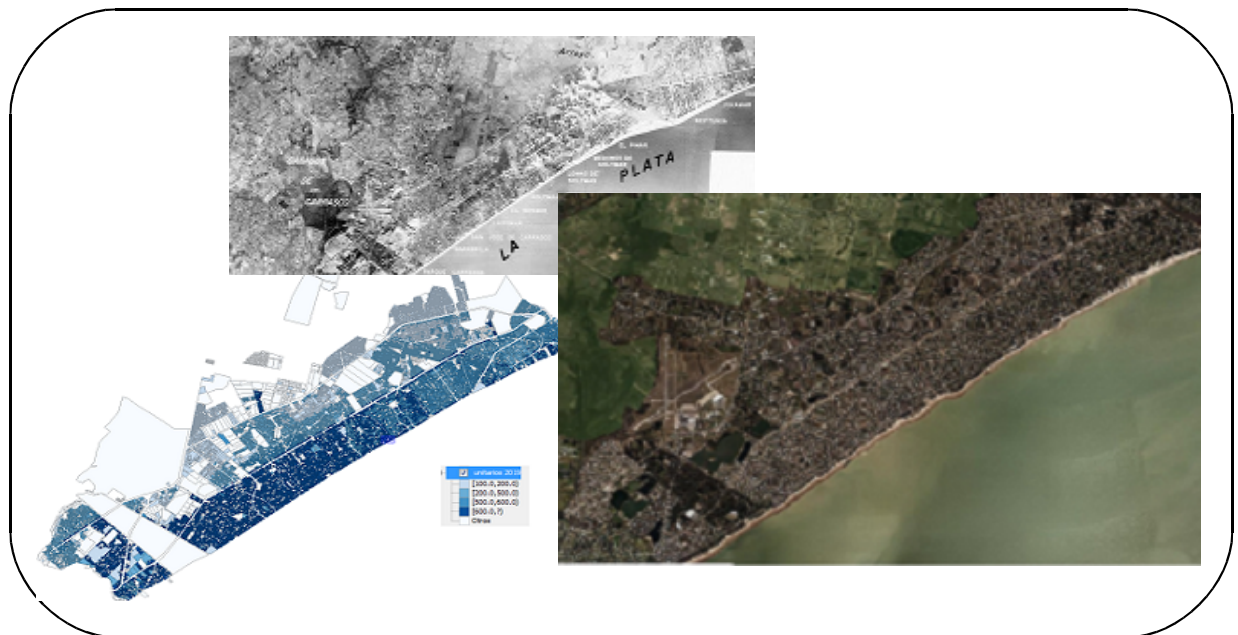


Tesis Maestría en Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano

**Categoría de suelos y economía urbana: Aplicación en gestión
territorial. Caso de estudio: Ciudad de la Costa**



Autora: Ing. Agrim. Beatriz Peignonet

Tutora: Dra. Ing. Agrim. Rosario Casanova

Diciembre 2019.

Dedicatoria

Dedico este trabajo a mi familia por su paciencia y comprensión, en especial a Iván por su incondicional apoyo desde siempre.

Y a mi querida madre que ya no está, pero seguro estaría muy feliz de acompañarme en esta nueva etapa de la vida.

Agradecimientos

A Juan Moschetti, Laura Hernández, Silvana Hernández y Rosario Gaité, por la ayuda brindada en todo el proceso de la maestría.

A la Intendencia de Canelones por facilitar la asistencia a los distintos cursos y el acceso a la información necesaria.

A los compañeros del Área Rentas de la Dirección General de Recursos Financieros y del Área Tecnología de Información (ATIC), que en representación de la intendencia colaboraron con la entrega de datos y normativas; así como a Natalia Brener Directora General de Gestión Territorial por su aporte en la entrevista.

A Silvana Cabrera, Omar Fontes y Liliana Mercadal por haber compartido el trabajo en equipo en el transcurso de la maestría, por el intercambio interdisciplinar y su constante apoyo.

Y un especial agradecimiento a Rosario Casanova por la paciencia, comprensión y su capacidad de encaminarme en todo este proceso, un largo camino de aprendizaje.

Contenido

RESUMEN.....	6
INTRODUCCION.....	8
CAPITULO 1.....	9
1.1 Justificación.....	9
1.2 Pregunta de investigación.....	13
1.3 Hipótesis.....	13
1.4 Objetivos.....	14
1.4.1 Objetivo General.....	14
1.4.2 Objetivos Específicos	14
CAPITULO 2 MARCO TEORICO.....	15
2.1 Normativas de categorización aplicada al Departamento de Canelones. 15	
2.2 Economía Urbana	22
2.2.1 Vínculo con el cambio de categoría de suelo.....	23
2.2.2 Impuesto predial en Uruguay: contribución inmobiliaria.....	27
2.3 Gestión del suelo en el departamento de Canelones.....	35
2.3.1 Gestión territorial vinculada a la economía urbana.....	35
2.3.2 Uso de valores de mercado para aplicaciones específicas.....	39
CAPITULO 3 ANALISIS del USO DE VALORES INMOBILIARIOS EN INTENDENCIA DE CANELONES.....	41
3.1 Recolección de datos: Metodología.....	41
3.2 Mapeo de valores imponibles de distintos períodos.....	43
3.3 Mapeo de cambios de categoría de suelo: Diferencias entre períodos de vigencia de normativas.....	46
3.4 Comparación de valores imponibles y cambios de categoría de suelos	50
3.5 Valores de mercado: datos de archivos y relevamientos empíricos	56
CAPITULO 4 CONCLUSIONES.....	60
BIBLIOGRAFIA.....	64
ANEXOS.....	68

Tabla de Figuras

Figura 1: Ubicación de la localidad y el departamento en Uruguay.....	10
Figura 2: Fotomosaico de fotografías aéreas del año 1967.....	12
Figura 3: Línea de tiempo normativas de categorización.....	16
Figura 4: Categorización Decreto del año 1967.....	18
Figura 5: Categorización Ordenanza 2002.....	20
Figura 6: Categorización COSTAPLAN.....	22
Figura 7: Gráfico del fenómeno urbano.....	23
Figura 8: Diapositiva presentada por el Docente Leonardo Mesías.....	25
Figura 9: Diapositiva presentada por el Docente Leonardo Mesías.....	26
Figura 10: Planilla alícuotas Ejercicio 2017.....	30
Figura 11: Planilla alícuotas Ejercicio 2019.....	31
Figura 12: Esquema de zonas definidas para aplicación de alícuotas.....	32
Figura 13: Esquema tributario actual: urbano, suburbano y rural.....	33
Figura 14: Esquema algunos planes de OT vigentes.....	33
Figura 15: Línea de tiempo normativas de categorización y valores imponibles.	42
Figura 16: Valores unitarios 2001 (pesos uruguayos).....	43
Figura 17: Valores unitarios 2006 (pesos uruguayos).....	44
Figura 18: Valores unitarios 2019 (pesos uruguayos).....	45
Figura 19: Zona resultante por comparación de normativas 1967-2002.....	46
Figura 20: Zona resultante por comparación de normativas 2002-2010.....	48
Figura 21: Tabla de valores de subdivisión de predios Art. 42.3.....	49
Figura 22: Mapeo de diferencia valores unitarios 2006-2001 (pesos uruguayos).....	51
Figura 23: Zona resultante por comparación de normativas.....	52
Figura 24: Mapeo de diferencia valores unitarios 2019-2006 (pesos uruguayos).....	53
Figura 25: Zona resultante por comparación de normativas.....	54
Figura 26: Ampliación en zona cambio de categoría con unitarios en pesos uruguayos.....	55
Figura 27: Mapeo de valores mercado 2006 (pesos uruguayos).....	57
Figura 28: Valores unitarios 2006 (pesos uruguayos).....	57
Figura 29: Valores unitarios de mercado en pesos uruguayos (2011-2012- 2014-2015-2019).....	59

RESUMEN

La ley N° 18308 introduce nuevos paradigmas en la planificación territorial pasando así la economía urbana a tener un importante rol.

