



**Intendencia
de Montevideo**

Plan sectorial de acceso al suelo urbano para vivienda

Informe Ambiental Estratégico

Octubre de 2020



Índice

1. Introducción	3
1.1 Tipo de instrumento	3
1.2 Alcance de este IAE	3
1.3 Ámbito	4
1.4 Marco del Plan	4
2. Identificación de aspectos relevantes de la situación ambiental	6
3. Objetivos de protección ambiental incluyendo los objetivos prioritarios de conservación del ambiente	14
4. Probables efectos ambientales significativos que deriven de la aplicación del IOT	16
5. Medidas previstas para prevenir, reducir o compensar los efectos ambientales negativos significativos	17
6. Descripción de las medidas previstas para el seguimiento de los efectos ambientales de la aplicación del Instrumento	20
7. Resumen	22

1. Introducción

1.1 Tipo de instrumento

Se trata de un Plan Sectorial previsto y definido por la Ley de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible y las Directrices departamentales de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible (DOTDS).

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

Según lo establece el Digesto Departamental en el el Art. D.223.47 “La ordenación urbanística y territorial del departamento se llevará a cabo, según los casos, mediante los siguientes instrumentos de ordenación y planeamiento:” e incluye en el literal D) Planes Sectoriales, y que el Art. D.223.55 define que los Planes Sectoriales “son los planes que desarrollan un tema o aspecto específico dentro de las estructuras y los sistemas del territorio departamental.”

La Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) es una herramienta de gestión ambiental que se aplica para la evaluación de políticas, programas y planes. Propone profundizar en el estudio de alternativas que permitan incrementar las posibilidades de crear resultados de desarrollo sostenible y prever riesgos ambientales con mayor facilidad¹. Es una herramienta de gestión ambiental asociada a la planificación y ordenación del territorio que integra la dimensión ambiental en el proceso de elaboración de los instrumentos de ordenamiento territorial.

El Informe Ambiental Estratégico es el documento donde se desarrollan y exponen los contenidos de la EAE, de forma de permitir una lectura clara de cómo fue incorporada la dimensión ambiental en la elaboración del instrumento y su incidencia en las decisiones adoptadas.

1.2 Alcance de este IAE

El Plan SUVI es un instrumento sectorial derivado del Plan de Ordenamiento Territorial.

Como plan sectorial las disposiciones que establece refieren exclusivamente al acceso al suelo. No contiene una propuesta de ordenamiento, por tanto no incluye propuestas integrales para el territorio ni disposiciones sobre la estructura del mismo, ni sobre el medio físico y biológico, no promueve la implantación de actividades no residenciales que pudieran generar consecuencias en el territorio.

Las propuestas podrán en todo caso provocar mínimas modificaciones morfológicas, variaciones de la densidad de población no significativas y variación de las necesidades de servicios e infraestructuras de escasa incidencia.

En el desarrollo de este documento se muestra que el Plan SUVI retoma disposiciones de otros instrumentos en los que se enmarca y principalmente se destaca que el Plan SUVI es concebido como medio de mitigación de las DOTDS. Por otro lado, las propuestas del Plan SUVI respetan las disposiciones establecidas en la normativa vigente, por tanto se entiende que aportan a la sostenibilidad del desarrollo del territorio. La propuesta general es alentar la implantación de

¹ Extraído de la Guía para el trámite de aprobación de la Evaluación Ambiental Estratégica de los Instrumentos de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible. 2019.



viviendas en áreas permitidas para ello por lo que se entiende que no presenta efectos ambientales negativos.

1.3 Ámbito

El ámbito del plan es todo el departamento de Montevideo y sus disposiciones son dirigidas al:

- suelo urbano (todo)
- suelo suburbano habitacional
- 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

1.4 Marco del Plan

El Plan sectorial de acceso al suelo urbano toma como base de partida los lineamientos de políticas urbano-habitacionales definidos por el país y el departamento en normativas de diversa jerarquía, en los que son reconocidos el derecho a la vivienda y derecho a la ciudad y a un hábitat digno, entre ellos:

- El artículo 45 de la Constitución de la República (derecho a la vivienda).
- La ley N° 13.728, Plan Nacional de Viviendas, de diciembre de 1968.
- El vigente Plan Quinquenal de Vivienda 2015-2019 elaborado en aplicación del artículo 4o de la mencionada ley.
- La Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (LOTDS) N° 18.308, del 18 de junio de 2008 y modificaciones posteriores.
- La Ley de Directrices Nacionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible N° 19.525, del 18 de agosto de 2017.
- Las Directrices Departamentales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible de Montevideo (DOTDS)(Decreto N° 34.870, de 14/11/2013) y modificaciones posteriores.
- El Plan de Ordenamiento Territorial de Montevideo (Decreto N° 28242, de 10/9/1998) y modificaciones posteriores.
- Y en especial, los lineamientos estratégicos, ejes programáticos y líneas de trabajo de la
- Estrategia Nacional de Acceso al Suelo Urbano, aprobada por decreto presidencial del 17 de diciembre de 2018.

La normativa nacional y departamental referida al ordenamiento territorial guían el accionar en relación al acceso al suelo y es por ello que el Plan SUVI contribuye a la territorialización de principios y objetivos establecidos en ella.

En particular la **Ley de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible** N°18.308 dentro de sus principios rectores plantea la conciliación del desarrollo económico, la sustentabilidad ambiental y la equidad social, con objetivos de desarrollo integral, sostenible y cohesionado del territorio, compatibilizando una equilibrada distribución espacial de los usos y actividades y el máximo

aprovechamiento de las infraestructuras y servicios existentes.

Por otro lado el Plan SUVI contribuye al desarrollo y territorialización de las medidas contenidas en los distintos Ejes de la **Estrategia Nacional de Acceso al Suelo Urbano**, y especialmente:

En relación con el Eje 1: Medidas para la optimización del uso del suelo en la promoción pública de viviendas; potenciación de la rehabilitación y el reciclaje del stock de vivienda existente; y una adecuada localización urbana para la aplicación de Ley 18.795, de vivienda promovida.

