expansión del área urbana, así como en la

promoción de estrategias de optimización del aprovechamiento de las áreas urbanas consolidadas con buen nivel de servicios e infraestructuras.

En 2013 fueron aprobadas las Directrices Departamentales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible para Montevideo, que, a diferencia de los instrumentos anteriores, hacen foco específicamente en temas de vivienda y suelo urbano. La sección “Contexto y territorio” propone una serie de “principales preocupaciones territoriales” entre las que se plantea la “segregación socioterritorial”, la “precarización del hábitat”, la “expansión urbana” y la “subutilización de las capacidades instaladas”. En sintonía con los instrumentos ya existentes, enfatizan la problemática de la expansión del área urbana de Montevideo, pero problematizando específicamente los mecanismos existentes de acceso al suelo con fin habitacional. Entre otros, proponen los siguientes objetivos: “revertir los procesos de segregación socioterritorial”, “mejorar las calidades urbanas que califican el hábitat”, “controlar la expansión urbana” y “prever suelo apto y adecuado para la residencia y para las actividades productivas y logísticas” (p. 69). Al desarrollar las “estructuras y sistemas territoriales” del “territorio proyectado”, se hace especial mención a la “habitación” (p. 70), articulando cuatro elementos principales: la residencia, el espacio público, las centralidades y los equipamientos colectivos. Asimismo, se plantean lineamientos de acción que, además de profundizar en los temas ya planteados, promueven la conformación de tejidos residenciales socialmente heterogéneos, la priorización de las actuaciones de relocalización de asentamientos ubicados en áreas de riesgo ambiental, el impulso de acciones preventivas y el desarrollo de políticas urbano-habitacionales que promuevan viviendas ambientalmente sustentables.

A nivel departamental, se desarrollaron en 2019 las Estrategias Departamentales de Acceso al Suelo (EDASU), que profundizan la reflexión sobre la aplicación de la caja de herramientas planteada por las ENASU al caso particular de Montevideo, estudian los instrumentos, programas y mecanismos legales existentes, problematizan su desempeño y promueven la implementación de nuevas iniciativas.

2. Política habitacional

2.1 Política habitacional nacional

Enmarcada en las normas constitucionales y legales generales, la actividad del gobierno de Montevideo en cuanto a la estrategia de acceso al suelo se desarrolla en un ámbito claramente delimitado: por un lado, por las competencias clásicas establecidas en la Ley Orgánica Departamental de 1935 (n.º 9.515), y, por otro, por Ley n.º 10.723 de Centros Poblados, del año 1946, redimensionada con las competencias otorgadas por la Ley n.º 18.308 (LOTDS) y sus normas modificatorias.

En el medio, existe un cúmulo de normas con impacto directo en el fenómeno constructivo, habitacional y de hábitat que repercuten directamente en el acceso al suelo, en las estructuras urbanas y en la construcción de viviendas y, por tanto, en la fisonomía de la ciudad y su entorno. A modo de ejemplos: la Ley de Expropiación (n.º 3.958), del 28 de marzo de 1912, y sus modificatorias; las leyes de Propiedad Horizontal; la denominada Ley de Condominios (n.º 10.751); la Ley de Alquileres (n.º 13.292); y la Ley de Urbanización en Propiedad Horizontal (n.º 17.292).

La Ley n.º 13.728, que dio nacimiento al Plan Nacional de Vivienda, es la norma fundante del sistema de construcción de vivienda de interés social y del sistema público de vivienda, a los que la actividad de los gobiernos departamentales en la materia queda integrada mediante el artículo 112 y siguientes. Por lo tanto, a la hora de participar en este sistema, la IM debe ajustar sus acciones a esta norma y cooperar en la realización del plan de viviendas para el sector público mediante la elaboración de programas y proyectos cuyo objetivo sea satisfacer necesidades habitacionales de la población, haciendo énfasis en las tipificadas como “viviendas económicas” —compensando la insuficiencia de la acción privada—, así como en las viviendas definidas por la ley como de “categoría media”, procurando la integración social consagrada en la Constitución y la ley (artículo 114 y siguientes). Estas disposiciones generan las condiciones para instalar las iniciativas y previsiones legales específicas en las áreas consolidadas de la ciudad.

Esta ley establece además la posibilidad de que las intendencias celebren convenios para la construcción de vivienda aportando a su costo las tierras necesarias, urbanizadas y dotadas de agua, alcantarillado, alumbrado público, pavimentos y energía domiciliaria (artículos 119 y 121). Para asegurar la adecuada evolución posterior de todas las unidades construidas mediante estos convenios, exige la implementación de programas de asistencia social y técnica y el suministro de materiales, con fondos que pueden provenir del Fondo Nacional de Vivienda y Urbanización (artículo 115).

La política pública, definida en los sucesivos planes quinquenales, muestra una creciente preocupación por la diversificación de instrumentos para la generación de vivienda nueva y mantenimiento del *stock* existente con el objetivo de atender la diversidad de situaciones y necesidades.

A partir de 2005, se desarrolló una reforma del sistema público de vivienda que implicó reposicionar al MVOTMA, a través de la DINAVI, en su rol de rector de políticas de vivienda y hábitat y como administrador del Fondo Nacional de Vivienda; reestructurar el Banco Hipotecario del Uruguay (BHU), centrando su competencia en el otorgamiento de créditos hipotecarios; y poner en funcionamiento la Agencia Nacional de Vivienda (ANV), creada por la Ley n.º 18.125, que tiene a su cargo la gestión de la cartera social heredada del BHU, la ejecución de proyectos y programas

habitacionales y el diseño de instrumentos financieros de estímulo al desarrollo del mercado hipotecario y a la inversión privada para vivienda de interés social. También se modificó el alcance de las intervenciones de la ex Comisión Honoraria Pro Erradicación de la Vivienda Rural Insalubre (MEVIR) en materia de precariedad en el medio rural; se readecuaron las acciones habitacionales para los pasivos en conjunto con el Banco de Previsión Social (BPS); y se buscó la complementariedad en el abordaje de la problemática de la precariedad socio-urbano-habitacional, tanto concentrada como dispersa, entre el Programa de Mejoramiento de Barrios (PMB-PIAI), el Plan Nacional de Relocalización (PNR), la Agencia Nacional de Vivienda (ANV) y el Plan Juntos, articulando y coordinando con los Programas de Proximidad del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES).

Debe hacerse una mención especial al sistema cooperativo de vivienda, que en el último Plan Quinquenal de Vivienda (2015-2019) concentró el 50% de los recursos destinados a vivienda y hábitat, por lo que en los últimos tiempos se ha transformado en la principal vía de acceso a la ciudad y el hábitat adecuado para los sectores medios, medios-bajos y bajos. Sin embargo, resulta imprescindible diseñar nuevos programas acordes a los disímiles perfiles poblacionales y diversificar la inversión a través de otros programas de vivienda.

También se está consolidando, poco a poco, otro instrumento relevante en materia de intervención del Estado en la gestión del suelo urbano y hábitat: las carteras de tierras e inmuebles. En este sentido, la Intendencia Departamental de Montevideo conformó la suya hacia principios de la década del noventa del siglo pasado, mientras que en los últimos años se creó la Cartera de Inmuebles para Viviendas de Interés Social (CIVIS) del MVOTMA. Más allá de sus particularidades, estos instrumentos han tenido un impacto positivo en el otorgamiento de suelo con destino a políticas habitacionales, equipamientos y servicios urbanos. A esto se suma el proceso participativo de elaboración de la denominada Estrategia Nacional de Acceso al Suelo Urbano (ENASU) con fines habitacionales, promovida desde 2017 por las direcciones nacionales de Ordenamiento Territorial y Vivienda del MVOTMA con el objetivo de establecer de forma ordenada y sistemática mecanismos concretos para coordinar el accionar de los actores implicados en la planificación y la gestión del uso del suelo urbano. La estrategia fue sancionada por decreto de la Presidencia de la República del 17 de diciembre de 2018.

Este conjunto de instrumentos ha logrado un positivo impacto en materia de mejoras en las condiciones de habitabilidad y de acceso a la ciudad en las últimas décadas, pero, dada la envergadura de la problemática que se aborda, que es de carácter multicausal, se requiere un importante esfuerzo complementario y una necesaria articulación con otros actores que trascienden las áreas de ordenamiento territorial, suelo y vivienda.

Otros avances vinculados con cómo abordar las situaciones de precariedad socio-urbano-habitacional refieren al trabajo en lógica de cuenca urbana que se desarrolla a través de los proyectos Cuenca Pantanoso, Cuenca Casavalle y Cuenca Chacarita y los consejos interinstitucionales en los que participan organismos de todos los niveles de gobierno. Esta modalidad de intervención promueve un abordaje integral de la problemática y abarca tanto a la trama formal como a la informal con carencias en materia habitacional, de equipamiento, espacios públicos, saneamiento, vialidad, entre otras. Así, se articulan intervenciones sobre hábitat informal con planes de desarrollo urbano y de otros organismos públicos, lo que habilita un uso más eficiente de los recursos y una mayor coordinación de las acciones entre las diversas instituciones que intervienen en el territorio.

Por otra parte, no puede dejar de señalarse que el sistema público de vivienda ha buscado promover la inversión inmobiliaria del sector privado en determinados espacios de la ciudad donde no se estaba invirtiendo, orientada a grupos poblacionales caracterizados por constituir demanda económicamente solvente. Si bien se evidencia la dinamización de las inversiones privadas en vivienda en áreas consolidadas de la ciudad, ni estas acciones privadas ni las acciones públicas vinculadas a mejoras en el acceso y el mejoramiento integral del hábitat y la vivienda han logrado revertir las desigualdades y asimetrías socio-económico-habitacionales existentes entre las diferentes áreas de la ciudad capital.

2.2 Política habitacional departamental

2.2.1 Programa Experiencias Piloto de Reciclaje

En la década del noventa, se iniciaron algunas experiencias de reciclaje de fincas ruinosas en Barrio Sur, junto a las familias ocupantes, que fueron apoyadas y financiadas por la Junta de Andalucía. Los vecinos fueron realojados mientras contribuían a la reconstrucción de sus viviendas. El primero de estos programas fue Casa Verde y luego participaron tres fincas más en el mismo barrio.