En este sentido, en la presente tesis se analiza la inclusión de dicho análisis económico a la hora de la toma de decisiones referida a los cambios de categoría de suelo. Particularmente, se plantea dicha interrogante para el Gobierno Departamental de Canelones y el territorio de estudio elegido es Ciudad de la Costa, por su notoria transformación y porque, en las últimas décadas, se han aplicado distintas categorizaciones de suelo.

La hipótesis de partida pone el foco en el resultado del estudio comparativo de valores imponibles aplicados en distintas épocas y los cambios de categoría de suelo instaurados por las diferentes normativas urbanísticas vigentes en cada período.

El objetivo general, consiste en analizar la relación existente entre el cambio de categoría de suelo y la economía urbana así como su incidencia e inclusión en la gestión territorial de la intendencia.

Los objetivos específicos planteados en esta investigación consisten en estudiar las normativas relacionadas al Ordenamiento Territorial (OT) en la localidad elegida y representarlas geográficamente, para viabilizar su análisis e interpretación espacial. Adicionalmente, se propone el análisis de los valores imponibles, aplicados posteriormente a cada modificación de normativa de categorización de suelos y se mapean. La representación espacial tanto de las diferentes normativas existentes así como de los diversos valores imponibles aplicado permite la realización del análisis y comparación geográfica de los datos.

Para lo cual, se expone, en el capítulo 2, el marco teórico y la legislación relacionada con la temática elegida, haciendo referencia al vínculo que existe entre la economía urbana, la categorización de suelos, el impuesto

predial y la gestión territorial.

En el capítulo 3 se describe la metodología utilizada, el acceso a distintas bases de datos, su mapeo, estudios comparativos y su posterior análisis, enfocado principalmente a la variación de valores imponibles en relación a la normativas vigentes en cada época. Asimismo se plantean algunas muestras de valores de mercado para visualizar sus variaciones en el tiempo.

Finalmente, en el capítulo 4, se incluyen algunas reflexiones finales sobre la investigación realizada y se sugieren algunas recomendaciones.

INTRODUCCION

Con la entrada en vigencia de la Ley N° 18308 de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (en adelante LOTDS), en la que se han introducido nuevos paradigmas en la planificación territorial, la economía urbana pasa a tener un importante rol. Se entiende relevante analizar el vínculo entre la incorporación de estos aspectos a la gestión territorial así como con la categorización del suelo. El artículo 30 y siguientes de la citada ley definen detalladamente las categorías de suelo y sus correspondientes subcategorías; aunque las zonas urbana, suburbana y rural ya existían desde la ley de centros poblados y ordenanzas departamentales. Los usos del suelo y estas categorías se relacionan directamente con la dotación de infraestructuras, servicios públicos, edificabilidad, fraccionabilidad, etc. todos aspectos que influyen sobre el mercado inmobiliario.

Otro aspecto importante relacionado con la gestión territorial refiere al impuesto predial, que presenta distintas bases de cálculo en América Latina; según Morales (2009) *"...las propuestas más desafiantes relacionan al impuesto al suelo con la gestión del desarrollo urbano, especialmente en relación a prevenir las ocupaciones informales del suelo, sus altos precios y la recuperación de plusvalías"*.

Particularmente, dado el conocimiento directo de la autora, se pone foco al estudio de los aspectos mencionados en el departamento de Canelones. A lo largo del siglo XX y hasta la actualidad las categorías de suelo en el departamento de Canelones se fueron modificando, de acuerdo a la legislación vigente en cada época. La categorización del suelo, la base de cálculo de la contribución inmobiliaria y otras herramientas de ordenamiento territorial, vinculadas directamente con el valor del suelo, son los principales aspectos analizados en este estudio.

El territorio elegido para este estudio es la localidad catastral Ciudad de la Costa del departamento de Canelones y se pone foco en su transformación en las últimas décadas respecto a la categorización de suelos.

CAPITULO 1

1.1 Justificación

A lo largo del cursado de la Maestría en Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano se han ido abordando diferentes temas que despertaron el interés por estudiar la relación de los aspecto territoriales con la economía urbana.

El interés en investigar esta temática dio lugar a la siguiente interrogante ¿la base actual de cálculo de la contribución inmobiliaria refleja la incorporación de nuevas categorías de suelo establecidas en la LOTDS?

Adicionalmente, en el transcurso de la investigación surgieron otras interrogantes, principalmente en cuanto a la gestión del suelo, como uno de los pilares del Gobierno Departamental. Todas las decisiones políticas y técnicas que afecten al territorio inciden en el mercado inmobiliario, de allí la importancia de relacionar el ordenamiento territorial con la economía urbana.

El territorio de estudio elegido fue la localidad catastral Ciudad de la Costa del departamento de Canelones por su notoria transformación y porque, en las últimas décadas, se han aplicado distintas categorizaciones de suelo. Además, se trata de una zona de conocimiento directo de la autora, por haber realizado relevamientos catastrales en los años 1987 y 2006, ya que ha integrado equipos técnicos de estudio de ordenanzas locales y ha estado a cargo de la Gerencia de Catastro y Avalúos desde el año 2000.

Dada la relevancia, para la presente investigación, de la zona de estudio seleccionada se considera pertinente realizar una breve reseña del origen de Ciudad de la Costa y los procesos territoriales que ocurrieron en ella, hasta la actualidad.

La ubicación de esta localidad, dentro del departamento de Canelones y con respecto al territorio uruguayo, se visualiza en las imágenes satelitales que se muestran a continuación.



Figura 1: Ubicación de la localidad y el departamento en Uruguay.
Fuente: IDE y elaboración propia.

Ciudad de la Costa: de arenera a centro poblado

Las etapas de urbanización del departamento de Canelones datan del siglo XIX hasta el presente. Existen localidades que se denominan "cascos históricos" por ser muy antiguas (anteriores a 1900) y otras más recientes, como es el caso de Ciudad de la Costa.

Según Bossi y Navarro (2005): *"...Abundantes ejemplos en Uruguay muestran que ha sido erróneo no tener en cuenta los aspectos geológicos en el desarrollo de zonas urbanas, trazado de rutas o zonas de reserva. Buena parte de la Ciudad de la Costa (Canelones) se construyó sobre excelente depósito de arena para construcción..."*

La extracción de arena, de excelente calidad y en gran volumen, comenzó en 1940, en predios de la familia Calcagno. ¿Para qué se utilizaron estos yacimientos de arena? Para la construcción de edificios en altura en Montevideo, cuya necesidad de hormigones más resistentes requería de arenas dulces y con ciertas características de sus granos que favorecían su combinación con el cemento.

Estos yacimientos se agotan en la década del '50, coincidiendo con los primeros fraccionamientos de estas grandes extensiones que se desarrollaron entre 1947 y 1960.

Los citados fraccionamientos dieron origen a las anteriores localidades conocidas como: Barra de Carrasco, Barrio Jardín Parque, Colonia Lamas, El Bosque, El Pinar, Huertos, Lago Jardín El Bosque, Lagomar, Lagunas y Areneras, Parque Miramar, Paso Carrasco, Ruta 101, San José de Carrasco, Shangrilá, Solymar y Villa Santa Ana. La unión de todos estos fraccionamientos conformó la actual Ciudad de la Costa (1994).