En relación con el Eje 2: Mejora de las herramientas y los procesos para las adquisiciones de inmuebles con destino a carteras públicas, y para las expropiaciones por interés general; medidas para optimizar la gestión de la Cartera de Inmuebles para Viviendas de Interés Social; reglamentación de la aplicación del Derecho de Preferencia para la adquisición de suelo (artículo 66 LOTDS).

En relación con el Eje 3: Mejora de la gestión y utilización de la Cartera de Tierras Departamental, del inventario de inmuebles públicos y del parque público de viviendas de alquiler; reglamentación del Derecho de Superficie; y medidas para facilitar la promoción de proyectos urbanos-habitacionales de carácter complejo y con mixtura de usos.

En el marco departamental el Plan SUVI se encuentra en consonancia con las bases definidas en las **Directrices de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible** de Montevideo en lo referente a la sustentabilidad ambiental y la inclusión social, y contribuye a sus objetivos:

- Preservar los valores ambientales y los recursos naturales, tendiendo a un desarrollo integral y sustentable
- Revertir los procesos de segregación socioterritorial
- Mejorar las calidades urbanas que califican el hábitat
- Controlar la expansión urbana
- Prever suelo apto y adecuado para la residencia y para las actividades productivas y logísticas
- Mejorar el vínculo de las grandes infraestructuras y equipamientos con la ciudad y el territorio.

Por otro lado, vinculado a aspectos ambientales y a escala nacional el Plan SUVI contribuye tanto con la concreción de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas (ODS) en particular el Objetivo 11 y con la Estrategia Nacional de Ciudades Sostenibles (ENCIS) en elaboración. A escala departamental, el Plan se inscribe en la Estrategia de Resiliencia en el marco de la Red de 100 Ciudades Resilientes (100RC) de la cual Montevideo forma parte.²

² Montevideo Resiliente: Estrategia A1_ Controlar la expansión urbana, promoviendo el máximo aprovechamiento de las áreas consolidadas y la revitalización de las áreas centrales precarizadas.

2. Identificación de aspectos relevantes de la situación ambiental

El Plan sectorial de acceso al suelo y vivienda comprende todo el departamento de Montevideo haciendo énfasis en el área urbana y suburbana habitacional, sin embargo dada la evolución de la población, hogares y vivienda de los últimos años 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 metropolitana en los últimos períodos intercensales (INE, 2012).

Montevideo continúa la tendencia al crecimiento metropolitano expansivo de baja densidad, con un relativo estancamiento de ese crecimiento poblacional de las áreas urbanas más consolidadas, y mayor dinamismo en bordes externos. Esto se acompaña con una creciente polarización social entre las áreas costeras habitadas por sectores medios y altos, y las periferias al oeste, norte y noreste, habitadas por sectores sociales de bajos ingresos.

En términos de dinámicas inmobiliarias, considerando el período 1985-2011 es posible reconocer tres grandes procesos en la ciudad:

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

La proyección de cantidad de población para el futuro indica que habrá mínima variación, por lo tanto no se darán tensiones en el área urbana, ni en los servicios e infraestructuras que respondan a las necesidades de la población (agua, saneamiento, electricidad, gestión de residuos). Al contrario, la propuesta de densificar en población e intensificar usos en el área urbana consolidada contribuye con la sostenibilidad del territorio.

Como ya se expresó el Plan SUVI es un instrumento derivado de las DOTDS y enmarcado en todas sus disposiciones, atendiendo a varias de sus preocupaciones. Por esta razón **para el análisis de los aspectos relevantes de la situación ambiental se retoman los ya realizados previamente para aquel instrumento.**

En el IAE de las DOTDS se detectaban 3 aspectos que ponen en cuestión las diferentes dimensiones de la sustentabilidad:

- extensión del suelo urbano
- profundización del proceso de segregación socioterritorial
- precarización de la calidad de vida en la ciudad consolidada

y proponen medidas preventivas relacionadas con estas dimensiones: degradación de recursos naturales, expansión urbana, segregación socioterritorial y precarización del hábitat, infraestructuras y equipamientos urbanos.



Específicamente sobre el área rural se visualiza una serie de problemas vinculados a la extensión de la ciudad:

- contaminación de capas freáticas, perdiendo la capacidad de producción de alimentos para consumo humano en algunas zonas, y en otras estando al borde de lo permitido para riego. Este proceso se ha visto incentivado por los efectos del cambio climático.
- fuerte choque entre culturas que distan mucho a la preponderante en las áreas rurales trayendo aparejados conflictos de diversas índoles.
- efectos sobre la producción debido a la contaminación lumínica y sonora que trae la presencia de insectos que se convierten en plagas y la reducción de los polinizadores
- contaminación ambiental debido a la presencia de residuos fundamentalmente plásticos

El Plan SUVI contribuye a contener la extensión del área urbana al promover la optimización del uso de este suelo con fines residenciales.

El decreto N°222/019 de 05 de agosto de 2019 aprueba el Plan Nacional Ambiental que establece los objetivos, dimensiones, acciones y metas para alcanzar el desarrollo sostenible.

La primera dimensión comprende objetivos y metas tendientes a lograr un ambiente sano para una buena calidad de vida garantizando el derecho al acceso a un ambiente de calidad, biodiverso y funcional, así como al patrimonio cultural asociado.

Dentro de esta dimensión el objetivo 1 es garantizar el derecho de la población urbana y rural a disfrutar de un ambiente sano y equilibrado. Hace referencia 8 componentes; el componente 1.1.8 “Ciudades sostenibles”, plantea como meta la incorporación de los componentes urbano-ambientales y toda actuación orientada a ciudades sostenibles en los IOT y específicamente establece como orientaciones para el desarrollo urbano las siguientes: densificación, consolidación, y aprovechamiento de las infraestructuras; orientaciones que forman parte de los principios rectores del presente plan.