A partir de esta iniciativa y de la experiencia existente en el cooperativismo de autogestión y ayuda mutua —instrumento mediante el cual hasta ese momento solo se habían construido obras de nueva planta—, surgió la idea de extender la vía cooperativa de producción al reciclaje de viviendas. Las experiencias involucraron a cooperativas, entre otros modos de gestión, en el área central y en centralidades: Ciudad Vieja, Palermo, Goes y Cordón. Se trabajó con 7 cooperativas y un total de 108 unidades habitacionales. Cuatro fincas fueron recicladas para obtener 16 unidades que fueron dadas en régimen de usufructo. Los vecinos, organizados en cooperativas, gestionaron las obras, alcanzando un total de 154 viviendas totalmente financiadas por la IM.

2.2.2 Programa Experiencias Piloto de Sistemas Constructivos Alternativos

También a partir de la década del noventa, se desarrollaron proyectos de vivienda que exploraron sistemas alternativos de construcción con el objetivo de optimizar los recursos financieros y el suelo disponible. Las experiencias concretadas fueron seis, con un total de 214 unidades, distribuidas en el territorio de Montevideo, en centralidades barriales o próximas a ellas.

2.2.3 Relocalizaciones

Las relocalizaciones se instrumentan a partir del Plan Nacional de Relocalización, destinado a familias ubicadas en terrenos inundables o contaminados y por la necesidad de recuperación de espacios físicos por parte del gobierno departamental para trazado de calles, saneamiento o espacios públicos.

Existen dos líneas de trabajo:

- Construcción de viviendas mediante obra nueva: Se proyectan, licitan y construyen conjuntos de viviendas en suelo habilitado por la Cartera de Tierras de la IM.
- Compra de vivienda usada: Las familias se relocalizan en viviendas existentes en la ciudad consolidada que se encuentran en el mercado formal inmobiliario. A los hogares que cumplen con los requisitos definidos para este modo de realojo se les habilita un monto

máximo para acceder, mediante la compra, a una vivienda digna. El destinatario está a cargo de buscar la vivienda, asesorado por un técnico de la Intendencia. Una vez elegido el inmueble, se concreta una compraventa a nombre de la familia y la Intendencia otorga el préstamo a través del MVOTMA.

Los requisitos para la incorporación a este modo de acceso a soluciones habitacionales fueron definidos teniendo en cuenta las capacidades de los núcleos familiares para la permanencia.

2.2.4 Programa Vivienda Popular

Este programa cuenta con proyectos ejecutivos de varias tipologías de vivienda. Otorga todos los recaudos necesarios para la autoconstrucción de viviendas en terreno propio, concede los permisos de construcción y brinda asesoramiento técnico. A través de este mecanismo se han construido aproximadamente 57.000 viviendas desde 1941.

2.2.5 Plan Lote

Habilita el acceso a lotes con servicios en áreas consolidadas de Montevideo para la autoconstrucción de viviendas individuales. Se articula con el Programa Vivienda Popular, que facilita el proyecto y el permiso de construcción, así como asesoramiento técnico.

Se otorga un préstamo para la compra de un predio y los materiales y el pago de mano de obra especializada para la construcción de la vivienda. El suelo es habilitado para el programa por la Cartera de Tierras de la IM y los predios tienen 300 metros cuadrados aproximadamente.

2.2.6 Programa Recuperación de Fincas Departamentales

Se trata de intervenciones en tierras y fincas de propiedad departamental que se encuentran ocupadas de forma irregular en condiciones de habitabilidad no aceptables (riesgo edilicio, tugurización, etcétera). El objetivo es recuperar las fincas, reacondicionarlas y convertirlas en soluciones habitacionales dignas, poniendo en valor el patrimonio edilicio, contribuyendo a la rehabilitación urbana y desarrollando nuevas unidades habitacionales mediante la intensificación del uso del suelo. En algunos casos la intervención implica la refuncionalización de parte del área con destino a espacios públicos.

El enfoque no es abordar fincas aisladas, sino aquellas que se encuentran en zonas donde existen varias en situación similar en áreas muy próximas. Además, en algunas zonas existe la particularidad de que hace muchos años se realizó una serie de expropiaciones para obras que después no se concretaron. Las fincas permanecen ocupadas desde hace más de treinta años, en algunos casos por quienes las habitaban originalmente y en otros por nuevos ocupantes. Las situaciones son muy heterogéneas y no se puede dar a todas el mismo tratamiento.

Se intervino principalmente en cinco centralidades barriales: Goes, Barrio Sur, Palermo, Ciudad Vieja y Aguada-Cordón Norte. Se recuperó a partir de este programa el equivalente a seis manzanas propiedad de la IM. Las intervenciones involucraron además de un centenar de familias que hoy viven en mejores condiciones o están transitando un proceso hacia una solución habitacional más digna.

2.2.7 Programa Casa Transitoria

Es una herramienta para la intervención en fincas ocupadas, una solución habitacional “puente” para familias que contarán con una solución permanente a mediano plazo pero no tienen una

alternativa de vivienda en lo inmediato. Se realiza un acompañamiento socioeducativo a los efectos de generar procesos en los que se desarrollen herramientas para la permanencia en la solución habitacional futura, así como para abordar la convivencia y los posibles conflictos durante la permanencia en la Casa Transitoria. La estadía en la Casa Transitoria exige contrapartidas de las familias destinatarias: limpieza y mantenimiento de la vivienda en forma colectiva y contribución económica para mantener la finca cotidianamente.

A modo de piloto, la primera experiencia de Casa Transitoria se llevó adelante en una finca alquilada. Luego se acondicionó una finca departamental con este destino. Desde el punto de vista edilicio, la distribución de estas fincas se podría asimilar al formato “pensión”: grandes habitaciones con servicios comunes. En la actualidad, a partir de la evaluación de la experiencia, que ya lleva quince años, se ha reformulado la propuesta y se está trabajando en una nueva experiencia concreta que se desarrolla en unidades habitacionales con servicios individuales y *kitchenette*, compartiendo otros servicios como lavadero, espacios de esparcimiento y convivencia.

2.2.8 Programa Oficinas de Rehabilitación

Este programa tiene por objetivos: conservar el patrimonio habitacional de barrios caracterizados de Montevideo; mejorar la calidad de vida de los habitantes de viviendas con problemas de mantenimiento y deterioro como consecuencia de la edad de las construcciones y de las dificultadas de sus propietarios para mantenerlas; preservar el entorno, evitando tanto su deterioro como los procesos de vaciamiento, sustitución edilicia, pérdida de identidad y tugurización; mantener el valor histórico y arquitectónico de fincas y edificios y contribuir a mejorar el entorno urbano mediante la rehabilitación del *stock* habitacional existente y en deterioro; evitar el desarraigo de la población y su traslado a zonas periféricas de la ciudad; y fomentar la intervención pública y, especialmente, la privada en el mantenimiento y rehabilitación del *stock* habitacional.

Fue creado en 1996 en el ámbito del gobierno departamental de Montevideo, con el apoyo de la Junta de Andalucía y, a partir de 2006, también del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA), para recuperar barrios caracterizados y consolidados de la ciudad mediante la preservación del patrimonio edilicio, la restauración, la rehabilitación y la reforma de viviendas, de modo de mejorar la calidad de vida de sus habitantes y lograr su permanencia en los barrios. Para lograrlo, otorga préstamos, subsidios y asesoramiento técnico para la refacción de viviendas que presentan problemas de mantenimiento y deterioro.

El programa se ha consolidado como una política de mejoramiento del hábitat que permite mantener el *stock* existente de viviendas, aporta al cuidado de la ciudad y contribuye a garantizar el derecho a permanecer. Ha demostrado ser una herramienta eficaz en la recuperación de las centralidades barriales, la reproducción de hábitos de mantenimiento y el estímulo a otras acciones de recuperación. Es una forma de intervención que no implica grandes erogaciones y que se destina a un sector social amplio, que normalmente no es contemplado en otros programas vinculados con el hábitat y la vivienda. Además, si bien la IM brinda apoyo económico y asesoramiento técnico, son los propios vecinos los que gestionan las obras y se hacen responsables de ellas, lo que tiende a producir mayor conformidad con los resultados y potencia los recursos invertidos.

2.2.9 Programa Fincas Abandonadas

El Programa Fincas Abandonadas se constituye como un instrumento que recupera inmuebles abandonados, deteriorados y deudores que se ubican en áreas centrales e intermedias de la ciudad, con la intención de restituir su función social. Se trata de una experiencia piloto que se apoya en un

instrumento ya existente, la Cartera de Tierras, contribuye a garantizar el derecho a la ciudad y aporta a detener el proceso de deterioro de inmuebles en áreas urbanas consolidadas.

Su objetivo general es recuperar y transformar inmuebles abandonados y degradados ubicados en el área central e intermedia de la ciudad, contribuyendo a la redensificación y la intensificación del uso del suelo urbano. Como objetivos específicos se plantea: recuperar inmuebles para usos habitacionales, sociales y culturales, en coordinación con otros organismos del Estado; resolver problemáticas asociadas al abandono: riesgo edilicio, ambiental y social, entre otros; transformar deudas incobrables en activos para la ciudad; y contribuir a desalentar los procesos de gentrificación en áreas consolidadas de la ciudad.

Trabaja principalmente en dos líneas. La primera destina las fincas recuperadas a la Cartera de Tierra, desde donde, mediante mecanismos participativos, se distribuyen entre los distintos proyectos de vivienda de interés social y las nuevas formas de habitar (cooperativas en lotes dispersos, covivienda para mujeres mayores, casas transitorias para mujeres con hijos e hijas en situaciones de vulnerabilidad social). La segunda explora, junto a la comunidad (vecinos, academia), la posibilidad de asignar usos cívicos a las fincas o espacios urbanos recuperados. Se trata de usos definidos por la sociedad según sus necesidades y deseos, mediante la construcción de nuevas formas de gestión que implican el reconocimiento de esos bienes públicos como bienes comunes.

