



**Intendencia  
Montevideo**

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

**Memoria de información  
Mayo 2025**



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

Carlos Vaz Ferreira<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Tomado de *Sobre la propiedad de la tierra* (1953), compilación de conferencias de principios de siglo.



# Créditos

## Período 2019 - 2020

### Intendente de Montevideo

Christian Di Candia (2019 - 2020)

### Secretaría General

Fernando Nopitsch (2015 - 2020)

### Departamento de Planificación

Arq. Patricia Roland (2019 - 2020)

### División Planificación Territorial

Arq. Ana Rivera (2015 - 2020)

### Departamento de Desarrollo Urbano

Arq. Silvana Pissano (2015 - 2020)

### División Tierras y Hábitat

Lic. TS. Andrés Passadore

### Equipo de redacción

Dpto. Desarrollo Urbano

Arq. Alicia Artigas

Arq. Florencia Baglivi

Departamento de Planificación

Arq. Sharon Recalde

Arq. Fernanda Villalba

Arq. Silvina Cantón

Arq. Verónica Pastore

**Área socioeconómica**

Soc. Pablo Cruz

Ec. Leticia Beledo

**Área jurídica**

Dr. Carlos Castro Casas

Dr. Alberto Quintela

## Período 2021 - 2025

### Intendente/a de Montevideo

Ec. Mauricio Zunino

Ing. Carolina Cosse (2020 - 2024)

### Secretaría General

Mgtr. Pablo Barrone

Ing. Agron. Olga Otegui (2020-2025)

### Departamento de Planificación

Arq. Luis Oreggioni

### Gerencia de Planificación Territorial

Arq. Marcelo Roux

### División Planificación Territorial

Arq. Mara Moya (2020 - 2022)

### Unidad del Plan de Ordenamiento Territorial

Arq. María Rosa Roda

### Equipo de redacción

Departamento de Planificación

Arq. Sharon Recalde

Arq. Fernanda Villalba

Arq. Silvina Cantón

Arq. Jimena Álvarez (IAE)



## **Asesoramiento / Colaboración**

Arq. Manuel González Fustegueras (2019 - 2020)

Arq. Santiago Benenati (2019 - 2020)

Ing. Ricardo Martínez (2019 - 2020)

Arq. Mario Piazza (2019 - 2020)

As. Soc. Adriana Berdía (2019 - 2020)

## **Unidad del Plan de Ordenamiento Territorial**

Arq. Pablo Sierra

Arq. Fabiana Castillo

Arq. Eleonora Leicht

Arq. Carmen Ridao

Arq. Constance Zurmendi

Arq. Fernando Errandonea

Arq. Amancay Matos

Arq. Débora Vainer

Arq. Carina Nalerio

Bach. Carolina Santos

## **Unidad de Proyecto de Alineaciones y Modificación Predial**

Ing. Agr. Carol Pozzi

Ing. Agr. Atilio Hernandez

Ing. Agr. Gabriela Piquet

Arq. Laura Raineri

Arq. Alba Schaffner

## **Unidad de Normas Técnicas**

Arq. José Luis Uriano

Arq. Carlos Marcelo Rodríguez

## **Unidad de Protección del Patrimonio**

Arq. Mariana Alberti

## **Servicio de Catastro y Avalúo**

Ing. Agrim. Ricardo Zunino

Ing. Agrim. Natalia Canneva

Ing. Agrim. Federico Severi

## **Servicio de Estudios y Proyectos de Saneamiento**

Ing. Pablo Guido

Ing. Sonia Pagalday

Ing. Gabriela Dupuy

Ing. Marcos Lisboa

Ing. Elisa Quijano

Ing. Agrim. Lucía Larrea

## **División Tierras y Hábitat**

Arq. Alicia Rubini

## **Servicio de Tierras y Vivienda**

Ing. Agrim. Maria Cecilia Kosut

Ing. Agrim. Cecilia Abreu

## **Unidad Especial Ejecutora de Atención al PIAI**

Arq. Pablo Mederos

Arq. Sergio Blengio

Arq. Gimena Fabre

## **Unidad Planificación de la Movilidad**

Soc. Richard Delgado

Arq. Patricia Abreu

## **Comisión de Inversiones**

Ec. Fernando Esponda

Ec. Magdalena Viera

## **Unidad de Estadística**

Ec. Darío Padula



# Índice

<b>Sección I: Introducción</b>	<b>7</b>
1. Presentación	7
2. Fundamentación	8
3. Marco general del Plan	9
4. Competencias del Gobierno Departamental	10
<b>Sección II: Problemática a abordar</b>	<b>12</b>
1. <b>Ámbito del plan</b>	<b>16</b>
1.1. Actores del plan	16
1.1.1. Población	16
1.1.2. Ámbito privado	17
1.1.3. Estado	17
2. <b>Análisis sociodemográfico estadístico</b>	<b>19</b>
2.1. Actualización preliminar Censo INE 2023	19
2.2. Contexto y diagnóstico	21
2.3. Población, hogares y vivienda: Caracterización	22
2.4. Vulnerabilidades sociales	29
2.4.1. Género	29
2.4.2. Personas Mayores	45
2.4.3. Personas en situación de discapacidad	50
2.4.4. Conclusiones	53
2.5. Vivienda, suelo y mercado: Proyecciones	55
2.6. Variación en la cantidad de hogares y viviendas en los últimos años	56
2.6.1. Proyecciones de población y vivienda	59
2.6.2. Hogares y vivienda	63
2.7. Tenencia de la vivienda	72
2.7.1. Carencias de vivienda	74
2.7.2. Alquiler	79
2.7.3. Vivienda en propiedad	83
2.7.4. Vivienda en ocupación irregular	89
2.7.5. Viviendas vacías	92
2.8. Caracterización de la oferta de vivienda en Montevideo	93
2.8.1. Oferta pública de vivienda	93
2.8.2. Apoyo para el acceso a la vivienda en alquiler	98
2.8.3. Oferta privada: Aproximación a través de los permisos de construcción	98
3. <b>Análisis territorial</b>	<b>103</b>
3.1. Categorías de suelo del ámbito del Plan	103
3.2. Características del territorio del Plan	105
3.2.1. Análisis de tejidos	105
3.2.2. Capacidad de las infraestructuras y equipamientos	114
3.2.3. Centralidades	121



3.2.4. Instrumentos de ordenamiento territorial	121
3.2.5. Análisis de la normativa de edificación	122
3.2.6. Síntesis y caracterización de zonas	127
3.2.7. Zonas SUVI	128
<b>4. Necesidad de suelo para viviendas</b>	<b>149</b>
4.1. Hogares de asentamientos irregulares a relocalizar (HAR)	149
4.2. Hogares allegados (más de un hogar por vivienda) (HA)	150
<b>5. Vacancia de suelo urbanizado</b>	<b>152</b>
5.1. Suelo construido	152
5.1.1. Fincas vacantes	153
5.1.2. Grandes contenedores	155
5.2. Suelo subutilizado	158
5.3. Susceptibilidad de sustitución	159
5.3.1. Potencial de ampliación	160
5.4. Suelo vacío con y sin infraestructura	160
5.5. Cuantificación del suelo vacante por tipo de zona	162
5.6. Vacancia, disponibilidad y utilidad	164
5.7. Posibilidades de acción sobre el suelo vacante	166
<b>Sección III: Abordaje institucional</b>	<b>169</b>
<b>1. Política territorial</b>	<b>169</b>
1.1. Política territorial nacional	169
1.2. Política territorial departamental	170
<b>2. Política de suelo habitacional</b>	<b>172</b>
2.1. Política habitacional nacional	172
2.2. Política habitacional departamental	175
2.2.1. Programa Experiencias Piloto de Reciclaje	175
2.2.2. Programa Experiencias Piloto de Sistemas Constructivos Alternativos	175
2.2.3. Relocalizaciones	175
2.2.4. Programa Vivienda Popular	176
2.2.5. Plan Lote	176
2.2.6. Programa Recuperación de Fincas Departamentales	176
2.2.7. Programa Casa Transitoria	177
2.2.8. Programa Mejorá tu vivienda (ex Oficinas de Rehabilitación)	177
2.2.9. Programa Piloto Fincas Abandonadas	179
2.2.10. Carteras de Tierras	180
<b>3. Abordaje específico de la problemática</b>	<b>182</b>
3.1. Herramientas de acceso al suelo	182
3.1.1. Herramientas que facilitan la puesta en disposición de suelo	183
3.1.2. Herramientas relacionadas con la tenencia de suelo	186
3.1.3. Herramientas de ordenación territorial y edilicia	189
3.1.4. Herramientas de gestión y ejecución territorial	190
3.1.5. Herramientas de promoción y desincentivos	193



3.2. Marco normativo para la utilización eficiente del suelo	207
3.2.1. Optimización del uso del suelo	207
3.2.2. Amanzamientos	212
3.2.3. Fraccionamientos	217
3.2.4. Edificabilidad	232
3.2.5. Estructuradores: Alturas para vivienda social	238
<b>Sección IV: Conclusiones y reflexiones finales</b>	<b>240</b>
<b>Referencias bibliográficas</b>	<b>244</b>
Anexo 1: Notas metodológicas sobre las fuentes	247
Anexo 2: Tabla de correspondencias entre áreas diferenciadas (POT) y barrios (INE)	247



# Sección I: Introducción

## 1. Presentación

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

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

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

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

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





escala departamental y local y de las demás normas y elementos de planificación y gestión urbana vinculados al manejo del suelo.

Se reconocen los logros alcanzados con la experiencia de creación de las carteras de tierras departamentales, de la que Montevideo fue pionera, así como, en el marco del Ministerio de Vivienda, y Ordenamiento Territorial (MVOT), los avances en la gestión de la Cartera de Inmuebles para Vivienda de Interés Social. Sin embargo, se constata que persisten algunas importantes restricciones estructurales y dificultades de implementación en la gestión del recurso suelo en el sistema urbano-habitacional.

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

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

## 2. Fundamentación

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

En este marco, la segregación socio territorial surge como uno de los mayores desafíos del urbanismo en este siglo. Así como en el resto del universo urbano contemporáneo, la segregación urbana y residencial también se encuentra presente en Montevideo. En efecto, en el *Informe Nacional de Uruguay para Hábitat III* (octubre de 2016) se planteaba que en el sistema urbano de Uruguay, y muy especialmente en Montevideo, existe una tendencia hacia la creciente segregación socioespacial por estrato de ingresos, nivel educativo y sociocultural, inserción laboral y, en mucha

---

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



menor medida pero también, origen migratorio. Como reconocen las Directrices Departamentales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible de Montevideo (DDOTDS), esta segmentación social y fragmentación territorial implica la producción de localizaciones con homogeneidad social interna y escasa interacción social entre ellas, caracterizadas por fuertes asimetrías en sus calidades urbanas, las dotaciones de equipamientos e infraestructuras, la calificación y uso del espacio público, las soluciones habitacionales y las posibilidades de accesibilidad de sus habitantes a los recursos de la ciudad.

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

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

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

### **3. Marco general del Plan**

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

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



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

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

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

Son finalidades de este Plan:

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

## **4. Competencias del Gobierno Departamental**

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



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

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

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

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



## Sección II: Problemática a abordar

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 a emigrar a la periferia de la ciudad o 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 medio-alto y 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 socio urbanos 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, en el 2020: 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 lado, 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:

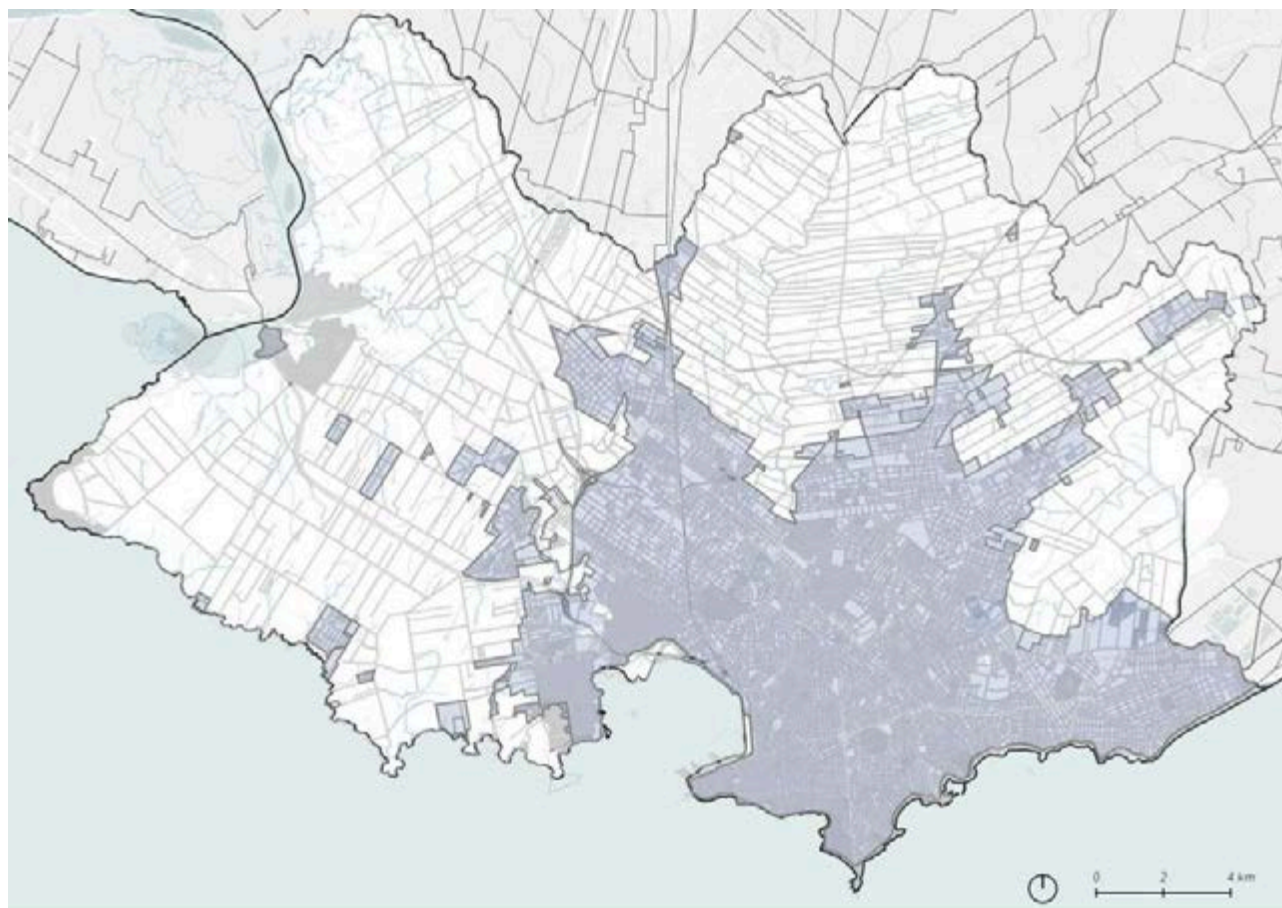


- La *zona costera este*, donde tienden a localizarse los sectores de ingresos medios-altos y altos. Son las zonas que presentan los menores niveles de necesidades básicas insatisfechas (NBI), los mayores niveles educativos y de ingresos de la población y el predominio del uso del automóvil. En ellas “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. **Ámbito del plan**

El Plan Sectorial de Acceso al Suelo Urbano comprende el suelo urbano, suelo suburbano habitacional y suelo rural con el atributo potencialmente transformable a suelo urbano consolidado y a suelo suburbano habitacional.



### ÁMBITO DEL PLAN

Suelo urbano, suelo suburbano habitacional y suelo rural transformable a urbano consolidado y suburbano habitacional

■ Ámbito del Plan SUVI



Intendencia de Montevideo

### PLAN SUVI

Plan sectorial de acceso al suelo urbano para vivienda

Memoria de Información I A01

### 1.1. **Actores del plan**

#### 1.1.1. **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 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.

### 1.1.2. **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.<sup>3</sup>

Por su parte, los datos del informe del Instituto Nacional de Estadística (INE) del año 2016 sobre indicadores de actividad y precios del sector inmobiliario<sup>4</sup> 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 que<sup>5</sup> 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.

### 1.1.3. **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

---

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> 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).

<sup>5</sup> 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 la generación de 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 socio-urbana, 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.

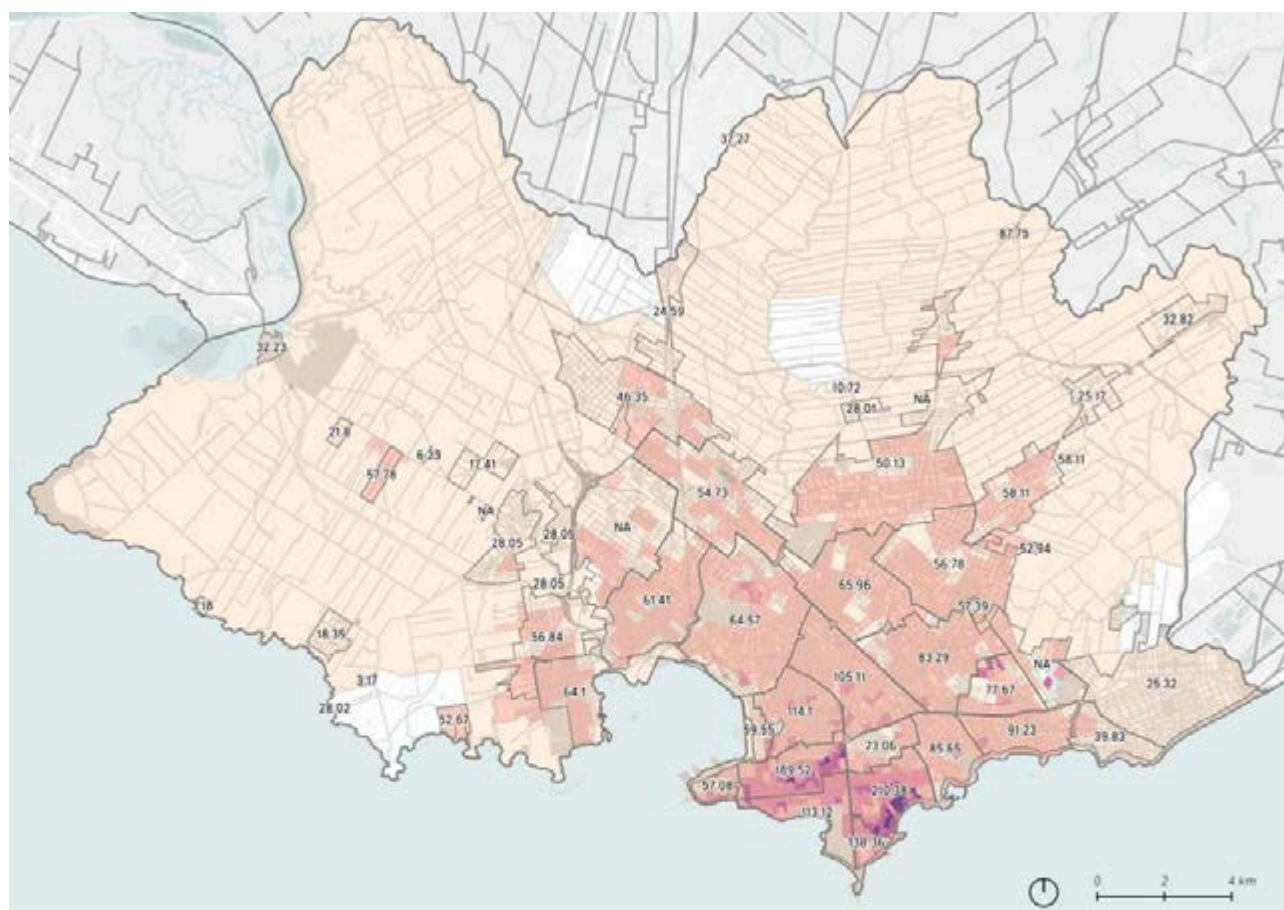
Las leyes del mercado pautan los costos de la vivienda y los ritmos de producción, mientras que el sector público no ha sido capaz de generar por sí mismo soluciones habitacionales que subsanen los desequilibrios del mercado formal. La ciudad sigue segmentada socioeconómicamente y no logra revertir aún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

## 2. Análisis sociodemográfico estadístico

### 2.1. Actualización preliminar Censo INE 2023

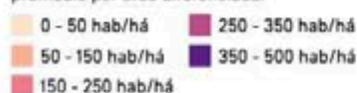
El presente capítulo tiene como propósito contextualizar el análisis sociodemográfico y estadístico elaborado con base en los datos del Censo 2011, incorporando una actualización preliminar con la información proporcionada por el Censo 2023. Esta decisión responde a la necesidad de mantener la coherencia en los indicadores previamente desarrollados. No obstante, los datos más recientes permiten confirmar la continuidad de ciertas tendencias demográficas, como el envejecimiento poblacional, la disminución del tamaño de los hogares y el enlentecimiento del crecimiento poblacional, lo que refuerza la validez de los análisis realizados.

Los datos preliminares del Censo realizado por el Instituto Nacional de Estadística en el año 2023 de Uruguay confirman la continuidad de las tendencias demográficas y sociales ya observadas en el Censo de 2011, ratificando pronósticos de crecimiento poblacional moderado, envejecimiento demográfico y cambios en la estructura de los hogares y las viviendas.



#### DENSIDAD DE POBLACIÓN 2023

Densidad neta de la población en 2023 por segmento censal y promedio por área diferenciada.

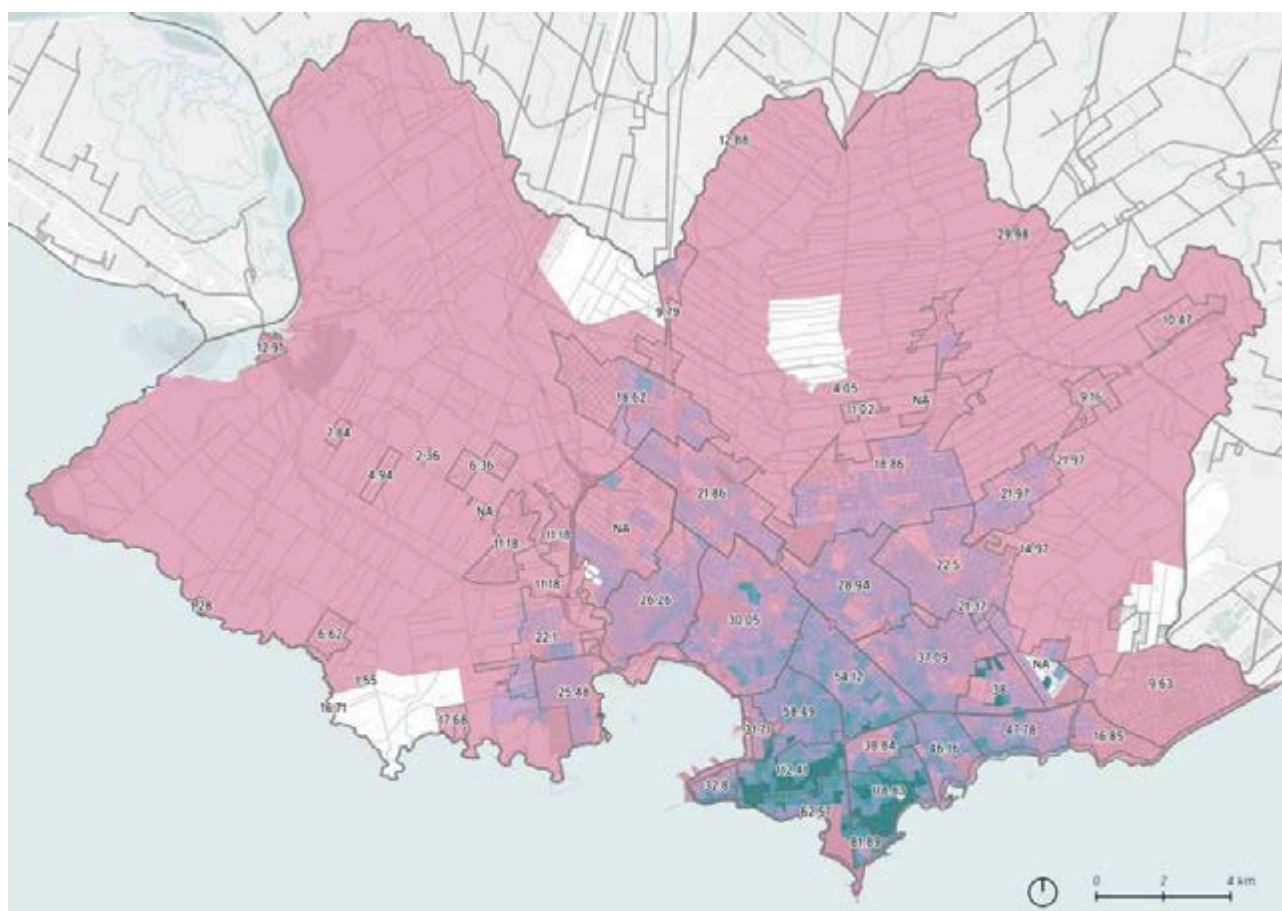






La población total del país alcanzó los 3.499.451 habitantes en 2023, lo que representa un crecimiento absoluto de 86.815 personas respecto al censo anterior. Sin embargo, el ritmo de crecimiento intercensal (tasa anual media de 0,2%) fue menor que el registrado en el período 1996-2011 (0,3%). Además, esta cifra quedó por debajo de la población proyectada por el INE en 2013, que estimaba 3.566.550 habitantes para 2023. A nivel departamental, Montevideo continuó perdiendo población, con una reducción de 72.586 habitantes (-0,5% anual).

El envejecimiento de la población se ha intensificado. La proporción de personas de 65 años o más aumentó del 13% en 1996 al 16% en 2023, mientras que el grupo de menores de 15 años disminuyó del 25% al 18%. Este proceso refleja un alargamiento de la esperanza de vida y una reducción de la fecundidad, factores característicos de una transición demográfica avanzada.



#### DENSIDAD DE VIVIENDA 2023

Densidad neta de vivienda en 2023 por segmento censal y promedio por área diferenciada.

- |                |                  |
|----------------|------------------|
| 0 - 20 viv/há  | 60 - 90 viv/há   |
| 20 - 40 viv/há | 90 - 120 viv/há  |
| 40 - 60 viv/há | 120 - 300 viv/há |

 Intendencia de Montevideo

**PLAN SUVI**  
Plan sectorial de acceso al suelo urbano para vivienda

Memoria de Información | E09

El total de viviendas en el país aumentó a 1.659.048 unidades en 2023, superando al crecimiento poblacional. Montevideo concentró 582.044 viviendas, pero también destacó por un fenómeno de reducción en el tamaño medio de los hogares, que pasó a ser de 2,4 personas por hogar. Este



patrón responde al aumento de hogares unipersonales y de dos personas, que representan el 29,2% y el 29,4% de los hogares, respectivamente. En contraste, los hogares de cinco o más integrantes disminuyeron al 5,1%.

El 57,3% de la población declaró ser propietaria de su vivienda, manteniendo niveles similares a los de 2011 (58,4%). Sin embargo, se registró un aumento en el porcentaje de personas que alquilan, pasando del 20,8% al 25,5%.

El tamaño de las viviendas también refleja esta transformación, con una mayor proporción de unidades de uno o dos dormitorios, mientras que las de tres o más dormitorios han reducido su participación. Este fenómeno impacta directamente en el sector inmobiliario, que debe adaptarse a las nuevas demandas habitacionales.

Esto evidencia las tensiones entre el aumento del número de viviendas y la persistencia de personas sin acceso a la vivienda ya que a pesar del incremento en el stock habitacional, persisten desigualdades.

## **2.2. Contexto y diagnóstico**

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.

### 2.3. Población, hogares y vivienda: Caracterización

De acuerdo a los datos recabados del Censo INE del año 2011, se estima que Montevideo cuenta con 1.318.755 personas, de los cuales 1.264.720 (96%) residen en la zona urbana y suburbana y 54.035 (4%) se encuentran en la zona rural.

Mientras que la densidad bruta<sup>6</sup> de la población en la capital del país es de 25 habitantes por hectárea, al realizar el mismo análisis por categoría de suelo, se observa que la población residente de la zona urbana y suburbana se distribuye en 20.059 hectáreas, con una densidad total de 63,05 hab/há. Mientras que la población rural se reparte en 32.742 hectáreas, con una densidad total de 1,7 hab/há. Esta primacía de personas en las zonas urbanas y suburbanas se manifiesta también en una mayor cantidad de hogares y viviendas en dichas zonas.

Subcategoría de suelo	Población	Porcentaje	Superficie (bruta)	Densidad (bruta)
Suelo urbano consolidado central	185.193	15,28 %	1.560 há	118,71 hab/há
Suelo urbano consolidado costero	223.310	18,31 %	2.863 há	78,00 hab/há
Suelo urbano consolidado intermedio	619.149	50,76 %	8.858 há	69,90 hab/há
Suelo urbano consolidado otros	1.954	0,16 %	62,49 há	31,27 hab/há
Suelo urbano no consolidado	180.932	14,83 %	3.788 há	47,76 hab/há
Suelo suburbano habitacional	9.208	0,75 %	984,82 há	9,35 hab/há
<b>Total</b>	<b>1.213.089</b>	<b>100 %</b>	<b>18.116,31 há</b>	<b>354,99 hab/há</b>

La ciudad de Montevideo se caracteriza por un fuerte grado de urbanización, en el año 1950 la población urbana representaba el 78% del total, mientras que en el 2011 la población urbana y suburbana alcanzó el 96%. Esta distribución predominantemente urbana, se complementa con un importante descenso de la población en muchas ciudades y localidades intermedias, e incluso de la población rural en general.

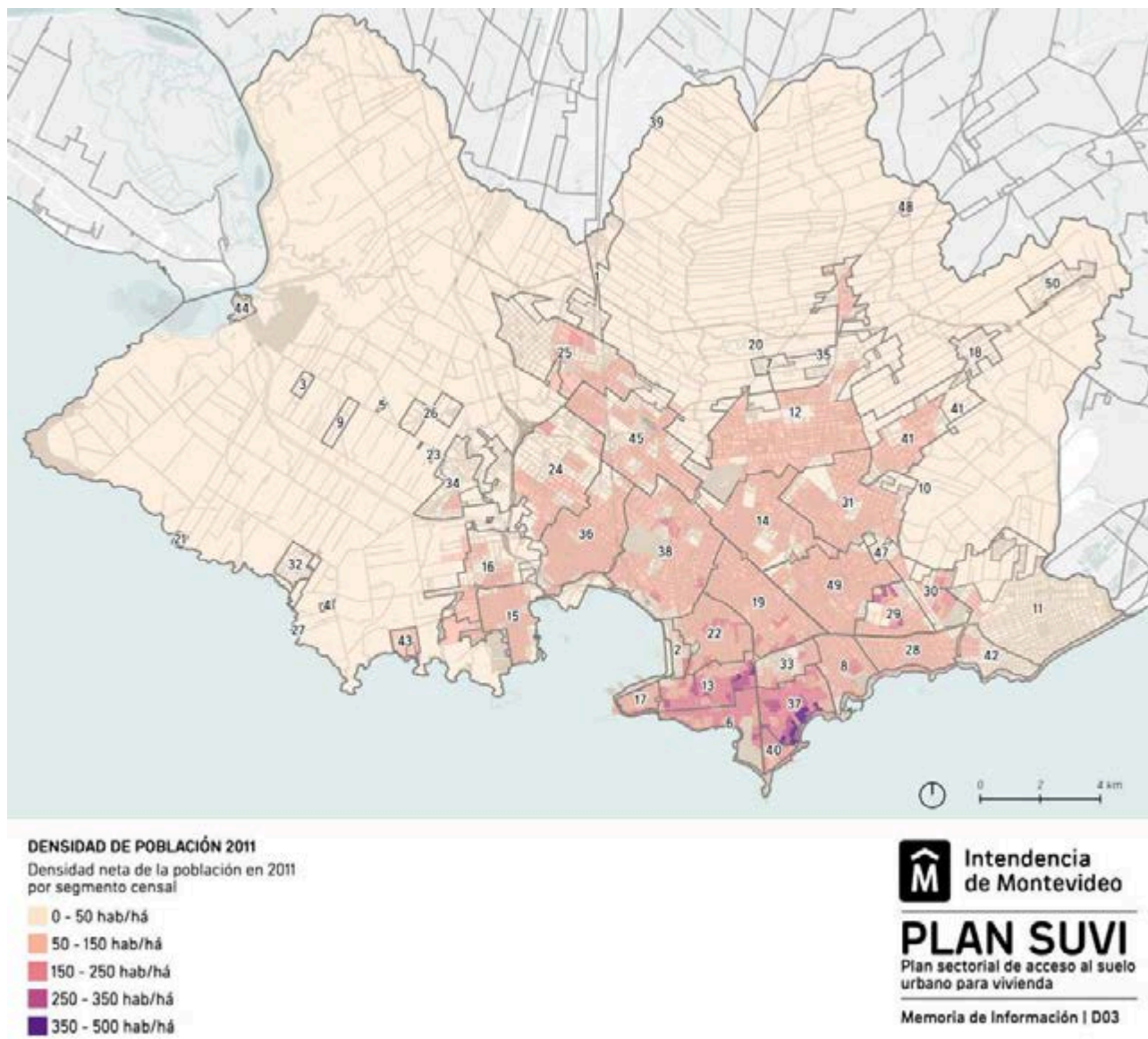
Haciendo énfasis en lo mencionado anteriormente, como se ve en la *Tabla 01*, la población no se distribuye de la misma manera en todo el territorio. La zona intermedia es la que presenta los valores más altos (50,76%), seguida por las zonas costera (18,31%), central (15,28%) y no consolidada (14,83%).

Desde fines de la década de 1970 comenzó un proceso de redistribución espacial y expulsión de sectores de la población urbana hacia la periferia, zonas con inexistentes o débiles infraestructuras

<sup>6</sup> Densidad bruta: La misma mide la población, hogares o vivienda en su totalidad, incluyendo los usos no residenciales, como calles, carreteras, y espacios públicos.

y equipamientos. Esta reubicación de la población, que fue gradualmente segregada, ha dado lugar a la formación de asentamientos precarios.<sup>7</sup>

Desde el punto de vista de la densidad poblacional, los mayores valores se encuentran en la zona central, seguido por las zonas costera e intermedia, es decir, que en estas zonas existe mayor concentración de personas en menos superficie. Mientras que los menores valores se observan en el suelo no consolidado, el suelo consolidado otros y el suelo suburbano habitacional, o sea que en mayores superficies hay menor cantidad de población.



En referencia a la distribución de la población en el territorio, la ciudad de Montevideo tiene como característica tener un alto porcentaje de población urbana que tiende a concentrarse cada vez más en las franjas costeras. Esto se puede observar en el *Mapa D03*, donde se advierte que el área diferenciada de Pocitos (suelo urbano consolidado costero) es la que posee una mayor densidad

<sup>7</sup> Informe Nacional de Uruguay. Hábitat III. Octubre 2016.





poblacional con 219 hab/há, mientras que por otro lado, las menores densidades se ubican en la periferia de la ciudad, siendo la menor el área diferenciada de La Colorada (suelo urbano no consolidado) con 1,25 hab/há. El suelo urbano consolidado intermedio posee una densidad promedio de entre 50 y 150 hab/há.

Analizando la población y las densidades por segmento censal, se observa que la densidad máxima de población es de 498,46 hab/há y se ubica en la zona urbana consolidada costera, específicamente en el área diferenciada de Pocitos, y se trata del grupo de manzanas catastrales comprendidas entre las calles Rambla República del Perú, Guayaquí, 26 de Marzo y Gabriel Pereyra.

En el otro extremo, se observa que el segmento censal con la densidad mínima de población es de 2,29 hab/há y la misma se encuentra en el suelo suburbano habitacional, específicamente en el área diferenciada de Barrio Monterrosa.

En conclusión, la distribución demográfica en Montevideo refleja una dinámica compleja de urbanización, y redistribución espacial, destacando la importancia de considerar no sólo la cantidad de población, sino también su distribución geográfica y densidad para comprender la estructura socioespacial de la ciudad.

En ese sentido, surge entonces la necesidad de conocer además de la cantidad de población que vive en la zona estudiada y cómo se distribuye, también comprender la estructura de la misma en cuanto a edad, sexo, condición de ocupación, hogares y vivienda.

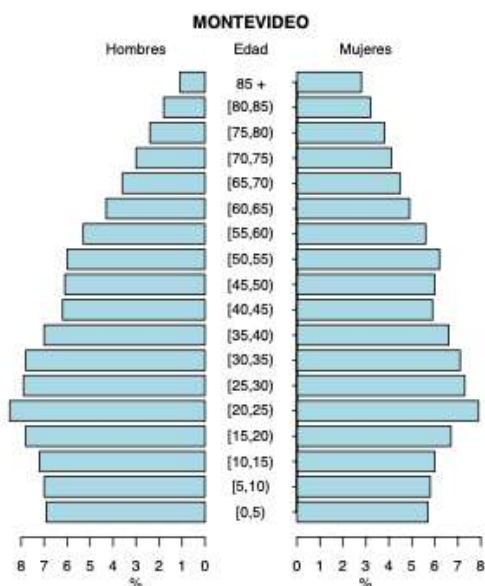


Gráfico 01- Pirámide poblacional de Montevideo. Fuente: Informe Censos 2011: Montevideo y área Metropolitana. Intendencia de Montevideo, Departamento de Planificación, Unidad de estadística y gestión estratégica, 2013.

Desde los años 50 los niveles de natalidad han tenido una tendencia a disminuir, mientras que la esperanza de vida ha tenido un aumento paulatino a lo largo de los años, por tanto la estructura de la población comenzó a avanzar hacia el envejecimiento. El *Gráfico 01* refleja este fenómeno, evidenciando una estructura poblacional envejecida con una base de pirámide angosta y



ensanchada hacia la cima. De hecho el porcentaje de adultos mayores a 65 años representa el 15,40% del total, mientras que la base estrecha de la pirámide muestra la disminución creciente de la población entre 0 y 15 años, constituyendo el 19,2% del total.

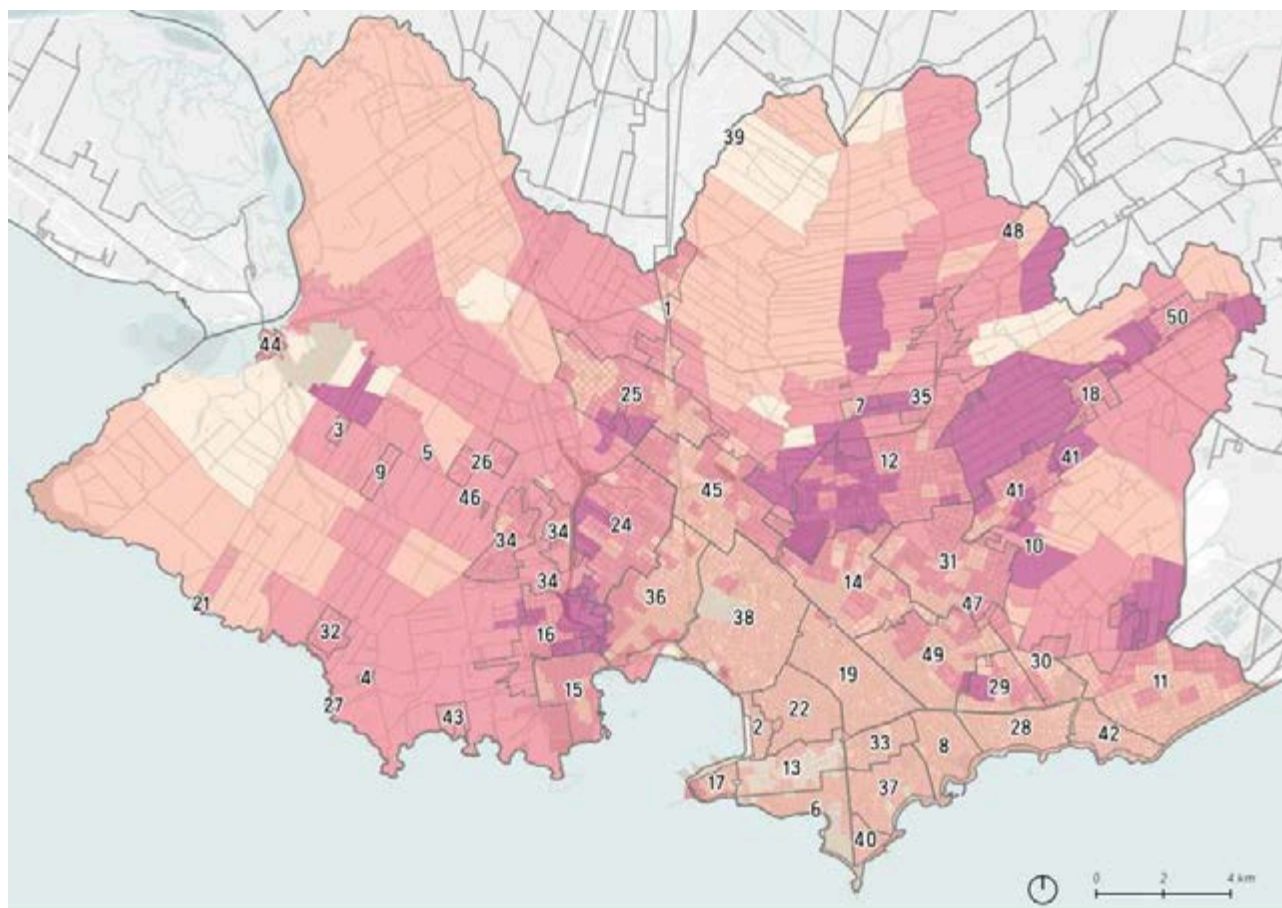
Asimismo, se observa cómo la población total de Montevideo se compone en su mayoría por mujeres, habiendo 704.999, mientras que hombres hay 613.756. El grupo de mayores a 65 años de edad es el que cuenta con mayor porcentaje femenino, lo que se corresponde con la mayor esperanza de vida de las mujeres, el llamado fenómeno feminización de la vejez.

Los datos del Censo 2011 indican que el 52% de la población total es femenina, aunque la relación de masculinidad se modifica al considerar la edad de las personas: hasta los 21 años se encuentran más hombres que mujeres, pero a partir de esa edad el número de mujeres se incrementa en relación al de hombres.<sup>8</sup>

Para este informe se crean tres grupos poblacionales desde el punto de vista etéreo, los menores de 14 años, la población entre 15 y 64 años, la llamada población económicamente activa y por último la población mayor de 65 años.

---

<sup>8</sup> Atlas sociodemográfico y de la desigualdad en Uruguay, Jóvenes en Uruguay. 2017



**PORCENTAJE DE PERSONAS MENORES A 14 AÑOS**  
 Porcentaje de la totalidad de población por segmento censal integrada por menores de 14 años.

- 0 - 10 %
- 10 - 20 %
- 20 - 30 %
- 30 - 40 %

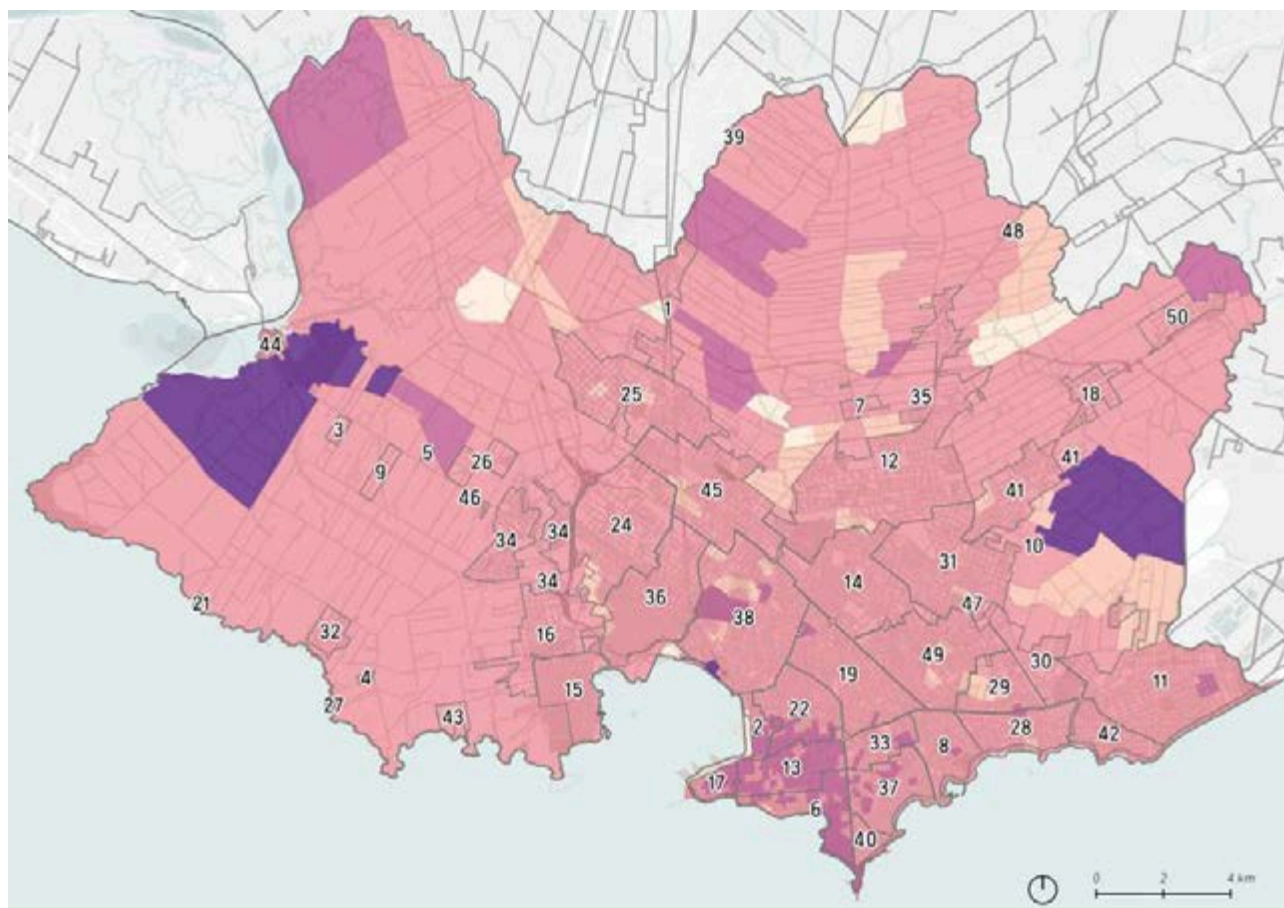
**Intendencia de Montevideo**

**PLAN SUVI**  
 Plan sectorial de acceso al suelo urbano para vivienda

Memoria de Información I D08

La distribución del primer grupo se da de manera dispar en el territorio tal como se refleja en el *Mapa D06*. Las mayores concentraciones de los niños se dan en la periferia de la ciudad, en particular en las márgenes del arroyo Pantanoso, y en el área diferenciada de Casavalle - Piedras Blancas - Manga, alcanzando el 40% de niños, además encontrándose en esta zona los valores máximos por segmento censal. Por otro lado, en el área del Centro, es donde se encuentran los menores porcentajes de jóvenes, entre 5 y 9% del total.

En tanto se introduce la variable sexo, los mayores porcentajes de mujeres menores a 14 años se encuentran en el área diferenciada de Ciudad Vieja, mientras que en el otro extremo, los mayores porcentajes de varones menores a 14 años se observan en el área de Barrio Monterrosa.



**PORCENTAJE DE PERSONAS ENTRE 15 Y 64 AÑOS**

Porcentaje de la totalidad de población por segmento censal integrada por personas entre 15 y 64 años.



**M** Intendencia de Montevideo

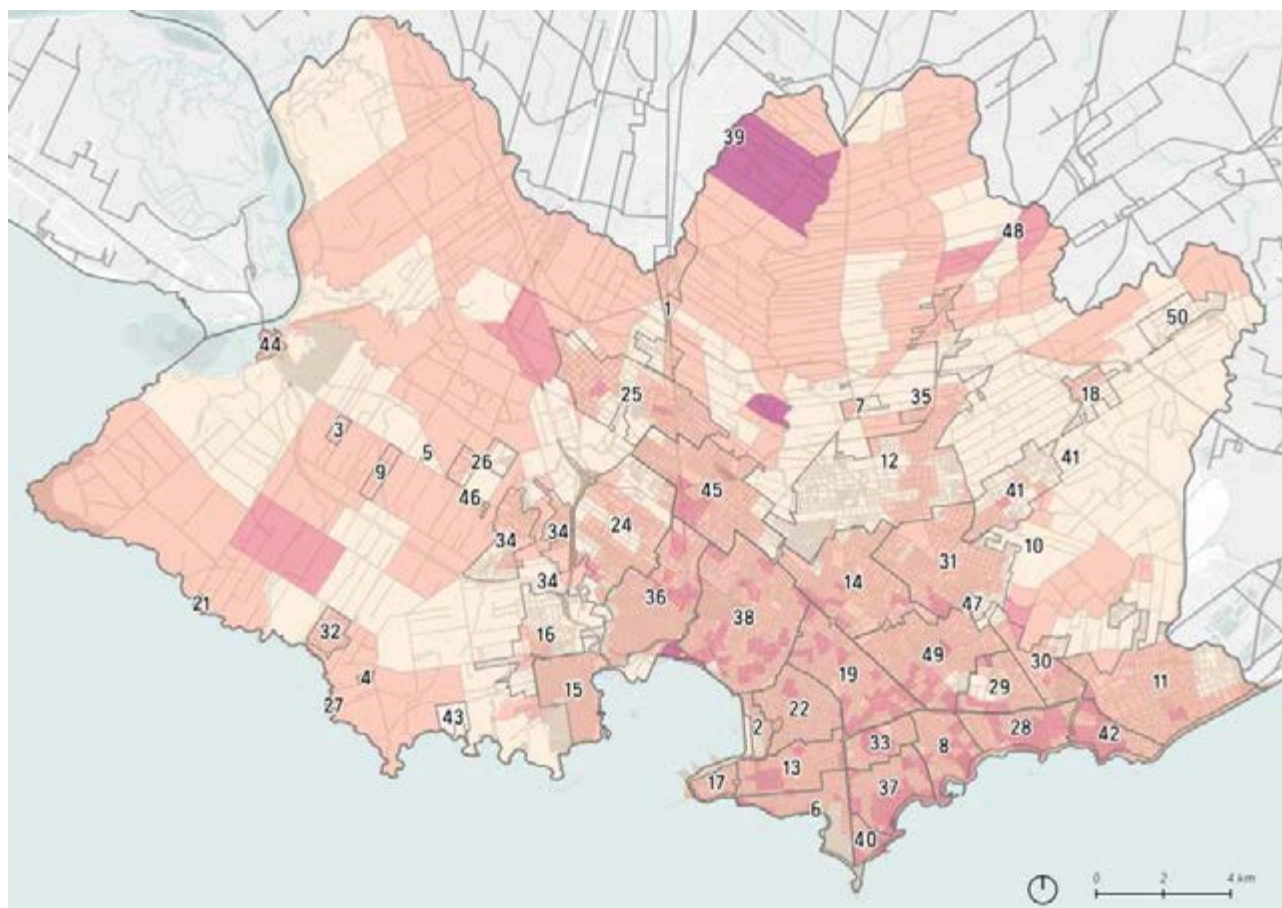
**PLAN SUVI**  
Plan sectorial de acceso al suelo urbano para vivienda

Memoria de Información | D09

En el *Mapa D07* se advierte que la distribución de la población de entre 15 y 64 años es homogénea en prácticamente todo el territorio. En el área central se observa una mayor concentración de personas alcanzando valores de entre 70 y 80% con respecto al total. Además existen casos excepcionales como son los segmentos censales ocupados por la cárcel de Punta de Rieles y por el complejo penitenciario Santiago Vázquez donde la aglomeración de personas es la más alta alcanzando el 90% con respecto al total.

La mayor concentración de mujeres se encuentra en el área diferenciada de Abayubá con 41,73% y los hombres se concentran mayoritariamente en el área diferenciada de Los Cilindros alcanzando el 35,96%.





**PORCENTAJE DE PERSONAS MAYORES A 65 AÑOS**

Porcentaje de la totalidad de la población por segmento censal integrada por personas mayores a 65 años.



Intendencia de Montevideo

**PLAN SUVI**  
Plan sectorial de acceso al suelo urbano para vivienda

Memoria de Información I D10

El tercer grupo de estudio son las personas que tienen más de 65 años, siendo éste el que representa el 15,40% de la población. El análisis refleja que existen más de 80 adultos mayores de 65 años cada 100 personas menores de 15 años.<sup>9</sup>

El Mapa D08 refleja que la distribución de las personas mayores entre las áreas diferenciadas del centro y la costa es similar. En efecto, el área con mayor porcentaje es la de Pocitos con 21,55% respecto del total, mientras que en el otro extremo el área con menor porcentaje es la de Toledo Chico con 5,22%.

En cuanto a la distribución por sexo, se observa que la mayor concentración de mujeres se evidencia en el área diferenciada de Pocitos con 14,16%, mientras que el área con menor porcentaje de mujeres es la de Toledo Chico con 3,25%. En cuanto a los hombres, la mayor concentración se encuentra en el área de Punta Carretas con 8,35% y las menores concentraciones se dan en el área

<sup>9</sup> Informe Censos 2011: Montevideo y área Metropolitana. Intendencia de Montevideo, Departamento de Planificación, Unidad de Planificación Estratégica. Noviembre 2013.



diferenciada de Toledo Chico con 1,98% respecto del total.

Los datos obtenidos reflejan claramente el fenómeno antes mencionado, de feminización de la vejez. En todas las áreas diferenciadas las mujeres son mayor cantidad que los hombres, es de destacar la primacía de mujeres en Pocitos y Centro con 6,70% de diferencia aproximadamente.

## **2.4. Vulnerabilidades sociales**

Para el presente análisis se distinguen tres grupos vulnerables en materia de acceso al suelo urbano para vivienda. El primero de estos grupos está conformado por las mujeres, en particular los hogares monoparentales con jefatura femenina y las mujeres que son madres antes de los 18 años. El segundo grupo está conformado por las personas pertenecientes a la tercera edad y/o jubiladas. Para finalizar, el último grupo se conforma por las personas relevadas en el censo 2011 que tienen alguna discapacidad (visual, auditiva, motriz, entender y/o aprender).

Las desigualdades existentes entre hombres y mujeres en varios ámbitos tales como el social, laboral, cultural, político y económico, ubican a las mujeres en una posición desventajosa. En general el trabajo doméstico y las tareas de cuidados, tanto de niños, como de enfermos y de personas mayores suelen recaer en las mujeres, trasluciendo la desigual distribución del trabajo no remunerado y las dificultades en el acceso a la educación, al tiempo libre y por ende al suelo para vivienda.

Como se analizó anteriormente, Montevideo presenta una estructura poblacional envejecida conformada en su mayoría por mujeres. Por consiguiente, resulta interesante para el Plan indagar cómo están distribuidas las personas de más edad en el ámbito de estudio y en particular la forma de tenencia de la vivienda que habitan.

Para finalizar se estudiará a las personas en situación de discapacidad, de manera de fortalecer la inclusión social y la convivencia, reconociendo la diversidad de situaciones de vida.

Para la ejecución de este informe, resulta importante la desagregación territorial por segmento censal y por área diferenciada (zonificación terciaria POT) de manera de georreferenciar la localización de los grupos vulnerables y estudiar de qué manera viven. A continuación se estudiarán distintos indicadores sobre hogares y tenencia de la vivienda relevantes para el análisis del acceso al suelo de los grupos de estudio.

### **2.4.1. Género**

En la ciudad de Montevideo, como se mencionó anteriormente, hay más mujeres que hombres, en particular en el ámbito del Plan SUVI viven 1.224.851 personas, siendo 659.271 mujeres y 565.580 hombres (INE, Censo 2011). Las mujeres representan el 53,82% mientras que los hombres son el 46,17% restante.

Si bien, en general la distribución entre hombres y mujeres es de manera equitativa a lo largo de

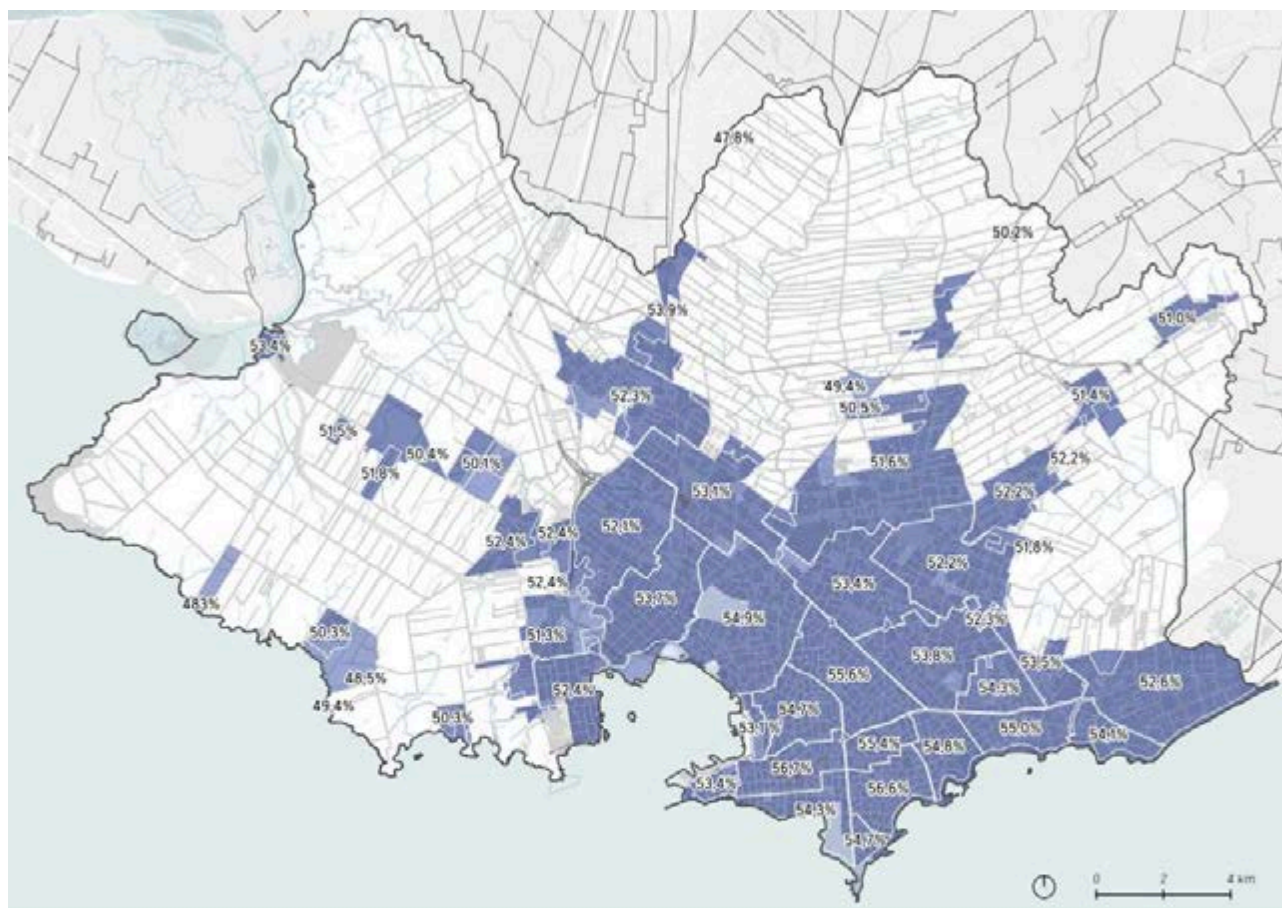


todo el ámbito de estudio, las mujeres tienden a ubicarse en las áreas más urbanizadas (zona costera, central e intermedia), mientras que los hombres se concentran en el suelo urbano no consolidado o en el suburbano habitacional.

La mayor concentración de mujeres se da en las áreas diferenciadas del Centro y de Pocitos con porcentajes del 56,7%, mientras que los valores con menos concentración se dan en las áreas diferenciadas de Prolongación Las Piedras y La Colorada con 47,8% y 48,3% respectivamente. En las áreas intermedias los porcentajes oscilan entre 53,0% y 55,0%.

Para visualizar la relación que existe entre la cantidad de mujeres y su distribución en el territorio por área diferenciada, se analizó la densidad de mujeres. Dando como resultado que las áreas de mayor densidad son las de Pocitos y Centro con 117,43 muj/há, 102,50 muj/há, respectivamente, mientras que en el otro extremo se encuentran las áreas de Barrio Monterrosa y La Colorada con 1,11 muj/há y 1,19 muj/há respectivamente.

Estos datos demuestran y afirman que las mayores concentraciones de mujeres se dan en las zonas central y costeras, además de afirmar la baja densidad de mujeres en las áreas suburbanas.



**TOTAL DE MUJERES**  
 Porcentaje de cantidad de mujeres respecto de la población total por segmento censal y porcentaje promedio por área diferenciada.

20 - 30 %	50 - 60 %
30 - 40 %	60 - 70 %
40 - 50 %	

**Intendencia de Montevideo**  
 Planificación  
 PLANIFICACIÓN TERRITORIAL  
 UNIDAD POT

**PLAN SUVI**  
 Plan sectorial de acceso al suelo urbano para vivienda.

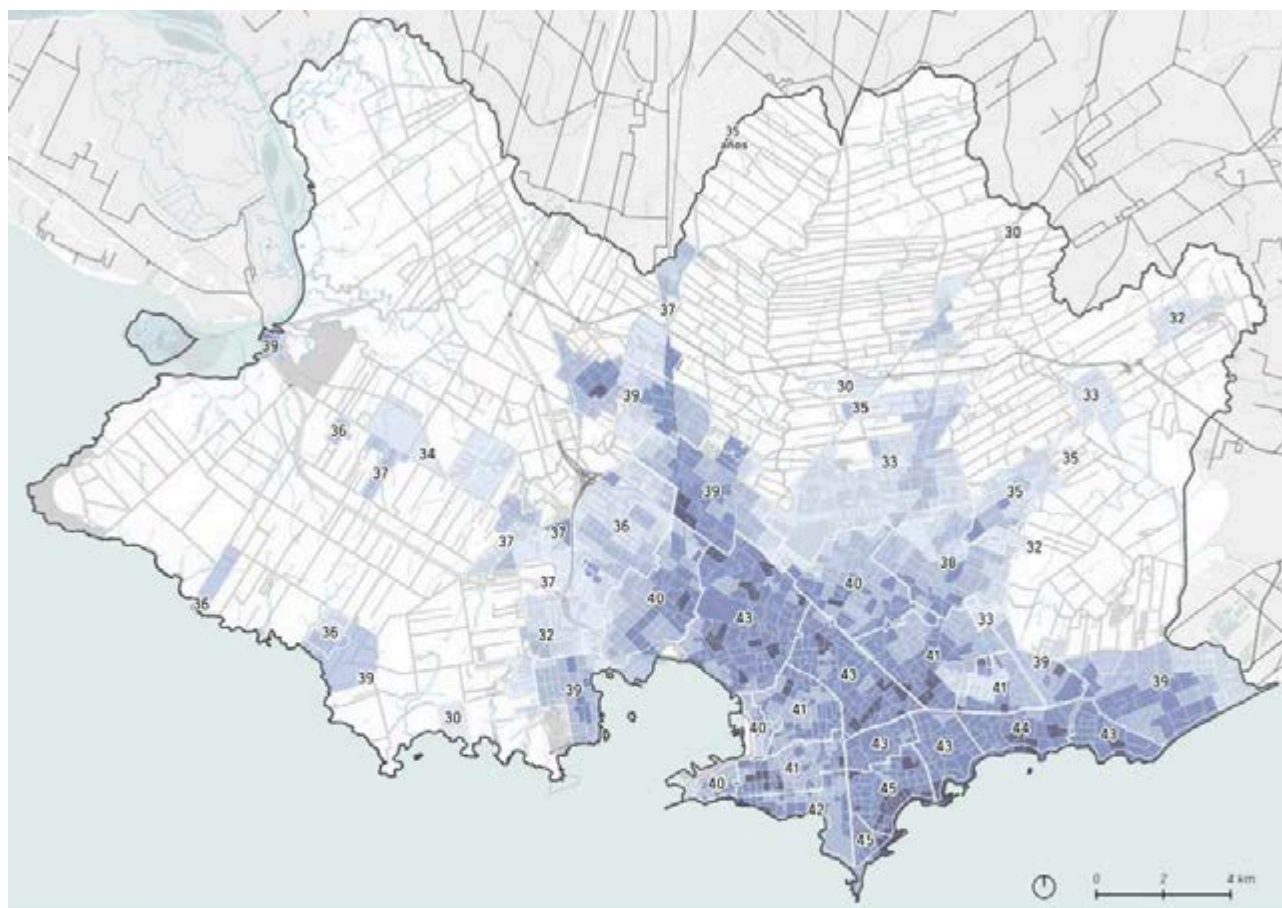
Memoria de Información | G01

Al estudiar la variable de la edad de las mujeres en el ámbito de estudio, se observa que la edad promedio de las mujeres es de 46 años. Entretanto al analizar por área diferenciada este valor oscila entre de los 30 y los 45 años.

Las mujeres de mayor edad se ubican en áreas diferenciadas de la costa, principalmente en Pocitos, Punta Carretas y Malvín donde los promedios por área rondan los 45 años, mientras que si se estudia por segmento censal, éstos valores alcanzan un máximo de 50 años en Pocitos.

En el otro extremo, se observa que hacia la periferia de la ciudad los promedios de edad disminuyen, llegando al mínimo promedio de 30 años en áreas como Santa Catalina, Toledo Chico o La Abeja. Al analizar estos valores por segmento censal, el mínimo es de 25 años en el área diferenciada de Lavalleya Norte - Nuevo París.





**EDAD PROMEDIO DE LAS MUJERES**

Edad promedio de las mujeres por segmento censal y promedio por área diferenciada.



 Intendencia de Montevideo  
Planificación  
PLANIFICACIÓN TERRITORIAL  
UNIDAD POT

**PLAN SUVI**  
Plan sectorial de acceso al suelo urbano para vivienda.

Memoria de Información | G02

Las posibilidades de encontrar un empleo no son las mismas para todos los individuos. Esto está relacionado con sus niveles educativos, su calificación específica, el entrenamiento, las preferencias, entre otros, pero también con la dinámica económica y productiva. Es una característica bastante estructural de los mercados laborales la existencia de marcadas diferencias entre las tasas de desempleo femeninas y masculinas, siendo superiores las que enfrentan las mujeres. (Atlas Sociodemográfico y de la desigualdad del Uruguay, 2014)

Afirmando lo anterior, de acuerdo a las estadísticas de género del 2020 de Inmujeres-MIDES, las mujeres presentan mejores desempeños educativos que los hombres, más de la mitad de ellas alcanzan bachillerato como máximo nivel educativo y esto no se ve reflejado en su inserción en el mercado de empleo. Asimismo, se advierte que conforme aumenta la cantidad de hijos/as presentes en el hogar la tasa de actividad de las mujeres disminuye, mientras que para los hombres se mantiene sin modificaciones.

Estudiando los datos del Censo 2011 en relación al desempleo se obtiene que para el ámbito de

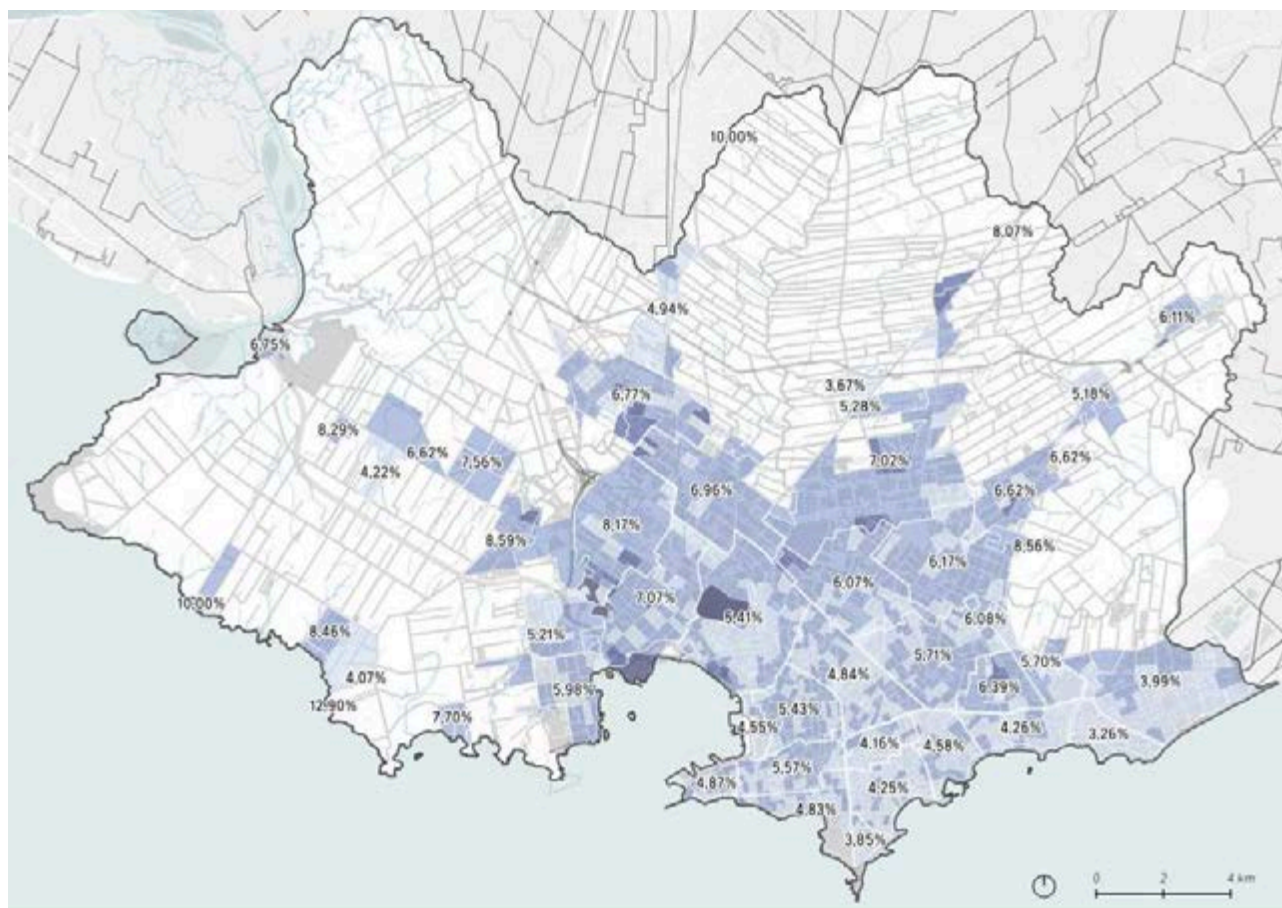


estudio el total de desempleados oscila las 40.500 personas, este valor representa el 5,06% del total de la población económicamente activa. De ese total, el 3,00% corresponde a mujeres, mientras que el 2,05% restante corresponde a los hombres. Estos valores ilustran las dificultades que tienen las mujeres a la hora de conseguir trabajo.

Esta brecha presente entre los valores de desocupación de las mujeres y de los hombres se acrecienta en grupos de jóvenes de entre los 14 y 18 años, y va disminuyendo a lo largo de los diferentes grupos etáreos.

Entretanto, analizando estos datos de manera territorial y por área diferenciada, se advierte que las áreas ubicadas en suelo suburbano son las que poseen los promedios más altos. En este sentido, Los Cilindros, Prolongación Las Piedras y La Colorada tienen el máximo promedio de desempleo femenino respecto de la población económicamente activa, con 12,9% y 10,0% respectivamente. Al realizar el estudio por segmento censal, se nota que en Lavalleja Norte - Nuevo París, es donde se concentra el mayor porcentaje de desocupación femenina con 16,00%, este segmento censal coincide con varios asentamientos irregulares: Cantera del zorro, Ombúes nuevo, Tres ombúes y Victoria.

Por otro lado, las áreas diferenciadas que tienen menores valores de desempleo son las que se ubican en la zona costera, éstas son Punta Gorda y Punta Carretas con 3,26% y 3,85% respectivamente. Al estudiar los segmentos censales, el mínimo porcentaje se encuentra en la costa de Carrasco con 0,5%.



**DESOCUPACIÓN FEMENINA**  
 Porcentaje de mujeres desocupadas respecto del total de mujeres económicamente activas por segmento censal.



**Intendencia de Montevideo**  
 Planificación  
 PLANIFICACIÓN TERRITORIAL  
 UNIDAD POT

**PLAN SUVI**  
 Plan sectorial de acceso al suelo urbano para vivienda.

Memoria de Información I G05

En relación a la información previamente mencionada, se observa que Montevideo presenta una población envejecida y una baja tasa de reemplazo, lo cual se ha evidenciado en los Censos de 1996 y 2011. Este fenómeno no es reciente, ya que Uruguay ha experimentado un control temprano de la fecundidad y una reducción en la tasa de natalidad durante varias décadas, situándose en niveles de crecimiento similares a los de países desarrollados (Varela, Pollero y Fostik, 2008).

Un aspecto central de los patrones de fecundidad en Uruguay es su heterogeneidad. Un estudio basado en la Encuesta Nacional de Hogares Ampliada (INE, 2006) reveló que a pesar del descenso en la fecundidad observado en 2004, persisten grandes diferencias, especialmente entre estratos sociales. Como se mencionó previamente, la fecundidad más alta se concentra principalmente en subpoblaciones con condiciones de vida desfavorables (Pellegrino, 2010; Varela, 2007; Varela, Pollero y Fostik, 2008).

Al analizar los datos del Censo 2011, se destaca que el promedio de hijos por mujer en el ámbito del Plan es de 2,30, con un máximo de 3,06 en el área diferenciada de Toledo Chico y un mínimo de 2,04



en el área de Ciudad Vieja.

Estos datos respaldan la información anterior, donde se observa que los porcentajes más altos de mujeres madres en relación al total de mujeres se encuentran en la periferia, mientras que en las zonas centrales los porcentajes disminuyen considerablemente. En términos de ubicación geográfica, las áreas diferenciadas con los porcentajes promedio más altos de mujeres madres son Santiago Vázquez, Barrio Monterrosa Prolongación las Piedras y Cerrito-Joanicó, con un 60,0% y 59,0% respectivamente. Por otro lado, las áreas diferenciadas con los porcentajes promedio más bajos son Centro, Barrio Sur-Parque Rodó-Palermo y Ciudad Vieja, con un 40,19%, 46,94% y 47,00% respectivamente.

En particular el presente análisis pone énfasis en la localización de los casos de embarazo adolescente y sus formas de tenencia de la vivienda. Para este informe se toma como embarazo adolescente a las mujeres que fueron madres al momento del Censo 2011 y que tienen 18 años cumplidos a la fecha o menos.

Los embarazos adolescentes están fuertemente vinculados con la situación de carencias críticas de los hogares y el bajo nivel educativo. Ya que en el otro extremo, las adolescentes que viven en hogares donde las necesidades básicas están satisfechas, los embarazos adolescentes son prácticamente nulos.

Estas grietas que se observan en el comportamiento reproductivo de las adolescentes dan cuenta de que la maternidad está asociada a las condiciones de vida de las jóvenes.