Sobre esta temática, en la publicación "Revista Los Departamentos" de 1970, se refiere al origen de los Centros Poblados en el departamento de Canelones, de las que se seleccionan dos, que corresponden al área de estudio: *"...d) los que aparecieron como resultado de la expansión de la población de Montevideo; e) los que se formaron en las zonas balnearias..."*

"Cada uno de estos centros poblados adquirió, en el transcurso del tiempo, y de acuerdo con su importancia y antigüedad, la influencia necesaria para que allí se integrara una zona circundante hacia la que irradió, cada vez más intensamente, su influencia urbanizadora."

La particularidad de esta zona es que se dieron ambas situaciones, ya que Paso Carrasco se originó como ciudad dormitorio y los fraccionamientos más cercanos a la playa como balnearios.

Las casas se usaban para las vacaciones de verano y escapadas de fin de semana, pero poco a poco empezaron a vislumbrarse a los terrenos vacantes, como una posibilidad de acceder a la vivienda propia a corta distancia de Montevideo. Estos terrenos, en los que la venta en cuotas era la modalidad más utilizada para hacer transacciones inmobiliaria, fueron accesibles a un gran número de personas.

Por el año 1967 la urbanización de Paso Carrasco densificó la zona en contraste con la escasa ocupación de los otros balnearios, tal como puede distinguirse en la foto aérea del Servicio Geográfico Militar que se adjunta.



Figura 2: Fotomosaico de fotografías aéreas del año 1967.
Fuente: Servicio Geográfico Militar y elaboración propia.

Es importante destacar que, en el año 1946, entró en vigencia la Ley de Centros Poblados y las autorizaciones de los fraccionamientos pasaron a la órbita de los Gobiernos Departamentales. Como consecuencia de esto, la

Intendencia de Montevideo intentó frenar la proliferación de loteos pocos años después, incrementando las exigencias para su aprobación, pero los departamentos vecinos no acompañaron esta medida.

En un trabajo realizado por la Arq. Cristina Andreasen (1961) quedó plasmado todo este proceso, comenzando con la descripción de la concentración de población en Montevideo, la posterior extensión del área urbana, provocado por el desplazamiento de pobladores rurales en busca de trabajo y también por pobladores urbanos montevidianos, que no podían acceder a viviendas por los altos costos.

Si bien el estudio realizado por la arquitecta antes citada refiere a los aspectos económicos de los fraccionamientos en villas de Canelones (en particular Las Piedras), explica claramente cómo se fueron poblando las zonas limítrofes a Montevideo como es el caso de Ciudad de la Costa. Si bien pasaron más de cinco décadas del citado estudio, éste sigue siendo relevante al mostrar la clara relación entre la categorización del suelo y la economía urbana. Una de las conclusiones más importantes de dicho estudio fue que la transformación de suelo rural en urbano y suburbano, por medio de los loteos, provocó fuertes alzas en el valor del suelo. Menciona un crecimiento de 1: 350 (factor multiplicador) en el transcurso de sólo 2 o 3 años.

1.2 Pregunta de investigación

¿En las políticas territoriales del departamento de Canelones se toma en cuenta la economía urbana?

A la hora de planificar ¿el Gobierno Departamental de Canelones considera la relación entre el cambio de categoría de suelo y la economía urbana?

1.3 Hipótesis

El estudio comparativo de valores imponibles, aplicados por el Gobierno Departamental en distintas épocas, indica que los mismos no reflejan los cambios de categoría de suelo emergentes de normativas urbanísticas.

1.4 Objetivos

1.4.1 Objetivo General

Estudiar la relación del cambio de categoría de suelo con la economía urbana y su incidencia en la gestión territorial en Ciudad de la Costa, departamento de Canelones.

1.4.2 Objetivos Específicos

- Identificar las normativas relacionadas al Ordenamiento Territorial, particularmente de categorización de suelo, en Ciudad de la Costa previas a la vigencia de la Ley 18308 y posteriores a ella.
 - Realizar la cartografía correspondiente a las categorías de suelo para las distintas normativas aplicadas a Ciudad de la Costa.
 - Realizar la cartografía de valores imponibles usados por el gobierno departamental de Canelones en diferentes períodos.
 - Realizar un estudio comparativo de dicha información.
 - Identificar la aplicación de estudios económicos territoriales en la gestión del gobierno departamental de Canelones.

CAPITULO 2 MARCO TEORICO

En este capítulo se desarrollan los conceptos que conforman la base conceptual de esta tesis.

Las normativas de categorización de suelo aplicadas, en el territorio objeto de estudio, desde el año 1967 a la actualidad otorgan el marco legal necesario para el inicio del estudio.

Luego se hace referencia a la vinculación de la economía urbana con el cambio de categoría de suelo, tanto en el mercado inmobiliario como en el impuesto predial. En Uruguay el impuesto predial se denomina contribución inmobiliaria y su base de cálculo es el valor imponible municipal.

Posteriormente, se aborda el tema de la gestión del territorio y cómo se relaciona con la economía urbana.

2.1 Normativas de categorización aplicada al Departamento de Canelones

La ley N° 10723 del año 1946 (denominada Ley de Centros Poblados), ha jugado un rol muy importante en nuestro país ya que dio las pautas para la formación de los centros poblados y otorgó la competencia exclusiva de su autorización a los gobiernos departamentales.

Teniendo como base la ley anteriormente citada, a nivel departamental, las normas relativas a fraccionamientos, edificaciones y los decretos de delimitación de zonas urbanas y suburbanas, dieron forma a una cierta planificación del departamento. Estas normas, en el acierto o en el error, configuraron la estructura territorial, ya que eran las herramientas con las que se contaba en el siglo XX y comienzos del actual.

Para realizar el correcto abordaje de las diferentes etapas que son analizadas en la presente investigación se confecciona una línea de tiempo, que permite visualizar claramente la ubicación de los hitos más relevantes en cuanto a categorización de suelos acontecidos en el departamento de Canelones. Se indica especialmente el hito correspondiente a la promulgación

de la Ley N° 18308, ya que la legislación posterior es consecuencia de ella.

REGLAMENTACIONES RELACIONADAS A CATEGORIZACIÓN DE SUELOS

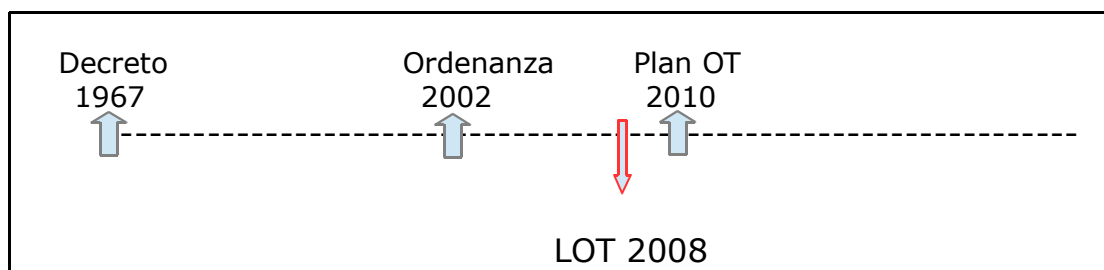


Figura 3: Línea de tiempo normativas de categorización.
Fuente: Elaboración propia.

En la zona de estudio se identifican 3 normas de categorización del suelo que han estado vigentes en diversas épocas. Tal es el caso del decreto del año 1967, la ordenanza departamental del año 2002 y luego, de la promulgación de la ley de ordenamiento territorial del año 2008, se elaboró un instrumento de ordenamiento territorial que, entre otras cosas, define la categorización de suelo desde el año 2010. El alcance de estas normas refiere a categorizaciones de suelo masivas¹ o, lo que es lo mismo, por zonas.

Normativa Departamental

Año 1967

A continuación se transcriben dos decretos que delimitaron la zona urbana y suburbana de una parte de la actual Ciudad de la Costa (ver anexo D).