La dimensión 3 abarca los procesos institucionales y culturales que determinan los procesos de gestión ambiental y la relación entre el ser humano y el ambiente. En este sentido el proceso de formulación del presente plan colaborará en la difusión y toma de decisiones sobre el ambiente derivadas de las disposiciones específicas del plan referidas al suelo y vivienda.

Otros aspectos que podrán tener incidencia en el territorio del plan son los efectos del cambio climático, tenidos en cuenta en el Plan climático de la región metropolitana de Uruguay y en la Estrategia de Resiliencia de Montevideo con la cual el Plan SUVI también contribuye pues propone generar un sistema de instrumentos de gestión del suelo que tiene foco en el acceso al suelo. Otras iniciativas atienden a la sostenibilidad territorial mediante la recuperación de fincas abandonadas en áreas centrales (en proceso), la revalorización de centralidades urbanas y por otro lado se promueve la inclusión mediante la recalificación del hábitat en áreas de asentamientos informales y la elaboración de un Plan de ordenamiento territorial en la cuenca del arroyo Chacarita.

El Proyecto Drenaje Sostenible contribuye a gestionar las aguas urbanas con enfoque de cuenca, conservar el ciclo hídrico urbano y construir comunidades más sensibles al riesgo hídrico. Aumenta las superficies permeables, permite que se infiltre el agua de lluvia en el suelo y se evitan las descargas puntuales y caudalosas. Las operaciones piloto que ya se están implementando se complementan de manera de generar un sistema de drenaje sostenible, ampliando infraestructuras que actúen de forma interconectada incluyendo: jardines de lluvia, rehabilitación de cursos de agua,



perfiles viales verdes, pavimentos permeables y franjas verdes en veredas, techos verdes, plazas de bolsillo, plazas inundables y de retención. Esta iniciativa se implementa en áreas consolidadas que el Plan SUVI propone densificar disminuyendo riesgos para esa población, y en áreas no consolidadas que a través de este -entre otros instrumentos- se propone consolidar.

El Primer Plan departamental de gestión integral del riesgo 2020-2024 fue aprobado por la Junta Departamental, según decreto N°37.531 del 1 de septiembre de 2020. Allí se plantea la elaboración de un Mapa de amenazas y categorización del riesgo, un elemento importante para realizar propuestas para las áreas y población vulnerable.

La estrategia propone el laboratorio Programa de intervención y gestión en la cuenca del arroyo Pantanoso. Se incluye el estudio de multiamenazas vinculadas al cambio climático realizado junto a NAP ciudades en el esta área y replicable a otras cuencas como Chacarita, además del Plan Parcial para el área.

Hasta aquí se ha expresado de qué manera el Plan SUVI contribuye con otros instrumentos previos. El Plan SUVI se centra en promover y facilitar el acceso y permanencia al suelo para vivienda.

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

En este sentido el Plan sectorial de acceso al suelo urbano establece para el departamento de Montevideo cómo lograr la mayor eficiencia en el uso del suelo con fines residenciales, proponiendo las herramientas a implementar para ello. De esta forma, **se define a partir de la necesidad de suelo calculada, cómo y dónde poner a disposición suelo adecuado, tanto para la acción pública como privada.** Esto contribuye con la sostenibilidad física.

- Suelo adecuado es suelo urbanizado, suelo que cuenta con las infraestructuras y equipamientos necesarios para cubrir las necesidades de la población, por un lado respondiendo a las disposiciones normativas nacionales Art.83 de la LOTDS y por otro garantizando el derecho a la ciudad para la población: 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”.
- 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 ámbito del plan ya detallado excluye suelo rural en cualquiera de sus subcategorías tal como establece el Art.313 de la LOTDS y retoman las DOTDS ya que no autorizan ningún proceso de urbanización y con propósito residencial.

Es importante destacar, por tanto, que el Plan SUVI respeta todas las disposiciones respecto a la urbanización de suelo.

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, el agua y la electricidad que son los estructuradores de la urbanidad en el sentido físico y dan soporte a los equipamientos que brindan los servicios de educación y salud y por supuesto la residencia.

En este sentido y en los últimos períodos, desde la aprobación del Plan Director de Saneamiento (1995), se ha ampliado la concepción del sistema de saneamiento de Montevideo en un sistema Metropolitano, trascendiendo los límites administrativos del departamento de Montevideo para incluir diversas localidades de Canelones y San José.