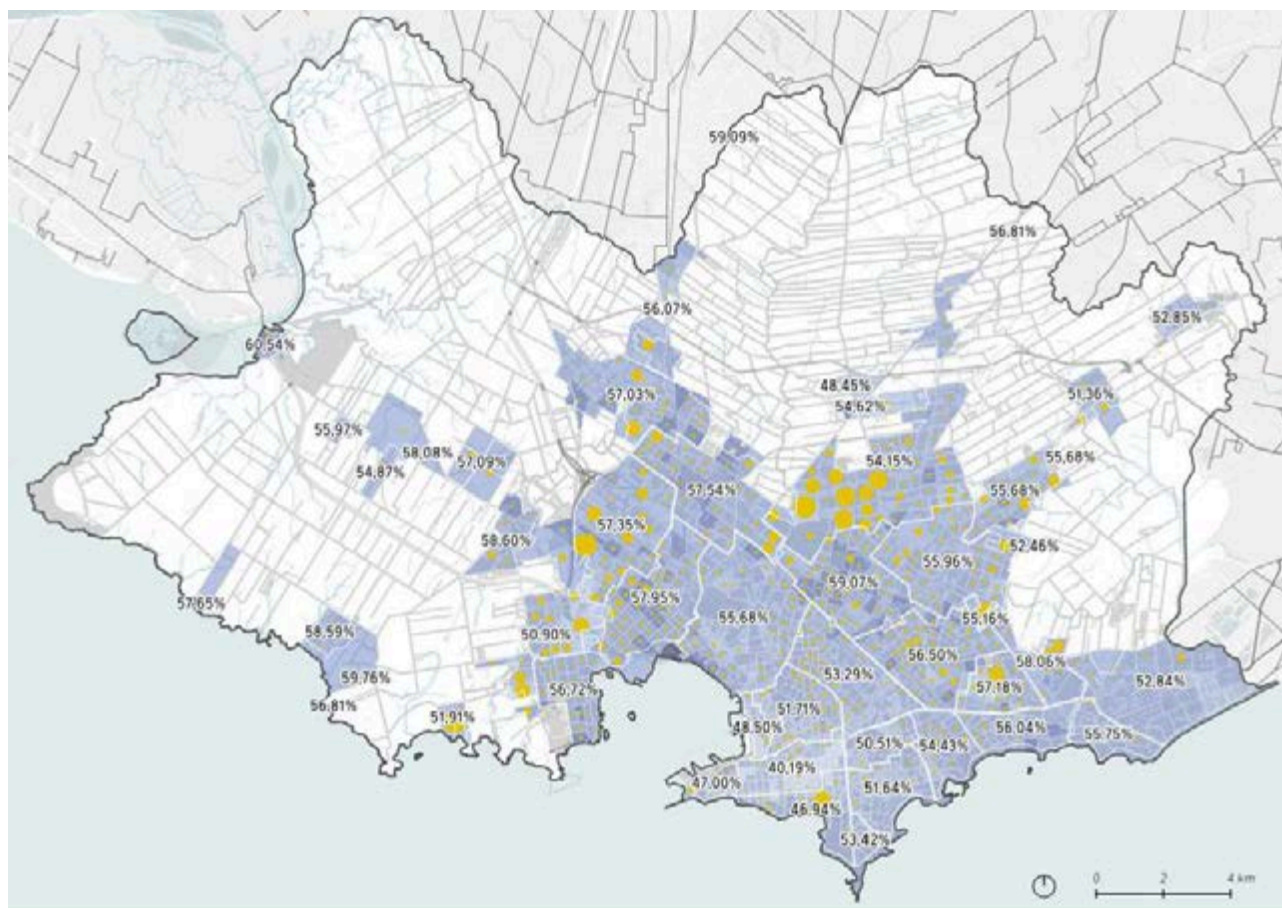
El total de casos de embarazo adolescente para todo el ámbito de estudio es de 1.847. Existen casos en todas las áreas diferenciadas habitacionales, pero donde hay mayor concentración es en la periferia de la ciudad. Alcanzando a tener entre 25 y 30 casos por segmento censal, con un máximo de 28 casos en un segmento ubicado en el área diferenciada Lavalleja Norte - Nuevo París.

El área diferenciada con más casos totales es la de Casavalle - Piedras Blanca - Manga, con 346 casos de embarazo adolescente, le siguen Lavalleja Norte - Nuevo París, Cerro Norte - La Paloma - Casabó, Paso Molino - La Teja - Belvedere, Unión y Cerrito - Joanicó, con entre 150 y 100 casos cada una.

En contrapunto, las áreas diferenciadas de Barrio Monterrosa, La Colorada y Los Cilindros no poseen casos de embarazo adolescente.

Estos cálculos ratifican que las jóvenes con menos años de educación y las que viven en hogares con condiciones de carencias críticas son madres en edades más tempranas. (Atlas Sociodemográfico y de la desigualdad del Uruguay, 2014)





**TOTAL DE MUJERES MADRES**

Porcentaje de mujeres madres sobre el total de las mujeres por segmento censal.



**EMBARAZO ADOLESCENTE**

Total de mujeres madres que tienen menos de 18 años al momento del censo y fueron madres, por segmento censal.



Intendencia de Montevideo  
Planificación  
PLANIFICACIÓN TERRITORIAL  
UNIDAD POT

**PLAN SUVI**  
Plan sectorial de acceso al suelo urbano para vivienda.

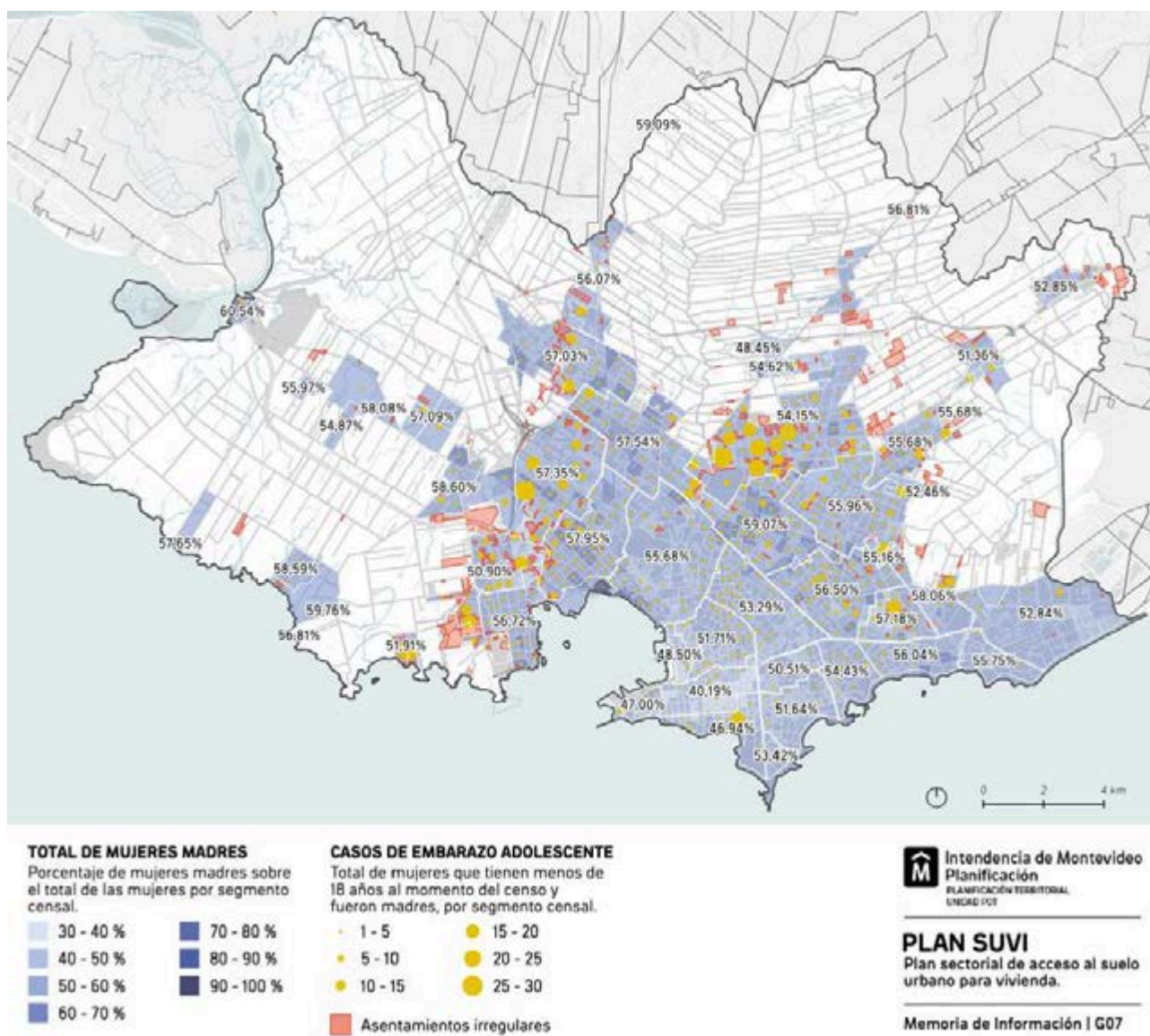
Memoria de Información | G08

De manera de obtener la distribución territorial y mostrar la diversidad del comportamiento reproductivo acerca de las mujeres que son madres en la adolescencia, se superponen los datos del Censo 2011 con la georreferenciación de los asentamientos irregulares. De esta manera en el mapa G08 se constata todo lo mencionado anteriormente, los segmentos censales con mayor cantidad de casos son los que se ubican en los asentamientos irregulares o en el entorno cercano, por ende son los casos de las mujeres que viven en condiciones de precariedad habitacional.

Área diferenciada	Asentamiento irregular	Cantidad de casos
Lavalleja Norte - Nuevo París	19 de Abril Calle Catamarca Covilosca Coviocu Las cabañas Coviruta Huerta Artiguista Los muros Yugoeslavia	28

Área diferenciada	Asentamiento irregular	Cantidad de casos
Santa Catalina	San Martín Santa Catalina	27

Para este informe es preciso realizar un análisis pormenorizado en materia de tenencia de vivienda de los grupos vulnerables. Este estudio se llevó a cabo a partir de los datos obtenidos del censo de hogares del año 2011. Para determinar las condiciones de tenencia de la vivienda por hogar se les consultaba a los entrevistados el tipo de relación que tenían con la vivienda, es decir: si eran propietarios/as, integrantes de una cooperativa de vivienda, inquilinos/as o usufructuarios/as u ocupantes.



Es importante destacar que para el Censo existe una desagregación de la variable de propietarios y otra para la variable de los usufructuarios u ocupantes.

Los propietarios se pueden clasificar en:



- Propietarios de la vivienda y el terreno y la está pagando
- Propietarios de la vivienda y el terreno y ya la pagó
- Propietarios solamente de la vivienda y la está pagando
- Propietarios solamente de la vivienda y ya la pagó

Esta clasificación de la variable explica aspectos que se verán más adelante en el informe, como por ejemplo, por qué los "propietarios/as" son la forma más común de tenencia de vivienda y por qué en un asentamiento irregular se puede observar un alto porcentaje de propietarios/as.

Mientras que por otro lado, los hogares usufructuarios u ocupantes son los que no pagan por la vivienda, que la habitan y no son propietarios de la misma, éstos se clasifican en:

- Por relación de dependencia (trabajo): Se refiere al hogar que ocupa la vivienda como pago en especie por parte del empleador de algún miembro del hogar.
- Gratuito, otorgada por el Banco de Previsión Social (BPS): Hogar que ocupa una vivienda ubicada en los complejos habitacionales del BPS. Las viviendas de esos complejos son adjudicadas en calidad de usufructo a jubilados y pensionistas que han probado, entre otros requisitos, carecer de vivienda propia y de recursos suficientes para arrendarlas.
- Gratuito (se la prestaron): Son aquellos hogares para los que la vivienda fue cedida directamente por el propietario.
- Sin permiso del propietario: Son los hogares comúnmente llamados "intrusos"

Esta composición de la variable muestra por qué en todas las áreas diferenciadas de estudio existen usufructuarios u ocupantes. Dos ejemplos de estos casos son los padres que dan a sus hijos alguna vivienda para residir y las viviendas que se encuentran en estado de sucesión.

En este informe se observa a las mujeres que son madres en la adolescencia como uno de los grupos vulnerables a estudiar. Por ello, es preciso ahondar en el estudio de la forma de tenencia de la vivienda de este grupo de manera de tener una imagen lo más cercana posible a la realidad.

En esta línea de investigación, se observa que la forma de tenencia de "propietarias" es la que predomina frente a las demás, contando con 45,69% con respecto al total de casos de mujeres que son madres en la adolescencia, en segundo lugar se encuentran las usufructuarias u ocupantes con 25,82%, luego siguen las inquilinas con 18,78% y en último lugar siendo la forma de tenencia menos común, aparecen las integrantes de una cooperativa de vivienda con 2,16%. Además existe un 7,52% de hogares en donde no se relevó esta información.

Desde el punto de vista del análisis territorial por área diferenciada, se observa que los mayores porcentajes de propietarias se encuentran predominantemente en la periferia, siendo el área diferenciada de Cabaña Anaya la que posee el mayor, con 100%. El valor que le sigue asciende a 83,33% y se ubica en la zona de Carlomagno, mientras que en el otro extremo el mínimo sin ser cero, se encuentra en el área diferenciada de Santiago Vázquez, con 16,66%.

En segunda instancia se encuentran las usufructuarias u ocupantes, encontrando el mayor porcentaje de esta forma de tenencia en el área diferenciada de Punta Carretas con el 100,0%,



siendo éste un caso excepcional, ya que los valores siguientes corresponden al 50,0% ubicándose en las áreas diferenciadas de Punta Gorda, Barrio Nuevo Llamas y Barrio Gori. En contraposición, el menor valor sin ser cero, se encuentra en el área diferenciada de Barrio Sur - Parque Rodó - Palermo con 6,06%.

En lo que respecta a las inquilinas, el mayor porcentaje también representa el 100,0% y se encuentra en el área diferenciada de Prolongación Las Piedras, éste valor asimismo es singular ya que existe una gran brecha con los siguientes valores. Éstos corresponden al 55,55% y 54,28% en las áreas del Centro y Jacinto Vera - La Blanqueada respectivamente. El mínimo porcentaje es de 3,70% encontrándose en la zona de Santa Catalina.

Para finalizar, la tenencia menos común en este caso se trata de las integrantes de una cooperativa de vivienda. El mayor porcentaje asciende a 50,0% y se localiza en el área de Santiago Vázquez, el siguiente valor es del 8,33% y se encuentra en Carlomagno. Por otro lado, el mínimo valor es de 0,87% y se ubica en el área diferenciada de Paso Molino - La Teja - Belvedere.

En el mapa G09, se puede observar áreas diferenciadas en donde todas las categorías no suman cien, éstos son los casos donde la tenencia de vivienda no fue relevada en el Censo.

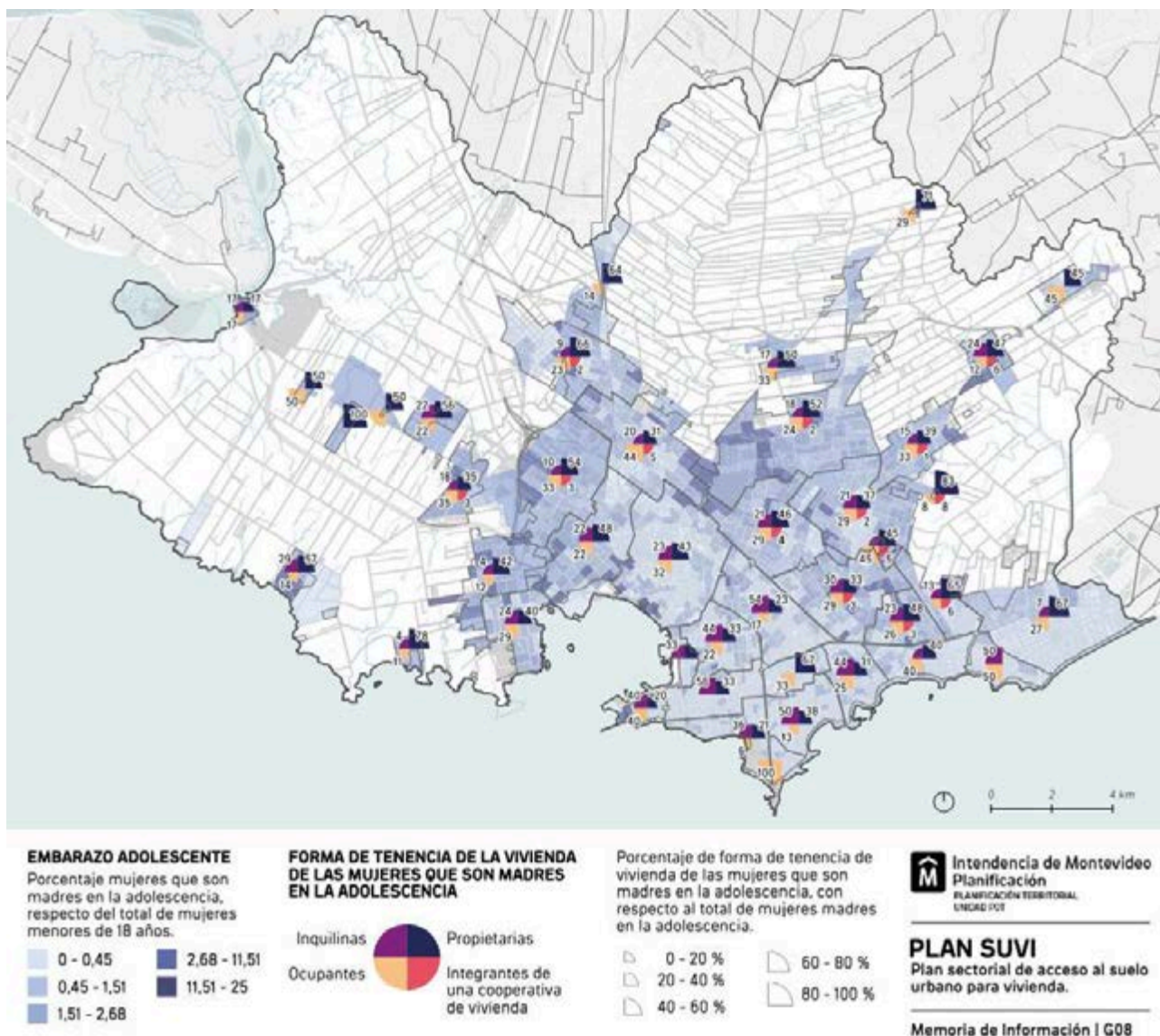
Del análisis descrito anteriormente, se observa que las zonas donde los casos de mujeres madres en la adolescencia son mayores es en la periferia, principalmente en los alrededores de los asentamientos irregulares. En estas áreas diferenciadas predominan las propietarias y las usufructuarias u ocupantes.

En particular, en el área diferenciada de Lavalleja Norte - Nuevo París en los asentamientos irregulares donde se constató la mayor cantidad de casos de embarazos adolescentes (19 de Abril, Calle Catamarca, Covilosca, Coviocu, Las cabañas, Coviruta, Huerta Artiguista, Los muros, Yugoslavia) existen un total de 78,57% de propietarias y 21,4% de usufructuarias u ocupantes.

En el área diferenciada de Santa Catalina, específicamente en los asentamientos irregulares donde existen casos de embarazos adolescentes (San Martín y Santa Catalina), hay un total de 77,77% de propietarias, 11,11% de usufructuarias u ocupantes, 7,40% de hogares no relevados y por último 3,70% de inquilinas.

En cuanto a la distribución según los tipos de hogares para el año 2020, el tipo biparental (hogar constituido por una pareja con hijos/as), continúa siendo el más predominante. Cabe destacar que la proporción de hogares monoparentales femeninos es de 11,4% mientras que los hogares monoparentales masculinos se sitúan en 2,2% del total. (Estadísticas de género 2020, Ministerio de Desarrollo Social, Instituto Nacional de las mujeres).





En este análisis se considera a los hogares monoparentales, a aquellos hogares que tienen una jefatura femenina, sin pareja conviviente en el mismo hogar y con hijos menores de 18 años a cargo. En el ámbito del Plan, este tipo de hogares representa el 6,28% respecto del total de hogares.

Este tipo de hogares está conformado por la mujer jefa de hogar y 2,32 hijos en promedio. El total de los hijos menores de edad que viven en este tipo de hogares dentro del ámbito del Plan SUVI asciende a 61.400.

Las áreas diferenciadas con mayor promedio de hijos menores de edad por hogar monoparental con jefatura femenina son las de Cerro Norte - La Paloma - Casabó y Santa Catalina, con 3,24 y 3,13 hijos en promedio respectivamente. Mientras que las áreas diferenciadas con menor cantidad de hijos son las de Parque Batlle y Barrio Sur - Parque Rodó - Palermo con 1,17 y 1,33 hijos promedio respectivamente.

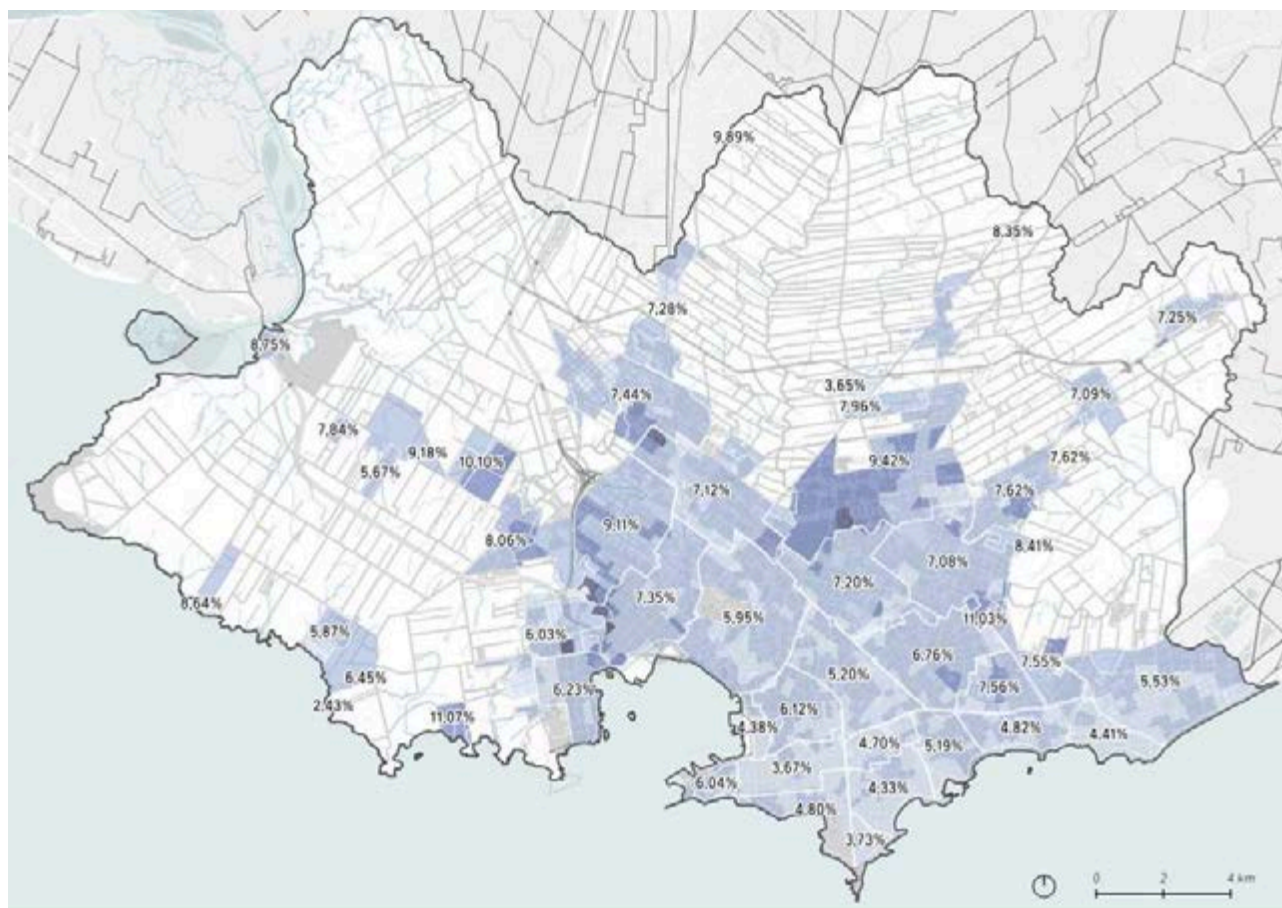


Los segmentos censales con mayor cantidad de hijos promedio están ubicados en las áreas de Cerro Norte - La Paloma - Casabó y Paso Molino - La Teja - Belvedere con 5,75 y 5,35 hijos en promedio respectivamente. Mientras que los segmentos con menor cantidad de hijos se ubican en el área diferenciada del Centro con 0,5 hijos en promedio.

A simple vista, el mapa G07 muestra los valores más bajos en la zona central y la costa y a medida que se atraviesa la zona intermedia del territorio el porcentaje de los hogares monoparentales se hace cada vez mayor.

En cuanto a la distribución territorial por segmento censal, se observa que las mayores concentraciones de este tipo de hogares se dan en las zonas de Cerro Norte - Casabó, Lavalleja Norte - Nuevo París, Sayago - Peñarol y Casavalle - Piedras Blancas - Manga, con entre 15,0% y 19,0%.

Desde el punto de vista del promedio por área diferenciada, encabezan la lista con los promedios más altos, las áreas de Santa Catalina, Sur de Maroñas y Los Bulevares con 11,07%, 11,03% y 10,10% respectivamente. Mientras que, las áreas diferenciadas ubicadas en las zonas central, costera e intermedia son las que tienen el menor promedio de hogares monoparentales con jefatura femenina. El Centro y Punta Carretas poseen de los menores porcentajes, oscilando alrededor del 3,70%.



**HOGARES MONOPARENTALES**

Porcentaje de hogares monoparentales con jefatura femenina, sin pareja conviviente en el hogar y con hijos menores a cargo respecto del total de hogares por segmento censal, y promedio por área diferenciada.

- 0 - 5 %
- 5 - 10 %
- 10 - 15 %
- 15 - 20 %

Intendencia de Montevideo  
Planificación  
PLANIFICACIÓN TERRITORIAL  
ENCARGO IOT

**PLAN SUVI**  
Plan sectorial de acceso al suelo urbano para vivienda.

Memoria de Información I G09

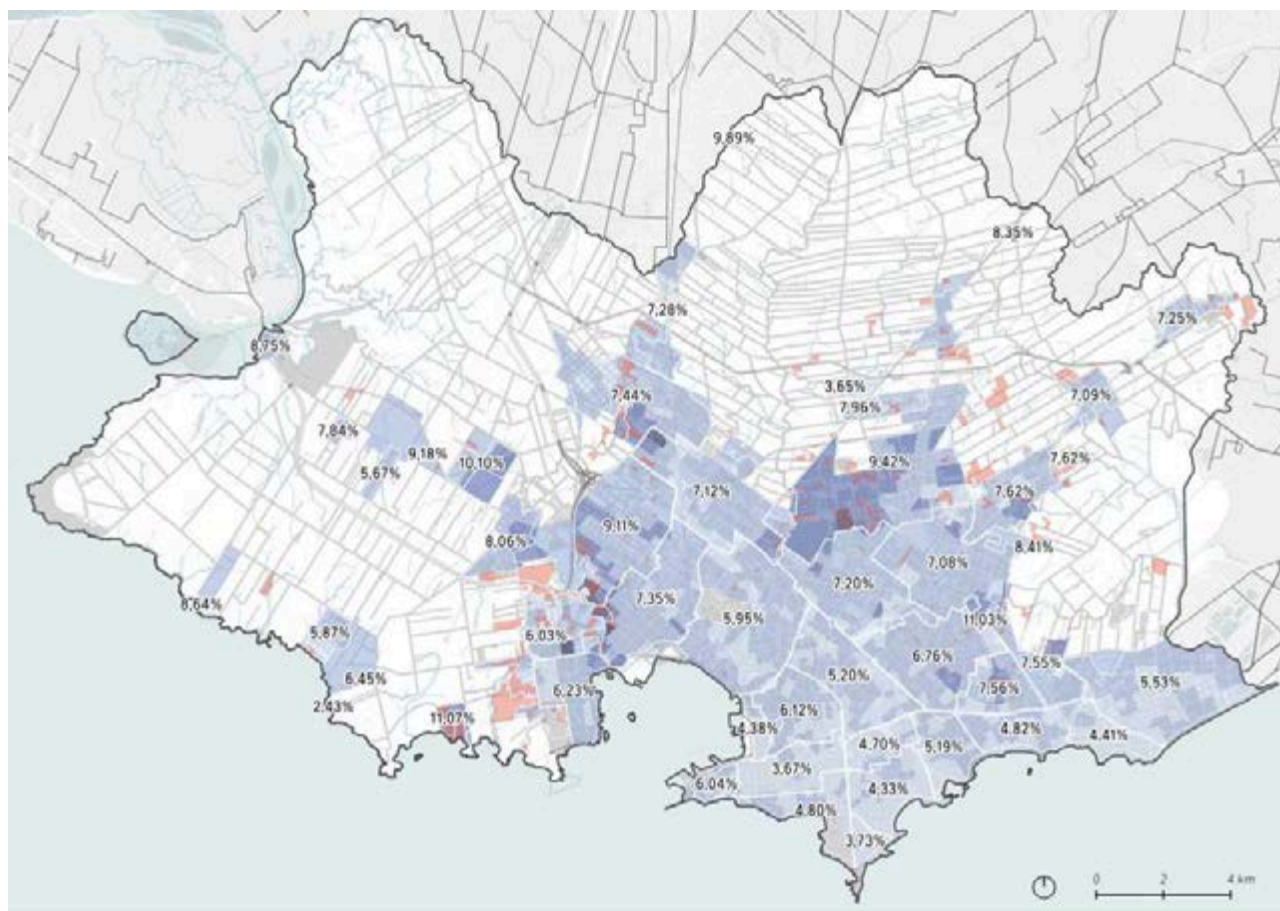
De forma de obtener más información territorial acerca de los hogares monoparentales con jefatura femenina e hijos menores a cargo, se superponen los mismos con la georreferenciación de los asentamientos irregulares. De dicho análisis, se desprende que en las zonas donde el porcentaje de este tipo de hogares es mayor, también se da la concentración de asentamientos irregulares. Es decir, que la gran mayoría de estos hogares se encuentra en condiciones de precariedad respecto del acceso al suelo para vivienda.

Se destacan varios segmentos censales en donde el porcentaje de hogares monoparentales es alto y además existe un asentamiento irregular. A continuación se identifican los asentamientos irregulares con mayor presencia de este tipo de hogares.

Área diferenciada	Asentamiento irregular	% hogares monoparentales
Paso Molino - La Teja - Belvedere	- La cachimba del pojo - La cachimba nueva	19,75%



Área diferenciada	Asentamiento irregular		% hogares monoparentales
Casavalle - Piedras Blancas - Manga	- Juan Acosta - La Aldea	- Simón del Pino	16,29%
Lavalleja Norte - Nuevo París	- Cantera del zorro - Ombúes nuevo	- Tres ombúes - Victoria nuevo	15,69%



#### HOGARES MONOPARENTALES

Porcentaje de hogares monoparentales con jefatura femenina, sin pareja conviviente en el hogar y con hijos menores a cargo respecto del total de hogares por segmento censal, y promedio por área diferenciada.



#### ASENTAMIENTOS IRREGULARES

Localización de los asentamientos irregulares en Montevideo.

■ Asentamientos irregulares



Intendencia de Montevideo  
Planificación  
PLANIFICACIÓN TERRITORIAL  
UNIDAD POT

#### PLAN SUVI

Plan sectorial de acceso al suelo urbano para vivienda.

Memoria de Información I G10

Se realizó un análisis pormenorizado de la forma de tenencia de los hogares monoparentales con jefatura femenina con base en los datos obtenidos del Censo 2011.

El total de hogares monoparentales con jefatura femenina asciende a 28.987 dentro del ámbito del Plan SUVI, de ese total el mayor porcentaje corresponde a propietarias alcanzando el 44,06%, 30,90% son inquilinas o arrendatarias, 21,33% ocupan la vivienda y 3,61% son integrantes de una cooperativa de vivienda.

Las propietarias son la mayoría en todas las áreas diferenciadas del ámbito de estudio,

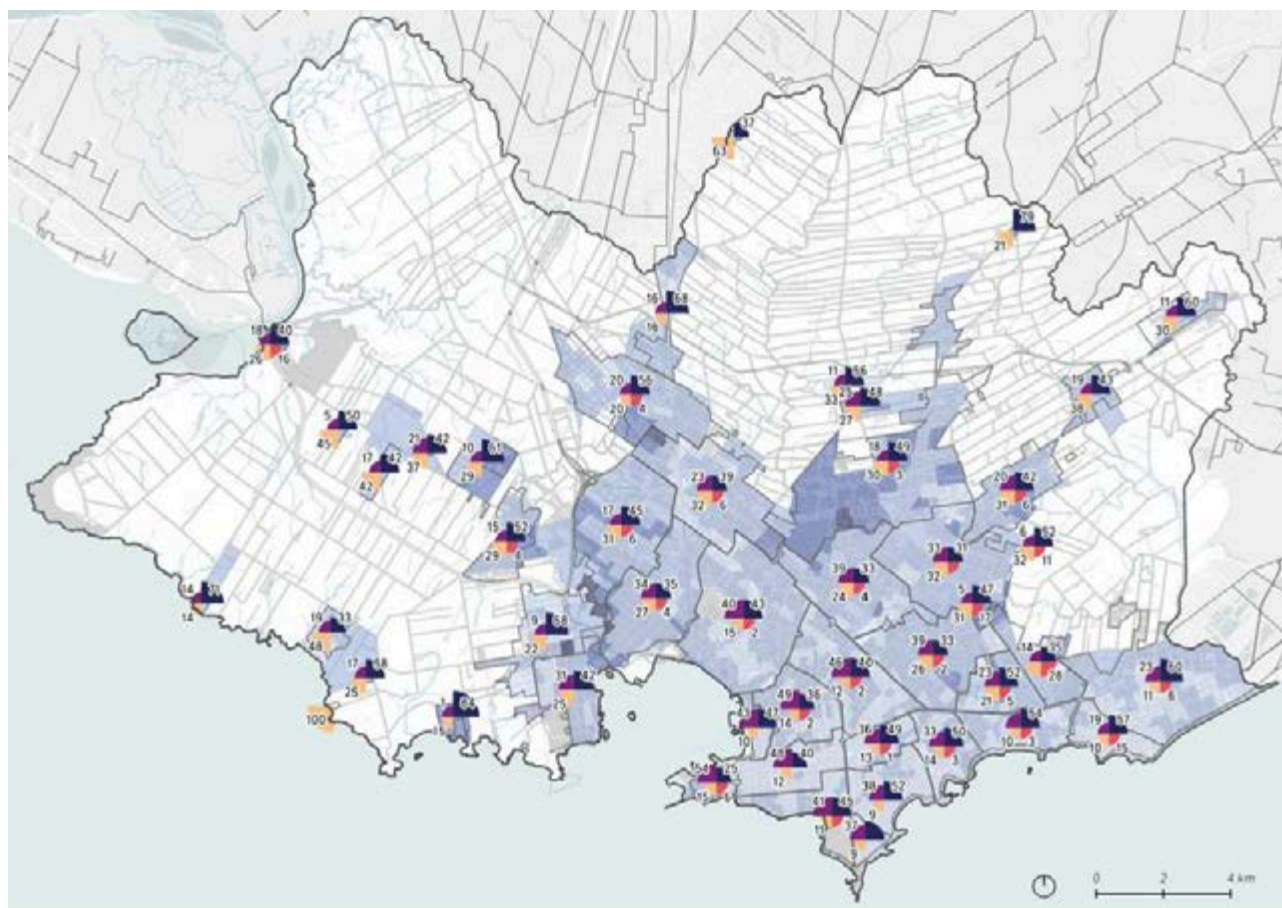


encontrándose el porcentaje mayor en el área diferenciada de Santa Catalina alcanzando el 84,34%. En el otro extremo se encuentra el porcentaje mínimo de propietarias en la Ciudad Vieja con 25,38%. Oscilando entre el 30% y 50% se encuentran las áreas diferenciadas ubicadas en la zona costera, central e intermedia.

Con respecto a las inquilinas o arrendatarias, el mayor porcentaje de tenencia de este modo se encuentra en el área diferenciada de la Ciudad Vieja con 53,87%, mientras que el mínimo es 0% encontrándose en áreas diferenciadas como Toledo Chico, Prolongación las Piedras o Los Cilindros. Las áreas diferenciadas de la costa, centro y zona intermedia presentan valores que oscilan entre 48% y 32%, mientras que las áreas diferenciadas ubicadas en suelo urbano no consolidado y suelo suburbano habitacional el porcentaje disminuye hasta valores que oscilan entre el 5% y 18%.

Las ocupantes ocupan el tercer lugar en la forma de tenencia, encontrando el mayor porcentaje en el área diferenciada Los Cilindros con 100% y el menor en las áreas diferenciadas de la costa como Pocitos, Punta Carretas o Punta Gorda con 9%.

La tenencia de vivienda como integrantes de una cooperativa es la que cuenta con menor porcentaje frente a las otras tres formas de tenencia. El porcentaje mayor se encuentra en el área diferenciada Malvin Norte Las Canteras con 28,39%, en concordancia con el alto número de cooperativas de viviendas existentes en esa zona.



**HOGARES MONOPARENTALES**  
Porcentaje de hogares monoparentales con jefatura femenina y con hijos menores a cargo.



**FORMA DE TENENCIA DE LA VIVIENDA DE LOS HOGARES MONOPARENTALES**  
Forma de tenencia de la vivienda de los hogares monoparentales con jefatura femenina.



Porcentaje de forma de tenencia de vivienda de los hogares monoparentales con jefatura femenina con respecto del total de hogares monoparentales con jefatura femenina por área diferenciada.



**Intendencia de Montevideo**  
Planificación  
PLANIFICACIÓN TERRITORIAL  
UNIDAD POT

**PLAN SUVI**  
Plan sectorial de acceso al suelo urbano para vivienda.

Memoria de Información | G11

## 2.4.2. Personas Mayores

El progresivo envejecimiento de las sociedades ya ha caracterizado a varias poblaciones del mundo, pero en la actualidad toma relevancia en América Latina y el Caribe el envejecimiento de la vejez, siendo Uruguay uno de los países pioneros de este fenómeno en la región.

Nuestro país presenta algunas peculiaridades en el contexto latinoamericano que alertan sobre la necesidad de profundizar el análisis y conocimiento de este sector de la población. La transición de envejecimiento en Uruguay es muy temprana, entre los años 1950 y 1960 se expone a este proceso principalmente por el descenso de la fecundidad y la mortalidad, diferenciándose entre otros países de la región. (personas mayores en Uruguay, un estudio multidimensional, Enero 2022).

Como se mencionó anteriormente y de acuerdo a los datos obtenidos en los Censos (1996, 2011), una de las características de la población de Montevideo es su conformación en su mayoría por adultos mayores. De hecho, el 15,98% del total de personas que habitan en el ámbito del Plan son



personas mayores de 65 años de edad, y en particular el 10,25% corresponde a mujeres.

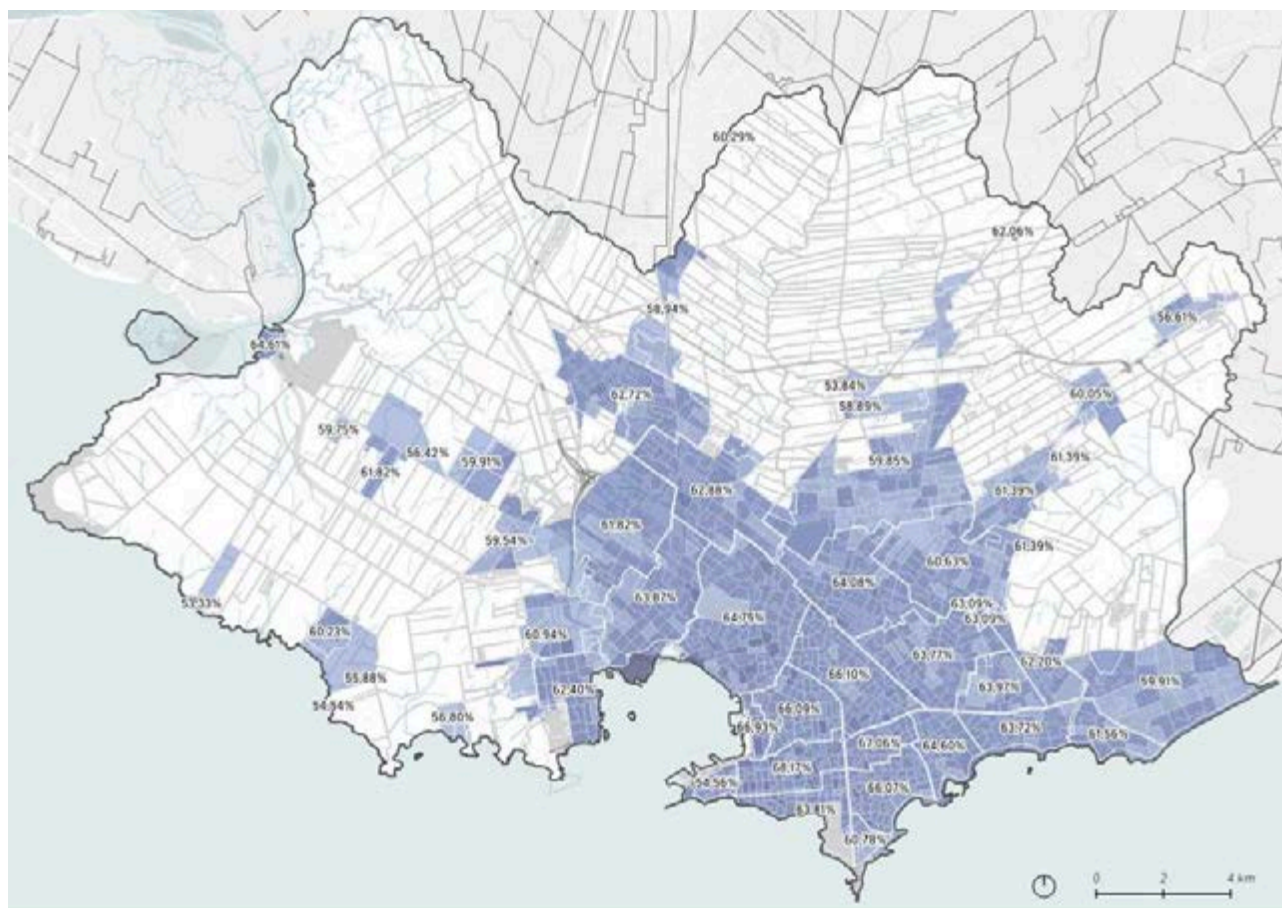
El análisis realizado observa un proceso de feminización del envejecimiento, ya que visto en el mapa G14 todas las áreas diferenciadas cuentan con un porcentaje promedio mayor al 50% de mujeres mayores de 65 años. Este proceso implica una sobrecarga creciente en el cuidado de las personas mayores, en general asumida por las mujeres.

De acuerdo a los datos obtenidos, el porcentaje más alto de las personas mayores se ubican en las áreas urbanizadas, siendo las mujeres las que se ubican en las zonas costeras, centrales e intermedias, mientras que la mayor cantidad de hombres mayores de 65 años lo hacen en las zonas periféricas.

Enfatizando lo mencionado anteriormente, el porcentaje promedio mínimo de mujeres mayores de 65 años por área diferenciada se encuentra en La Colorada con 53,33% (suelo suburbano habitacional), mientras que el máximo porcentaje promedio se encuentra en el área diferenciada del Centro con 68,17% (suelo urbano consolidado central).

Las áreas diferenciadas de la zona central, costera e intermedia tienen los porcentajes promedios más elevados en relación al resto del territorio, con valores por encima del 60%. Existen dos casos particulares que son Carrasco y Ciudad Vieja, donde el porcentaje promedio de mujeres mayores 65 años desciende a 59,91% y 54,56% respectivamente, valores mucho menores que las zonas vecinas.





### MUJERES MAYORES A 65 AÑOS

Porcentaje de mujeres mayores a 65 años sobre el total de la población mayor a 65 años por segmento censal.

20 - 30 %	60 - 70 %
30 - 40 %	70 - 80 %
40 - 50 %	80 - 90 %
50 - 60 %	90 - 100 %

Intendencia de Montevideo  
Planificación  
PLANIFICACIÓN TERRITORIAL  
ENERGÍA POT.

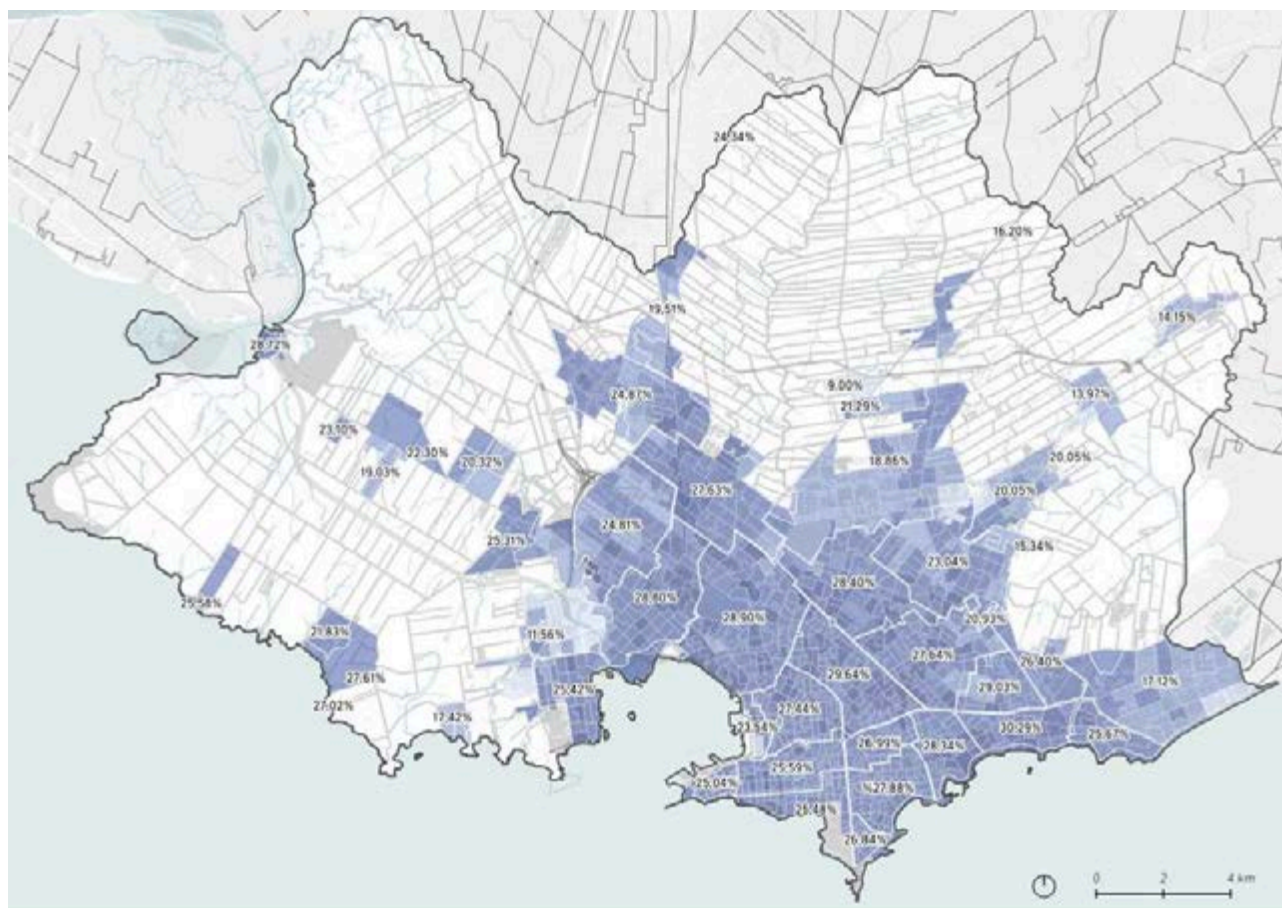
**PLAN SUVI**  
Plan sectorial de acceso al suelo urbano para vivienda.

Memoria de Información I G12

Como se menciona en la publicación (personas mayores en Uruguay, un estudio multidimensional, Enero 2022), el ingreso de las personas en esta etapa de la vida proviene principalmente de las jubilaciones y las pensiones. Distinguiendo por sexo, son las mujeres las que presentan una mayor proporción de ingreso exclusivamente por jubilaciones y/o pensiones (89,4% en las mujeres y el 77,2% en los hombres). Esto se explica por un lado porque las mujeres acceden a la inmensa mayoría de las pensiones de sobrevivencia, y por otro, porque éstas presentan una menor tasa de actividad que los hombres a partir de los 65 años.

Con base en la información del Censo 2011 se observa que, como fue mencionado anteriormente las áreas diferenciadas de la costa son las que tienen mayores porcentajes promedio. Encontrando el máximo en Malvín con 17,30%, Pocitos con 16,55% y Punta Carretas con 16,19%. En el otro extremo, con los menores porcentajes promedio, se encuentran La Abeja con 3,99%, Cerro Norte - La Paloma - Casabo con 4,33% y Toledo Chico con 4,58%.





**JUBILADAS O PENSIONISTAS**

Porcentaje de mujeres jubiladas o pensionistas respecto del total de las mujeres mayores de 15 años, por segmento censal y promedio por área diferenciada.

- 0 - 10 %
- 10 - 20 %
- 20 - 30 %
- 30 - 40 %
- 40 - 50 %
- 50 - 60 %

Intendencia de Montevideo  
Planificación  
PLANIFICACIÓN TERRITORIAL  
ENCUESTA POF

**PLAN SUVI**  
Plan sectorial de acceso al suelo urbano para vivienda.

Memoria de Información | G13

En nuestro país la vivienda tiene para las personas una valoración social y cultural significativa, configura uno de los recursos fundamentales en el portafolio de activos de los hogares y además concede una importancia simbólica y afectiva fundamental. Conformar una importancia central en las posibilidades de mejorar las condiciones de vida (o al menos de evitar su deterioro) y de acceder a determinados niveles de bienestar.

Constituye el ambiente físico por excelencia en el que transcurre una parte sustantiva de la vida cotidiana, en especial en la vejez, cuando es esperable un retraimiento de distintos ámbitos públicos de sociabilidad. En este sentido, las características de la vivienda reflejan -y al mismo tiempo inciden directamente en- la vida de las personas en aspectos tan diversos como las condiciones sanitarias, de sociabilidad primaria, de descanso o acceso a la privacidad.

A continuación se muestran aspectos sobre la vivienda, en el entendido de la importancia que tiene la misma para la seguridad de los individuos, y en especial de nuestra población objetivo (personas de 65 y más).



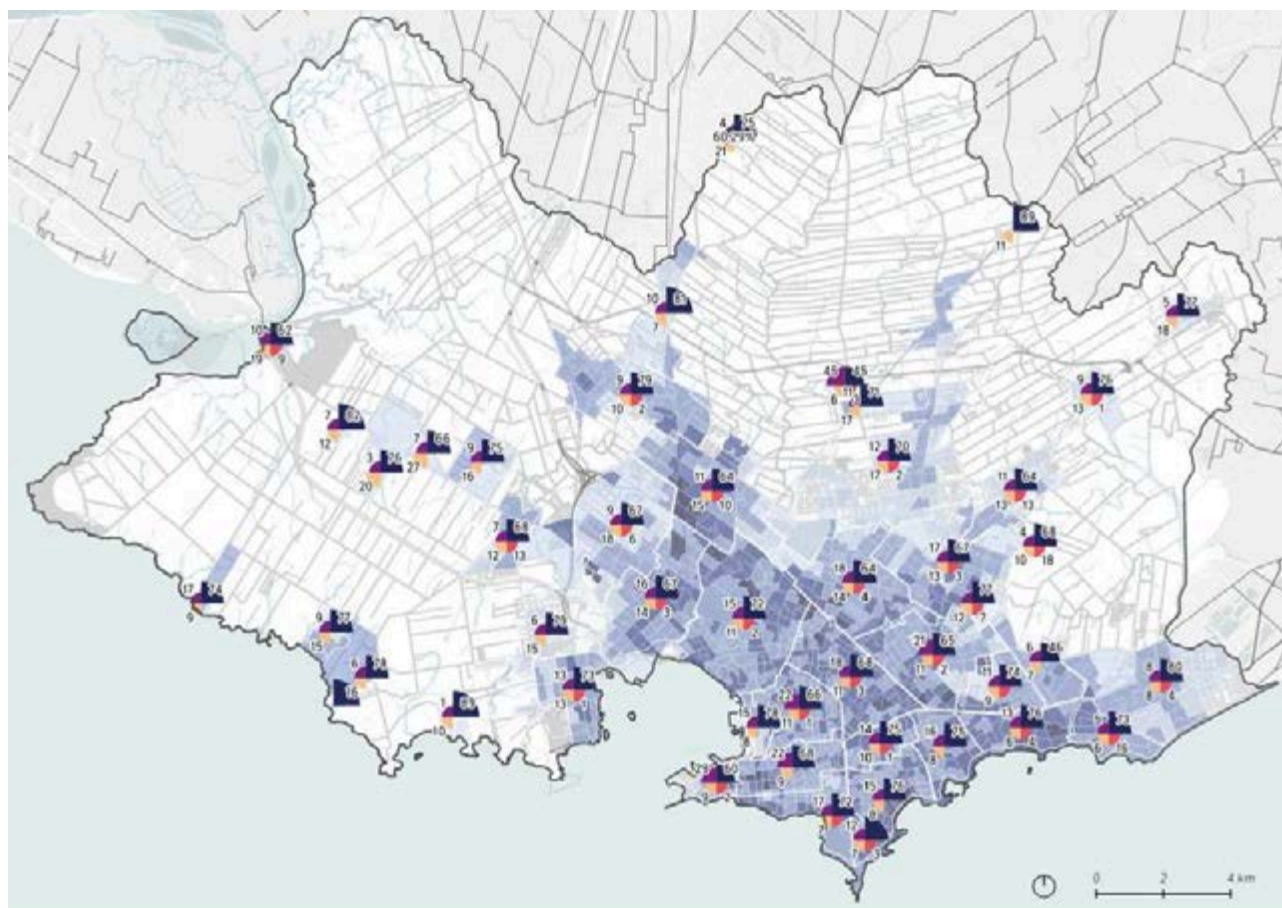
En cuanto a la tenencia de las viviendas de este grupo de personas con base en información recabada del Censo 2011. Se obtiene que los propietarios son los más comunes de todas las formas de tenencia con 69,99%, le siguen los inquilinos con 15,24%, en tercer lugar se encuentran los usufructuantes u ocupantes con 11,04%, y por último lugar están los integrantes de una cooperativa de vivienda con 3,71%.

Analizando esta información desde el punto de vista territorial por área diferenciada se observa que el área diferenciada con mayor porcentaje de propietarios es Los Cilindros con 100%, mientras que por otro lado, el mínimo porcentaje se encuentra en La Abeja con 45,16%. Ambas áreas están ubicadas en suelo suburbano habitacional.

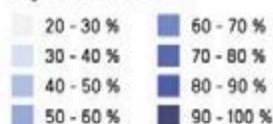
El mayor porcentaje de inquilinos se encuentran en el área diferenciada de La Abeja con 45,16%, mientras que el mínimo porcentaje promedio (sin ser cero) se localiza en el área diferenciada de Santa Catalina con 1,02%.

Los usufructuantes u ocupantes se localizan en el área diferenciada de Barrio Nuevo Llamas con 27,27%, mientras que el área con menor porcentaje de ocupantes es la de Punta Gorda con 5,53%.

En último lugar, el mayor porcentaje de integrantes de una cooperativa de vivienda se encuentra en Malvín Norte Las Canteras con 41,06%, mientras que en el Centro se encuentran los menores valores promedio con 0,27%.



**MUJERES MAYORES A 65 AÑOS**  
Porcentaje de mujeres mayores a 65 años sobre el total de la población mayor a 65 años por segmento censal.



**FORMA DE TENENCIA DE LA VIVIENDA DE LAS PERSONAS MAYORES**  
Forma de tenencia de vivienda de personas jubiladas y mayores de 65 años.



Porcentaje de forma de tenencia de vivienda de los hogares monoparentales con jefatura femenina con respecto del total de hogares monoparentales con jefatura femenina por área diferenciada.



**Intendencia de Montevideo**  
Planificación  
PLANIFICACIÓN TERRITORIAL  
UNIDAD POT

**PLAN SUVI**  
Plan sectorial de acceso al suelo urbano para vivienda.

Memoria de Información I G16

### 2.4.3. Personas en situación de discapacidad

Dentro de los grupos identificados con vulnerabilidades en este informe, se encuentran las personas en situación de discapacidad. Para analizar este indicador se tomó como base el censo del 2011, donde existen cuatro variables en donde se estudian las discapacidades de tipo visual, auditiva, motriz y para entender o aprender. En este caso particular se tuvo en cuenta a las personas que tenían mucha dificultad o que directamente no podían realizar la actividad. Para calcular el promedio de personas con discapacidad por segmento censal, se sumaron todas las variables sin discriminar el tipo de discapacidad de las personas (ver anexo metodológico).

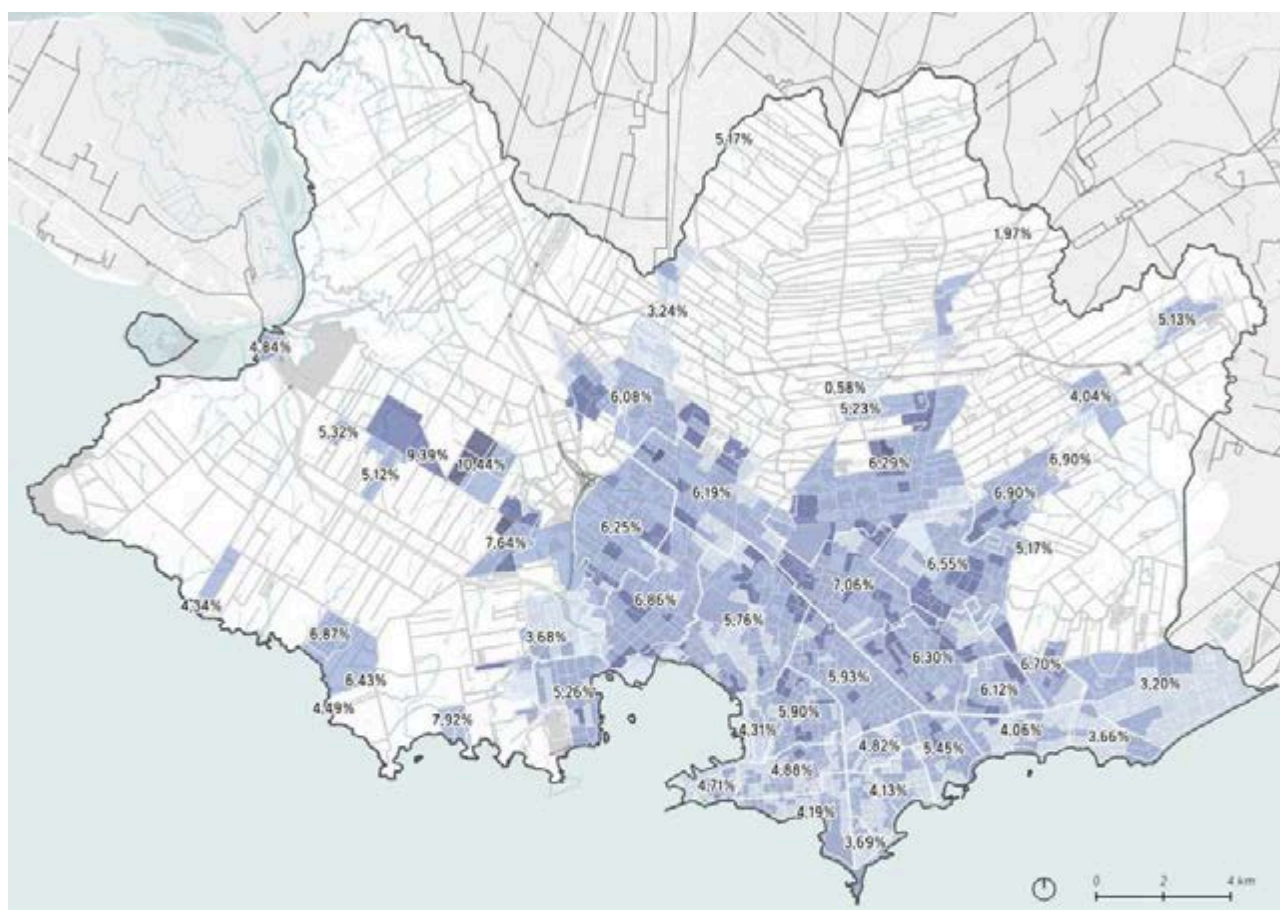
Las personas con discapacidad suelen enfrentar varias barreras para el ejercicio pleno de sus derechos humanos y libertades fundamentales en la sociedad, la cultura, la política, las familias. A su vez, la exclusión social de las personas con discapacidad encuentra diferentes expresiones cuando se tiene en cuenta el género, la clase, la ascendencia étnico-racial y el curso de vida.



(informe segunda encuesta de prevalencia sobre violencia basada en género y generaciones 2019).

El total de personas con discapacidad asciende a 68.026 personas, representando el 5,55% de la población del ámbito de estudio. Del presente análisis surge que los mayores valores promedio de discapacidad se encuentran predominantemente en la periferia del ámbito de estudio, más precisamente en las áreas diferenciadas ubicadas en la zona oeste del territorio. Entre tanto, los valores promedio más bajos se localizan en la zona de la costa y la zona central, oscilando entre 3,20% y 4,80%.

Los Bulevares y Barrio Nuevo Llamas son las áreas diferenciadas con mayor promedio de personas con discapacidad respecto del total de la población residente, con 10,44% y 9,39% respectivamente. Mientras que en el otro extremo el área diferenciada con menor valor promedio es Carrasco con 3,20%.



#### DISCAPACIDAD

Porcentaje de personas con alguna discapacidad de tipo visual, auditiva, motriz, o para aprender o entender, respecto del total de la población por segmento censal.



\*Se estudió solo a personas con mucha dificultad o que no pueden realizar la actividad.



Intendencia de Montevideo  
Planificación  
PLANIFICACIÓN TERRITORIAL  
UNIDAD POT

#### PLAN SUVI

Plan sectorial de acceso al suelo urbano para vivienda.

Memoria de Información | G17

En este último grupo analizado, se mantiene la tendencia de que los propietarios son la forma más común de tenencia de la vivienda donde habitan personas con discapacidad. Siendo los propietarios



el 8,48% sobre el total de viviendas, le siguen los ocupantes con el 2,38%, luego los inquilinos o arrendatarios con 2,37% y por último los integrantes de una cooperativa de vivienda con el 0,5%.

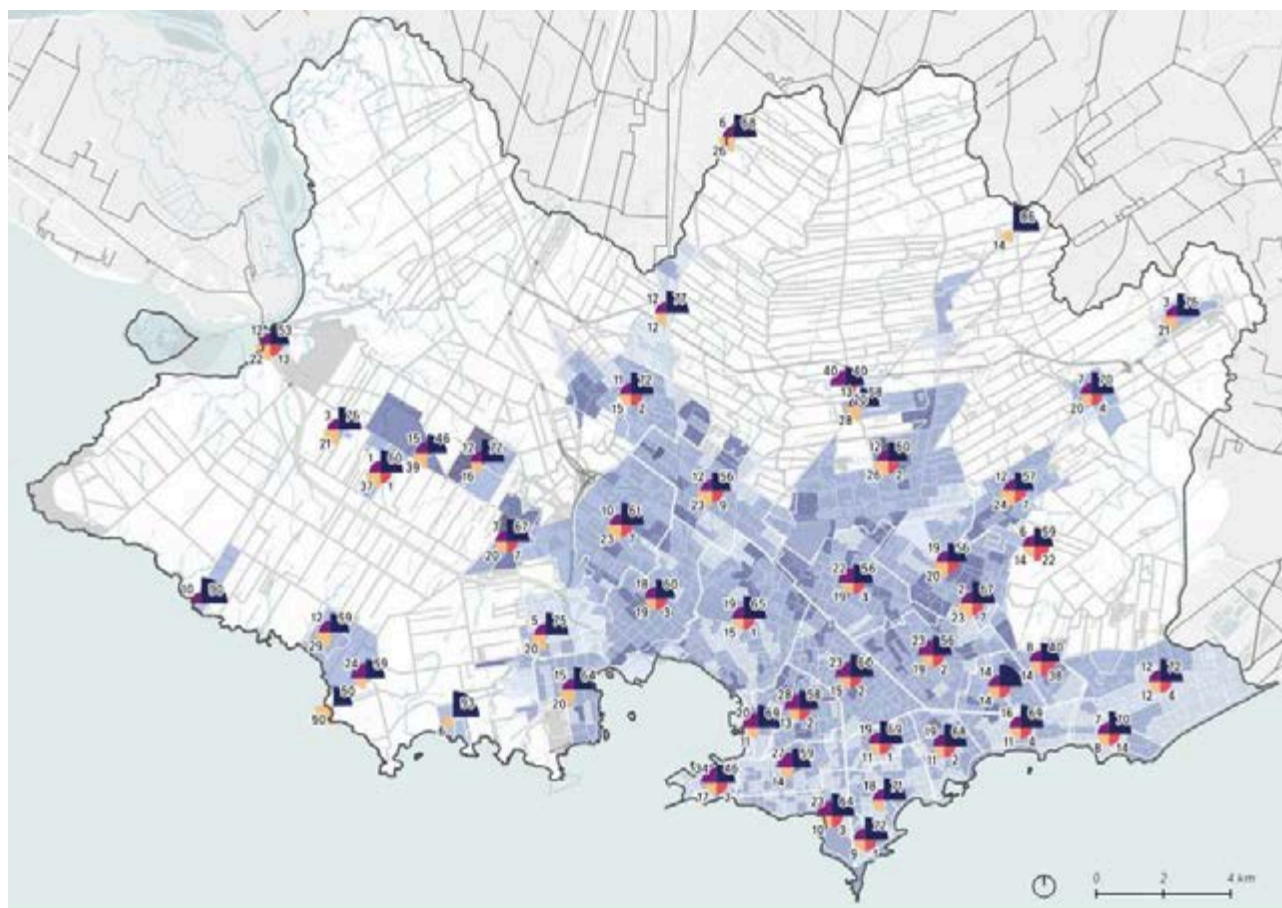
Dentro del ámbito de estudio, el promedio máximo de propietarios por área diferenciada se encuentra en Santa Catalina con el 93,17%, mientras que en el otro extremo el menor porcentaje promedio de propietarios se encuentra en el área diferenciada de Malvín Norte Las Canteras, con 39,91%.

La segunda forma de tenencia más común para este grupo estudiado son los ocupantes, con un máximo de 50,0% en el área diferenciada Los Cilindros y un mínimo de 5,97% en Santa Catalina.

Luego le siguen los arrendatarios o inquilinos con el mayor porcentaje promedio de 40,00% en La Abeja, y el mínimo de 0,44% en Santa Catalina.

En último lugar, con menor peso relativo dentro de las formas de tenencia se encuentran los integrantes de cooperativas de vivienda, con un máximo de 38,07% en Malvín Norte Las Canteras y un mínimo de 0,10% en Cerro Norte - La Paloma - Casabo (sin tener en cuenta las áreas diferenciadas en las que hay 0%).

Siendo el área diferenciada de Los Bulevares la que posee el mayor porcentaje promedio de personas con discapacidad frente al total de personas, se estudia la forma de tenencia de estas viviendas, contando con 71,66% de propietarios, 15,99% de ocupantes, 12,34% de inquilinos y 0% de cooperativas.



**DISCAPACIDAD**

Porcentaje de personas con alguna discapacidad de tipo visual, auditiva, motriz, o para aprender o entender, respecto del total de la población por segmento censal.



**FORMA DE TENENCIA DE LAS VIVIENDAS DONDE VIVEN PERSONAS CON DISCAPACIDAD**

Forma de tenencia de la vivienda donde viven personas con discapacidad.



Porcentaje de forma de tenencia de vivienda de los hogares donde viven personas con discapacidad por área diferenciada.



Intendencia de Montevideo  
Planificación  
PLANIFICACIÓN TERRITORIAL  
UNIDAD POT

**PLAN SUVI**  
Plan sectorial de acceso al suelo urbano para vivienda.

Memoria de Información | G18

## 2.4.4. Conclusiones

Existe una interacción significativa entre la inseguridad habitacional y la vulnerabilidad de ciertos grupos demográficos. En particular, las mujeres, los adultos mayores y las personas con discapacidad enfrentan desafíos adicionales para acceder a una vivienda segura y adecuada.

Las desigualdades de género juegan un papel crucial en esta dinámica, ya que las mujeres, especialmente aquellas que encabezan hogares monoparentales o que son madres jóvenes, tienden a estar en una posición desventajosa en términos de acceso a la vivienda debido a las disparidades en el trabajo no remunerado y las oportunidades educativas y laborales.

Por otro lado, el envejecimiento de la población, particularmente notable en Uruguay, plantea desafíos adicionales, con una feminización del envejecimiento que pone a las mujeres mayores en una situación particularmente vulnerable, especialmente en términos de cuidado y acceso a la vivienda.



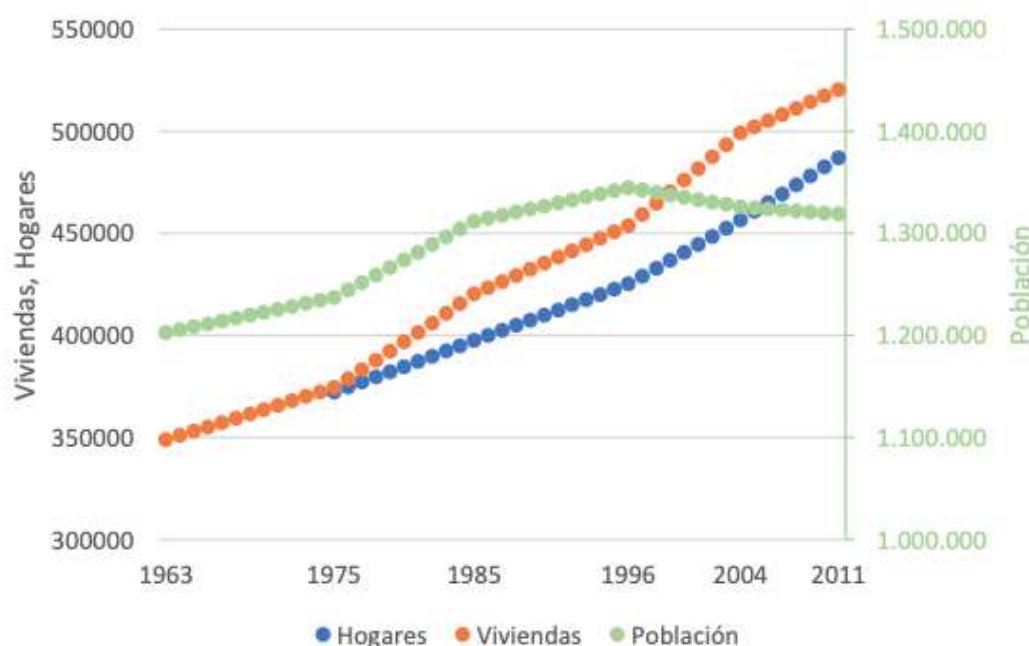


Además, las personas con discapacidad también enfrentan barreras significativas para acceder a una vivienda segura y adecuada, con una distribución desigual de estas barreras en diferentes áreas geográficas, lo que destaca la importancia de abordar las necesidades específicas de este grupo.

En general, garantizar la seguridad en la tenencia de la vivienda es crucial para abordar las vulnerabilidades sociales y promover la inclusión y el bienestar de todos los miembros de la sociedad. Esto requiere políticas y medidas que aborden tanto las disparidades estructurales como las necesidades individuales de estos grupos vulnerables, así como un enfoque territorializado que reconozca las diferencias en la distribución geográfica de estas vulnerabilidades.

## 2.5. Vivienda, suelo y mercado: Proyecciones

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.



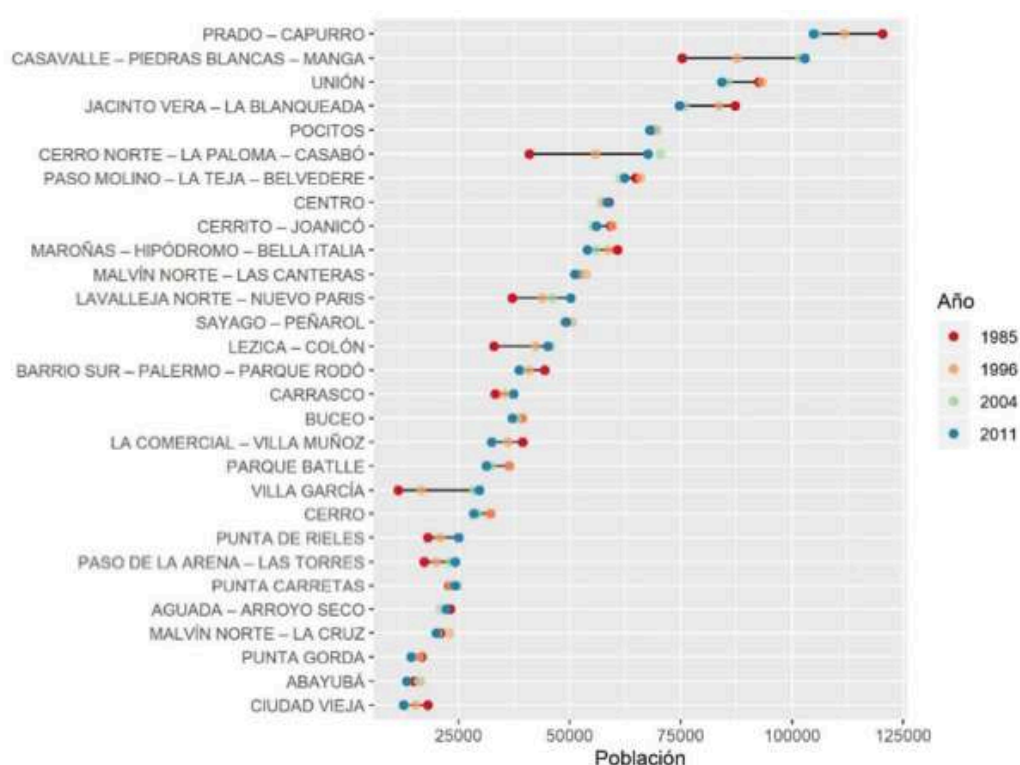
En la capital, la cantidad de hogares tuvo un aumento de 31% (115.000 hogares) desde 1975, mientras que la población aumentó 7% (82.000 personas) en el mismo período. Este crecimiento de población se compone de un primer período de ascenso y uno posterior de caída, y desde 1996 se registra un proceso 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).