"J.D. - Mayo 19/1967 - Art. 1° Declárase zona urbana al Pueblo "Paso de Carrasco", ubicado en la 7a. Sección judicial de este Departamento, de acuerdo a los siguientes límites: Arroyo Carrasco, por el Suroeste y Noroeste; camino a la playa y lateral del Parque Franklin D. Roosevelt por el Noreste; y Río de la Plata, por el Sureste". (extraído del Digesto Municipal de Canelones)

¹ Si bien la legislación vigente permitía el cambio de categoría por padrón a solicitud del propietario con anuencia de la Junta Departamental.

"J.D. - Agos. 18/1967 - Art. 1º Decláranse suburbanas, todas aquellas zonas comprendidas total o parcialmente dentro de los siguientes límites: Por el Oeste, el arroyo Carrasco; por el Norte, una línea paralela a la Ruta 101, trazada a doscientos cincuenta metros al Norte de la misma, hasta su confluencia con la Ruta Interbalnearia; de esta intersección hasta el arroyo Solís Chico, siempre en una línea paralela a esta Ruta en un ancho de doscientos cincuenta metros al Norte de la misma; por el Este el arroyo Solís Chico; y por el Sur, el Río de la Plata."

Cabe acotar que Paso Carrasco era una localidad catastral hasta que, en 1994, pasó a formar parte de la citada Ciudad de la Costa junto con Barra de Carrasco, Parque Miramar, Lagunas y Areneras, Shangrilá, Villa Santa Ana, San José de Carrasco, Barrio Jardín, Colonia Lamas, Ruta 101, El Bosque, Lago Jardín El Bosque, Lagomar, Solymer y El Pinar.

Dado que uno de los aspectos relevantes de esta investigación es analizar espacialmente los componentes de zonificación y de valorización del suelo, se elabora la cartografía correspondiente a dicha normativa, donde se visualiza la categorización territorial vigente desde la promulgación hasta la existencia de nuevas normas.

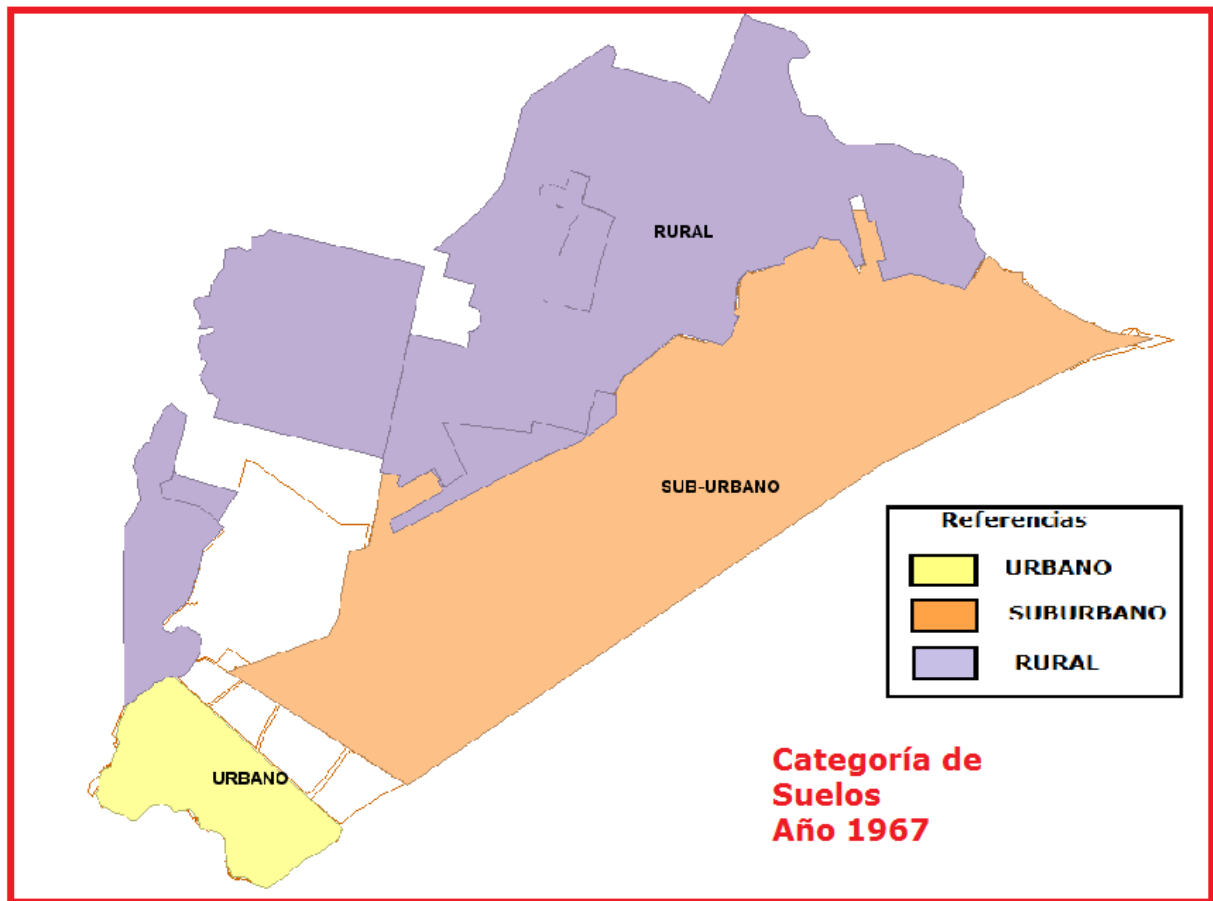


Figura 4: Categorización Decreto del año 1967.
Fuente: Elaboración propia.

Año 2002

La "Ordenanza Marco de Ordenamiento Territorial de la Ciudad de la Costa y Área de Influencia", aprobada por los Decretos N° 40 y 43 de la Junta Departamental del año 2002, menciona como parte de sus objetivos la regulación de la planificación en forma racional y sistemática.

Se adjunta el artículo que refiere a dicha categorización de suelos:

"Artículo 7°: DELIMITACION DE ZONAS

ZONA URBANA DE LA CIUDAD DE LA COSTA.

Al Oeste: Arroyo Carrasco hasta el límite del Padrón N° 2671 mayor área incluido. **Al Norte:** límite norte del Padrón N° 2671, calle Miguel de Cervantes Saavedra (Calle N° 8), Avenida de la Playa, hasta Avenida Giannattasio, Avenida Racine, Avenida Presidente Kennedy, Avenida Calcagno,

*Padrón N° 42291 frentista a Avenida Giannattasio (incluido), calle Cruz del Sur, calle Carlos Reyles, calle Buenos Aires, calle Juan J. De Amézaga, calle Julia de Almenara, Avenida García Arocena, Avenida Uruguay, Avenida Giannattasio incluyendo padrones frentistas, correspondiente a las manzanas catastrales N° 52, 53, 54, 55, 57, 59, 82, 83 y 84. **Al Este:** Calle de Los Eucaliptos. **Al Sur:** Rambla Costanera del Río de la Plata, hasta el límite departamental del Arroyo Carrasco.*

*ZONA URBANA DE PASO CARRASCO: **Al Oeste y Norte:** Arroyo Carrasco. **Al Este:** Parque Roosevelt, y Avenida de La Playa. **Al Sur:** calle Miguel de Cervantes Saavedra (Calle N° 8), y límite con el Padrón N° 2671 mayor área (excluido este), hasta el Arroyo Carrasco.*

*ZONA SUBURBANA DE LA CIUDAD DE LA COSTA: **Al Oeste:** Calle de Los Eucaliptos, límite norte de los padrones frentistas a la Avenida Giannattasio correspondiente a las manzanas N° 52,53,54,57,59,82,83 y 84, Avenida Uruguay, Avenida García Arocena, Calle Julia de Almenara, calle Juan J. De Amézaga, calle Buenos Aires, Calle Horacio Quiroga, Cruz del Sur, Padrón N° 42291 frentista a Avenida Giannattasio, Avenida Calcagno, Avenida Presidente Kennedy, Avenida Racine.- **Al Norte:** Camino De Las Industrias Wilson Ferreira Aldunate, Ruta 101, Aeropuerto Internacional de Carrasco, límites del fraccionamiento de Colonia Nicolich desde el Arroyo Toledo hasta la Ruta 101, calle Miguel Hidalgo, calle Dr Morquio, calle Fernando Otorgués, límite norte de padrones incluidos en una faja de 250 metros al norte de la Ruta Interbalnearia, fraccionamientos de Colinas de Solymar y Pinar Norte, hasta el arroyo Pando.- **Al Este:** Arroyo Pando. **Al Sur:** Rambla Costanera del Río de la Plata (existente y proyectada).”*

Tal como se expuso para la normativa vigente en el período anterior, se elabora la cartografía correspondiente a dicha normativa, donde se visualiza la categorización territorial vigente desde la promulgación hasta la existencia de nuevas normas.