Hasta la fecha se han incorporado 30 fincas, que se encuentran en trámite de expropiación. En las fincas recuperadas se están desarrollando obras y proyectos, entre los que destacan:

- Proyecto piloto Cooperativa Dispersa: Consiste en la constitución de una cooperativa de vivienda en padrones no consecutivos pero cercanos entre sí. Para su implementación se firmó un acuerdo con la Federación de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua (FUCVAM), la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo de la Universidad de la República (FADU-UDELAR), el Centro Cooperativista Uruguayo (CCU) y la Asociación Civil Comisión Plaza 1.
- Casa para Incubar: Es un centro de estadía transitoria para mujeres con niños y niñas víctimas de violencia de género. Para su implementación se estableció un convenio con el MIDES, que tendrá a cargo la gestión y el seguimiento de la convivencia, mientras que la IM es responsable de la concreción de la obra.
- Covivienda Feminista: Se trata de una experiencia de vivienda compartida para mujeres adultas mayores que no se encuentren en situación de dependencia.
- Centro Diurno: Es un centro que incorpora espacios recreativos y socioculturales para población en situación de calle. Es gestionado en convenio con la Dirección Nacional de Apoyo al Liberado (DINALI) y la Red Nacional de Atención en Drogas (RENADRO).
- Casa Trans: Es un proyecto para la creación de un espacio socioeducativo, recreativo y cultural inclusivo. Será gestionado por colectivos que promueven el ejercicio de los derechos de la población transgénero con apoyo de la Secretaria de la Diversidad. Incorporará un espacio de estadía breve.
- Proyecto Reactor: Es un laboratorio de usos cívicos desarrollado en convenio con la FADU.

2.2.10 Carteras de Tierras

Mención especial merecen la Cartera de Tierras departamental y la Cartera de Inmuebles para Viviendas de Interés Social (CIVIS). La Cartera de Tierras²⁸ fue creada por el Decreto n.º 24.654/90, que otorga el marco jurídico en el que operan la regularización física y dominial, los realojos de asentamientos y la adjudicación de tierras en forma grupal o individual. Su finalidad es obtener predios aptos para la construcción de viviendas, a efectos de utilizarlos en la ejecución de programas habitacionales promovidos por el gobierno departamental, y venderlos u otorgarlos a personas o grupos que los requieran para solucionar su situación habitacional.

Los terrenos se incorporan por compra, expropiación o canje con otros organismos públicos, por recuperación de terrenos otorgados en concesiones caducas y desafectación de predios de otros usos previstos.

Los programas desarrollados por la Cartera de Tierras, a través de los cuales se han otorgado o vendido los terrenos, son:


- Cartera de Tierras
- Urbanizaciones
- Infraestructuras Plan Nacional de Relocalizaciones
- Plan Lote
- Vivienda Económica
- Recuperación de fincas
- Oficinas de Rehabilitación
- Regularización Dominial
- Grupo Interinstitucional de Fincas

Desde su creación, ha permitido facilitar el acceso a más de 20.000 soluciones habitacionales, como lo detalla la Tabla 14, según programas. Se trata de casi 8.200 viviendas en cooperativas, 2.800 viviendas populares, 2.000 viviendas regularizadas y casi 2.900 viviendas para realojos. Las viviendas en modalidad cooperativa implican casi 1.000 hectáreas de suelo.

²⁸ En agosto de 2018, en ocasión de los 25 años de la creación de la Cartera de Tierras, se realizó una presentación de la que se extrae la información incluida en este apartado.

Tabla 15. Acceso a soluciones habitacionales mediante la Cartera de Tierras

PROGRAMA		ÁREA (mc)	CANTIDAD DE LOTES	SOLUCIONES HABITACIONALES	PRECIO (UR)	OBSERVACIÓN
VIVIENDA POPULAR	INDIVIDUAL	176071	2822	2822	0	Planos y asesoramiento
ADJUDICACIÓN DE TIERRAS	Cooperativas Escrituradas	636031	142	2792	575734	
	Cooperativas Sin Escrituras	360974	94	4718	507219	
	Plan Piloto	69463	13	677	162480	
	Centro de Enseñanza	125180	11	0	15134	Entregados a ANEP
	Otros Grupos	2000	100	100	6000	Fondos sociales
REGULACIONES DE ASENTAMIENTOS	Regularizaciones IM	700000	1998	1998	159840	
URBANIZACIONES	Individual	189860	1458	2656	503406	
CONDOMINIOS		754661	1665	1628	0	Ley de condominios
REALAJOS	En NBE	45024	1407	1407	1911396	Convenio MVOTMA
	Saneamiento	12400	310	310	421132	
	IM	17724	422	422	191683	
	IM - MVOTMA	31458	749	749	158178	Fondos MVOTMA
PLAN LOTE		64800	244	244	534384	Lotes con servicios
BCO MATERIALES			1400		70000	
REHABILITACIÓN DE FINCAS				61	247935	
ÁREA RURAL		588	14	14	18000	
TOTAL		3186234	12849	20598	5482521	

DEPARTAMENTO DE ACONDICIONAMIENTO URBANO
DIVISIÓN TIERRAS Y HÁBITAT 

Fuente: División Tierras y Hábitat.

No obstante, la adjudicación de tierras no se ha regido siempre por los mismos criterios: en los primeros años, se localizaban viviendas sociales en zonas periféricas, restricción definida por el valor del suelo, dado un límite del 10% del proyecto global destinado al terreno. Este límite está establecido en los programas de cooperativas que se procesaban por el MVOTMA y luego por la ANV.

En los últimos años, el MVOTMA y la IM subsidiaron terrenos en áreas centrales hasta el 5%, aportando 105% de la inversión total del conjunto cooperativo.

Sin embargo, la facilitación de más de 20.000 soluciones habitacionales durante los 30 años de la gestión de la Cartera de Tierras, es un hecho que la cartera de inmuebles se ve disminuida por estas acciones, en tanto no se repone la tierra disponible en la misma medida.

Si bien la idea generalizada es que el suelo urbanizado es escaso, en realidad la escasez es de suelo disponible. El concepto de suelo disponible también ha tenido ciertas modificaciones, ya que los inmuebles o fincas abandonados forman parte de este suelo urbanizado —y construido— que está disponible en la ciudad. En este sentido, la Ley n.º 19.676 de Inmuebles Urbanos Vacíos y Degradados (2018) y el Programa Fincas Abandonadas de la IM apuntan a revertir la degradación de inmuebles en sectores con servicios instalados y recuperar las fincas abandonadas para vivienda.

El gobierno departamental ha promovido un cambio de paradigma en lo que refiere a vivienda: de la vivienda nueva en un predio nuevo a la densificación de predios y fincas existentes, minimizando la expansión de área urbana y optimizando infraestructuras. Este nuevo paradigma implica el tránsito desde una cartera de tierras hacia una cartera de tierras y fincas.

Para gestionar la Cartera de Tierras en esta nueva modalidad, la Resolución n.º 5177/19 creó la Unidad de Gestión de Acceso al Suelo Urbano.

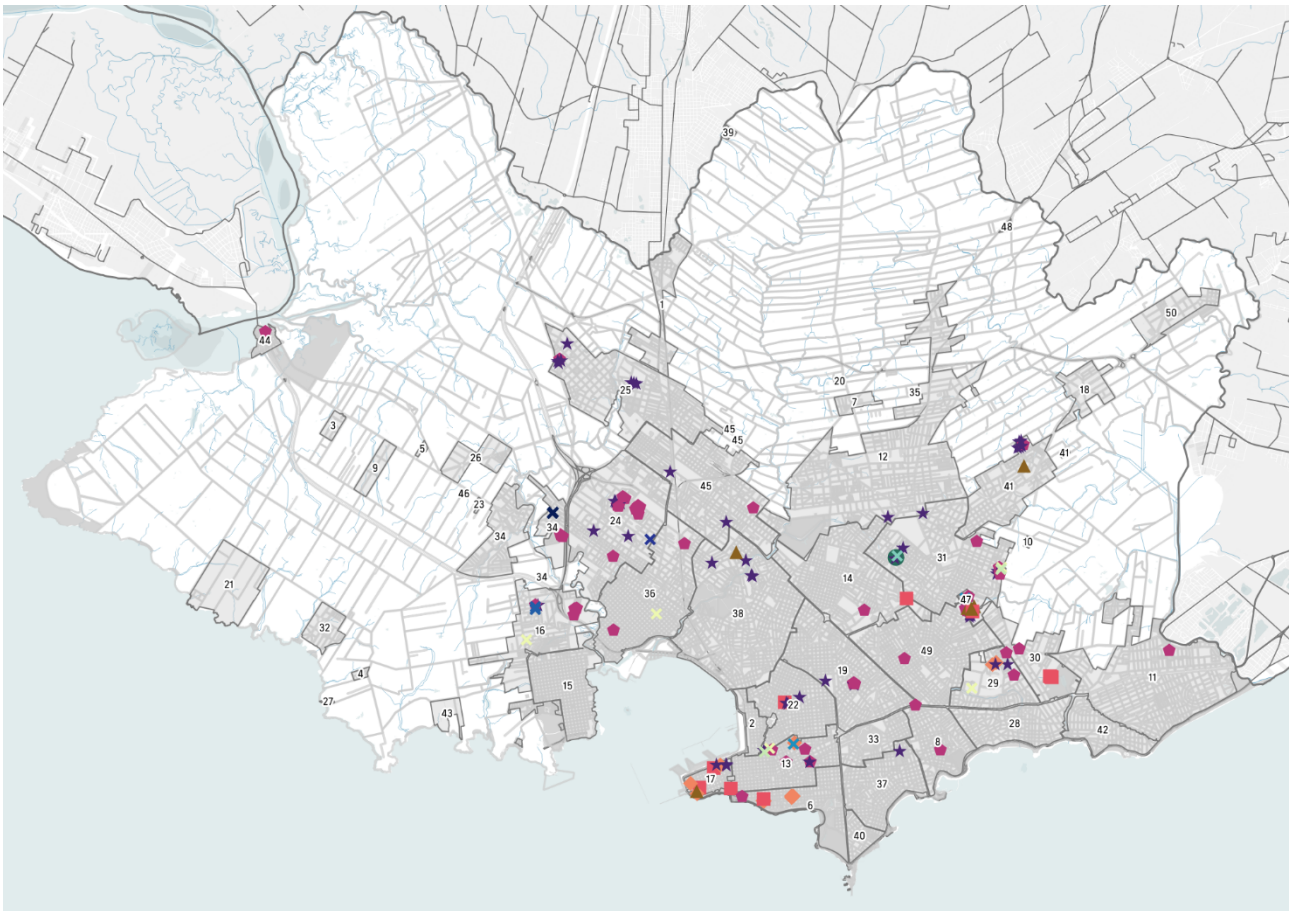
A su vez, en la línea de fortalecer la gestión de la Cartera de Tierras, la Resolución n.º 5324/19 integra otros recursos provenientes de enajenaciones de inmuebles de la IM, modificando el Artículo 22 del Decreto n.º 24.654 con el siguiente literal:

d) el producido de las enajenaciones de otros predios de propiedad departamental que la Junta Departamental de Montevideo destine expresamente a este fin y el 20% del producido por las ventas de inmuebles no pertenecientes a la Cartera de Tierras que realice la Intendencia bajo cualquier modalidad (venta por licitación, canje o remate). Por autorización de la Junta Departamental de Montevideo podrá aumentarse este porcentaje el que puede ser aportado de las siguientes maneras: 1) en dinero depositado en la cuenta extrapresupuestal de la Cartera de Tierras; 2) en especies, en inmuebles de un valor equivalente que obtengan previamente la aprobación de los servicios competentes y sean tasados por el Servicio de Catastro y Avalúos; 3) cuando el aporte sea en lotes o fracciones de tierra, esta deberá ser edificable no contabilizándose los espacios públicos que deban librarse al uso público o efectivamente ya librados, ni las áreas inundables o contaminadas.

El mismo decreto agrega también el literal g):

el 100% de las tierras cedidas a la Intendencia por aplicación de instrumentos de ordenamiento territorial de acuerdo a la aplicación del Art. 209 de la Ley n.º 19.670 que deberán cumplir con el punto 3) del literal d).

Mapa 23. Cooperativas de vivienda por quinquenio



COOPERATIVAS POR QUINQUENIO

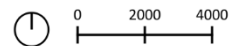
- ▲ 1995-1999 | 7 padrones con res. enajenación
- ◆ 2000-2004 | 13 padrones con res. enajenación
- 2005-2009 | 10 padrones con res. enajenación
- ◆ 2010-2014 | 52 padrones con res. enajenación
- ★ 2015-2019 | 53 padrones con res. enajenación
- 2020-2024 | 2 padrones con res. enajenación

**TOTAL DE PADRONES
CON RESOLUCIÓN DE
ENAJENACIÓN**
137

COOPERATIVAS EN CUSTODIA

- ★ 2004 | 2 padrones en custodia
- ★ 2006 | 1 padrón en custodia
- ★ 2013 | 2 padrones en custodia
- ★ 2014 | 2 padrones en custodia
- ★ 2018 | 1 padrón en custodia
- ★ 2019 | 3 padrones en custodia
- ★ 2020 | 5 padrones en custodia

**TOTAL DE PADRONES
EN CUSTODIA**
16



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Departamento de Desarrollo Urbano – IM.

3. Instrumentos de acceso al suelo

Los instrumentos de acceso al suelo son los mecanismos o procedimientos jurídicos, administrativos y técnicos utilizados por los planificadores y ejecutores de intervenciones urbanas y edificaciones públicas y privadas. De su utilización depende el aprovechamiento del suelo por el Estado, los agentes económicos y la población que participa en la dinámica territorial.

Los instrumentos pueden clasificarse en diferentes tipos:

- *Marco general:* Son leyes de las cuales derivan otras herramientas e instrumentos más concretos. Se destacan las ya nombradas en el apartado correspondiente al abordaje institucional: Ley de Expropiación (n.º 3.958), Ley Orgánica Departamental (n.º 9.515), Ley de Centros Poblados (n.º 10.723), Ley de Condominios (n.º 10.751), Ley de Vivienda (n.º 13.728), Ley de Alquileres (n.º 13.292), leyes de Propiedad Horizontal, Ley de Urbanización en Propiedad Horizontal (n.º 17.292), Ley de Modificación de la Carta Orgánica del Banco Hipotecario del Uruguay (n.º 18.125), Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (n.º 18.308), Ley de Inmuebles Urbanos Vacíos y Degradados (n.º 19.676), leyes de Propiedad Horizontal.
- *De planificación territorial:* Establecen la forma en la que se puede ocupar el suelo, qué destino se le puede dar a este, qué actividades se pueden desarrollar en él. En esta categoría se encuentran instrumentos jurídicos, los instrumentos de ordenamiento territorial establecidos en la LOTDS en todas sus escalas, incluyendo el Plan Montevideo y la DDOTDS. En lo referido a acceso al suelo se destacan las disposiciones referidas a categorización de suelo, reserva de suelo para vivienda de interés social, fraccionabilidad de suelo. Como instrumentos de planificación derivados, por su parte, se destacan los planes parciales, programas de actuación integrada y proyectos de detalle a través de los cuales se puede establecer definiciones respecto a la vivienda y los planes sectoriales como el presente, de acceso al suelo.
- *De gestión y ejecución territorial:* Son herramientas para la implementación de las acciones planificadas, de tipo jurídico y procedimental. En esta categoría se destacan algunas derivadas de la LOTDS, como el derecho de superficie, la cesión del suelo, el retorno de valorizaciones, los mayores aprovechamientos y el derecho a la edificabilidad transferible, el fraccionamiento, la edificación o utilización obligatoria, la expropiación por incumplimiento de deberes territoriales y el derecho de preferencia, algunos de ellos ya presentes en el Plan Montevideo.
- *De promoción y desincentivo (instrumentos fiscales):* Se trata de instrumentos dirigidos a privados (propietarios o promotores) que estimulan la realización de acciones y penalizan la inacción u omisión de deberes, el mal uso de los bienes inmobiliarios y el incumplimiento de normas. Regulan deberes y derechos territoriales que habilitan al Estado a ejercer de contralor y, a su vez, le dan preferencia en determinadas acciones sobre el territorio. En este sentido, se destacan la Ley de Promoción de Vivienda (n.º 18.795), de exoneración tributaria, asociada a las resoluciones departamentales que disminuyen el precio compensatorio por mayor aprovechamiento en esos casos. En el ámbito departamental, se han establecido exoneraciones de contribución inmobiliaria para promover el reciclaje y el mantenimiento del *stock* habitacional en zonas o casos especiales e impuestos por faltar a

obligaciones territoriales (terrenos baldíos, edificación inapropiada, adicional de fincas deshabitadas).

- *Programáticos*: Son procedimientos creados por el Estado para la ejecución de acciones concretas para la adquisición y adjudicación de tierra, para la ejecución de proyectos habitacionales y para la cogestión de acciones (ejecución de obra nueva o de mejoramiento en vivienda existente). Fueron desarrollados en detalle en el apartado 3.2, sobre política habitacional.

3.1 Instrumentos de planificación territorial

Si bien existen múltiples instrumentos de planificación, no todos se han desarrollado y algunos, aun siendo implementados, no tienen el uso y la potencia que podrían tener. Es necesario, por lo tanto, afinar su aplicación (gestión y ejecución) y ajustar algunas determinaciones para lograr un accionar claro y eficiente. En este sentido, se propone el despliegue de instrumentos que habiliten y promuevan la densificación de áreas con buena dotación de servicios e infraestructuras (se vislumbra que las áreas intermedias tienen gran potencial para esto).

A partir de la aplicación de los instrumentos de planificación, se podrá definir áreas de aplicación del derecho de preferencia, incentivos nacionales y departamentales y régimen de propiedad horizontal para urbanizaciones (UPH), promoviendo su reglamentación en determinadas condiciones, así como la priorización de áreas para la ejecución de obras de urbanización.

Otros instrumentos de planificación, como los planes locales y parciales, pueden proponer las acciones concretas en materia de vivienda, establecer las condiciones físicas específicas y los instrumentos a ser aplicados en el territorio involucrado. Por su parte, los inventarios, catálogos y otros instrumentos de protección de bienes y espacios establecen condiciones para su posible uso y pueden restringir la intervención edilicia.

3.2 Instrumentos de gestión y ejecución territorial

Existen múltiples instrumentos que contribuyen al acceso al suelo, pero su sola existencia no asegura una óptima o eficiente aplicación al servicio de tal objetivo. En algunos casos se trata de herramientas de difícil aplicación (prescripción adquisitiva); en otros, no se ha completado el proceso de reglamentación (derecho de preferencia, transmisión de derechos de edificación, derecho de superficie, fraccionamiento, edificación o utilización obligatoria), en tanto otros están en proceso de evaluación y revisión de sus fundamentos y protocolos de actuación (equidistribución de cargas y beneficios, recuperación de plusvalías, etcétera).

En particular, se han detectado ciertas problemáticas asociadas a los mecanismos de adquisición de suelo aplicados actualmente por la IM: licitaciones y expropiaciones. En el primer caso, el suelo adecuado, con buenos niveles de servicios urbanos, casi nunca es presentado a las licitaciones del gobierno departamental y, en muchos casos, es necesario llevar adelante acciones de construcción de infraestructura que aumentan los costos finales del suelo. En el segundo caso, si bien este mecanismo permite acceder a suelo urbanizado y en áreas consolidadas, los tiempos de gestión son prolongados, llegando en general a un promedio de tres o cuatro años. En este contexto, se detecta la necesidad de contar con herramientas que habiliten el acceso a suelo en áreas urbanas consolidadas en plazos menores a los de las expropiaciones, de modo de permitir actuar

rápidamente al constatarse oportunidades que la administración departamental considere estratégicas.