## 2.6. Variación en la cantidad de hogares y viviendas en los últimos años

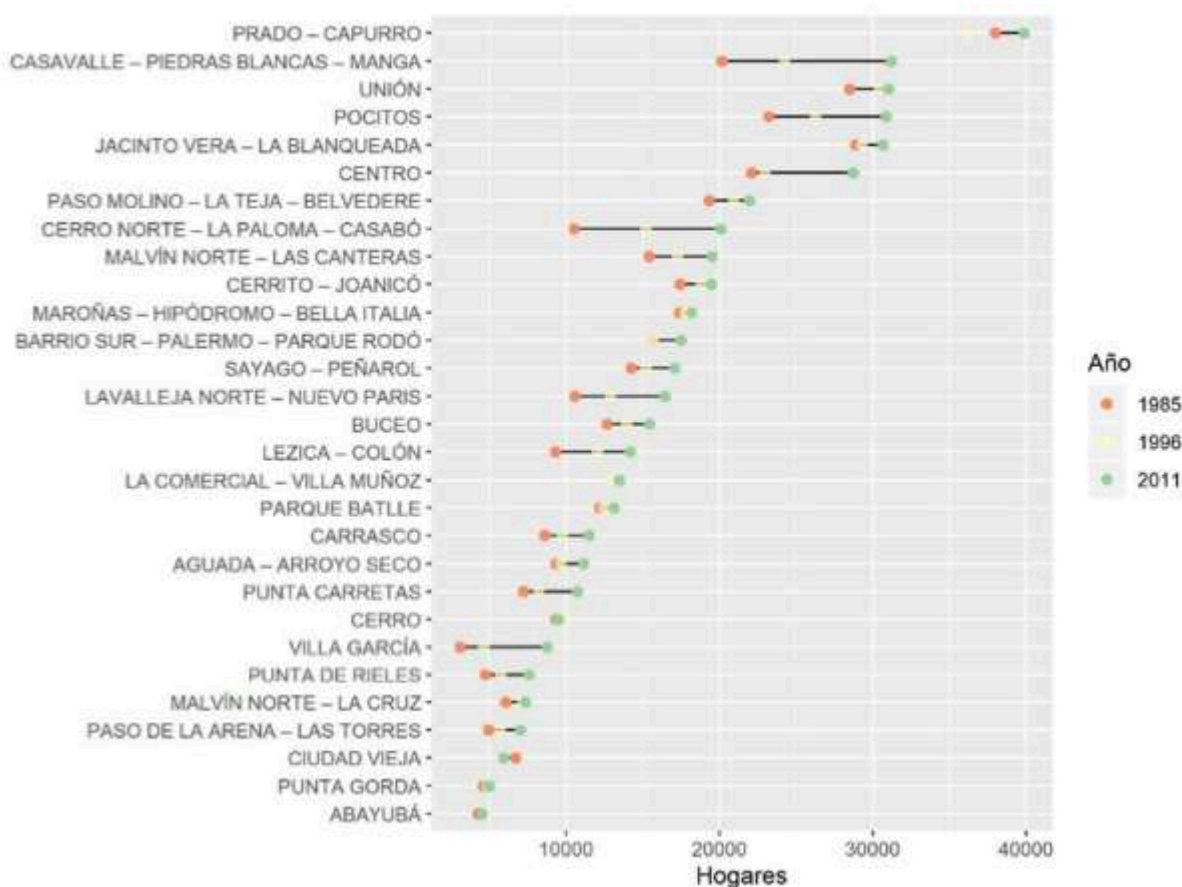
Como es sabido, la distribución del crecimiento poblacional no es homogénea y depende de múltiples factores. En una ciudad, a los factores propiamente demográficos se agregan los cambios derivados de la movilidad residencial internos y la migración y emigración desde y hacia otras ciudades, asociados 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.<sup>10</sup>



Puede apreciarse que en algunas áreas diferenciadas (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.

<sup>10</sup> 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.

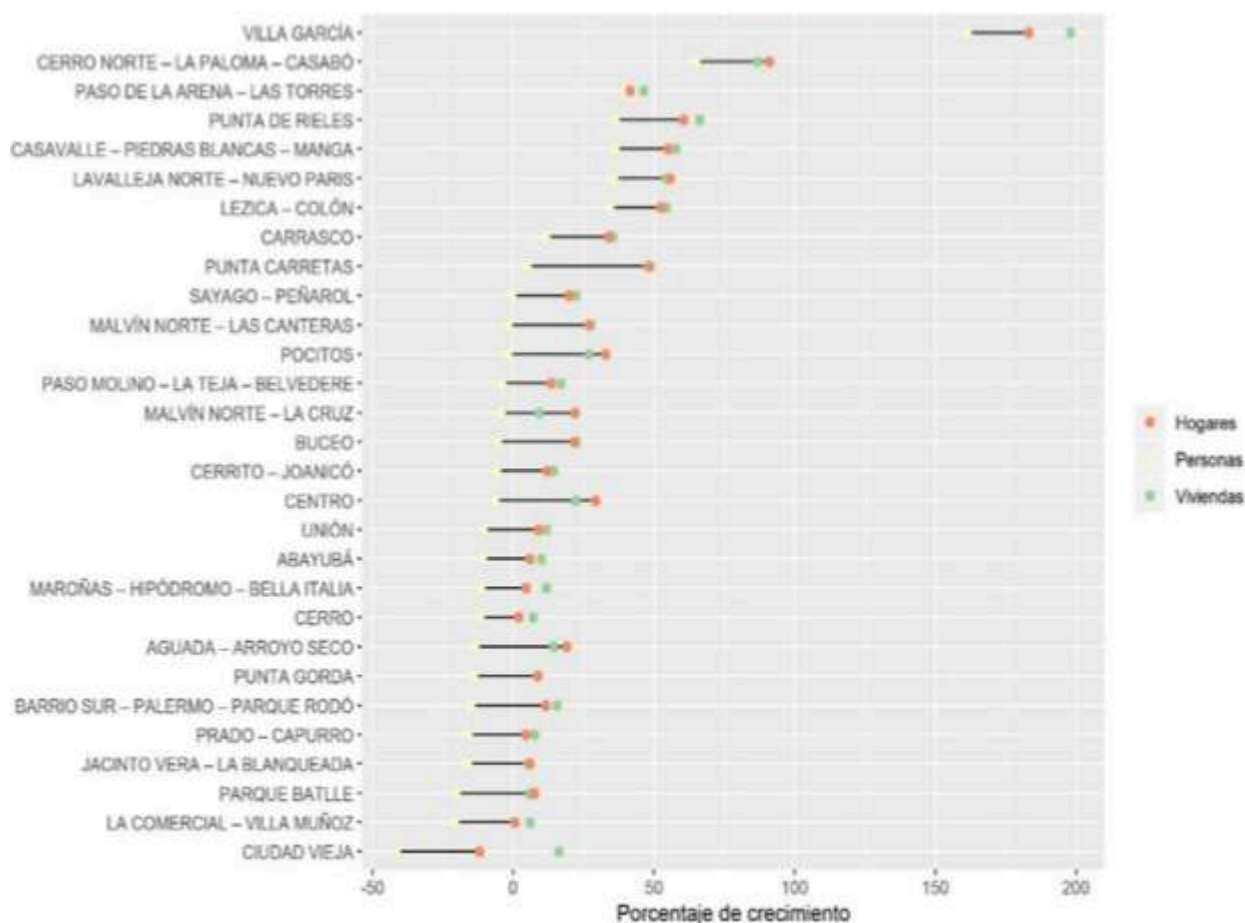
Teniendo en cuenta que la cantidad de hogares aumenta en todo el país y también en Montevideo a mayor ritmo que la población, el siguiente gráfico muestra el crecimiento de los hogares y sus diferentes comportamientos entre áreas.



Hogares por censo según áreas diferenciadas. Elaboración propia, año 2020. 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.

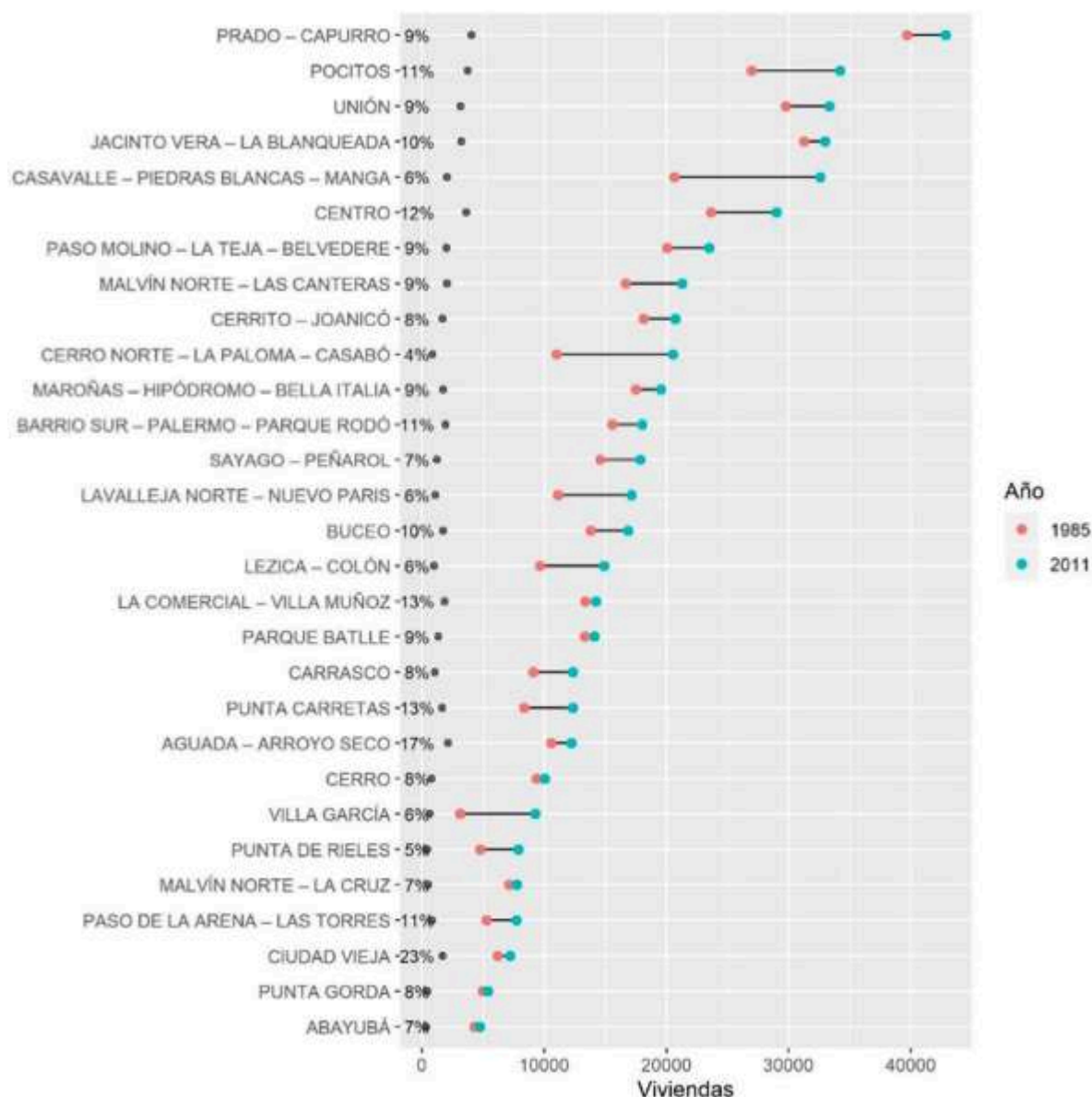
En el siguiente gráfico se presenta la comparación entre el crecimiento porcentual de personas, hogares y viviendas, y muestra que durante las últimas décadas en algunas áreas se procesaron cambios muy importantes en cuanto a densificación y conformación urbana, multiplicando su población. Tal es el 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.



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.

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).



Variación intercensal de viviendas 1985-2011, según áreas diferenciadas, y porcentaje de viviendas desocupadas en 2011  
Fuente: Censos INE.

### 2.6.1. 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 contruidos solo a los*





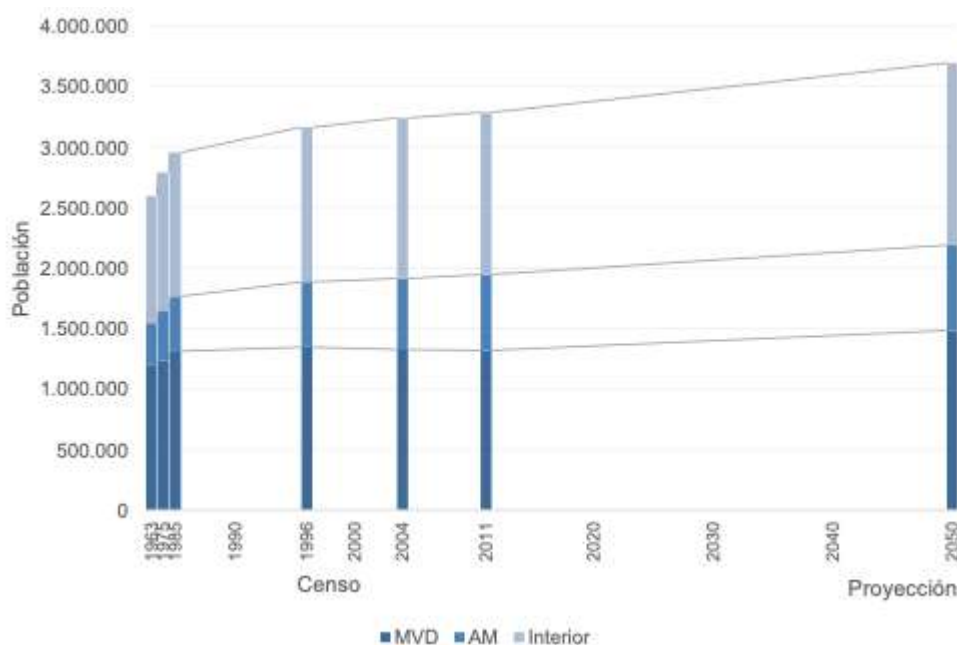
efectos de tener los límites máximos y mínimos de la población total, podemos afirmar que con muy alta probabilidad la población del país al 2050 se va a ubicar en un margen mucho más estrecho entre 3,24 y 4 millones de habitantes. (OPP, 2019, p. 42)

La tabla siguiente 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.

	2016	2050 Tendencial	2050 caída extrema de la fecundidad	2050 aumento extremo de esperanza de vida	2050 Inmigración	2050 Emigración	2050 Recuperación de fecundidad	2050 Pob. extrema mínima	2050 Pob. 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%

Proyecciones de población 2050 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).



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.

Subcategoría de suelo	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
<b>Total Montevideo</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>5.915</b>

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:<sup>11</sup>

Subcategoría de suelo	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
<b>Total Montevideo</b>	<b>112.847</b>	<b>123.995</b>

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

<sup>11</sup> 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.



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 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.

## 2.6.2. Hogares y vivienda

Hace algunas décadas se vienen registrando cambios en los hogares, principalmente éstos son producto de la baja natalidad, el incremento de los hogares unipersonales, la fuerte caída de la fecundidad y el envejecimiento de la población.

De acuerdo al análisis de los datos estadísticos de los Censos de los años 1996 y 2011, se advierte un fuerte aumento de los hogares unipersonales, aumento de los hogares monoparentales y la importante reducción de los hogares extendidos.<sup>12</sup>

En Montevideo según los registros de los datos del Censo existen 487.975 hogares, distribuidos en 52.801 hectáreas, obteniendo una densidad bruta de 9,24 hogares por hectárea en todo el territorio. Al analizar estos mismos datos por categoría de suelo, se observa que en la zona urbana y suburbana la densidad es de 23,15 hogares por hectárea. Mientras que la cantidad de hogares en la zona rural desciende drásticamente con una densidad total de 15,14 hogares por hectárea.

Subcategoría de suelo	Hogares	Porcentaje	Superficie (bruta)	Densidad (bruta)
Suelo urbano consolidado central	85.125	18,53 %	1.560 há	54,57 hog/há
Suelo urbano consolidado costero	92.416	20,11 %	2.863 há	32,28 hog/há

<sup>12</sup> Atlas Sociodemográfico fascículo 6: Las transformaciones de los hogares uruguayos a través de los censos 1996 y 2011. Año 2015



Suelo urbano consolidado intermedio	222.811	48,50 %	8.858 há	25,15 hog/há
Suelo urbano consolidado otros	709	0,15 %	62,49 há	11,35 hog/há
Suelo urbano no consolidado	55.349	12,05 %	3.788 há	14,61 hog/há
Suelo suburbano habitacional	3.031	0,66 %	984,82 há	3,08 hog/há
<b>Total</b>	<b>459.441</b>	<b>100 %</b>	<b>18.116,31 há</b>	<b>141,04 hab/há</b>

La tabla anterior muestra que la mayor concentración de hogares se presenta en la zona intermedia (48,50%), seguida por la zona costera (20,11%), central (18,53%) y no consolidada (12,05%).

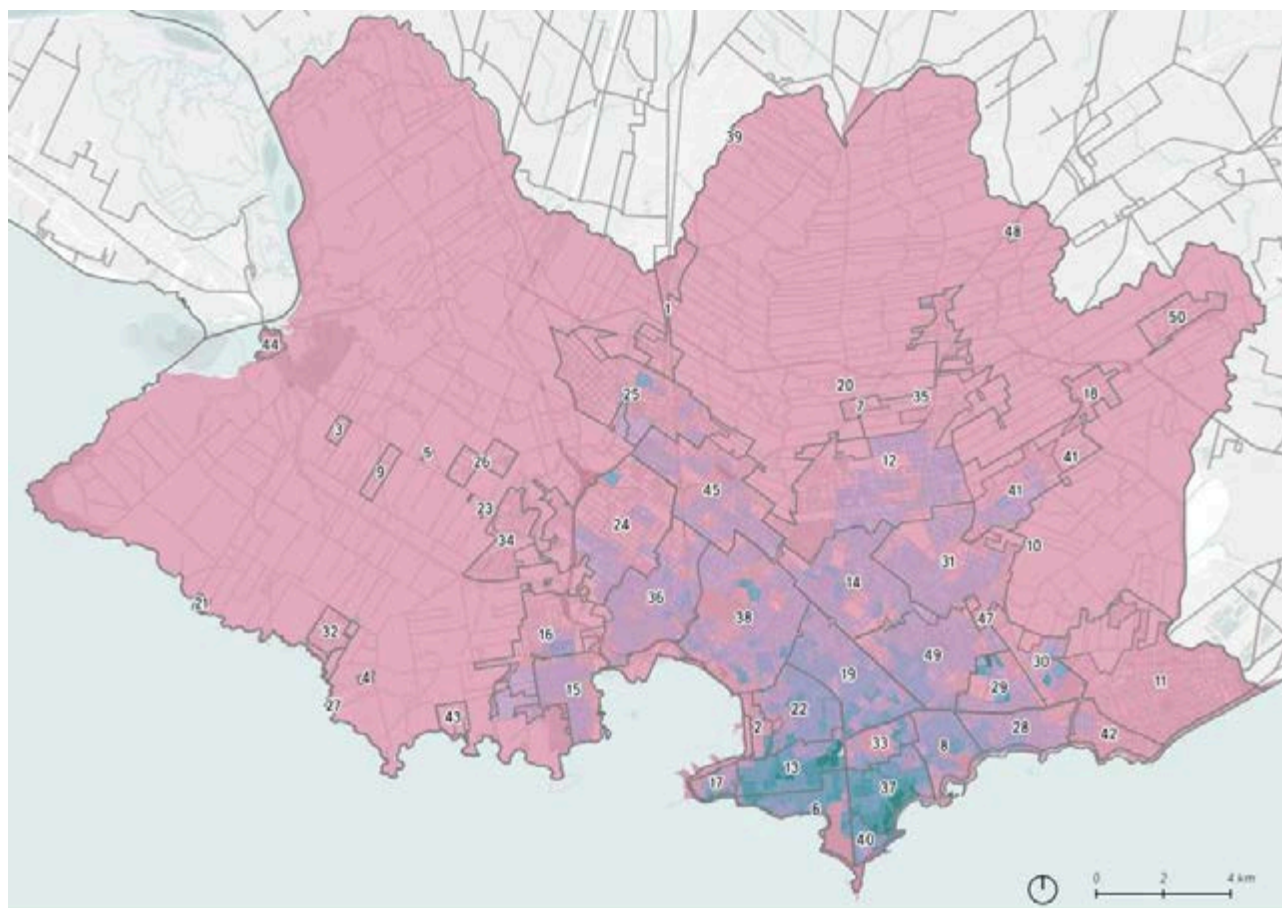
Para el Censo INE del 2011, los hogares pueden ser particulares o colectivos. Los primeros se definen como "persona o conjunto de personas con o sin vínculos de parentesco entre sí, que habitan una vivienda particular y que al menos para su alimentación dependen de un fondo común o presupuesto", mientras que los segundos son "conjunto de personas generalmente no ligadas por vínculos de parentesco, que comparten la vivienda por razones de trabajo, atención médica, estudio, militares, religiosas, reclusión, etc".

Subcategoría de suelo	Hogares particulares	Hogares colectivos	Total de hogares
Suelo urbano consolidado central	84.767	352	85.119
Suelo urbano consolidado costero	92.742	135	92.877
Suelo urbano consolidado intermedio	217.140	333	217.473
Suelo urbano consolidado otros	708	1	709
Suelo urbano no consolidado	55.156	31	55.187
Suelo suburbano habitacional	3.324	1	3.325
<b>Total</b>	<b>453.837</b>	<b>853</b>	<b>454.690</b>

Los hogares colectivos pueden ser: hoteles, pensiones u otra casa de hospedaje, hospitales o sanatorios, residencial de adultos mayores, residencias estudiantiles, casa de peones, internados religiosos, establecimientos de reclusión, hogares de guarda, cuarteles, refugios, centros de rehabilitación o campamentos de trabajadores.

De acuerdo a los datos de la tabla anterior se observa que los hogares colectivos son minoría en comparación con los particulares, no llegando a representar el 1% del total. En cuanto a la distribución de los mismos, la mayor concentración de los hogares colectivos se presenta en la zona central (352), seguida por la zona intermedia (333), costera (135) y no consolidada (31).





#### DENSIDAD DE HOGARES 2011

Densidad neta de los hogares de 2011  
calculada por segmento censal.



Intendencia  
de Montevideo

### PLAN SUVI

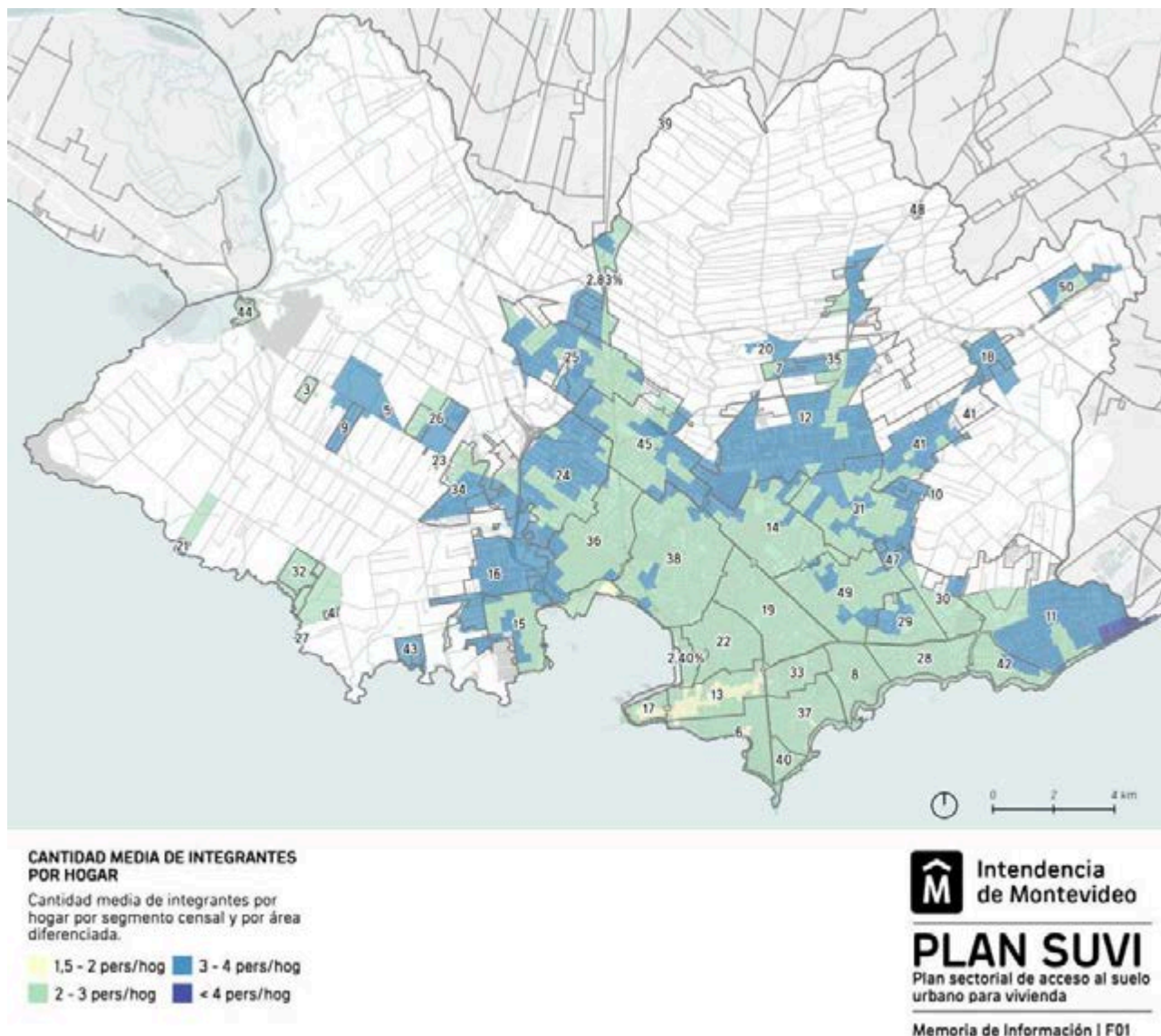
Plan sectorial de acceso al suelo  
urbano para vivienda

Memoria de Información | E03

En relación a la distribución de los hogares en el ámbito de estudio, se evidencia una marcada heterogeneidad en la densidad de hogares en Montevideo. Al realizar un análisis espacial, se puede observar en el Mapa E03 que la distribución no es equitativa en todo el territorio.

Se identifican concentraciones máximas de hogares en las zonas centrales e intermedias de la ciudad, donde la densidad alcanza niveles significativos de hasta 250 hogares por hectárea. Estas áreas suelen caracterizarse por una mayor densidad de infraestructura residencial, presencia de servicios públicos y una mayor accesibilidad a los centros urbanos.

Por otro lado, en las zonas de suelo urbano no consolidado, se observa una menor densidad de hogares, con un promedio de alrededor de 20 hogares por hectárea. Estas áreas suelen presentar un menor grado de urbanización y desarrollo, con una distribución más dispersa de los hogares y una menor infraestructura de servicios.



El tamaño de los hogares es un indicador que hace referencia a la cantidad de personas que residen en un mismo hogar y comparten los gastos en alimentación. En el caso de Montevideo, el tamaño medio de los hogares en todo el territorio es de 2,70 personas por hogar.

Como se mencionó anteriormente, hace varias décadas que en la ciudad de Montevideo se han ido sucediendo transformaciones a nivel de la estructura, dinámica y tamaño de los hogares. El crecimiento de los hogares unipersonales, de parejas solas y monoparentales, en detrimento de los hogares nucleares, extendidos y compuestos, permite explicar el aumento en la creación de nuevos hogares. El envejecimiento y el incremento de las rupturas conyugales son las principales tendencias detrás de la dinámica de crecimiento del número de hogares, en tanto suponen la creación de unidades más pequeñas.<sup>13</sup>

En base a los valores del censo, se observa que los hogares conformados por una pareja sin hijos,

<sup>13</sup> Atlas sociodemográfico Fascículo 6: Las transformaciones de los hogares uruguayos a través de los censos de 1996 y



que incluyen al menos una persona adulta crecieron 12% respecto al valor de 1996, y los hogares extendidos con al menos una persona de 65 y más años disminuyeron en un 28%, con magnitudes similares en Montevideo y el interior.<sup>14</sup>

Asimismo también se observa que las personas jóvenes tienen más dificultades para sostenerse en el sistema educativo, para su incorporación al mercado laboral y esto trae como consecuencia la emancipación tardía del hogar paterno.<sup>15</sup>

En referencia a la distribución espacial de los mismos se observa que en las zonas costeras la cantidad de personas que componen el hogar es menor que en los hogares ubicados en la periferia de la ciudad, donde en general los hogares son de un nivel socioeconómico menor y donde también se la mayor concentración de hogares allegados.

Los tamaños de los hogares menores valores en las zonas central y costera con 2,17 y 2,40 respectivamente. Los hogares de la zona intermedia se componen en su media por 2,77 personas por hogar, y los valores aumentan drásticamente en la periferia llegando a los 3,27 personas por hogar.

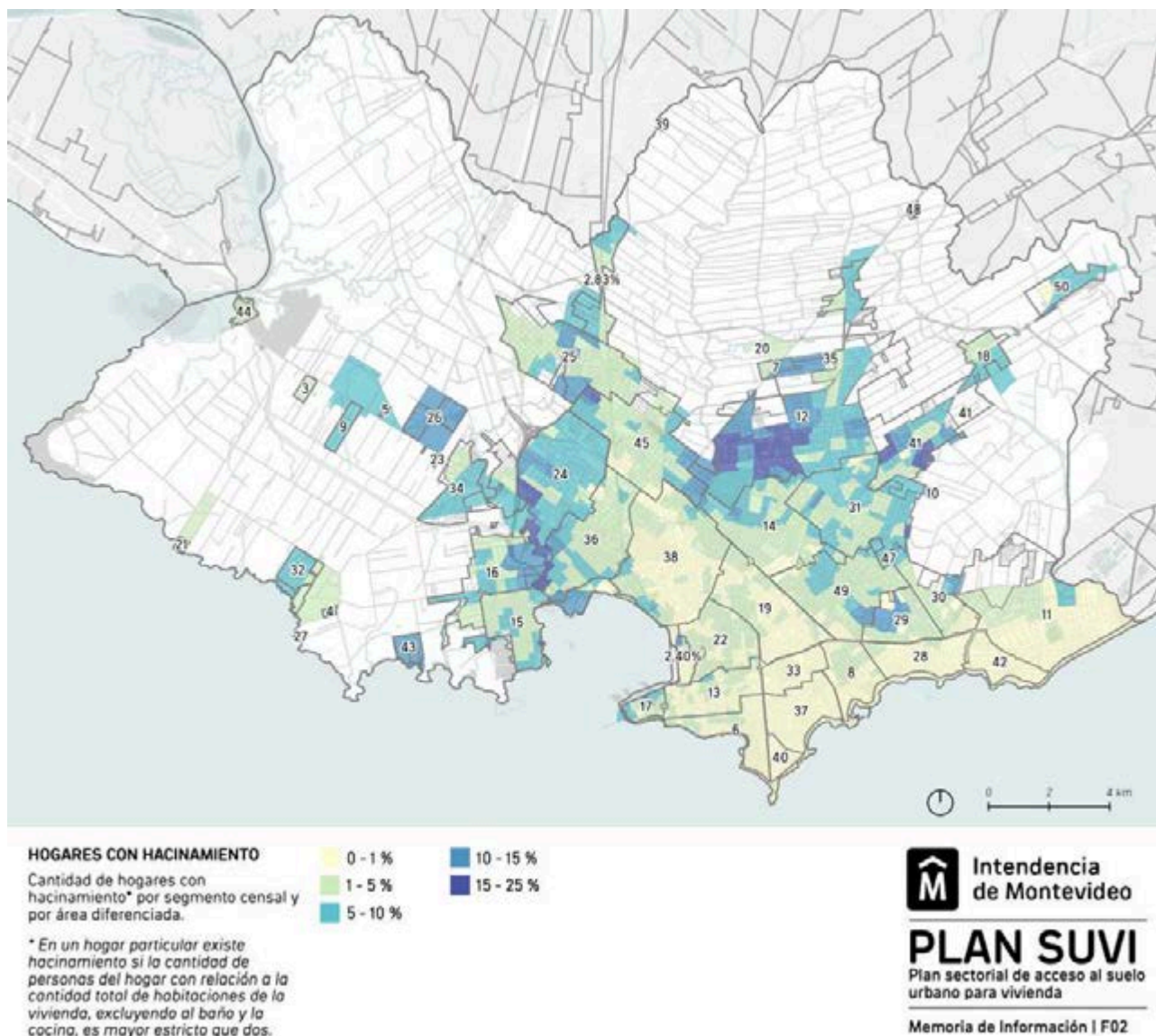
En el *Mapa F01* se puede observar el tamaño de los hogares por segmento censal. En el estructurador de 18 de Julio y su ámbito cercano es donde se encuentran los hogares más pequeños, con valores entre 1,5 y 2 personas por hogar. En los segmentos costeros e intermedios, los hogares aumentan su tamaño entre 2 y 3 personas por hogar y por último los hogares ubicados en la periferia de la Ciudad siguen siendo los más grandes con valores entre 3 y 4 personas por hogar.

---

<sup>14</sup> Atlas sociodemográfico Fascículo 6: Las transformaciones de los hogares uruguayos a través de los censos de 1996 y 2011.

<sup>15</sup> Informe Nacional de Uruguay - Hábitat III





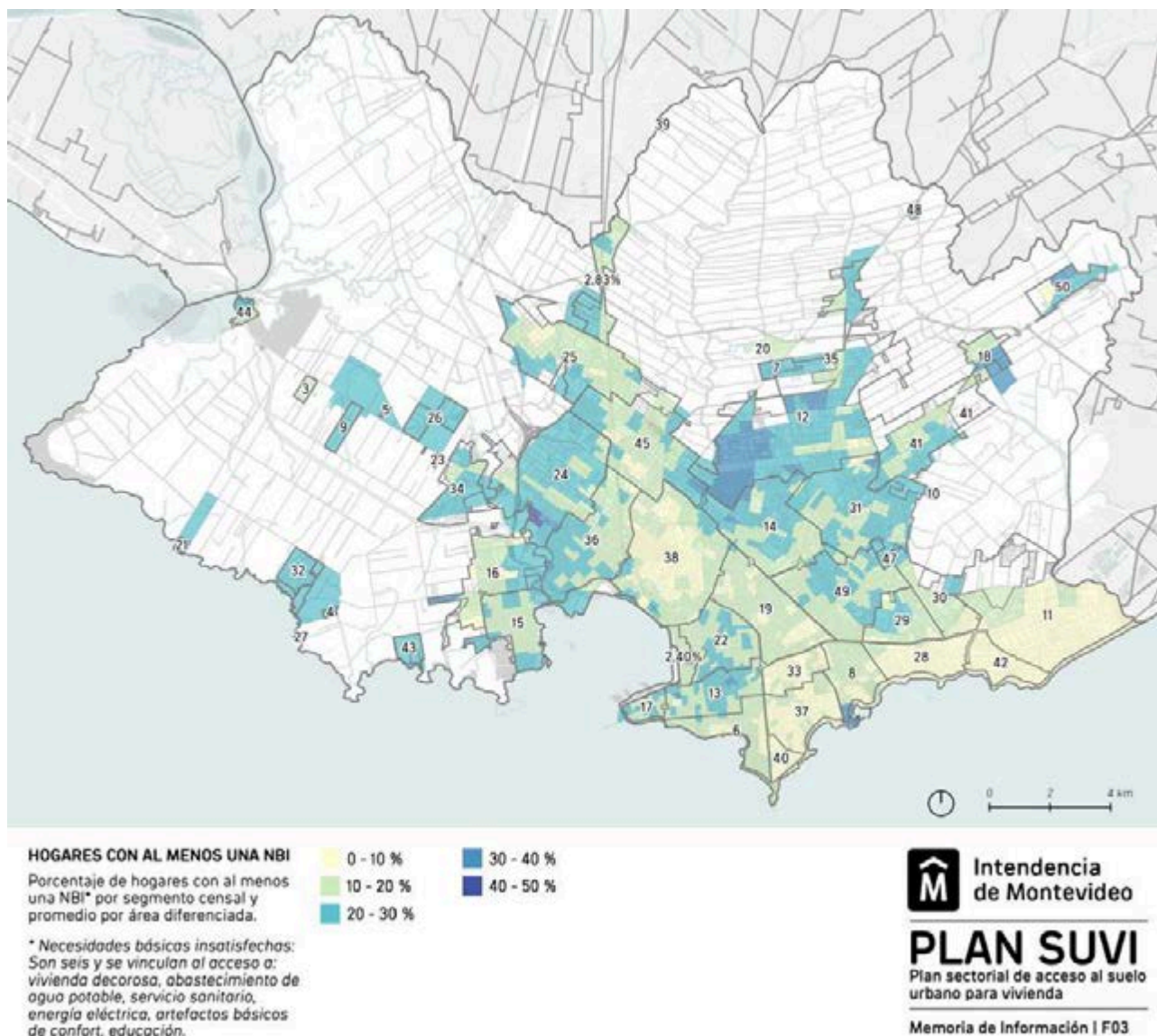
Los datos obtenidos del Censo 2011 proporcionan información valiosa para analizar deficiencias en materia de vivienda y la relación de las personas con ella en Montevideo. Algunas de las problemáticas identificadas incluyen inseguridad en la tenencia de viviendas, déficit en materiales constructivos, acceso a servicios básicos (agua, electricidad, saneamiento) y el fenómeno del hacinamiento, el cual será abordado con mayor detalle.

El hacinamiento es uno de los componentes principales del déficit habitacional y su importancia radica en su estrecha asociación con la pobreza y la exclusión social, afectando significativamente la calidad de vida de los habitantes.

En el contexto del Censo, se consideraron hogares hacinados aquellos que albergan a tres o más personas por habitación destinada a dormir, sin tener en cuenta los espacios destinados a baño y cocina. En el ámbito del Plan, se observa que el porcentaje de hogares con hacinamiento es de 3,32%.

El Mapa F02 ofrece una representación visual de la distribución del hacinamiento por segmento censal. Se observa que los segmentos censales ubicados en la periferia de la ciudad presentan una mayor intensidad de este fenómeno. En particular, las áreas diferenciadas de Casavalle, Piedras Blancas, Manga, Lavalleja Norte y Nuevo París muestran valores elevados, alcanzando el 10,96% y el 8,47% respectivamente.

Estos hallazgos evidencian la necesidad de abordar de manera integral y prioritaria el problema del hacinamiento en estas áreas periféricas, a fin de mejorar las condiciones habitacionales de la población y reducir las desigualdades en el acceso a una vivienda adecuada.



Otra variable relevante para analizar en relación a los hogares es la presencia de necesidades básicas insatisfechas (NBI). En Montevideo, el 90,9% de los hogares no presenta NBI, mientras que el 9,1% de los hogares tiene al menos una NBI. Dentro de este último grupo, el 8% de los hogares presenta una NBI, el 0,8% tiene dos NBI y el 0,3% presenta tres o más NBI.



El Mapa F03 muestra los porcentajes de hogares que poseen al menos una NBI por segmento censal. Se observa que los porcentajes más altos de hogares con NBI se concentran principalmente en la periferia del ámbito de estudio, alcanzando valores entre el 30% y el 40%. En particular, hay un segmento censal ubicado en el área diferenciada de Lavalleja Norte - Nuevo París que registra los valores más altos de todo el ámbito, llegando al 48%. Por otro lado, las áreas diferenciadas de la zona costera presentan los valores más bajos, siendo el área de Punta Gorda la que tiene el menor porcentaje de hogares con NBI, con un 3,86%.

Estos resultados reflejan la existencia de desigualdades socioeconómicas y de acceso a condiciones básicas de vida en diferentes áreas de Montevideo. Las áreas periféricas muestran una mayor concentración de hogares con NBI.

Es importante destacar que el análisis de las NBI se basa en los datos censales y proporciona una visión detallada de las carencias en términos de necesidades básicas de la población.

En los CCZ de la periferia se registran los porcentajes más elevados de hogares con NBI, siendo en todos los casos superiores al promedio departamental. Dentro de estos se destaca el CCZ 18 que posee el mayor porcentaje de hogares con NBI (17,2 % una NBI, 2,5 % dos NBI, 0,7 % tres o más NBI). Por su parte, los CCZ de las áreas centrales y la costa presentan valores inferiores al promedio, siendo el CCZ 5 el que registra el menor porcentaje de hogares con NBI: 1,5 %.

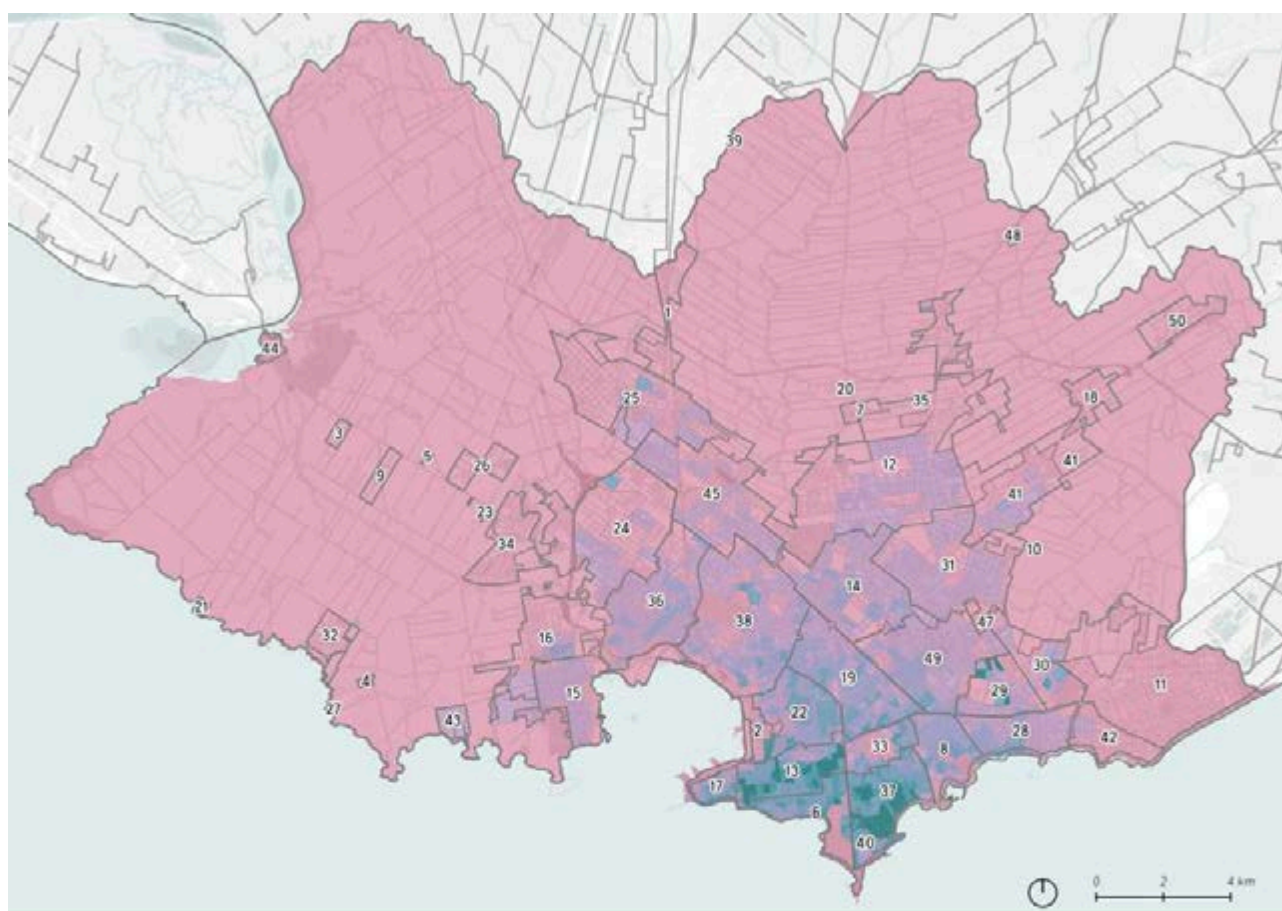
En el marco del Censo realizado en 2011, se define a las viviendas como los espacios delimitados, ya sean construidos o adaptados, destinados a albergar a personas de forma separada e independiente. Cada vivienda puede albergar uno o más hogares.

En cuanto a las viviendas en Montevideo, se registraron un total de 520.538 unidades. De estas, 472.013 viviendas se encuentran ocupadas, lo que representa un 90,7% del total. Por otro lado, se identifican 48.525 viviendas desocupadas, lo que equivale al 9,3% restante.

Estos datos brindan una visión general sobre la distribución y disponibilidad de viviendas en Montevideo, así como la proporción de viviendas ocupadas y desocupadas en el período del censo. Esta información es fundamental para comprender la dinámica habitacional de la ciudad y permite orientar las acciones relacionadas con el desarrollo urbano, el acceso a la vivienda y la planificación de recursos.

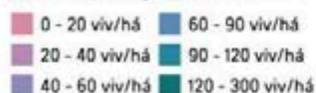


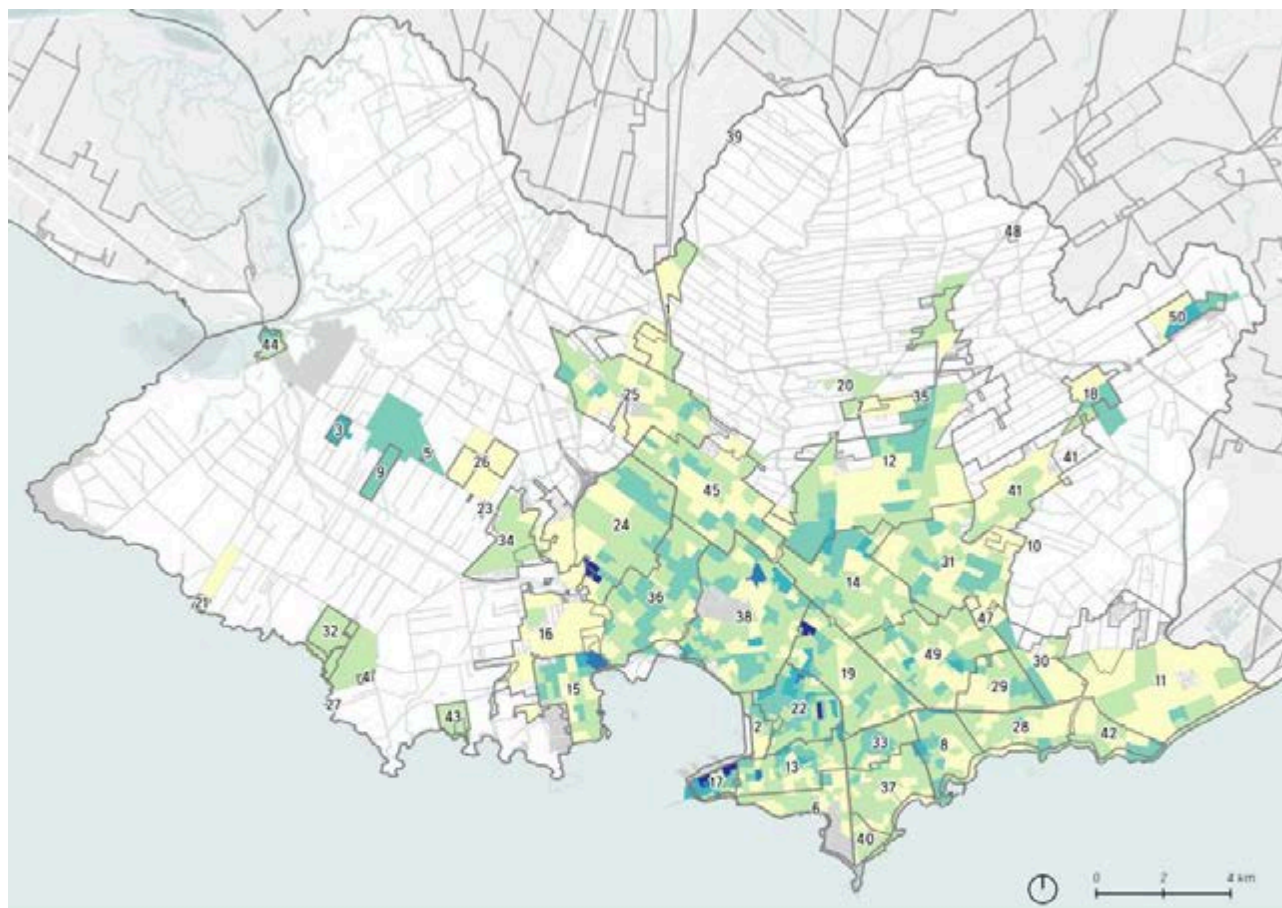
Subcategoría de suelo	Viviendas	Porcentaje	Superficie (bruta)	Densidad (bruta)
Suelo urbano consolidado central	89.606	18,26 %	1.560 há	57,44 viv/há
Suelo urbano consolidado costero	102.098	20,80 %	2.863 há	35,66 viv/há
Suelo urbano consolidado intermedio	237.270	48,34 %	8.858 há	26,79 viv/há
Suelo urbano consolidado otros	759	0,15 %	62,49 há	12,15 viv/há
Suelo urbano no consolidado	57.668	11,75 %	3.788 há	15,22 viv/há
Suelo suburbano habitacional	3.409	0,69 %	984,82 há	2,46 viv/há
<b>Total</b>	<b>490.810</b>	<b>100 %</b>	<b>18.116,31 há</b>	<b>150,72 viv/há</b>



#### DENSIDAD DE VIVIENDAS 2011

Densidad neta de las viviendas calculada por segmento censal.





#### CONDICIÓN DE OCUPACIÓN DE LAS VIVIENDAS

Porcentaje de viviendas vacantes respecto del total de viviendas por segmento censal y por área diferenciada.



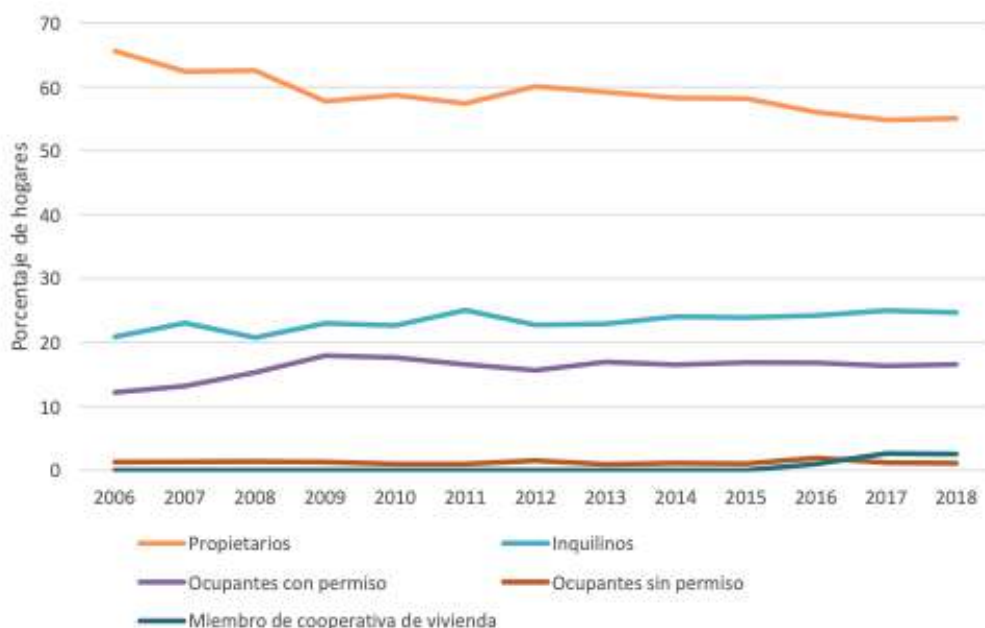
**Intendencia de Montevideo**

**PLAN SUVI**  
Plan sectorial de acceso al suelo urbano para vivienda

Memoria de Información | E13

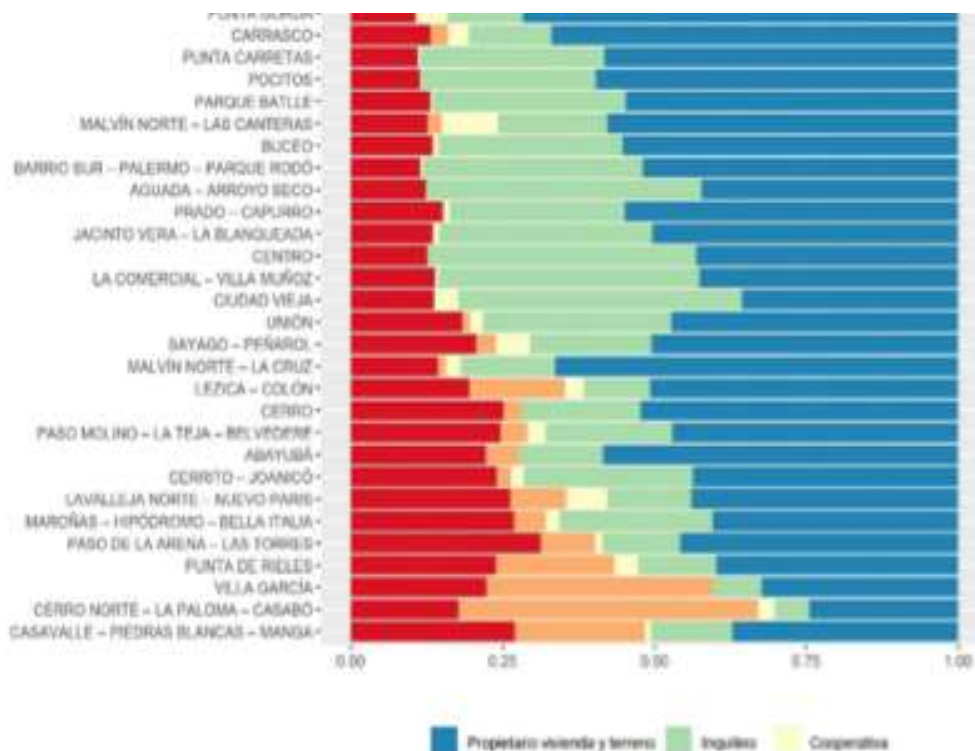
## 2.7. Tenencia de la vivienda

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.



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.



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”.

### **2.7.1. Carencias de vivienda**

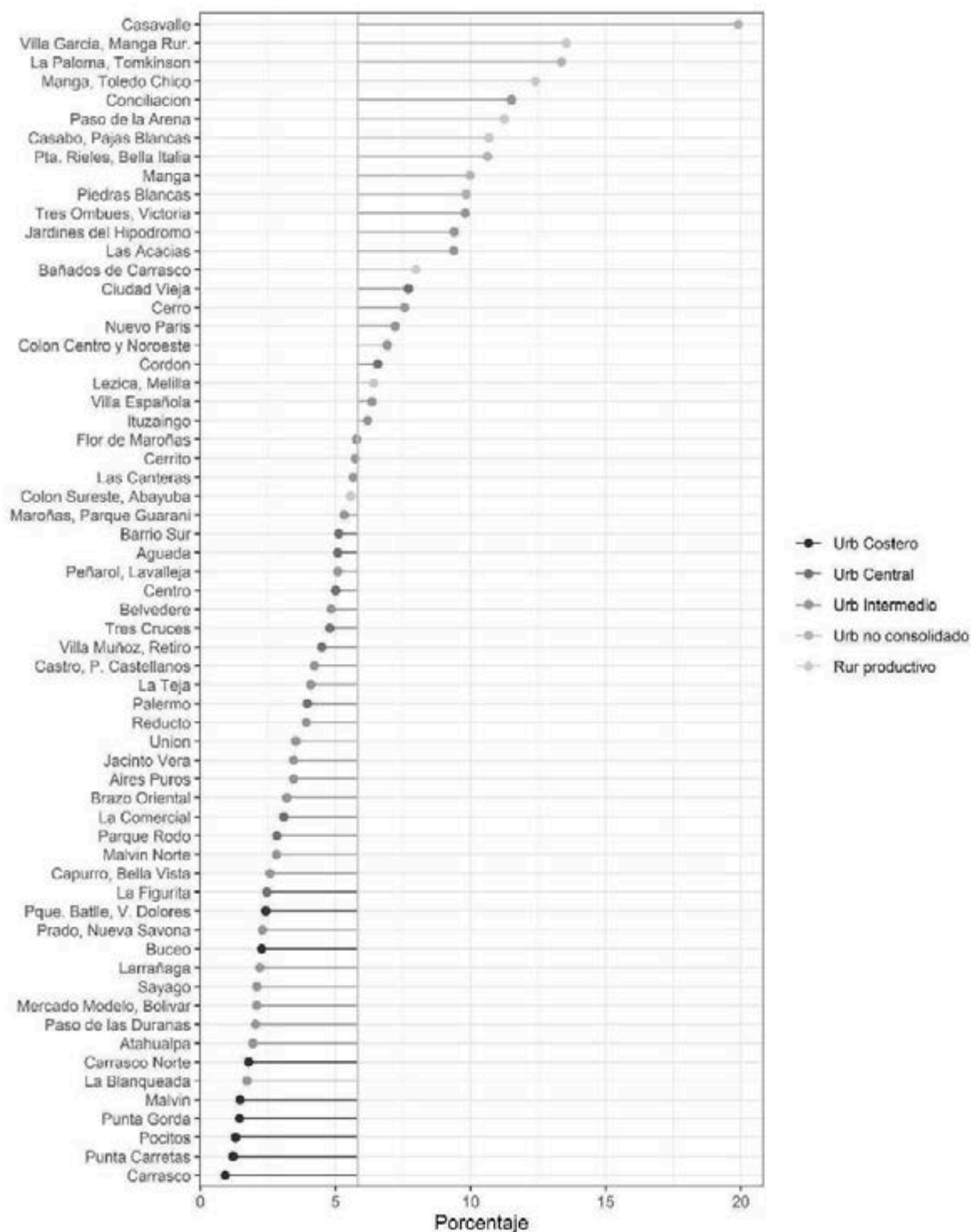
En el Plan Quinquenal de Vivienda 2015-2019, el MVOT define que un hogar presenta una necesidad básica insatisfecha (NBI) de vivienda cuando se cumple al menos una de las siguientes condiciones:<sup>16</sup> “Habita una vivienda sin permiso del propietario; Habita una vivienda deficitaria por el tipo 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.

---

<sup>16</sup> Ver definición operativa en <<http://www.mvotma.gub.uy/plan-quinquenal-de-vivienda>>.





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).



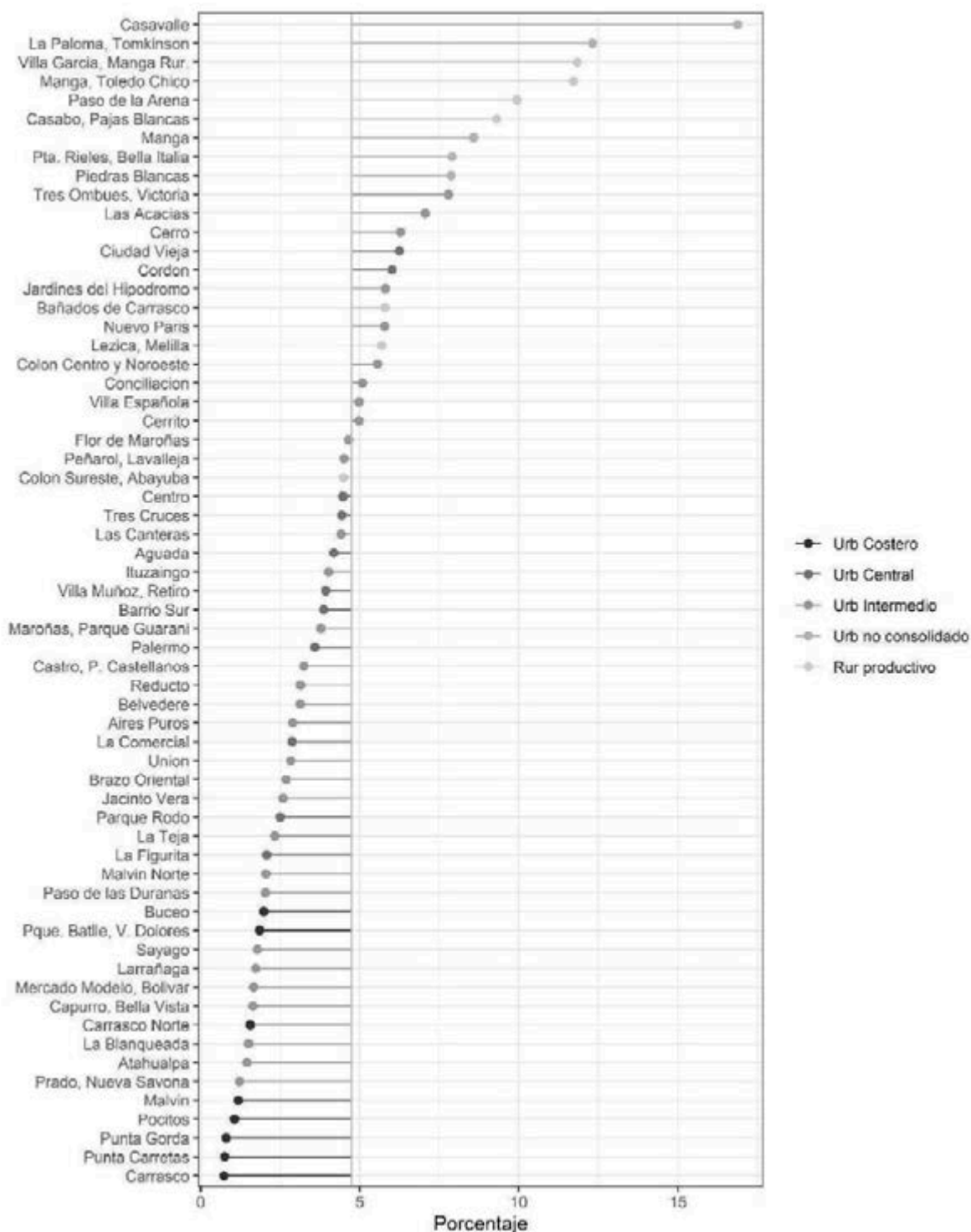


Si reducimos la definición de NBI de vivienda exclusivamente a su dimensión material, siguiendo la distinción más clásica entre déficit cuantitativo<sup>17</sup> y cualitativo, se encuentra que la proporción de hogares con déficit cuantitativo de vivienda actualmente sería de un 4,7%, lo cual representa 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.

---

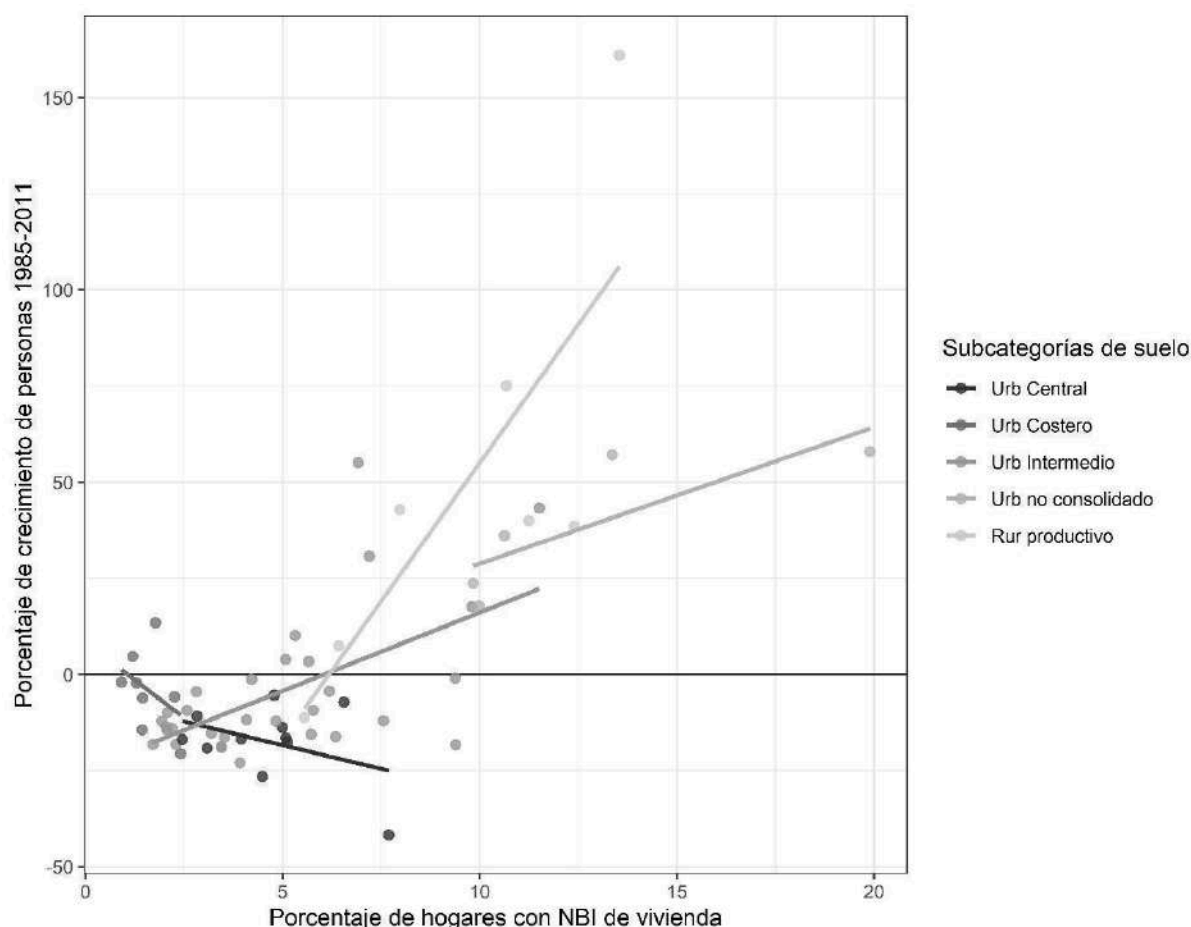
<sup>17</sup> A los efectos de este estudio, se consideran con déficit cuantitativo de vivienda aquellos hogares cuya residencia presenta al menos una de las siguientes características: techos o paredes de desecho, contrapiso o tierra en los pisos, carencia de lugar para cocinar, no llegada de agua al 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.



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).



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).<sup>18</sup>

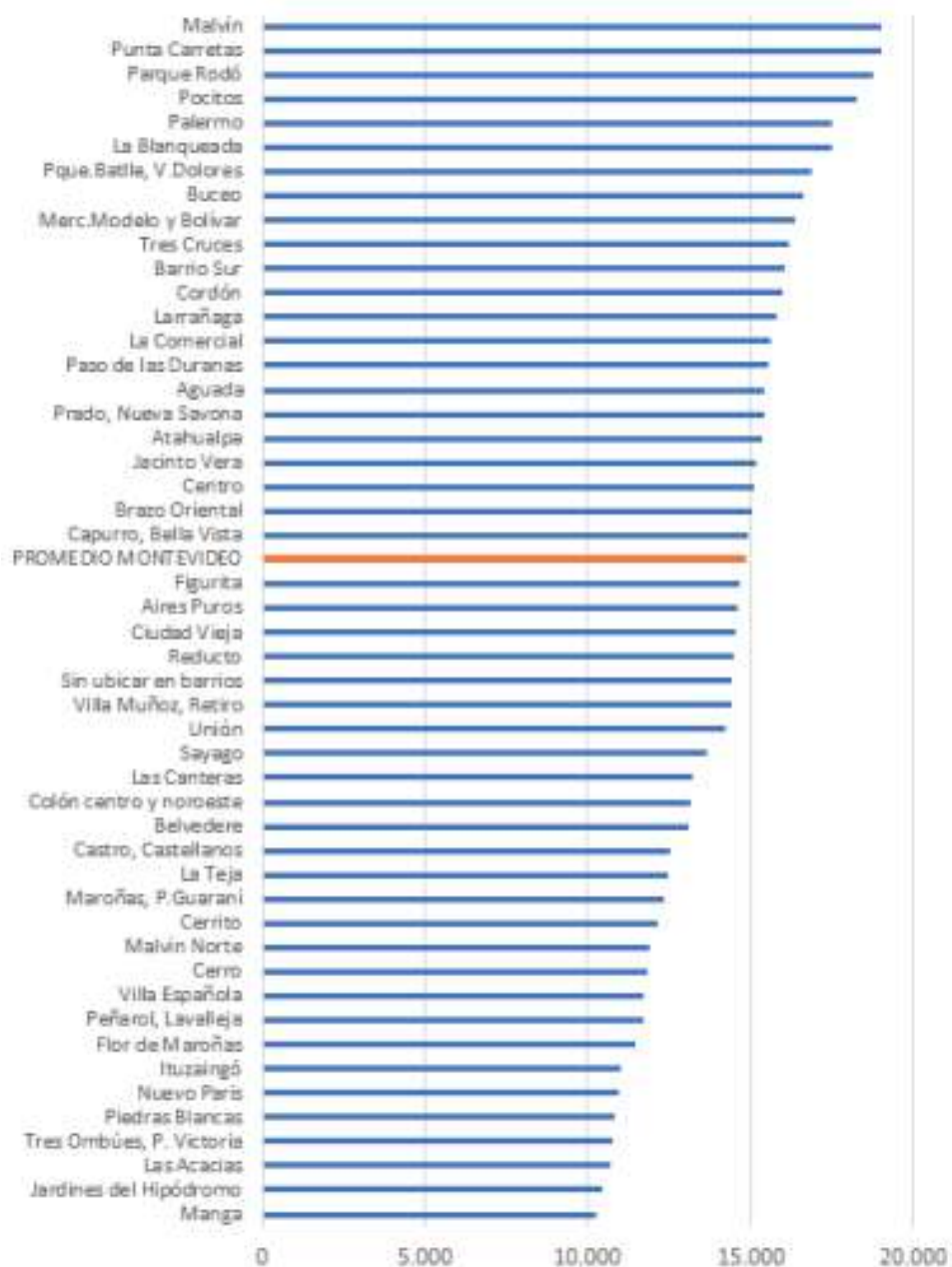
### 2.7.2. Alquiler

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 de la información que publica el INE sobre 20.083 alquileres firmados en la Contaduría General de la Nación en 2018.

---

<sup>18</sup> 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.



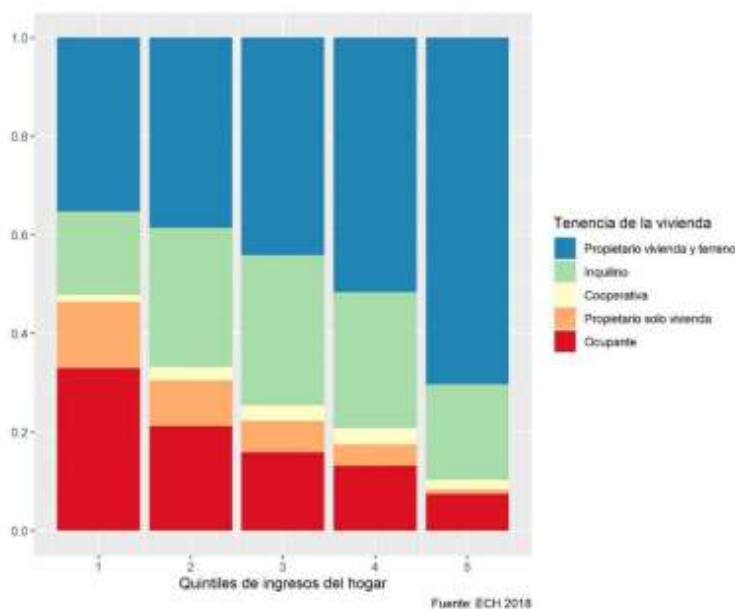
Precio promedio de alquileres firmados en 2018 (pesos uruguayos corrientes). Fuente: INE, 2019, pp. 7-8.

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.<sup>19</sup>

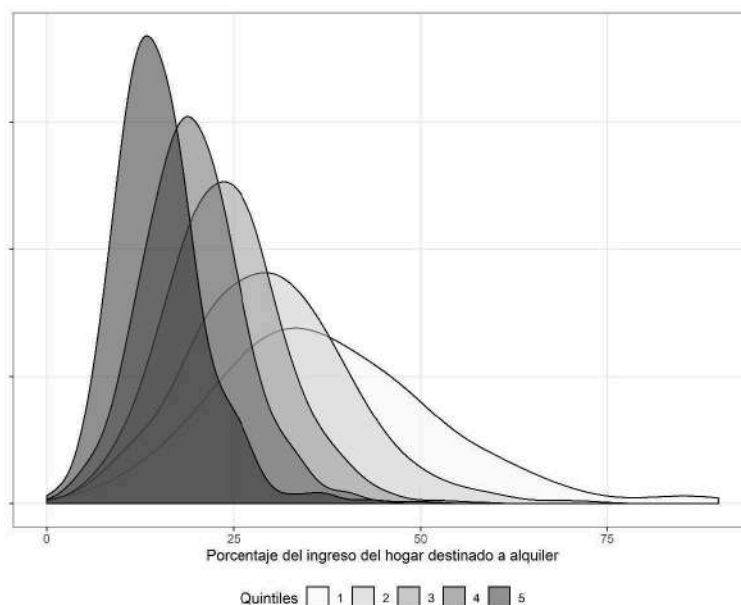


Tenencia de la vivienda según quintil de ingreso del hogar. 2018. Fuente: ECH 2018.

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.

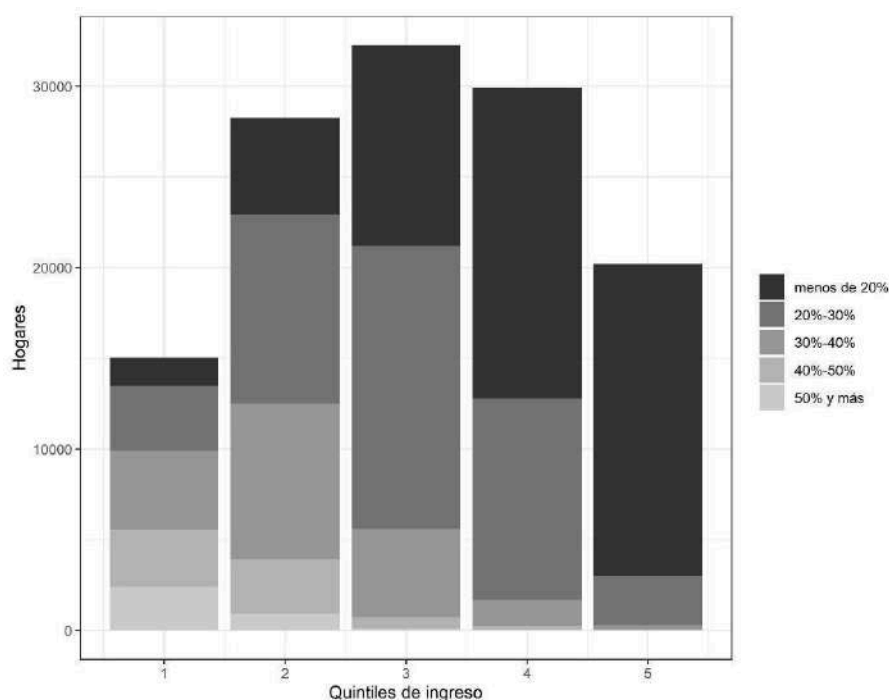
Esto permite apreciar que la posición económica de los más pobres respecto al alquiler dista de ser uniforme y que existen situaciones muy disímiles en este sector, donde la mayor parte destina más de un 25% del ingreso al alquiler, pero existe una proporción importante que supera un 40%. También, si 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.

<sup>19</sup> 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.



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.