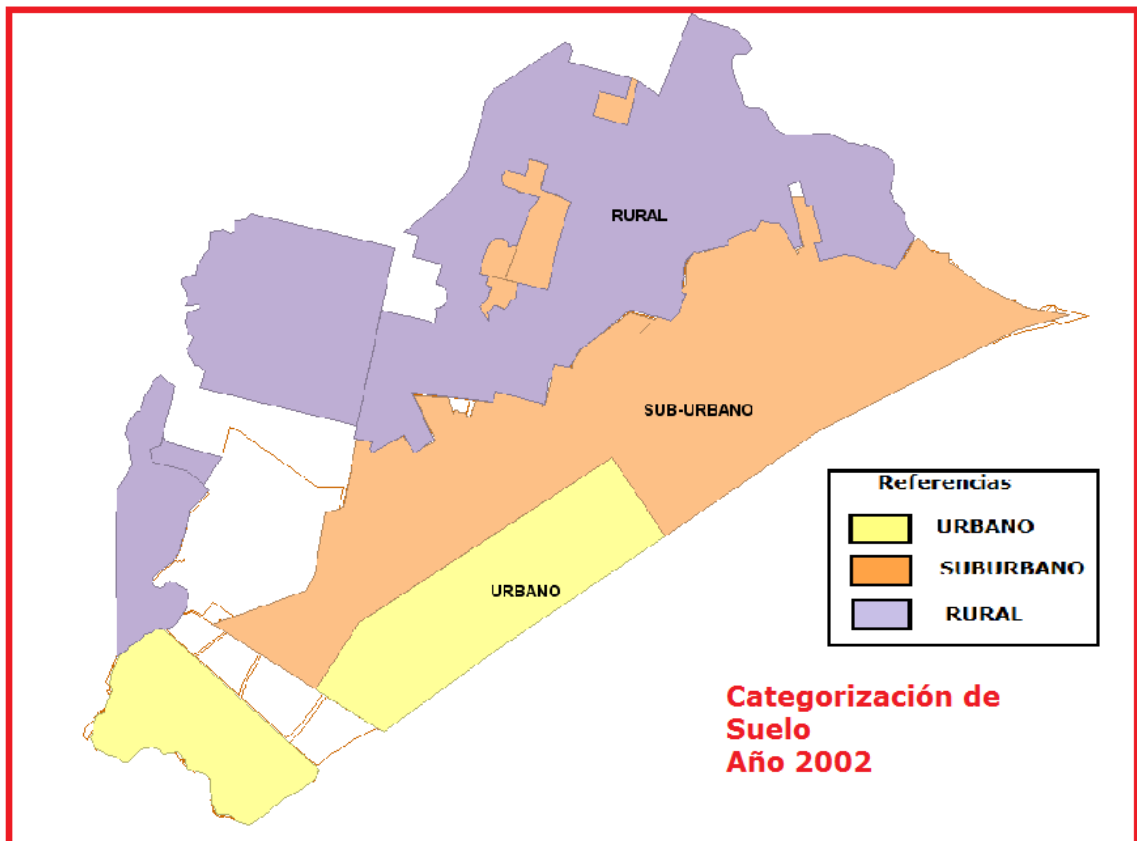


Figura 5: Categorización Ordenanza 2002.
Fuente: Elaboración propia.

Año 2010

Uno de los instrumentos de gestión territorial propuestos en la ley de ordenamiento territorial refiere a la elaboración de un plan local de planificación territorial. En este sentido, en Canelones se elabora el "Plan Estratégico de Ordenamiento Territorial de la Micro Región de la Costa (COSTAPLAN)" que fue aprobado por la Junta Departamental el 27 de octubre del año 2010.

En dicho plan se realiza la clasificación de suelos según las definiciones establecidas en la Ley 18308. Debido a que la descripción de las distintas categorías es muy extensa, solamente se incluyen, parcialmente, los artículos sobre las características relevantes de cada una.

"Art. 8.1 Suelo Urbano

El suelo categoría urbana comprende las áreas de territorio

fraccionadas en forma regular y las parcialmente urbanizadas en las que los instrumentos de ordenación pretenden mantener o consolidar el proceso de urbanización” ...

“Art. 8.1.1 Suelo urbano consolidado

Cuando se trata de áreas territoriales dotadas de redes de agua potable, drenaje de aguas pluviales, energía eléctrica, red de saneamiento y vialidad. Se caracterizan por su notoria intensidad de uso y ocupación del suelo. Su régimen de fraccionamiento se vincula con las infraestructuras y servicios” ...

“Art. 8.1.2 Suelo urbano no consolidado

Cuando se trata de áreas territoriales, en las que aun existiendo un mínimo de redes de infraestructuras, las mismas no son suficientes para dar servicio a los usos previstos.

Pueden ser áreas que no cuenten con red de saneamiento, o drenaje de aguas pluviales, o que presenten zonas degradadas, o fraccionamientos desconectados de la trama urbana consolidada, con una fuerte heterogeneidad en la calidad de la urbanización. Estos suelos, serán espacios potencialmente transformables, siempre que puedan ser objeto de acciones específicas para consolidar el proceso de urbanización” ...

“Art. 8.2 Suelo Suburbano

Es suelo suburbano el ámbito territorial en donde se desarrollan actividades dispersas de tipo urbano o actividades que no siendo propiamente urbanas, se relacionan necesariamente con la ciudad o sirven de apoyo a ésta”

Se elaboró la cartografía que representa la nueva categorización de suelo resultante del costa plan y vigente desde la fecha de su aprobación.