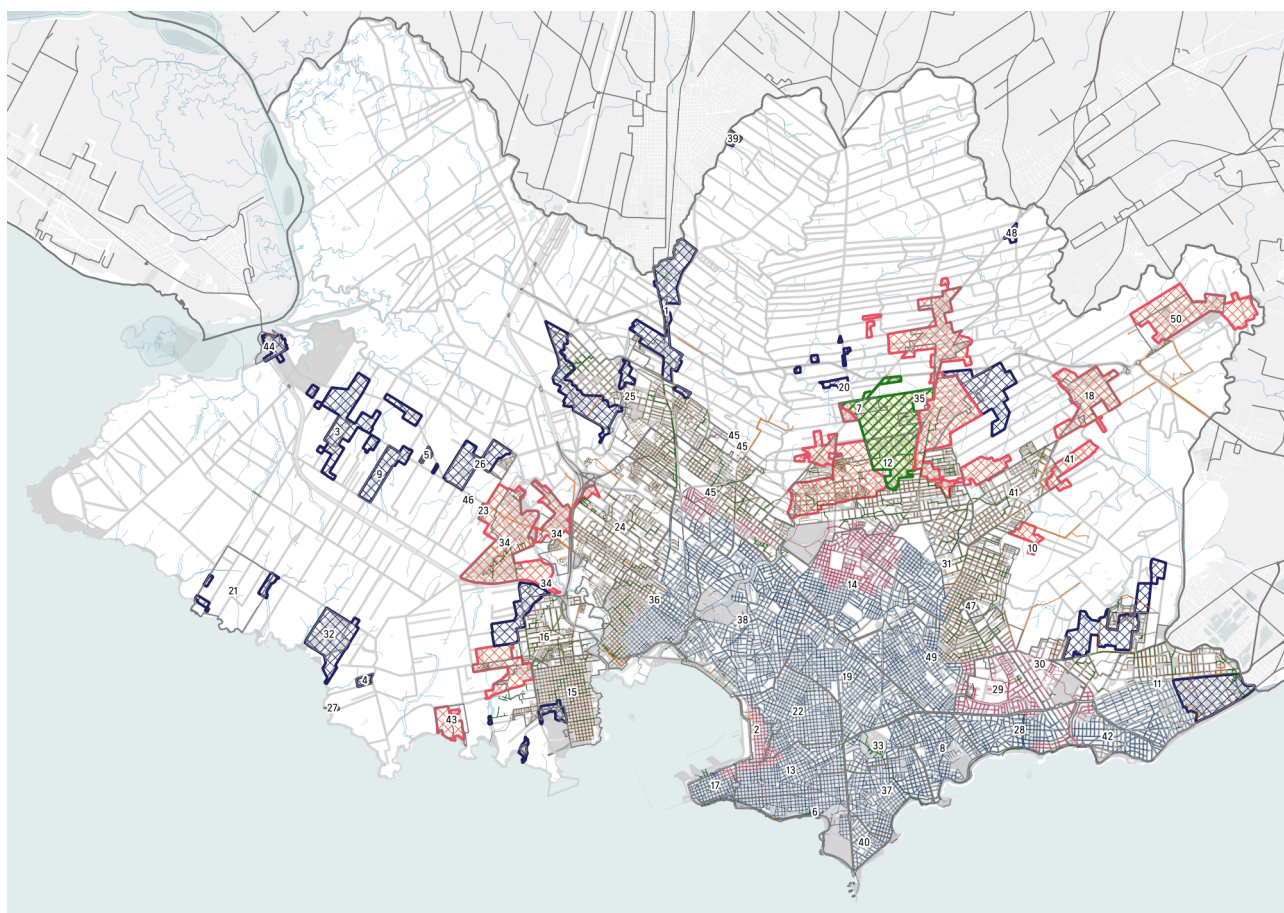
Entre los objetivos del PDSUM sobresalen:

- 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

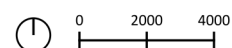
Las obras que están en marcha, como parte del PSUIV y las previsiones para los próximos años según información brindada por el Servicio de Estudios de Saneamiento de IM, incluyen nuevas zonas y permiten realizar el siguiente mapa de cobertura actual y futura:

³ “Los suelos de categoría rural, por definición, quedan excluidos de todo proceso de urbanización, de fraccionamiento con propósito residencial y comprendidos en toda otra limitación que establezcan los instrumentos correspondientes”. Art. 31 LOTDS

Mapa 01 - Cobertura de saneamiento actual y futuras expansiones



- | Saneamiento existente | Expansiones Saneamiento |
|-----------------------|-------------------------|
| — Impulsión | ■ En construcción |
| — Mixto | ■ 2022-2025 |
| — Pluviales | ■ 2025-2030 |
| — Servidas | |
| — Unitario | |



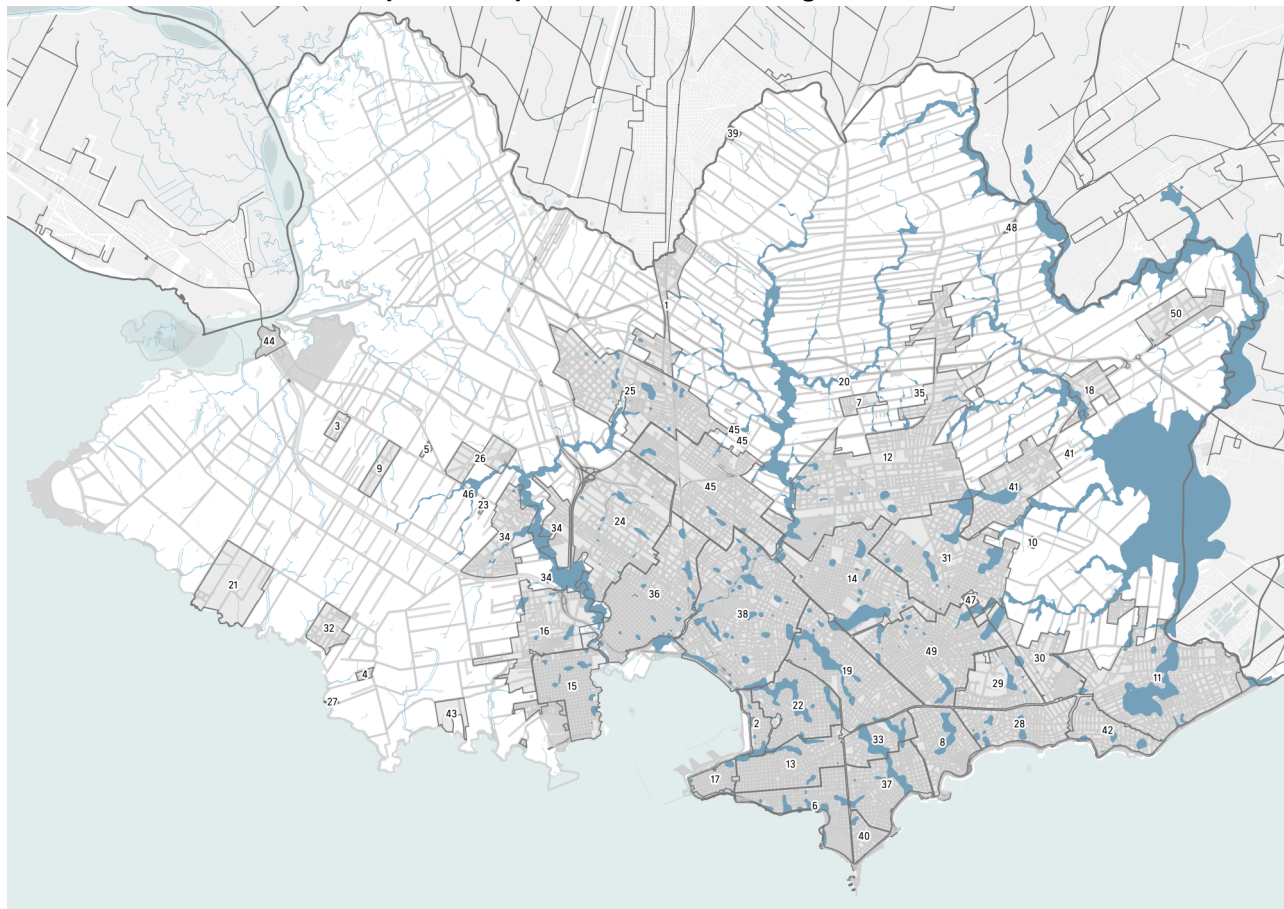
Fuente: Elaboración propia en base a IM - Estudios y proyectos de saneamiento. Información del año 2020.