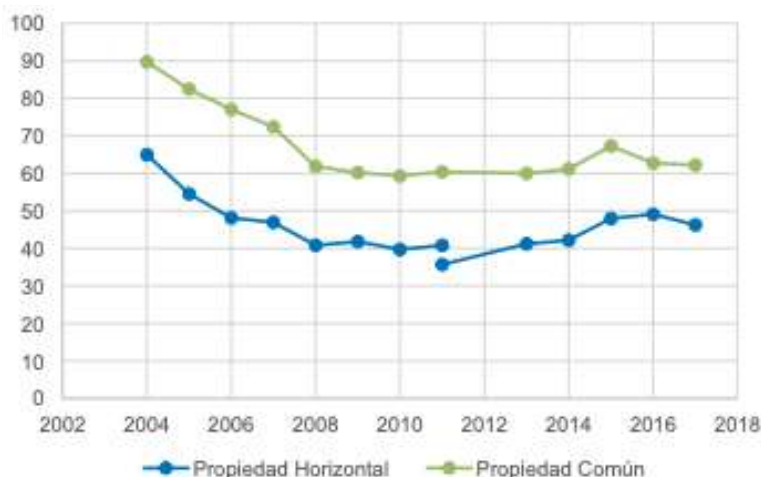
### 2.7.3. Vivienda en propiedad

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 m<sup>2</sup> en propiedad horizontal y 148 m<sup>2</sup> en propiedad común. (INE, 2019, pp. 22-23)

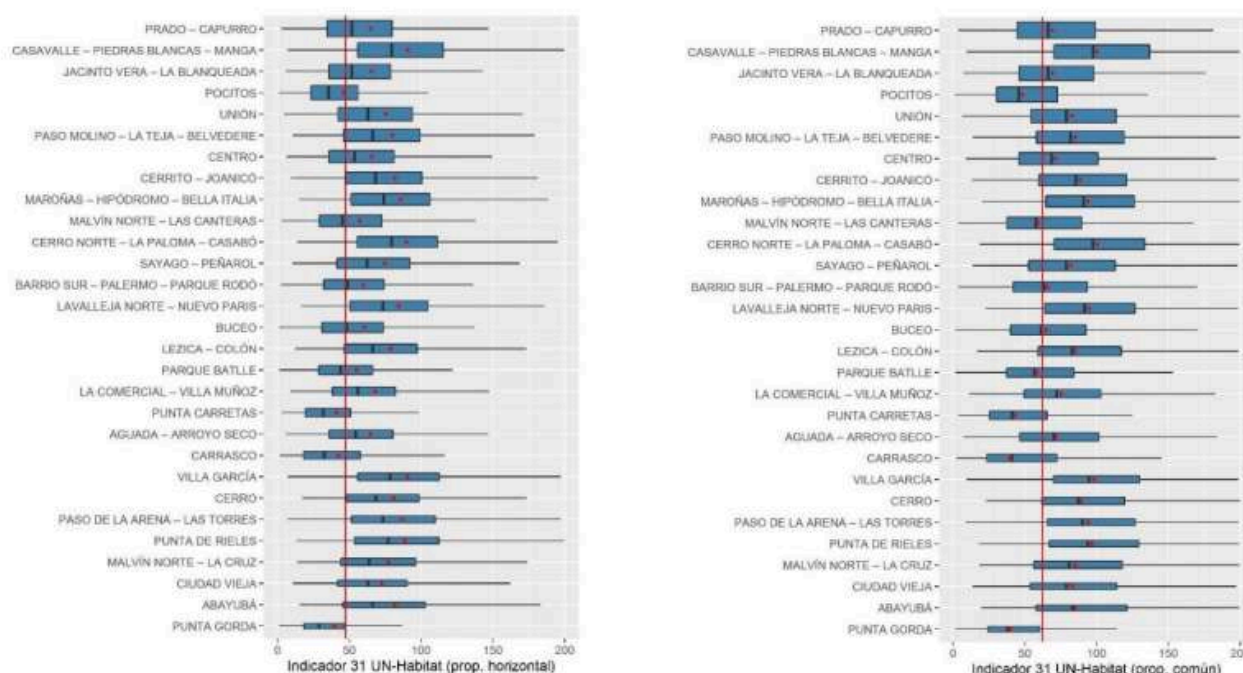
Al considerar sólo los puntos medios tanto en numerador como en denominador, el indicador solo es sensible a cambios fuertes en sentido contrario de ambos valores (aumento de los ingresos y disminución del precio de las viviendas, o viceversa). El indicador ha sido diseñado para hacer comparaciones en 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.



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.<sup>20</sup> Para evidenciarlo en línea con los intereses de este trabajo, se computará 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.



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

<sup>20</sup> 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.



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.<sup>21</sup>

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

Distribución de la riqueza en Uruguay. 2012. 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.

<sup>21</sup> Este cálculo incluye la propiedad rural.

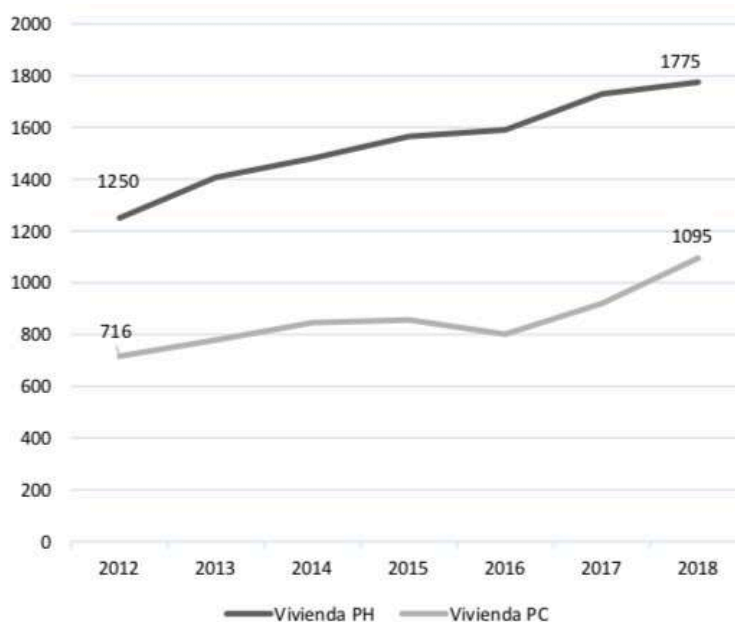


Wealth fractiles	Business wealth	Financial wealth	Real estate	Capital gains
Bottom 50%	0.42	0.24	98.75	0.60
Middle 40%	0.47	0.15	99.24	0.14
Top 10%	45.17	4.38	50.32	0.13
Top 10% (exc. 1%)	7.75	1.69	90.37	0.19
Top 1%	71.80	6.29	21.81	0.10
Top 1% (exc. .01%)	54.17	5.83	39.82	0.18
Top 0.1%	84.68	6.63	8.66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

Composición de la riqueza en Uruguay. 2012. 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.



Valor medio del m<sup>2</sup> en vivienda en compraventas formales en Montevideo. 2012-2018. Fuente: INE, 2019, p. 23.

La siguiente tabla muestra que la proporción de compraventas de apartamentos ha aumentado consistentemente en las últimas dos décadas. En 2018, representó 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.<sup>22</sup>

	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
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

Cantidad y porcentaje de altas de compraventas por tipo de propiedad según años. 1999-2018. Fuente: INE, 2019, p. 37.

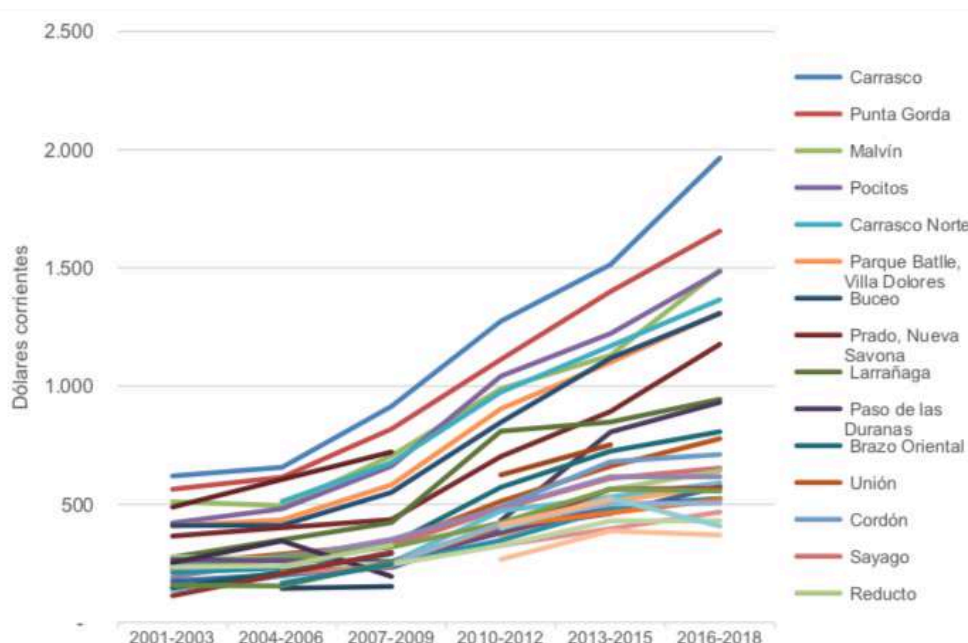
No se dispone de información pública sobre cada una de las transacciones, por lo cual solo es posible reproducir los datos del INE, que presenta algunas comparaciones entre barrios. Las series se presentan incompletas debido a que no en todos los años se concreta el número mínimo de transacciones necesario 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.<sup>23</sup>

<sup>22</sup> 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.

<sup>23</sup> En comparación con otros países, en Uruguay pueden tomarse los registros como fuente confiable para el valor



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.



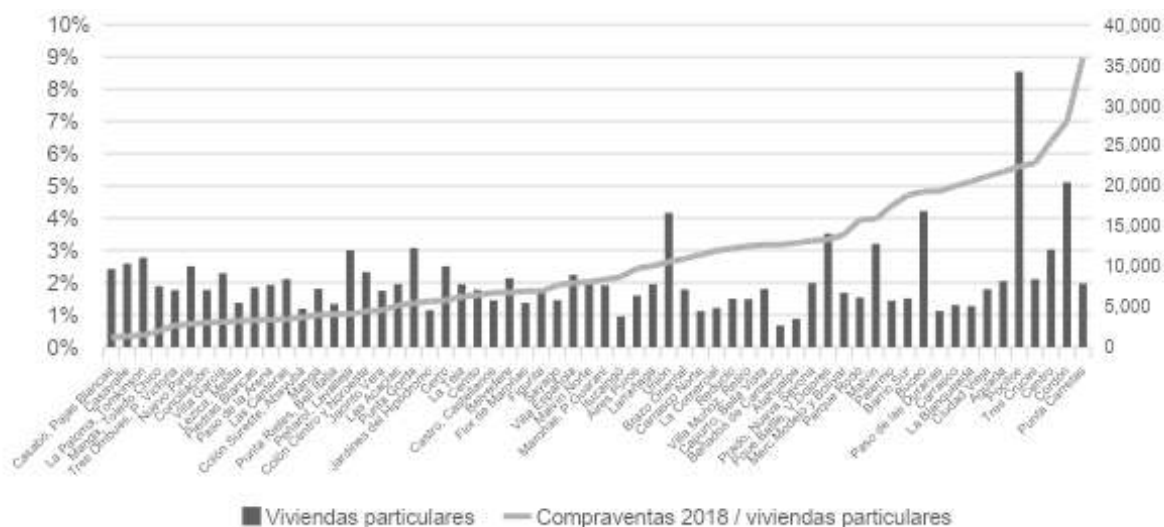
Valor promedio del metro cuadrado de vivienda. Fuente: Elaboración propia a partir de INE (2019).

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

---

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.

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.



Compraventas 2018 / Viviendas particulares 2011 Fuente: Elaboración propia a partir de INE (2019) y Censos INE 2011

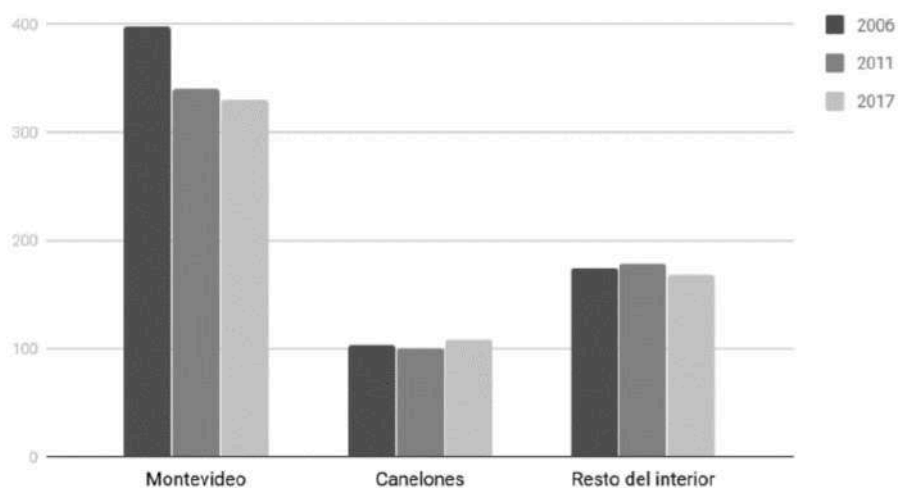
#### 2.7.4. Vivienda en ocupación irregular

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).

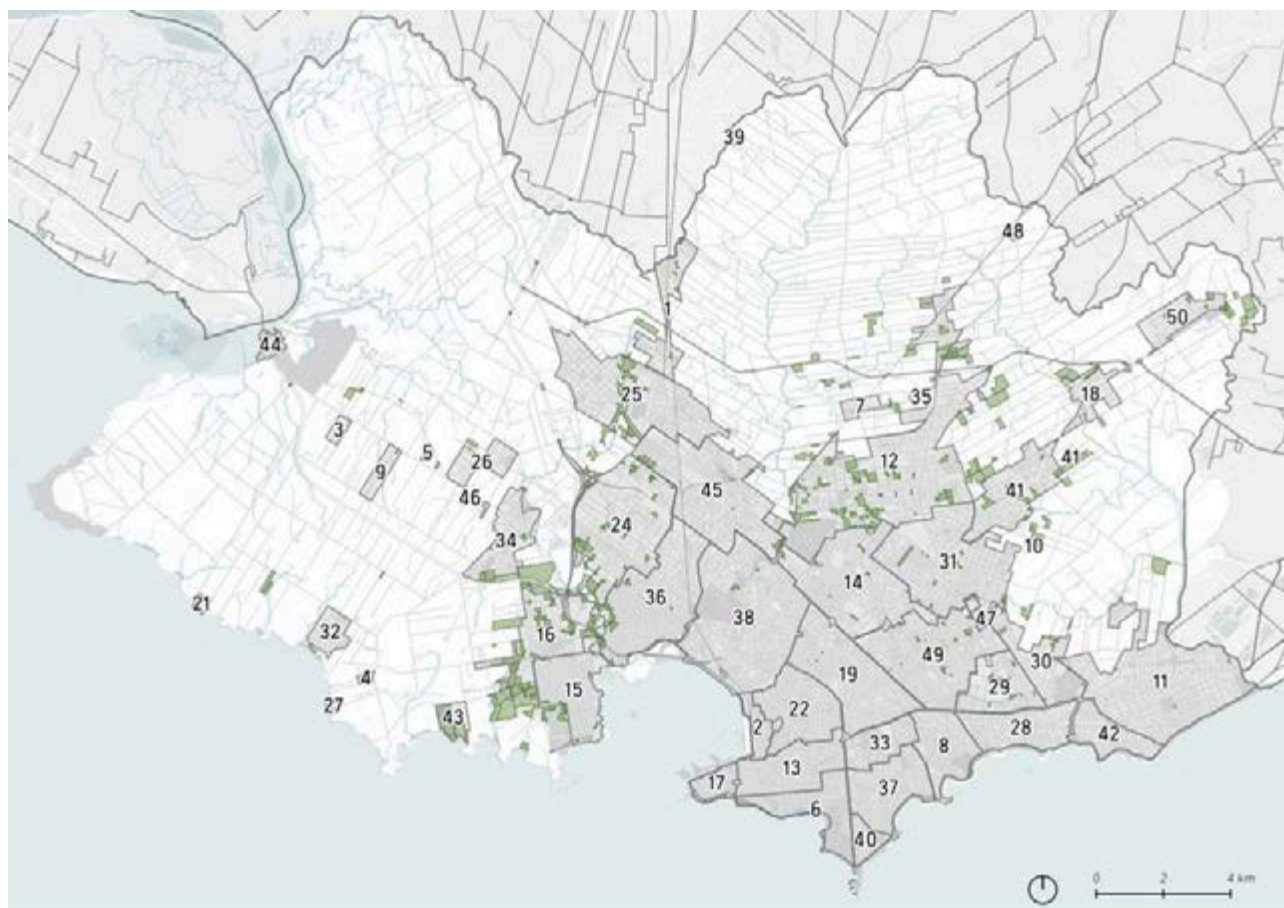


Asentamientos por año de relevamiento según región. Fuente: PMB, 2012, p. 7.

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 ciudad<sup>24</sup> (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.

<sup>24</sup> 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).





**ASENTAMIENTOS IRREGULARES**

Ubicación geográfica de asentamientos irregulares.

 Asentamientos irregulares

 Intendencia de Montevideo  
Planificación  
PLANIFICACIÓN TERRITORIAL  
UNORD POT

**PLAN SUVI**  
Plan sectorial de acceso al suelo  
urbano para vivienda

Memoria de Información | H07

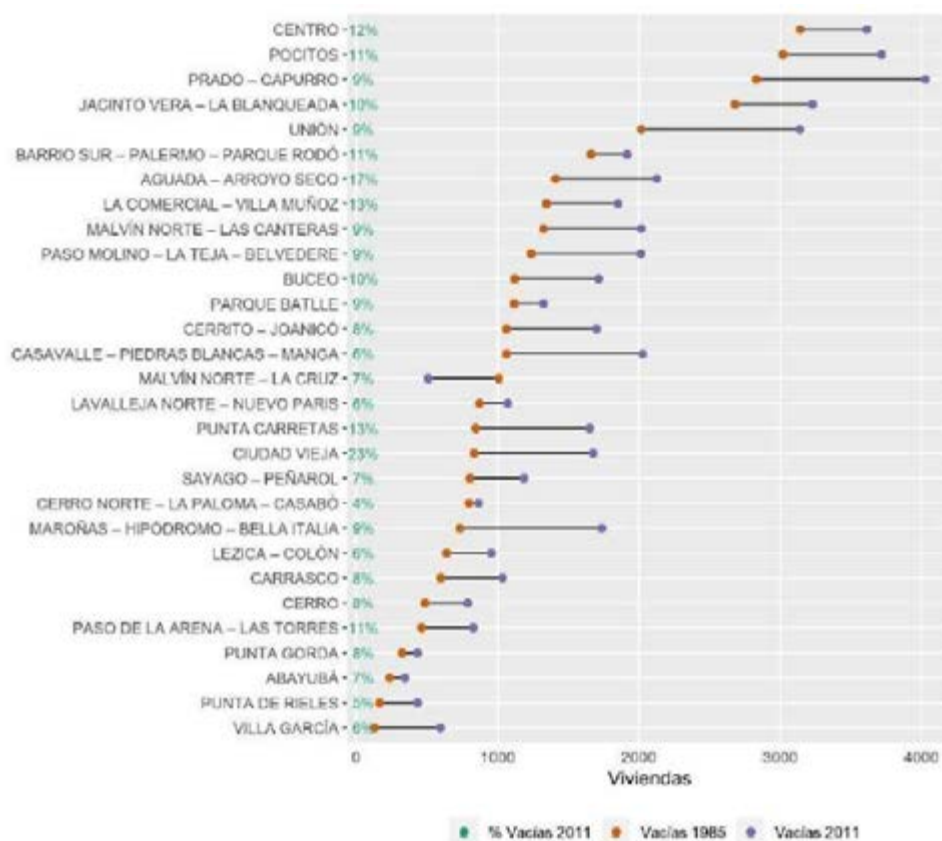
En Montevideo se han estudiado estos asentamientos, y se los asocia con la aparición de una nueva escala de problemas urbanos, caracterizada por la inestabilidad en la que toda la comunidad se encuentra inmersa desde el momento en que buena parte de sus componentes no cumple con uno de los elementos 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.

## 2.7.5. 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.



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.

## **2.8. Caracterización de la oferta de vivienda en Montevideo**

### **2.8.1. 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.

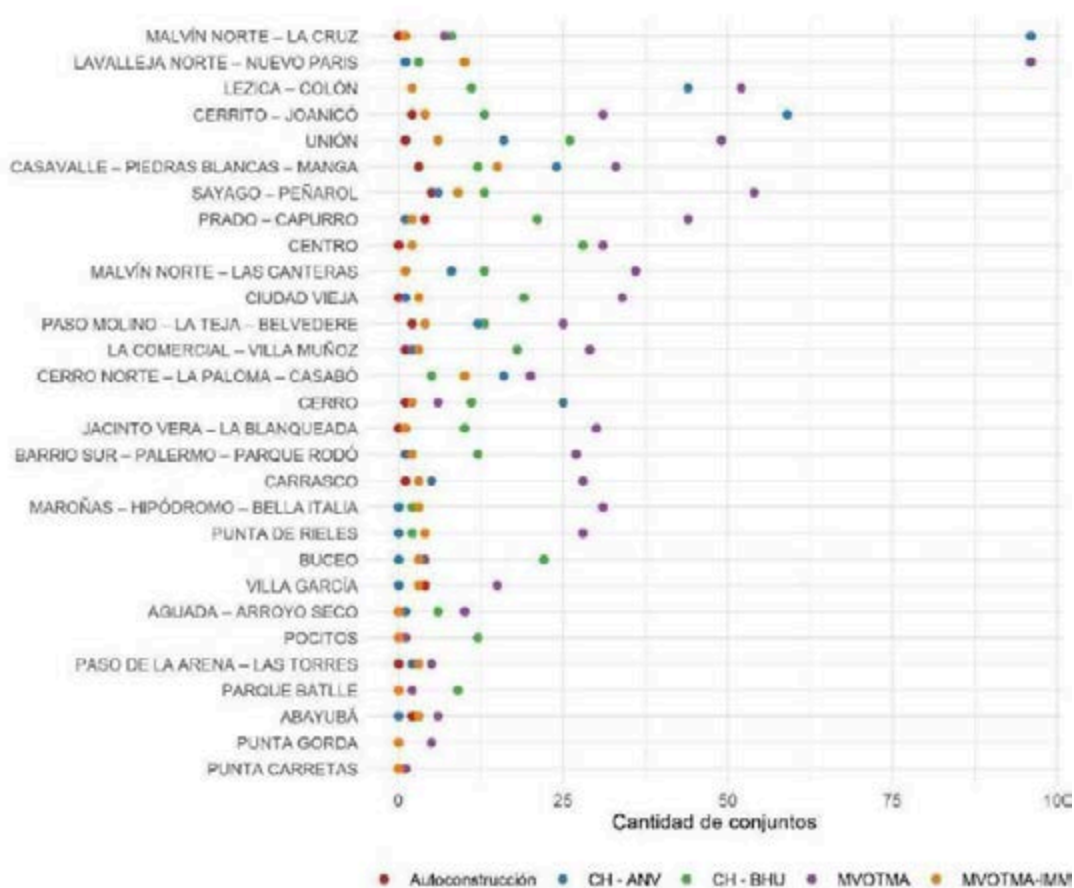
El sector público (central y departamental) ha pasado por varias modalidades de producción de vivienda desde sus inicios hasta la fecha, en los cuales construyó directamente, contrató productos terminados de calidad diversa (como las viviendas evolutivas), desarrolló programas que financian la oferta 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 MVOT 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.

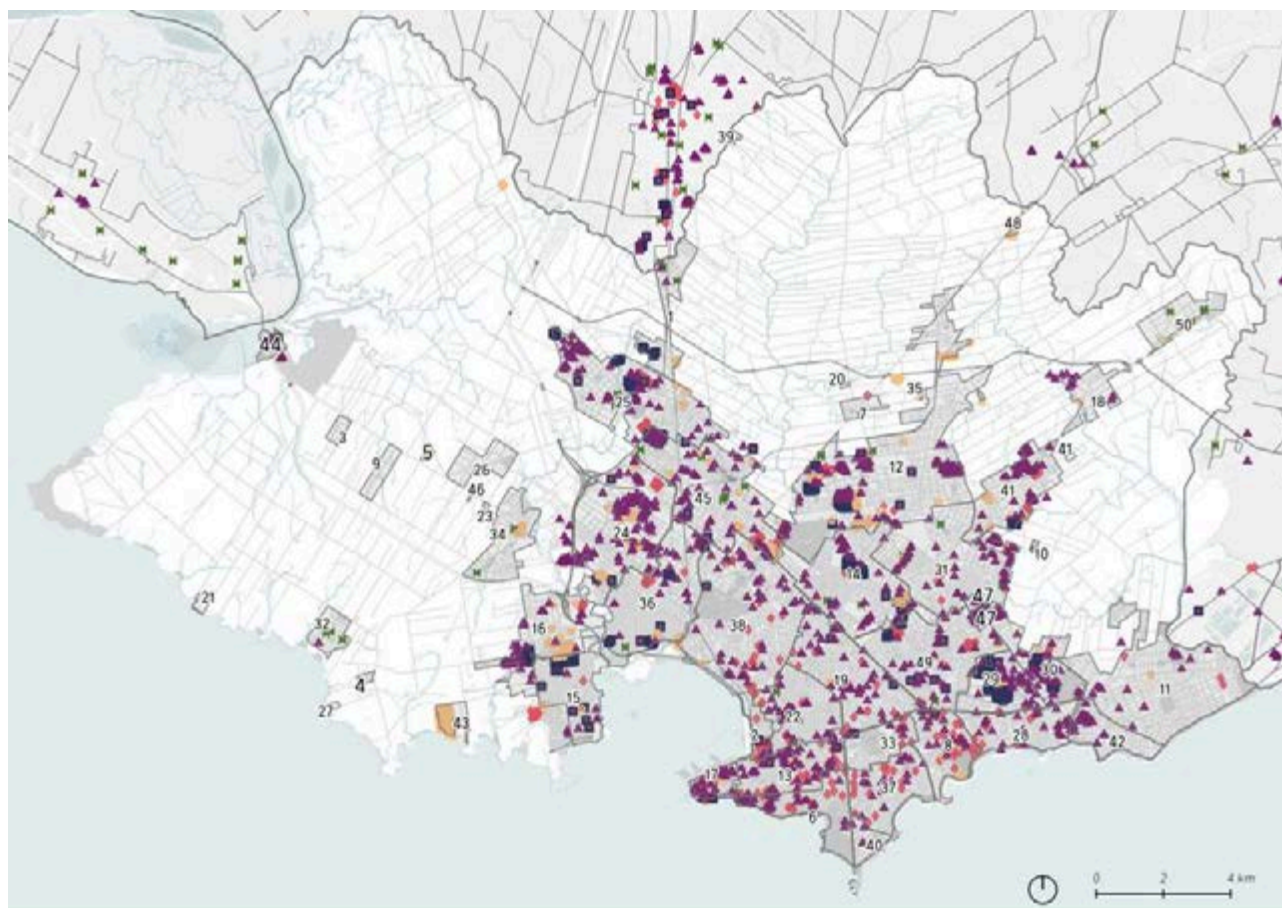
El siguiente gráfico muestra la distribución de los conjuntos habitacionales construidos con financiamiento público por áreas diferenciadas.<sup>25</sup>

Conjuntos habitacionales según áreas diferenciadas. Fuente: SIT-MVOT



<sup>25</sup> 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.





#### HÁBITAT Y VIVIENDA

- ▲ MVOTMA
- URB\_INTENDENCIAS
- Fideicomiso
- ◆ BHU
- ✕ AUTOCONSTRUCCION

Intendencia de Montevideo  
Planificación  
PLANIFICACIÓN TERRITORIAL  
ENCARGO POT

**PLAN SUVI**  
Plan sectorial de acceso al suelo  
urbano para vivienda

Memoria de Información | H10

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. Al 2019, más de 12.800 unidades han recibido los beneficios de esta ley para su construcción. La tabla siguiente muestra la distribución de estas unidades por área.<sup>26</sup>

<sup>26</sup> 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,





	<b>Viviendas</b>	<b>Área edificada (m<sup>2</sup>)</b>
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
<b>Total Montevideo</b>	<b>12.856</b>	<b>321.598</b>

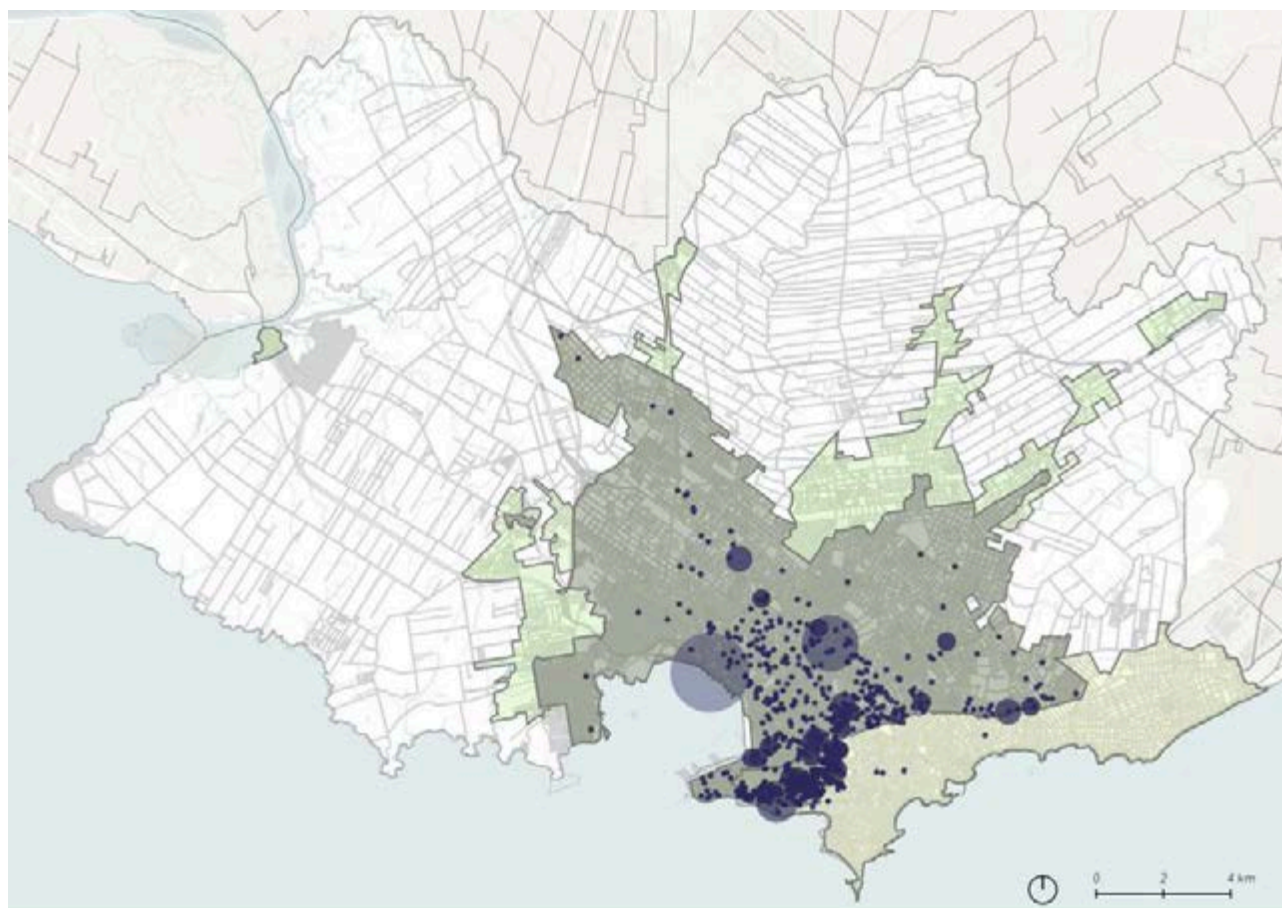
Viviendas promovidas por barrio desde la promulgación de la Ley hasta 2019 Fuente: Elaboración propia con base en ANV.

A partir de la tabla y el mapa anterior, 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.<sup>27</sup> 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).

---

independientemente de su grado de finalización, refleja de mejor forma las preferencias de los desarrolladores.

<sup>27</sup> 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.



**VIVIENDA PROMOVIDA**

Proyectos de inversión construidos al amparo de la Ley 18.795.

**ZONIFICACIÓN**

- C01
- C02
- C03
- C04

**UNIDADES DE VIVIENDA PROMOVIDAS**

Total de viviendas = 13.500 [aprox.]  
Cada círculo corresponde a un proyecto

- 2 - 100 viv.
- 100 - 200 viv.
- 200 - 300 viv.
- 300 - 400 viv.
- 400 - 500 viv.
- 500 - 600 viv.

**Intendencia de Montevideo**  
 Planificación  
 PLANIFICACIÓN TERRITORIAL  
 URBANO POT

---

**PLAN SUVI**  
 Plan sectorial de acceso al suelo urbano para vivienda

---

Memoria de Información | H11

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.



### **2.8.2. 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.

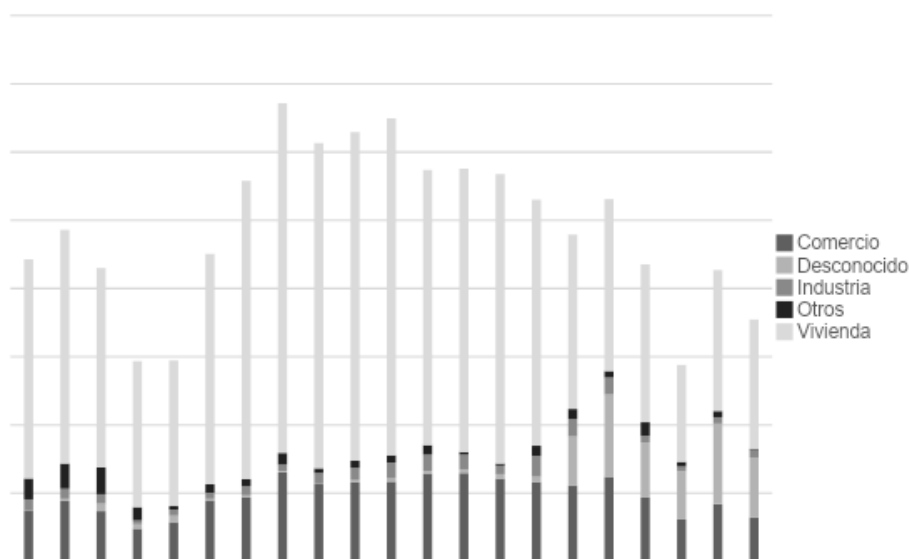
Sin embargo, sí se cuenta con datos agregados del Fondo de Garantía de Alquiler (FGA), que entrega certificados de garantía de alquiler con respaldo del Estado a través del servicio de la Contaduría General de la Nación. Según el Plan Quinquenal 2015-2019, hasta 2014 se habían entregado garantías a 11.208 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 este grupo de población.

### **2.8.3. 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 entre los años 1998 - 2018 en el departamento de Montevideo.



Permisos de construcción en Montevideo por destino (1998-2018)\*. Fuente: Elaboración propia.  
(\*Sólo obra nueva, reforma y ampliación)

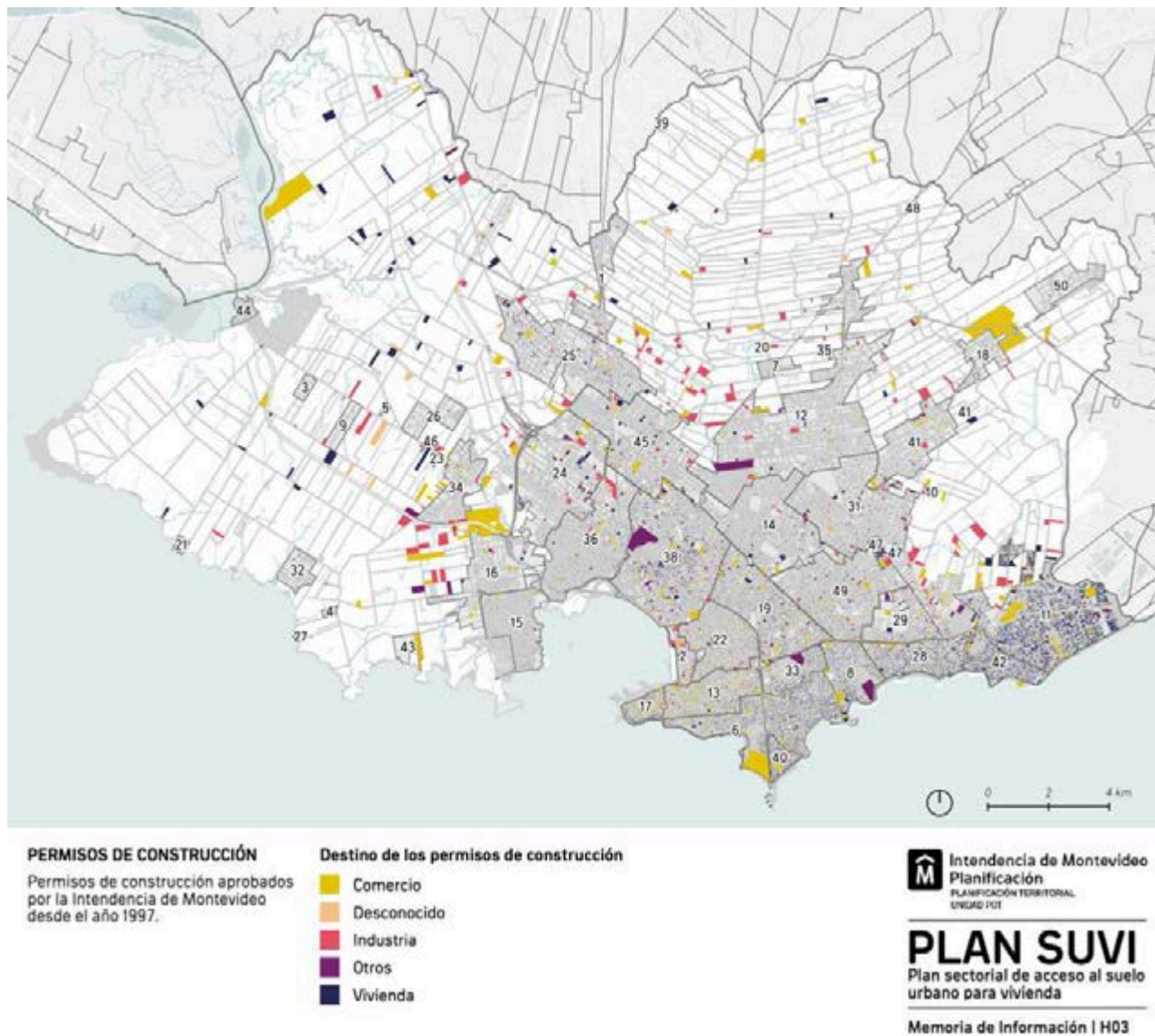
La primera observación que se desprende del gráfico<sup>28</sup> indica que se trata de un volumen que ha variado en el período y cuyas variaciones parecen acompañar los grandes ciclos económicos (al igual que las compraventas, como se mostró más arriba). Así, el conjunto de permisos otorgados muestra 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 surgen 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 2023. Si bien en una primera lectura podría parecer que hay una asociación entre la densidad de viviendas y la

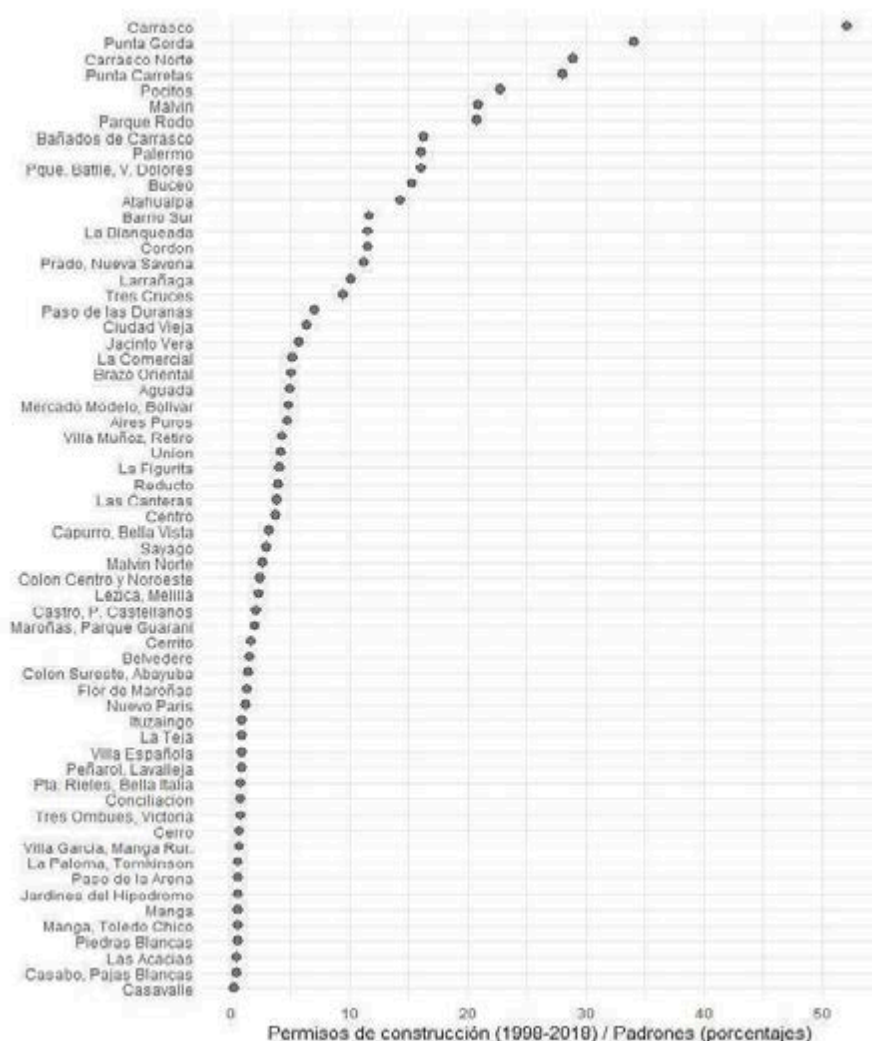
<sup>28</sup> Es importante notar que el registro de estos datos ha ido perdiendo calidad, ya que se indica con destino "otros" a una cantidad cada vez mayor de permisos, lo cual reduce la capacidad de concluir sobre el comportamiento de la serie. Observando las tendencias, parece razonable pensar que estos "otros" destinos corresponden en su mayoría a viviendas, pero no se puede afirmar con seguridad.

cantidad de permisos de construcción entregados, los siguientes gráficos muestran que en algunos barrios con gran cantidad de parcelas prácticamente no se han entregado permisos de construcción, mientras que en otros, no tan densos en términos de cantidad de parcelas, la proporción de permisos entregados es muy superior.



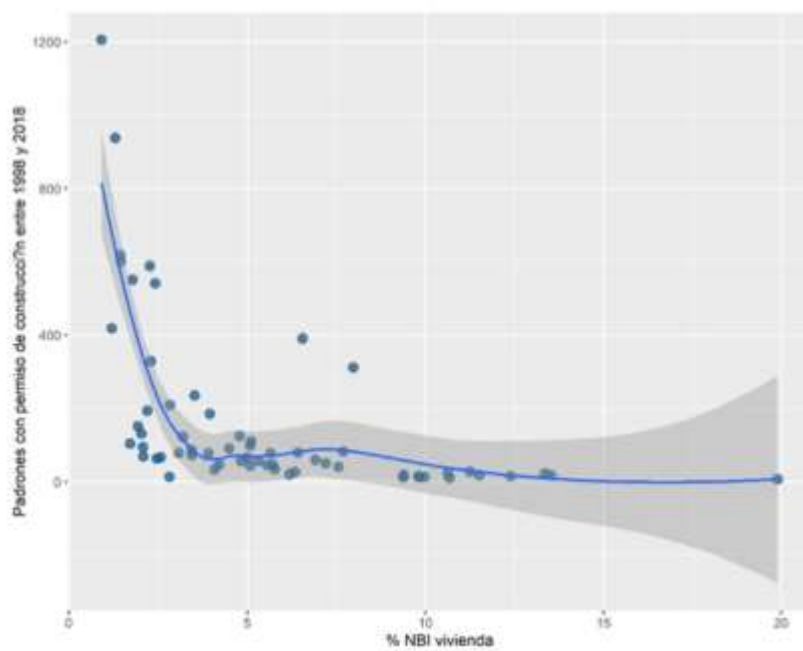
Siguiendo con la lógica anterior, el siguiente gráfico podría interpretarse como una buena aproximación a lo que en forma genérica se denomina como “la ciudad formal”, aunque también subyace en esta relación entre permisos y padrones un indicador aproximado de la dinámica del mercado, así como de renovación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





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.



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 éstas 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

<b>Categoría</b>	<b>Subcategoría</b>	<b>Superficie [há]</b>	<b>% suelo urbano consolidado</b>
<b>Suelo urbano</b>	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%
<b>Suelo suburbano</b>	Suburbano habitacional	270	2%
<b>Suelo con APT</b>	B	1.075	8%
	C	16	0,11%
<b>Total suelo habitacional</b>		<b>13.771</b>	<b>100%</b>

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 12.680há, casi un 25% del territorio del departamento (53.000há aproximadamente). El suelo con previsión de urbanización para vivienda (con APT B y C) comprende unas 1.091há 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.<sup>29</sup>

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/há, 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.

---

<sup>29</sup> Tomo XI. Estudios básicos y línea de base. Desarrollo Urbano. Noviembre 2019.





- 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.
- 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.

## **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 tugurización.

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 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 dos o tres 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, Joanico, 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 - 42 viviendas/há).

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 Andaluz, 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

Comprende las áreas diferenciadas:

- 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 geográfica 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

## **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.

### **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 residen 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, ameritaba 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).

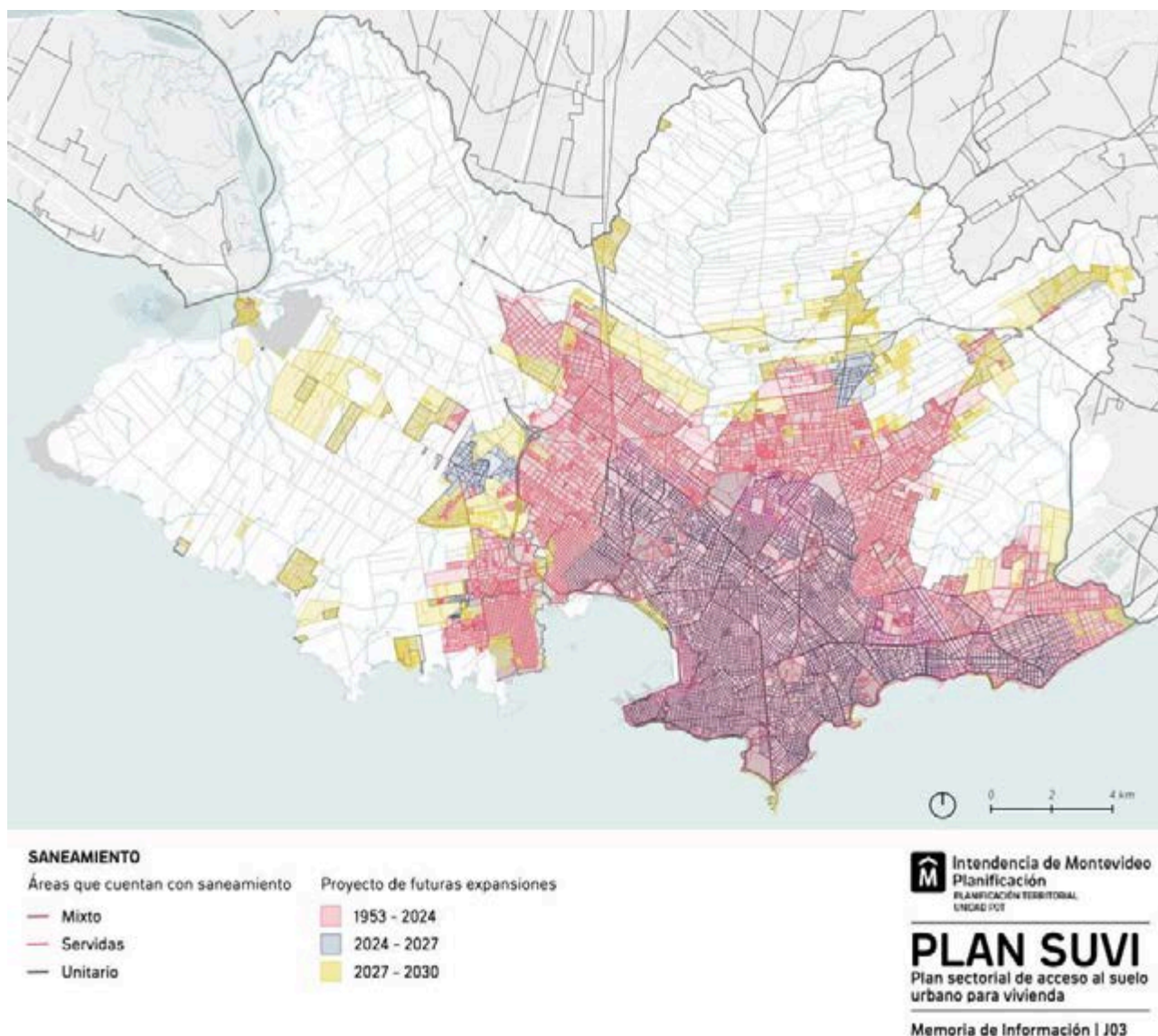
Los últimos períodos, desde la aprobación del Plan Director de Saneamiento (1995), ampliaron la concepción del sistema de saneamiento de Montevideo hacia un sistema metropolitano, trascendiendo los límites administrativos del departamento para incluir diversas localidades de Canelones y San José.

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.



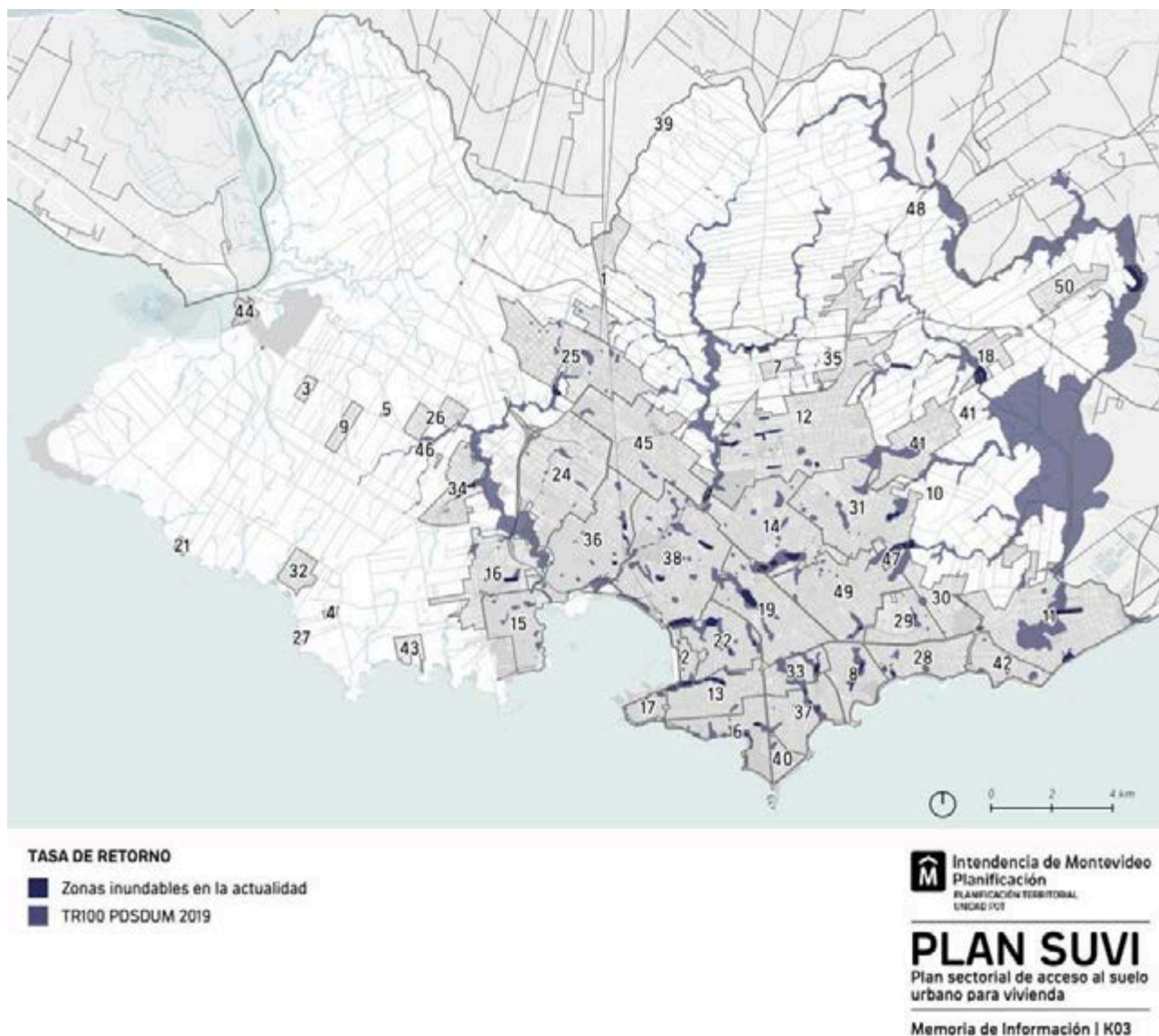
Las obras que están en marcha como parte del PSU IV y las previsiones para los próximos años según información brindada por el Servicio de Estudios de Saneamiento de la IM incluyen nuevas zonas y permiten realizar el siguiente mapa de cobertura actual y futura.

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, Yaguarí 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.



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).





#### JERARQUIZACIÓN VIAL

Principales vías de tránsito que representan los distintos enlaces.

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

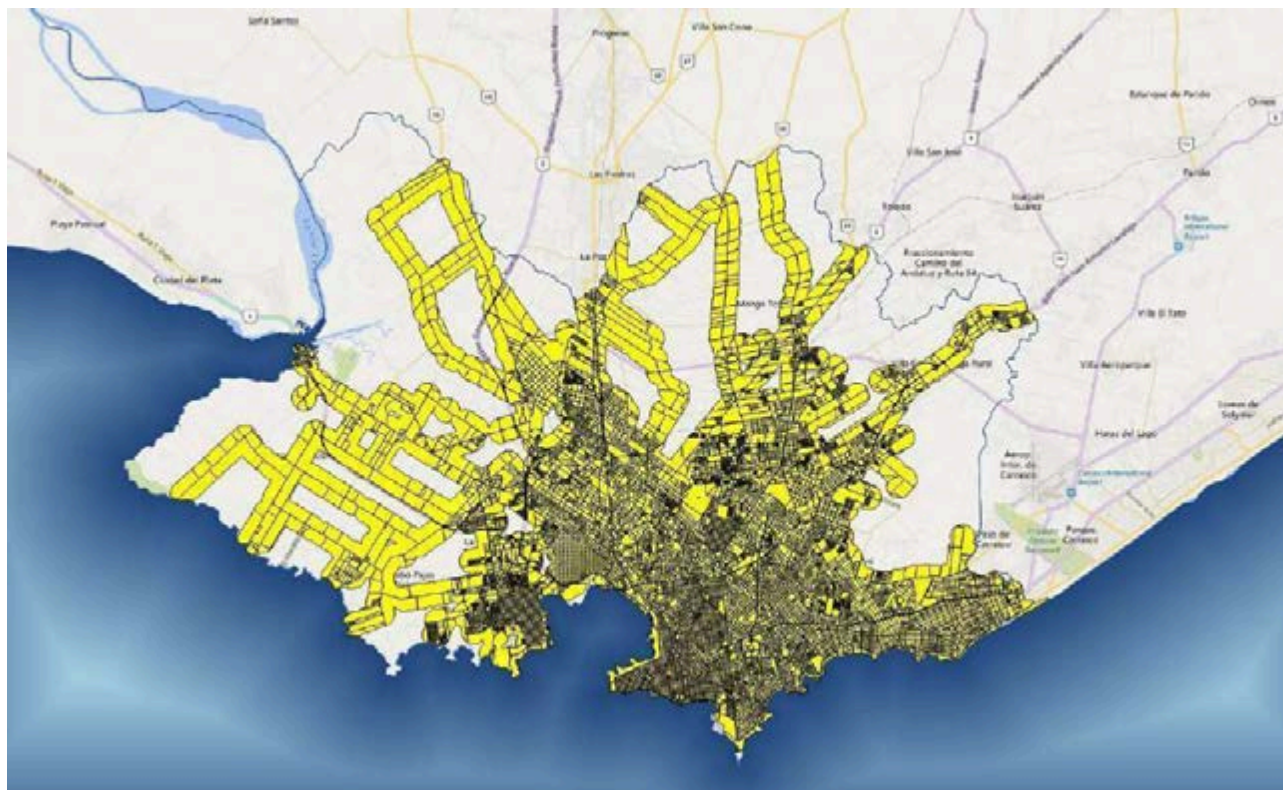
El Plan Montevideo establece los siguientes objetivos generales para el desarrollo de estas piezas urbanas, de acuerdo con la ordenación propuesta:

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



Movilidad. Transporte público, buffer a 500 m de las paradas de ómnibus. Fuente: IM-Departamento de Movilidad, 2020.

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 MOVES<sup>30</sup> (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.

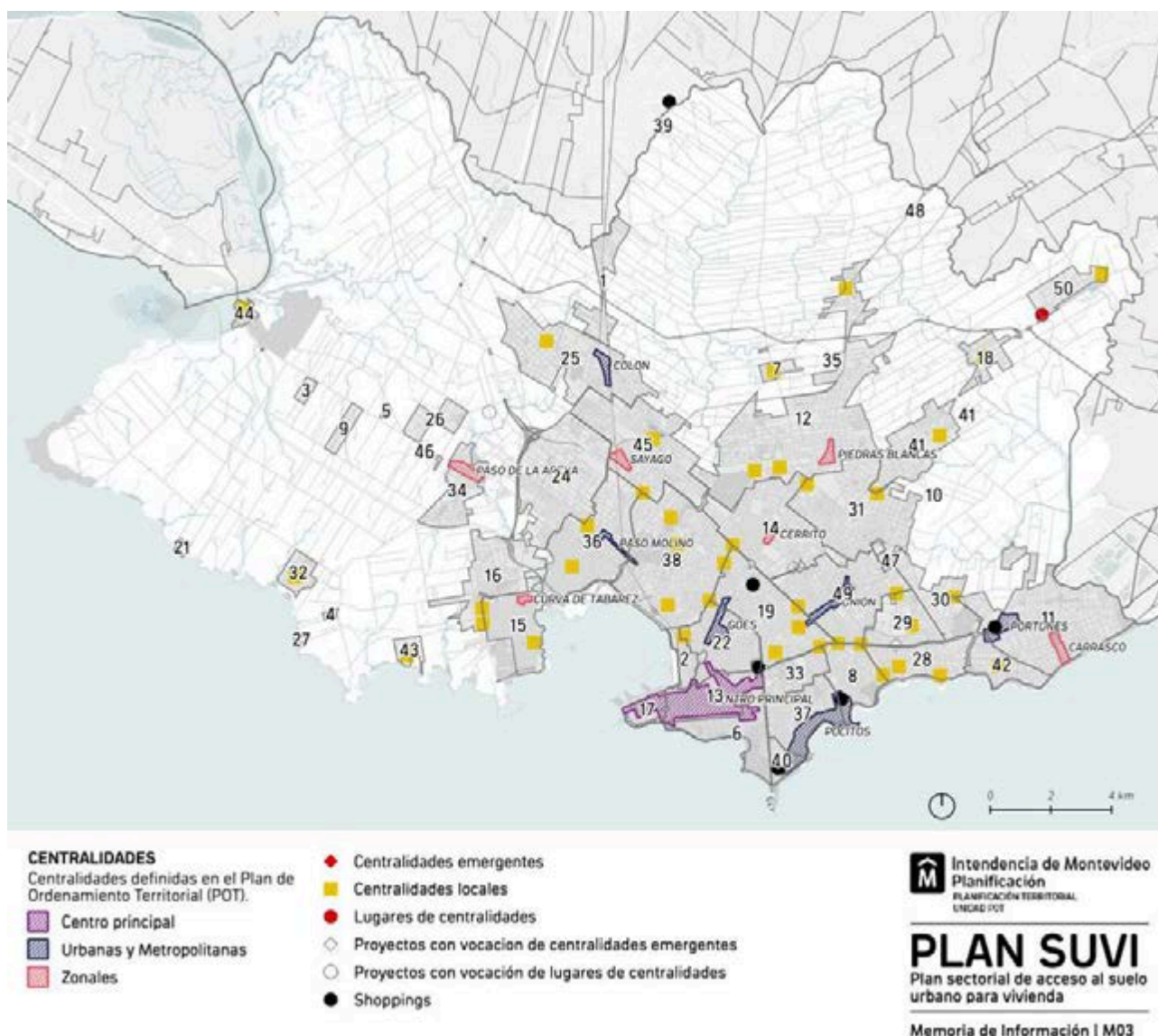
<sup>30</sup> Hacia un sistema de movilidad urbana sostenible y eficiente en Uruguay.



### 3.2.3. Centralidades

En una reunión realizada en diciembre de 2019 con técnicos de diversas áreas de la IM vinculadas a la temática, se recomendó continuar la consolidación de áreas no consolidadas desde las centralidades. Esto quiere decir proponer intervenciones residenciales o de equipamientos comenzando en las centralidades y expandiendo su impacto en su área de influencia.

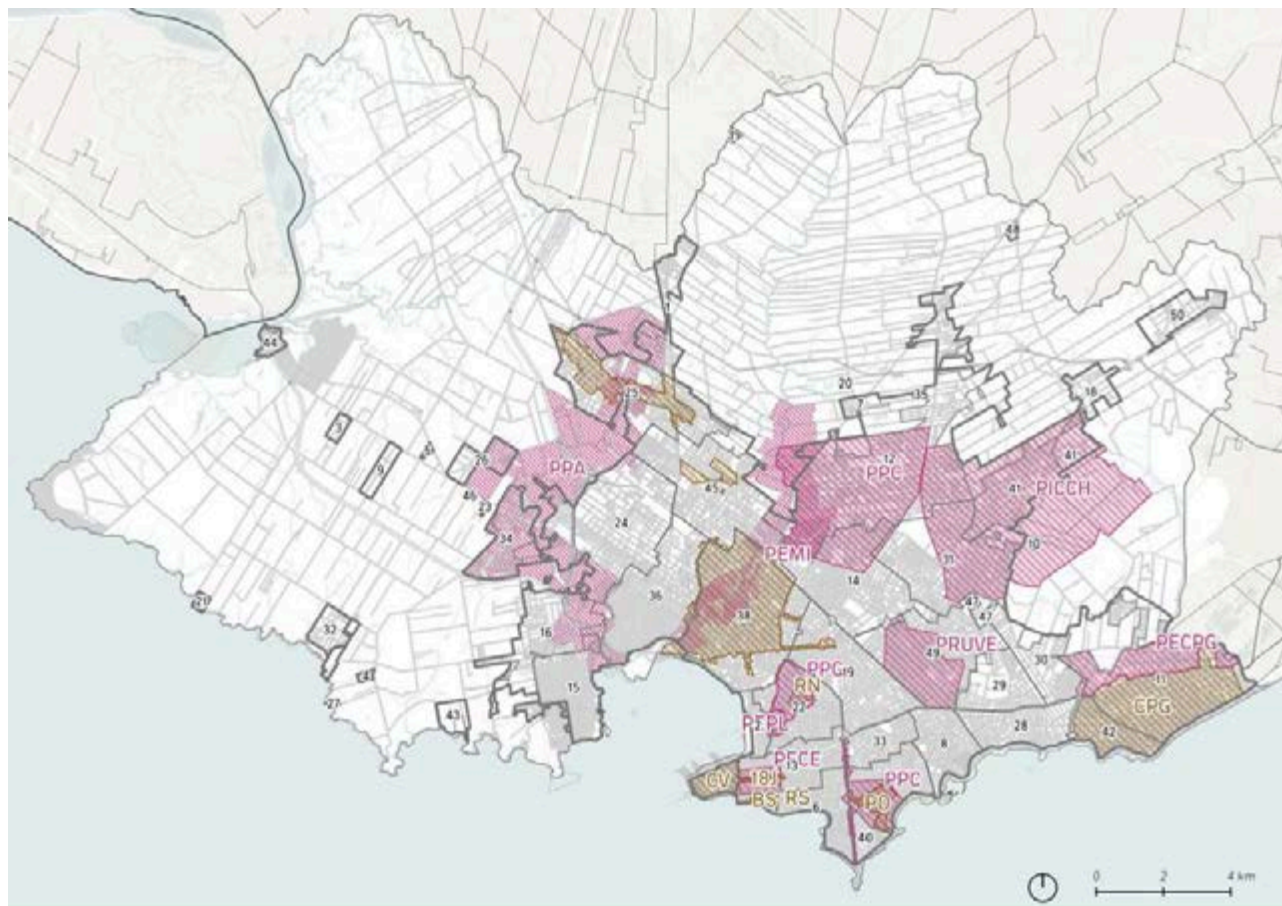
Para el caso, se consideran las centralidades definidas en el POT, actualizadas a partir de un análisis realizado en Instituto de Teoría y Urbanismo de la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo (ITU-FADU-UDELAR).



### 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.



#### INSTRUMENTOS DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

##### Áreas patrimoniales

- Carrasco Punta Gorda
- Pocitos
- Colón Villa Colón
- Penarol
- Prado Capurro
- Ciudad Vieja
- 18 de Julio
- Reus Sur
- Reus Norte
- Barrio Sur

##### Planes aprobados

- Palacio Legislativo
- Carrasco Punta Gorda
- Centro
- Cuenca Chacarita
- Goes
- Casavalle
- Pocitos Punta Carretas
- Unión Villa Española
- Pantanoso
- Plan Estratégico del Miguelete



Intendencia de Montevideo

## PLAN SUVI

Plan sectorial de acceso al suelo urbano para vivienda

Memoria de Información | M04

### 3.2.5. Análisis de la normativa de edificación

#### 3.2.5.1. Alturas

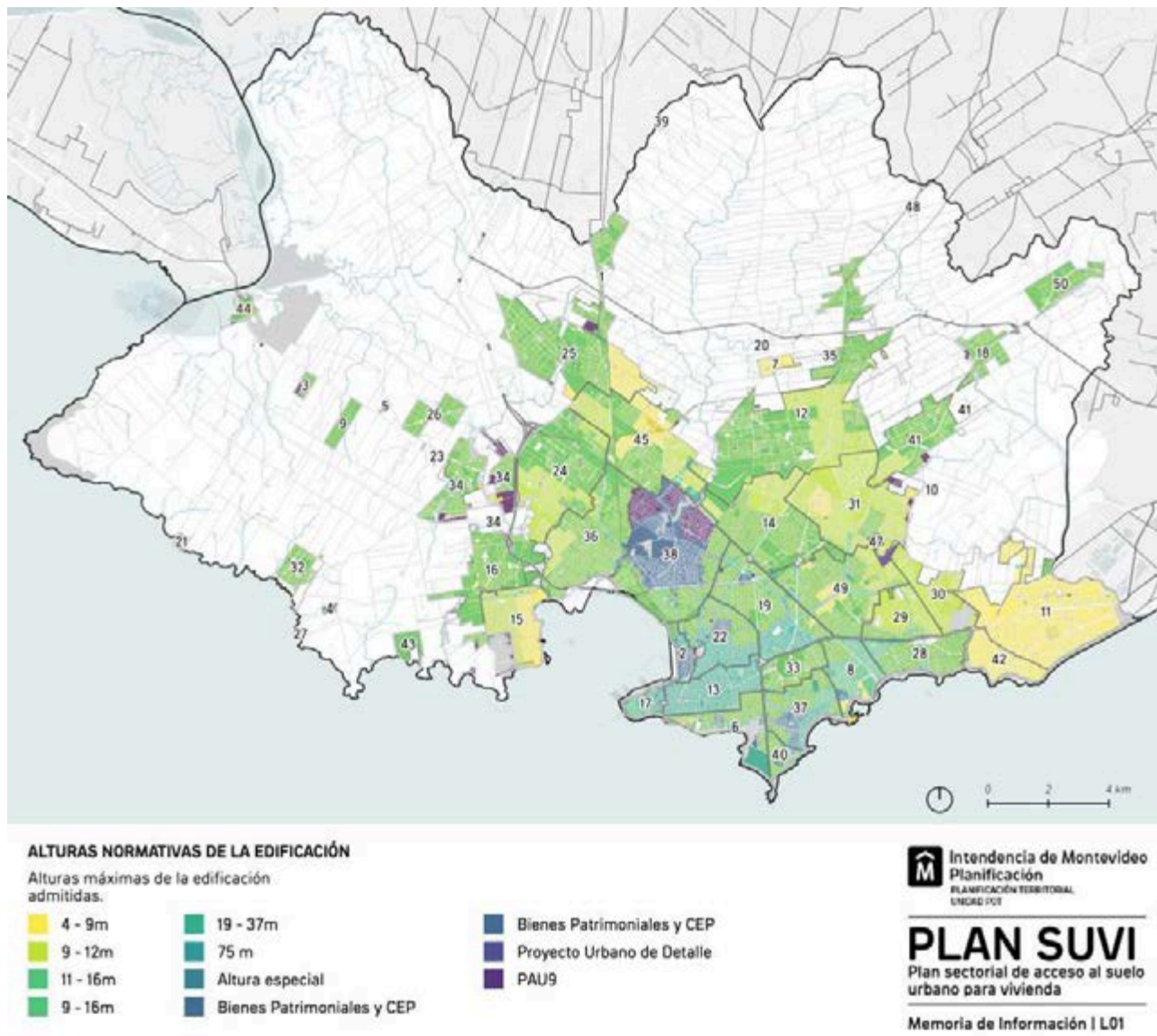
Dentro de los parámetros que regulan la edificación, la altura y el porcentaje de ocupación del suelo son los más determinantes de la capacidad edificatoria de los predios.

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.



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.



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
<b>TOTAL EN RG (há)</b>	<b>862</b>	<b>2.357</b>	<b>789</b>	<b>1.680</b>	<b>2.195</b>	<b>7.883</b>
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%
<b>Total</b>	<b>10,9%</b>	<b>29,9%</b>	<b>10,0%</b>	<b>21,3%</b>	<b>27,8%</b>	<b>100,0%</b>

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

### 3.2.5.2. F.O.S (Factor de Ocupación del Suelo)

De acuerdo con los parámetros tipo morfológicos 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.

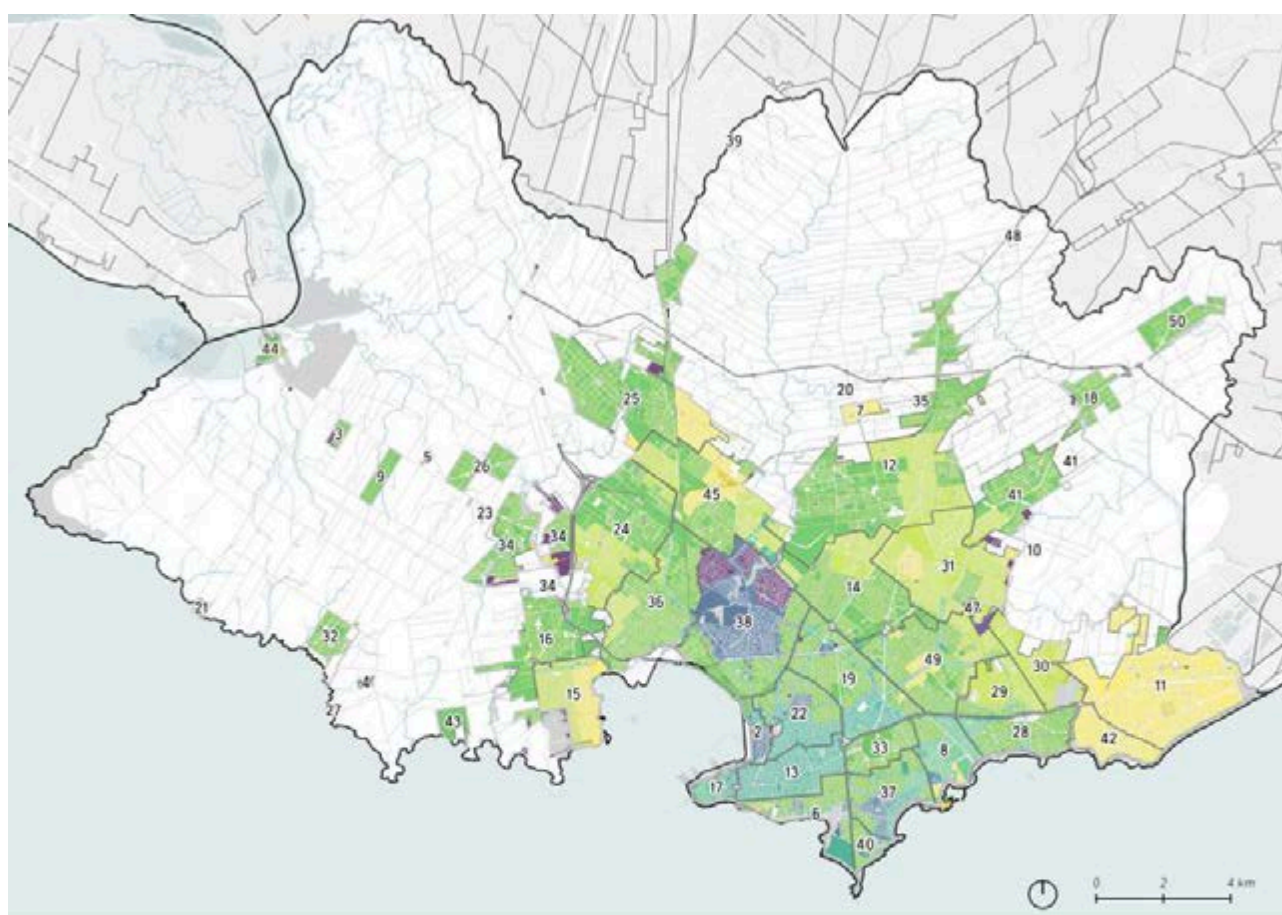
El FOS se encuentra graficado en la cartografía que precede y tal como se observa en el Mapa 14, la mayor parte de la ciudad tiene un FOS de 60%, ubicado principalmente en la zona intermedia y la periferia, con predominio de viviendas unifamiliares exentas y dando lugar a la conformación de las



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.



**FACTOR DE OCUPACIÓN DEL SUELO**

Factor de Ocupación del Suelo del Plan de Ordenamiento Territorial (POT), según Decreto Departamental 28242/98.

- 35 %    80 %    PMR
- 50 %    100 %    CEP
- 60 %    PAU9    BIEN.PAT.