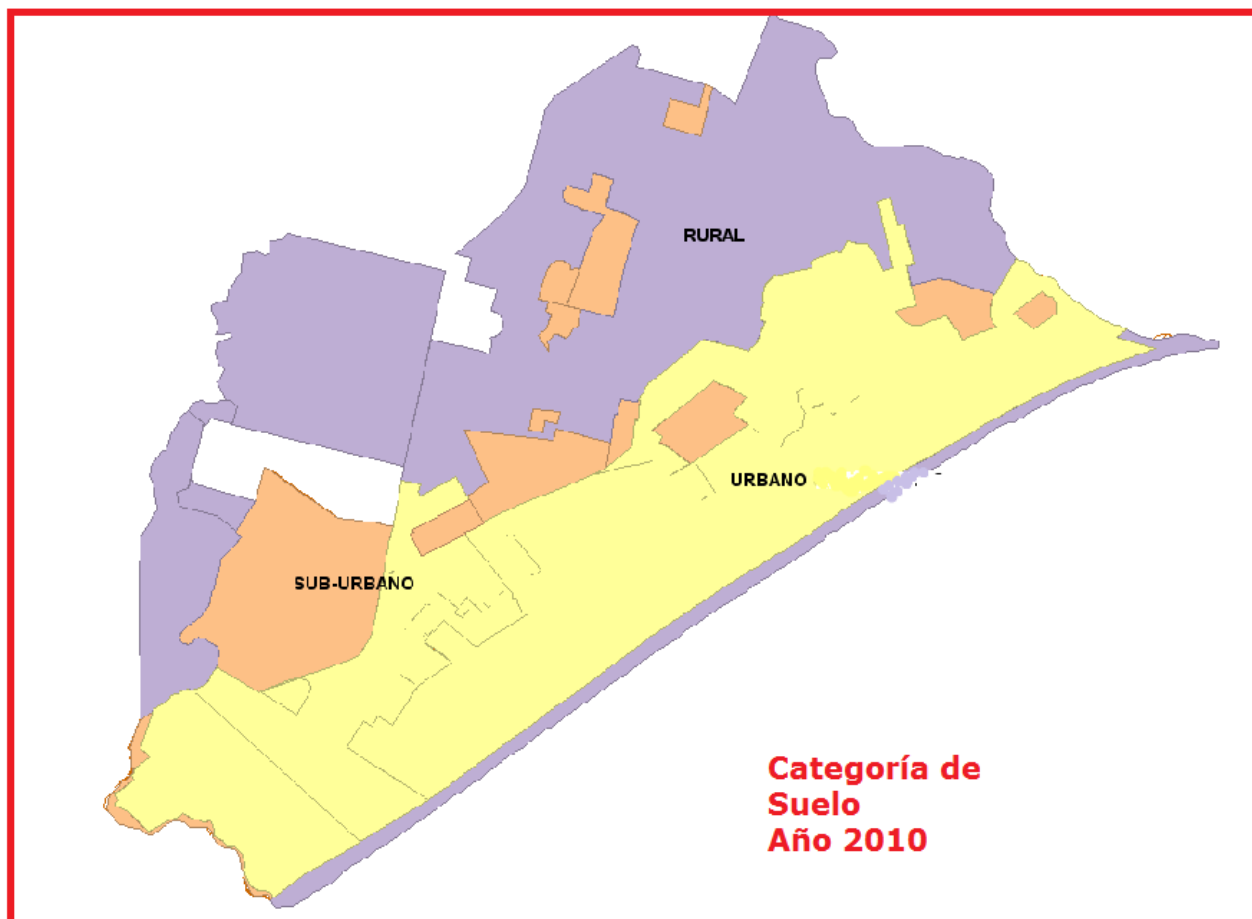


Figura 6: Categorización COSTAPLAN.
Fuente: Elaboración propia.

El análisis comparativo de los cambios de categoría de suelo aplicados en los diferentes períodos se incluye en el capítulo 3 correspondiente a análisis de datos.

2.2 Economía Urbana

La economía urbana según Girardotti (2002) es *“parte de la ciencia económica que explica y predice la asignación de recursos y la distribución de las rentas dentro de las zonas urbanas. También puede definirse como “un campo de estudio en el cual se utilizan las herramientas analíticas de la economía para explicar la organización espacial y económica de las ciudades y áreas metropolitanas y para abordar los problemas económicos que les son inherentes” (James Heilbrun)”*.

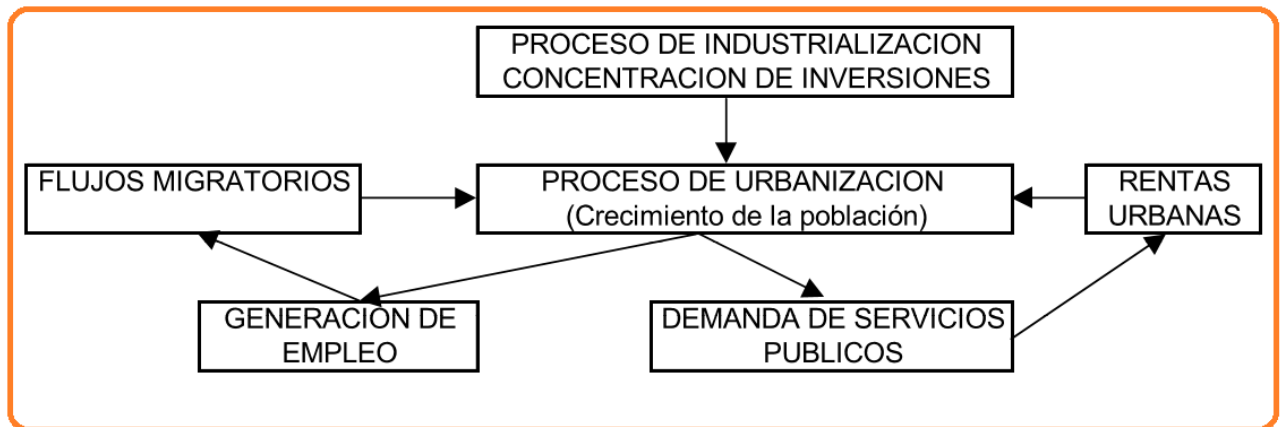


Figura 7: Gráfico del fenómeno urbano.

Fuente: Manual "Elementos de Economía Urbana" Ing. Girardotti (2002).

El gráfico precedente permite visualizar la interrelación entre todos los fenómenos que forman parte de la urbanización. En los siguientes apartados se estudiarán algunos de los componentes de estos fenómenos, su vinculación con el mercado de suelos y la competencia de los gobiernos departamentales. Sobre este tema resulta pertinente citar al Ec. Martín Smolka (2013): *"un mayor conocimiento del vínculo entre la intervención pública y el incremento del valor del suelo lleva a la construcción de procedimientos fiscales y culturas de planificación que refuerzan los impuestos a la propiedad inmobiliaria, los ingresos locales y la administración urbana en general."*

2.2.1 Vínculo con el cambio de categoría de suelo

El crecimiento de la urbanización de América Latina en el siglo XX provocó una suba importante en el valor de los inmuebles, particularmente del suelo, generando ganancias extraordinarias para propietarios y especuladores inmobiliarios. La dotación de infraestructura y servicios por parte de las instituciones públicas, además de la capacidad de edificabilidad y fraccionamiento permitidos, ha generado aumentos en esas ganancias.

La categorización de suelos corresponde a uno de los cambios de normativa urbanística que genera más especulación inmobiliaria; para lo cual

no es necesaria que esté en vigencia ya que genera especulación tan solo con su promoción. Según Smolka (2013) *"el llamado multiplicador urbano – la relación entre el precio por metro cuadrado de la tierra designada para usos urbanos con su valor anterior de uso rural (agrícola) en el borde urbano – está generalmente por encima de 4:1"*. Agrega además que *"El concepto de recuperación de plusvalías implica movilizar, para el beneficio de la comunidad, parte o la totalidad del incremento del valor del suelo (plusvalías o ingresos inmerecidos) que ha sido generado por acciones ajenas al propietario, tales como inversiones públicas en infraestructura o cambios administrativos en las normas y regulaciones sobre el uso del suelo."*

Este concepto de recuperación de plusvalía, plasmado en la LOTDS, en su artículo 46² (Retorno de las valorizaciones), es aplicado en el Uruguay en casos de cambios de categoría de suelo o en solicitudes específicas de mayor aprovechamiento por autorizar edificios de mayor altura.