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

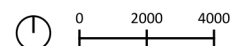
Vinculado a esto se observan problemas de drenaje durante sucesos de lluvias intensas provocando inundación repentina en algunos puntos de la ciudad. Se encuentra en proceso de ser resueltas con obras de adaptación como las realizadas en la plan ex terminal Goes y también en la calle Cufre, en el terreno del Liceo N°26, Espacio Libre Teresa de Calcuta, en la intersección de las calles Quijote, Yaguarí y Francisco Rodrigo consistentes en tanques de amortiguación subterráneos de aguas pluviales.

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

Mapa 02 - 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)

Se hace necesario un estudio profundo de posibles predios vacantes a utilizar para vivienda donde será necesario liberar espacios de expansión durante posible inundación.

El suministro del servicio, la conservación, mantenimiento y 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. Fuente: OPP (2018) Informe Nacional Voluntario 2018. (de los ODS).

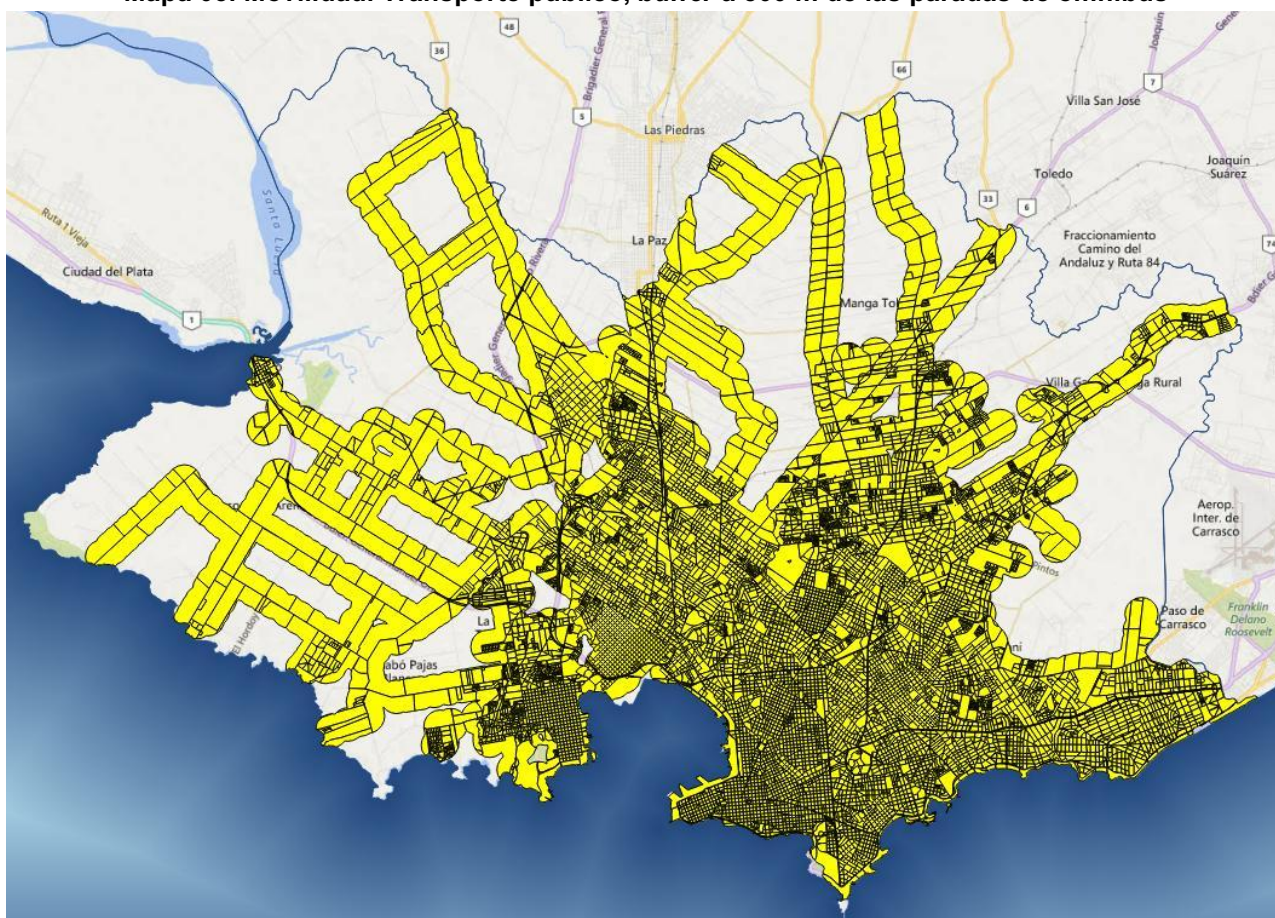
La generación y distribución de la **energía eléctrica** es responsabilidad de la empresa estatal Usinas y Transmisiones Eléctricas (UTE). La cobertura de este servicio comprende casi la totalidad del departamento de Montevideo.