Intendencia de Montevideo  
Planificación  
PLANIFICACIÓN TERRITORIAL  
UNIDAD POT

**PLAN SUVI**  
Plan sectorial de acceso al suelo urbano para vivienda

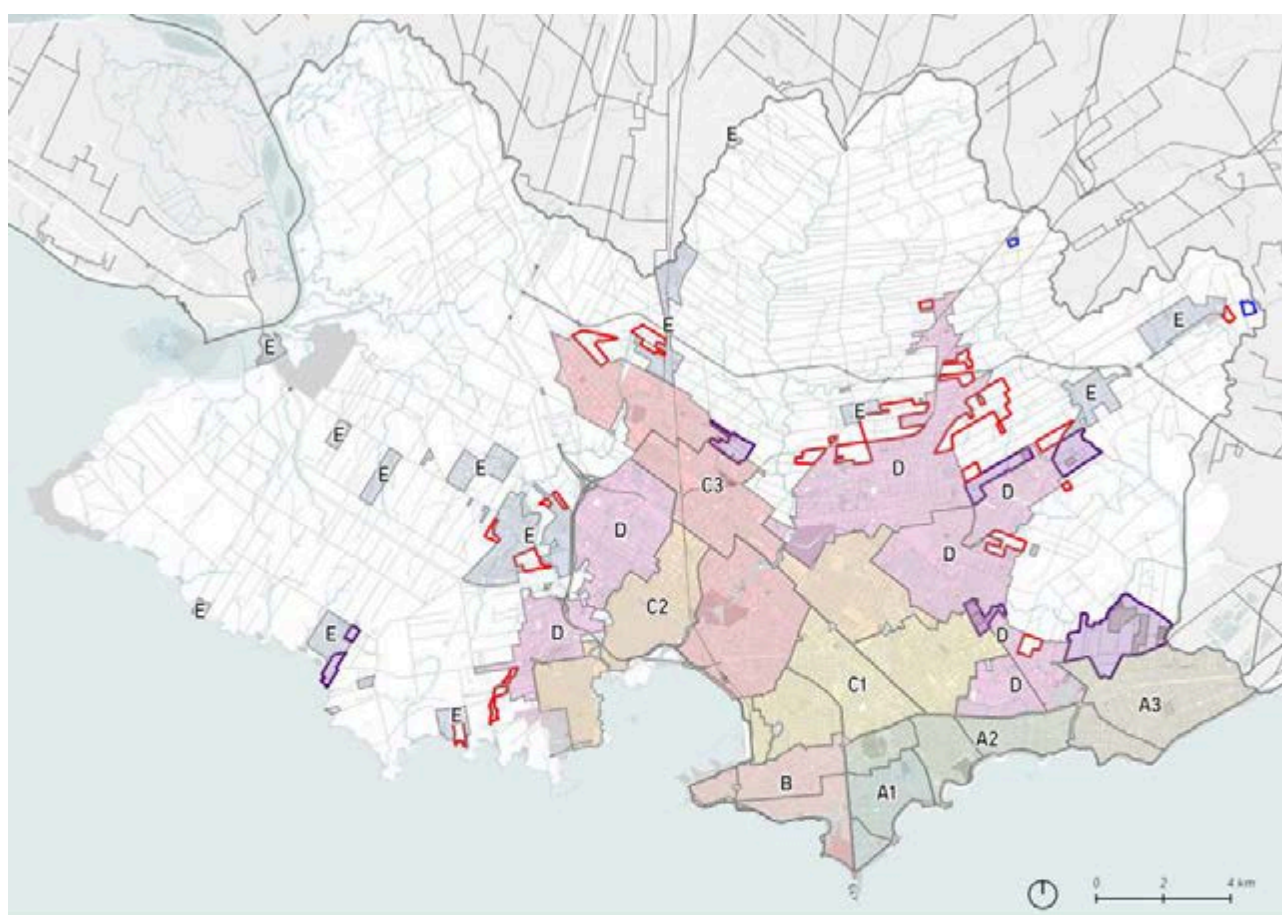
Memoria de Información | L02

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.

### 3.2.6. 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).



#### ZONAS SUVI

Suelo urbano, suelo suburbano habitacional y suelo rural transformable a urbano consolidado y suburbano habitacional

#### TIPOS DE ÁREAS DIFERENCIADAS

A1	B	C3	F APT - Tipo B
A2	C1	D	APT - Tipo C
A3	C2	E	PAU

Intendencia de Montevideo  
Planificación  
PLANIFICACIÓN TERRITORIAL  
UNIDAD POT

**PLAN SUVI**  
Plan sectorial de acceso al suelo urbano para vivienda

Memoria de Información I M01



### 3.2.7. Zonas SUVI

#### A1 | COSTERA COMPACTA Y VERTICAL

SUCCo: Pocitos, Punta Carretas



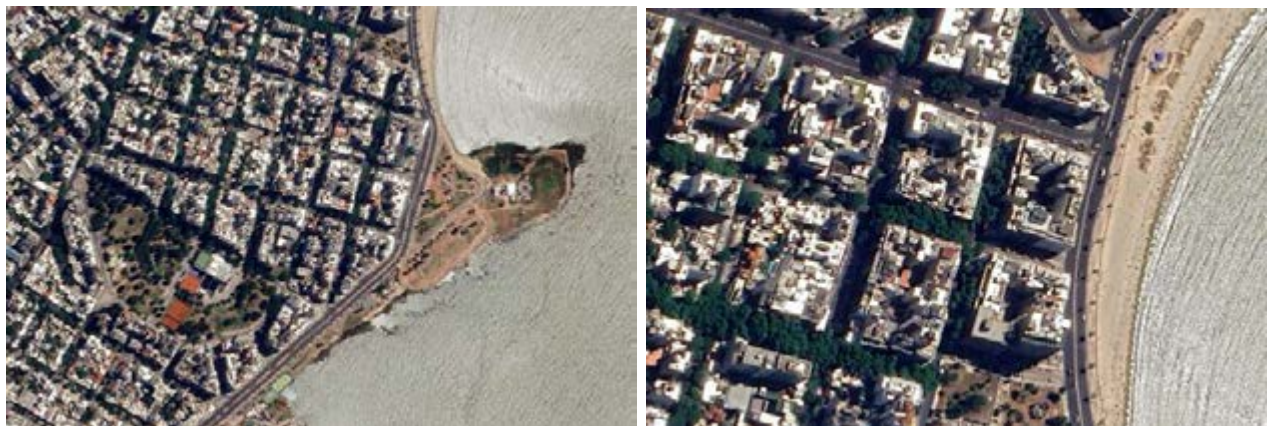
Se trata de parte del arco costero de la ciudad y es una de las zonas más densas del departamento. El área de Pocitos surgió como balneario para las clases sociales altas a principios de siglo, y hoy en día posee protección patrimonial.

De acuerdo a los censos [85-96-11], es en estas zonas en donde se registra el mayor aumento de viviendas y hogares, mientras que la población aumenta pero en menor relación, lo que se traduce en una consecuencia directa de la transformación del tamaño de los hogares.

El tejido residencial original se consolida a lo largo de un lento proceso, lo que determina la coexistencia de diversos tipos y lenguajes arquitectónicos. Conviven grandes residencias exentas, viviendas sin retiro y viviendas con jardín al frente. Ese tejido sufre importantes modificaciones al producirse sustituciones tipológicas con la introducción de los edificios en altura. Las primeras construcciones de este tipo surgen en la década de 1930 y comienzan un proceso de sustitución tipológica acelerado a partir de la Ley de Propiedad Horizontal de 1946. Siendo hoy en día los edificios de 10 niveles o más los predominantes.

En todo el arco costero de la ciudad es donde se concentra gran parte de la inversión inmobiliaria. Éstas inversiones se traducen principalmente en edificios de tipo comercial, hotelería, servicios y también en edificios de uso residencial.

#### ESPACIOS PÚBLICOS Y GRANDES EQUIPAMIENTOS



El área cuenta con varios espacios públicos relevantes de alcance departamental. Se destaca la Rambla por sus cualidades ambientales, aspectos paisajísticos, su potencial como espacio de recreación y de representación, con hitos característicos como el sector del Faro de Punta Carretas (punto desde donde se aprecia toda la costa), Trouville (con equipamiento del tipo recreativo y deportivo) y Kibón, entre otros. Este tramo presenta un perfil tipomorfológico que conforma un límite físico espacial como un continuo de edificios en altura entre medianeras.

Próximo a la Rambla se encuentra el Parque de Villa Biarritz que constituye un pulmón verde por ser una gran superficie parqueada con vegetación, también en este parque se emplaza la tradicional feria de Villa Biarritz. Además, la zona está dotada con varias plazas de diferentes dimensiones, algunas con alcance barrial y otras de mayor escala y significación como la Plaza Varela y Tomás Gomensoro.

#### PATRIMONIO EDIFICIO Y URBANO

Se define el Área de Régimen Patrimonial en Suelo Urbano Pocitos. Por otro lado, para los padrones frentistas a Bulevar Artigas entre Avda. 18 de Julio y Baldomir se implementa la figura del Inventario de Conjuntos Urbanos Protegidos para los cuales se definen medidas cautelares. Además, se define un sector con protección para las construcciones anteriores a 1940 en torno a la Rambla República del Perú y Echevarriarza.

Se ubican dentro de esta área aproximadamente cuarenta Bienes declarados de Interés Departamental, entre ellos viviendas, la Plaza Tomás Gomensoro y algunos edificios; y menos de veinte Bienes declarados Monumentos Históricos Nacionales dentro de los cuales se destaca la propia Rambla de Montevideo, tramo que incluye el Faro de Punta Carretas, construido en 1876.

### SANEAMIENTO Y DRENAJE PLUVIAL

Existe una cobertura total de la red de saneamiento con predominio de la red del tipo unitaria. En la punta brava se encuentra la planta de pre-tratamiento, la estación de bombeo Punta Carretas y el emisario subacuático.

La mayoría de los cursos de agua que existían en el área han sido entubados e integrados al sistema de drenaje y saneamiento, como es el caso de los arroyos de los Pocitos y la Estanzuela.

Hay ciertos sectores que pueden llegar a presentar problemas de inundación asociados al drenaje durante sucesos de lluvias intensas en donde resulta necesario realizar estudios técnicos con información de mayor precisión: Alrededores de las calles E. Mac Eachen, Lorenzo Justino Pérez, calle 21 de Setiembre y Libertad, calle José María Montero y Bompland.



### SECTORES AMBIENTALMENTE RELEVANTES

El área cuenta aproximadamente con 3,65 km de costa, donde se distinguen, la Punta Brava que genera una península sobre la costa sur del departamento "Punta Carretas" y la "Trouville" desde la cual comienza la Playa de los Pocitos.

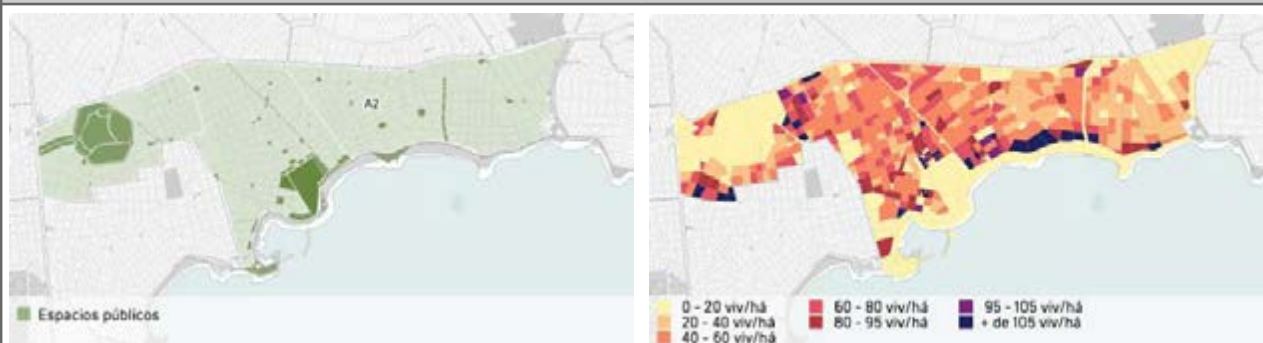
La intendencia desarrolla el sistema de Gestión Ambiental de playas y espacio costero y mantiene siete playas certificadas entre las que se encuentra la Playa de los Pocitos.

ZONIFICACIÓN		PARÁMETROS URBANOS	
Suelo urbano consolidado Costero		FOS predominante	80 %
Municipio	CH	Altura predominante	9m
CCZ	5	Edificación predominante	b c d
INFORMACIÓN CENSAL		HÁBITAT Y VIVIENDA	
Población [2011]	102.259	Asentamientos irregulares	-
Hogares [2011]	45.931	Superficie total de asentamientos irregulares	-
Viviendas [2011]	51.219	Proyectos promovidos Ley 18.795	3
Viviendas desocupadas [2011]	5.816	Viviendas construidas Ley 18.795	56
Densidad de vivienda promedio [2011]	177 viv/há	Cooperativas de vivienda	18
INFORMACIÓN CATASTRAL		ESPACIOS PÚBLICOS	
Manzanas catastrales	377 há	Espacios públicos libres	47
Superficie neta	289 há	Superficie de espacios públicos libres	49 há
TAMAÑO DE PREDIOS		VULNERABILIDADES SOCIALES	
Superficie neta promedio por predios	276m <sup>2</sup>	% mujeres	56,37 %
% predios ≤ 200m <sup>2</sup>	37,48 %	Embarazo adolescente	9
% predios entre 200m <sup>2</sup> y 300m <sup>2</sup>	22,55 %	% hogares monoparentales con jefatura femenina	4,16 %
% predios entre 300m <sup>2</sup> y 500 <sup>2</sup>	27,20 %	% personas ≥ 65 años y jubiladas y/o pensionistas	16,5 %
% predios ≥ 500m <sup>2</sup>	12,75 %	% personas con alguna discapacidad	4,06 %



## A2 | COSTERA JARDÍN DE DENSIDAD MEDIA

SUCCo: Buceo, Malvín, Parque Batlle



Estos barrios forman parte del arco costero de la ciudad y poseen una muy buena ubicación relativa con la costa y una buena conectividad con el Área Central.

La traza es producto de sucesivos loteos reconocibles que se realizan a fines del siglo pasado y a comienzos de éste. La trama de esta zona es muy diversa dependiendo del área caracterizada, en Parque Batlle se observa la coexistencia de grandes residencias exentas con viviendas unifamiliares de tipo extrovertido con jardín y algunas viviendas colectivas. En el Buceo la trama se conforma, en general, por viviendas unifamiliares de uno o dos niveles, mientras que en Malvín existe un tejido irregular con predios de tamaño medio, en el que predominan las viviendas unifamiliares y algunas viviendas colectivas de dos o tres plantas. Esa imagen cambia radicalmente por la presencia de edificios de propiedad horizontal en altura de 10 niveles o más sobre la costa y los grandes estructuradores.

Aquí las dinámicas inmobiliarias, principalmente las operaciones e inversiones privadas, son las que operan con mayor intensidad, configurando un lento proceso pero constante de densificación. En los últimos años, en las zonas de Parque Batlle y Buceo, comenzó un proceso de densificación por sustitución por edificios de tres o cuatro niveles.

### ESPACIOS PÚBLICOS Y GRANDES EQUIPAMIENTOS



Se destacan el Parque José Batlle y Ordóñez, con un carácter deportivo, que alberga grandes equipamientos como el estadio Centenario, el Velódromo, la Pista de Atletismo y el Club Uruguayo de Tiro, así como equipamientos menores del tipo deportivos y recreativos.

La Rambla configura otro de los espacios públicos singulares de significancia para el departamento en general. Se destaca la presencia del Yacht Club Uruguayo y las canchas de tenis además del propio puerto deportivo. Este tramo cuenta con varias plazas y espacios libres asociadas o contiguas, como es el caso de la Plaza de los Pescadores, la Plaza Armenia, el espacio libre del Museo del Arma de Ingenieros, Museo Oceanográfico, espacio Belvedere Ing. O. C. Hansen, así como también el Cementerio del Buceo.

Se mencionan además los parques lineales asociados a cursos de agua como el Parque Lineal Rambla Concepción del Uruguay y Parque Baroffio, con algún equipamiento de menor escala asociado al deporte y recreación.

### PATRIMONIO EDIFICIO Y URBANO

El área cuenta con varios bienes declarados Monumentos Histórico Nacional entre los cuales se encuentran el Hospital Británico, el italiano y el de Clínicas, además del Cementerio del Buceo y la Aduana de Oribe. Asimismo en la zona existen Bienes de Interés Departamental entre los que destacan el Puertito del Buceo y el edificio Panamericano.

Se implementa la figura Inventario Conjuntos Urbanos Protegidos y se definen medidas cautelares para los padrones frentistas a Bulevar Artigas entre Av. 18 de Julio y Baldomir. También se establecen Zonas de Especial Consideración para edificaciones anteriores a 1940 para el sector Av. Luis A. de Herrera y Rambla. Armenia y 26 de Marzo; entono al Parque Batlle y sector entre Av. Rivera (ambos frentes), arroyo Malvín, arroyo El Molino y Rambla O'Higgins.



### SANEAMIENTO Y DRENAJE PLUVIAL

La cobertura de saneamiento es total, siendo la misma de los tipos unitario y mixto. Sobre la costa se encuentran las estaciones de bombeo Buceo y Colombres. Además, se destaca la presencia de sistemas de amortiguación de aguas pluviales como los jardines de lluvia en la calle L. A. de Herrera y el tanque de pluviales Diamantis que tiene una capacidad de 4.000 m<sup>3</sup>.

Hay ciertos sectores que pueden llegar a presentar problemas de inundación asociados al drenaje durante sucesos de lluvias intensas en donde es necesario realizar estudios técnicos con información de mayor precisión. (ver mapa de TR100)

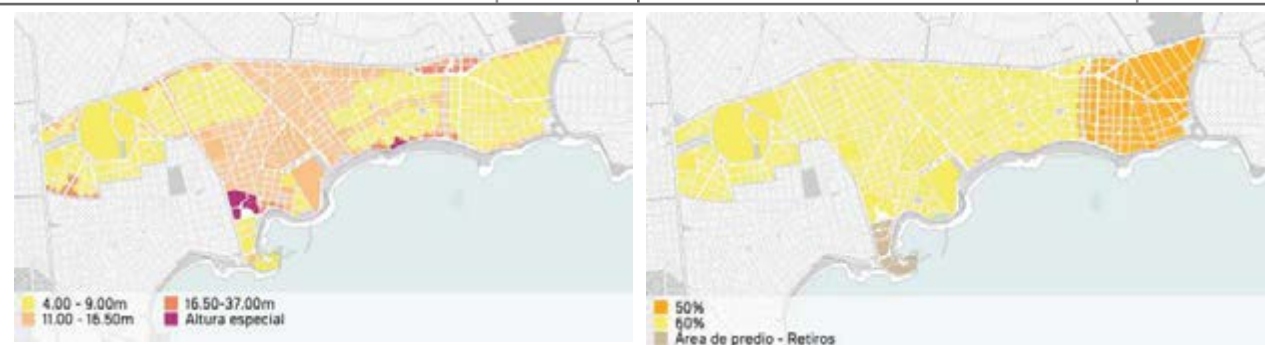


### SECTORES AMBIENTALMENTE RELEVANTES

En esta zona la costa tiene una presencia importante, con una longitud de aproximadamente 6 km, donde se distinguen hitos como el Puertito de Buceo o las distintas playas, la mayoría de ellas certificadas y habilitadas para el baño. También a 500 m de la costa se encuentra la Isla de las Gaviotas.

Los cursos de agua urbanos constituyen un ecosistema fluvial seminatural esencial para mejorar la calidad ambiental y la calidad de vida de las personas. El último tramo del arroyo Malvín y el arroyo El Molino, han sufrido un deterioro ambiental considerable dado que la ciudad fue desarrollándose sobre éstos. En estos arroyos, hasta el año 2024 se registraron aproximadamente 643 toneladas de residuos sólidos retirados dentro del programa Áreas Liberadas.

ZONIFICACIÓN		PARÁMETROS URBANOS	
Suelo urbano consolidado Costero		FOS predominante	60 %
Municipio	CH - E	Altura predominante	9m
CCZ	4 - 5 - 7	Edificación predominante	a b c
INFORMACIÓN CENSAL		HÁBITAT Y VIVIENDA	
Población [2011]	80.765	Asentamientos irregulares	-
Hogares [2011]	33.575	Superficie total de asentamientos irregulares	-
Viviendas [2011]	36.902	Proyectos promovidos Ley 18.795	8
Viviendas desocupadas [2011]	3.919	Viviendas construidas Ley 18.795	220
Densidad de vivienda promedio [2011]	65 viv/há	Cooperativas de vivienda	35
INFORMACIÓN CATASTRAL		ESPACIOS PÚBLICOS	
Manzanas catastrales	491	Espacios públicos libres	47
Superficie neta	567 há	Superficie de espacios públicos libres	49 há
TAMAÑO DE PREDIOS		VULNERABILIDADES SOCIALES	
Superficie neta promedio por predios	444 m <sup>2</sup>	% mujeres	54,99 %
% predios ≤ 200m <sup>2</sup>	19,60 %	Embarazo adolescente	29
% predios entre 200m <sup>2</sup> y 300m <sup>2</sup>	24,08 %	% hogares monoparentales con jefatura femenina	4,93 %
% predios entre 300m <sup>2</sup> y 500 <sup>2</sup>	35,75 %	% personas ≥ 65 años y jubiladas y/o pensionistas	16,04 %
% predios ≥ 500m <sup>2</sup>	20,65 %	% personas con alguna discapacidad	4,79 %



### A3 | COSTERA JARDÍN DE DENSIDAD BAJA

SUCCo: Carrasco, Punta Gorda



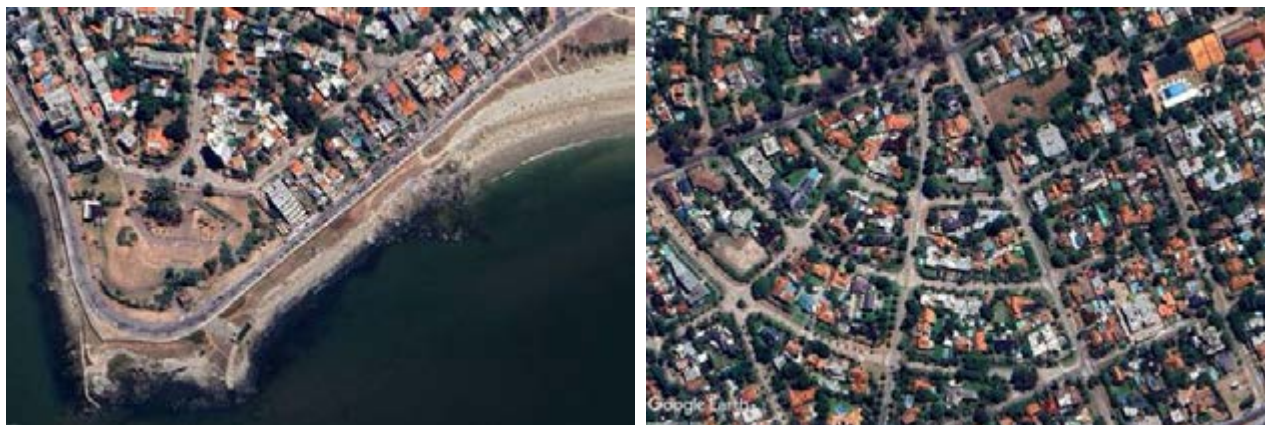
Se trata de áreas costeras que surgieron a comienzos de siglo como balnearios por su ubicación al Este de Montevideo en el límite con el departamento de Canelones. La mayor parte de esta zona posee protección patrimonial, con un uso principalmente residencial con servicios y equipamientos complementarios.

Se ajusta a un modelo de ciudad-jardín, tanto por el trazado de sus calles, como por la fuerte presencia de espacios públicos verdes, lo que la posiciona como una de las áreas de la ciudad con mayor calidad ambiental.

El área se estructura a partir de una fuerte direccionalidad Este - Oeste de los corredores urbanos, lo que determina dos grandes subzonas, al Norte y al Sur, con las cuales se identifica tanto la población, como la morfología de la trama.

Al sur de Avenida Italia, el tejido mantiene su conformación tradicional con padrones de gran tamaño, lo que asegura la morfología de manzana abierta, en donde predominan las viviendas unifamiliares exentas o edificios de poca altura con baja ocupación del suelo. Mientras que hacia el Norte, se mantiene en general la imagen de suburbio jardín, pero con predios de menor tamaño. Allí aparece un sector conformado por conjuntos de vivienda colectiva de reciente data, con una altura de dos a cuatro niveles y agrupadas generalmente en tira. Mientras que en el Sur predomina el uso residencial para sectores de alto poder adquisitivo y servicios, en el Norte conviven vivienda para sectores medios con algunos asentamientos irregulares.

#### ESPACIOS PÚBLICOS Y GRANDES EQUIPAMIENTOS



El Parque Lineal Baroffio asociado al arroyo El Molino alberga una de las construcciones más antiguas de Montevideo, el Molino de Pérez, junto a las vistas hacia la costa generadas por los desniveles forma parte de los espacios identitarios de la zona.

La Rambla constituye un espacio público de referencia con sectores de playa y puntas; como el remate de la Av. Gral. J. M. Paz donde se ubica la Plaza de la Armada Nacional; y al cual se vinculan otros espacios menores, como el Club Náutico entre otros. Dentro de la trama urbana existen espacios públicos pequeños del tipo plaza o plazoleta. Además cuenta con vías asociadas a espacios lineales parquizados y plazoletas como la Av. San Marino y su continuación por Av. Alm. Harwood.

Como remate sobre la Rambla Tomás Berreta y el arroyo Carrasco se encuentra el Parque Gral. Lavalleja equipado con diversas canchas y equipamiento urbano para recreación.

#### PATRIMONIO EDIFICIO Y URBANO

Se define el Área de Régimen Patrimonial en Suelo Urbano Carrasco y Punta Gorda con normativa específica para las construcciones y ocupación del suelo. En cuanto a la valoración patrimonial, existen diferentes escalas de evaluación relativas a lo arquitectónico, a los espacios abiertos públicos y privados, a la presencia del verde, y a las relaciones entre ellos.

Además, se reconocen poco menos de una decena de Bienes de Interés Departamental, dentro de los cuales se encuentran varias viviendas y algunos edificios religiosos; así como, Monumentos Históricos Nacionales de los que se destacan viviendas, la Plaza de la Armada, la Rambla junto al Hotel Carrasco y el Molino de Pérez.

### SANEAMIENTO Y DRENAJE PLUVIAL

Un alto porcentaje de la zona cuenta con cobertura de red de saneamiento con predominio de la red unitaria al sur de Av. Italia, y está prevista la extensión de la misma desde la calle Dr. C. Butler hacia el arroyo Carrasco en la etapa 2025-2030. Asimismo, dentro de esta área se encuentra la Estación de Bombeo Punta Gorda.

Hay ciertos sectores que pueden llegar a presentar problemas de inundación asociados al drenaje durante sucesos de lluvias intensas en donde resulta necesario realizar estudios técnicos con información de mayor precisión (ver mapa TR100).

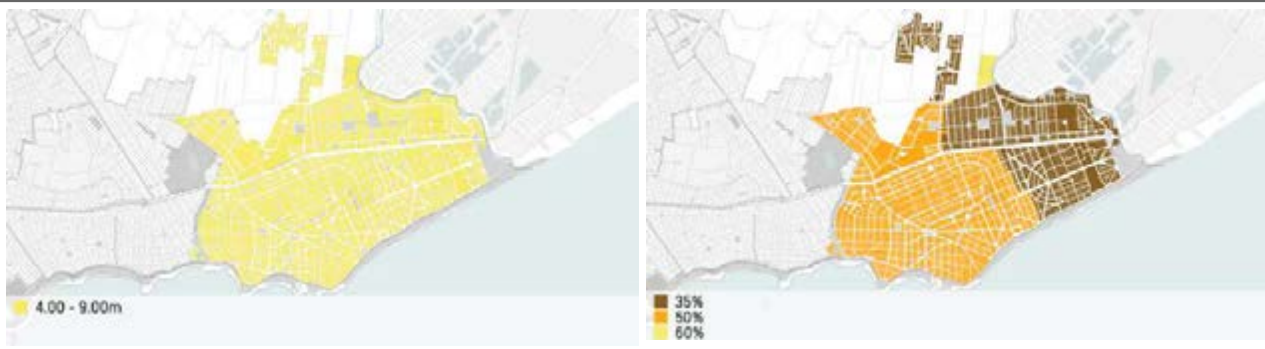


### SECTORES AMBIENTALMENTE RELEVANTES

En esta zona cobra gran importancia la costa contando con 7km de largo aproximadamente en donde se intercalan varias playa, entre ellas hay varias que se encuentran habilitadas para el baño, no es el caso de la playa Miramar en Carrasco que no lo está debido a las variaciones de la calidad del agua del arroyo Carrasco.

Esta zona queda delimitada al oeste por el arroyo El Molino y al este por el arroyo Carrasco, el cual ha sufrido un gran proceso de transformación y alteración de su calidad ambiental por la desaparición de gran parte de los bañados como consecuencia de obras de infraestructura y ocupación de las planicies de inundación con actividades urbanas. En Punta Gorda se encuentra el último tramo del arroyo El Molino que transcurre interconectando barrios y parques, conformando un sistema de espacios verdes cuyos principales protagonistas son el parque lineal de la Cruz de Carrasco, el parque Rivera y el parque Baroffio. Hasta el año 2024 se han retirado de estos arroyos alrededor de 2.593 toneladas de residuos sólidos por el programa Áreas Liberadas.

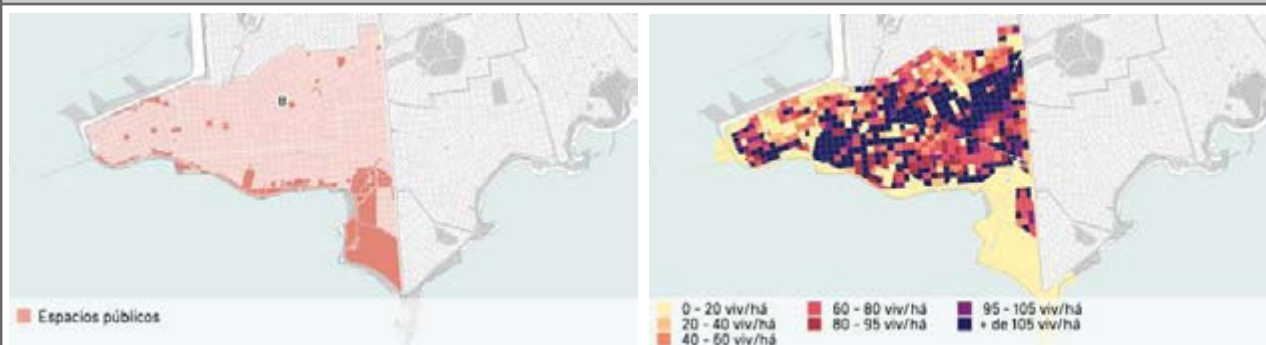
ZONIFICACIÓN		PARÁMETROS URBANOS	
Suelo urbano consolidado Costero		FOS predominante	50 %
Municipio	E	Altura predominante	8m
CCZ	7 - 8	Edificación predominante	a c
INFORMACIÓN CENSAL		HÁBITAT Y VIVIENDA	
Población [2011]	41.288	Asentamientos irregulares	3
Hogares [2011]	13.281	Superficie total de asentamientos irregulares	1 há
Viviendas [2011]	14.359	Proyectos promovidos Ley 18.795	-
Viviendas desocupadas [2011]	1.263	Viviendas construidas Ley 18.795	-
Densidad de vivienda promedio [2011]	16 viv/há	Cooperativas de vivienda	30
INFORMACIÓN CATASTRAL		ESPACIOS PÚBLICOS	
Manzanas catastrales	475	Espacios públicos libres	77
Superficie neta	907 há	Superficie de espacios públicos libres	80 há
TAMAÑO DE PREDIOS		VULNERABILIDADES SOCIALES	
Superficie neta promedio por predios	894m <sup>2</sup>	% mujeres	53,33 %
% predios ≤ 200m <sup>2</sup>	1,40 %	Embarazo adolescente	17
% predios entre 200m <sup>2</sup> y 300m <sup>2</sup>	2,98 %	% hogares monoparentales con jefatura femenina	5,21 %
% predios entre 300m <sup>2</sup> y 500 <sup>2</sup>	17,64 %	% personas ≥ 65 años y jubiladas y/o pensionistas	11,04 %
% predios ≥ 500m <sup>2</sup>	77,95 %	% personas con alguna discapacidad	3,18 %





## B | CENTRAL, COMPACTA Y VERTICAL

SUCCe: Barrio Sur - Parque Rodó - Palermo, Centro, Ciudad Vieja



El área representa el centro de la actividad de la ciudad durante el día, ya que allí tienen lugar diversas actividades comerciales, culturales y económico-administrativas. La avenida 18 de Julio constituye una de las principales vías de la ciudad tanto por albergar comercios y servicios relevantes como por su carácter simbólico como espacio identitario, de expresión y manifestación ciudadana. En ella se encuentran numerosos edificios históricos, galerías y comercios, restaurantes, bancos, etc.

Las características tipo morfológicas varían según sectores, por un lado se verifica sustitución en los últimos años del stock existente por edificación de viviendas en altura como consecuencia de la Ley de vivienda Promovida, principalmente en el Cordón, lo que condujo a un aumento de hogares y viviendas resultando en la densidad de vivienda máxima del territorio alcanzando las 600 viv / há. Por otro lado, otros sectores se caracterizan por un trazado planificado en damero con un parcelario de dimensiones regulares, albergando edificaciones de distinta época, de buena y de muy buena calidad. Mientras que otros sectores presentan deterioro y verifican escasa renovación o sustitución, como la zona norte y la Ciudad Vieja que permanecen relegadas. De acuerdo a los datos obtenidos en el último censo de viviendas [2011], se constató que el área de la Ciudad Vieja es la única que ha perdido población y hogares y es la zona con mayor vivienda vacante porcentualmente.

### ESPACIOS PÚBLICOS Y GRANDES EQUIPAMIENTOS



La avenida 18 de Julio vincula distintas plazas de gran relevancia departamental, las cuales cuentan con un carácter simbólico. Entre ellas destacan la Plaza Ing. Juan P. Fabini, la Plaza de Cagancha, la de los Treinta y Tres Orientales y la Plaza Independencia. Ésta última es uno de los puntos más relevantes de la ciudad por su proximidad tanto al puerto como a las edificaciones del casco histórico. En tanto, la peatonal Sarandí otro espacio libre de gran importancia oficia de enlace entre las principales plazas de la Ciudad Vieja.

Hacia el Este se presentan varios espacios de relevancia que se van adosando a la Rambla como a la Plaza España, Plaza República Argentina y Dique Mauá, el Espacio Libre Atenas, Plaza Mirador Rambla Barrio Sur, Espacio Libre Alemania, Plaza Ing. G. E. Villar Fernández, Plaza Galicia, Plaza España y Pista de patinaje "El Cuadrado".

El conjunto Playa Ramírez, Parque Rodó, Canteras y Club de Golf que remata en el Faro de Punta Carretas constituyen espacios públicos de referencia a nivel departamental, con diversidad de equipamientos recreativos, deportivos y culturales. Del sector costero representa el área con mayor superficie de espacios libres.

### PATRIMONIO EDIFICIO Y URBANO

En esta zona existen varias consideraciones y protecciones e infraestructuras consideradas patrimoniales. Para Ciudad Vieja, Barrio Sur y un sector de la Avenida 18 de Julio se define el Área de Régimen Patrimonial en Suelo Urbano. En particular, para Ciudad Vieja existe un inventario y grados de protección para todas las edificaciones, y en tanto para el Centro se encuentra actualmente en proceso de elaboración el Plan Parcial de Ordenación y Revitalización del Centro y el Inventario Patrimonial del Centro. Además, para ciertos sectores se cuenta con protección para las construcciones anteriores a 1940, y en otros sectores se implementa la figura de Conjuntos Urbanos Protegidos para los cuales se definen medidas cautelares. El área cuenta con alrededor de ochenta Bienes de Interés departamental de los que se destacan Palacios, edificios de vivienda y educativos, y aproximadamente ciento noventa Monumentos Históricos Nacionales, entre los destacados se encuentran la Rambla, las plazas como la de los Treinta y Tres e Independencia y el edificio Centenario.

### SANEAMIENTO Y DRENAJE PLUVIAL

El área cuenta con cobertura total de red de saneamiento con predominancia de sistema unitario.

Se propone incorporar toda la red arteaga a un sistema de gestión de activos basado en la inspección, la evaluación del estado de los colectores y del riesgo por tramo, la rehabilitación inicial y el monitoreo preventivo de la red y del entorno. Se estima necesario reparar 18km de dicha red, en general (16km) de secciones ovoides de entre 1 y 1,5m de altura.

Hay ciertos sectores que pueden llegar a presentar problemas de inundación asociados al drenaje durante sucesos de lluvias intensas en donde resulta necesario realizar estudios técnicos con información de mayor precisión: Galicia entre Magallanes y Gaboto, La Paz y Rondeau, Cerro Largo y Tristán Narvaja, Juncal y Piedras y J.L. Cuestas, La Cumparsita y Rambla República Argentina (ambos extremos), Rambla Wilson y Avenida Dr. J. Andrés Cachón.



### SECTORES AMBIENTALMENTE RELEVANTES

Cuenta con un sector de costa de aproximadamente 9km de largo, donde destacan varias playas y las instalaciones del Puerto de Montevideo. Entre las playas hay algunas que no se encuentran habilitadas para el baño, como es el caso de la del Gas, mientras que hay otras que sí cuentan con la habilitación correspondiente, como es el caso de la playa Ramírez.

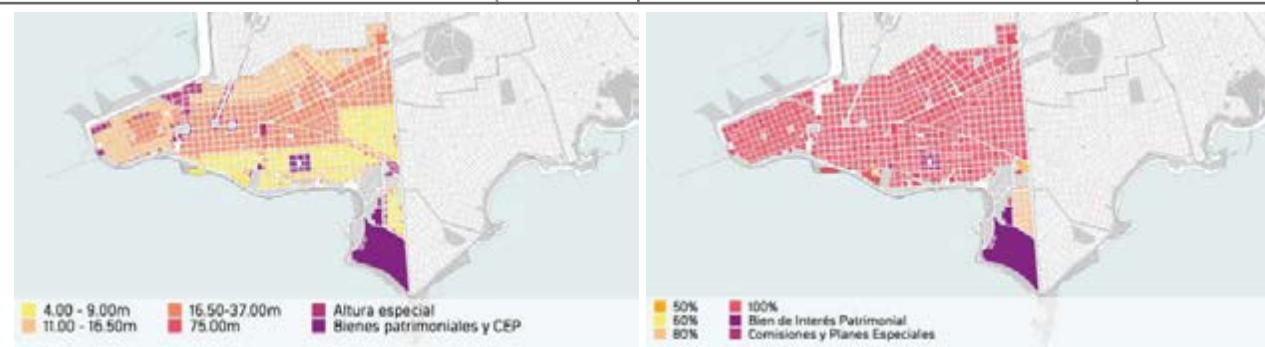
La construcción del Puerto ha generado un proceso de transformación muy grande que fue alterando las condiciones naturales de la zona de la bahía. Entre ellas destacan, la construcción de muelles sobre la ribera, la ampliación del puerto, la tierra ganada al mar, las transformaciones a los grandes cursos de agua y la construcción de algunas presas que impiden la entrada de las corrientes de la bahía. Por último, se menciona la relevancia de las presiones de una ciudad que se fue densificando y actualmente circunda la bahía.

Como impactos relevantes a nivel ambiental, es de destacar la sedimentación que modifica el fondo de la bahía y por tanto los ecosistemas, la escasez de profundidad de sus aguas y las débiles corrientes propias.

Hasta el año 2024, se registran aproximadamente 1,1 toneladas de residuos sólidos retirados dentro del programa de Áreas Liberadas.

En esta área además se ubican dos de las estaciones base de monitoreo de calidad de aire.

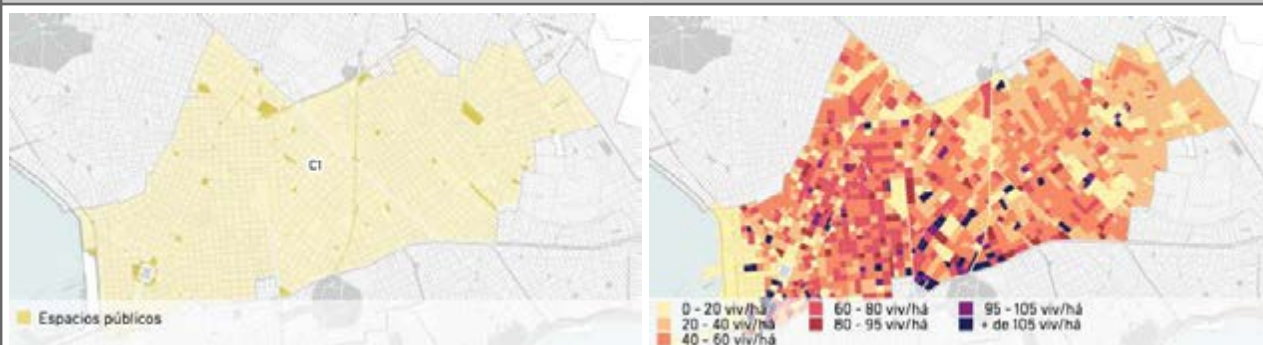
ZONIFICACIÓN		PARÁMETROS URBANOS	
Suelo urbano consolidado Central		FOS predominante	100 %
Municipio	B	Altura predominante	9 - 27m
CCZ	1 - 2	Edificación predominante	b c d
INFORMACIÓN CENSAL		HÁBITAT Y VIVIENDA	
Población [2011]	125.710	Asentamientos irregulares	-
Hogares [2011]	60.600	Superficie total de asentamientos irregulares	-
Viviendas [2011]	63.549	Proyectos promovidos Ley 18.795	237
Viviendas desocupadas [2011]	9.001	Viviendas construidas Ley 18.795	6.328
Densidad de vivienda promedio [2011]	133 viv/há	Cooperativas de vivienda	72
INFORMACIÓN CATASTRAL		ESPACIOS PÚBLICOS	
Manzanas catastrales	734	Espacios públicos libres	114
Superficie neta	476 há	Superficie de espacios públicos libres	127 há
TAMAÑO DE PREDIOS		VULNERABILIDADES SOCIALES	
Superficie neta promedio por predios	320m <sup>2</sup>	% mujeres	55,21 %
% predios ≤ 200m <sup>2</sup>	45,39 %	Embarazo adolescente	0,45 %
% predios entre 200m <sup>2</sup> y 300m <sup>2</sup>	21,84 %	% hogares monoparentales con jefatura femenina	4,39 %
% predios entre 300m <sup>2</sup> y 500 <sup>2</sup>	20,90 %	% personas ≥ 65 años y jubiladas y/o pensionistas	13,68 %
% predios ≥ 500m <sup>2</sup>	11,84 %	% personas con alguna discapacidad	4,56 %





### C1 | CENTRAL INTERMEDIA CON DENSIDAD MEDIA

SUCCe: Aguada - Arroyo Seco, La Comercial - Villa Muñoz | SUCIn: Jacinto Vera - La Blanqueada, Unión



Son áreas que se caracterizan por poseer todas las infraestructuras y servicios, y por tener una buena conectividad a nivel urbano y metropolitano, ya que están atravesadas por grandes estructuradores viales. De acuerdo a los datos obtenidos en los tres últimos censos [85-96-11], hubo un crecimiento moderado de viviendas y hogares, mientras que su población fue disminuyendo drásticamente desde el primer conteo.

Las alturas normativas predominantes en la zona son de 9m y 16,50 m, pero las mismas no llegan a utilizarse en todo su potencial. Con un FOS de entre el 80% y 100%, posee un tejido compacto y densidades medias que oscilan entre 32 y 54 viv/há. Las características tipomorfológicas se componen, en su mayoría, por viviendas entre medianeras o edificios bajos que datan de la década de 1950, aunque también aparecen algunos edificios en altura sobre los grandes estructuradores viales. Por otro lado, existen padrones de gran tamaño en las inmediaciones del Mercado Modelo y en la zona de la Aguada, éstos corresponden principalmente a un uso no residencial pero con gran potencial de reconversión a uso residencial o generación de tejidos mixtos tanto en usos como en morfologías.

La precariedad habitacional puede encontrarse principalmente de forma dispersa en el tejido formal. Hay presencia de asentamientos irregulares, con una necesidad estimada de suelo habitacional para 200 viviendas aproximadamente.

### ESPACIOS PÚBLICOS Y GRANDES EQUIPAMIENTOS



Se destacan nuevos espacios públicos de distinto carácter como el recientemente inaugurado parque Idea Vilariño, que cuenta con equipamiento deportivo, recreativo, ciclovía perimetral además de una considerable superficie parqueizada que representa un pulmón verde para la zona. Este espacio tiene continuidad con el parque lineal del arroyo Malvín. Otro espacio también de reciente creación que refleja en su espacialidad y concepción nuevas modalidades de habitar y colonizar espacios urbanos es la plaza Las Pioneras. Asimismo, se destaca el Mercado Agrícola de Montevideo como espacio de paseo y la plaza José "Pepe" D Elia.

Otros espacios públicos de referencia son la plaza ex Terminal Goes y la plaza de Deportes N°5 y parque César Díaz, como pulmón importante de la zona Norte de la Unión. De los espacios con carácter más simbólico se menciona la plaza 1ero. de Mayo, ubicada en el entorno del Palacio Legislativo donde además hay otros espacios equipados.

Sobre la Rambla portuaria se ubica el nuevo viaducto que separa el cruce vehicular a nivel de la Rambla portuaria de la vía del Ferrocarril Central y mejorará la circulación en la zona.

### PATRIMONIO EDIFICIO Y URBANO

Se distinguen dentro de esta área poco menos de cincuenta Bienes declarados de Interés Departamental, entre ellos el Complejo Habitacional Br. Artigas, la plaza 1ero. de Mayo, los Liceos N°3 Dámaso Antonio Larrañaga y Liceos N°2 Héctor Miranda y el Espacio de Arte Contemporáneo. Alberga además alrededor de doscientos cuarenta Monumentos Históricos Nacionales entre los cuales se encuentran viviendas del barrio Reus Norte, la Estación Central de Ferrocarriles del Estado, entre otros.

Se define el Área de Régimen Patrimonial en Suelo Urbano para un sector de Barrio Reus al Norte, y algunos sectores para los cuales los padrones incluidos están en Zonas de Especial Consideración para edificaciones anteriores a 1940.

### SANEAMIENTO Y DRENAJE PLUVIAL

Hay una total cobertura de saneamiento, con un predominio de la red unitaria, mientras que en el sector de La Aguada próximo a la Bahía el sistema es mixto, y próximo a Malvín Norte comienza una zona con red separativa. Existen varios tanques de amortiguación de aguas pluviales subterráneos (plaza Goes-11.000m³, tanque Cufré-1.700m³, tanque Liceo N°26-12.800m³, tanque Quijote-5.400m³ y tanque Matteotti). De igual manera, hay ciertos sectores que pueden llegar a presentar problemas de inundación asociados al drenaje durante sucesos de lluvias intensas en donde resulta necesario realizar estudios técnicos con información de mayor precisión: Rambla Sudamérica y Gral. Pacheco, Paraguay y Colombia, Democracia entre Martín García y Gral. Pagola, Carlos Reyles entre Rocha y J. L. Terra, Av. San Martín y Dr. Juan J. de Amézaga, Martín García y Rocha, Acevedo Díaz y Martín García, Monte Caseros y Cdte. Braga, Pedernal, Dr. J. Campisteguy, Yaguari, A. Rodríguez Larreta, Cufré y Dr. L. Melian Lafinur.



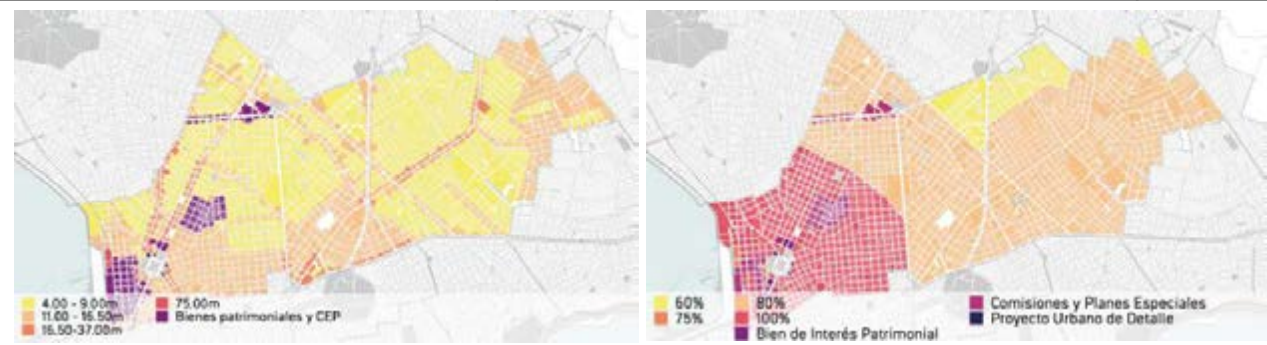
### SECTORES AMBIENTALMENTE RELEVANTES

Conforma el sector noreste de la Bahía de Montevideo, la cual tiene una historia de transformación antrópica de aproximadamente 150 años. Se reconocen cursos que fueron entubados como el "arroyo de Seco", y el "arroyo Grande" que desembocan en la bahía portuaria con aguas provenientes de la cuchilla Grande; así como los históricos pozos de agua existentes en La Aguada. Para esta zona, hasta el año 2024 se han retirado aproximadamente 134 toneladas de residuos sólidos en el marco del programa Áreas Liberadas.

El parque Idea Vilariño, se ubica donde se encontraba el asentamiento Isla de Gaspar, fue inaugurado en el año 2021 y es uno de los más grandes de la ciudad con 68.500 m². Entre los trabajos que se llevaron a cabo, es importante mencionar la remediación del suelo.

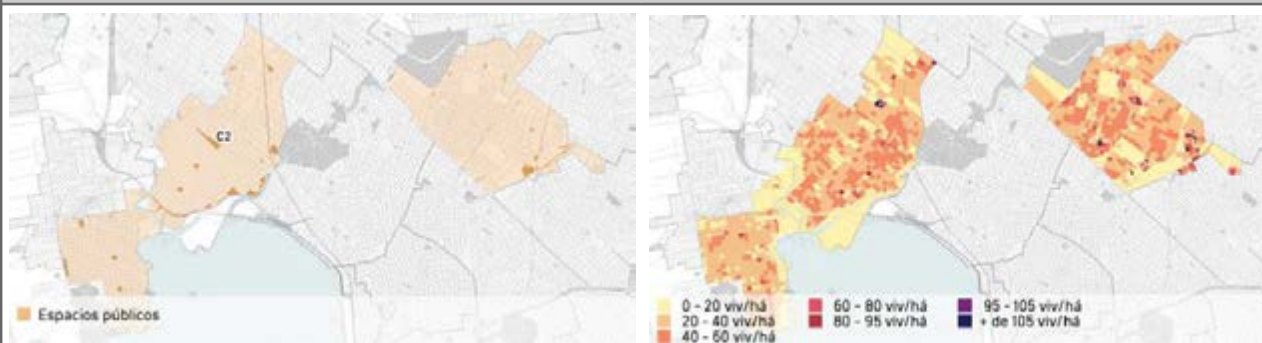
En los alrededores del Palacio Legislativo se encuentra la estación de monitoreo de calidad de aire de fuentes significativas, propiedad de UTE, vinculada a la central termoeléctrica José Batlle y Ordóñez.

ZONIFICACIÓN		PARÁMETROS URBANOS	
Suelo urbano consolidado Central e Intermedio		FOS predominante	80 - 100 %
Municipio	B - C - D	Altura predominante	9m
CCZ	1 - 3 - 11	Edificación predominante	b c f
INFORMACIÓN CENSAL		HÁBITAT Y VIVIENDA	
Población [2011]	196.026	Asentamientos irregulares	15
Hogares [2011]	78.002	Superficie total de asentamientos irregulares	9 há
Viviendas [2011]	76.933	Proyectos promovidos Ley 18.795	174
Viviendas desocupadas [2011]	8.756	Viviendas construidas Ley 18.795	4.673
Densidad de vivienda promedio [2011]	61 viv/há	Cooperativas de vivienda	66
INFORMACIÓN CATASTRAL		ESPACIOS PÚBLICOS	
Manzanas catastrales	1.459	Espacios públicos libres	106
Superficie neta	1.366 há	Superficie de espacios públicos libres	46 há
TAMAÑO DE PREDIOS		VULNERABILIDADES SOCIALES	
Superficie neta promedio por predios	375m²	% mujeres	54,66 %
% predios ≤ 200m²	32,79 %	Embarazo adolescente	174
% predios entre 200m² y 300m²	23,28 %	% hogares monoparentales con jefatura femenina	5,91 %
% predios entre 300m² y 500²	30,39 %	% personas ≥ 65 años y jubiladas y/o pensionistas	14,71 %
% predios ≥ 500m²	13,52 %	% personas con alguna discapacidad	5,97 %





**C2 | Intermedia con densidad media - baja**  
**SUCIn: Cerro, Paso Molino - La Teja - Belvedere, Cerrito-Joanicó**



Se trata de barrios obreros de conformación histórica, consolidados con todos los servicios pero que requieren de acciones de renovación urbana. Mientras que en todos los censos [85-96-11] la población disminuyó progresivamente, se dió un aumento reducido de viviendas. Este crecimiento fue ocasionado, en general, por la construcción de una segunda vivienda en el mismo lote.

Presenta un tejido tradicional con una trama regular propia de la primera época del Uruguay independiente. Se observan variaciones en el tipo morfológico, predominando principalmente la vivienda unifamiliar de una o dos plantas, entre medianeras o con algún retiro lateral y retiro frontal. De forma puntual, se observan algunos conjuntos de vivienda pública, de 2 a 4 niveles, que rompen con la morfología predominante, al igual que algunas edificaciones de mayor altura sobre estructuradores. El uso es mayoritariamente residencial con servicios complementarios, pero también cuenta con la presencia de talleres e industrias, muchas de las cuales funcionaron en décadas pasadas y hoy están en desuso.

En esta zona hay una mediana presencia de asentamientos irregulares, por lo que se requiere de soluciones con el consecuente suelo adecuado para aproximadamente 1000 viviendas según estimaciones primarias. Esto no toma en cuenta la precariedad habitacional dispersa que se halla en estos barrios en el tejido formal.

**ESPACIOS PÚBLICOS Y GRANDES EQUIPAMIENTOS**



El área de Paso Molino-La Teja-Belvedere se ubica al oeste del parque del Prado y del parque lineal del arroyo Miguelete, además en esta área también se encuentra el Cementerio de La Teja. Dentro del área diferenciada Cerrito-Joanicó se ubica el Antel Arena, entre otros espacios de menor escala. Los espacios públicos de mayor relevancia en el Cerro son la plaza Débora Céspedes, la playa del Cerro, la cancha de Rampla, el Estadio Olímpico "Pedro Arispe" y el club de pesca del Cerro. El barrio Cerro se encuentra enmarcado por el parque Carlos Vaz Ferreira, la playa del Cerro y la bahía. El parque Carlos Vaz Ferreira se ubica en la ladera del Cerro abarcando apróx. 112 hectáreas, presenta una topografía que llega hasta los 132m con un carácter agreste y equipamiento mínimo, alberga además el Memorial a los Detenidos Desaparecidos. La Fortaleza General Artigas se ubica en la cima y cuenta con el museo histórico militar y el primer faro del Río de la Plata. Sobre el centro del barrio se ubican la plaza de los Inmigrantes y la plaza de Deportes N° 11 Treinta y Tres Orientales que constituye un complejo deportivo y recreativo con equipamiento de calidad. En el límite Norte se ubica la cancha de Sauce junto a la plazoleta Enrique Ebsen; hacia el Noreste la Plaza de Deportes N°10, la Plaza Luis Tróccoli, la Terminal del Cerro y la cancha Cerromar. También en las proximidades se ubica el Parque Tecnológico Industrial del Cerro como gran infraestructura para actividades industriales.

Se reconoce en esta zona la disminución de espacios públicos de escala local y zonal.

**PATRIMONIO EDIFICIO Y URBANO**

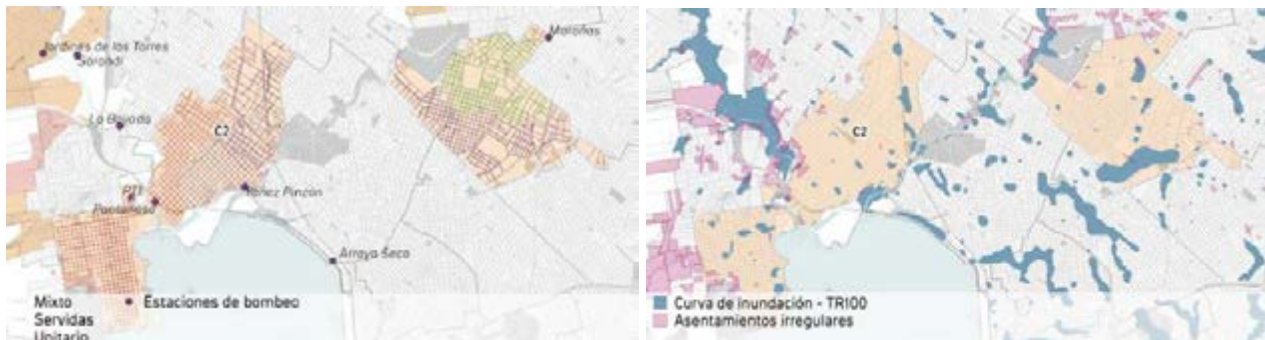
Esta área cuenta con cuatro Bienes declarados Monumento Histórico Nacional, entre ellos la Facultad de Agronomía y el edificio Sede de la Federación Autónoma de la Carne-Cerro.

El área presenta tres sectores para los cuales los padrones incluidos están en Zonas de Especial Consideración para edificaciones anteriores a 1940.

### SANEAMIENTO Y DRENAJE PLUVIAL

El Cerro cuenta con red separativa, el área de Paso Molino-La Teja-Belvedere sobre el arroyo Miguelete con red unitaria y hacia el oeste con red separativa; y Cerrito-Joanicó al Este de Bv. J. Batlle y Ordoñez red unitaria y mixta en el sector restante. Hay ciertos sectores que pueden llegar a presentar problemas de inundación asociado al drenaje durante sucesos de lluvias intensas en donde resulta necesario realizar estudios técnicos con información de mayor precisión (ver mapa TR100).

En la zona existen algunos asentamientos irregulares, aspecto determinante en la construcción del riesgo de inundaciones dada las condiciones de vulnerabilidad de las familias y la exposición que tienen por su ubicación.



### SECTORES AMBIENTALMENTE RELEVANTES

El área cuenta con aproximadamente 2 km de costa, donde se ubican la Playa del Cerro, la Refinería de La Teja y las desembocaduras de los arroyos Pantanosos y Miguelete. Desde el programa Áreas Liberadas se han retirado aproximadamente 12.400 toneladas de residuos sólidos de los mismos.

Uno de los elementos más relevantes desde el punto de vista ambiental es el Cerro de Montevideo, que alcanza una altura de 135 metros y en cuya cima se encuentra la Fortaleza General Artigas.

En la zona también existen asentamientos irregulares en los que se desarrollan diversas actividades informales, vertidos, acumulación de residuos y chatarrerías. Éstas representan fuentes potenciales de contaminación tanto para los cursos de agua como para los suelos. Un caso destacado de contaminación ambiental en el área ocurrió a comienzos del siglo XX en el barrio La Teja y sus alrededores, donde se registraron graves problemas de intoxicación por plomo en la población. Este fenómeno estuvo relacionado con la presencia de antiguas industrias que vertían efluentes, provocando la contaminación de los suelos. Como respuesta, se conformó un equipo interdisciplinario de técnicos que ha trabajado en la sistematización de metodologías para la detección de contaminación de suelos por metales.

ZONIFICACIÓN		PARÁMETROS URBANOS	
Suelo urbano consolidado Intermedio		FOS predominante	60% - CEP
Municipio	A - C	Altura predominante	9-12m - CEP
CCZ	14 - 15 - 17	Edificación predominante	a b c f
INFORMACIÓN CENSAL		HÁBITAT Y VIVIENDA	
Población [2011]	171.102	Asentamientos irregulares	23
Hogares [2011]	62.446	Superficie total de asentamientos irregulares	37 há
Viviendas [2011]	66.801	Proyectos promovidos Ley 18.795	65
Viviendas desocupadas [2011]	5.871	Viviendas construidas Ley 18.795	1.668
Densidad de vivienda promedio [2011]	42 viv/há	Cooperativas de vivienda	44
INFORMACIÓN CATASTRAL		ESPACIOS PÚBLICOS	
Manzanas catastrales	1.362	Espacios públicos libres	55
Superficie neta	1.603 há	Superficie de espacios públicos libres	32 há
TAMAÑO DE PREDIOS		VULNERABILIDADES SOCIALES	
Superficie neta promedio por predios	462m <sup>2</sup>	% mujeres	53,26 %
% predios ≤ 200m <sup>2</sup>	14,38 %	Embarazo adolescente	262
% predios entre 200m <sup>2</sup> y 300m <sup>2</sup>	31,05 %	% hogares monoparentales con jefatura femenina	7,06 %
% predios entre 300m <sup>2</sup> y 500 <sup>2</sup>	39,53 %	% personas ≥ 65 años y jubiladas y/o pensionistas	13,36 %
% predios ≥ 500m <sup>2</sup>	15,02 %	% personas con alguna discapacidad	6,53 %





### C3 | Intermedia de baja densidad

SUCIn: Prado - Capurro, Lezica - Colón, Sayago - Peñarol



Se trata de áreas signadas por infraestructuras de conectividad norte - sur, y la consecuente vinculación con el área metropolitana de ruta 5 y del primer arco de la periferia de la ciudad. Mayormente albergan áreas patrimoniales con un gran valor ambiental (Prado, Colón, Lezica, Peñarol). La densidad de vivienda media oscila entre 24 y 31 viv/há aproximadamente.

Se observa un tejido irregular con predios de mediano y gran tamaño, dando lugar a macromanzanas, característica predominante de la zona conformada en su mayoría por casas quintas en grandes predios arbolados. El uso es mayoritariamente habitacional, con presencia de algunas industrias. Hacia el borde de la bahía, en la zona de Capurro, la presencia de edificaciones industriales es mayor, muchas de ellas abandonadas o utilizadas sólo como grandes depósitos, con gran potencial de reconversión. En las zonas de Lezica - Colón, se presenta un gran deterioro, degradación y vulnerabilidad, además de nuevas implantaciones que no tienen en cuenta las preexistencias ni las características morfológicas del territorio.

Hay una presencia mediana de asentamientos irregulares, vinculados principalmente a los bordes de los arroyos Miguelete y Pantanoso, siendo mayor en la zona de Lezica - Colón. Se estima que se requiere de soluciones con el consecuente suelo adecuado para 800 viviendas aproximadamente. Esto no toma en cuenta la precariedad habitacional dispersa que se halla en estos barrios, en el tejido formal.

#### ESPACIOS PÚBLICOS Y GRANDES EQUIPAMIENTOS



Sobre la extensión del arroyo Miguelete se ubica el Parque Lineal Arroyo Miguelete, aguas abajo sobreviene otro tramo de parque asociado a canchas de fútbol, seguido por el Parque del Prado con sus diversos espacios, Rosedal, Hotel del Prado, Jardín Botánico y equipamiento deportivo asociado a clubes.

El barrio Lezica limita al norte con el Aeropuerto Melilla y en el que se encuentra la Plaza Vicente Pablo, junto a la cancha Independiente Lezica y hacia el este la Plaza 12 de Octubre y la Plaza Álvaro Balbi. Se menciona la falta de espacios públicos equipados en el sector norte, considerando la densidad de conjuntos de vivienda.

El Teatro de Verano de Colón junto al Parque Giot (Monte de la Francesa) conforman un sector parqueado considerable para la zona. Al norte de Av. Lezica se encuentra el Parque de Calistenia Villa Colón y el Espacio Polideportivo del Municipio G, con equipamientos de calidad. La Plaza Vidiella, la Estación Colón, la Plaza Lázaro Gadea, la Plaza Larrobla y el Espacio Libre Cuauhtémoc brindan a este barrio pequeños pulmones verdes y espacios públicos necesarios.

La zona cuenta con varias canchas de fútbol de clubes privados.

Sobre el sur, se destaca el Parque Lineal Cañada Watt, cercano al Centro Cultural Oriental Colón. En Peñarol se mencionan varios espacios de pequeña escala y alcance barrial como la plaza 25 de Agosto, la Plaza Luís Moro Panizza, la Plaza Libano y el espacio libre aldeaño, la Plaza Cd de Pinerolo, donde se ubica el Liceo N° 40, el espacio Jardines del Prado, entre otros.

#### PATRIMONIO EDIFICIO Y URBANO

La zona alberga padrones dentro del Área de Régimen Patrimonial Villa Colón (Lezica) -Colón-Pueblo Ferrocarril y Área de Régimen Patrimonial en Suelo Urbano Prado.

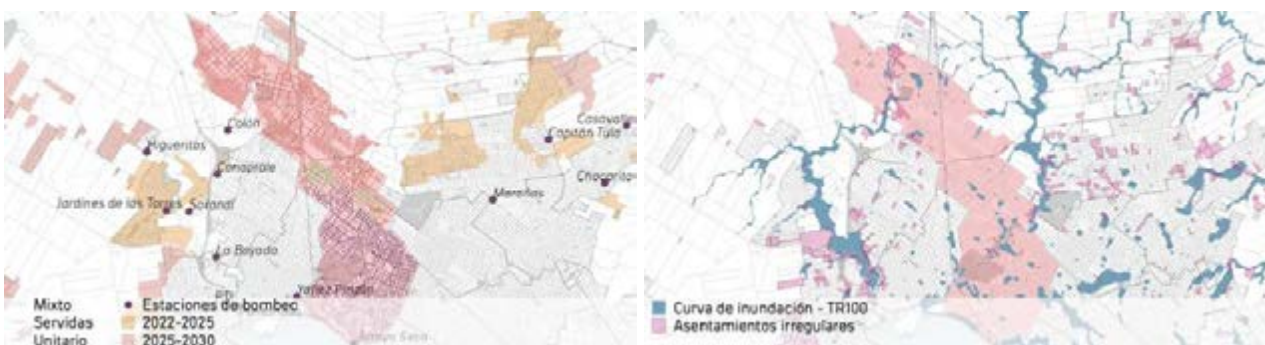
El área cuenta con aproximadamente 80 bienes declarados Monumento Histórico Nacional, entre ellos la Bodega de Francisco Vidiella, Casas para Obreros de la Estación Peñarol, la misma Estación Peñarol, etc. Asimismo se ubican en esta área menos de una decena de Bienes de Interés Departamental entre los que se encuentra el Pabellón Martirén del Hospital Saint Bois.



### SANEAMIENTO Y DRENAJE PLUVIAL

El sector de Prado-Capurro cuenta con red de saneamiento unitaria, el barrio Peñarol tiene sistema mixto y Lezica Colón separativo.

Hay ciertos sectores que pueden llegar a presentar problemas de inundación por desborde del arroyo Miguelete cruce con Pedro Trapani, cruce con Av. Millán y sector sureste, cruce con Av. Buschental, cruce con Av. Agraciada, cruce con Cayetano Rivas, al suroeste del cruce con Ruta Nacional Dr. Hugo Batalla. Además existen ciertos sectores que pueden llegar a presentar problemas de inundación asociado al drenaje durante sucesos de lluvias intensas en donde resulta necesario realizar estudios técnicos con información de mayor precisión (ver mapa TR100).



### SECTORES AMBIENTALMENTE RELEVANTES

Esta zona abarca el tramo final del arroyo Miguelete antes de su desembocadura en la Bahía, un punto clave en la geografía costera del departamento. A pesar de las importantes transformaciones sufridas, mantiene un notable valor paisajístico. El Miguelete, el curso de agua más largo del departamento, desempeña un papel fundamental en la configuración del territorio. Uno de los principales desafíos ambientales es la acumulación de residuos sólidos en el mismo, tanto de clasificadores como de desechos domiciliarios. Hasta 2024, el programa Áreas Liberadas ha retirado alrededor de 16.000 toneladas de estos residuos. En el marco del Plan Especial Arroyo Miguelete, cualquier gestión ante el Servicio de Contralor de la Edificación requiere la presentación de un Certificado Libre de Riesgo de Contaminación por Metales Pesados, emitido por el Laboratorio de Higiene Ambiental.

También, en la zona se encuentran estaciones de monitoreo ambiental clave. En Colón se ubica una de las estaciones destinadas a los monitoreos de base, mientras que en Bella Vista se localiza otra estación enfocada en mediciones ambientales en las inmediaciones de la central termoeléctrica José Batlle y Ordóñez.

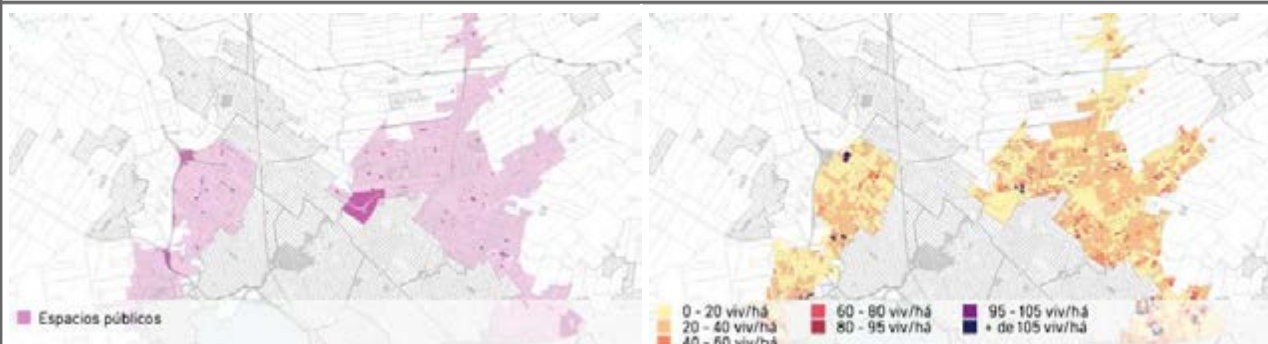
ZONIFICACIÓN		PARÁMETROS URBANOS	
Suelo urbano consolidado Intermedio		FOS predominante	60 %
Municipio	D - G	Altura predominante	9m
CCZ	11 - 12 - 13	Edificación predominante	a b e f
INFORMACIÓN CENSAL		HÁBITAT Y VIVIENDA	
Población [2011]	153.372	Asentamientos irregulares	29
Hogares [2011]	52.826	Superficie total de asentamientos irregulares	72 há
Viviendas [2011]	55.604	Proyectos promovidos Ley 18.795	7
Viviendas desocupadas [2011]	3.966	Viviendas construidas Ley 18.795	131
Densidad de vivienda promedio [2011]	30 viv/há	Cooperativas de vivienda	86
INFORMACIÓN CATASTRAL		ESPACIOS PÚBLICOS	
Manzanas catastrales	1.308	Espacios públicos libres	135
Superficie neta	1.871 há	Superficie de espacios públicos libres	189 há
TAMAÑO DE PREDIOS		VULNERABILIDADES SOCIALES	
Superficie neta promedio por predios	574m <sup>2</sup>	% mujeres	53,30 %
% predios ≤ 200m <sup>2</sup>	13,96 %	Embarazo adolescente	208
% predios entre 200m <sup>2</sup> y 300m <sup>2</sup>	17,40 %	% hogares monoparentales con jefatura femenina	6,59 %
% predios entre 300m <sup>2</sup> y 500 <sup>2</sup>	35,57 %	% personas ≥ 65 años y jubiladas y/o pensionistas	13,92 %
% predios ≥ 500m <sup>2</sup>	33,05 %	% personas con alguna discapacidad	5,83 %



**D | Periferia heterogénea de menor consolidación**

**SUCIn:** Lavalleja Norte-Nvo. París, Malvín Norte La Cruz, Malvín Norte Las Canteras, Maroñas-Hipódromo-Bella Italia

**SUNC:** Casavalle - Piedras Blancas - Manga, Cerro Norte - La Paloma - Casabó, Punta de Rieles, Sur de Maroñas



Estas áreas se caracterizan por la existencia de una cantidad significativa de asentamientos irregulares y viviendas exentas construidas mediante autoconstrucción. Además hay una fuerte presencia de edificios de cooperativas y conjuntos de promoción pública.

Se observa una gran heterogeneidad desde el punto de su estructura urbana como desde el punto de vista sociodemográfico.

En el área conviven hogares con viviendas formales en buenas condiciones y accesos a servicios, con hogares muy pobres e inestables, con viviendas precarias en asentamientos irregulares o conjuntos públicos tuzurizados.

Se reconoce un tejido irregular y heterogéneo, caracterizado por una alta informalidad en la ocupación predial. Se observan macro manzanas y predios de grandes dimensiones ocupados en su mayoría por asentamientos irregulares.

En algunos puntos particulares de estas zonas no hay acceso a todos los servicios básicos (sobre todo saneamiento).

**ESPACIOS PÚBLICOS Y GRANDES EQUIPAMIENTOS**



Se distinguen varios equipamientos como proyectos emblemáticos que responden a procesos de planificación y recalificación de las áreas periféricas. Entre ellos: el Complejo Municipal Sa.Cu.De, la Plaza Casavalle y el Centro Cívico Luisa Cuesta, éstos se encuentran próximos a equipamientos educativos y de salud, conformando así una centralidad. La Plaza Alba Roballo emplazada sobre el arroyo Chacarita cuenta con equipamiento deportivo y cultural de calidad, así como también existen algunos espacios de escala menor como la Plaza Tres Ombúes y Plaza Juan Carlos Onetti en afluente del Pantanoso. En el resto de los sectores no consolidados se reconoce la carencia de espacios públicos y equipamientos de calidad. En las zonas consolidadas se distingue como equipamiento el CRECE en Flor de Maroñas; en Jardines del Hipódromo varios espacios de escala barrial y en Bella Italia la plaza Guayabo, entre otros espacios de pequeña escala. Se destaca el Parque Rivera como gran pulmón verde con 40 há, con grandes sectores arbolados, un lago artificial y equipamiento muy heterogéneo. El Parque lineal de la Cruz al norte del Parque Rivera, se encuentra bordeado por cooperativas de viviendas, complejos habitacionales y otras viviendas que integran el barrio La Cruz de Carrasco. Se menciona además entre los parques asociados a cursos de agua, El Parque de la Juventud, ubicado en las márgenes de la cañada Malvín, entre las calles Hipólito Irigoyen e Isla de Gaspar.

**PATRIMONIO EDIFICIO Y URBANO**

Existen dos sectores donde rige Zonas de Especial Consideración para edificaciones anteriores a 1940, intervenciones en edificios designados Monumento Histórico Nacional o de Bienes de Interés Departamental incluyendo los predios linderos a los mismos y todos los proyectos de actuación sobre el espacio público.

Esta área cuenta con poco más de diez bienes declarados Bien de Interés Departamental, entre los que se destacan la casa Quinta J. Batlle y Ordoñez, el Hipódromo Nacional de Maroñas, el Parque Gral Fructuoso Rivera, el Memorial de Recordación de los Detenidos Desaparecidos y la Fortaleza del Cerro.

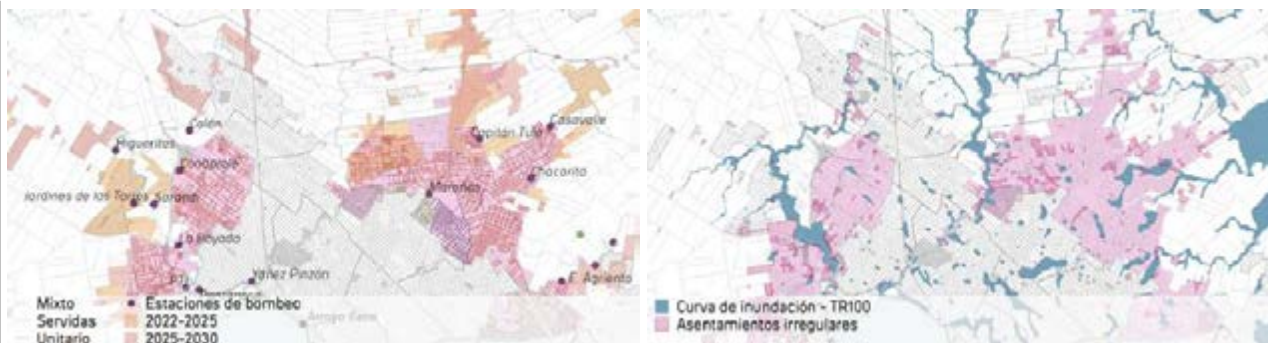
Dentro de esta área se distinguen menos de una decena de Monumento Histórico Nacional, entre los que se menciona la Fortaleza del Cerro de Montevideo, el Parque Cerro, el Memorial de Recordación de los Detenidos Desaparecidos; y cuatro Bienes declarados de Interés Departamental.