Por lo tanto, se propone como una línea de acción la posibilidad de revisar la resolución mediante la cual la IM desiste genéricamente del derecho de preferencia. La puesta en práctica de este mecanismo implicaría, entre otros desafíos, la gestión eficiente de los recursos para habilitar su disponibilidad ágilmente cuando se detecte una oportunidad determinada, así como la definición de protocolos claros para su articulación con los mecanismos ya implementados por la intendencia para adquirir suelo. Es necesario, además, generar mecanismos para evitar la especulación en la adquisición de terrenos, que genera aumento de precios, particularmente en la aplicación de instrumentos como el derecho de preferencia. La transferencia de edificabilidad podría ser un instrumento que habilite a dar valor e intercambiar (entre privados) la posibilidad de construir. Avanzar en la aplicación de estos instrumentos, entre otros, ampliará las posibilidades de acción en materia de acceso al suelo.

Por otra parte, cuando la IM desarrolla urbanización de suelo para vivienda, tiende a no ser suficiente la coordinación con el resto de las obras de infraestructura departamental. En ese sentido, se entiende necesario que las obras de urbanización de suelo para vivienda sean coordinadas de manera transversal según los planes departamentales. Por otro lado, podría ser más eficiente que la intendencia llevase adelante las acciones para la urbanización de las unidades de actuación en suelos con APT cuando los actores privados dueños de la tierra no tengan la capacidad necesaria para la gestión y la ejecución de estas áreas.

3.3 De promoción y desincentivo (instrumentos fiscales)

En relación con la necesidad, ya planteada, de generar mecanismos para intensificar el uso del actual suelo urbano subutilizado, se detecta como fortaleza la aprobación de la Ley n.º 19.676, así como la implementación del Programa Fincas Abandonadas por parte de la IM. En ambos casos, se proponen mecanismos para el aprovechamiento del parque ocioso en áreas urbanas consolidadas. Asimismo, se entiende que ambas iniciativas pueden tener un carácter sinérgico y complementario entre sí.

Además, se considera que los mecanismos aplicados desde la órbita departamental para desincentivar la subutilización del *stock* construido y la ciudad servida (impuesto a los baldíos,²⁹ a la edificación inapropiada³⁰ y a fincas deshabitadas³¹) no han tenido mayor impacto sobre el accionar privado. En ese sentido, se propone estudiar su aplicación en la actualidad y la posibilidad de generar procesos incrementales para estos impuestos, de modo de hacerlos más coercitivos y dotarlos de la capacidad de llegar eventualmente a montos considerables. Se entiende que el monitoreo de estos instrumentos, podría funcionar también como indicador para conocer los bienes inmuebles con cierto grado de abandono en Montevideo y, por lo tanto, es fundamental articular la aplicación de estos desincentivos con el Programa Fincas Abandonadas.

Respecto a los mecanismos para actuar sobre la edificabilidad potencial subutilizada, la Ley n.º 18.795 ha tenido un fuerte impacto en la densificación de ciertas áreas de Montevideo, pero se

²⁹ Junta Departamental de Montevideo, Decreto n.º 15.094, de junio de 1970, artículo 86.

³⁰ Junta Departamental de Montevideo, Decreto n.º 36.127, del 22 de diciembre de 2016, artículo 8.

³¹ Junta Departamental de Montevideo, Decreto n.º 36.127, del 22 de diciembre de 2016, artículo 8.

cuestiona su aporte para el acceso a vivienda para habitantes con ingresos medios o medios-bajos (Berrutti, 2016).

Cabe señalar que el gobierno departamental tiene pocas y débiles posibilidades de ofrecer incentivos. Es el caso de la exoneración del impuesto de contribución inmobiliaria, que resulta insuficiente pensando en el beneficio que brinda al propietario.

3.4 Instrumentos programáticos

Los programas deben asegurar la racionalización y la optimización del uso del suelo urbano/urbanizado, de manera de incorporar el principio de derecho a la ciudad —además del derecho a la vivienda— para todos los ciudadanos. Se entiende que el suelo utilizado para los programas habitacionales no es imprescindible que el Estado sea propietario. El Programa de Compra de Vivienda Usada apunta en este mismo sentido. Otros programas ya implementados son: garantía de alquiler (para diferente población objetivo), alquiler con opción a compra, préstamos para refacción y autoconstrucción.

Se identificó particular potencial en una posible reformulación del Programa Vivienda Popular, que ha tenido un fuerte impacto en la consolidación urbana de determinadas áreas de Montevideo, particularmente en las décadas del cuarenta y cincuenta. Se valora su capacidad para incentivar la autogestión, la articulación entre actores privados y la actuación estatal. Actualmente, esto permitiría una amplia escala de aplicación. Sin embargo, en las últimas décadas no ha tenido gran peso en los procesos de construcción de ciudad, principalmente por la dificultad de acceder a suelo propicio para su implementación.

En este sentido, se propone también la reformulación del programa Plan Lote, como mecanismo de acceso al suelo no necesariamente implementado en áreas con APT y nuevas urbanizaciones, considerando la posibilidad de desarrollarlo en forma dispersa. A su vez, el mecanismo de urbanización en propiedad horizontal podría aportar la posibilidad de generar varias unidades prediales en un mismo padrón. También se entiende que la articulación con acciones de mejoramiento del *stock*, por ejemplo, el Programa Oficinas de Rehabilitación, así como con mecanismos de financiamiento para la autoconstrucción, podría generar un paquete sinérgico para la densificación e intensificación de áreas concretas de la ciudad.

Como fue mencionado, se destaca también en este sentido el carácter complementario entre la Ley n.º 19.676 y el Programa Fincas Abandonadas, ya que si bien ambos apuntan a evitar la existencia de parque habitacional ocioso, el primero desincentiva la subutilización de bienes inmuebles sin que la propiedad tenga que pasar a manos del Estado y el segundo permite a la IM tomar posesión de inmuebles seleccionados estratégicamente a partir de la expropiación.

A su vez, un camino interesante podría ser el desarrollo de programas de implantación dispersa en la ciudad ya existente, como la experiencia piloto Cooperativa Dispersa, las relocalizaciones a partir de compra de vivienda usada y la posible exploración del Plan Lote en modalidad dispersa, ya planteada.

4. Instrumentos aplicados por otros organismos

Se relevaron los procedimientos utilizados por otros organismos para la aplicación de algunos instrumentos de interés para este plan, que se comparten a continuación.

4.1 Derecho de preferencia

El derecho de preferencia (DP) es un mecanismo de extensa aplicación internacional que permite a la administración pública adquirir inmuebles en forma preferente con respecto a los actores privados para lograr objetivos de interés general. En el ámbito nacional, el DP fue establecido para padrones rurales en el marco de la Ley n.º 11.029, y luego su aplicación fue ampliada por el artículo 66 de la Ley n.º 18.308.

Para el caso de los padrones rurales, al crearse el Instituto Nacional de Colonización (INC), se estableció que todo propietario, antes de enajenar un padrón rural de una extensión igual o superior a 500 hectáreas con índice de productividad Coneat 100, está obligado a ofrecerlo, en primer término al INC, que tendrá preferencia para su adquisición por igual monto y plazo de pago. La falta de cumplimiento de esta obligación por parte del enajenante determina la nulidad jurídica de la venta.

En el caso de la Ley n.º 18.308, en su artículo 66 establece que “el Gobierno Departamental tendrá la preferencia para la adquisición de inmuebles objeto de enajenación onerosa entre particulares en las áreas dispuestas específicamente por los instrumentos de ordenamiento territorial”. Dado que la IM ha renunciado genéricamente a la utilización de este recurso, su implementación necesitaría reglamentación departamental que habilite la aplicación. Para el Plan Goes, llevado adelante por la IM y aprobado en 2014 por Decreto n.º 35.228 de la Junta Departamental, se propuso aplicar el DP acotado a las áreas de intervención definidas en el plan,³² pero su aplicación no fue llevada a la práctica. Recientemente, por Resolución n.º 4924/19, se estableció la aplicación del DP en el marco del Proyecto Entorno del Mercado Modelo, proyecto urbano inscripto dentro del territorio estratégico y área de promoción Bulevar Batlle y Ordoñez-Avenida Luis Alberto de Herrera. Hasta la fecha de elaboración de este documento, no se ha adquirido en el departamento de Montevideo ningún inmueble mediante el DP.

Por su parte, la Ley n.º 19.676, aprobada en 2018 y aún no implementada en el departamento de Montevideo, establece un modelo de aplicación específica del DP con el fin de restablecer el aprovechamiento social de bienes inmuebles urbanos que cumplan la doble condición de vacíos y degradados. Esta ley propone la figura de la declaración judicial de inmueble urbano vacío y degradado, mediante la cual se insta al propietario a conservar adecuadamente el inmueble. En caso de que el propietario no comparezca, no pueda rehabilitar el inmueble o no tenga interés en ello, la ley prevé la venta judicial a efectos de que un nuevo propietario lo rehabilite. En esta venta se establece la posibilidad de implementar el DP a través del MVOTMA o la ANV (artículo 13).

³² Artículo 39. Derecho de Preferencia. “Se autoriza a la Intendencia de Montevideo a efectuar el ejercicio del derecho de preferencia previsto por el Artículo 66 de la Ley N° 18.308 del 18 de junio de 2008, en las adquisiciones onerosas sobre los bienes inmuebles que forman parte de las Áreas de Intervención señaladas en el Plano MO-08, en la forma que establezca la reglamentación”.

En el departamento de Canelones, si bien no existe reglamentación respecto a la aplicación del DP, este se comenzó a aplicar en el año 2016, a partir de una serie de resoluciones departamentales.³³ En primera instancia, se aplicó al ámbito del Costaplan y se amplió luego a las áreas del Plan de Colonia Nicolich y Ruta 101 y del Plan Costa de Oro (Doccetti, s. f.), con la intención, a mediano plazo, de extender la aplicación del mecanismo a todo el departamento. La Intendencia de Canelones ha definido subáreas en las zonas citadas, que no son dadas a conocer al público general con la intención de no distorsionar los valores de mercado.