Particularmente, el Ec. Martim Smolka (2013) destaca que: *"Los impuestos al valor de la tierra, generalmente recaudados únicamente de la propiedad privada, constituyen una forma de recuperación de plusvalías, en la medida que el valor del suelo es consecuencia de la acumulación de acciones e inversiones públicas. En este sentido, el impuesto a la propiedad recupera una parte del valor, ya que la tasa de impuesto se aplica tanto a las edificaciones*

² Artículo 46 de LOTDS: "Una vez que se aprueben los instrumentos de ordenamiento territorial, la Intendencia Municipal tendrá derecho, como Administración territorial competente, a participar en el mayor valor inmobiliario que derive para dichos terrenos de las acciones de ordenamiento territorial, ejecución y actuación, en la proporción mínima que a continuación se establece:

a) En el suelo con el atributo de potencialmente transformable, el 5% (cinco por ciento) de la edificabilidad total atribuida al ámbito.

b) En el suelo urbano, correspondiente a áreas objeto de renovación, consolidación o reordenamiento, el 15% (quince por ciento) de la mayor edificabilidad autorizada por el nuevo ordenamiento en el ámbito.

La participación se materializará mediante la cesión de pleno derecho de inmuebles libres de cargas de cualquier tipo a la Intendencia Municipal para su inclusión en la cartera de tierras. Los promotores de la actuación, que manifiesten su interés y compromiso por edificar los inmuebles que deben ser objeto de cesión de acuerdo con el instrumento, podrán acordar con la Intendencia Municipal la sustitución de dicha cesión por su equivalentes en dinero. Dicho importe será destinado a un fondo de gestión territorial o bien la permuta por otros bienes inmuebles de valor similar.

Si la Intendencia Municipal asume los costos de urbanización le corresponderá además, en compensación, la adjudicación de una edificabilidad equivalente al valor económico de su inversión."

como a la tierra.”

Según el Arq. Carlos Morales (2003), en relación con las plusvalías generadas por asignaciones de uso resultantes de la aplicación de los distintos planes y/o ordenanzas, afirma que se zonifica “*generalmente prohibiendo usos específicos o permitiendo una lista corta de usos a los predios de diversas zonas. Los propietarios suelen considerar que dicha asignación castiga el valor de sus terrenos, pero de lo que poco se percatan es que la asignación de usos crea exclusividades al impedir que la generalidad de los predios pueda dedicarse a los usos por los cuales se beneficiaron. Los predios “perjudicados” sólo son aquellos con una lista de opciones muy corta (o a la inversa, donde las prohibiciones fueron muchas) y que el uso al que se puede dedicar lo que puede hacer el propietario no es muy demandado o corresponde a los actores con menor capacidad de compra de un terreno.*”

A continuación se presentan dos gráficos que muestran las distintas variables que inciden en el funcionamiento del mercado y permiten identificar los actores involucrados.

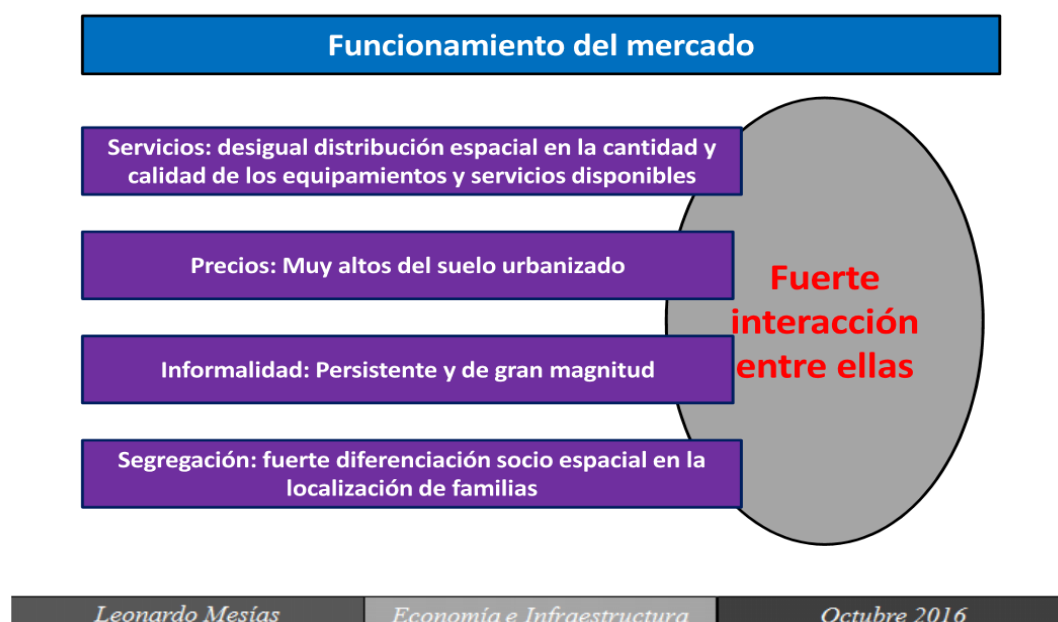


Figura 8: Diapositiva presentada por el Docente Leonardo Mesías.

Fuente: Material de clase curso Economía – MOTDU 2016.

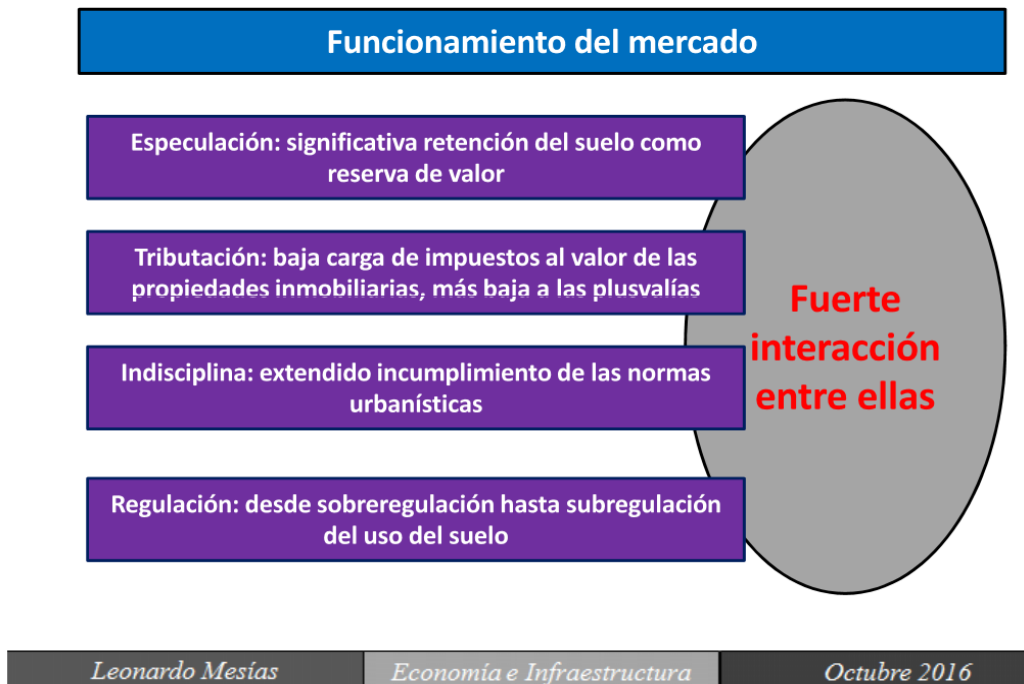


Figura 9: Diapositiva presentada por el Docente Leonardo Mesías.

Fuente: Material de clase curso Economía – MOTDU 2016.

Las variables presentadas no dependen solamente de los gobiernos departamentales, sino de una diversidad de actores, tanto públicos como privados. Ahora bien, la tributación, el contralor del cumplimiento de las normas urbanísticas y la regulación del uso del suelo, sí corresponden a la competencia municipal.

Antes de tratar al caso particular del impuesto en el departamento de Canelones, es importante destacar los beneficios del impuesto predial, detallados por De Cesare (2012):

- Tradición: Impuesto de larga data y aceptación por los contribuyentes.
- Progresividad: A mayor valor mayor carga.
- Impactos sobre la regulación: Mejora la eficiencia en el uso del suelo y puede incluir la regularización de asentamientos

irregulares, los que entrarían al mercado formal.