### SANEAMIENTO Y DRENAJE PLUVIAL

La cobertura no es total y, en su mayoría, es de tipo separativo, excepto en Las Canteras y al sur de Casavalle, donde el sistema es mixto. En esta zona operan tres estaciones de bombeo: Chacarita, Casavalle y Flor de Maroñas. Adicionalmente, la estación de bombeo Canteras capta el caudal de estiaje de la Cañada Canteras y lo vierte en el interceptor costero este.

Existen sectores con problemas de drenaje que pueden generar inundaciones durante eventos de lluvias intensas, lo que hace necesario realizar estudios técnicos con información de mayor precisión (ver mapa TR100). Entre los puntos más afectados se encuentran: Camino Maldonado y Luis Braille, Teniente Galeano y César Batlle Pacheco, Calle Hipólito Yrigoyen.

La presencia de asentamientos irregulares en la zona es un factor determinante en la construcción del riesgo de inundaciones, debido a las condiciones de vulnerabilidad de las familias y su exposición a estos eventos. Como parte de la planificación a futuro, se prevé la extensión de la red de saneamiento con horizonte de ejecución entre 2025 y 2027.

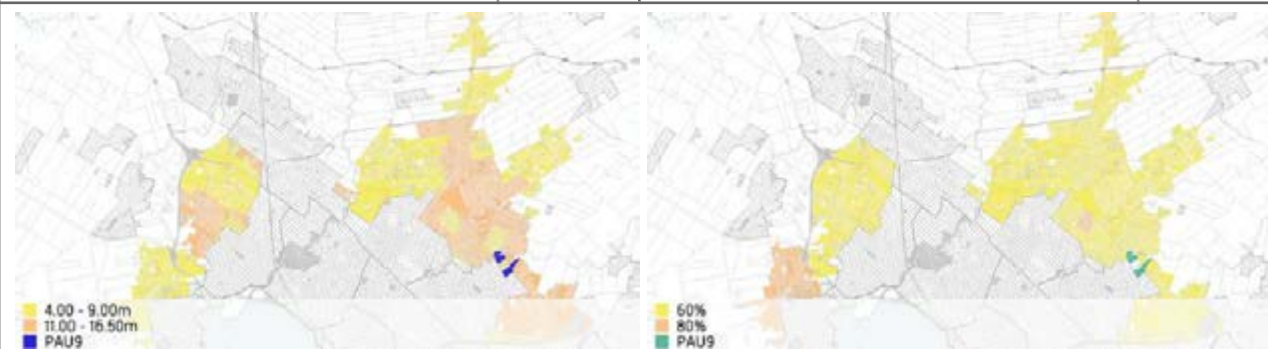


### SECTORES AMBIENTALMENTE RELEVANTES

Se identifican diversas presiones sobre los cursos de agua, como la ocupación de planicies de inundación y la intervención directa sobre los cauces con actividad urbana no regulada. Estas generan modificaciones en el escurrimiento, contaminación del agua, deterioro de los ecosistemas fluviales y mayor riesgo de inundaciones. En el marco del programa Áreas Liberadas, hasta 2024 se han retirado 54.000 toneladas de residuos sólidos en esta zona, la de mayor volumen de residuos removidos.

La existencia de rellenos y la acumulación de residuos sólidos, tanto domiciliarios como de actividades económicas formales e informales, pueden alterar las dinámicas hídricas y contribuir a la contaminación. Esta problemática requiere un enfoque integral que contemple la gestión de residuos, la regulación de vertidos informales y la consideración de estas prácticas como medios de sustento. Además, la falta o informalidad en los sistemas de saneamiento impacta directamente en la calidad del agua.

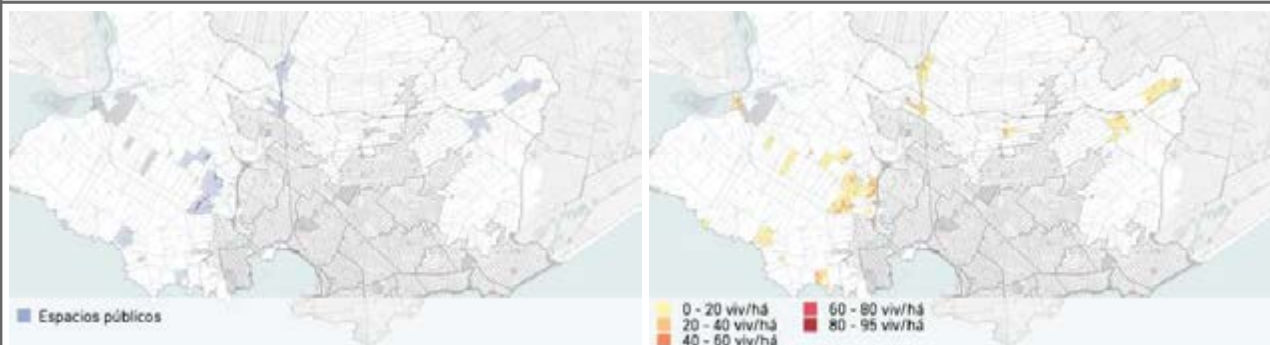
ZONIFICACIÓN		PARÁMETROS URBANOS	
Suelo urbano consolidado Intermedio y No Consolidado		FOS predominante	60 %
Municipio	A - D - E - F	Altura predominante	9 - 12m
CCZ	6-8-9-11-14-17	Edificación predominante	a e f
INFORMACIÓN CENSAL		HÁBITAT Y VIVIENDA	
Población [2011]	306.920	Asentamientos irregulares	173
Hogares [2011]	98.841	Superficie total de asentamientos irregulares	415 há
Viviendas [2011]	103.619	Proyectos promovidos Ley 18.795	16
Viviendas desocupadas [2011]	6.763	Viviendas construidas Ley 18.795	154
Densidad de vivienda promedio [2011]	27 viv/há	Cooperativas de vivienda	224
INFORMACIÓN CATASTRAL		ESPACIOS PÚBLICOS	
Manzanas catastrales	338 há	Espacios públicos libres	161
Superficie neta	3.812 há	Superficie de espacios públicos libres	203 há
TAMAÑO DE PREDIOS		VULNERABILIDADES SOCIALES	
Superficie neta promedio por predios	912m <sup>2</sup>	% mujeres	52,14 %
% predios ≤ 200m <sup>2</sup>	10,86 %	Embarazo adolescente	825
% predios entre 200m <sup>2</sup> y 300m <sup>2</sup>	12,45 %	% hogares monoparentales con jefatura femenina	8,31 %
% predios entre 300m <sup>2</sup> y 500m <sup>2</sup>	29,46 %	% personas ≥ 65 años y jubiladas y/o pensionistas	9,39 %
% predios ≥ 500m <sup>2</sup>	47,21 %	% personas con alguna discapacidad	6,01 %





**E | Urbano y suburbano de baja densidad y menor consolidación:**

**SUCO:** Santiago Vázquez | **SUNC:** Abayubá, Boiso Lanza, Don Bosco, Pajas Blancas, Paso de la Arena - Las Torres, Paso del Andaluz, Prolongación de Las Piedras, Santa Catalina, Villa García | **SUH:** Barrio Gori, Barrio Monterrosa, Barrio Nuevo Llamas, Cabaña Anaya, Carlomagno, La Abeja, La Colorada, Las Artes, Los Bulevares, Los Cilindros, Sosa Chafferro, Toledo Chico.



Esta categoría engloba sectores relativamente dispersos de la periferia de la ciudad. Presenta suelo de categoría suburbano y urbano no consolidado. El uso es principalmente residencial con alguna actividad hortícola, y por ello es la zona con densidad de vivienda más baja de la ciudad. Abarca también el suelo urbano consolidado "otros", que refiere a Santiago Vázquez con sus particularidades como pueblo independiente, de conformación histórica pero de baja dinámica actual y con carencia de un servicio básico como lo es el saneamiento por red, aunque existen planes para que en el 2030 todas las áreas estén saneadas.

Se da una diversidad de tejidos, desde tramas irregulares con predios de gran tamaño ocupados por asentamientos irregulares, como es el caso de Santa Catalina, hasta tramas ortogonales más tradicionales que poseen todos los servicios y viviendas formales, como es el caso de Santiago Vázquez.

**ESPACIOS PÚBLICOS Y GRANDES EQUIPAMIENTOS**



Se constata la disminución de espacios públicos equipados y de calidad.

Se destaca el Parque Tomkinson como espacio parquizado que cuenta con sectores de arboledas, la Biblioteca Popular Paco Espínola, parrilleros y una batería de juegos saludables, etc.

La plaza de la equidad ubicada en Av. Batlle Berres y Camino Tomkinson, Paso de la Arena, cuenta con equipamiento urbano mínimo pero conforma junto a otros equipamientos y servicios la centralidad de Paso de la Arena donde se encuentran varios centros deportivos y el Centro Multicultural Julia Arevalo, la Comuna Mujer y el CCZ 18, la terminal Paso de la Arena, desde la cuál se estructura la combinación de viajes a diferentes recorridos de la zona oeste y norte, etc.

En el sector oeste se menciona la Plaza Don Bosco sobre la Ruta N° 8, que cuenta con equipamiento de juego para niños.

Existe un conjunto de espacios libres sin equipar con potencial para la creación de espacios públicos de menor escala en las tramas barriales.

**PATRIMONIO EDIFICIO Y URBANO**

Los sectores que integran el área no cuentan con Bienes declarados Monumento Histórico Nacional ni Monumentos Históricos.

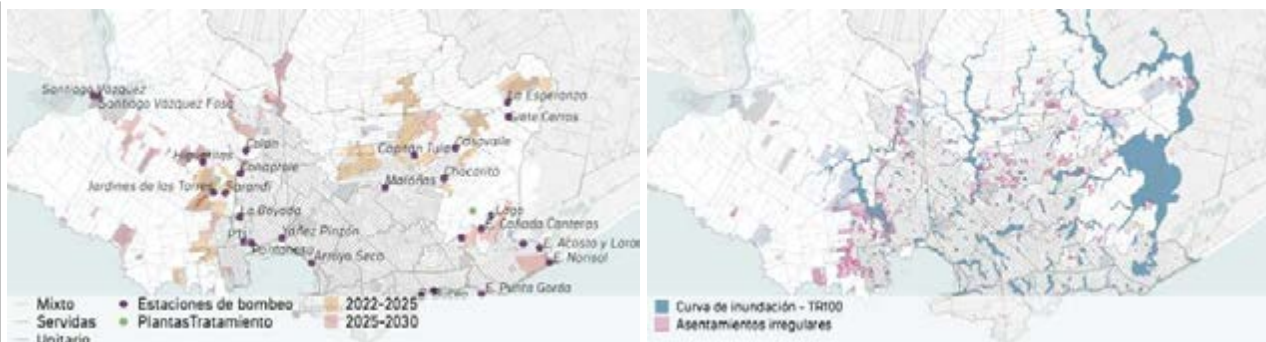
### SANEAMIENTO Y DRENAJE PLUVIAL

Se identifican pocas zonas con cobertura de red de saneamiento, algunos sectores de Paso de la Arena, Villa García, entre otros de menor proporción.

Una de las problemáticas más importantes de los cursos de aguas que atraviesan sectores de la periferia o sin consolidar es el de los residuos, esto afecta la calidad ambiental de los cursos por ser fuentes de contaminación y obstrucción dentro del sistema de drenaje.

Se identifican algunos sectores que pueden presentar problemas de inundación vinculados al arroyo Pantanosos en el Barrio Paso de la Arena, al arroyo Manga en el barrio Don Bosco, al arroyo Carrasco en Villa García y al arroyo Miguelete en Abayubá.

Como parte de la última etapa del PDSUM, se prevé la extensión de la red de saneamiento con horizonte 2030.



### SECTORES AMBIENTALMENTE RELEVANTES

Hacia el Oeste del departamento con una superficie de 50 km<sup>2</sup> se encuentra la Cuenca Río de la Plata Oeste que se caracteriza por sus cursos de agua poco intervenidos, meandriformes y con abundante vegetación en sus márgenes. El uso predominante del suelo es rural, con algunas zonas urbanizadas. En esta cuenca se monitorean cinco puntos en cursos menores con frecuencia semestral.

Hacia el este se encuentra la Cuenca del Arroyo Carrasco la cual tiene 114 km<sup>2</sup> en el departamento de Montevideo, sus principales afluentes son los Arroyos Manga, Chacarita y Toledo y posee un valor potencial de biodiversidad entre bajo y medio. Dentro del Informe anual 2020, del Programa de monitoreo de cuerpos de agua de Montevideo, se lo evalúa según el Índice ISCA con nivel correspondiente a Aguas Brutas. Existen situaciones que generan conflictos con los cursos de agua son las vinculadas a los rellenos informales, la Intendencia actualmente se encuentra desarrollando acciones dentro de una mirada más integral.

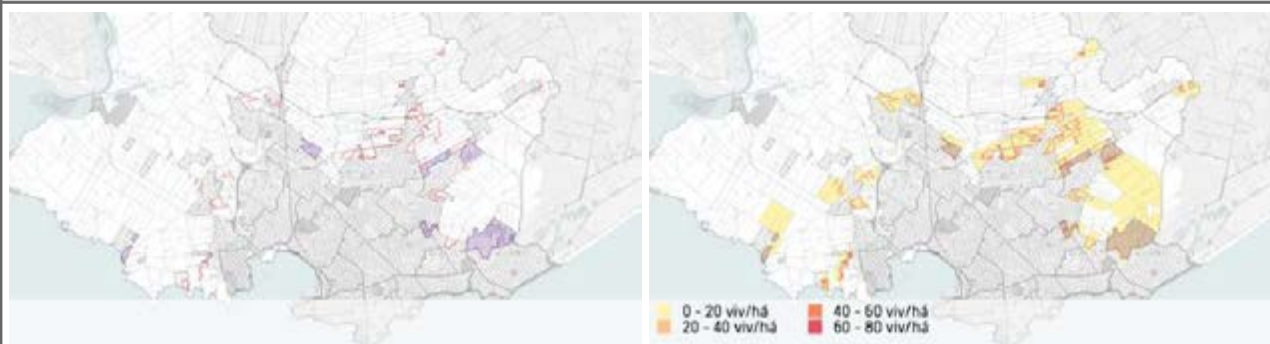
En esta zona se retiraron aproximadamente 16.000 toneladas de residuos sólidos.

ZONIFICACIÓN		PARÁMETROS URBANOS	
Suelo urbano No Consolidado, Consolidado Otros y Sub. habit.		FOS predominante	60%
Municipio	A - D - F - G	Altura predominante	9m
CCZ	9-10-12-17-18	Edificación predominante	a e
INFORMACIÓN CENSAL		HÁBITAT Y VIVIENDA	
Población [2011]	47.518	Asentamientos irregulares	28
Hogares [2011]	17.464	Superficie total de asentamientos irregulares	111 há
Viviendas [2011]	18.585	Proyectos promovidos Ley 18.795	-
Viviendas desocupadas [2011]	1.446	Viviendas construidas Ley 18.795	-
Densidad de vivienda promedio [2011]	12 viv/há	Cooperativas de vivienda	6
INFORMACIÓN CATASTRAL		ESPACIOS PÚBLICOS	
Manzanas catastrales	338 há	Espacios públicos libres	57
Superficie neta	1.614 há	Superficie de espacios públicos libres	54 há
TAMAÑO DE PREDIOS		VULNERABILIDADES SOCIALES	
Superficie neta promedio por predios	1.510m <sup>2</sup>	% mujeres	51,26 %
% predios ≤ 200m <sup>2</sup>	2,50 %	Embarazo adolescente	174
% predios entre 200m <sup>2</sup> y 300m <sup>2</sup>	10,21 %	% hogares monoparentales con jefatura femenina	7,62 %
% predios entre 300m <sup>2</sup> y 500 <sup>2</sup>	22,12 %	% personas ≥ 65 años y jubiladas y/o pensionistas	8,88 %
% predios ≥ 500m <sup>2</sup>	65,15 %	% personas con alguna discapacidad	5,52 %





**F | Zona de suelo rural transformable (APT) a suelo urbano y suburbano habitacional con y sin PAI aprobado**



Corresponde a los sectores de suelo con el atributo potencialmente transformable (APT) a suelo urbano y suburbano habitacional (Tipo B y tipo C). Son áreas de suelo categoría rural productivo que admiten a futuro ser urbanizados para usos habitacionales e incorporados a la ciudad transformadas a suelo urbano consolidado o suelo suburbano habitacional.

APT tipo B con PAI aprobado: PAU 1 Pajas Blancas, PAU 5A Sur de Camino Durán, PAU 7 Punta de Rieles, PAU 15 Camino Leandro Gómez - Camino Teniente Galeano, PAU 9 Maroñas - Cañada de las Canteras, PAU 10 Norte de Camino Carrasco.

APT tipo B sin PAI aprobado: 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 33.

APT tipo C sin PAI aprobado: 27.

**ESPACIOS PÚBLICOS Y GRANDES EQUIPAMIENTOS**



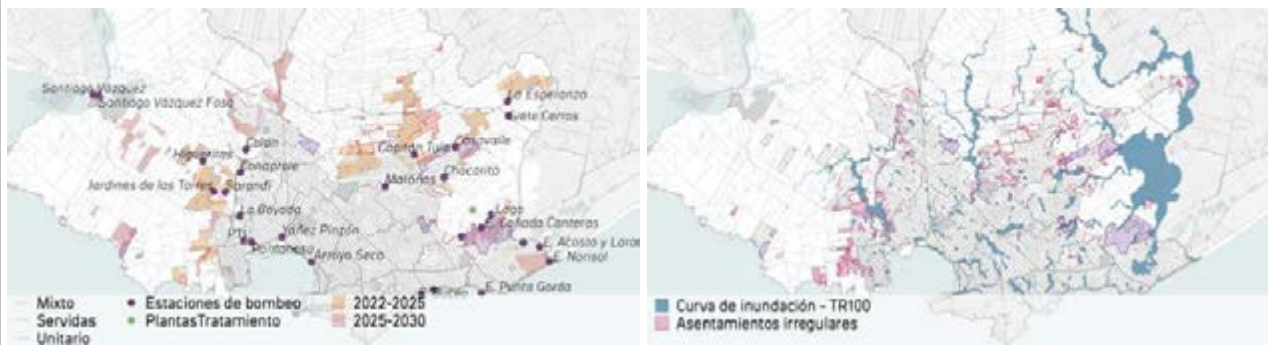
El PAU 10 Norte de Camino Carrasco cuenta con espacios públicos recientemente creados, la mayoría sin equipamiento y de escala pequeña. En el resto de los sectores se constata la carencia de espacios públicos equipados y de calidad.

**PATRIMONIO EDIFICIO Y URBANO**

Se destaca la presencia de Polvorines en el APT 23 - Este de Cañada del Tala, declarado Monumento Histórico Nacional.

**SANEAMIENTO Y DRENAJE PLUVIAL**

En el PAU 10 Norte de Camino Carrasco y PAU 9 Maroñas-Cañada de las Canteras existen trazados de red pluvial y aguas servidas pero en los demás sectores no se cuenta con red de saneamiento.



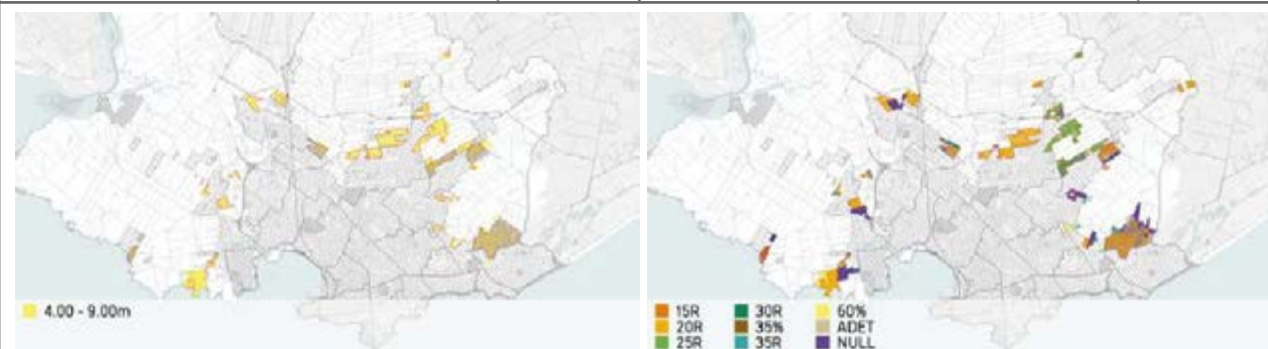
**SECTORES AMBIENTALMENTE RELEVANTES**

En esta área se ubican las nacientes del arroyo Pantanoso y el arroyo Miguelete, este último es más extenso y posee potencial de biodiversidad de valores bajos a valores medios (según evaluaciones realizadas en el PDSUM), con una vegetación ribereña que presenta especies vegetales de interés y vida acuática escasa.

No se cuentan con mediciones específicas para estos sectores del arroyo Miguelete pero si para el Pantanoso en su cuenca alta, que indican un nivel Aguas Deterioradas, según Informe anual 2020, del Programa de monitoreo de cuerpos de agua de Montevideo.

No se cuenta con registros de calidad de aire.

ZONIFICACIÓN		PARÁMETROS URBANOS	
Suelo Rural en APT con PAI y sin PAI, APT B y C		FOS predominante	20R
Municipio	A - D - E - F - G	Altura predominante	7m
CCZ	8 a 13, 17-18	Edificación predominante	a f
INFORMACIÓN CENSAL		HÁBITAT Y VIVIENDA	
Población [2011]	47.518	Asentamientos irregulares	53
Hogares [2011]	17.464	Superficie total de asentamientos irregulares	364 há
Viviendas [2011]	18.585	Proyectos promovidos Ley 18.795	-
Viviendas desocupadas [2011]	1.446	Viviendas construidas Ley 18.795	-
Densidad de vivienda promedio [2011]	12 viv/há	Cooperativas de vivienda	-
INFORMACIÓN CATASTRAL		ESPACIOS PÚBLICOS	
Manzanas catastrales	338 há	Espacios públicos libres	-
Superficie neta	2.137 há	Superficie de espacios públicos libres	-
TAMAÑO DE PREDIOS		VULNERABILIDADES SOCIALES	
Superficie neta promedio por predios	9.953m <sup>2</sup>	% mujeres	-
% predios ≤ 200m <sup>2</sup>	1,49 %	Embarazo adolescente	-
% predios entre 200m <sup>2</sup> y 300m <sup>2</sup>	4,14 %	% hogares monoparentales con jefatura femenina	-
% predios entre 300m <sup>2</sup> y 500 <sup>2</sup>	6,19 %	% personas ≥ 65 años y jubiladas y/o pensionistas	-
% predios ≥ 500m <sup>2</sup>	88,16 %	% personas con alguna discapacidad	-





<b>Transversales</b>	
<b>Centralidades</b>	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, Yugoelavía y Pena.
<b>Patrimoniales</b>	Carrasco - Punta Gorda Ciudad Vieja Colón - Villa Colón Barrio Sur Peñarol Pocitos Prado - Capurro Reus Norte Reus Sur 18 de Julio
<b>Estructuradores viales</b>	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
<b>"Espacios de jerarquía"</b>	Equipamientos, servicios, áreas de interés o desarrollo



## 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 - 2023), 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 MVOT 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:

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

### 4.1. 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 11.100 viviendas y 39.000 personas deberían ser realojadas fuera de los asentamientos donde se encuentran. Se calculó en base a la experiencia del programa de regularizaciones considerando porcentajes del total que por diversos motivos deben ser relocalizados (para esponjar el asentamiento, para liberar áreas inundables, etc.). Las viviendas a relocalizar significan el 32% del total de viviendas de los asentamientos irregulares.

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.

Es necesario puntualizar que el 68% de las viviendas que permanecen en asentamientos irregulares y que no se encuentran incluidas en programas de relocalización o regularización ocupan un suelo no adecuado para el habitar digno. No se consideran en este Plan porque no es suelo que se necesite disponibilizar para vivienda; es suelo ya ocupado por viviendas; es necesario integrarlo a programas de urbanización o mejoramiento o consolidación urbana.

## **4.2. 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<sup>31</sup> 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

---

<sup>31</sup> Consulta realizada el 11 de julio de 2020.



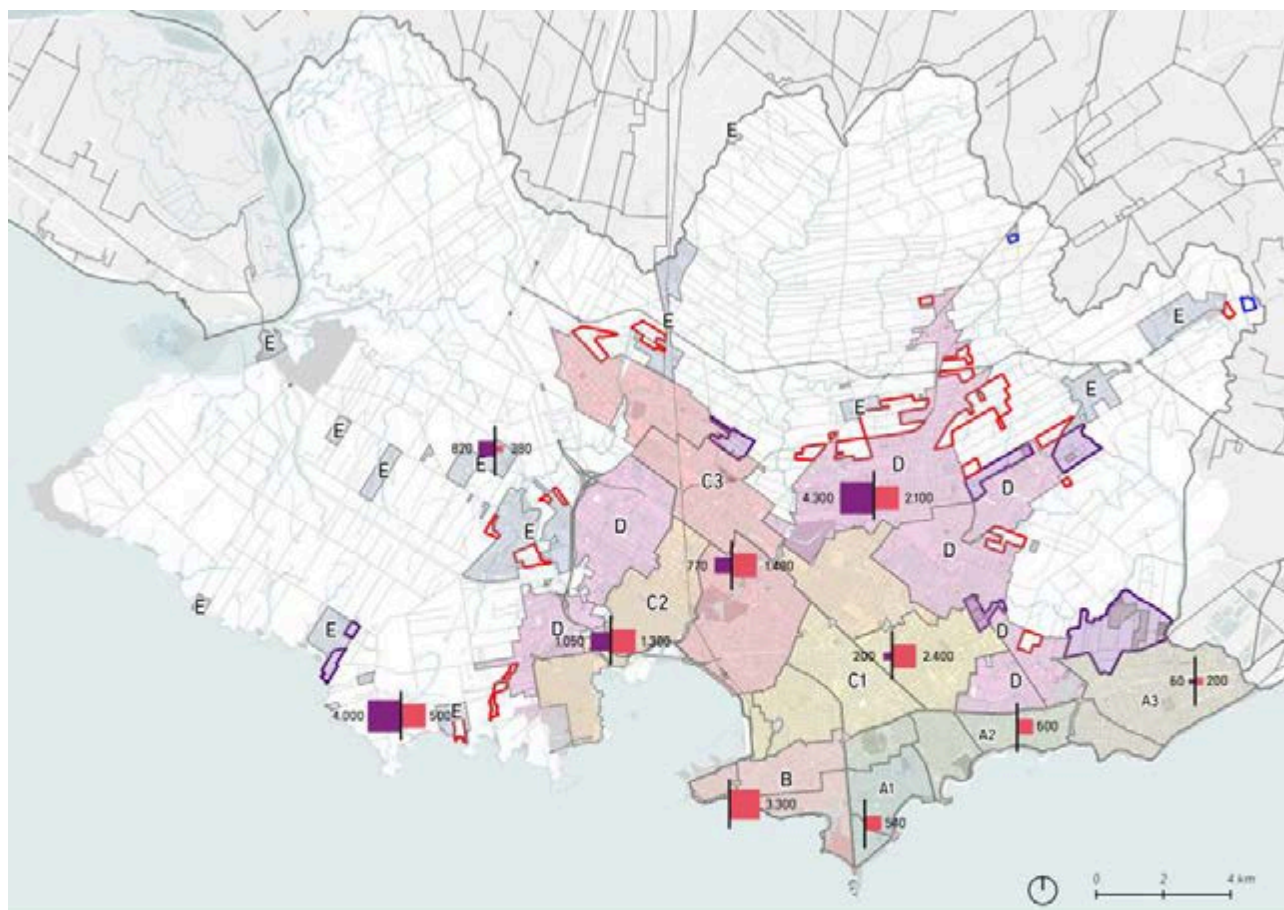
allegados al presente. De este total, se asume el supuesto, para el presente informe, de que solo el 60% precisa una vivienda, mientras que el restante 40% logró subsanar su situación y obtuvo su vivienda por medio de las nuevas soluciones habitacionales del Estado (MVOTMA, 2015 y 2020): cooperativas, 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.



**NECESIDAD DE SUELO PARA VIVIENDA**

Viviendas a relocalizar en Asentamiento Irregular (HAR) Hogares allegados (HA)

\*Las cifras del plano corresponden a cantidad de viviendas

**TIPOS DE ÁREAS DIFERENCIADAS**

A1 A2 A3 B C1 C2 C3 D E

**F**

APT - Tipo B  
APT - Tipo C  
PAU

Intendencia de Montevideo  
Planificación  
PLANIFICACIÓN TERRITORIAL  
UNIDAD POT

**PLAN SUVI**  
Plan sectorial de acceso al suelo urbano para vivienda

Memoria de Información | N01

## 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 Tierras, 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 edilicia, 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:

- 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<sup>32</sup> 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 vacante se presenta en tres situaciones, que incluyen a su vez diversas variantes:

Suelo construido:

- Fincas vacantes
- Grandes contenedores

Suelo subutilizado:

- Susceptibilidad de sustitución
- Potencial de ampliación

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.

---

<sup>32</sup> 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 condiciones<sup>33</sup> 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° 35.904, del 16 de junio de 2016, modificativo del Artículo 18 del Decreto N° 32.265, del 8 de enero de 2008 y Resolución del intendente N° 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.

---

<sup>33</sup> 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.



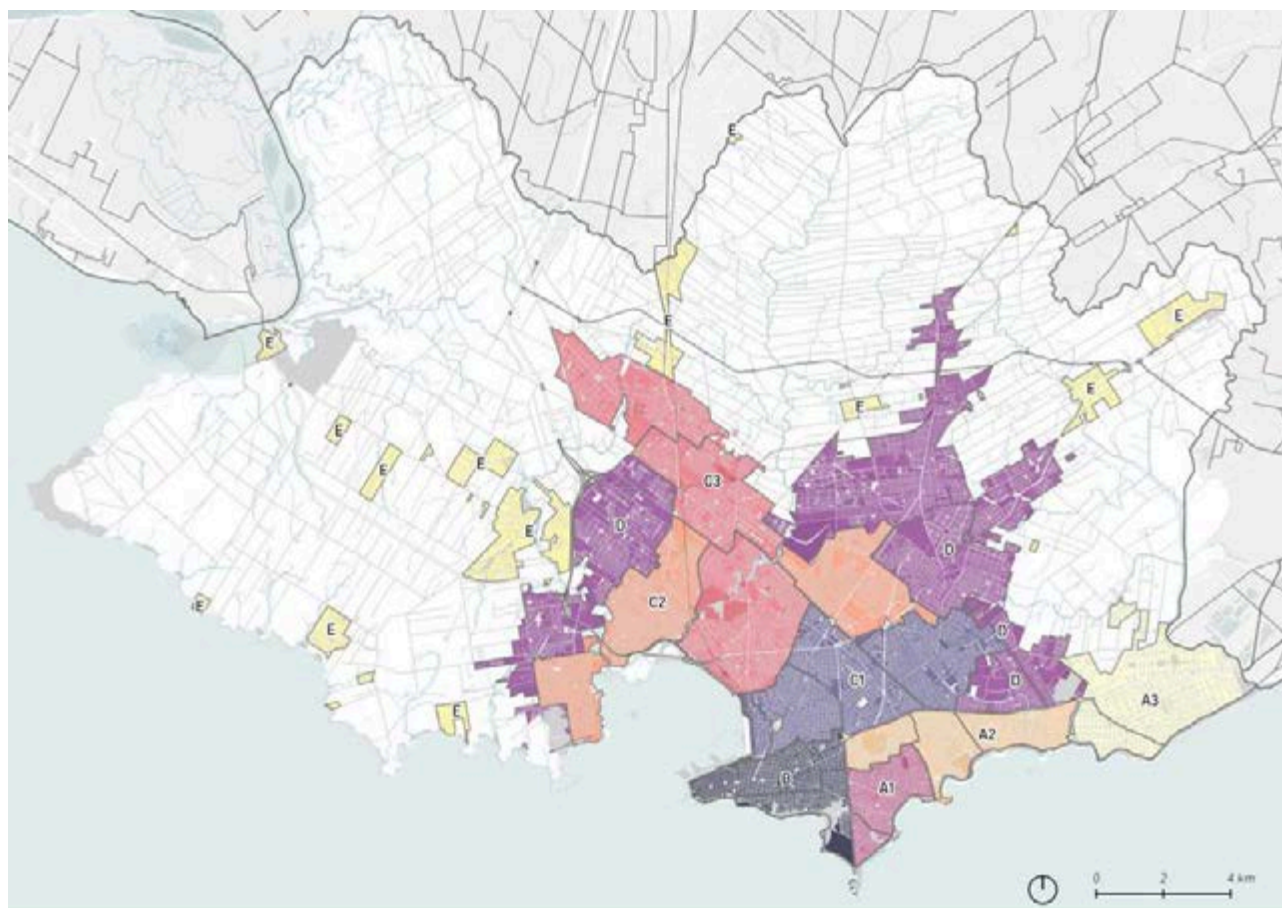
Durante el 2019 se trabajó con un relevamiento ocular de inmuebles visiblemente abandonados en Ciudad Vieja, aporte de la FADU-UDELAR, que identificó 124 inmuebles abandonados en Ciudad Vieja. El 87% de ellos no tiene deuda con la IM. En conclusión, no es posible tomar este universo de fincas para el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

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 contruidos 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 14.029 viviendas para todo el departamento.

La información del censo 2011 se proyectó al 2020 con la metodología que se mencionó anteriormente. 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 e intermedios.

<b>Tipo de área</b>	<b>Viviendas totales [proyección 2020]</b>	<b>Viviendas ocupadas [proyección 2020]</b>	<b>Viviendas desocupadas [proyección 2020]</b>	<b>% viviendas ocupadas / total viviendas</b>	<b>%viviendas desocupadas / total viviendas</b>
A1	60.348	59.079	1.269	97,90 %	2,10 %
A2	39.297	38.205	1.093	97,20 %	2,78 %
A3	15.534	15.245	289	98,14 %	1,86 %
B	68.745	66.574	2.171	96,80 %	3,16 %
C1	87.788	84.843	2.945	96,64 %	3,35 %
C2	60.206	58.285	1.921	96,81 %	3,19 %
C3	67.600	65.608	1.993	97,05 %	2,95 %
D	107.620	104.985	2.635	97,55 %	2,45 %
E	21.416	20.861	555	97,41 %	2,59 %

En la cima de la tabla anterior, con mayor porcentaje de vivienda desocupada, se concentran áreas diferenciadas intermedias (tipo C1), junto con áreas diferenciadas de suelo urbano consolidado central (tipo B). 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).



**VIVIENDAS VACANTES**

Tipo B = 1.123	Tipo C2 = 1.812
Tipo C1 = 2.778	Tipo A2 = 1.031
Tipo D = 2.486	Tipo E = 524
Tipo A1 = 1.197	Tipo A3 = 273
Tipo C3 = 1.880	


**Intendencia de Montevideo**  
 Planificación  
 PLANIFICACIÓN TERRITORIAL  
 URBANO POT  
**PLAN SUVI**  
 Plan sectorial de acceso al suelo  
 urbano para vivienda  
 Memoria de Información I N03

### 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



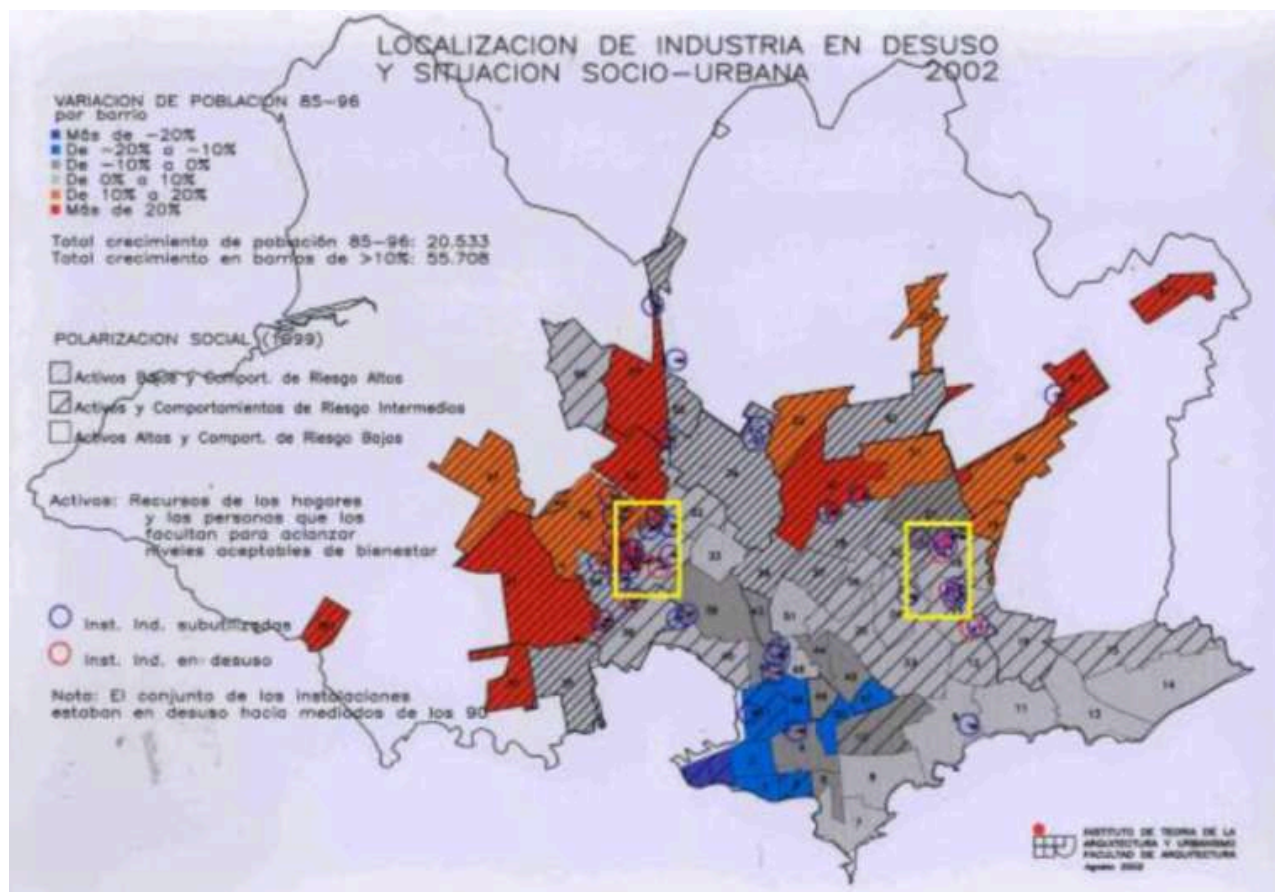


adelante, se definieron políticas y lineamientos de actuación en relación con las actividades del Plan Montevideo. El COMISEC-UE tuvo, además de un objetivo de reconversión industrial con vistas al Mercosur, propuestas con diversos contenidos, como la creación de zonas productivas nuevas, la reconversión 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 incorporan 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, sólo 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.



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 MVOT, 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), exfábrica de jabones Torino (Cerrito de la Victoria), exgasómetro (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 MVOT 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 MVOT 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 desde hace unos años en este tipo de inmuebles, 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,<sup>34</sup> 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 predio la superficie total edificada por piso y, por lo tanto, la superficie total edificada en el predio. La edificabilidad vacante se obtiene al contrastar la edificación real con la edificabilidad potencial, permitiendo estimar la capacidad remanente de densificación en cada predio.

Complementariamente, el análisis de los parámetros normativos vigentes –como el FOS y la altura permitida– brinda una aproximación del tipo de construcción habilitada en cada caso, ofreciendo una base sólida para proyectar escenarios de ocupación futura en función de las condiciones reglamentarias actuales.

---

<sup>34</sup> Provenientes de las imágenes aéreas y de modelos de elevación de la Infraestructura de Datos Espaciales del Uruguay IDEuy (imágenes de 2017-2018).

### 5.3. Susceptibilidad de sustitución



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

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.



### 5.3.1. Potencial de ampliación



Mapeo del índice de susceptibilidad para la sustitución edilicia. Fuente: Servicio de Geomática-IM.

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 se 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 se refiere a casas individuales antiguas de bajo mantenimiento o desvalorizadas.

## 5.4. Suelo vacío con y sin infraestructura<sup>35</sup>

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.

Este suelo corresponde al potencial de los crecimientos de acuerdo con la normativa vigente. Son

<sup>35</sup> 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).





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, aún 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.

## 5.5. 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.

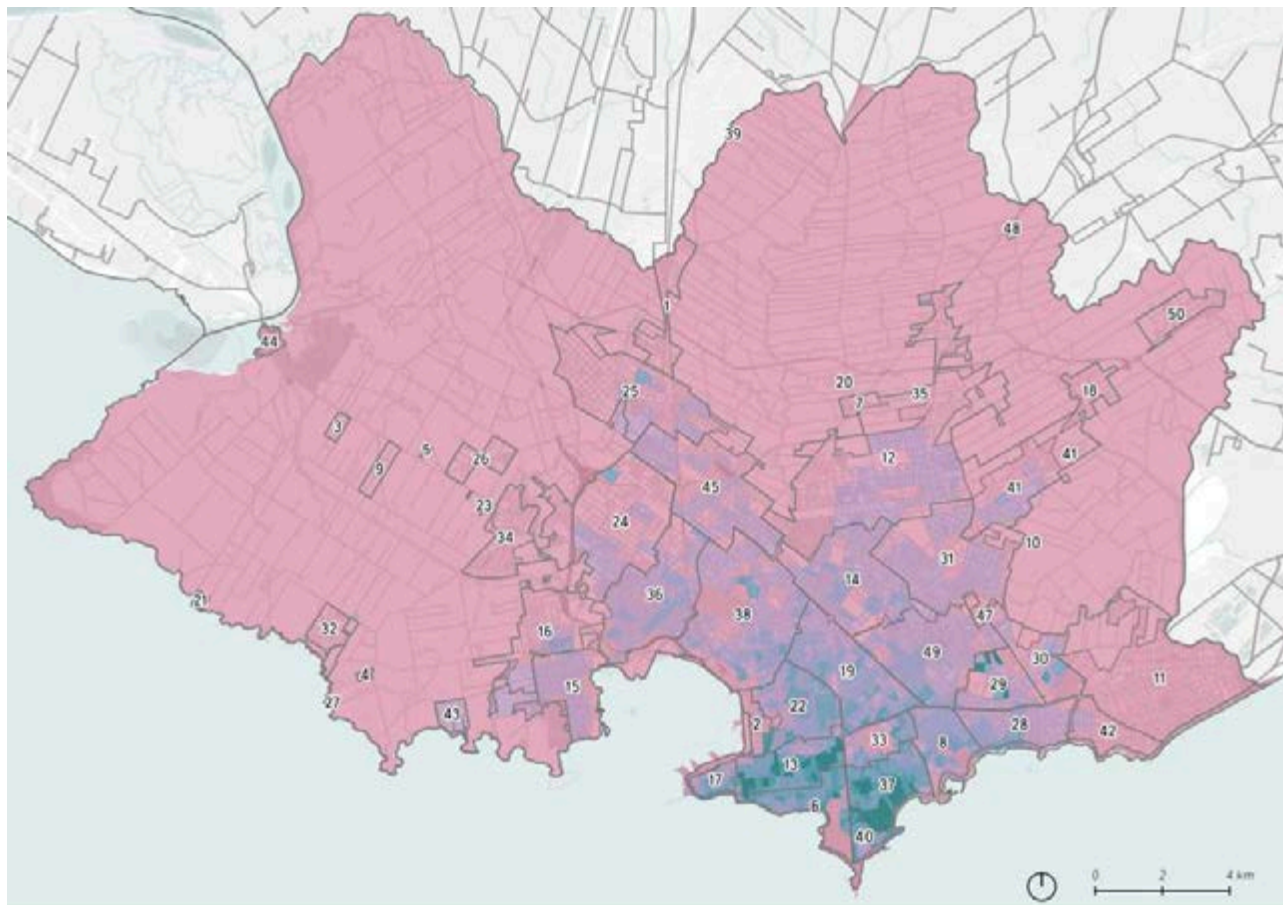
La vacancia se compone por:

- **Fincas vacantes [FV]:** Total de viviendas desocupadas en Montevideo. Fuente: Censo 2011, proyección lineal al 2020.
- **Suelo urbano [SU]:** Fuente: Consorcio ARTELIA, Halcrow, RHAMA, CSI, 2019.
- **Suelo suburbano habitacional [SSH]:** Fuente: Análisis de foto aérea, 2019.
- **Suelo rural en APT con PAI aprobado [SR\_APT con PAI aprobado]:** Fuente: Consorcio ARTELIA, Halcrow, RHAMA, CSI, 2019.
- **Suelo rural en APT sin PAI aprobado [SR\_APT sin PAI aprobado]:** Fuente: Consorcio ARTELIA, Halcrow, RHAMA, CSI, 2019.
- **Industrias vacantes [IV]:** Fuente: ITU-FADU-UDELAR, 2004.
- **Edificabilidad potencial [EP]:** Fuente: IM - Unidad de Geomática (indicador 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.



**DENSIDAD DE VIVIENDAS 2011**  
 Densidad neta de las viviendas  
 calculada por segmento censal.

0 - 20 viv/há	60 - 90 viv/há
20 - 40 viv/há	90 - 120 viv/há
40 - 60 viv/há	120 - 300 viv/há

 **Intendencia  
de Montevideo**

**PLAN SUVI**  
 Plan sectorial de acceso al suelo  
 urbano para vivienda

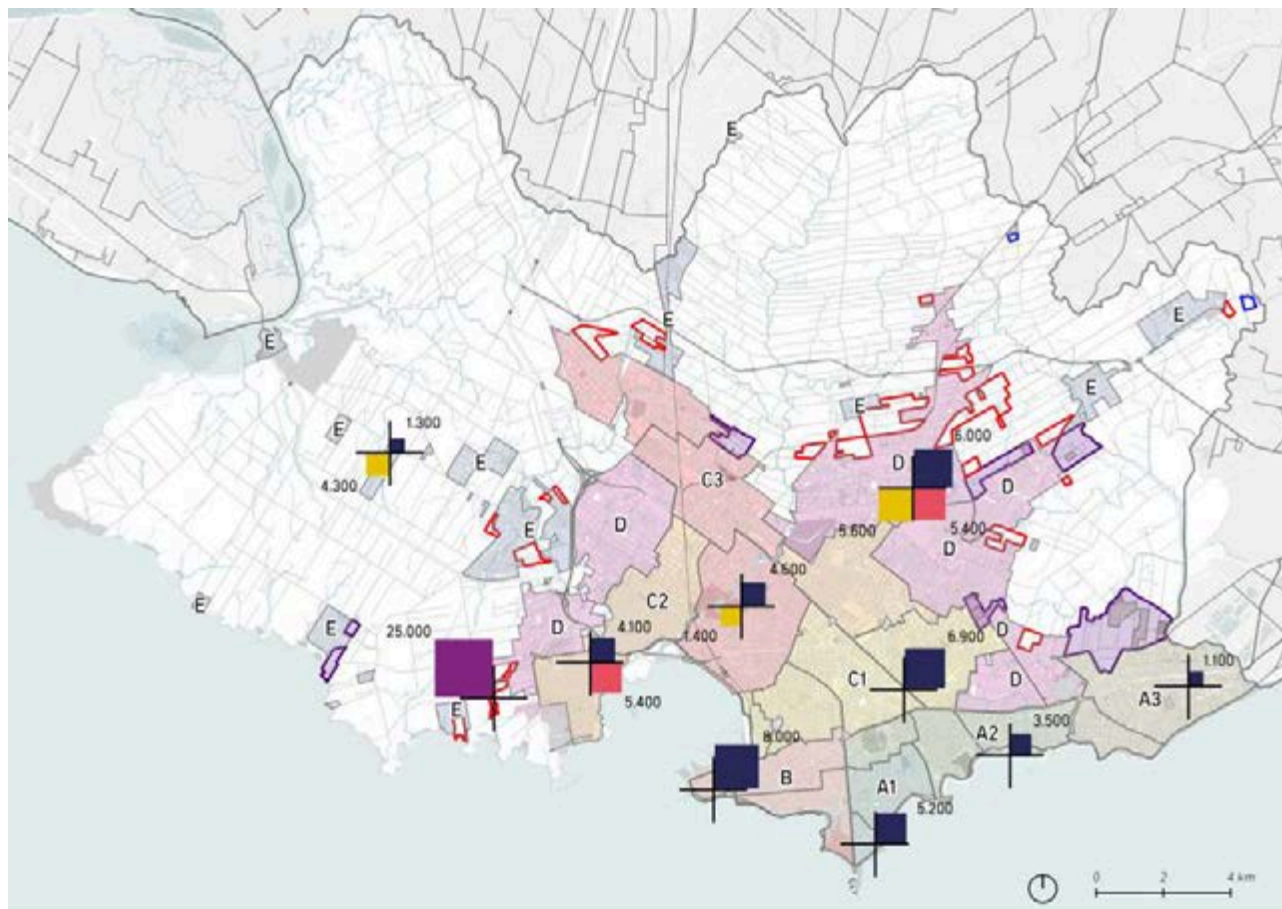
Memoria de Información | E08

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/há.

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.

$$FV + SUH + SSH + SR\_APT \text{ con PAI} + SR\_APT \text{ sin PAI} + IV + EP = \text{Vacancia}$$



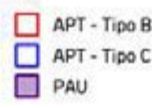
#### VACANCIA DE SUELO PARA VIVIENDA POR ZONAS SUVI



#### TIPOS DE ÁREAS DIFERENCIADAS



#### F



## 5.6. Vacancia, disponibilidad y utilidad

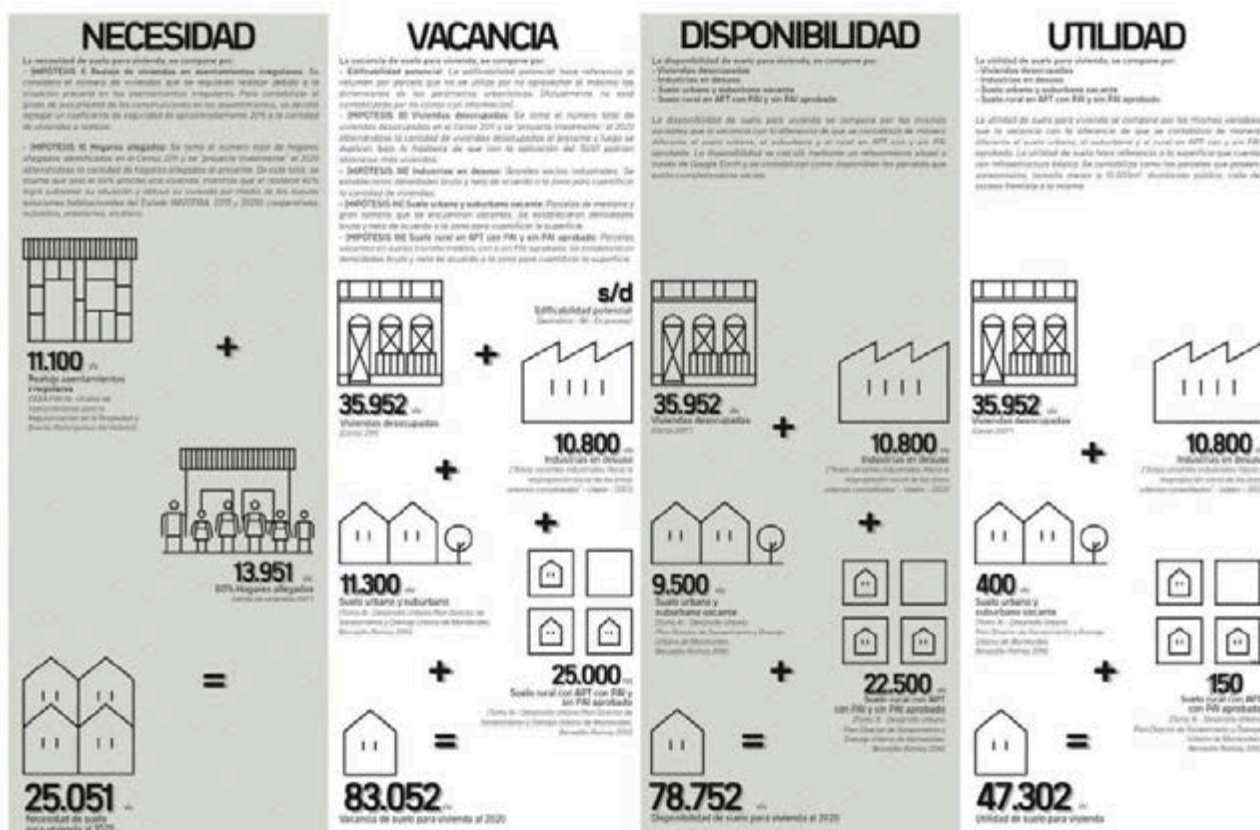
El suelo vacante, aparentemente abundante, puede no estar realmente disponible para su desarrollo, es por eso que se crea el concepto de suelo disponible y el utilizable, los cuales se basan en varios criterios. Por ello, para abordar el desafío de transitar del suelo vacante al suelo disponible y al utilizable, es crucial comprender la distinción entre todos los conceptos.

En primer lugar, la disponibilidad de suelo se compone por las mismas variables que la vacancia con la diferencia de que se contabiliza de manera diferente el suelo urbano, el suburbano y el rural en APT con y sin PAI aprobado. La misma se calculó mediante un relevamiento visual a través de Google Earth y se contabilizan como disponibles las parcelas que a la vista están completamente vacías.





Por otro lado, la utilidad de suelo para vivienda se compone por las mismas variables que la disponibilidad, con la diferencia que se contabiliza de manera diferente el suelo urbano, el suburbano y el rural en APT con y sin PAI aprobado. La misma hace referencia a la superficie que considera aspectos de saneamiento, infraestructura vial, alumbrado público y la existencia de asentamientos o fraccionamientos, particularmente hace referencia a los predios que cuentan con infraestructura básica. Se contabiliza como las parcelas que poseen: saneamiento, tamaño menor a 10.000m<sup>2</sup>, alumbrado público, calle de acceso frentista a la misma.







## 5.7. 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.

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. Resultado localizado, de efecto amplio en el entorno. Impacto a corto plazo.	Implica extender la ciudad. Es necesario elaborar el instrumento de OT para la transformación del suelo y ejecutar la infraestructura y servicios, según lo establezca el PAI, para hacer efectiva la transformación. Fomenta la segregación socioterritorial.

Beneficios y dificultades de disponibilizar el suelo. Fuente: Elaboración propia.

Al conocerse y analizar 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.

**NECESIDAD - VACANCIA = - 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 78.752 viviendas, por lo que habría un superávit de viviendas correspondiente a 53.752 viviendas.

Zona SUVI	FV [Fincas vacantes]	SU [Suelo urbano]	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]	Total Vacancia
A1	2.825	--	--	--	--	--	2.825
A2	2.535	--	--	--	--	--	2.535
A3	842	--	--	--	--	--	842
B	5.179	--	--	--	--	--	5.179
C1	7.027	--	--	--	--	--	7.027
C2	4.624	--	--	--	--	5.400	10.024
C3	4.872	1.666	--	--	--	--	6.538
D	6.474	5.727	--	--	--	5.400	17.601
E	1.574	2.838	1.069	--	--	--	5.481
F	--	--	--	12.500	12.500	--	25.000
<b>TOTAL</b>							<b>83.052</b>

En la tabla anterior 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 (83.502) - NECESIDAD (25.000) = 58.052 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 23.727 viviendas, dejando un déficit de 1.273 viviendas.

<b>Zona SUVI</b>	<b>FV</b> [Fincas vacantes]	<b>SU</b> [Suelo urbano]	<b>SSH</b> [Suelo suburbano habitacional]	<b>SR_APT con PAI aprobado</b> [Suelo rural en APT con PAI aprobado]	<b>SR_APT sin PAI aprobado</b> [Suelo rural en APT sin PAI aprobado]	<b>IV</b> [Industrias vacantes]	<b>Total Vacancia</b>
A1	848 (30%)	--	--	--	--	--	848
A2	761 (30%)	--	--	--	--	--	761
A3	253 (30%)	--	--	--	--	--	253
B	1.554 (30%)	--	--	--	--	--	1.554
C1	2.108 (30%)	--	--	--	--	--	2.108
C2	1.387 (30%)	--	--	--	--	1.080 (20%)	2.467
C3	974 (20%)	1.000 (60%)	--	--	--	--	1.974
D	1.295 (20%)	3.436 (60%)	--	--	--	1.080 (20%)	5.811
E	315 (20%)	851 (30%)	535 (50%)	--	--	--	1.701
F	--	--	--	6.250 (20%)	0 (0%)	--	6.250
<b>TOTAL</b>							<b>23.727</b>

**VACANCIA (23.727) - NECESIDAD (25.000) = - 1.273 viviendas**

En la tabla anterior 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 III: 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° 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 vacante, 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 MVOT. 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.

Se inició también la Estrategia Nacional de Ciudades Sostenibles que incluye la dimensión ambiental, en particular las acciones necesarias para hacer frente al cambio climático mediante su incorporación a la planificación de las ciudades e infraestructuras. Esta estrategia para garantizar la sostenibilidad de nuestros centros poblados hace foco en la ciudad compacta, las infraestructuras verdes, la movilidad y las viviendas sostenibles.

En esa misma línea, durante el último quinquenio se han implementado distintos programas y herramientas orientadas a fortalecer la gestión y planificación del territorio con una visión integral del acceso al suelo. Asimismo, el fortalecimiento de instrumentos como las carteras de tierras, y las estrategias de recalificación y densificación de áreas con infraestructura vacante, se articula con políticas nacionales como las promovidas desde la Dirección Nacional de Integración Social y Urbana (DINISU), que buscan atender situaciones de informalidad urbana desde un enfoque territorial.

## **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 fuerzas 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.

En diciembre de 2024, la Intendencia de Montevideo inició la etapa de Puesta de Manifiesto de la revisión parcial de las Directrices Departamentales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, conforme a lo establecido por la Ley 18.308. Esta revisión busca actualizar el instrumento aprobado en 2013, incorporando una lectura actualizada del contexto y las preocupaciones territoriales, la definición de principios y objetivos, y el establecimiento de lineamientos para los distintos componentes territoriales, los usos del suelo y los territorios estratégicos de actuación.

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 de suelo 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° 9.515), y, por otro, por Ley N° 10.723 de Centros Poblados, del año 1946, redimensionada con las competencias otorgadas por la Ley N° 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° 3.958), del 28 de marzo de 1912, y sus modificatorias; las leyes de Propiedad Horizontal; la denominada Ley de Condominios (N°10.751); la Ley de Alquileres (N°13.292); y la Ley de Urbanización en Propiedad Horizontal (N°17.292).

La Ley N°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°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 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.



El Plan Quinquenal de Vivienda 2020–2024 se centró en establecer soluciones habitacionales integradas y transversales, buscando alcanzar políticas de Estado que permitieran un hábitat integrado.

Durante este período, se implementaron medidas para diversificar las soluciones habitacionales, incluyendo la promoción de sistemas constructivos no tradicionales y la reactivación de la Comisión Asesora de Vivienda (COAVI) en 2025, con el objetivo de proponer soluciones habitacionales innovadoras.

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 el año 2008 se creó la Cartera de Inmuebles para Viviendas de Interés Social (CIVIS) del MVOT. 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 MVOT 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, Decreto N° 421/018.

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 intentan articular 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. Estos procesos no siempre se logran consolidar, y los resultados a la fecha han sido variados.

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 siete cooperativas y un total de 108 unidades habitacionales. Cuatro fincas fueron recicladas para obtener dieciséis 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 MVOT.

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 más 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 Mejorá tu vivienda (ex Oficinas de Rehabilitación)**

Este programa tiene por objetivos: conservar el patrimonio habitacional de barrios característicos 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 dificultades 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 (MVOT), 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.

Dimensión Territorial: El Programa define áreas para su implementación delimitando sectores del territorio junto con los equipos técnicos de los distintos municipios.

Dimensiones transversales: Programa “Mejorá tu vivienda”: Hogares monoparentales, Accesibilidad, Seguridad Edilicia y Eficiencia Energética.

Las líneas transversales se enfocan en población con vulnerabilidades. Por un lado es un programa con perspectiva de género, que otorga préstamos, subsidios y asesoramiento técnico para la refacción de viviendas que presenten problemas de mantenimiento y deterioro como consecuencia de la antigüedad de las construcciones y las dificultades que encuentran sus propietarias y propietarios para mantenerlas. Se implementa en todo el departamento.

A través de la línea de hogares monoparentales, este préstamo hace foco en aquellos hogares con altas cargas en tareas vinculadas al cuidado. Las tareas que refieren al trabajo doméstico y de distintos tipos de cuidados no remunerados que recaen en una sola persona adulta, implican dificultades para compatibilizar horarios de trabajo remunerado y la atención a niñas, niños, adolescentes y personas dependientes a cargo. Estos hogares presentan mayor probabilidad de encontrarse en situación de pobreza (la capacidad de trabajo remunerado es menor que en otros hogares) y al estar encabezados en su mayoría por mujeres, y en virtud de la brecha salarial de género existente, la probabilidad de que la jefa de hogar tenga un trabajo peor retribuido, es mayor.

Para la ejecución del Programa se creó una oficina especializada en familias monoparentales, la cual nace en el marco de los compromisos asumidos por la ciudad en el 3er. Plan de Igualdad de Género.

Otra línea transversal es la referida a Accesibilidad, dirigida a hogares que tengan un integrante con discapacidad motriz o intelectual, se consideran también los adultos/as mayores con dependencia.

Sin tratarse estrictamente de un programa de acceso al suelo, refuerza la permanencia de poblaciones vulnerables en su hogar.



### 2.2.9. Programa Piloto 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).

- Centro de Referencia LGBTI+: 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.
- Proyecto Reactor: Es un laboratorio de usos cívicos desarrollado en convenio con la FADU.
- Casa Comunitaria para prevención de la salud mental
- Casa transitoria Guadalupe

## 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 Tierras<sup>36</sup> fue creada por el Decreto N° 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 (principalmente desafectación de espacios públicos, muchas veces controversiales).

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.

---

<sup>36</sup> 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.



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 Escriturar	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
REALOJOS	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		
<b>TOTAL</b>		<b>3186234</b>	<b>12849</b>	<b>20598</b>	<b>5482521</b>	

Acceso a soluciones habitacionales mediante la Cartera de Tierras. Fuente: División Tierras y Hábitat. Año: 2020

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 MVOT y luego por la ANV.

En los últimos años, el MVOT y la IM subsidiaron terrenos en áreas centrales hasta el 5%, aportando 10.5% 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° 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° 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° 5324/19 integra otros recursos provenientes de enajenaciones de inmuebles de la IM, modificando el Artículo 22 del Decreto N° 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° 19.670 que deberán cumplir con el punto 3) del literal d).*

### **3. Abordaje específico de la problemática**

#### **3.1. Herramientas de acceso al suelo**

Las herramientas 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.

En el marco del Convenio suscrito entre la IM y la DINOT EN 2017 el equipo de trabajo de la IM realizó un análisis amplio de herramientas que aportan al acceso, desde el marco normativo, instrumentos para la tenencia, adjudicación, promoción, programáticas. Quedó conformado un elenco amplio y se concluyó sobre la disponibilidad de los instrumentos y la posibilidad de su utilización. (Ver el informe Documento A Primera etapa 2. Análisis de instrumentos de acceso al suelo. 2018).



Del análisis de ese amplio elenco de herramientas surge la consideración de un conjunto base para la concreción del acceso y buen uso del suelo.

Existe un marco legal general del que derivan otras herramientas específicas. Se destacan las ya nombradas en el apartado correspondiente al abordaje institucional: Ley Orgánica Departamental (N° 9.515), Ley de Centros Poblados (N° 10.723), Ley de Condominios (N° 10.751), Ley de Vivienda (N° 13.728), Ley de Alquileres (N° 13.292), leyes de Propiedad Horizontal, Ley de Modificación de la Carta Orgánica del Banco Hipotecario del Uruguay (N° 18.125), Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (N° 18.308), Ley de Inmuebles Urbanos Vacíos y Degradados (N° 19.676).

Las restantes herramientas que derivan de este marco general fueron analizadas finalizando con una clasificación y priorización de la consideración de algunas de ellas en el marco de este instrumento. Luego de un largo procesamiento de la información sobre ellos se finalizó con la siguiente clasificación general que propone simplemente un ordenamiento que haga más comprensible su propósito. Se aclara que en general pueden responder a distintos propósitos al mismo tiempo; se las ubica en el paquete en que mejor aporta.

- Herramientas que facilitan la puesta en disposición de suelo
- Herramientas relacionadas con la tenencia de suelo
- Herramientas de ordenación territorial y edilicia
- Herramientas de gestión y ejecución territorial
- Herramientas de promoción y desincentivos

### **3.1.1. Herramientas que facilitan la puesta en disposición de suelo**

Refiere a mecanismos para adquirir inmuebles tanto por el sector público como el privado. La más clásica y conocida como instrumento tanto para la adquisición (en general a través de licitaciones públicas) como para la adjudicación, es la Cartera de Tierras. Otros vinculados son la expropiación (Ley 3.958), dación en pago (código civil, art. 1.490), cesión de suelo (ley 18.308 art. 38), reserva de suelo para vivienda social (ley 18.308 Art.53 modificado por art. 488 de la Ley N°19.355).

En particular, se han detectado ciertas problemáticas asociadas a los mecanismos de adquisición de suelo aplicados actualmente por la IM: licitaciones y expropiaciones (Ley de Expropiación N° 3.958). 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 constatar oportunidades que la administración departamental considere estratégicas, es el caso del Derecho de Preferencia.



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. Además, 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.

- **Derecho de Preferencia**

El Derecho de Preferencia quedó establecido en el Art. 66 de la Ley N°18.308. Establece que “el gobierno departamental tendrá la preferencia para adquisición de inmuebles objeto de enajenación onerosa entre particulares en las áreas dispuestas específicamente por los instrumentos de ordenamiento territorial...”.

El Derecho de Preferencia 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 derecho de preferencia fue establecido para padrones rurales en el marco de la Ley N°11.029, y luego su aplicación fue ampliada por el artículo 66 de la Ley N°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, 200 o 100 hectáreas según el departamento, y 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.

El marco regulador del INC refiere al Art. 35 ley 11.029 y modificativas. Instructivo del Art. 35 de la ley N.º 11.029 en la redacción dada por el art. 15 de la ley N.º 18.187 del 2/11/2007 y ley N.º 18.756 del 11/05/2011.

Por su parte, la Ley N°19.676, aprobada en 2018 establece un modelo de aplicación específica del derecho de preferencia 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 derecho de preferencia a través del MVOT o la ANV (artículo 13).

En el departamento de Canelones, si bien no existe reglamentación respecto a la aplicación del derecho de preferencia, este se comenzó a aplicar en el año 2016, a partir de una serie de resoluciones departamentales. 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 formulario 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, 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 derecho de preferencia. 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.

Por su parte, en Montevideo, la IM desistió genéricamente de hacer uso del Derecho de Preferencia (Resolución N°4144/09) atento al desafío de gestionar eficientemente los recursos para habilitar su disponibilidad ágilmente cuando se detectase una oportunidad determinada, así como la definición de protocolos claros para su articulación con los mecanismos ya implementados por la Intendencia para adquirir suelo. En un segundo momento definió hacer uso del derecho de preferencia en el marco del Plan parcial de ordenación y recuperación urbana del barrio Goes Decreto N°35.228 de 2014. En el Art 39° se establece: "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.". Esta disposición no se aplicó.

En un tercer momento en el marco de la elaboración del Proyecto de renovación urbana del entorno del Mercado Modelo PRUEMM (Decreto 37.594), se comenzó a utilizar esta herramienta. Por resolución N°4924/19 se establece un área acotada donde aplicar el derecho. En esta resolución se define un área donde aplicar el Derecho de Preferencia dentro de un Área de Oportunidad del POT y dentro de un Territorio Estratégico y dentro de una Intervención Transversal definidas en las DDOTDS que son los IOTs que las definen.

Se estableció un procedimiento y se inició la recepción de solicitudes de la "constancia de derecho de preferencia" por parte de interesados. Hasta el momento la IM no ha mostrado interés de hacer uso del Derecho de preferencia en este marco. No se ha realizado ninguna compra dentro de este mecanismo. No se han realizado estudios que puedan determinar si la aplicación del Derecho de preferencia en esta área ha provocado cambios en los valores del suelo. No existen entonces antecedentes de adquisición de inmuebles bajo esta modalidad a pesar de existir el marco



procedimental.

Avanzar en la aplicación de estos instrumentos, entre otros, ampliará las posibilidades de acción en materia de acceso al suelo.

- **Prescripción adquisitiva según LOTDS**

El Art. 65 de la LOTDS promueve la prescripción adquisitiva. Habilita la adquisición del dominio de inmuebles ocupados por parte de familias que no superen la línea de pobreza en sus ingresos. Define la posibilidad de prescripción tanto individual como colectiva, de predios ocupados con aptitud de ser urbanizados entre otras condicionantes. Permite regularizar situaciones de hecho. Existe la dificultad para gestionar esto por parte de familias que pueden utilizar este instrumento debido a su vulnerabilidad. Existe la oficina de Asesoramiento para la regularización de la propiedad y diseño participativo del hábitat que atiende casos de solicitudes de prescripción adquisitiva colectiva. Se entiende que esta herramienta jurídica está siendo utilizada ya y la IM promueve y apoya procesos iniciados por interesados.

### 3.1.2. Herramientas relacionadas con la tenencia de suelo

Dentro de este tipo de herramienta se encuentran las que tienen que ver con los derechos reales de propiedad, usufructo, de uso y habitación, las servidumbres prediales y las relaciones contractuales que generan derechos personales relacionadas a la tenencia, como el arrendamiento y el comodato y el régimen de propiedad horizontal (Ley N°10.751 y modificativas).

Interesa desarrollar o indagar en el marco de este Plan dos herramientas no desarrolladas a pesar de tener un marco legal vigente: derecho de superficie y urbanización en propiedad horizontal.

- **Derecho de superficie**

El derecho de superficie es un mecanismo que aparece explícitamente establecido en el artículo 36 de la Ley N°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 éste 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 derecho de superficie 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 derecho de superficie a favor de la Asociación Civil Esperanza (Pamparato, s.f.). A través del Decreto 24.807 del 28 de febrero de 1991 se establecieron las condiciones de este acuerdo:

- Plazo: 30 años a partir del "otorgamiento de la respectiva escritura"
- Dominio: la IM conserva el dominio del terreno y subsuelo



- **Accesión:** la IM renuncia al derecho de accesión sobre las construcciones realizadas y a realizarse (arts. 748 y 749 del Código Civil)
- **Cancelación de la "concesión":** la IM se reserva el derecho de cancelar la concesión en cualquier momento y sin indemnización ante incumplimiento de los compromisos asumidos por la concesión.

Compromisos de la Asociación Civil:

- Respetar alineaciones vigentes
- Implantar sistema de saneamiento no tradicionales que se establezcan
- Mantener higiene del predio
- Impedir afincamiento de intrusos y realización de construcciones no previstas
- Dar a sus socios un derecho de naturaleza personal al uso del suelo ocupado por su correspondiente unidad habitacional así como su derecho de propiedad sobre los materiales utilizados en la construcción de la misma.

Los socios cumplen con un reglamento de uso y convivencia y pagan mensualmente un monto a la IM. Al finalizar el período la concesión puede ser prorrogada.

En este caso se trata de otorgar el derecho de superficie de suelo de dominio público a privados. Este procedimiento se basó en los Arts. 748 y 749 del Código Civil y se estableció por el decreto mencionado el renunciamiento por parte de la IM del "derecho de accesión" sobre las construcciones realizadas y a realizarse en el mismo. Separa el inmueble en sí mismo (suelo), de lo accesorio (construcciones, plantaciones, etc.).

Es con la Ley N°18.308 que se ajusta esta posibilidad de separar la propiedad del suelo de la propiedad de lo accesorio determinando que se puede conceder el derecho de superficie mediante escritura pública registrada y subsiguiente tradición.

De esta forma 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 del suelo otorga el derecho de superficie de las áreas ocupadas por los aerogeneradores a la empresa a cargo del emprendimiento. Se trata, en este caso, de un acuerdo entre privados.

También como ejemplo de acuerdo entre privados pero en este caso involucrando suelo y vivienda, se cuenta con la promoción de MEVIR que comenzó recientemente a aplicar el derecho de superficie 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 el caso de incumplimiento en el pago por parte del propietario de la nueva construcción. Se establece una serie de condiciones que deben cumplirse para que el derecho de superficie sea aceptado por MEVIR: primero, el derecho de superficie entre los interesados debe ser otorgado gratuitamente; en segundo lugar, el plazo del derecho de superficie 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



derecho de superficie serán abonadas al superficiario por el propietario del inmueble sobre el cual este se constituye una vez extinguido el plazo. Esta cláusula establece que en caso de no poder abonar las mejoras o construcciones realizadas, el propietario deberá constituir nuevamente derecho de superficie a favor del superficiario en el área delimitada en el derecho constituido con anterioridad, por un plazo no menor a treinta años.

Estas u otras condiciones, especialmente de adecuación física del suelo para su uso independiente por distintos usuarios complejiza las posibilidades de concreción acercándose a las condiciones que debe cumplir un predio para incorporarlo a propiedad horizontal.

En conclusión, esta herramienta cuenta con antecedentes de aplicación y se reconocen otras potencialidades que es necesario explorar para poder resolver problemáticas que pueden aparecer de forma recurrente. Es el caso del asentamiento irregular Los Reyes, en proceso de regularización por parte del MVOT, donde algunas de las viviendas existentes ocupan área de afectación del ensanche de Camino Mendoza. Podría estudiarse por ejemplo la posibilidad de utilizar el derecho de superficie para garantizar a las familias la permanencia en las viviendas, pasando la propiedad del suelo a la IM, hasta tanto esta última realice el ensanche.

Por otro lado, cabe agregar que esta figura también puede darse entre organismos públicos, no solo entre organismos públicos y privados o entre privados. Esto posibilita la acción conjunta de diferentes organismos cumpliendo diferentes roles en suelo propiedad de uno de ellos.

- **Urbanización en propiedad horizontal (UPH)**

La Ley 17.292 de 25/01/2001, Título III Urbanizaciones en propiedad horizontal (y modificativas) define este sistema como todo conjunto inmobiliario dividido en múltiples bienes o lotes objeto de propiedad individual, complementados por una infraestructura de bienes inmuebles y servicios comunes, objeto de copropiedad y co-administración por parte de los propietarios de bienes individuales. Esto permite la venta de las unidades individuales antes de la construcción del inmueble, tanto en iniciativas públicas como privadas, a diferencia de la ley de incorporación a la propiedad horizontal que incorpora unidades ya construidas. Esta ley no se encuentra reglamentada en el departamento de Montevideo aunque existen antecedentes sobre la posible reglamentación donde se establecen condiciones para todo el predio como para las unidades resultantes.

Por otro lado, la normativa define que las superficies mínimas de los bienes individuales no serán inferiores a las que, para la zona en que se propone implantar el conjunto, determinen las ordenanzas o planes directores o planes de uso del suelo del departamento respectivo.