La **recolección formal e informal de residuos sólidos** en Montevideo es un tema controvertido y en permanente evolución. El aumento continuo de generación de residuos entre otros factores genera la necesidad de actualizar y mejorar de manera continua los servicios e incorporar el reciclaje y reutilización. El procesamiento ha ido incorporando la utilización de residuos orgánicos con generación de compost y 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 ha realizado la renovación de sectores de la red de áreas centrales y el ensanche de 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.

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 (km) 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 (existe una parada de ómnibus a menos de 500m con líneas que llegan en menos de 60 minutos al destino). El promedio de viajes es de 34 minutos.

Mapa 03. Movilidad. Transporte público, *buffer* a 500 m de las paradas de ómnibus



Fuente: IM-Departamento de Movilidad, 2020.



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

Por otro lado la "Guía para la planificación de la movilidad urbana sostenible", elaborada en el marco del MOVES (MIEM, MVOTMA y PNUD),("Hacia un sistema de movilidad urbana sostenible y eficiente en Uruguay"), 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.

De lo anterior se concluye que existen numerosos aspectos vinculados al ambiente y a la residencia que están siendo abordados sectorialmente desde los órganos competentes contribuyendo en conjunto a brindar las condiciones adecuadas para el hábitat urbano.



3. Objetivos de protección ambiental incluyendo los objetivos prioritarios de conservación del ambiente

Para la definición de los objetivos de protección ambiental, el Plan SUVI retoma las disposiciones que al respecto proponen las DOTDS en su Informe Ambiental Estratégico, en tanto es un plan sectorial derivado de ellas.

Las DOTDS se sustentan en 6 bases y principios que contribuyen al desarrollo sustentable del territorio: la inclusión social, el ordenamiento integral del territorio, el fortalecimiento institucional, la mirada multiescalar, la democratización territorial y la sustentabilidad ambiental.

La sustentabilidad articula, según explicitan las DOTDS, *“la dimensión ambiental, con las dimensiones social, económica y política y considerando la equidad intra e intergeneracional como principios de los procesos de desarrollo. Se hace hincapié en la preservación de los valores ambientales, en el uso responsable de los recursos naturales, abordando críticamente los procesos que contradicen los preceptos de la sustentabilidad ambiental como la **extensión del suelo urbano, la profundización de la segregación socio territorial y la precarización de la calidad de vida en la ciudad consolidada**”*.

En plan SUVI retoma estos aspectos centrales de las DOTDS como **objetivos de preservación ambiental**:

Contener la extensión del suelo urbano

Es retomado como un principio del Plan SUVI como control de la expansión urbana transformándose en un lineamiento específico relativo a la utilización de suelo vacante exclusivamente en el área urbana y suburbana habitacional y en suelo rural con atributo potencialmente transformable a suelo urbano y suelo suburbano habitacional.

De esta forma también contribuye a la preservación de los valores ambientales y de los recursos naturales presentes en el área rural, tendiendo a un desarrollo integral y sustentable (objetivo de las DOTDS).

Revertir la segregación socio territorial

Facilitar y promover el acceso de toda la población, en particular de los sectores menos favorecidos a un hábitat digno como parte integral del acceso a la vivienda y el derecho a la ciudad es objetivo específico del Plan SUVI. De esta forma se contribuye con este objetivo de preservación. Este es, al mismo tiempo, un objetivo específico del Plan SUVI.

Mejorar la calidad de vida en la ciudad consolidada

El plan SUVI propone optimizar el uso del área urbana servida lo que redundará en las condiciones urbanas y en el uso que de ella hace la población. Implica la densificación poblacional, intensificación de actividades derivadas del habitar, mayor uso del espacio público, comercio y servicios.

Estos tres aspectos están en coherencia con el modelo territorial que surge de los instrumentos de ordenamiento territorial vigentes.



Por otro lado, sus objetivos específicos contemplan estos y otros aspectos:

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



4. Probables efectos ambientales significativos que deriven de la aplicación del IOT

El plan SUVI es un plan sectorial. En tanto plan sectorial contiene disposiciones en lo que respecta al acceso al suelo, promoviendo herramientas para optimizar la utilización del suelo urbano: construido, subutilizado y vacío. Propone medios para facilitar que tanto el sector privado como el público dispongan la utilización de bienes inmuebles. No contiene propuesta de ordenamiento. Se destaca que el Plan SUVI como tal busca lograr efectos positivos y se desestima que genere efectos negativos. Su implementación aporta, como fue detallado, a los objetivos de sostenibilidad urbana de los instrumentos vigentes.

Durante su implementación, que será paulatina se realizarán intervenciones en suelo urbano intensificando su uso. En ese sentido se entiende que los efectos serán progresivos y positivos. Como consecuencia de lo establecido en los Principios rectores del Plan SUVI, su implementación no puede más que tener efectos positivos en el “Territorio Proyectado” (pag.66) propuesto por las DOTDS y en las estructuras y sistemas territoriales allí definidas (pag.69).

Se explicitan los efectos vinculados a cada objetivo de preservación ambiental:

Contener la extensión del suelo urbano

Este objetivo tendrá efectos importantes en el suelo rural, ya que implica su preservación en tanto favorece el mantenimiento de usos productivos y sus valores naturales.

Por otro lado disminuye los costos ambientales derivados de la extensión del funcionamiento urbano de transporte, de infraestructuras, etc.

Revertir la segregación socio-territorial

Este objetivo tendrá implicancias en la superación de la segregación residencial, tender a la inclusión social, a la integración social, a la equidistribución de cargas de la sociedad aportando al componente social de la sustentabilidad, sobre la base que el Plan SUVI facilita el acceso al suelo a toda la población.

Mejorar la calidad de vida en la ciudad consolidada

En este aspecto el Plan SUVI propone en primera instancia la densificación de la ciudad consolidada lo que implica un uso más eficiente de las capacidades instaladas, infraestructuras y equipamientos.