El procedimiento implementado por la Intendencia de Canelones propone que, a la hora de llevar adelante una compraventa, se debe efectuar una consulta mediante un formulario³⁴ presentado por un escribano, que luego es estudiado por la Secretaría de Planificación. Esta emite un certificado de no interés si el padrón no se encuentra dentro de las subáreas predefinidas o pasa el caso a estudio técnico, etapa en la que la intendencia dispone de un plazo de cinco días para tomar una decisión. Este estudio define el interés, o no, de la Intendencia de Canelones según la disponibilidad de fondos y la comparación del monto de la compraventa con el valor registrado de otros inmuebles similares,³⁵ así como mediante la consulta a programas desarrollados por el gobierno departamental o por otros organismos que puedan necesitar un inmueble en las áreas de aplicación del DP. En caso de confirmarse el interés de la Intendencia de Canelones, se pide al propietario que presente una carta formal de ofrecimiento, ya que la consulta del escribano no compromete la venta.³⁶ Hasta la fecha de elaboración de este documento, solamente se ha llegado a ejercer el DP mediante este mecanismo en dos casos, uno en Colonia Nicolich y otro en Ciudad de la Costa.

En Rivera y en Maldonado, ambas intendencias cuentan con una resolución de renuncia genérica al DP, pero que exige, no obstante, que se registren las compraventas en un formulario para elaborar una base de datos del mercado inmobiliario local.

4.2 Derecho de superficie

El derecho de superficie (DS) es un mecanismo instaurado por el artículo 36 de la Ley n.º 18.308, que permite atribuir temporalmente en forma parcial o total el derecho real sobre un bien inmueble a un sujeto, con las obligaciones y beneficios que este otorga. Las principales características de esta figura legal se relacionan con su capacidad de establecer dominios divididos entre la propiedad del suelo y lo que se asienta en él, la limitación temporal de su aplicación así como la posibilidad de ser aplicado solamente a partes de un determinado padrón y no a su totalidad.

La figura del DS ha sido de escasa aplicación en nuestro país. En el departamento de Montevideo se utilizó en 1991 en un caso de regularización de un asentamiento, cuando se estableció DS a favor de la Asociación Civil Esperanza (Pamparato, s. f.). Más recientemente, luego de que la Ley n.º 18.308 instaurara el DS, se ha aplicado al desarrollo de emprendimientos de producción de energía a través de aerogeneradores. En estos casos, que ocurren en áreas rurales, el propietario

³³ Ver Anexo 1.

³⁴ Disponible en

<https://www.imcanelones.gub.uy/sites/default/files/pagina_sitio/archivos_adjuntos/formulario_de_solicitud_2.3-2018.pdf>.

³⁵ Las consultas respecto al DP son incluidas sistemáticamente en una base de datos por la Secretaría de Planificación.

³⁶ De acuerdo con lo informado por la Intendencia de Canelones, ha ocurrido en varias ocasiones que, al mostrar el gobierno departamental interés en ejercer el DP, el particular se retracta y decide no vender.

del suelo otorga el DS de las áreas ocupadas por los aerogeneradores a la empresa a cargo del emprendimiento.

En relación con políticas de vivienda, MEVIR comenzó recientemente a aplicar el DS en los casos de construcción de viviendas en predios con una o más viviendas existentes con la finalidad de dar mayor seguridad legal tanto al propietario de la vivienda como a MEVIR, que utilizará la construcción como garantía ante al caso de incumplimiento en el pago por parte del propietario. Se establecen una serie de condiciones que deben cumplirse para que el DS sea aceptado por MEVIR: primero, el DS debe ser otorgado gratuitamente;³⁷ en segundo lugar, el plazo del DS deberá ser igual o mayor a treinta años; y, finalmente, el contrato deberá incluir una cláusula que establezca que las construcciones o mejoras que se incorporen al bien objeto del DS serán abonadas al superficiario por el propietario del inmueble sobre el cual este se constituye una vez extinguido el plazo.³⁸

4.3 Transferencia de derechos de edificación

El mecanismo de transferencia de derechos territoriales, establecido por el artículo 60 de la Ley n.º 18.308, posibilita el traspaso o enajenación del derecho de edificación de una determinada localización a otra cuando el inmueble original se encuentra afectado por normativa de preservación patrimonial, paisajística o ambiental. El derecho transferido implica superar el coeficiente normal de ocupación del suelo que está habilitado en el padrón. Este elemento es lo que otorga un valor económico a la transferencia. La aplicación de este mecanismo supone la posibilidad de separar el valor del derecho real de edificación del valor del suelo y transferir ese derecho a otro inmueble ubicado en otra parte, habilitando la posibilidad de que ese derecho sea comercializado a terceras personas (Bermejillo y Sciandro, 2017, p. 63). Este mecanismo no ha sido implementado hasta la fecha en el departamento de Montevideo.

La implementación de derechos de edificación transferibles (DET) en el departamento de Montevideo implicaría la definición, mediante un instrumento de ordenamiento territorial específico, de los elementos sustanciales del sistema: predios generadores de DET, áreas receptoras, protocolo de compraventa de los DET y marcos preestablecidos para su tasación.

³⁷ El documento de uso interno en MEVIR, *Protocolo interno para soluciones habitacionales en terrenos particulares (en planta urbana o área rural)*, establece que en el caso de que el DS sea oneroso deberá estudiarse como excepción y su aceptación, o no, “dependerá del lazo familiar o la situación particular”. Se plantea que el objetivo es “evitar que se utilice el Derecho de Superficie como negocio de terceros, y sea entre familiares y allegados”.

³⁸ Esta cláusula establece que en caso de no poder abonarse las mejoras o construcciones realizadas, el propietario deberá constituir nuevamente DS a favor del superficiario en el área delimitada en el derecho constituido con anterioridad, por un plazo no menor a treinta años.

Sección III. Conclusiones y reflexiones finales

El Plan Sectorial de Suelo Urbano para Vivienda se encuentra enmarcado en la política territorial y habitacional ya establecida a escala nacional, regional y departamental a través de una serie de instrumentos detallados en el capítulo correspondiente, que dejan planteados aspectos que la memoria de actuaciones del plan retoma.

Se destacan a continuación algunos puntos relevantes, conclusiones y reflexiones.

En el marco del derecho a la vivienda y a la ciudad, la definición del uso y la ocupación residencial del suelo tiene como objetivo principal mejorar la calidad de vida de la población por medio del mejoramiento de su hábitat. Para ello el plan propone utilizar las herramientas y recursos disponibles, tanto en el ámbito público como en la esfera privada, de forma sectorial o de manera coordinada, apuntando a un mayor equilibrio y a la mayor equidad en la localización y calidad de los equipamientos, servicios e infraestructuras relacionadas con la vivienda.

Del análisis de la información disponible, se observa que la ciudad de Montevideo ha visto decrecer su población en las últimas dos décadas, mientras la cantidad de hogares muestra un aumento constante, presionando sobre la demanda de vivienda y suelo. La disminución del tamaño de los hogares, el envejecimiento de la población, los cambios en los arreglos familiares y los cambios en el mundo del trabajo y el empleo, explican este fenómeno y plantean diversos desafíos con respecto a las modalidades de acceso a la vivienda y al suelo.

El territorio de la ciudad no es uniforme en términos de mercado. La presión sobre el suelo y la vivienda se produce de forma muy diferente dentro del territorio urbano. En las áreas centrales se reduce la cantidad de población, mientras aumenta la cantidad de viviendas en respuesta a dos factores: la presión de los nuevos hogares y la rentabilidad diferencial que presenta la inversión en estos barrios para los desarrolladores inmobiliarios. Paralelamente, las áreas periféricas crecen con una dinámica mayor, por cambios demográficos y por migración y movilidad entre barrios. En este caso se plantean fuertes desafíos en cuanto a la calidad urbana de las zonas donde se produce el crecimiento y a la calidad de las viviendas construidas, no sólo por sus características materiales, sino también por la inseguridad de tenencia y permanencia en las mismas.

Si se proyecta hacia 2050 la misma distribución del crecimiento que se verifica desde 1985, sin especular sobre cambios de política de ningún tipo, se encuentra a grandes rasgos que poco más del 60% de los 113.000 nuevos hogares que se conformarían en los próximos años se localizarían en suelo clasificado como “urbano intermedio”, un 26% lo haría en zonas centrales y costeras, y el 14% restante en zonas urbanas no consolidadas y rurales.

El equilibrio **en la localización de las viviendas no se asegura por la acción del** mercado. El mercado, como asignador de recursos del sector, produce desigualdades en el acceso a la vivienda según las diferentes zonas de la ciudad. Por tanto, las políticas de suelo y vivienda serán de mayor impacto en tanto logren incidir en los parámetros de asignación del mercado. En última instancia, asumiendo que el valor del suelo no depende de la construcción que soporta actualmente sino de la expectativa de máximo uso, toda decisión de ordenamiento territorial, transporte, mejora de infraestructuras, autorización de excepciones a la construcción, localización de emprendimientos e incluso la localización de la propia política de vivienda, puede tomar un sentido a favor o en contra de la tendencia del mercado a segmentar a la población por ingresos, a través de muy diversos instrumentos.

Para comprender la segmentación de la población por ingresos es necesario destacar las diferencias entre los hogares en la capacidad de acceso a la vivienda y el suelo urbano, de acuerdo con sus ingresos y su localización. La posibilidad de acceder a una solución de vivienda adecuada y bien localizada se encuentra asociada a los ingresos de los hogares. De esta forma la segregación residencial se mantiene en el tiempo, tanto en los períodos de crecimiento como en los de crisis de la economía. Es válido concluir entonces que la segregación será más fuerte cuanto mayor proporción de suelo urbano y vivienda se encuentre accesible sólo a través del mercado, ya sea este formal o informal.

A nivel del territorio, esta diferencia en la capacidad de acceso al suelo urbano y a la vivienda se aprecia en los más diversos indicadores, pero queda claramente en evidencia cuando se localizan los permisos de construcción en relación con la cantidad de nuevos hogares o de padrones en las distintas áreas de la ciudad: hay una ciudad que se construye legalmente y otra que lo hace de forma irregular, y ésta no se corresponde exclusivamente con los asentamientos. La formalidad de la construcción no es accesible a gran parte de la población, lo que amplifica un círculo de distanciamiento entre lo formal y lo informal, ya que las propiedades no regulares reducen el capital invertido por las familias en la construcción y el suelo.