Es importante considerar que esta normativa establece que cuando la autoridad departamental apruebe las referidas urbanizaciones en zonas rurales, el inmueble matriz podrá ser incorporado a la categoría de urbano o suburbano. Cada uno de los bienes inmuebles deslindados en el plano de fraccionamiento respectivo como fracciones individuales -con o sin construcciones- constituirá una unidad, y se individualizará como "padrón matriz/número de unidad".



Las unidades no serán a su vez divisibles en unidades menores, ni sobre elevadas, ni en subsuelo.

Por otro lado la Ley N° 19.924 de 18/12/2020 en su artículo 460 establece además que las urbanizaciones de propiedad horizontal deberán prever, en función de la estructura territorial planificada, la continuidad de la trama de circulación pública y la libre accesibilidad a los espacios públicos.

Una reglamentación futura permitiría definir:

- Ámbito de aplicación (categoría, subcategoría, área diferenciada o ámbito específico)
- Régimen de gestión del suelo a aplicar
- Parámetros urbanos
- Características de parcelas, lotes y bienes comunes
- Destino (puede ser sólo residencial o para cualquier uso).
- El procedimiento para la aprobación de la viabilidad del proyecto de las urbanizaciones en propiedad horizontal, permiso de construcción de las obras de infraestructuras proyectadas para el conjunto o etapa de obras, la habilitación final de la urbanización y consideraciones particulares según la categoría de suelo donde se implante.

La definición de estos aspectos enfocados en aprovechar el suelo, intensificando su uso, podría ser objetivo de la reglamentación de esta forma de tenencia del suelo. A la fecha en Montevideo no se ha habilitado la misma, estando vinculada su aplicación principalmente a la construcción de barrios privados en otros departamentos del país. Para el presente Plan podría llegar a interesar una reglamentación que la vincule exclusivamente con programas de vivienda social y otros programas sociales que faciliten que la población acceda al suelo y construya su vivienda.

### **3.1.3. Herramientas de ordenación territorial y edilicia**

Este conjunto de herramientas establece la forma en la que se puede ocupar el suelo, qué destino se le puede dar a éste, 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 las 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.

Si bien existen múltiples instrumentos de planificación, no todos se han desarrollado y algunos, aún 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, 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.

Dentro del conjunto de herramientas que conforman este paquete derivado de los instrumentos de ordenamiento territorial se encuentran las disposiciones sobre estructuración urbana vinculadas a amanzanamiento para lo que rige lo establecido por el POT y fraccionamientos para lo que rige lo establecido en la LOTDS. Los efectos de estas disposiciones influyen en forma directa en la eficiencia en la utilización del suelo, tanto cuando ejecuta el sector privado como el sector público.

También se incluye la normativa edilicia, de habitabilidad e higiene de la vivienda en general, y de rehabilitaciones y reciclajes en particular, las que son determinantes a la hora de evaluar la viabilidad y aprovechamiento de los distintos predios e inmuebles vacantes.

#### **3.1.4. Herramientas 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 y otras ya presentes en el POT como son el retorno de valorizaciones, los mayores aprovechamientos, la edificación o utilización obligatoria, el cumplimiento de deberes territoriales, las áreas de promoción, unidad o perímetro de actuación, sistema de cautelas urbanísticas, concesión de obra pública, convenio de cogestión, programa de actuación integrada, programas de acciones público privadas y social, cooperación público privada.

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 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).

El Art. 61 de la LOTDS, refiere al fraccionamiento, edificación o utilización obligatoria del suelo no utilizado, subutilizado o no edificado. Su incumplimiento configura una falta a los deberes territoriales. Esta disposición posibilita el desarrollo de instrumentos tributarios finalistas. La ley también dispone que se puedan desarrollar operaciones territoriales concertadas con el propietario afectado de manera de viabilizar financieramente su obligación y relevar su incumplimiento.

Se considera que existen instrumentos que de ser aplicados de forma óptima posibilitan la intervención a través de diversos arreglos organizacionales, institucionales.



- **Fondo especial de gestión urbana y rural (FEGUR)**

Este fondo es otra herramienta de gestión y ejecución territorial. Fue creado por Decreto Departamental N°29.434 de fecha 03/04/2001 (artículos 79 a 82) con el fin de cumplir con las finalidades y principios rectores del Plan de Ordenamiento Territorial (Decreto Departamental N° 28.242 de 10 de setiembre de 1998) contenidos en los incisos D, E y G de su artículo D.3.. Allí expresa la necesidad de conservar el patrimonio cultural del territorio departamental, colaborar para lograr el disfrute de una vivienda digna a todos los habitantes y finalmente y más concretamente en lo relativo al FEGUR, “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”.

En cuanto a los fondos que gestiona se establece el origen y la aplicación de los mismos en el Art. 80° (Integración de recursos): El Fondo Especial podrá integrarse con los siguientes recursos:

- a. Asignaciones presupuestales
- b. Lo percibido por permisos de edificación, en la forma y proporción que establecerá la reglamentación
- c. El producto de las sanciones pecuniarias percibidas por contravención a las normas urbanísticas y edilicias; (la resolución N°2110/03, Reglamentación del FEGUR, agrega: “en la forma y proporción que establecerá la reglamentación”)
- d. Los ingresos provenientes de las autorizaciones municipales otorgadas en los casos de actos y operaciones urbanísticas especiales o emprendimientos extraordinarios que se realicen en el área rural; (la resolución N°2110/03, Reglamentación del FEGUR, agrega: “en la forma y proporción que se establezcan en la Reglamentación del Art.40 del Plan de Ordenamiento Territorial, Plan Montevideo”).
- e. Las herencias, legados y donaciones que se efectúen a favor de la Intendencia Municipal, que sean aceptadas por éste y destinadas al Fondo Especial
- f. La renta de los bienes inmuebles pertenecientes al patrimonio inmobiliario municipal obtenidos por dación en pago, y el producido de su venta
- g. Recursos provenientes de fondos públicos o de la cooperación internacional.

Artículo 81° (Aplicaciones) Los recursos del Fondo Especial podrán destinarse a:

- h. Financiar total o parcialmente los planes, las actuaciones y los proyectos urbanos jerarquizados por el Programa de Acción Territorial;



- i. Contribuir con los titulares de bienes inmuebles con afectación de preservación, que cuenten con informe favorable de la Comisión Especial Permanente con jurisdicción en el área patrimonial correspondiente o de la Unidad para la Protección del Patrimonio Edilicio, Urbanístico y Ambiental del Departamento de Montevideo, y en todos los casos, de la Unidad Central de Planificación Municipal, dentro de los términos que se fijen en la normativa que al respecto deberá sancionarse;
- j. En caso de las áreas rurales serán destinados a infraestructuras y planes de desarrollo que mitiguen los impactos de actividades compatibles con los usos preferentes del suelo, contribuyendo al desarrollo económico sostenible del área.

El Decreto N°35.904 del 16 de junio de 2016 estableció que el 70% del fondo será destinado a la Cartera de Tierras y a la mejora de la infraestructura y del espacio público de los sectores urbanos deficitarios, de acuerdo a lo que resuelvan de forma conjunta los Departamentos de Acondicionamiento Urbano y Planificación. El fondo es administrado por la Unidad de Gestión Territorial.

En el documento "Hacia la construcción de una Estrategia nacional de acceso al suelo urbano", primer informe realizado entre 2017 y 2018 en el marco del convenio de la IM con DINOT, se analizó cómo se conforma este fondo y cómo se aplica.

Ingresos:

- Mayor aprovechamiento - 84%
- Instrumentos de ordenamiento territorial (Programa de actuación integrada - Unidad de Actuación) - 10%
- Otros - 6% (corresponde a ingreso por venta de terrenos de la IM dados por dación en pago)

Egresos:

- Expropiaciones - 2%
- Compras de tierras (Cartera de Tierras) - 44%
- Espacios públicos - 35%
- Equipamientos sociales - 6%
- Obras / construcciones - 13%

Se tiende a cumplir con el "principio de solidaridad en el reparto de los beneficios y cargas derivados del planteamiento y de la acción urbanística de la comunidad". La Cartera de Tierras es el rubro de mayor destino del fondo.

Sin embargo, en lo relativo a la integración del fondo son muchas las fuentes incluidas en la normativa vigente que esperan por la reglamentación correspondiente para comenzar a alimentarlo.

Es necesario verificar el cumplimiento de esta norma en la conformación del fondo con el fin de incrementar la disposición de recursos para la mejor utilización del recurso suelo, sea para compra de suelo como para la ejecución de programas de vivienda de interés social.



### 3.1.5. Herramientas de promoción y desincentivos

Se trata de instrumentos fiscales 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°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 del impuesto de contribución inmobiliaria y de tasas de permisos de construcción para promover el reciclaje, el mantenimiento del stock habitacional o la sustitución y densificación según el caso, así como impuestos y adicionales por faltar a obligaciones territoriales (terrenos baldíos, edificación inapropiada, adicional de fincas deshabitadas).

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° 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.

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

Los mecanismos aplicados desde la órbita departamental para desincentivar la subutilización del stock construido y la ciudad servida son el impuesto a los baldíos, a la edificación inapropiada y a fincas deshabitadas.

#### **a. Impuesto al baldío: Decreto 15.094 Art. 86:**

El Art.86 del Decreto 15.094 crea un adicional del 200% a los inmuebles situados en zonas urbanas y suburbanas del departamento que de acuerdo a los registros catastrales del empadronamiento figuran como baldíos. Establece una recarga tributaria a los inmuebles que reúnan las condiciones que definen los decretos 27310, 29434 y 32265, Art. 21.

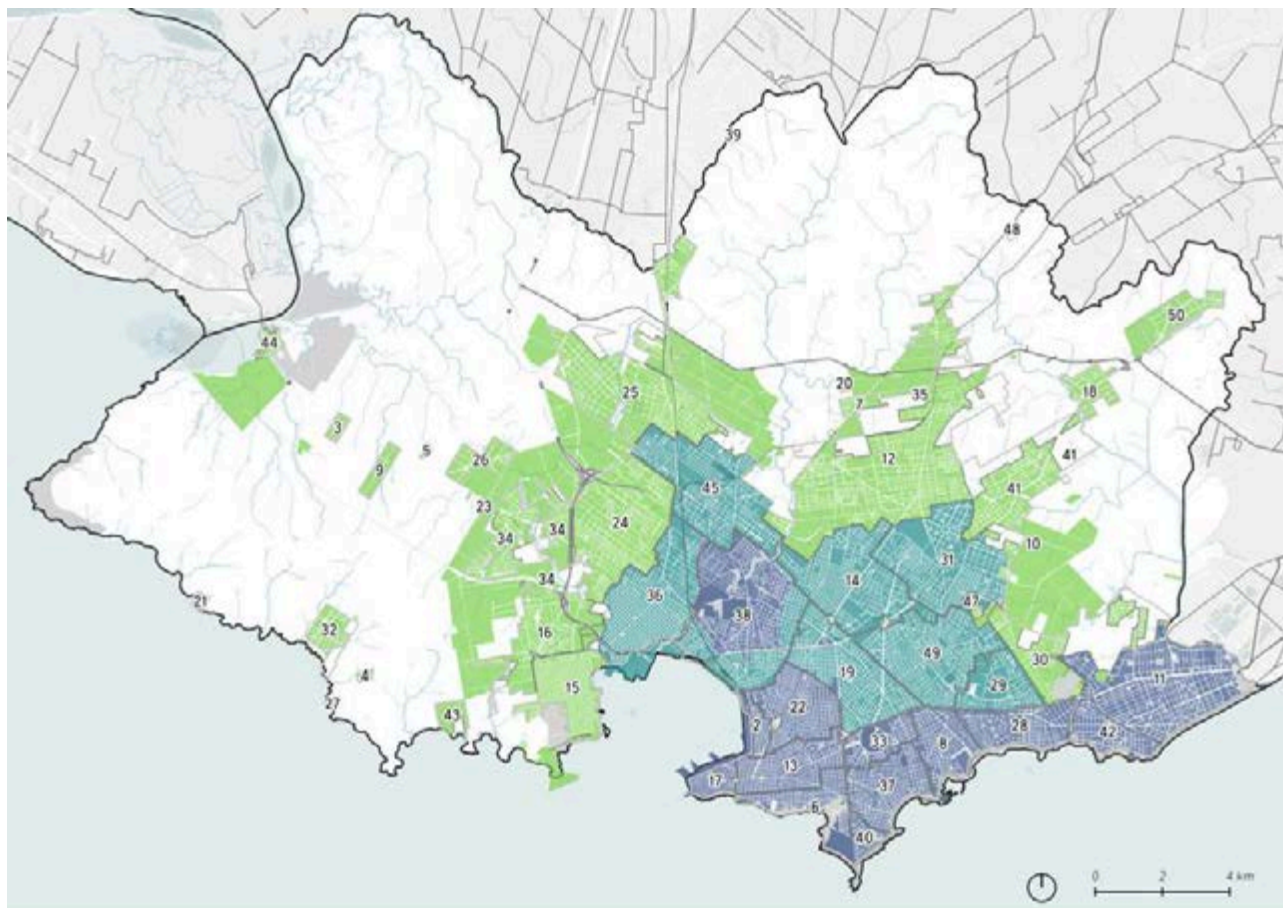
El Art. 27 del Decreto N° 32.265 establece los coeficientes a aplicar según zona:



- La cuantía será de 8 veces el importe de la respectiva Contribución Inmobiliaria, para los predios ubicados en las Áreas bajo el Régimen Patrimonial, Central y Costera del Departamento, según el Plan Montevideo.
- La cuantía será de 4 veces el importe de la respectiva Contribución Inmobiliaria, para los predios ubicados en el Área Intermedia del Departamento, según el Plan Montevideo, con excepción de las áreas caracterizadas: Cerro y Colón- Lezica-Pueblo Ferrocarril.
- La cuantía será de 1.5 veces el importe de la respectiva Contribución Inmobiliaria, para los predios de las áreas caracterizadas Cerro y Colón –Lezica - Pueblo Ferrocarril y los ubicados en suelo urbano no consolidado del Departamento, según el Plan Montevideo.
- La cuantía será de 1.5 veces el importe de la respectiva Contribución Inmobiliaria, para los predios ubicados en suelo urbano consolidado otros del Departamento
- No se aplica en suelo rural.

Se reconoce la intención de gravar con mayor rigor áreas de mayor valor de suelo, con mayor consolidación urbana, mejor servidas de infraestructuras y equipamientos y donde habita población con mejor nivel socioeconómico. Aparecen gravados con menor coeficiente zonas con menor consolidación y mayor existencia de baldíos. El Decreto 33.753 exceptúa del cobro de impuesto al baldío a los predios no edificables.





#### IMPUESTO A LOS BALDÍOS

Factor baldío: Cuantía de factor baldío (0, 1.5, 4.0, 8.0) del importe de la Contribución Inmobiliaria.

- 1,5
- 4,0
- 8,0



Intendencia de Montevideo  
Planificación  
PLANIFICACIÓN TERRITORIAL  
ENCARGO POT

**PLAN SUVI**  
Plan sectorial de acceso al suelo  
urbano para vivienda

Memoria de Información | L05

#### b. Impuesto a la edificación inapropiada – Decretos 29.434, 32.265, 33.753, 53.904

El Art. 11 del Decreto 29.434 crea un Impuesto a la Edificación Inapropiada. Establece una carga tributaria a viviendas que reúnan las siguientes condiciones: Fincas declaradas ruinosas o con alto grado de deterioro, Edificaciones clausuradas o tapiadas, Edificios o estructuras inconclusas, Obras que no posean Permiso de Construcción, inmuebles con actividades sin viabilidad de uso, inmuebles no residenciales donde existen actividades que fueran autorizadas de manera temporal. A su vez define ámbitos de aplicación.

El Art. 8 del Decreto 32.265 modifica el ámbito de aplicación definido anteriormente. Se trata de Suelo urbano central y costero y áreas patrimoniales y frente de vías graficadas en el mapa que se ve posteriormente en que se aplica a fincas declaradas ruinosas o con alto grado de deterioro, edificaciones clausuradas o tapiadas, edificios o estructuras inconclusas.

En el caso de obras sin permiso es todo el suelo urbano y suburbano a excepción de viviendas ocupadas cuyo valor catastral sea inferior o igual a \$176.823 actualizables anualmente.

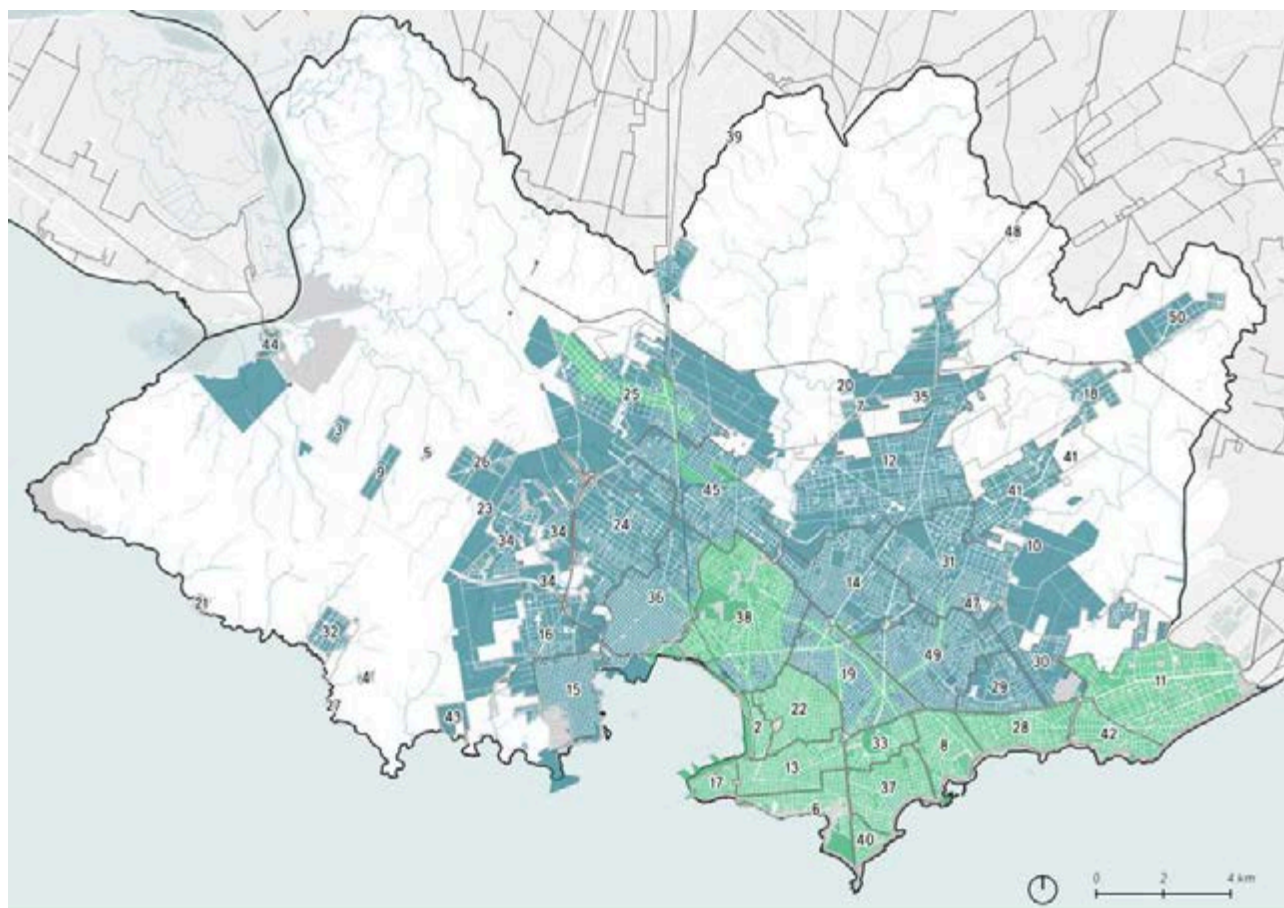


El monto de este impuesto es de hasta un 200% del impuesto de contribución inmobiliaria con excepción de edificios o estructuras inconclusas sin permiso o vencido en que el monto es hasta el 600%.

En el Decreto N°33.753, arts. 10 y 11, se exceptúa del cobro de edificación inapropiada los predios cuyo valor catastral no supere los \$600.000.

El Decreto 53.904 en su Art. 13 modifica el artículo 11 del Decreto No 26.836 en la redacción dada por el artículo 18 del Decreto No 32.265 de 30 de octubre de 2007 quedando redactado con el siguiente texto:

*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 entre un 10 % y un 75 % del importe de la Contribución Inmobiliaria. La Intendencia reglamentará la aplicación del presente artículo.*



#### IMPUESTO A LA EDIFICACIÓN INAPROPIADA

Zonas de aplicación del Impuesto a la Edificación Inapropiada según Art. 13 del Decreto No. 35.904 de 16 de junio de 2016 modificativo del artículo 18 del Decreto No. 32.265 de 8 de enero de 2008 y resolución del Intendente No 2719/18.

- Si aplica, según Art 13° Decreto Departamental N° 35.904 fecha 06/05/2016.
- Si aplica, zona determinada según Art 18° del Decreto Departamental N° 32.265 de 30 de octubre de 2007.

Intendencia de Montevideo  
Planificación  
PLANIFICACIÓN TERRITORIAL  
UNIDAD POT

**PLAN SUVI**  
Plan sectorial de acceso al suelo  
urbano para vivienda

Memoria de Información | L04

#### c. Impuesto a la finca deshabitada – Decreto 36.127 Art. 8

El Art.8 del Decreto 36.127 crea un adicional del 100% al impuesto de Contribución Inmobiliaria que gravará a las viviendas en la zona urbana y suburbana del Departamento que se hallen deshabitadas en forma permanente durante el lapso de al menos un año.

Se entenderán por fincas deshabitadas aquellas en que por el lapso de un año civil sus consumos de energía eléctrica y/o agua sean inferiores en un 90% (noventa por ciento) al promedio histórico del consumo para dicha finca. El promedio histórico se tomará considerando el consumo de los 5 (cinco) años civiles anteriores de consumo para la misma finca. Las fincas que tributen el Impuesto de Edificación Inapropiada o Impuesto a los Baldíos, no serán gravadas por este Adicional. El pago del presente Adicional será exigible a partir del 1º de enero de 2018.

Es un objetivo del Plan SUVI, optimizar el uso de suelo urbano servido acondicionado, por lo que la



utilización del stock residencial vacante tiene especial relevancia. Es necesario innovar en estas herramientas de manera de generar mayor impacto en la puesta en el mercado del suelo no utilizado.

### **3.1.6. Análisis de aplicación de impuestos**

Se realizó un análisis de la aplicación de estos impuestos con datos del Servicio Ingresos Domiciliarios facilitados por la Comisión de Inversiones de la IM (datos suministrados por el Ec. Fernando Esponda).

A septiembre de 2022, se observa que un total de 20.129 predios se encuentran gravados por alguno de estos conceptos, lo que representa el 10% del universo total de predios que podrían estar sujetos a gravámenes.

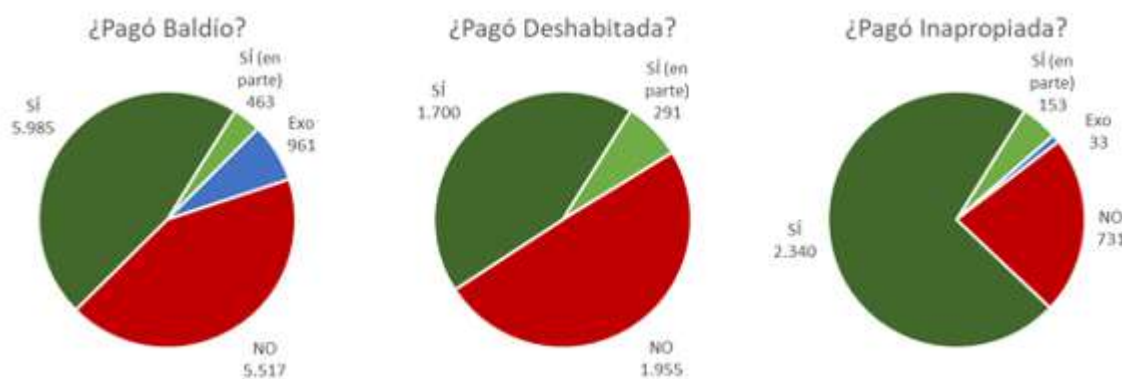
De estos predios gravados, se destaca que la mayoría está sujeta al impuesto al baldío, con un total de 12.926 parcelas afectadas. Este segmento representa aproximadamente el 64% del total de predios gravados, lo que indica que es el concepto impositivo más prevalente entre la muestra analizada.

Por otro lado, se identifica que 3.946 predios están gravados con el impuesto a fincas deshabitadas, lo que equivale al 19% del total. Asimismo, 3.257 propiedades se ven afectadas por el concepto de edificación inapropiada, representando aproximadamente el 16% del total de predios gravados.

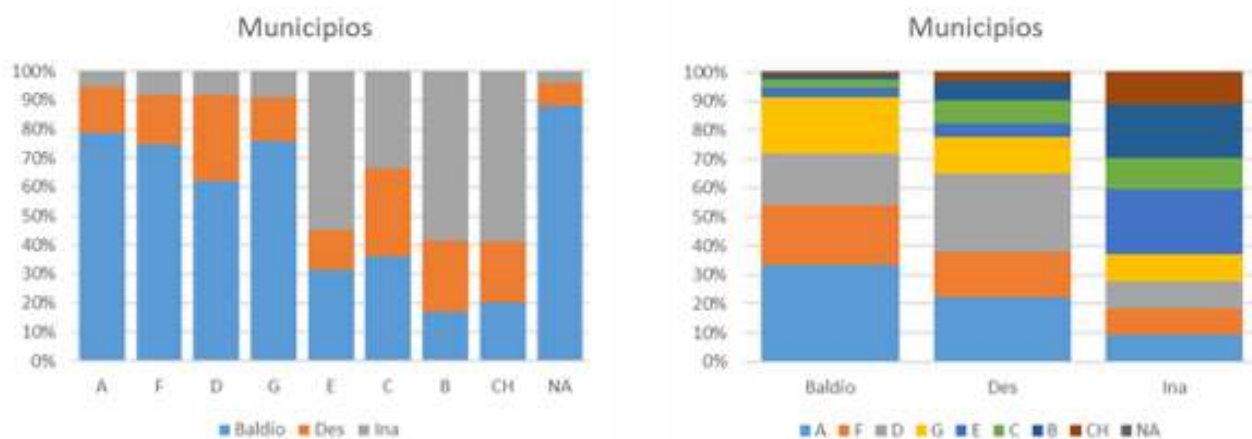
Estos datos revelan que si bien el impuesto al baldío es el más extendido entre los predios gravados, también existe una cantidad significativa de inmuebles sujetos a cargos por fincas deshabitadas y edificaciones inapropiadas.

No todos los predios gravados cumplen con su obligación de pago. Específicamente, el 54,3% de los predios han efectuado el pago total o parcial, mientras que el 4,94% han sido exonerados y el 40,75% no han realizado el pago correspondiente.

Al desglosar esta información por tipo de impuesto, se observa que la Intendencia percibe el pago de aproximadamente la mitad (49,88%) de los impuestos sobre baldíos, alrededor de la mitad (43,08%) de los impuestos relacionados con fincas deshabitadas, y dos tercios (76,54%) de los impuestos asociados a edificaciones inapropiadas.

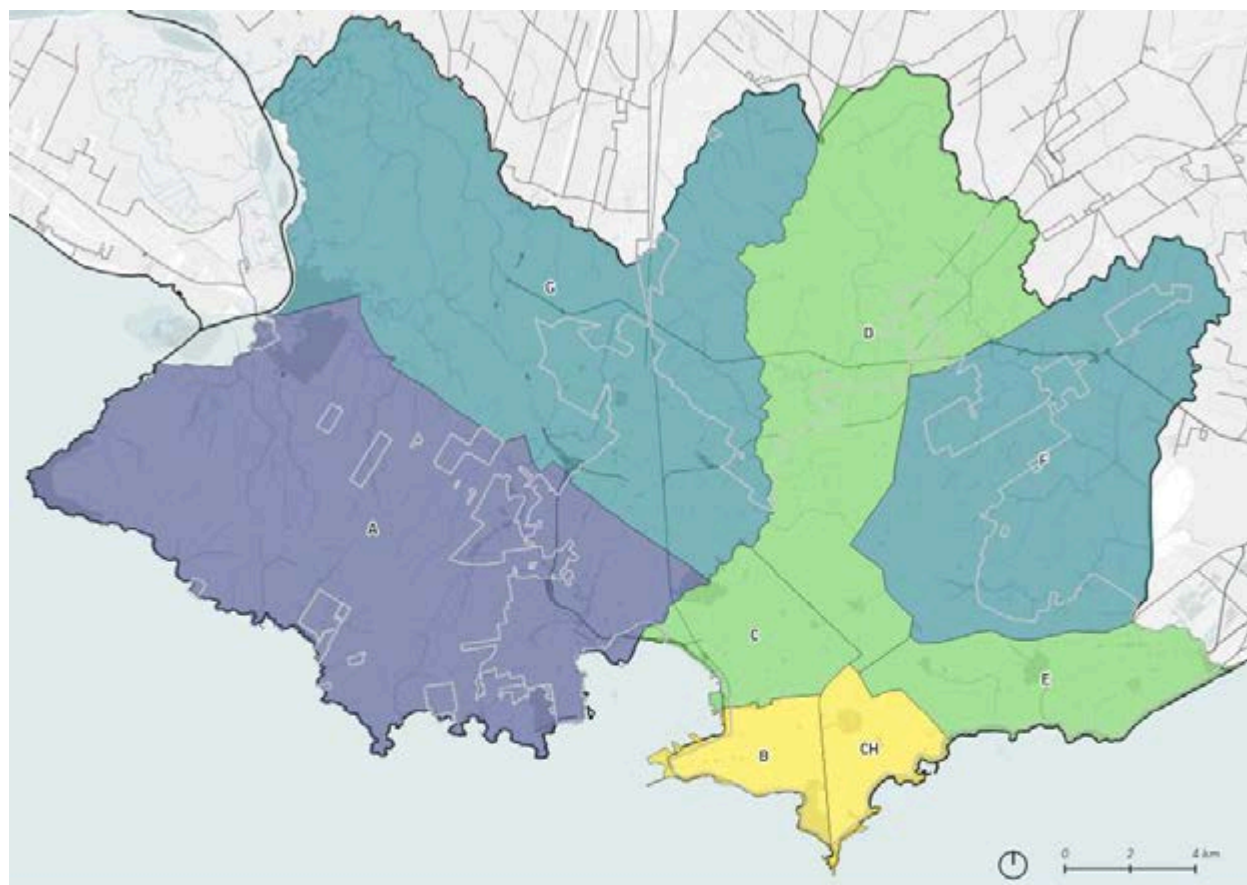


Según se evidencia en el gráfico que sigue, la distribución geográfica de estos terrenos es variada. La mayor concentración de baldíos se encuentra predominantemente en el Municipio A, seguido por los Municipios G, F y D. La mayoría de las propiedades desocupadas están localizadas en el Municipio D, mientras que los inmuebles gravados con el impuesto a la edificación inapropiada se concentran principalmente en el Municipio B.



Para un análisis más detallado, se llevó a cabo un estudio por Municipios que abarcó tanto la cantidad de predios gravados como la superficie involucrada. El Municipio A presenta el mayor porcentaje de propiedades gravadas con cualquiera de estos impuestos, alcanzando un total de 17,42%, seguido por el Municipio F con un 14,33%, el Municipio D con un 13,75%, y finalmente el Municipio G con un 12,97%. Los otros municipios (B, E, C y CH) tienen menos del 5% de sus predios afectados por algún tipo de impuesto.





#### BALDÍOS POR MUNICIPIO

Porcentaje de predios gravados con impuesto al baldío sobre el total de padrones sujetos a gravámenes.



Intendencia de Montevideo  
Planificación  
PLANIFICACIÓN TERRITORIAL  
UNIDAD POT

**PLAN SUVI**  
Plan sectorial de acceso al suelo urbano para vivienda

Memoria de Información | L07

En particular, los predios gravados por baldíos emergen como un aspecto destacado, mostrando una proporción notablemente mayor, en comparación con la vivienda deshabitada y la edificación inapropiada. Este fenómeno se acentúa aún más en las áreas periféricas, donde los baldíos superan significativamente a los predios gravados por los otros impuestos.

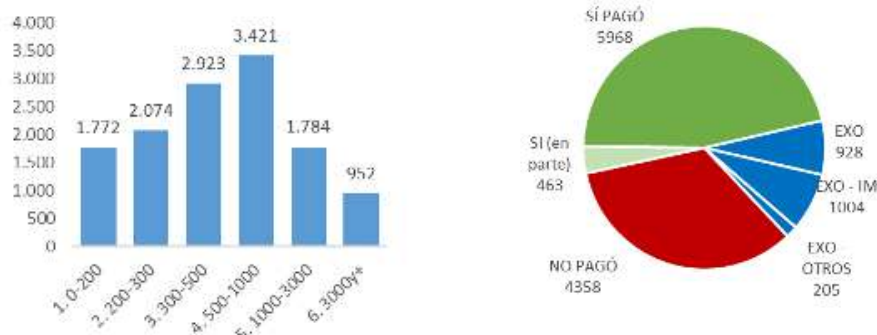
El análisis detallado revela que el Municipio A lidera en términos de porcentaje de predios gravados con el impuesto al baldío (13,70%), seguido por el Municipio F (10,69%) y el Municipio G (9,85%). Además, el Municipio A también se destaca por poseer la mayor superficie de predios gravados con este impuesto, abarcando un porcentaje considerable del total de la superficie susceptible de ser gravada.

En resumen, los datos revelan una distribución significativa de predios gravados por impuestos dentro del ámbito del plan. Se observa que los predios gravados representan un porcentaje considerable del total de predios, lo que subraya la relevancia de estos gravámenes en el contexto municipal.

Según los datos sobre la superficie de los predios gravados con el impuesto al baldío, se evidencia



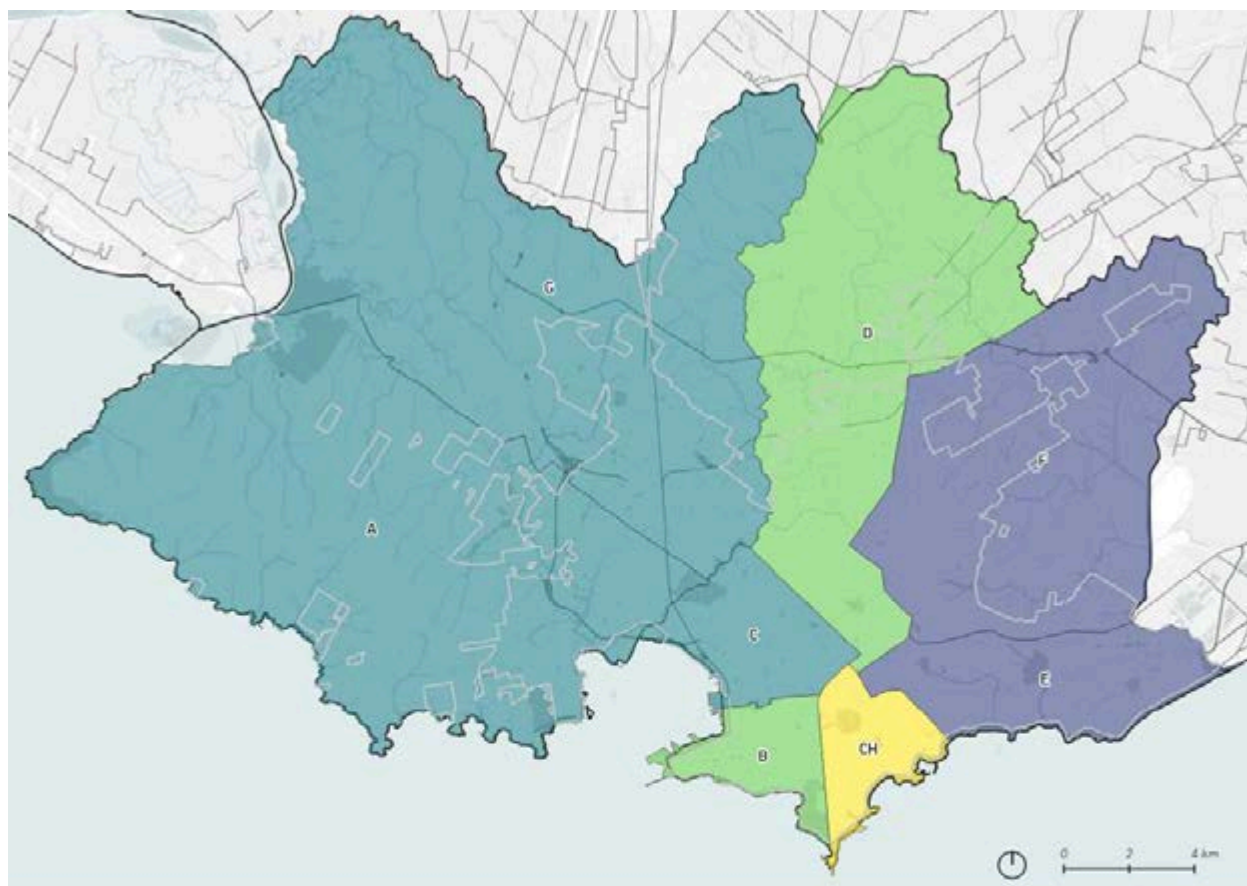
en el siguiente gráfico que la mayor cantidad de los predios afectados por este impuesto (3.421) tienen una superficie que oscila entre 500 y 1.000m<sup>2</sup>, seguida de los predios que poseen una superficie entre 300 y 500m<sup>2</sup> (2.923). Por otro lado, los predios con una superficie superior a 3.000m<sup>2</sup> son menos frecuentes (952).



Como se mencionó anteriormente, se observa una distribución significativa en cuanto al pago del impuesto asociado a los predios gravados por baldíos, donde aproximadamente la mitad abona el impuesto (49,75%), un tercio no pagó (33,71%), y una sexta parte (16,54%) está exenta de abonar.

Según el análisis realizado sobre los terrenos sujetos al impuesto correspondiente, la distribución de los baldíos gravados muestra una mayor densidad en áreas periféricas, mientras que los ubicados en zonas intermedias y costeras exhiben montos de pago más elevados, evidenciando la relación que existe entre la ubicación geográfica y la carga impositiva. Además, los predios sujetos al impuesto tienden a ser de mayores dimensiones, lo que indica una correlación entre la extensión del predio y la obligación tributaria.

En cada Municipio, se mantiene una proporción entre los predios gravados y no gravados, reflejando una distribución equitativa de la carga impositiva. Aunque los Municipios costeros presentan una menor cantidad de terrenos sujetos al impuesto, éstos contribuyen con montos significativamente más altos en términos de mediana y promedio, lo que sugiere que un número reducido de propiedades costeras está pagando una cantidad sustancialmente mayor de impuestos.



#### BALDÍOS QUE PAGAN POR MUNICIPIO

Porcentaje de predios que pagan el impuesto al baldío sobre el total de predios gravados por Municipio.

35,2 - 35,2	40,8 - 47,6
35,2 - 40,8	47,6 - 52,5

Según el análisis de los baldíos sujetos al pago de impuestos, se observa una distribución desigual entre los Municipios. La mayoría de los predios gravados, que suman un total aproximado de 6.000, se encuentran concentrados en los municipios A, F, G y D, mientras que una proporción mucho menor está ubicada en los municipios C, B, CH y E.

En cuanto a la superficie de estos predios, se observa una variedad en sus dimensiones. La mayoría de los baldíos, alrededor de 400, tienen menos de 200m<sup>2</sup>, seguidos por 600 predios con una extensión entre 200 y 300m<sup>2</sup>. La cifra asciende a 1.500 para predios que oscilan entre 300 y 500m<sup>2</sup>, y alcanza los 2.000 para aquellos con una superficie entre 500 y 1000m<sup>2</sup>. Por último, se identificaron 1.500 predios con dimensiones superiores a 1000m<sup>2</sup>.

Este análisis revela patrones significativos en la distribución geográfica y en las dimensiones de los predios sujetos al pago de impuestos, lo que puede tener implicaciones importantes en la política fiscal y en la planificación urbana de cada Municipio.

En referencia al factor baldío por zona, en consonancia con los objetivos delineados por el Plan



SUVI, se plantea la necesidad de reevaluar la pertinencia de los criterios vigentes para la asignación de valores dentro del rango entre 0 y 8, con el propósito de determinar si una actualización conlleva a una optimización en su implementación.

Estos aspectos resaltan la relevancia de revisar y ajustar los criterios aplicados, considerando las características específicas de cada zona, para una gestión más eficiente y equitativa de los recursos municipales.



Durante el año 2022, se recaudaron un total de 113 millones de pesos en concepto de impuestos relacionados con la propiedad inmobiliaria. De esta cantidad, 50 millones de pesos estuvieron asociados al impuesto sobre baldíos, otros 50 millones se atribuyeron al impuesto sobre fincas inapropiadas, mientras que los 13 millones restantes correspondieron al impuesto sobre viviendas deshabitadas.

Este panorama revela la importancia de estos impuestos como fuentes significativas de ingresos para las arcas municipales, destacando la diversidad de conceptos tributarios aplicados.





Se sintetiza toda la información en el siguiente cuadro:

Tipo impuesto	Estado del inmueble	Zona / Monto	Viabilidad / interés de ser incorporado al uso (0 al 5)	Incidencia de su posible utilización en el territorio (0 a 5)
Baldío	Baldío	Suelo urbano y suburbano; 3 zonas gravadas con 8, 4 y 1,5 veces la contribución inmobiliaria, mayor cuanto más céntrica o costera.	5- Podría utilizarse sin necesidad de realizar inversión. Implica la posterior construcción de obra nueva por parte del Estado o privados.	5- Tiene mayor incidencia en zonas más periféricas. Para programas del Estado más por el tamaño de los predios. Mayor facilidad de realizar obra nueva.
Edificación inapropiada	Ruinosas o con alto grado de deterioro	Suelo urbano central y costero, áreas patrimoniales y frentes a vías graficadas en plano correspondiente. 200% de contribución inmobiliaria.	4- Implica la sustitución del inmueble y posibles trabas legales.	3- Tiene mayor incidencia en áreas más céntricas, especialmente en las patrimoniales. Existe dificultad para establecer un posible uso de forma sistemática. Es necesario el análisis de cada caso. Su recuperación tiene efectos urbanos.
	Clausuradas o tapiadas	Suelo urbano central y costero, áreas patrimoniales y frentes a vías graficadas en plano correspondiente. 200% de contribución inmobiliaria	4- Podría implicar la sustitución del inmueble y posibles trabas legales	3- Caso similar al anterior
	Edificios o estructuras inconclusas	Suelo urbano central y costero, áreas patrimoniales y frentes a vías graficadas en plano correspondiente. 600% contribución inmobiliaria	5- Podría implicar posibles trabas legales. Interesa promover su uso 3/4 - Dependiendo de la ubicación. (antecedente de ANV)	4- Trata en general de edificios de superficie construida considerable. Es necesario considerar caso a caso por problemas jurídicos y estructurales. Tiene efectos urbanos
	Obras sin permiso de construcción	Todo el suelo urbano y suburbano, aplica alícuota que se fijará entre un 10 % y un 75 % del importe de la Contribución Inmobiliaria.	0 – se estima se continúe el proceso de construcción.	0- Cero incidencia dentro de los efectos del plan SUVI. Sigue proceso de obras sin permiso para su posterior uso esperado.
	Edificaciones sin viabilidad de uso	Suelo urbano central y costero, áreas patrimoniales y frentes a vías graficadas en plano correspondiente. 200%	0- se estima que se regularice la situación	0- el suelo está siendo utilizado
	Edificaciones con viabilidad de uso temporal	Suelo urbano central y costero, áreas patrimoniales y frentes a vías graficadas en plano correspondiente. 200%	0- se estima que se regularice la situación	0- el suelo está siendo utilizado
Vivienda deshabitada	Deshabitada	Suelo urbano y suburbano gravado con el 100% de la contribución inmobiliaria	5 – podría utilizarse sin necesidad de realizar inversión fuerte (no implica necesariamente que esté en mal estado)	2- su recuperación tiene efectos urbanos aunque no implique acción de densificación.

Realizado el análisis comparativo se concluye en cuanto al monto que grava cada impuesto y el área de aplicación:

- El impuesto al baldío es el único que diferencia zonas gravándolas con distinto porcentaje sobre la contribución original, siendo más exigente cuanto más se acerca a la costa (varía entre 150 y 800%). Excluye del cobro en suelo con menor consolidación.
- Vivienda deshabitada es la menos gravada (100%) y en un ámbito mayor ya que abarca todo el suelo categorizado urbano y el suburbano.





- Fincas ruinosas y tapiadas se gravan con un monto intermedio (200%) y en un ámbito restringido similar al caso del predio baldío.
- El baldío se grava en menor medida en zonas con predios de mayores dimensiones (más apropiados para acciones del Estado) y menos consolidados.

En función de la pertinencia para la incorporación de cada tipo de predio al circuito habitacional se deberá pensar en modificaciones al monto a pagar pudiendo ser variable según zona, o un posible incremento en el tiempo de ese monto.

### **3.1.7. Exoneración del pago de tasa de Derecho de construcción**

Se trata del pago por la solicitud de permiso de construcción que podría ser exonerado en determinados casos establecidos en el Plan SUVI. Se aplica actualmente para proyectos amparados en la Ley 18.795 de promoción de vivienda, sin embargo la exoneración se aplica a la solicitud de permisos de construcción de cooperativas de vivienda, en un 50%, hecho que podría ser revisado en el marco de este Plan.

Existen antecedentes de esta exoneración por ejemplo, en el caso de la construcción de Viviendas Populares. En el decreto N°18.386 se establece la exoneración de hasta un 50% de las tasas de los permisos de construcción de viviendas populares.

Otro ejemplo el Decreto N° 30.952 de fecha 23/09/2004 que propone nuevas normas para la construcción, ampliación o regularización de viviendas populares a ejecutarse por particulares, dentro del régimen de propiedad común o de propiedad horizontal, ya sea en terrenos privados, como municipales o del Estado que hayan sido adjudicados como resultado de urbanizaciones y loteos aprobados por la Intendencia Municipal. En su artículo 10º establece que los permisos de construcción otorgados de acuerdo con este Decreto, estarán exonerados de los derechos y tasas de edificación del trámite común.

Continuando con esta exploración y siguiendo en la misma línea de lo expresado para el caso de exoneración del pago de contribución inmobiliaria se propone analizar la aplicación de una exoneración de esta tasa estableciendo las condiciones a cumplir y beneficios a otorgar.

### **3.1.8. Exoneración de la contribución inmobiliaria**

Existe la exoneración del pago de contribución inmobiliaria, con fin de promover inversiones, para varios casos establecidos de la siguiente manera:

- Totid Art. 484 al 488: exonera el pago de contribución inmobiliaria en inmuebles reciclados con destino a vivienda en la Ciudad Vieja
- Totid Art. 495: exonera el pago de contribución inmobiliaria en vivienda de interés social en planes especiales de valor estratégico



- Totid Art. 506.10: exoneración de contribución para obras en Áreas de Promoción

Se analiza el caso de la exoneración que la IM otorga a los bienes inmuebles con algún grado de protección patrimonial. Se establece en el Decreto N°29.884 (Ordenanza para inmuebles catalogados con Grado de Protección Patrimonial). En el caso de mantenimiento, restauración y/o reciclaje de bienes inmuebles con cierto grado de protección y en determinada ubicación, y en caso de conservación de especies vegetales también protegidas, se aplica exoneración parcial o total de la contribución inmobiliaria por diferentes períodos de tiempo y con posibilidad de renovación, estableciendo las condiciones para su aplicación.

Otro caso analizado es el de la Exoneración del impuesto de Contribución Inmobiliaria por obra nueva al amparo del decreto N° 32.826, que libera de este pago por un período de tiempo en áreas de Promoción establecidas en el POT, pudiendo extender el período si se trata de construcciones "protegen el medio ambiente".

En el caso de este Plan se pretende promover acciones que apuntan a la intensificación del uso del suelo, por lo tanto una herramienta de este tipo puede promover intervenciones que multipliquen la cantidad de unidades habitacionales por lote y establecer condiciones para su aplicación (cantidad o porcentajes de unidades resultantes, ubicación, tiempo y porcentaje de exoneración, etc.).

### **3.1.9. Precio compensatorio por mayor aprovechamiento**

Resolución N°1.035/12 y 1.253/14 (hasta marzo de 2016).

Promueve la inversión privada en vivienda de interés social, fijando y disminuyendo el precio compensatorio por mayor aprovechamiento a estos emprendimientos en áreas de promoción y de planes especiales con valor estratégico.

Para los proyectos de VIS que requieran de un Régimen Específico en dichas áreas el precio compensatorio será del 5% del mayor aprovechamiento. Comprende los proyectos vinculados a la construcción de Vivienda de Interés Social, y a los "Contratos de Participación Público Privada para la realización de Obras de Infraestructura y Prestación de Servicios Conexos".

Así como se aplica la exoneración de la contribución inmobiliaria a los casos relatados también podría aplicarse para promover acciones de aumento de unidades habitacionales en casos a establecer dependiendo de zona, programa u otros criterios a definir.

### **3.1.10. Transferencia de derechos de edificación**

El mecanismo de transferencia de derechos territoriales, establecido por el artículo 60 de la Ley N°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 (Bervejillo 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.

Esta herramienta se ha venido analizando para ser aplicada en vinculación a los inmuebles con protección patrimonial. En el marco del Inventario patrimonial del Centro y áreas de proximidad se está trabajando sobre un Estímulo a la rehabilitación patrimonial a aplicarse al Centro (especialmente Centro Norte) y Ciudad Vieja. Esta innovación, de aplicarse, podría, con posterioridad, vincularse a otro tipo de estímulos a la densificación de zonas específicas a definir.

## **3.2. Marco normativo para la utilización eficiente del suelo**

Es tan importante resolver la problemática de acceso al suelo como utilizar de la manera más eficiente el suelo disponible en zonas aptas para el uso residencial. La eficiencia en el uso del suelo se vincula a la conformación de la trama, definiendo densidades o intensidades de uso, la cantidad de viviendas que pueden construirse por unidad de superficie o unidad predial. A otra escala más urbana esto se vincula a la estructuración de la trama y el tejido que genera una ciudad interconectada, que permite mayor integración tanto física como social.

El límite de la densidad o intensidad de la utilización del suelo está dada por las capacidades de las infraestructuras y equipamientos instaladas que sirven los territorios. Promover la intensificación del uso del suelo responde a los principios y aporta a los objetivos planteados por el Plan SUVI de densificar el área urbana provista de infraestructuras y servicios y de controlar la expansión urbana hacia áreas de menor consolidación y áreas no urbanizadas.

### **3.2.1. Optimización del uso del suelo**

La densidad óptima es particular de cada ciudad, los factores culturales y el estilo de vida tienen una influencia significativa en los patrones de densidad aceptados, variando también en el tiempo. Por otro lado, las políticas de ordenación del territorio, tales como la cantidad de suelo que se destina a usos residenciales, espacios públicos y otras actividades, así como el tamaño de los lotes admitidos, los tipos de construcción, la forma de implantación, el coeficiente de edificabilidad máximo permitido determinado por el factor de ocupación del suelo y la altura, determinan la densidad real de la ciudad que será distinta según los parámetros nombrados.

Los costos por habitante de la mayoría de los servicios urbanos aumentan si la densidad es baja.



Una densidad poblacional más alta reduce los costos de capital y de operación de los servicios de recolección y eliminación de residuos, de abastecimiento de agua, de saneamiento, de policía y de bomberos. Las redes de distribución son más compactas y los costos se distribuyen entre un mayor número de usuarios. Algunos de los elevados costos asociados a las estructuras urbanas de baja densidad son generados por la congestión del tráfico, la contaminación acústica y los accidentes relacionados con el tráfico además de la provisión de servicios.

La densidad poblacional describe el número de personas en un área determinada y por lo general se expresa como la cantidad de personas o de viviendas por unidad de superficie. En el trabajo se toma la densidad como viviendas por hectárea. La densidad bruta mide las unidades de vivienda en toda la zona urbana, incluyendo usos no residenciales, como calles, parques y equipamientos. La densidad neta mide la cantidad de unidades de vivienda en el área asignada para uso residencial únicamente (parcelas).

La densidad en una ciudad no es homogénea por los motivos expuestos precedentemente. Es así que en Montevideo la densidad media es de 32,8 viv/há, siendo la máxima de 616,44 viv/há (Centro).

La densidad se vincula al tamaño del predio, a la altura que pueden alcanzar las construcciones y al factor de ocupación del suelo. Si se mantienen los mismos parámetros que indica la normativa entonces la densificación de vivienda y optimización de la utilidad del suelo, -su uso eficiente-, tendrá distintas formas de ser alcanzada.

Densificar en áreas centrales puede implicar, por ejemplo, fusionar predios existentes para construir edificios en altura, mientras que densificar en áreas periféricas puede implicar fraccionar predios existentes para construir viviendas unifamiliares en planta baja. Por ello en cada zona será distinta la densidad óptima conjugando formas de habitar deseadas por la población y definiciones institucionales que proponen la ecuación óptima para la eficiencia en el uso del suelo.

Entonces, considerando que la densidad es específica para cada ciudad y cada zona, que la misma determina la eficiencia en el uso del suelo, y que existe una capacidad de infraestructuras instalada en Montevideo, existirían dos maneras de intensificar la misma. Por un lado, la intensificación en planta es especialmente adecuada en zonas donde no es posible crecer en altura, o sea donde la altura normativa es menor a 9m, en estos casos sería necesario subdividir predios de manera de que la normativa debería permitir predios más pequeños. Mientras que otra forma de intensificar en planta es aumentar el FacOS. Por otro lado, la intensificación del uso del suelo en altura es especialmente adecuada en zonas donde es posible edificar en altura (por encima de 13,50). En este caso se recurre a la fusión de predios y no al fraccionamiento por lo que reducir el tamaño de predios no beneficia la intensificación.

A continuación se realiza el análisis de cada zona SUVI, para llegar a determinar los tamaños mínimos de predio adecuados a la realidad del parcelario actual y a las posibilidades que la norma de FOS y altura dan para la intensificación de uso del suelo. Se realiza el análisis en función de las



características de las zonas, la normativa vigente sobre edificabilidad y en relación a la normativa que establecía el POT previo a la promulgación de la ley 18.308 (que define 300m<sup>2</sup> de área mínima para los predios) como referencia.

<b>Zona SUVI</b>	A1
<b>Subcategoría de suelo</b>	Suelo Urbano Consolidado Costero (SUCCo)
<b>Áreas diferenciadas</b>	Pocitos, Punta Carretas
<b>Características parcelarias</b>	Son 10.500 padrones, con un promedio de 320m <sup>2</sup> cada uno. Aproximadamente la mitad cumplen con el artículo. D.223.106.
<b>Tejido / Morfología predominante</b>	Se trata de parte del arco costero de la ciudad y de una de las zonas con mayor crecimiento en los últimos 20 años. Allí conviven edificios de gran porte, grandes residencias exentas, viviendas sin retiro y viviendas con jardín al frente. Sobre la rambla se ubican edificios de 10 pisos (o más) entre medianeras, en la zona de Punta Carretas predominan las viviendas con retiro frontal y próximo a L.A. de Herrera, predominan los edificios de baja altura (cuatro niveles).
<b>Normativa vigente (LOTDS) y de referencia (POT)</b>	El tamaño mínimo de predios según la normativa propuesta por el POT es 300m <sup>2</sup> al igual que lo dispuesto por la LOTDS. Existe una zona patrimonial en Pocitos en donde FOS y altura máxima son determinados por la Comisión Especial Permanente Consejo Auxiliar de los Pocitos. El FOS vigente es de 80%. Respecto a las alturas existe una gran área próxima a la Avda. Rivera y a Bvar. Artigas con altura máxima 9m, mientras que sobre el arco costero la altura se eleva a un máximo de 27m.
<b>Densidad / intensificación</b>	Es una de las zonas con mayor densidad de vivienda de la ciudad, tiene un promedio de 106 viv/há. Y una densidad máxima de 533 viv/há. (Rambla de Pocitos). No existe interés específico en densificar esta zona. La intensificación de uso del suelo se da naturalmente por sustitución de edificación por edificios en altura. La construcción en altura está favorecida por predios de dimensiones mayores a 200m <sup>2</sup> .

<b>Zona SUVI</b>	A2
<b>Subcategoría de suelo</b>	Suelo Urbano Consolidado Costero (SUCCo)
<b>Áreas diferenciadas</b>	Parque Batlle, Buceo, Malvín
<b>Características parcelarias</b>	En Malvín es donde se encuentran los padrones de mayor tamaño. Allí se configuran las manzanas de borde cerrado y corazón abierto. Mientras que en Parque Batlle y Buceo, los predios son de menores dimensiones y debido a las condiciones normativas la configuración de manzana es semi-cerrada. En total la zona cuenta con 12.800 padrones con una superficie aproximada de 500m <sup>2</sup> . Aproximadamente la mitad de los padrones cumplen con el artículo. D. 223.106.
<b>Tejido / Morfología predominante</b>	Debido a las disposiciones normativas, en la mayor parte de la zona SUVI se encuentran edificios bajos de 4 ó 5 pisos entre medianeras o viviendas unifamiliares de 1 ó 2 niveles exentas o entre medianeras. Sobre los estructuradores la situación difiere por la presencia de edificios de mayor altura entre medianeras. Bordeando la costa las disposiciones normativas difieren, lo que permite construir edificios de hasta 31m, conformando una tipología de manzana cerrada.
<b>Normativa vigente (LOTDS) y de referencia (POT)</b>	El FOS es de 60% para prácticamente toda el área, de Concepción del Uruguay al Este el FOS se reduce a 50%. En Parque Batlle y Malvín, la altura es en su mayoría de 9m, la zona del Buceo permite una altura máxima de 13,50m y los principales estructuradores de la zona poseen mayor altura, encontrando la misma en la costa, donde alcanza en algunos tramos los 31m. Además, existen retiros frontales, laterales y bilaterales.
<b>Densidad / intensificación</b>	La densidad promedio es media baja, con un promedio de 58,2 viv/há. La densidad máxima de la zona es de 217 viv/há. No es una zona con prioridad de intensificación.

<b>Zona SUVI</b>	A3
<b>Subcategoría de suelo</b>	Suelo Urbano Consolidado Costero (SUCCo)
<b>Áreas diferenciadas</b>	Carrasco, Punta Gorda
<b>Características padronarias</b>	La superficie promedio de los padrones es de 900m <sup>2</sup> . En general se trata de padrones de grandes dimensiones, lo que le otorga la característica de manzana abierta. Del total de padrones (aprox10.000) 72% cumplen el art.D. 223.106.
<b>Tejido / Morfología predominante</b>	Modelo de barrio jardín, por el trazado de sus calles y por la fuerte presencia de espacios públicos verdes.





	Modelo de manzana abierta con viviendas unifamiliares exentas o edificios de baja altura.
<b>Normativa vigente (LOTDS) y de referencia (POT)</b>	Se trata de una zona patrimonial. La altura normativa máxima es de 8m y el FOS oscila entre 35 y 50%. Posee retiro frontal, posterior y bilaterales.
<b>Densidad / intensificación</b>	Es una zona con baja densidad de vivienda, con un promedio de 18 viv/há.  Al igual que otras áreas no es una zona con prioridad de intensificación.

<b>Zona SUVI</b>	B
<b>Subcategoría de suelo</b>	Suelo Urbano Consolidado Central (SUCCe)
<b>Áreas diferenciadas</b>	Barrio Sur - Parque Rodó - Palermo, Centro, Ciudad Vieja
<b>Características padronarias</b>	Casi 50% del total de padrones no cumple con la normativa propuesta por el POT (art. D.223.106, son menores a 200m <sup>2</sup> ). 70% no cumplen con propuesta en la normativa POT.
<b>Tejido / Morfología predominante</b>	Además de la zona patrimonial de la Ciudad Vieja, la zona SUVI está conformada por edificios de gran valor arquitectónico. Debido a la disposición normativa de ocupación total del suelo, la zona se caracteriza en su mayoría por una tipología de manzana cerrada. Por un lado, se encuentran las manzanas ubicadas en el marco del Plan Centro, conformadas por edificios de gran altura y corazones de manzanas compactos, mientras que hacia la costa la manzana sigue siendo cerrada y compacta pero con viviendas o edificios bajos y entre medianeras.
<b>Normativa vigente (LOTDS) y de referencia (POT)</b>	Compuesta por varias zonas patrimoniales con gran valor arquitectónico y alto grado de protección: Ciudad Vieja, 18 de Julio, Barrio Sur y Reus Sur. FOS 100% para toda la zona. Alturas variables dependiendo de la zona: Área del Plan Centro y eje de 18 de julio son los que poseen mayor altura, de 27 a 36m. Zona de Parque Rodó, Barrio Sur y Palermo: 9m. La Ciudad Vieja también presenta alturas variables entre 11m y 19m.
<b>Densidad / intensificación</b>	Es el área SUVI más densa. El área diferenciada del Centro posee la densidad máxima de todo Montevideo: 616,44 viv/há. La densidad media es de 120 viv/há. El tejido se encuentra saturado, no es posible densificar en planta, salvo con la subdivisión de fincas. En los últimos años se ha densificado por efecto de la Ley 18.795. Existen edificios de valor patrimonial que no pueden sustituirse. La densificación se da en altura para lo cual no es necesario subdividir en predios menores a los existentes que ya incumplen la normativa vigente (300m <sup>2</sup> ) y la propuesta por el POT.

<b>Zona SUVI</b>	C1
<b>Subcategoría de suelo</b>	Suelo Urbano Consolidado Intermedio (SUCIn)
<b>Áreas diferenciadas</b>	Aguada - Arroyo Seco, La Comercial - Villa Muñoz, Jacinto Vera - La Blanqueada, Unión
<b>Características padronarias</b>	20% de los 36.000 predios existentes no cumple con la normativa propuesta por el POT (200m <sup>2</sup> ). En las zonas de la Aguada, entorno del Mercado Modelo y la Unión existen agrupaciones de predios de grandes dimensiones que estaban destinados a industrias. El resto de los predios son de la escala "barrio".
<b>Tejido / Morfología predominante</b>	No se llegan a utilizar las alturas permitidas por la normativa vigente en todo su potencial. Las características tipomorfológicas se componen, en su mayoría, por viviendas entre medianeras o edificios bajos que datan de la década de 1950, aunque también aparecen algunos edificios en altura sobre los grandes estructuradores viales. Por otro lado, existen padrones de gran tamaño en las inmediaciones del Mercado Modelo y en la zona de la Aguada, éstos corresponden principalmente a un uso no residencial pero con gran potencial de reconversión a uso residencial o generación de tejidos mixtos tanto en usos como en morfologías.
<b>Normativa vigente (LOTDS) y de referencia (POT)</b>	Existe un área patrimonial Reus Norte. La altura normativa máxima en general es de 9m, salvo los grandes estructuradores donde se permite mayor altura, también ocurre esto en el entorno del Palacio Legislativo y entorno del Terminal 3 Cruces y Parque Central. El FOS es de 80% para la mayor parte de la zona SUVI, salvo el entorno del Palacio Legislativo donde el FOS es de 100%.
<b>Densidad / intensificación</b>	La densidad media de la zona es 61 viv/há y la máxima es 336 viv/há. La intensificación puede darse por sustitución de edificaciones existentes por edificios en altura en estructuradores. En zonas de altura máxima 9m se puede intensificar el uso dividiendo las edificaciones existentes. Es necesario potenciar el uso de padrones de dimensiones mayores a la media.



<b>Zona SUVI</b>	C2
<b>Subcategoría de suelo</b>	Suelo Urbano Consolidado Intermedio (SUCIn)
<b>Áreas diferenciadas</b>	Cerro, Paso Molino - La Teja - Belvedere, Cerrito-Joanicó
<b>Características padronarias</b>	Hay aprox. 30.000 padrones. El lote mínimo de acuerdo a normativa POT es de 200m <sup>2</sup> , hay 13% padrones que no cumplen esta normativa.
<b>Tejido / Morfología predominante</b>	Presenta un tejido tradicional con una trama regular propio de la primera época del Uruguay independiente. Se observan variaciones en el tipo morfológico, predominando principalmente la vivienda unifamiliar de una o dos plantas, entre medianeras o con algún retiro lateral y retiro frontal. De forma puntual, se observan algunos conjuntos de vivienda pública, de 2 a 4 niveles, que rompen con la morfología predominante, al igual que algunas edificaciones de mayor altura sobre estructuradores. El uso es mayoritariamente residencial con servicios complementarios, pero también cuenta con la presencia de talleres e industrias, muchas de las cuales funcionaron en décadas pasadas y hoy están en desuso.
<b>Normativa vigente (LOTDS) y de referencia (POT)</b>	FOS 60% para toda la zona SUVI. Altura normativa máxima: La mayor parte de la zona tiene entre 9 y 12m, salvo la costa del Cerro que tiene 7m. Corresponde a zonas históricas de tejido homogéneo donde la altura normativa predominante es de 9m, 9 a 12 y 7m salvo en algunos estructuradores donde es mayor.
<b>Densidad / intensificación</b>	La densidad promedio es de 39 viv/há. La densidad máxima se encuentra en el área diferenciada de Cerrito Joanicó con 184 viv/há. La altura máxima permitida no está aprovechada en su totalidad por lo que hay edificabilidad potencial disponible.

<b>Zona SUVI</b>	C3
<b>Subcategoría de suelo</b>	Suelo Urbano Consolidado Intermedio (SUCIn)
<b>Áreas diferenciadas</b>	Prado-Capurro, Lezica - Colón, Sayago - Peñarol
<b>Características padronarias</b>	El área promedio de los padrones es de 670m <sup>2</sup> . De los 65.000 padrones de la zona SUVI, hay 94% que cumplen con la normativa. El tamaño mínimo de predio según normativa propuesta por el POT es 500m <sup>2</sup> en la zona patrimonial de Lezica-Colón y 200m <sup>2</sup> en el resto de la zona.
<b>Tejido / Morfología predominante</b>	Se observa un tejido irregular con predios de mediano y gran tamaño, dando lugar a macromananzas, característica predominante de la zona conformada en su mayoría por casas quintas en grandes predios arbolados. El uso es mayoritariamente habitacional, con presencia de algunas industrias. Hacia el borde de la bahía, en la zona de Capurro, la presencia de edificaciones industriales es mayor, muchas de ellas abandonadas o utilizadas sólo como grandes depósitos, con gran potencial de reconversión. En las zonas de Lezica - Colón, se presenta un gran deterioro, degradación y vulnerabilidad, además de nuevas implantaciones que no tienen en cuenta las preexistencias ni las características morfológicas del territorio.
<b>Normativa vigente (LOTDS) y de referencia (POT)</b>	Área SUVI destaca principalmente por el valor patrimonial: Lezica- Colón y Prado-Capurro. FOS 35% en la zona de Lezica-Colón, el resto de las zonas FOS 60%. La mayor parte del área SUVI posee una altura máxima de 9m, salvo los grandes estructuradores donde la altura es mayor y en la zona patrimonial del Prado, donde interviene la Comisión Especial Permanente para establecer alturas máximas.
<b>Densidad / intensificación</b>	Densidad promedio: 30viv/há Densidad máxima: 438 viv/há en Prado-Capurro. Al igual que otras áreas no es una zona con prioridad de intensificación aunque de propiciarse se considera adecuado se produzca en planta por lo que es más eficiente que los predios tengan un área de 200m <sup>2</sup> (normativa POT) frente a 300 m <sup>2</sup> de la LOTDS.

<b>Zona SUVI</b>	D
<b>Subcategoría de suelo</b>	Suelo Urbano Consolidado Intermedio (SUCIn) - Suelo Urbano No Consolidado (SUNC)
<b>Áreas diferenciadas</b>	Lavelleja Norte - Nuevo París, Malvín Norte La Cruz, Malvín Norte Las Canteras, Maroñas - Hipódromo - Bella Italia, Casavalle - Piedras Blancas - Manga, Cerro Norte - La Paloma - Casabó, Punta de Rieles, Sur de Maroñas
<b>Características padronarias</b>	Total de padrones: 42.000. Área promedio: 950m <sup>2</sup>
<b>Tejido / Morfología</b>	Se observa una gran heterogeneidad desde el punto de su estructura urbana como desde el punto de



<b>predominante</b>	vista sociodemográfico. En el área conviven hogares con viviendas formales en buenas condiciones y accesos a servicios, con hogares muy pobres e inestables, con viviendas precarias en asentamientos irregulares o conjuntos públicos tugarizados. Se reconoce un tejido irregular y heterogéneo, caracterizado por una alta informalidad en la ocupación predial. Se observan macro manzanas y predios de grandes dimensiones ocupados en su mayoría por asentamientos irregulares.
<b>Normativa vigente (LOTDS) y de referencia (POT)</b>	El tamaño mínimo de predios según normativa propuesta por el POT es 200m <sup>2</sup> . La mayor parte de la zona tiene como altura máxima entre 9 y 12m. El FOS es de 60%.
<b>Densidad / intensificación</b>	La densidad promedio es de 26 viv/há. La densidad máxima: es de 564 viv/há particularmente en el Complejo Euskalerría. Es la segunda densidad máxima más grande de la ciudad. (Malvín Norte Las Canteras).

<b>Zona SUVI</b>	E
<b>Subcategoría de suelo</b>	Suelo Urbano No Consolidado (SUNC) - Suelo Urbano Consolidado Otros (SUCO) - Suelo Suburbano Habitacional (SUH)
<b>Áreas diferenciadas</b>	Santiago Vázquez, Abayubá, Boiso Lanza, Don Bosco, Pajas Blancas, Paso de la Arena - Las Torres, Paso del Andalúz, Prolongación Las Piedras, Santa Catalina, Villa Garcia, Barrio Gori, Barrio Monterrosa, Barrio Nuevo Llamas, Cabaña Anaya, Carlomagno, La Abeja, La Colorada, Las Artes, Los Bulevares, Los Cilindros, Sosa Chaferro, Toledo Chico
<b>Características padronarias</b>	Predios de grandes dimensiones. El promedio es de 1.200m <sup>2</sup> por predio.
<b>Tejido / Morfología predominante</b>	Esta categoría engloba sectores relativamente dispersos de la periferia de la ciudad. El uso es principalmente residencial con alguna actividad hortícola, y por ello es la zona con densidad de vivienda más baja de la ciudad. Se da una diversidad de tejidos, desde tramas irregulares con predios de gran tamaño ocupados por asentamientos irregulares. Hay zonas que no tienen saneamiento.
<b>Normativa vigente (LOTDS) y de referencia (POT)</b>	FOS 60%. Altura máxima 9m. Ni la altura ni el FOS están siendo utilizados en su totalidad.
<b>Densidad / intensificación</b>	Densidad promedio: 14viv/há. Es de las densidades más bajas de toda la ciudad. Densidad máxima: 114, 5 en Paso de la Arena - Las Torres.

En general no se utiliza toda la edificabilidad disponible según la normativa, por tanto en primera instancia no parece necesario aumentar la edificabilidad derivada de los parámetros urbanos de forma generalizada. Existen dos realidades diferenciadas respecto a tipo-morfología: sobre los estructuradores urbanos que en general se permiten alturas mayores y los tejidos rodeados por ellos que presentan en general cierta homogeneidad e identidad a mantener, en general con alturas normativas máximas permitidas de entre 7 a 12m.

El factor de ocupación del suelo que disminuye hacia la periferia, permite una cierta permeabilidad del suelo que contribuye con el drenaje pluvial. Se aprecia la existencia de predios vacantes con distintas características en distintas zonas, siendo los que se encuentran en las zonas más céntricas los que interesa en primera instancia potenciar ya que corresponden a zonas con mayor consolidación y capacidades instaladas desaprovechadas.

### 3.2.2. Amanzamientos

#### 3.2.2.1. Normativa de referencia

Las disposiciones sobre tamaño de manzanas se vinculan a la conectividad e integración urbana. No existe normativa nacional vigente para este tema, por tanto se hace referencia a las disposiciones establecidas en la normativa departamental.

La LOTDS establecía en el Art. 83 inciso h), las disposiciones nacionales sobre tamaño de manzana,



pero el mismo fue derogado por ley 19.149 de 24/10/2013 art 280. Artículo 280: Derógase el artículo 15 de la Ley N° 10.723, de 21 de abril de 1946, en la redacción dada por el literal H) del artículo 83 de la Ley N° 18.308, de 18 de junio de 2008.

En el Plan Montevideo – POT, rige lo que se encuentra en el Digesto Departamental:

Título III - Art. D223.90 al D.223.124: De los Amanzamientos y fraccionamientos

Sección II - Amanzamientos, trazados de vías y espacios públicos

Artículo D.223.93 - Dimensionado de las manzanas

a. Cuando se proyecten nuevas manzanas, éstas deberán ajustarse al siguiente dimensionado, a partir del frente mínimo del lote previsto para el área o vía que enfrentan:

Frente mínimo para el lote	Lado de manzana Mínimo Máximo	Área de manzana Mínimo Máximo
10 metros	50 metros 120 metros	7.000 m <sup>2</sup> 10.000 m <sup>2</sup>
12 metros	70 metros 150 metros	10.000 m <sup>2</sup> 15.000 m <sup>2</sup>
15 metros	80 metros 150 metros	15.000 m <sup>2</sup> 20.000 m <sup>2</sup>

b. Cuando las manzanas enfrenten vías de diferente jerarquía se tomarán los intervalos para lado y área de manzana, de forma tal que sus mínimos sean los mínimos para la vía de menor jerarquía y sus máximos los máximos de la vía de mayor jerarquía respectivamente.