Las densidades propuestas son absorbibles por las zonas y permiten amortiguar el crecimiento futuro esperable de la población, habilitando un mejor aprovechamiento del suelo (sustentabilidad económica y ambiental).

La densificación que se aplica no deja de ser de características moderadas y no desnaturaliza las características del territorio.

El riesgo principal asociado a la intensificación del uso del suelo es no acompañar ese proceso con la provisión de infraestructuras, equipamientos y servicios cuantificados para cubrir las nuevas necesidades.

5. Medidas previstas para prevenir, reducir o compensar los efectos ambientales negativos significativos

El plan SUVI es en sí mismo una de las medidas de prevención, reducción y compensación definidas en las DOTDS (pag.114-120). Contribuye de manera directa y positiva en relación a los efectos ambientales, tal como se vio anteriormente.

Sus principios, objetivos, líneas estratégicas y actuaciones aportan al uso más eficiente del suelo urbano. Se explicitan aquí las acciones concretas que promueven prevenir, reducir y compensar efectos en el territorio:

Líneas estratégicas:

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

Se proponen acciones en suelo construido, subutilizado y vacío de manera de intensificar su uso.

En suelo construido

- Recuperación de inmuebles vacíos o degradados (y baldíos con infraestructura)

Se trata de la definición de actuaciones que favorezcan la utilización y la ocupación del parque de fincas existente, deshabitadas, en construcción y el rescate de activos inmobiliarios (viviendas y otros contenedores) además de fomentar el uso de predios baldíos.

En suelo subutilizado

Propone acciones para utilizar partes de predios donde ya existen construcciones pero tienen sectores con potencialidad para construir:

- Reajuste de lotes / reestructura de trama

Refiere a posible reestructura de sectores de la trama modificando límites prediales de manera de conformar una nueva organización que permita la obtención de lotes para la construcción de viviendas.

- Aumento de lotes / reparcelamiento

Trata de la subdivisión de predios en propiedad común, propiedad horizontal o unidad de propiedad horizontal.

- Aumento de unidades / edificación potencial

En un predio ya construido se realiza una acción que aumenta el número de unidades, ya sea dividiendo la construcción existente y/o utilizando el potencial de edificabilidad que le da la normativa. Refiere al volumen total que permite construir la normativa vigente que permanece inutilizado y que se propone utilizar.

Acompañando esta actuación se realizan recomendaciones para flexibilización de la normativa referida a la edificabilidad de un predio, específicamente a la altura. Se propone que tenga una altura de base sobre la cual - hasta una altura normativa- se construya pagando mayor aprovechamiento. Se realizará una modificación cualificada en caso de superar esa altura.

En suelo vacío

Para este tipo de suelo se realizan recomendaciones para utilizar predios totalmente vacantes.

- Urbanización en suelo urbano sin infraestructura

Se trata de la configuración de sectores del tejido correspondiente a áreas de suelo urbano que no ha tenido aún intervenciones de fraccionamiento y provisión de infraestructuras y deban generar un perímetro de actuación que permita orientar las acciones de los privados a la hora de desarrollar la transformación, estimulando su intervención a través de herramientas tributarias finalistas.

- Urbanización en suelo con Atributo potencialmente transformable

Se trata de la configuración de sectores del tejido correspondiente a áreas con atributo potencialmente transformable a suelo urbano y deban generar un perímetro de actuación que permita orientar las acciones de los privados a la hora de desarrollar la transformación, proponiendo un PAI. Se recomienda que la IM realice una prefiguración de Programa de Actuación Integrada de manera de facilitar la acción privada.

Asesoramiento

Busca la transparencia de la información, participación y publicidad del plan sectorial y las herramientas a aplicar de manera de promover su implementación ya que es muy importante la acción privada y la coordinación con otros organismos para su ejecución. La acción proactiva de la Intendencia será esencial en la difusión de las oportunidades del sector privado, la facilitación de acciones, la vinculación de actores, etc.

En consonancia con el Plan SUVI deberán tenerse en cuenta otras medidas en forma simultánea a la implementación del plan podría existir un desfasaje con la correcta provisión de infraestructuras, equipamientos y servicios que atiendan a la demanda de la población. El territorio, como sistema, debe acompasar el desarrollo de sus diversos componentes. Sin embargo, este riesgo es minimizado ya que la normativa vigente impide que se urbanice en sectores sin provisión de servicios como se expresó anteriormente (LOTDS. artículo 83. Inciso 2.)

En primera instancia como aspecto principal se hace necesario chequear el mapa de inundaciones presentado que tiene una tasa de retorno de 100 años. Según la Unidad de estudios de saneamiento de la IM, existen predios vacantes, especialmente en el suelo urbano no consolidado y suelo suburbano que no podrán utilizarse, otros deberán prever un área para laminación (planicie de inundación). El problema de eventualidad de inundaciones en áreas urbanas consolidadas



centrales, intermedias o costeras no implica dificultades para la densificación ya que es posible, con obras de infraestructura puntuales, evitar desbordes.

Otro aspecto vinculado a lo anterior es la distancia a cursos de agua que debe respetarse al implantar construcciones (zonas de amortiguación decreto 30/2020 art. 28).

Es necesario también considerar la posible contaminación de terrenos y la existencia de residuos, que puede ser impedimento para el uso de los mismos.

Cuando se hace referencia al suelo urbano para vivienda, sin hacerlo explícito se considera como parte de este suelo el necesario para la dotación de los servicios para la población, sea la provisión de infraestructuras como de los equipamientos socio culturales, deportivos, recreativos, de salud necesarios para la atención integral de las necesidades humanas y sociales.

Por lo tanto es necesario avanzar con las acciones chequeando la existencia de los mismos y de ser necesario asegurar su provisión, entonces considerar: cobertura de infraestructuras y equipamientos, cobertura de servicios (gestión de residuos, transporte), existencia de espacios verdes y arbolado vial.