En conclusión, se evidencia la necesidad que un plan de acceso al suelo para vivienda coloque este aspecto vinculado a la **segregación socio-territorial** como relevante dentro de las consideraciones a tener en cuenta para definir sus acciones favoreciendo la **permanencia de la población** en su barrio y evitando desplazamientos que impliquen la disminución de la calidad de vida de la población.

La tendencia a la **expansión de la mancha urbana es un proceso** también consistente, que se produce en dos direcciones: hacia la costa este, en un proceso de metropolización que se encuentra en consolidación, y hacia el resto de las zonas periféricas, en un formato sobre todo irregular, aunque no necesariamente disperso.

El mapa de las intervenciones del Estado en la periferia muestra que su acción en las últimas décadas ha focalizado la construcción de vivienda para los sectores más vulnerables en esas zonas, dejando las áreas intermedias y céntricas para la demanda solvente. Los últimos años han mostrado cambios en las pautas de localización de estos programas, aunque la información disponible no permite cuantificar en qué grado estos cambios han sido capaces de revertir significativamente la tendencia hacia la periferia.

Por tanto, es tarea del Estado no sólo la adopción de medidas en el sentido de frenar la expansión que generan las acciones dispersas de miles de hogares, sino también la revisión de la localización de los programas públicos de vivienda.

De acuerdo al análisis realizado, Montevideo cuenta con capacidades físicas instaladas que es posible optimizar. Refiere tanto a infraestructuras y equipamientos urbanos que dan servicio a la población como al **stock de suelo vacante dentro del área ya urbanizada que satisface con creces la necesidad de suelo para vivienda calculado.**

De acuerdo a la información disponible, el suelo vacante de la ciudad es suficiente para la necesidad de suelo para vivienda proyectado, quedando además un superávit de suelo

equivalente a 74.500 viviendas. Se toma este importante dato como punto de partida y como base para todas las disposiciones que se establecerán en la memoria de actuaciones. Se demuestra con las proyecciones el potencial habitacional existente en el área urbana y, por lo tanto, la falta de fundamento para la **expansión del área urbana sobre el área rural**.

Según los análisis realizados, la disponibilidad de suelo urbano vacante se presenta en forma de predios construidos vacantes, predios con edificabilidad no utilizada, y predios baldíos:

- *Predios construidos (fincas y contenedores industriales y depósitos)*. Predominan en suelo urbano consolidado central, intermedio y costero, tienen todas las capacidades instaladas (tipo de zona A, B, C y D). Los resultados de las acciones en estos predios vacantes son puntuales, especialmente en el caso de las fincas. La acción sobre industrias y depósitos puede dar lugar a mayores impactos. La gestión implica el involucramiento del sector privado, ya sea de familias individuales o promotores, para desarrollar proyectos en forma unilateral o en coordinación con el Estado.
- *Predios subutilizados (edificabilidad potencial no utilizada en altura y en planta)*. Este tipo de vacancia se encuentra en todo tipo de suelo (del tipo de zona A al tipo F). Es un suelo vacante generalmente no considerado ni tenido en cuenta en procesos de densificación. La cuantificación de esta edificabilidad permitiría implementar la intensificación y densificación del suelo urbano.
- *Predios vacíos (predios baldíos)*. Los predios vacíos, especialmente los de grandes dimensiones -que requerirían infraestructura interna- se encuentran en zonas alejadas del centro urbano, algunos en zonas ya urbanizadas, y otros en suelo suburbano y suelo rural con el “atributo potencialmente transformable” –APT, con y sin programa de actuación integrada -PAI- aprobado (tipos de zona D, E y F).

La utilización de vacancia de suelo sin urbanizar, o sea grandes predios vacantes en suelo rural, con o sin instrumento aprobado, es la que se considera de menor prioridad en este plan.

Del análisis territorial realizado surge la existencia de zonas con características similares en que se detecta la predominancia de alguno de los tipos de vacancia mencionados. Considerando estas características similares, se agrupan las áreas caracterizadas en tipologías (del tipo de zona A al tipo F). Esto facilitará la definición de acciones concretas al implementar este plan.

Ante el escenario planteado, parece claro que la opción de la **densificación es la más eficiente y más sostenible en tanto no consume suelo rural productivo**. La densificación requerirá un meticuloso trabajo de diseño y selección de zonas donde las operaciones de densificación sean posibles, no sólo por su adecuación al perfil existente en los barrios sino, fundamentalmente, por la forma de acceso al suelo para estos desarrollos.

Los crecimientos en la ciudad ya edificada pueden producirse por reforma, ampliación o sustitución de la edificación existente. Los parámetros normativos más relevantes son los que definen la edificabilidad de las parcelas en las áreas destinadas a uso habitacional. Éstos incluyen la regulación de las alturas máximas y de la ocupación del suelo (retiros, línea de edificación, FOS). Los tipos edificatorios admitidos, y por tanto la gama de actuaciones posibles, resultan de las combinaciones de **estos parámetros de ocupación y altura**.

Del análisis de la política habitacional en los últimos años, surge que se han implementado acciones que promueven el uso de suelo subutilizado y la densificación de áreas centrales. Es el caso del “Programa Fincas” o la propia Cartera de Tierras que adquieren y adjudican terrenos en áreas centrales. El Plan propone seguir en esta línea de actuación, de optimización de las infraestructuras instaladas en la ciudad durante generaciones, constituyendo un patrimonio colectivo a valorizar.

En este mismo sentido, las acciones sobre cada suelo vacante han considerado distintas acciones de densificación del suelo urbano:

- Existen programas que han iniciado acciones por parte del Estado sobre predios construidos (fincas, industrias, depósitos) que encuentran respaldo en la normativa nacional y departamental. La promoción de la acción privada se hace necesaria para tener mayores resultados en la incorporación de inmuebles en desuso al mercado habitacional.
- El ámbito menos explorado para la intensificación de su uso es el de área subutilizada en predios construidos. Es donde mayor incidencia tiene la acción privada, y donde el estado tendría el rol de promotor y facilitador. El presente plan busca potenciar este recurso existente e invisibilizado a la hora de pensar en políticas de suelo.
- También existe probada experiencia en el abordaje de predios vacíos, aunque es necesario notar que es preciso potenciar acciones más allá de las carteras de tierras, promoviendo las acciones del sector privado en forma controlada de manera de no urbanizar suelo rural sin necesidad.

Estas acciones sobre el suelo privado se sustentan en herramientas ya implementadas, otras que no han sido suficientemente desarrolladas, otras a ser modificadas y otras a ser incorporadas para potenciar las propuestas que se integran en la memoria de actuaciones.

Atendiendo a estas consideraciones, la memoria de actuaciones plantea propuestas de acción y formula recomendaciones, según el suelo vacante sobre el que se trabaje, considerando que el objeto de este plan sectorial es hacer disponible suelo urbano para vivienda, no vivienda en sí.

Como conclusión:

Se propone generar mecanismos para intensificar el uso del suelo urbano subutilizado, poniendo en segundo plano la posibilidad de extender el suelo urbano ya existente. En este sentido, se considera imprescindible consolidar esos mecanismos para la interacción con el mercado privado de suelo, concibiendo el rol del Estado no sólo como proveedor de suelo o fincas destinadas a vivienda, sino también como promotor de la utilización del suelo vacante y de la intensificación de uso, y la densificación del suelo ya urbanizado.

En este sentido, se concluye que las acciones en relación con el acceso al suelo y la vivienda van más allá de la potenciación de las carteras de tierra para vivienda social. Implican actuaciones, acciones de promoción, regulación e incentivo -y desincentivo- de acciones del ámbito privado y del ámbito público, en correspondencia con los procesos de planificación territorial del departamento y con los proyectos urbanos derivados.

Referencias bibliográficas

- Aguiar, S. (2016). *Acercamientos a la segregación urbana en Montevideo*. Tesis de doctorado. Montevideo: Universidad de la República.
- Aguiar, S. y Filardo, V. (2015). Dimensiones de la segregación residencial en Montevideo. En Boado, M. (coord.). *El Uruguay desde la sociología XIII*. Montevideo: DS-FCS-UDELAR, pp. 31-54.
- Álvarez Pedrosian, E. (2013). *Casavalle bajo el sol. Investigación etnográfica sobre territorialidad, identidad y memoria en la periferia urbana de principios de milenio*. Montevideo: CSIC-UDELAR.
- Álvarez Rivadulla, M. J. (2019). *Política en los márgenes. Asentamientos irregulares en Montevideo*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Alves, G. (2018). *Determinants of slum formation: the role of local politics and policies*. CAF - Working paper n.º 2018/06. CAF.
- Arim, R. (2008). Crisis económica, segregación residencial y exclusión social. El caso de Montevideo. En Ziccardi, A. *Procesos de urbanización de la pobreza y nuevas formas de exclusión social. Los retos de las políticas sociales de las ciudades latinoamericanas del siglo XXI*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores, pp. 71-96.
- Berrutti, F. (2016). *Subsidios a la oferta y decisiones de localización: el caso de la ley de vivienda de interés social*. Montevideo: Instituto de Economía-FCEA-UDELAR. Disponible en <http://www.iecon.ccee.edu.uy/die-02-16-subsidios-a-la-oferta-y-decisiones-de-localizacion-el-caso-de-la-ley-de-vivienda-de-interes-social/publicacion/531/es/>.
- Bervejillo, F. y Sciandro, J. (2017). *Guía metodológica de las herramientas de gestión territorial*. Montevideo: MVOTMA-OPP.
- Blanco, A.; Fretes Cibils, V. y Muñoz, A. (2014). *Se busca vivienda en alquiler. Opciones de política en América Latina y el Caribe*. Washington: BID.
- Bolaña, M. J. (2018). *Pobreza y segregación urbana. Cantegriles montevideanos 1946-1973*. Montevideo: Rumbo.
- Borrás, V. (2019). Cambios y continuidades en la conformación socioespacial de Montevideo y el Área Metropolitana: una mirada longitudinal 1996-2016. En Aguiar, S.; Borrás, V.; Cruz, P.; Fernández Gabard, L. y Pérez Sánchez, M. (coords.). *Habitar Montevideo: 21 miradas sobre la ciudad*. Montevideo: La Diaria.
- Burdín, G. V. (2014). *Desigualdad y sectores de altos ingresos en Uruguay: un análisis en base a registros tributarios y encuestas de hogares para el período 2009-2011*. Montevideo: Instituto de Economía-FCEA-UDELAR.
- Calvo, J. J. (2013). *Atlas sociodemográfico y de la desigualdad del Uruguay*. Fascículo 1. "Las Necesidades Básicas Insatisfechas a partir de los Censos 2011". Montevideo: Trilce.
- COMISEC-UE (1995). *Áreas de desarrollo económico productivo - Hipótesis general*.
- Consortio ARTELIA-Halcrow-RHAMA-CSI Ingenieros (consorcio) (2016). *Línea de base y diagnóstico del Plan Director de Saneamiento y Drenaje Urbano de Montevideo*. Montevideo: CSI.