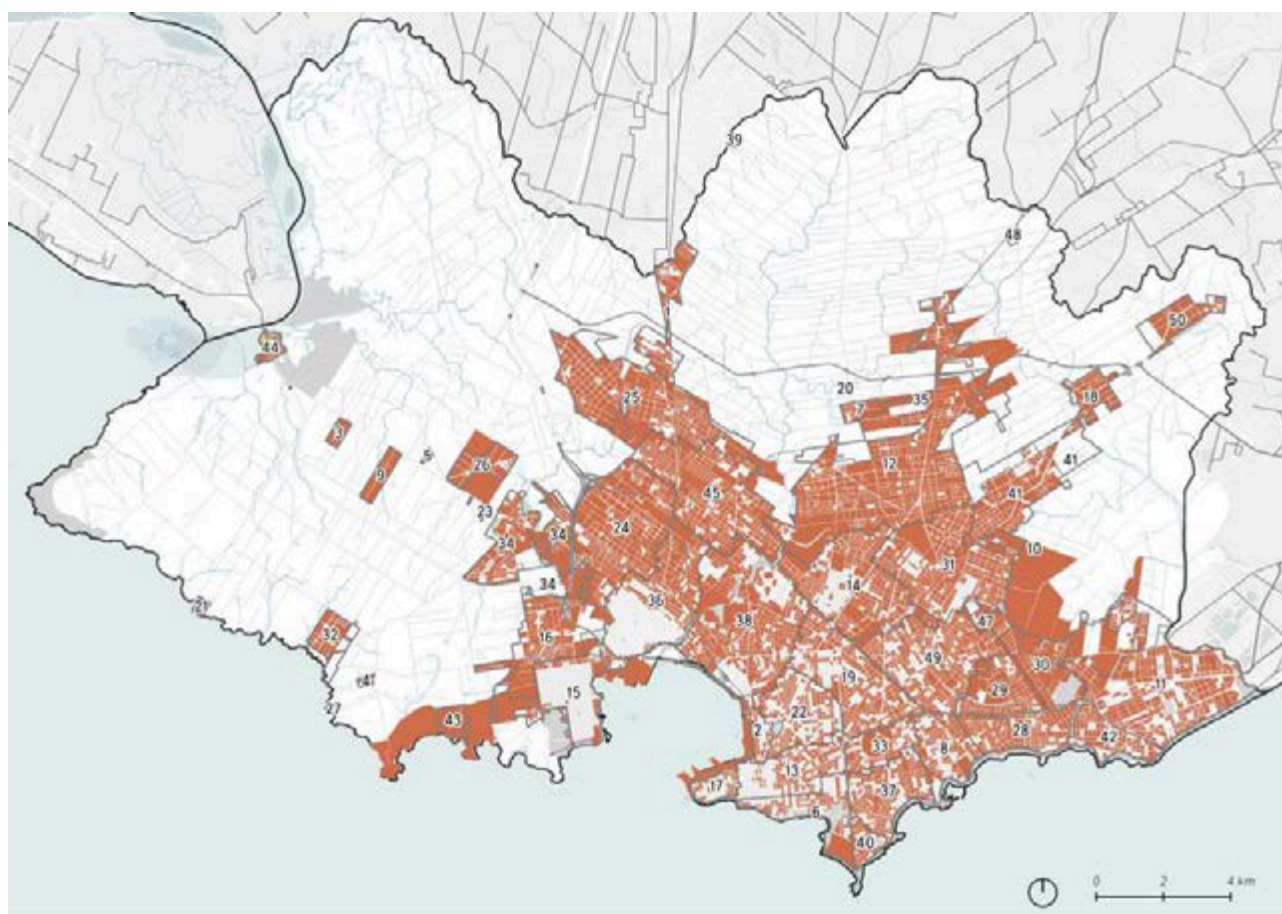
c. Se define lado de manzana como la sumatoria de tramos y desarrollos de alineación comprendidos entre las alineaciones transversales que configuran la manzana. En los casos particulares no previstos por la normativa vigente se estará a lo que resuelva la oficina competente.

d. Cuando el régimen del suelo a los efectos de la gestión no sea el general, se estará a lo que disponga en el caso el régimen específico.

Se analizaron las manzanas existentes de Montevideo para considerar de qué manera el amanzanado responde a la normativa vigente, concluyendo que es un amplio porcentaje el que por superar el mínimo o el máximo no cumplen con lo dispuesto para las distintas zonas como se observa en la tabla y mapa siguientes. Las zonas que más cumplen corresponden con el amanzanado tradicional planificado en su momento ubicado en zonas centrales más los trazados del Cerro y Pueblo Victoria.

POT	LOTDS	FOS [%]	Saneamiento	Superficie normativa de manzanas [m <sup>2</sup> ]	Total manzanas	% de manzanas con superficie mayor o menor a la normativa
Categoría	Subcategoría					
Central	SUCCe	100	si	7.000 - 10.000	1.221	58,56%
Intermedia	SUCIn	80 y 60	si	7.000 - 10.000	4.394	67,93%
Intermedia	SUCIn	50	si	10.000 - 15.000	5	60,00%
Intermedia	SUCIn	35	si	15.000 - 20.000	190	92,63%
Costera	SUCCo	80 y 60	si	10.000 - 15.000	775	79,35%
Costera	SUCCo	35 y 50	si	15.000 - 20.000	550	80,91%

Periférica	SUNC	60	no	10.000 - 15.000	227	89,43%
	SUH					
	SUNC	60	si	7.000 - 10.000	334	89,82%
	SUH					
Otras áreas urbanizadas	SUNC	60	no	10.000 - 15.000	188	88,30%
	SUCO					
	SUH					
	SUNC	60	si	7.000 - 10.000	17	70,59%
	SUCO					



#### MANZANAS QUE NO CUMPLEN

Manzanas de mayor o menor tamaño que el establecido en el Art. 223.93 del Digesto Departamental

■ Manzanas que no cumplen

Intendencia de Montevideo  
Planificación  
PLANIFICACIÓN TERRITORIAL  
UNIDAD POT

**PLAN SUVI**  
Plan sectorial de acceso al suelo urbano para vivienda

Memoria de Información I 001

En conclusión, de la lectura de la normativa vigente se desprende que ésta está pensada para nuevos amezanamientos. Del análisis de la trama urbana se observa que es elevado el porcentaje de manzanas que no cumplen con la normativa de manzanas nuevas. La desestructuración que se da en ciertas zonas no es debida a la normativa sino al alto porcentaje de casos que no la cumplen.





### 3.2.2.2. Estudio de grandes manzanas

En los últimos años, se ha observado la presentación de proyectos de gran escala en la ciudad, particularmente en áreas con vacíos urbanos. Estos espacios pueden corresponder a terrenos baldíos, predios con infraestructura industrial en desuso o parcelas resultantes de la fusión de predios más pequeños. Sin embargo, en muchos casos, no se han ejecutado las afectaciones viales previstas ni se ha definido un plan de alineaciones que garantice la mejora de la conectividad y accesibilidad urbana a futuro. Esta falta de previsión puede responder tanto a omisiones de la Administración como a modificaciones realizadas por presiones o decisiones coyunturales en determinados períodos.

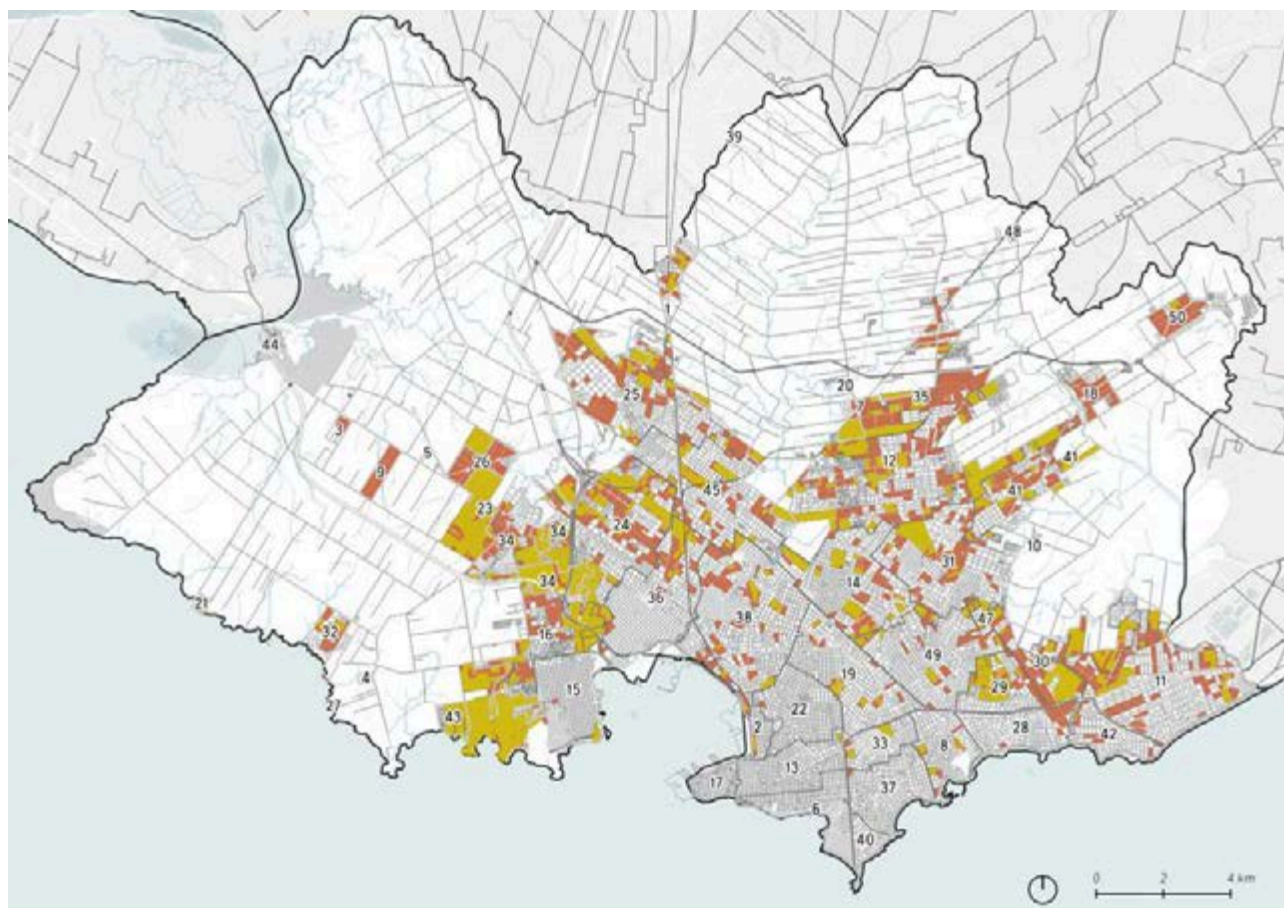
Una problemática recurrente es la existencia de predios que superan las dimensiones máximas de manzana permitidas por la normativa, afectando la conectividad y la relación entre barrios. Actualmente, no existen disposiciones que establezcan procedimientos específicos para evaluar proyectos edilicios en manzanas de dimensiones superiores a las admitidas, lo que permite que se mantenga un trazado que incumple la normativa vigente.

En este contexto, se ha detectado que algunos proyectos, debido a su escala y usos, requieren la realización de un Estudio de Impacto Territorial. Asimismo, en los casos en que se plantean modificaciones cualificadas que incrementan la edificabilidad o intensidad de uso, estos estudios pueden contribuir a evaluar las condiciones urbanas, los impactos generados y la necesidad de implementar mejoras en la estructuración urbana. Sin embargo, la ausencia de un marco normativo claro para predios urbanos preexistentes genera espacios de negociación entre los actores involucrados, cuyos resultados no siempre benefician a la ciudad y sus habitantes.

A partir de inquietudes planteadas por técnicos de la Intendencia, se considera importante incorporar el Estudio de Impacto Ambiental (territorial) como requisito para la presentación de proyectos de complejos habitacionales, tanto públicos como privados, con la finalidad de evaluar los efectos sobre el entorno y establecer medidas de mitigación y adaptación al cambio climático. Además, se sugiere incluir mecanismos como los Fondos de Infraestructura Sostenible (FIS) para fortalecer la planificación y sostenibilidad de estos desarrollos.

Para el análisis de estos casos se tomó como manzanas grandes aquellas de dimensiones mayores a 30.000m<sup>2</sup> (superan lo establecido por la norma en un 50%) y predios grandes aquellos que superan 20.000 m<sup>2</sup> (igualan el tamaño máximo de una manzana nueva).

Total de manzanas	Manzanas en suelo habitacional > 30.000m <sup>2</sup>	Superficie de manzanas > a 30.000m <sup>2</sup>	Parcelas en manzanas > 30.000m <sup>2</sup> en suelo habitacional	Parcelas > 20.000m <sup>2</sup> en manzanas > 30.000m <sup>2</sup>
9.367	586	4533 há	22.856	150



**MANZANAS Y PEDIOS DE GRANDES DIMENSIONES**

- Padrones mayores a 20.000m<sup>2</sup>
- Manzanas mayores a 30.000m<sup>2</sup>

**Intendencia de Montevideo**  
 Planificación  
 PLANIFICACIÓN TERRITORIAL  
 URBANO POT

---

**PLAN SUVI**  
 Plan sectorial de acceso al suelo urbano para vivienda

---

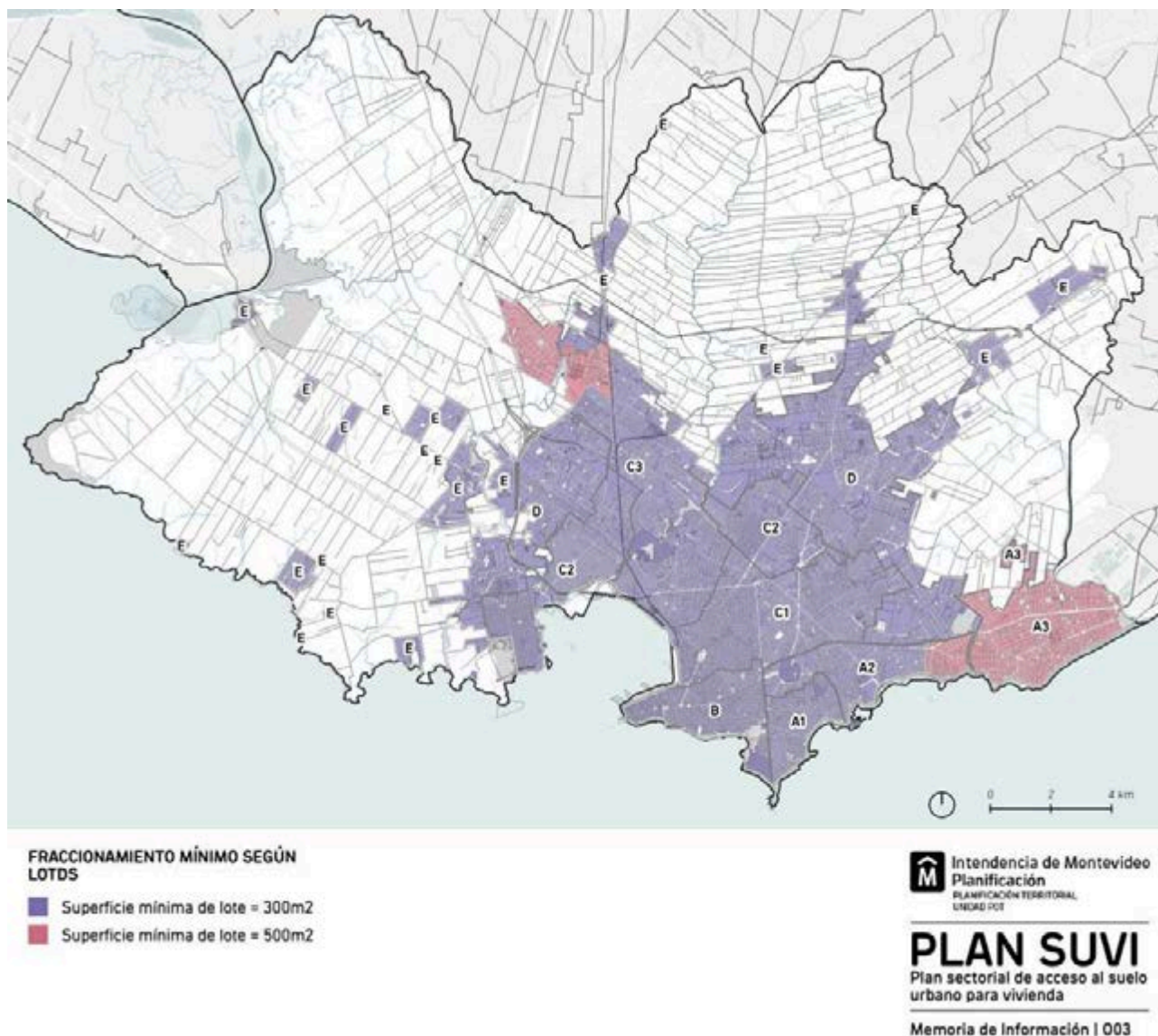
Memoria de Información I 002

Como se observa, estas situaciones de desestructuración urbana se dan principalmente en áreas intermedias y no consolidadas. Avanzar en el proceso de consolidación hace necesario tender a estructurar de forma adecuada el amanzanado, generando una trama que promueva la conectividad e integración física de distintos sectores. Es este proceso que posibilitará además realizar nuevas alineaciones y afectaciones, definiendo en qué momento, desde la IM y extendido a todo el territorio en esta situación o a partir de iniciativas privadas de intervención en ellos, para ello es necesario analizar la forma de cesión de suelo privado para realizar las infraestructuras públicas para lo cual tanto la normativa nacional como la departamental establecen criterios. (LOTDS, art. 38, art. 53, POT. Art. D.223.97 del Digesto Departamental).

### 3.2.3. Fraccionamientos

#### 3.2.3.1. Normativa de referencia

La Ley N°18.308 del 18.06.2008, Art. 83 (ajustes legales) modificó en su momento el Art. 16 de la Ley N°10.723, donde estableció el tamaño mínimo de predio urbano en 300m<sup>2</sup>.



Si se aplica el mínimo de 300m<sup>2</sup> a todo el suelo considerado surge que el 38,64% de los predios no cumplen con la normativa vigente.

LOTDS	Área mínima de lote [m <sup>2</sup> ]	Total de predios en suelo habitacional	Cant. de lotes con área menor al mínimo normativo	Cant. de lotes con área menor al mínimo normativo / total de predios habitacionales	Sup. total [há]	Sup. de lotes con área menor al mínimo [há]	Sup. total de predios / Sup. de lotes con área menor al mínimo
Suelo habitacional	300	198.668	76.772	38.64%	12.685	1463,63	11,54%



Es necesario analizar la pertinencia de este criterio para padrones nuevos si actualmente casi el 40% de la ciudad no está cumpliendo la norma.

Posteriormente se aprobaron nuevas modificaciones al respecto, incluyendo excepciones a dicha área mínima de 300m<sup>2</sup>.

En este sentido la Ley 18.834 del 04.11.2011, Artículo 224 expresa:

*Exceptúanse de la prohibición establecida por el artículo 16 de la Ley N.º 10.723, de 21 de abril de 1946, en la redacción dada por el artículo 2º de la Ley N.º 18.367, de 10 de octubre de 2008, los fraccionamientos elaborados o que se elaboren en el marco de programas públicos de vivienda de interés social o de regularización de asentamientos irregulares, cuando dichos programas se hayan iniciado con anterioridad a la vigencia de la Ley N.º 18.308, de 18 de junio de 2008.*

El Art. 233 de Ley 18.996 del 07.11.2012 sustituye el artículo 383 de la Ley N.º 18.362, de 6 de octubre de 2008, por el siguiente:

*ARTÍCULO 383.- Podrán incorporarse al régimen de propiedad horizontal previsto en el artículo 1º del Decreto-Ley N.º 14.261, de 3 de setiembre de 1974, y sus modificativas, las parcelas resultantes de las regularizaciones de asentamientos irregulares, que no excedan de tres unidades habitacionales por padrón, sustituyéndose el requisito del permiso de construcción por el relevamiento integral establecido en el artículo 12 de dicho decreto-ley, y sin importar la fecha de realización de las construcciones.*

*En dichos casos no se exigirá el requisito dispuesto en el literal C) del artículo 5º del Decreto-Ley N.º 14.261, de 3 de setiembre de 1974. La Dirección General de Registros inscribirá los reglamentos de copropiedad sin constancia de número de póliza de seguro contra incendio, ni monto asegurado.*

La Ley 19.044 del 28.12.2012, en su Artículo 1º sustituye el artículo 16 de la Ley N.º 10.723, del 21 de abril de 1946, en la redacción dada por el artículo 2º de la Ley N.º 18.367, de 10 de octubre de 2008, por el siguiente:

*ARTÍCULO 16.- Queda prohibida, con las mismas sanciones establecidas en los artículos 11 y 19, en la redacción dada por la Ley N.º 18.308, de 18 de junio de 2008, toda división de tierra que implique crear predios independientes menores en superficie a trescientos metros cuadrados en suelo urbano o suburbano, con las siguientes excepciones, de las que se deberá dejar constancia expresa en los respectivos planos:*

- a. Aquellas actuaciones en las que dicha división tenga por objeto la instalación de servicios de interés público, declarado por el Poder Ejecutivo o los Gobiernos Departamentales en su caso.*
- b. Cuando los instrumentos de ordenamiento territorial así lo dispongan para las actuaciones de los programas públicos de vivienda, urbanización y/o mejoramiento barrial, siempre que los mismos sean de interés social.*





- c. *Cuando los instrumentos de ordenamiento territorial del ámbito departamental, que se aprueben conforme con los procedimientos establecidos en la Ley N.º 18.308, dispongan por vía de excepción reducir dichas exigencias en sectores particulares, delimitados dentro de suelo categoría urbana consolidado definido en el literal a) del artículo 32 de la Ley N.º 18.308. El escribano autorizante deberá dejar constancia en la escritura respectiva de la excepción que surge del plano.*

*Queda prohibida, con las mismas sanciones establecidas en los artículos 11 y 19, en la redacción dada por la Ley N.º 18.308, toda división de tierra, realizada en suelo rural, que implique crear lotes independientes menores en superficie a las cinco hectáreas cada uno o tres hectáreas para los departamentos de Montevideo y de Canelones, con las excepciones establecidas en la Ley N.º 18.308.*

*El Ministerio de Economía y Finanzas, a través de la Dirección Nacional de Catastro, no inscribirá planos de mensura, fraccionamiento o reparcelamiento que no cumplan con lo dispuesto en el presente artículo.*

El Artículo 2º expresa:

*Decláranse válidos los planos de fraccionamiento aprobados por los Gobiernos Departamentales con posterioridad a la entrada en vigencia de la Ley N.º 18.308, de 18 de junio de 2008, y con anterioridad a la promulgación de la presente ley, así como los actos y negocios jurídicos celebrados en base a dichos planos, cuando éstos o aquéllos hayan sido realizados en infracción a lo dispuesto por los artículos 2º, 15 y 16 de la Ley N.º 10.723, de 21 de abril de 1946, y sus modificativas. En dichos casos, no serán aplicables las sanciones previstas en la Ley N.º 10.723.*

La Ley N.º 19.044 es la que permite modificar lo dispuesto en la LOTDS sobre tamaño mínimo de lotes urbanos.

La Ley N.º 20.212 de 06/11/2023, en su artículo 662, da nueva redacción al inciso 3º del Artículo 16 de la Ley N.º 10.723, en la redacción dada por el artículo 1º de la Ley N.º 19.044, pero que no refiere a los suelos urbanos sino rurales. El mismo queda redactado de la siguiente manera:

*Queda prohibida, con las mismas sanciones establecidas en los artículos 11 y 19 de la presente ley, en la redacción dada por el numeral 1) del artículo 83 de la Ley N.º 18.308, de 18 de junio de 2008, y por el artículo 1º de la Ley N.º 10.866, de 25 de octubre de 1946, toda división de tierra, realizada en suelo categorizado como rural, que implique crear lotes independientes menores en superficie a las cinco hectáreas, o a tres hectáreas para los departamentos de Montevideo, Canelones, San José, Maldonado y Colonia, siempre que no incluyan las calzadas de servicio o sendas de paso a que refiere el artículo 20 del Decreto-Ley N.º 10.382, de 13 de febrero de 1943, en la redacción dada por el artículo 248 de la Ley N.º 20.075, de 20 de octubre de 2022, con las excepciones establecidas en el inciso final del artículo 2º de la presente ley. Asimismo, quedan exceptuadas las destinadas a las infraestructuras necesarias para los*





sistemas de saneamiento realizados en el marco de los programas de la Comisión Honoraria pro Erradicación de la Vivienda Rural Insalubre (MEVIR - Dr. Alberto Gallinal Heber), así como las que se dispongan hasta un mínimo de una hectárea en sectores particulares delimitados en los instrumentos de ordenamiento territorial del ámbito departamental, aprobados conforme a los procedimientos establecidos en la Ley N° 18.308, de 18 de junio de 2008, y que no sea en suelos categorizados como rural natural, sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 5° del Decreto-Ley N° 15.239, de 23 de diciembre de 1981.(\*)

El Ministerio de Economía y Finanzas, a través de la Dirección Nacional de Catastro, no inscribirá planos de mensura, fraccionamiento o reparcelamiento que no cumplan con lo dispuesto en el presente artículo.

Otras normas importantes a tener en cuenta:

Ley N° 13.493 PLAN DE VIVIENDAS. URBANIZACIÓN Y SANEAMIENTO. Promulgación: 20/09/1966  
Publicación: 27/09/1966

*Artículo 1-. 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. (\*)*

*Al iniciarse el trámite tendiente a obtener autorización para efectuar el fraccionamiento deberá acompañarse la documentación que justifique la aprobación de OSE y UTE a los proyectos de instalaciones que les compete respectivamente controlar, de los servicios especificados en el inciso anterior.*

Inciso 1º) redacción dada por: Ley N° 18.308 de 18/06/2008 artículo 83 numeral 2).  
Reglamentado por: Decreto N° 523/009 de 16/11/2009, Decreto N° 221/009 de 11/05/2009.  
Artículo: 5.

Ley N° 13.493 de 20/09/1966 artículo 1 LOTDS . ART 83 INCISO H

h) Modifícase el artículo 15 de la Ley N° 10723, de 21 de abril de 1946, en la redacción dada por la Ley N°10866, de 25 de octubre de 1946, el que quedará redactado de la siguiente forma:

*“Queda prohibida, con las mismas sanciones establecidas en los artículos 10 y 11, toda división de tierras que implique crear predios independientes menores en superficie a 2000 (dos mil) metros cuadrados si no cuenta con sistemas de abastecimiento de agua potable, de saneamiento y de drenaje pluvial, de suministro de energía eléctrica, alumbrado público y pavimentos, construidos según lo autorizado y recibido por el organismo ejecutor correspondiente.*



Este inciso fue derogado por la Ley N° 19.149 de 24/10/2013, artículo 280.

La normativa del Plan Montevideo, es previa a la aprobación de la Ley 18.308, LOTDS, por lo que no se encuentra vigente respecto al tamaño mínimo de predio cuando el mismo es menor a los 300m<sup>2</sup>. No obstante están vigentes el resto de las disposiciones sobre amanzanamientos y fraccionamientos que no contradicen la LOTDS.

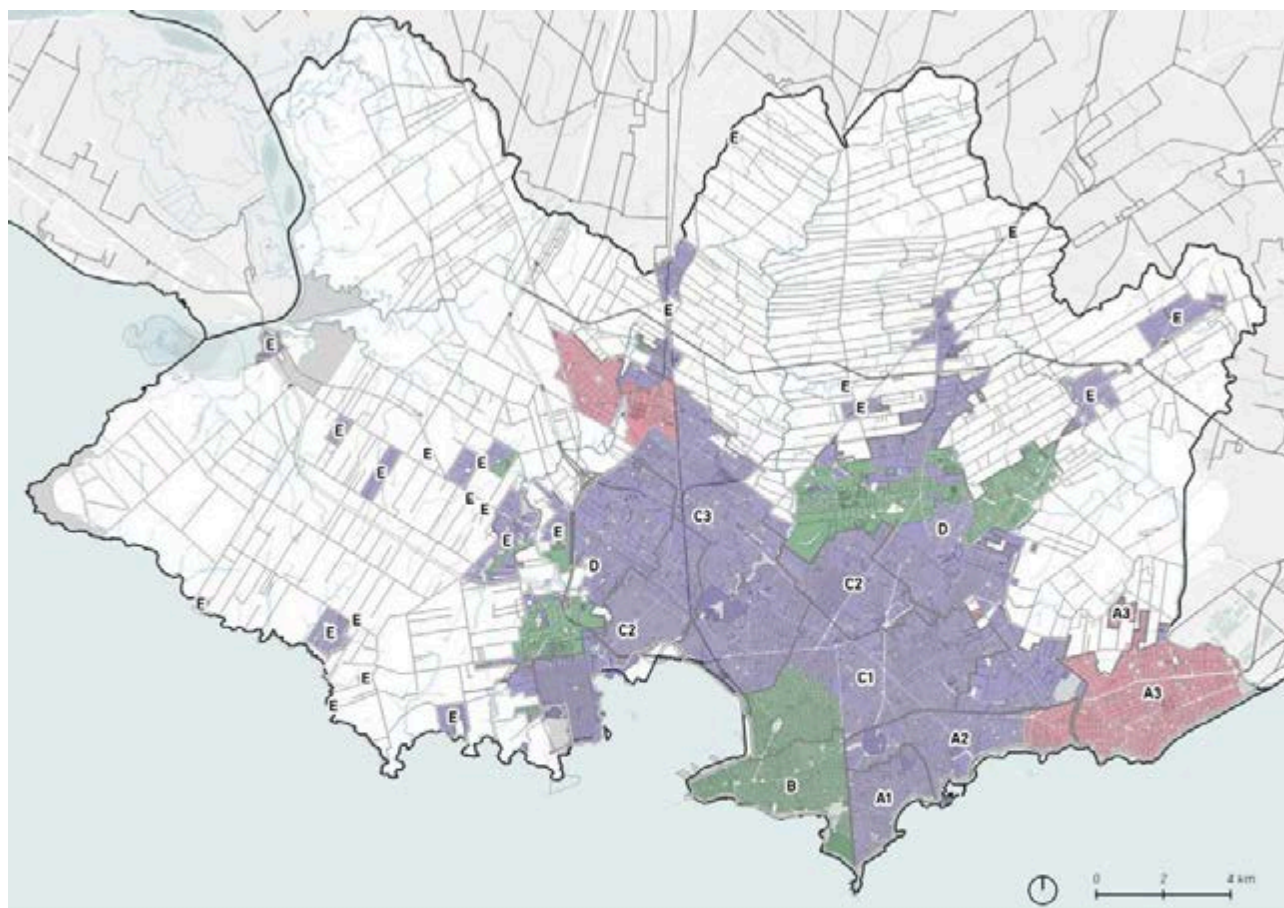
## Sección II. Amanzanamientos, trazados de vías y espacios públicos

*Artículo D.223.106.- A los efectos de la aplicación de las disposiciones sobre fraccionamiento de tierras en el Departamento, se establecen las siguientes condiciones que se representan además gráficamente en los planos que integran el presente ordenamiento normativo:*

*Suelo Urbano:*

Área	F.O.S.	Saneamiento	Frente Mínimo para el lote	Área mínima para el lote
Central	100%	-	10 metros	200 m <sup>2</sup>
Intermedia	80% y 60%	-	10 metros	200 m <sup>2</sup>
	50%	-	12 metros	300 m <sup>2</sup>
	35%	-	15 metros	500 m <sup>2</sup>
Costera	80% y 60%	-	12 metros	300 m <sup>2</sup>
	50%y35%	-	15 metros	500 m <sup>2</sup>
Periférica	50%y60%	si	10 metros	200 m <sup>2</sup>
	50%y 60%	no	12 metros	300 m <sup>2</sup>
Otras Áreas Urbanizadas	60%	si	10 metros	200 m <sup>2</sup>
	60%	no	12 metros	300 m <sup>2</sup>

*Suelo Suburbano o Potencialmente Urbanizable: Mínimos para el lote: frente: 80 metros y superficie tres hectáreas.*



**FRACCIONAMIENTO MÍNIMO SEGÚN POT**

- Superficie mínima de lote = 300m<sup>2</sup>
- Superficie mínima de lote = 500m<sup>2</sup>
- Superficie mínima de lote = 30.000m<sup>2</sup>

**Intendencia de Montevideo**  
 Planificación  
 PLANIFICACIÓN TERRITORIAL  
 UNIDAD POT  


---

**PLAN SUVI**  
 Plan sectorial de acceso al suelo  
 urbano para vivienda  


---

 Memoria de Información | 004

El Art. D.204 establece:

*“Suelo Suburbano Habitacional (SSH)” Son áreas del territorio con fraccionamiento y/o amanzanamiento de tipo urbano, destinadas a uso habitacional, enclavadas en Suelo Rural. El Suelo Suburbano Habitacional comprende el área señalada como tal en la lámina “Subcategorías de Suelo” de la cartografía de referencia.*

*En los suelos suburbanos habitacionales se prevén acciones que contribuyan a:*

- 1) Proteger las condiciones geográficas y el ambiente natural.*
- 2) Evitar nuevos fraccionamientos, manteniendo un bajo factor de ocupación del suelo”.*

*Artículo D.223.119.- Cuando se proyecte la construcción de conjuntos organizados no menores a veinte viviendas a realizarse en forma simultánea y ubicados en el Suelo Urbano, la*



Intendencia podrá aprobar con informe de la Comisión Permanente del Plan, fraccionamientos que se realicen total o parcialmente con frentes de 9 metros y áreas de 180 m<sup>2</sup> como mínimos.

Los interesados ofrecerán las garantías que la Intendencia de Montevideo considere procedente exigir para la implantación de suministro oficial de agua corriente y electricidad, saneamiento y pavimento de acuerdo a las especificaciones de las Unidades competentes, así como la ejecución de las obras, edificaciones y cumplimiento de los plazos que al respecto se establezcan.

- Análisis territorial de la normativa del POT

Se realizó el análisis de lo que implica la aplicación de la normativa en la ciudad existente para ver la pertinencia o concordancia entre lo exigido por norma y la realidad.

Los criterios que definen la normativa de tamaño de predios son:

- Subcategoría de suelo
- FOS según normativa
- Ancho mínimo de frente de terrenos
- Si cuenta o no con saneamiento

Para realizar un análisis de la aplicación de la normativa del POT se utilizaron los criterios de subcategoría de suelo y FOS, ya que son los aspectos generales que surgen directamente del sistema de información geográfica de la IM. Se incorpora al análisis información sobre existencia o no de saneamiento. Se identificó la cantidad de predios que cumplen con ella y cuántos predios en realidad son mayores a lo establecido en la norma. Se pretende reflexionar sobre la pertinencia de aplicar las disposiciones establecidas en esa norma al realizar nuevos parcelamientos.

En la tabla siguiente se muestra cantidad y porcentaje de predios respecto al total de predios por subcategoría, FOS normativo y existencia o no de saneamiento que tienen área menor a la establecida en la normativa del POT e igual relación respecto a superficie de suelo.

POT	LOTDS	F.O.S.	Sanea miento	Sup. mínima	Total de predios	Predios con área menor al mínimo normativo	% Predios con área menor al mínimo normativo / Total de predios	Sup. total de predios	Sup. de predios con área menor al mínimo normativo	% sup. de lotes con área menor al mínimo normativo / Sup. total de predios
Cat.	Subcat.									
Central		100%	-	200 m <sup>2</sup>	26.103	12.068	46,23%	895,39	149,79	16,73%
Intermedia		80% y 60%	-	200 m <sup>2</sup>	104.084	16.577	15,93%	6.142,70	227,46	3,70%
		50%	-	300 m <sup>2</sup>	17	0	0,00%	7,88	0,00	0,00%
		35%	-	500 m <sup>2</sup>	4.236	1.349	31,85%	471,03	48,18	10,23%
Costera		80% y 60%	-	300 m <sup>2</sup>	21.028	11.301	53,74%	881,14	205,87	23,36%
		50% y 35%	-	500 m <sup>2</sup>	12.404	3.486	28,10%	1.041,98	125,09	12,01%
Periférica		50% y 60%	si	200 m <sup>2</sup>	13.793	2.450	17,76%	1.351,85	36,61	2,71%
		50% y 60%	no	300 m <sup>2</sup>	15.166	2.402	15,84%	1.757,53	51,62	2,94%



Otras Áreas Urbanizadas	60%	si	200 m <sup>2</sup>	313	20	6,39%	17,00	0,31	1,82%
	60%	no	300 m <sup>2</sup>	3.683	397	10,78%	433,55	9,36	2,16%
Totales				200.827	50.050	24,92%	13.000,05	854,29	6,57%

Se observa que en general, considerando todas las situaciones en que se desagrega la norma, el porcentaje de cantidad de predios que son menores a los establecidos en ella, en suelo que permite uso residencial, alcanza el 25%. (Equivale, considerando su superficie, al 6,81% de la superficie total de predios, dado que son padrones de pequeñas dimensiones).

En todos las zonas existen predios menores a lo que establece la norma aunque se destacan algunas zonas tengan o no mínimos de 500, 300 o 200m<sup>2</sup>. Se estableció una clasificación con las 4 peores situaciones referidas a cantidad de padrones.

En la subcategoría urbana consolidada costera se dan los valores ubicados en primer y tercer lugar, siendo la zona que permite mínimos de 300m<sup>2</sup> la que más se aparta de la normativa (53,74% de los casos).

En el suelo urbano consolidado central un 46,23% de los predios están por debajo del tamaño mínimo de predios, lo que equivale al 15,17% del suelo. Es un alto porcentaje de predios, no tanto de superficie.

En el suelo urbano consolidado intermedio se dan situaciones medias.

En el suelo urbano no consolidado existe mayor porcentaje de padrones que cumplen la normativa propuesta por el POT, aun en zonas que tienen un mínimo de 200m<sup>2</sup>. Se trata de zonas con predios de mayores dimensiones que en el área central.

El suelo urbano consolidado intermedio ocupa gran parte del área urbana. Su mayoría tiene asignado según POT 200m<sup>2</sup> de mínimo aunque incluya tramas y tejidos muy variados.

A partir de estas apreciaciones es necesario decidir la pertinencia de la aplicación de esta norma o plantear alternativas distintas según los parámetros que la definan en función de lo analizado anteriormente.

### 3.2.3.2. Vivienda de interés social

Un análisis especial merece la fraccionabilidad en casos de vivienda de interés social. Para resolver situaciones de hecho, como regularización de asentamientos irregulares y proyectos de aplicación de la prescripción adquisitiva se hace imposible aplicar las disposiciones generales de la normativa. Las características de estos asentamientos implican mucha densidad y tamaño de predios reducidos, muy por debajo del tamaño normativo. Dado que el suelo es un recurso escaso y significa un porcentaje alto dentro del costo de programas de vivienda de interés social, el sector público requiere de eficiencia en su utilización.





Se analizan a continuación la normativa y criterios que son utilizados por la Intendencia de Montevideo.

- En Programas de vivienda nueva

En el Servicio de Tierras y Vivienda del Departamento de Desarrollo Urbano, para fraccionamientos que se realizan para vivienda nueva se cumple lo dispuesto por la normativa vigente, actualmente parcelas de un mínimo de 300m<sup>2</sup> en propiedad común o en propiedad horizontal con un máximo de 3 unidades.

- En Programas de regularización de situaciones existentes

A través del Decreto N°29.246 del 2 de noviembre de 2000 se suscribió un “Convenio de participación” para la ejecución del Programa para la integración de asentamientos irregulares”. En su artículo 2 se faculta a la IM a aprobar fraccionamientos que “contengan excepciones en los términos y a los efectos previstos por el artículo 15 de la N°10.723 (Ley de Centros Poblados) y en Art.3 establece los casos incluidos que son los establecidos en el Art. 1 de este decreto: “Programa para la Integración de Asentamientos Irregulares con financiación del Banco Interamericano de Desarrollo según contrato de préstamo N°1186/OC-UR”.

Se elaboró una Guía de Formulación de Proyectos para las regularizaciones realizadas en el marco del convenio OPP-BID que establece entre muchos otros aspectos los siguientes:

Cuando se realiza la inscripción de la urbanización resultante de estas regularizaciones en la Dirección Nacional de Catastro, se aceptan estos parámetros para tamaño de lotes, anchos de frente, factor de ocupación del suelo, etc.

		<b>LOTES EXISTENTES</b> (Deberán tener aprobación de la Junta)		<b>LOTES NUEVOS</b>	
Saneamiento		Con Red Pública	Sistemas estáticos		
<b>LOTE</b>	<b>Tamaño</b>	$\geq 70 \text{ m}^2$ $70 \text{ m}^2 < \text{lote} < 100 \text{ m}^2$ (No podrán subdividirse o reducir área) $\text{lote} > 100 \text{ m}^2$ (Se aplicarán los criterios de lotes nuevos)	<b>Idem lotes nuevos</b>	$\geq 100 \text{ m}^2$	
		<b>TOLERANCIA.</b> Se admitirá hasta un 5% de lotes con áreas comprendidas entre 60 y 70 $\text{m}^2$		Promedio = 150 $\text{m}^2$	
	<b>Frente</b>	Promedio $\geq 7 \text{ m}$		$\geq 9 \text{ m}$	
	<b>FOS</b>	$\leq 60\%$		$\leq 60\%$	
	<b>VIVIENDA</b>	<b>Situación c/respecto a ordenanza</b>		Cumple: Se habilita	Se habilita
				No cumple: Deberá tener un permiso precario revocable de las construcciones existentes	No se admite
	<b>TOLERANCIA</b>	Se admite hasta 3 viviendas en P.H., por predio.	No se admite		

Regularización de condominios y otros sectores resultantes de la ejecución de programas de vivienda de interés social.

Estos proyectos no quedan amparados en el convenio de participación establecido en el Decreto N°29.246 del 2 de noviembre de 2000, por tanto deben aplicar la normativa general que para el fraccionamiento debe respetar lo establecido en la LOTDS o sea 300 $\text{m}^2$ .

Esto genera dificultades serias al momento de fraccionar el suelo para adjudicar ya que no se logra superar los mínimos parámetros exigidos.

- Pautas Grupo Asesor de Asentamientos Irregulares

Pautas Generales para la Regularización de Asentamientos Irregulares redactadas por el Grupo Asesor de Asentamientos Irregulares creado por Resolución N° 5784/05 del 26 de diciembre de 2005.-Estas pautas fueron aprobadas por resolución N°4138/08. Nro de Expediente: 6400-001092-08.

A continuación se detallan las condiciones generales que debería cumplir el amanzamiento de la regularización.

Áreas mínimas para nuevos lotes:

*Regirá el Artículo 120 del POT: "Cuando se trate de programas de construcción de viviendas de interés social para sectores de bajos ingresos, promovidos por la Intendencia Municipal de Montevideo y/o el Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, se podrán*



*aprobar fraccionamientos que se realicen total o parcialmente con el siguiente tipo de lotes:*

*A) Frente de 9 metros y área de 180 m<sup>2</sup> como mínimos.*

*B) Lote al frente y lote al fondo, de tal forma que el primero tenga como mínimos un frente de 7 metros con un área de 180 m<sup>2</sup>; y el lote al fondo tenga como mínimos un frente de 3 metros con un área de 200 m<sup>2</sup>.*

*Para lotes con construcciones existentes:*

- *Con construcciones precarias: 100 m<sup>2</sup>*
- *Con construcciones realizadas con técnicas tradicionales y en buen estado de conservación: 60 m<sup>2</sup>*
- *Lotes frente fondo: lote al frente, 60 m<sup>2</sup>; lote al fondo, 80 m<sup>2</sup>*

*Frentes mínimos de lotes:*

- *Para nuevos lotes regirá el artículo 120 del POT*

*Con construcciones existentes:*

- *Con construcciones precarias: 5m*
- *Con construcciones realizadas con técnicas tradicionales y en buen estado de conservación: 4m*
- *Lotes frente y fondo: lote al frente, 5m; lote al fondo, 2m.*

*Lados máximos de manzanas*

- *En todos los casos: 150m*

En el marco del presente Plan, se realizó una reunión de trabajo con técnicos del Servicio de Tierras y Vivienda, UGASU, Estudios de Saneamiento y POT, donde se debatió sobre el tamaño mínimo de predios para vivienda de interés social, donde se reflexionó sobre lo siguiente:

1- Para poblaciones que atiende Tierras y Vivienda la opción de PH que obliga a compartir accesos y gestionar espacios comunes no facilita la convivencia. Es necesario conocer las situaciones que se generan (ej. Realojos de 7 manzanas, Isla de Gaspar, Brazos Unidos, etc).

2- No se observa un tamaño óptimo a priori. Sí parece necesario un acceso directo desde la vía pública

3- Lo anterior obligaría a padrones en propiedad común aunque sean de área menor a la establecida en el POT.

4- Puede estudiarse la posibilidad de establecer un área mínima útil.

Se realizó una serie de reuniones con el Grupo Asesor de Asentamientos Irregulares integrado por técnicos de diferentes servicios del Departamento de Desarrollo Urbano y de la Unidad POT del Departamento de Planificación para analizar la aplicación de la normativa y criterios expuestos anteriormente. Del intercambio mantenido surge la propuesta que se presenta en la Memoria de



Actuaciones.

Del análisis anterior se concluye que son múltiples las situaciones a contemplar en la normativa específica para vivienda de interés social y es necesario ajustar y homogeneizar criterios al mismo tiempo que potenciar el uso del suelo en programas públicos de vivienda de interés social para población de bajos recursos.

### **3.2.3.3. Análisis comparativo LOTDS - POT desde el punto de vista del fraccionamiento**

Consideraciones relativas al área mínima de parcelas urbanas en función del área mínima de parcelas definidas en la LOTDS.

Al momento de promulgarse la Ley 18.308 que establece 300m<sup>2</sup> de área mínima para los predios en suelo urbano se realizó un análisis.

En nuestro país a lo largo de la historia el Estado a través de sus distintos órganos –Gobierno Nacional, Gobiernos Departamentales- ha establecido mínimos para el área de las parcelas resultantes de fraccionamientos de tierras. Se estudiaron antecedentes normativos. El primer antecedente normativo relevante en tiempos recientes es la Ley 10.723 o Ley de Centros Poblados, del 21 de abril de 1946 que en su artículo 16 establece un mínimo de 300m<sup>2</sup>. Con distinto grado de acatamiento por los Gobiernos Departamentales, este estándar mínimo de 300m<sup>2</sup> sigue vigente y ha sido ratificado por la Ley 18.308 de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible del 18 de junio de 2008 que en su artículo 83. Luego otras leyes, como se vio anteriormente otras leyes establecieron algunas excepciones.

Una reflexión realizada por este trabajo es que tanto la Ley de Ordenamiento Territorial como su antecedente normativo, el Plan de Ordenamiento Territorial de Montevideo, comparten la visión estratégica de optimizar el uso de las infraestructuras urbanas instaladas promoviendo para ello la densificación de las áreas consolidadas y conteniendo la expansión urbana.

El estándar de 300m<sup>2</sup> como área mínima no parece alinearse con esta visión estratégica en tanto no alienta la densificación urbana sino por el contrario propende a la expansión, o en todo caso a la ocupación irregular de las parcelas formales, aumentando el FOS admitido con segundas construcciones irregulares.

En el Plan de Ordenamiento Territorial se establecen –antes de la vigencia de la LOTS- áreas mínimas de 200m<sup>237</sup> para los fraccionamientos comunes –en áreas con saneamiento y dependiendo del FOS-, admitiendo una tolerancia para hasta 2 lotes de un 15%, llegando entonces a 170m<sup>2</sup>. Para los casos de conjuntos organizados de viviendas así como para los programas públicos de viviendas de interés social se establecía un mínimo de 180m<sup>2</sup>.

---

<sup>37</sup> Ya fue presentado el marco normativo que proponía el POT, que también incluye zonas de 300 y 500m<sup>2</sup>.



Si se evalúa la experiencia montevideana de varias décadas durante las que ha estado vigente un estándar mínimo de 200m<sup>2</sup> para el área de las parcelas resultantes de los fraccionamientos, se puede concluir que el resultado ha sido satisfactorio, y no existe ningún argumento que permita suponer la existencia de conflictos o disfunciones territoriales por no haber aplicado el estándar mayor de 300m<sup>2</sup> impuesto por la LOTS. Por el contrario, en función de lo argumentado más arriba, este estándar de la LOTS sí permite suponer que de mantenerse vigente comenzarán a aparecer dificultades y disfunciones territoriales.

Hasta el año 2022, en el departamento de Montevideo el total de parcelas urbanas era de 205.369. De estas, un 18% (36.932) tienen un área menor a 200m<sup>2</sup>, un 19% (38.459) tienen un área entre 200m<sup>2</sup> y 300m<sup>2</sup>, y el restante 63% (129.978) tienen un área mayor a 300m<sup>2</sup>.

Un análisis de la disponibilidad de suelo urbano fraccionable en el marco de la Ley 18.308, implica considerar la totalidad de parcelas con área mayor a 600m<sup>2</sup>, vale decir el área mínima de una parcela que eventualmente pudiera ser fraccionada en dos de 300m<sup>2</sup> cada una. De este análisis surge que las parcelas urbanas con más de 600m<sup>2</sup> de área son 40.191 que significa un 20% del total.

Si por el contrario, se mantuviera el área mínima de 200m<sup>2</sup> que regía con anterioridad a la ley, el total de parcelas urbanas fraccionables (vale decir con un área mayor a 400m<sup>2</sup>) es de 86.110 comprendiendo entonces un 44% del total.

Del análisis se desprende entonces, que el tope mínimo de área establecido por la ley reduce la disponibilidad potencial de fraccionabilidad del suelo a menos de la mitad (del 44% al 20%).

El trabajo consultado concluye: *"...Si bien es razonable suponer que la experiencia de Montevideo no permite sacar conclusiones sobre las realidades existentes en otros departamentos, y menos aún se pueden adelantar preocupaciones por lo que pueda ocurrir con la aplicación de la Ley, sí parece razonable plantear la necesidad de generar un debate técnico y político que ponga en cuestión el estándar de los 300m<sup>2</sup> que fija la Ley, ya sea para modificarlo o bien ratificarlo. Lo que no parece razonable hoy, en el 2012, es admitir una restricción tan significativa y estructurante para el ordenamiento del territorio como lo es el área de la parcela mínima, con el único argumento de que es la herencia de la Ley de Centros Poblados del año 1946."*

### **3.2.3.4. Posibilidades de modificación de la normativa vigente**

Reflexiones respecto a la posibilidad de modificar lo dispuesto en la Ley 18.308<sup>38</sup>:

La Ley N°19.044 de 26 de diciembre de 2012 autoriza la creación de predios menores a 300 metros cuadrados en suelo urbano o suburbano. La previsión es de carácter excepcional, para vivienda de

---

<sup>38</sup> Parte de este apartado se toma de un informe realizado por el Dr. Alberto Quintela sobre las posibilidades de modificar lo establecido en la LOTDS para el tamaño de predios.





interés social, servicios sociales y para disposiciones que establezcan instrumentos de ordenamiento territorial elaborados siguiendo los pasos establecidos en la Ley (18308 y decreto 221 Art. 2). Impacta, por tanto, en la clásica normativa del artículo 16 de la ley 10.723 de 21 de abril de 1946 que ya había sido modificada con posterioridad por el artículo 2 de la ley 18367 de 10 de octubre de 2008 y la normativa vigente en Montevideo al momento de aprobarse la LOTDS (son los Arts.D.223.106 del Digesto Departamental).

Para el caso de vivienda que es el destino que atañe a este Plan lo dispuesto en esta Ley se diferencian 2 situaciones:

- Suelo urbano y suburbano: sólo se habilitan modificaciones al tamaño de predios en casos de vivienda de interés social
- Suelo urbano consolidado: se habilitan modificaciones del tamaño de predios para todo destino de estar esto dispuesto en un instrumento de ordenamiento territorial que siga los pasos establecidos en la Ley para su formulación.

Esto se basa en los siguientes incisos de la ley 19.044:

B) Cuando los instrumentos de ordenamiento territorial así lo dispongan para las actuaciones de los programas públicos de vivienda, urbanización y/o mejoramiento barrial, siempre que los mismos sean de interés social.

C) Cuando los instrumentos de ordenamiento territorial del ámbito departamental, que se aprueben conforme con los procedimientos establecidos en la Ley N.º 18.308, dispongan por vía de excepción reducir dichas exigencias en sectores particulares, delimitados dentro de suelo categoría urbana consolidado definido en el literal a) del artículo 32 de la Ley N.º 18.308.

B) Casos de vivienda de interés social

Se debe cumplir:

1) Que exista un instrumento de ordenamiento territorial.

Montevideo lo tiene desde antes de la ley 18.308, se trata del P.O.T. (decreto departamental 28.242). El Plan Montevideo es un instrumento porque especialmente está reconocido por el artículo 8 de la 18308.

En este artículo se expresan cuáles son los tipos de instrumentos de la Planificación Territorial y luego de la descripción de los mismos, en el último párrafo se expresa:

*"Los instrumentos de planificación territorial referidos son complementarios y no excluyentes de otros planes y demás instrumentos destinados a la regulación de actividades con incidencia en el territorio dispuestos en la legislación específica correspondiente, excepto los que la presente ley anula, modifica o sustituye."*

La razón de ser de este artículo fue reconocer la existencia de otros planes preexistentes a la Ley



18.308 (y que en mucho, sirvieron de fuente a la nueva ley ) por ejemplo: el Plan Montevideo, el Plan para la Ciudad de la Costa ( Costaplan), el Plan Paysandú. etc.

Este punto 1) es fundamental porque han existido una serie de desinteligencias en donde se ha llegado a sostener que el Plan Montevideo no es un Instrumento de Ordenamiento Territorial, en abierto desconocimiento a lo establecido por el referido artículo 8vo. ( y sin llegar a entender de qué trata y cómo se hace en lo sustancial un Instrumento de Ordenamiento Territorial).

2) En el ámbito de los Gobiernos Departamentales debe estar contenida en un Decreto Departamental que exprese con claridad que la intervención en tal o cual padrón es de INTERÉS SOCIAL, dicho de manera específica y literal, al amparo de lo establecido en la ley 19.044.

C) En suelo urbano consolidado como disposición contenida en un IOT.

La excepción C), indica que sólo para el suelo urbano consolidado pueden establecerse otras dimensiones a los predios, menores a lo establecido en la LOTDS. Si se enmarca en un IOT elaborado según establece la Ley que es el caso del Plan SUVI y para cualquier destino.

Requiere de las siguientes formalidades expresadas en la Ley:

*La causal de excepción que se elija debe informarse y establecerse en los planos correspondiente;*

*La Ley prevé que cuando llegue el momento de la escrituración de los inmuebles del fraccionamiento: "El escribano autorizante deberá dejar constancia en la escritura respectiva de la excepción que surge del plano".*

### **3.2.3.5. Síntesis**

La presente síntesis recoge los principales marcos normativos vigentes y antecedentes relevantes en materia de regulación del fraccionamiento de suelo, con especial énfasis en la vivienda de interés social. Se analizan asimismo parámetros complementarios, criterios aplicados y las posibilidades de introducir modificaciones a la normativa actual.

- Normativa vigente

El artículo 83 de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (LOTDS) establece un mínimo de 300m<sup>2</sup> para el fraccionamiento de suelo en todo el ámbito del Plan.

- Referencias Normativas y Antecedentes

- Plan de Ordenamiento Territorial (POT)

Según el artículo 223.106 y siguientes, se establecen superficies mínimas de 200m<sup>2</sup>, 300m<sup>2</sup> y 500m<sup>2</sup>, dependiendo de la zona. Se contemplan excepciones para proyectos de vivienda social, permitiendo fraccionamientos de hasta 180m<sup>2</sup>.



- Normativa sobre Vivienda de Interés Social

Decreto N.º 29.246 y Guía de Formulación de Proyectos del BID: Lotes existentes: 70m<sup>2</sup>, y lotes nuevos: 100m<sup>2</sup>

Pautas del Grupo Asesor de Asentamientos Irregulares (AI): Para vivienda nueva (POT D.120): Superficie mínima: 100m<sup>2</sup>. Para vivienda existente: precarias: 100m<sup>2</sup>, tradicionales: 60m<sup>2</sup>, frente / fondo: 60m<sup>2</sup> / 80m<sup>2</sup>.

Experiencia del Servicio de Tierras y Vivienda y del CEEA-PIAI: Estas experiencias han sido incorporadas y consideradas en la propuesta contenida en la Memoria de Actuaciones.

El análisis comparativo realizado anteriormente evidencia la conveniencia de establecer un mínimo de 200m<sup>2</sup> para el fraccionamiento del suelo urbano, ya que permite una mayor cantidad de predios con dimensiones adecuadas, favoreciendo una utilización más eficiente del suelo disponible.

De acuerdo con la Ley N.º 19.044, se habilitan excepciones a las superficies mínimas exigidas para proyectos de vivienda de interés social y en suelo urbano consolidado. A partir del análisis realizado, se concluye que existen fundamentos técnicos y normativos para proponer ajustes a la normativa vigente, especialmente en lo referido a:

- La reducción de superficies mínimas para fraccionamiento en general
- La flexibilización de requisitos para proyectos de vivienda de interés social.

Estas modificaciones permitirían optimizar el uso del suelo urbano existente, particularmente en zonas con infraestructura, servicios y equipamientos disponibles, promoviendo un desarrollo urbano más equitativo y eficiente.

### **3.2.4. Edificabilidad**

Como se ha mencionado a lo largo de todo este documento, se considera pertinente el estímulo a la densificación en áreas consolidadas de la ciudad, particularmente en aquellas ubicadas en zonas intermedias, que cuentan con infraestructura, servicios urbanos y equipamientos, así como con condiciones ambientales y de hábitat relativamente favorables. En este marco, se entiende necesario revisar los parámetros de edificación que determinan la capacidad edificatoria de los predios, con el objetivo de optimizar el uso del suelo urbano.

En esta Memoria de Información se sistematizan los parámetros de edificación existentes y se propone iniciar este proceso de análisis en el área correspondiente al suelo urbano consolidado intermedio. Como punto de partida, se profundiza en la zona SUVI C1, que constituye la franja de transición entre el suelo urbano consolidado central y el intermedio. Esta zona, que presenta una morfología urbana consolidada con tejidos predominantemente residenciales, reúne condiciones propicias para iniciar este proceso de revisión normativa.



Dentro de la zona SUVI C1 se identifica un área con predominio de viviendas unifamiliares y edificios de hasta tres niveles, implantados entre medianeras, generando manzanas cerradas y un paisaje urbano homogéneo. Asimismo, se observa la presencia de predios de gran superficie, en muchos casos ocupados anteriormente por actividades industriales o logísticas, hoy en desuso o con bajo nivel de ocupación.<sup>39</sup>

En el apartado 3.2.1 se analizan los tejidos y tipos de edificación predominante por subcategoría de suelo, y por área diferenciada, reconociéndose la coexistencia de predios residenciales tradicionales con otros de mayor escala. Dando cuenta de lo expresado anteriormente respecto al tejido habitacional y de predios de dimensiones mayores, generalmente ocupados por galpones, vestigios de áreas anteriormente ocupadas por depósitos y actividades logísticas.

Estos predios de gran superficie, muchas veces en desuso, presentan potencial para ser transformados mediante edificaciones de mayor altura y porte, integrándose de forma gradual al tejido del barrio. Esta aproximación, puede ser replicada y adaptada a otras zonas del suelo urbano consolidado intermedio, como la zona SUVI C2 o la zona SUVI C3, en función de sus características particulares.

Cabe señalar que el modelo territorial establecido por el POT de 1998 promovió históricamente la densificación y sustitución edilicia en los estructuradores urbanos y vías jerarquizadas, mediante la asignación de mayores alturas normativas. Este enfoque ha sido retomado en disposiciones posteriores, como el Decreto N° 34.020 de alturas para vivienda de interés social del año 2011 y el programa “Montevideo Más Cerca” (Decreto N° 37.912 del año 2021), que establecieron mecanismos de promoción en tramos específicos de avenidas ubicadas en áreas intermedias de la ciudad, condicionando la posibilidad de incrementar la altura edificable al cumplimiento de determinados criterios.

En general, en estas zonas se permite mayor altura en los estructuradores urbanos —generalmente ubicados en los bordes externos de las áreas diferenciadas—, pero no así en el interior de las mismas.

En línea con este marco normativo y con los lineamientos de optimización del uso del suelo en zonas consolidadas, se sistematizaron los parámetros existentes en estas zonas de la ciudad que podrían ser objeto de revisión en términos de edificabilidad.

### **3.2.4.1. Normativa de referencia**

En el marco del análisis de las condiciones de edificabilidad en el suelo urbano consolidado intermedio, se procederá a relevar y estudiar la normativa urbanística vigente aplicable a la zona de estudio. Este relevamiento incluirá los instrumentos normativos que regulan los parámetros de edificación, uso del suelo, ocupación, alturas máximas, retiros, factores de ocupación y demás disposiciones que inciden directamente en la capacidad edificatoria de los predios.

El objetivo de este análisis es identificar las restricciones y potencialidades normativas existentes.

---

<sup>39</sup> Ver Punto 3.2.1.- Análisis de tejidos.



Asimismo, permitirá establecer una línea de base técnica sobre la cual fundamentar propuestas de ajuste o modificación normativa, en el marco de los lineamientos estratégicos de densificación y optimización del uso del suelo en áreas consolidadas.

- Plan Parcial de ordenación y recuperación urbana del barrio Goes

El área abarcada por el Plan Goes se encuentra incluida dentro del sector en estudio. En dicho marco, el Plan plantea una normativa específica orientada a predios que, por sus características, pueden considerarse excepcionales, con el objetivo de permitir una mayor edificabilidad en estos casos.

En los sectores regidos por la normativa general, la propuesta busca preservar la estructura y escala del tejido barrial, permitiendo incrementos en la altura edificable únicamente en aquellos predios que superen ciertas dimensiones umbral. Además para algunos casos, se establece una reducción en el Factor de Ocupación del Suelo (FOS), como mecanismo para equilibrar el impacto volumétrico de las nuevas edificaciones.

Se transcribe desde la publicación del Plan:

*Para lotes excepcionales, en caso de superar la altura general de 9m, se exige la presentación previa de anteproyecto arquitectónico de los edificios ante la intendencia para su aprobación. Se exigirá que por lo menos dos tercios del área construida esté destinada a vivienda. Se valorarán en estos casos propuestas que generen espacios abiertos significativos.*

*1) Alturas permitidas para lotes con frente mayor o igual a 15m y área menor a 1000m<sup>2</sup> y donde rige una altura máxima de 9m.*

- *Para lotes en esquina: Podrá superarse esta altura cuando se realice un basamento cerrado o calado de 9m. Sobre este volumen el edificio podrá elevarse hasta alcanzar los 16,50m de altura total, siempre que se retire 3m del plano de fachada y se separe de las medianeras un quinto de la dimensión del lado considerado, debiendo ser como mínimo 3m.*
- *Para lotes en zonas centrales de la cuadra con tres o más medianeras: Podrá superarse esta altura cuando se realice un basamento cerrado o calado de 9m. Sobre este volumen el edificio podrá elevarse hasta alcanzar los 16,50m de altura total siempre que se retire 3m del plano de fachada y se separe de las medianeras laterales un mínimo equivalente a un quinto de la longitud del frente, debiendo ser como mínimo 3m. En este cuerpo suplementario se deberá dejar un retiro posterior de al menos un tercio de la profundidad del lote (no es de aplicación el art. D.165 del POT).*

*En ambos casos se aplica el FOS del 100% definido para Goes.*

*2) Normativa particular para lotes mayores a 1000m<sup>2</sup>, con frente mayor o igual 15 m y donde rige una altura máxima de 9m.*

- *En los casos de lotes cuya área sea mayor a 1000m<sup>2</sup>, podrá superarse esa altura cuando se*



realice un basamento cerrado o calado de 9 m. Sobre este volumen el edificio podrá elevarse hasta alcanzar los 21,50m de altura total, siempre que se retire 3m del plano de fachada y se separe de todas las divisorias un quinto de su altura tomada desde el nivel de cordón de vereda, debiendo ser como mínimo 3m. En este caso se aplica un FOS de 60%.

características generales	volumetría	retiros / FOS	alturas propuestas
<p><math>500\text{m}^2 \leq \text{sup} \leq 1000\text{m}^2</math> frente <math>\geq 15\text{m}</math> padrón en esquina altura normativa 9m</p>		<p>basamento 9m FOS de la zona retiro frontal 3m <math>x = 1/5</math> del lado considerado [mín. 3m] ej.: 3,6m</p>	<p>Altura máxima admisible = 16,50m</p>
<p><math>500\text{m}^2 \leq \text{sup} \leq 1000\text{m}^2</math> frente <math>\geq 15\text{m}</math> altura normativa 9m</p>		<p>basamento 9m FOS de la zona retiro frontal 3m <math>x = 1/5</math> del frente [mín. 3m] ej.: 3,8m <math>y = 1/3</math> prof. lote ej.: 11,3m</p>	<p>Altura máxima admisible = 16,50m</p>
<p><math>\text{sup} \geq 1000\text{m}^2</math> frente <math>\geq 15\text{m}</math> retiro frontal 3m altura normativa 9m</p>		<p>basamento 9m FOS de 60 % <math>x = 1/5</math> de la altura [mín. 3m] ej.: 4,3m</p>	<p>Altura máxima admisible = 21,50m</p>

- Decreto N°34.020. D.223.233.2. Alturas en avenidas para viviendas de interés social

En el marco del Plan de Ordenación y Recuperación Urbana de la Vivienda de Interés Social, se establece una normativa específica que define los parámetros de altura para los predios frentistas a determinados tramos viales de la ciudad. Esta disposición forma parte de una estrategia orientada a promover la densificación y renovación edilicia en zonas consolidadas, priorizando la localización de nuevos desarrollos habitacionales en áreas con buena accesibilidad, infraestructura instalada y cercanía a centralidades urbanas.

Art. 223.233.2.- Se establece que las alturas de las edificaciones que regirán en todos los emprendimientos públicos y privados en el marco del Plan de Ordenación y Recuperación Urbana de la Vivienda de Interés Social, para los predios frentistas de los tramos detallados son las siguientes:

- Avda. Gral Flores entre Av. De las Leyes e Isidoro de María incluyendo los padrones N° 11.868 y N° 11.872: 21m.
- Avda. Gral Flores entre Av. Gral. Garibaldi y Avda. Luis A. de Herrera excluyendo los padrones N° 160.772 y N° 84.491: 21m.
- Avda. Gral. Flores entre Avda. Dr. Luis A. de Herrera y Bvar. José Batlle y Ordóñez: 16,50m.
- Avda. Daniel Fernández Crespo en toda su extensión: 27 m. Se mantiene basamento y retiro de 4m a los 7m de altura.



- Avda. Agraciada entre Palacio Legislativo y Gral. Aguilar: 21 m.
- Avda. Agraciada entre Gral. Aguilar y Bvar. Gral. Artigas: 16,50 m.
- Bvar. José Batlle y Ordóñez entre Avda. 8 de Octubre y Avda. José Pedro Varela: 21 m.
- Bvar. José Batlle y Ordóñez entre Avda. José Pedro Varela y Avda. Gral. San Martín: 13,50 m.
- Bvar. José Batlle y Ordóñez entre Avda. 8 de Octubre y Avda. Italia, exceptuando los predios de Barrio Jardín: 21 m.
- Bvar. José Batlle y Ordóñez entre Avda. Italia y Rbla. República de Chile: 16,50 m.
- Avda. Dr. Luis A. de Herrera entre Avda. 8 de Octubre y Avda. Gral. San Martín: 21 m.
- Avda. 8 de Octubre entre Avda. Gral. Garibaldi y Avda. Dr. Luis A. de Herrera: 21 m.
- Avda. Centenario entre Avda. Italia y Avda. Luis A. de Herrera: 21 m.
- Avda. Millán entre Avda. Gral. San Martín y Bvar. Gral. Artigas: 21 m.
- Avda. Gral. Garibaldi entre Bvar. Gral. Artigas y Avda. Italia: 21 m.
- Avda. Gral. San Martín entre Avda. Agraciada y calle Yatay: 21 m.
- Avda. Gral. San Martín entre Avda. Gral. Garibaldi y Bvar. Gral. Artigas excluyendo los padrones N° 82816, N° 418872 y N° 418873: 21 m.
- Avda. Gral. San Martín entre Bvar. Gral. Artigas y Bvar. José Batlle y Ordóñez: 16,50 m.
- Avda. Burgues entre Avda. Gral. San Martín y Bvar. Gral. Artigas: 13,50 m.
- Calle Uruguayana entre calle Río Grande y Bvar. Gral. Artigas: 13,50 m.

- Decreto Altura avenidas. Decreto N°37.912

El decreto "Montevideo más cerca" permite construir edificios de mayor altura en determinadas avenidas de Montevideo, con la posibilidad de superar la altura máxima en ciertos casos específicos, promoviendo así la densificación en áreas estratégicas de la ciudad.

*Artículo D.223.233.3.- Áreas de Promoción: Designar como Áreas de Promoción, de acuerdo a lo establecido por el artículo 63 del Plan Montevideo, Decreto N° 28.242(\*), a los predios frentistas a los siguientes tramos de vías públicas:*

- a) Av. 8 de Octubre entre Mariano Moreno y Pan de Azúcar (ambas aceras);
- b) Av. Italia entre Francisco Simón y Santander (acera norte) y entre Francisco Simón y Solferino (acera sur);
- c) Bv. José Batlle y Ordóñez entre Av. Italia y Av. Dámaso A. Larrañaga, excepto el tramo comprendido entre Mateo Vidal y Luciano Romero (acera suroeste);
- d) Av. Centenario entre Av. Italia y Av. Luis A. de Herrera (ambas aceras);
- e) Av. Dámaso A. Larrañaga entre Av. Luis A. de Herrera y Bv. José Batlle y Ordóñez (ambas aceras);
- f) Av. Dámaso A. Larrañaga entre Av. José Pedro Varela y Carreras Nacionales (ambas aceras);
- g) Av. José Pedro Varela entre Av. Luis A. de Herrera y Bv. José Batlle y Ordóñez (ambas aceras);
- h) Av. José Pedro Varela entre Bv. José Batlle y Ordóñez y Av. Dámaso A. Larrañaga (acera norte).



Artículo D.223.233.4 .- Alturas máximas admisibles: En los predios frentistas a los tramos de las vías públicas establecidos en el artículo anterior, rigen las alturas indicadas por el Plan Montevideo aprobado por Decreto N° 28.242, modificativos y concordantes(\*), admitiéndose:

a) en todos los casos, con excepción del literal f, alcanzar una altura máxima de 31 metros, con pago de precio compensatorio por mayor aprovechamiento y retorno de valorizaciones, por sobre la vigente en cada tramo;

b) en el tramo indicado en el literal f del artículo anterior, alcanzar una altura máxima de 13,50 metros, con pago de precio compensatorio por mayor aprovechamiento y retorno de valorizaciones, por sobre la vigente.

El análisis normativo realizado permitió identificar una diversidad de disposiciones que regulan la capacidad edificatoria en el área de estudio. La normativa vigente, si bien establece una base coherente con el tejido urbano consolidado, incluye herramientas específicas orientadas a estimular la densificación en predios con condiciones particulares o ubicados en tramos estratégicos del viario principal.

Se destacan dos enfoques complementarios: por un lado, la preservación de la escala barrial mediante limitaciones generales en altura y FOS, y por otro, la incorporación de criterios de excepción para lotes mayores o con frente relevante, así como la implementación de áreas de promoción con beneficios edificatorios condicionados. Estas herramientas permiten canalizar el crecimiento urbano de forma controlada, alineada con los objetivos de optimización del uso del suelo, renovación edilicia y localización estratégica de la vivienda.

A continuación, se presenta un cuadro que sintetiza las alturas máximas permitidas según el área normativa de referencia y sus condicionantes específicas.

Área diferenciada	Normativa vigente				
	Alturas del área (m)	Altura estructuradores (m)	Plan Parcial Goes (m)	Decreto 37.912 (m)	Decreto 34.020 (m)
Aguada - Arroyo Seco	9 - 13,5 - 16,5 - Plan Fénix	-	-	-	-
La Comercial - Villa Muñoz	9 - 16,5 - CEP	16,5 - 21 - 27 - 31	16,5 - 21,5	-	16,5 - 21 - 27
Jacinto Vera - La Blanqueada	9 - 16,5	13,5 - 16,5 - 31 - CEP		31	16,5 - 21
La Unión	7 - 9 - 9-12	13,5 - 16,5 - 27		31	21
Prado - Capurro (parte)	9,0 - PUD - 120	13,5 - 16,5 - 27 - CEP			13,5 - 16,5 - 21

### 3.2.4.2. Síntesis

Del análisis realizado puede concluirse que existen condiciones favorables para promover la densificación en áreas del suelo urbano consolidado intermedio, particularmente en sectores donde actualmente rige una altura máxima de 9 metros. En estos ámbitos, se identifica la coexistencia de predios de pequeña y gran escala, muchos de los cuales presentan baja ocupación o están en desuso, lo que refuerza su potencial de transformación y mejor aprovechamiento.

La revisión de antecedentes normativos recientes –como el Plan Parcial Goes y los decretos



vinculados a la vivienda de interés social— evidencian que ya se han implementado criterios diferenciales que permiten incrementar la altura edificable en función de atributos como el tamaño del predio, su localización, o su frente a vías estructuradoras. Este enfoque ha sido validado como instrumento para orientar el crecimiento urbano en zonas con infraestructura instalada y buena accesibilidad.

En este marco, puede sostenerse que es viable extender y adaptar estos criterios a zonas del suelo urbano consolidado intermedio, permitiendo mayores alturas bajo ciertas condiciones. Ello permitiría acompañar procesos de renovación urbana y aprovechar mejor el potencial edificatorio, sin alterar sustancialmente la estructura del tejido existente.

### **3.2.5. Estructuradores: Alturas para vivienda social**

Se establece que las alturas de las edificaciones que regirán en todos los emprendimientos públicos y privados en el marco del Plan de Ordenación y Recuperación Urbana de la Vivienda de Interés Social, para los predios frentistas de los tramos detallados son las siguientes:

- Avda. Gral Flores entre Av. De las Leyes e Isidoro de María incluyendo los padrones N° 11.868 y N° 11.872: 21m.
- Avda. Gral Flores entre Av. Gral. Garibaldi y Avda. Luis A. de Herrera excluyendo los padrones N° 160.772 y N° 84.491: 21 m.
- Avda. Gral. Flores entre Avda. Dr. Luis A. de Herrera y Bvar. José Batlle y Ordóñez: 16,50 m.
- Avda. Daniel Fernández Crespo en toda su extensión: 27 m. Se mantiene basamento y retiro de 4 m a los 7 m de altura.
- Avda. Agraciada entre Palacio Legislativo y Gral. Aguilar: 21 m.
- Avda. Agraciada entre Gral. Aguilar y Bvar. Gral. Artigas: 16,50 m.
- Bvar. José Batlle y Ordóñez entre Avda. 8 de Octubre y Avda. José Pedro Varela: 21 m.
- Bvar. José Batlle y Ordóñez entre Avda. José Pedro Varela y Avda. Gral. San Martín: 13,50m.
- Bvar. José Batlle y Ordóñez entre Avda. 8 de Octubre y Avda. Italia, exceptuando los predios de Barrio Jardín: 21m.
- Bvar. José Batlle y Ordóñez entre Avda. Italia y Rbla. República de Chile: 16,50 m.
- Avda. Dr. Luis A. de Herrera entre Avda. 8 de Octubre y Avda. Gral. San Martín: 21 m.
- Avda. 8 de Octubre entre Avda. Gral. Garibaldi y Avda. Dr. Luis A. de Herrera: 21 m.
- Avda. Centenario entre Avda. Italia y Avda. Luis A. de Herrera: 21 m.
- Avda. Millán entre Avda. Gral. San Martín y Bvar. Gral. Artigas: 21 m.
- Avda. Gral. Garibaldi entre Bvar. Gral. Artigas y Avda. Italia: 21 m.
- Avda. Gral. San Martín entre Avda. Agraciada y calle Yatay: 21 m.
- Avda. Gral. San Martín entre Avda. Gral. Garibaldi y Bvar. Gral. Artigas excluyendo los padrones N° 82816, N° 418872 y N° 418873: 21m.
- Avda. Gral. San Martín entre Bvar. Gral. Artigas y Bvar. José Batlle y Ordóñez: 16,50 m.
- Avda. Burgues entre Avda. Gral. San Martín y Bvar. Gral. Artigas: 13,50 m.
- Calle Uruguayana entre calle Río Grande y Bvar. Gral. Artigas: 13,50m.

No todas las construcciones realizadas en los mencionados estructuradores corresponden a vivienda de interés social, por lo cual esta normativa genera un perfil de calle discontinuo como se



observa en el esquema siguiente. La altura para vivienda de interés social supera en dos niveles las de otros destinos.

Por ende, se entiende necesario proponer una modificación que continúe promoviendo la vivienda de interés social sin generar un frente discontinuo en las vías estructuradoras contempladas en este decreto.





## Sección IV: Conclusiones y reflexiones finales

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 78.700 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 las 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.
- Consorcio ARTELIA-Halcrow-RHAMA-CSI Ingenieros (consorcio) (2016). Línea de base y diagnóstico del Plan Director de Saneamiento y Drenaje Urbano de Montevideo. Montevideo: CSI.
- Consorcio 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 doce 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	Ituzaingó
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