Es esencial dentro de la enumeración anterior la provisión de saneamiento, agua y electricidad y por otro lado la conexión a estas infraestructuras.

6. Descripción de las medidas previstas para el seguimiento de los efectos ambientales de la aplicación del Instrumento

En este plan sectorial, el seguimiento de las condiciones ambientales estará centrado en la evolución de la extensión del área urbana, de la densidad de vivienda, la vinculación con la provisión de infraestructuras y equipamientos y la medición de los propios resultados del Plan.

- En lo referente a la evolución del área urbana:

Cociente entre tasa de consumo de tierras y tasa de crecimiento de la población.

Es un indicador propuesto por la Estrategia nacional de ciudades sostenibles (ENCIS).

Vincula espacialmente dos componentes, la tasa de consumo de tierra y la tasa de crecimiento de la población. Permite monitorear la expansión urbana de las ciudades, no solo a través del consumo de tierras sino también mediante el análisis de las dinámicas de uso del suelo resultantes de distintos tipos de demandas, como aquellas generadas por el crecimiento de la población.

Busca medir la eficiencia del uso de la tierra, identificando si existe una relación entre el crecimiento espacial de las áreas urbanizadas y la población.

Cuando la tasa de crecimiento del consumo de tierras es mayor que el crecimiento de la población, normalmente ello se debe a un uso de la tierra poco eficiente y a un crecimiento de las ciudades poco sostenible.

Finalmente otro aspecto que también hace relevante a este indicador, es que integra el Informe Nacional Voluntario de Uruguay para los Objetivos de Desarrollo Sostenible al 2030.

Fuente: MVOT - DINOT, INE

Tasa de consumo de tierras

Es un indicador propuesto por la Estrategia nacional de ciudades sostenibles (ENCIS).

Permite monitorear la expansión urbana de las ciudades a través del consumo de tierras. La tasa de consumo de tierras es un subindicador del Indicador 11.3.1. Cociente entre la tasa de consumo de tierras y la tasa de crecimiento de la población, que integra el Informe Nacional Voluntario de Uruguay para los Objetivos de Desarrollo Sostenible al 2030. (Indicador ODS 11.3.1.).

Fuente: MVOT - DINOT, INE

Variación de la densidad de viviendas

Representa la variación de la densidad de viviendas en los dos últimos períodos intercensales (1996-2011). Es necesario continuar la serie con datos del próximo censo.

El indicador permite conocer los cambios de la distribución de las viviendas en el territorio así como identificar zonas donde aumenta o disminuye la cantidad de viviendas por km². Adicionalmente, es una medida que permite inferir patrones de urbanización respecto del crecimiento habitacional y la expansión urbana.

Fuente: INE



Provisión de infraestructuras

Se propone como indicador testigo de este aspecto, por su importancia, **la extensión de la cobertura de la red de saneamiento y cantidad de predios conectados.**

Fuente: Intendencia de Montevideo.

- En lo que refiere a los objetivos propios del plan:

Evolución de la necesidad de suelo

Se toma como línea de base el cálculo de necesidad de suelo expuesto en la Memoria de Información. Se deberá realizar el seguimiento de este indicador compuesto por:

Hogares de AI con necesidad de ser relocalizadas

Hogares allegados

Fuente: Observatorio de Asentamientos Irregulares de la IM / INE

7. Resumen

El Plan de acceso al suelo urbano como plan sectorial deriva del Plan de ordenamiento territorial y de las Directrices departamentales de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible de Montevideo y se enfoca en hacer más eficiente el uso del suelo para vivienda, siendo en sí misma una medida de mitigación propuesta por este marco normativo. Promueve herramientas para optimizar la utilización del suelo urbano construido, subutilizado y vacío ya que del análisis realizado en la memoria de información da cuenta que este suelo largamente satisface las necesidades para la construcción de viviendas nuevas, no debiendo recurrir a la expansión de la urbe sobre el suelo rural.

Por lo anterior, el ámbito de aplicación del Plan es el suelo con posible uso residencial (urbano, suburbano habitacional y sectores con atributo potencialmente transformable a estos suelos) y las propuestas contenidas en las actuaciones podrán provocar mínimas transformaciones morfológicas y de densidad de hogares y vivienda que no generarán efectos adversos.

En relación a los aspectos relevantes de la situación ambiental, se retoman los mismos de las Directrices departamentales, al ser este plan un instrumento derivado de ellas: extensión del suelo urbano, profundización del proceso de segregación socioterritorial y precarización de la calidad de vida en la ciudad consolidada. Estos se retoman como objetivos de preservación ambiental: contener la extensión del suelo urbano, revertir la segregación socioterritorial y mejorar la calidad de vida de la ciudad consolidada.

Las propuestas del Plan directamente aportan a estos objetivos de preservación ambiental a través de actuaciones sobre suelo urbano que promueve densificar el consolidado y controlar la nueva urbanización limitándola a suelo ya destinado a ello. En base al deber de usar el suelo y a través de herramientas tributarias finalistas se promueve que los propietarios de suelo vacante le den uso. También se propone la acción proactiva de la IM para fomentar la acción del sector privado, facilitando información sobre las formas posibles de intensificar el uso del suelo y prefigurando actuaciones concretas en el territorio.

Por otro lado, se consideran efectos posibles del cambio climático, especialmente a través del análisis del mapa de posibles inundaciones que provee la información necesaria para evitar la implantación inadecuada de vivienda en la ciudad evitando de esta forma un riesgo importante a futuro y se establece como necesario asegurar la provisión de servicios y equipamientos a la población.

Se propone hacer el seguimiento de los efectos ambientales de la aplicación del instrumento a través de los siguientes indicadores: cociente entre tasa de consumo de tierras y tasa de crecimiento de la población, tasa de consumo de tierras, variación de la densidad de viviendas, extensión de la cobertura de la red de saneamiento y cantidad de predios conectados, evolución de la necesidad de suelo.