- Consortio ARTELIA, Halcrow, RHAMA, CSI (consorcio) (2019). *Plan Director de Saneamiento y Drenaje de Montevideo*. Montevideo: IM-CSI.
- Cruz Fostik, P. (2005). *Estado y segregación residencial. El suelo urbano y la localización de las acciones habitacionales en Montevideo (1984-2004)*. Tesis de maestría. México DF: El Colegio de México.
- De Rosa, M. (2018). *Wealth distribution in Uruguay: capitalizing incomes in the dark*. Montevideo: Instituto de Economía-FCEA-UDELAR.
- Doccetti, P. (s. f.). *Informe: Derecho de Preferencia. Art. 66 Ley 18.308. Resoluciones vigentes*. Montevideo.
- Giudice, I. (2009). *Las políticas municipales de vivienda en Montevideo entre los años 1985-1995*. Tesis de Sociología. Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales-UDELAR.
- INE. (2014). *Estimaciones y proyecciones de la población de Uruguay: metodología y resultados. Revisión 2013*. Montevideo: INE.
- INE (2019). *Indicadores de Actividad Inmobiliaria (IAI). Mercado de Alquileres. Diciembre 2018*. Montevideo: INE.
- INE (2019). *Indicadores de actividad y precios del sector inmobiliario 2018*. Montevideo: INE.
- ITU-FADU-UDELAR (2004). *Áreas vacantes industriales: Hacia la reapropiación social de las áreas urbanas consolidadas*. Montevideo: Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo-UDELAR.
- Kaztman, R. (1999). *Activos y estructuras de oportunidades. Estudios sobre las raíces de la vulnerabilidad social en Uruguay*. Montevideo: CEPAL.
- Macadar, D. (ed.). (2002). *Segregación residencial en Montevideo: ¿un fenómeno creciente?* Montevideo: CSIC-UDELAR.
- MVOTMA (2015). *Política Nacional de Vivienda y Hábitat. Resultados del quinquenio 2010-2014*. Montevideo: MVOTMA.
- MVOTMA (2020). *Política Nacional de Vivienda y Hábitat. Resultados del quinquenio 2015-2019*. Montevideo: MVOTMA.
- MVOTMA. (2019). *Memoria anual 2018*. Montevideo: MVOTMA.
- OPP (2018). *Informe Nacional Voluntario 2018*. Montevideo: OPP.
- OPP. (2019). *Hacia una Estrategia Nacional de Desarrollo, Uruguay 2050. Volumen III - Escenarios Demográficos Uruguay 2050*. Montevideo: OPP.
- Pamparato, M. (s. f.). *Estudio de la posibilidad de aplicación del derecho de superficie establecido en el art. 36 de la ley de ordenamiento territorial 18.308*.
- PMB. (2019a). *Actualización de la cartografía nacional de asentamientos irregulares 2018*. Montevideo: PMB-MVOTMA.
- PMB. (2019b). *Asentamientos recientes en Uruguay: un estudio exploratorio*. Montevideo: PMB-MVOTMA.
- Presidencia de la República (2018). *Informe Nacional Voluntario - Uruguay 2018 - Objetivos de Desarrollo Sostenible*. Montevideo: Presidencia de la República.

- Risso, M. (1992). *La vivienda de interés social en el Uruguay: 1970-1983*. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria.
- Rubini, A. (2010). *Los determinantes de las viviendas desocupadas en Montevideo*. Tesis de maestría. Buenos Aires: Universidad Torcuato Di Tella.
- Varela Petito, C. (ed.). (2014). La fecundidad en el Uruguay (1996-2011): Desigualdad social y diferencias en el comportamiento reproductivo. En Calvo, J. J. (coord.). *Atlas sociodemográfico y de la desigualdad del Uruguay*. Montevideo: Trilce.

Anexo 1. Notas metodológicas sobre las fuentes

Los censos son la aproximación más exacta disponible para conocer la cantidad de viviendas, hogares y población del país. Sin embargo, es importante tener en cuenta que incluso la información censal debe ser complementada con otras fuentes, por dos de sus puntos débiles que afectan particularmente este trabajo:

- a. La dimensión temporal. A medida que nos alejamos de la fecha del último censo, sus datos comienzan a ser menos precisos respecto de la situación actual. A la fecha, el censo de 2011 tiene ya ocho años de antigüedad.
- b. Sesgos en los errores de subestimación. Los estudios posteriores a los censos permiten estimar su precisión, triangulando información demográfica con tablas de natalidad, mortalidad y datos de migración, por ejemplo. Esos estudios muestran que el último censo en Uruguay omitió aproximadamente a un 4% de la población del país, lo cual se considera aceptable internacionalmente. Montevideo se encuentra cercano a la media nacional en este indicador, pero pueden existir sesgos territoriales en esta medida, lo cual merece especial atención en un trabajo donde se aspira a caracterizar unidades territoriales relativamente pequeñas (CEPAL-CELADE, 2012, p. 22). En particular, la aplicación de un formulario reducido durante el último período del relevamiento censal de 2011 implicó que en algunas áreas no sea posible estimar las NBI. La mayor parte de estos casos se localiza en las zonas periféricas de la ciudad.

Anexo 2. Tabla de correspondencias entre áreas diferenciadas (POT) y barrios (INE)

Área diferenciada (29)	Barrio INE (62)
ABAYUBÁ	Colon Sureste, Abayubá
AGUADA – ARROYO SECO	Centro
BARRIO SUR – PALERMO – PARQUE RODÓ	Barrio Sur
BARRIO SUR – PALERMO – PARQUE RODÓ	Palermo
BARRIO SUR – PALERMO – PARQUE RODÓ	Parque Rodo
BUCEO	Buceo
CARRASCO	Bañados de Carrasco
CARRASCO	Carrasco
CARRASCO	Carrasco Norte
CASAVALLE – PIEDRAS BLANCAS – MANGA	Casavalle
CASAVALLE – PIEDRAS BLANCAS – MANGA	Manga
CASAVALLE – PIEDRAS BLANCAS – MANGA	Manga, Toledo Chico
CASAVALLE – PIEDRAS BLANCAS – MANGA	Piedras Blancas
CENTRO	Cordón
CENTRO	Tres Cruces
CERRITO – JOANICÓ	Castro, P. Castellanos
CERRITO – JOANICÓ	Cerrito
CERRITO – JOANICÓ	Las Acacias
CERRO	Cerro
CERRO NORTE – LA PALOMA – CASABÓ	Casabó, Pajas Blancas
CERRO NORTE – LA PALOMA – CASABÓ	La Paloma, Tomkinson
CIUDAD VIEJA	Ciudad Vieja
JACINTO VERA – LA BLANQUEADA	Jacinto Vera
JACINTO VERA – LA BLANQUEADA	La Blanqueada
JACINTO VERA – LA BLANQUEADA	La Comercial
JACINTO VERA – LA BLANQUEADA	La Figurita
JACINTO VERA – LA BLANQUEADA	Larrañaga
JACINTO VERA – LA BLANQUEADA	Mercado Modelo, Bolívar
LA COMERCIAL – VILLA MUÑOZ	Aguada
LA COMERCIAL – VILLA MUÑOZ	Villa Muñoz, Retiro
LAVALLEJA NORTE – NUEVO PARIS	Conciliación
LAVALLEJA NORTE – NUEVO PARIS	Nuevo Paris
LEZICA – COLÓN	Colon Centro y Noroeste
LEZICA – COLÓN	Lezica, Melilla
MALVÍN NORTE – LA CRUZ	Malvín Norte
MALVÍN NORTE – LAS CANTERAS	Las Canteras
MALVÍN NORTE – LAS CANTERAS	Malvín
MAROÑAS – HIPÓDROMO – BELLA ITALIA	Flor de Maroñas
MAROÑAS – HIPÓDROMO – BELLA ITALIA	Itzaingó
MAROÑAS – HIPÓDROMO – BELLA ITALIA	Jardines del Hipódromo
PARQUE BATLLE	Pque. Batlle, V. Dolores
PASO DE LA ARENA – LAS TORRES	Paso de la Arena
PASO MOLINO – LA TEJA – BELVEDERE	Belvedere
PASO MOLINO – LA TEJA – BELVEDERE	La Teja
PASO MOLINO – LA TEJA – BELVEDERE	Tres Ombúes, Victoria
POCITOS	Pocitos
PRADO – CAPURRO	Aires Puros
PRADO – CAPURRO	Atahualpa
PRADO – CAPURRO	Brazo Oriental
PRADO – CAPURRO	Capurro, Bella Vista
PRADO – CAPURRO	Paso de las Duranas
PRADO – CAPURRO	Prado, Nueva Savona
PRADO – CAPURRO	Reducto
PUNTA CARRETAS	Punta Carretas
PUNTA DE RIELES	Pta. Rieles, Bella Italia
PUNTA GORDA	Punta Gorda

SAYAGO – PEÑAROL	Peñarol, Lavalleja
SAYAGO – PEÑAROL	Sayago
UNIÓN	Maroñas, Parque Guaraní
UNIÓN	Unión
UNIÓN	Villa Española
VILLA GARCÍA	Villa García, Manga Rural