- Concientización de los contribuyentes: Su responsabilidad en los servicios públicos.
- Transparencia gubernamental: Uso apropiado de los ingresos para mejorar la confianza de los ciudadanos.
- Autonomía local: Ingresos legítimos para infraestructura y servicios urbanos locales.

2.2.2 Impuesto predial en Uruguay: contribución inmobiliaria

El Impuesto de Contribución Inmobiliaria fue creado por Ley de enero de 1912, de carácter anual y aplicable a todos los bienes inmuebles de particulares, a cualquier título que los posean; modificada por Leyes N° 9189 de 04/01/1934 y N° 9328 de 24/3/1934.

Es un Impuesto anual que grava a los bienes inmuebles urbanos, suburbanos y rurales ubicados en todo el territorio nacional (con o sin construcciones) y es recaudado por cada Gobierno Departamental.

Uruguay está dividido en diecinueve departamentos y cada uno de ellos tiene autonomía en éste y otros temas. En particular, la localidad catastral Ciudad de la Costa, es uno de los treinta municipios del departamento de Canelones. El municipio, como figura institucional, fue creada por la Ley 18567 (Descentralización política y participación ciudadana).

El Art. 19 cita textualmente: "*La gestión de los Municipios se financiará:*

1) Con los fondos que les destinen los Gobiernos Departamentales.

2) Con los recursos que les asigne el Presupuesto Nacional en el Fondo de Incentivo para la Gestión de los Municipios, que se creará a dicho efecto a partir de fondos que no afecten los que actualmente se destinan a los Gobiernos Departamentales, se tendrán en cuenta criterios de equidad e

indicadores de gestión, además del mantenimiento de la relación entre número de funcionarios y población, en el período inmediatamente anterior.”

Es decir, parte de lo que recauda la intendencia, ya sea por contribución, patente de rodados, tasas, etc., debe volcarlo a los municipios³. Según De Cesare (2012) debe realizarse un trato diferencial del aporte mencionado para cada municipio, de acuerdo al área que ocupa, porcentaje de zona urbana y rural, recaudación, densidad poblacional, etc. La recaudación del impuesto predial, como se expone en diversas publicaciones del Lincoln Institute of Land Policy, es una temática que ha sido y sigue siendo tema de estudio en varios países de América Latina.

En este sentido parece importante analizar ¿Cómo se calcula el monto de Contribución Inmobiliaria en Canelones?

A la base imponible, en el departamento de Canelones, se le denomina “Valor Imponible Municipal” (VIM) que coincide con el valor real emitido por la Dirección Nacional de Catastro, y al que posteriormente se le aplican las distintas alícuotas, definidas por el gobierno departamental.

Cabe acotar que a los valores emitidos por la Dirección Nacional de Catastro se les aplica un incremento anual que corresponde a un porcentaje ficto, el cual alcanza a todos los inmuebles del territorio nacional.

Por el Art. 279 de la Ley 12804 (se copia en forma parcial): “... *Cada tres años la Dirección General de Catastro y Administración de Inmuebles Nacionales actualizará el valor real de cada bien inmueble.*” Esto implica que por normativa debe actualizarse el valor cada 3 años pero la realidad indica que *en Canelones*, pasaron más de 30 años para que se hiciera un reaforo basado en el estudio de los valores de mercado. Este reaforo realizado, en el año 2006, en el marco de un convenio firmado entre la Intendencia y la Dirección Nacional de Catastro, permitió actualizar los aforos tanto del terreno como de las mejoras; valores que han quedado vigentes hasta la actualidad, dejando un valor de tierra totalmente alejado de los valores de mercado.

En cuanto a las alícuotas, que definen los porcentajes a aplicar al

³ Municipios que también reciben fondos del Gobierno Central.

VIM, son progresivas, ya que varían de acuerdo a rangos de dichos montos. Las planillas de alícuotas que se presentan parcialmente a continuación corresponden a los ejercicios 2017 y 2019 aplicados por la intendencia.

A modo de referencia se aclara que:

CIS – Corresponde a “Contribución Inmobiliaria Suburbana”

CIU – Corresponde a “Contribución Inmobiliaria Urbana”

Las zonas A, B, C y Resto, de acuerdo a información proporcionada por el Área de Rentas de la Dirección General de Recursos Financieros, corresponden las tres primeras a distintos tramos de la costa canaria y “Resto” al interior del departamento.

Valores y Alicuotas 2017 - Contribución Inmobiliaria			
Contribución Inmobiliaria - Tributos 1 o 101			
• Padrones CIU - Zonas "A, B o C"			
VIM Inicial	VIM Final	Alícuota (%)	Mínimo
0,00	324.861,00	1,00	1.596,36
324.861,00	649.720,00	1,20	
649.720,00	1.299.445,00	1,50	
1.299.445,00	2.165.742,00	1,80	
2.165.742,00	999.999.999.999,00	1,90	
• Padrones CIS - Zonas "A, B o C"			
VIM Inicial	VIM Final	Alícuota (%)	Mínimo
0,00	324.861,00	1,00	1.191,30
324.861,00	649.720,00	1,20	
649.720,00	1.299.445,00	1,50	
1.299.445,00	2.165.742,00	1,80	
2.165.742,00	999.999.999.999,00	1,90	
• Padrones CIU y CIS - Zona "Resto"			
VIM Inicial	VIM Final	Alícuota (%)	Mínimo
0,00	216.573,00	0,45	405,06
216.573,00	433.146,00	0,50	
433.146,00	649.720,00	0,55	
649.720,00	758.009,00	0,60	
758.009,00	866.296,00	0,66	
866.296,00	1.082.871,00	0,75	
1.082.871,00	1.516.019,00	0,90	
1.516.019,00	1.732.592,00	1,00	
1.732.592,00	2.165.742,00	1,50	
2.165.742,00	999.999.999.999,00	1,90	

Figura 10: Planilla alícuotas Ejercicio 2017.

Fuente: Gerencia Area Rentas Intendencia de Canelones.

Valores y Alicuotas 2019 - Contribución Inmobiliaria			
Contribución Inmobiliaria - Tributos 1 y 101			
• Padrones CIU Atributo Zona "A, B o C"			
VIM Inicial	VIM Final	Alicuota (%)	Mínimo
0.00	371,917.00	1.00	1,833.36
371,917.00	743,832.00	1.20	
743,832.00	1,487,669.00	1.50	
1,487,669.00	2,479,448.00	1.80	
2,479,448.00	999,999,999,999.00	1.90	
• Padrones CIS Atributo Zona "A, B o C"			
VIM Inicial	VIM Final	Alicuota (%)	Mínimo
0.00	371,917.00	1.00	1,368.18
371,917.00	743,832.00	1.20	
743,832.00	1,487,669.00	1.50	
1,487,669.00	2,479,448.00	1.80	
2,479,448.00	999,999,999,999.00	1.90	
• Padrones CIU y CIS Atributo Zona "Resto"			
VIM Inicial	VIM Final	Alicuota (%)	Mínimo
0.00	247,944.00	0.45	465.18
247,944.00	495,887.00	0.50	
495,887.00	743,832.00	0.55	
743,832.00	867,807.00	0.60	
867,807.00	991,779.00	0.66	
991,779.00	1,239,724.00	0.75	
1,239,724.00	1,735,613.00	0.90	
1,735,613.00	1,983,557.00	1.00	
1,983,557.00	2,479,448.00	1.50	
2,479,448.00	999,999,999,999.00	1.90	

Figura 11: Planilla alícuotas Ejercicio 2019.

Fuente: Gerencia Area Rentas Intendencia de Canelones.

A continuación se presenta un esquema ilustrativo de las zonas definidas para aplicación de las distintas alícuotas en el cobro de la contribución inmobiliaria, para la totalidad del departamento de Canelones.

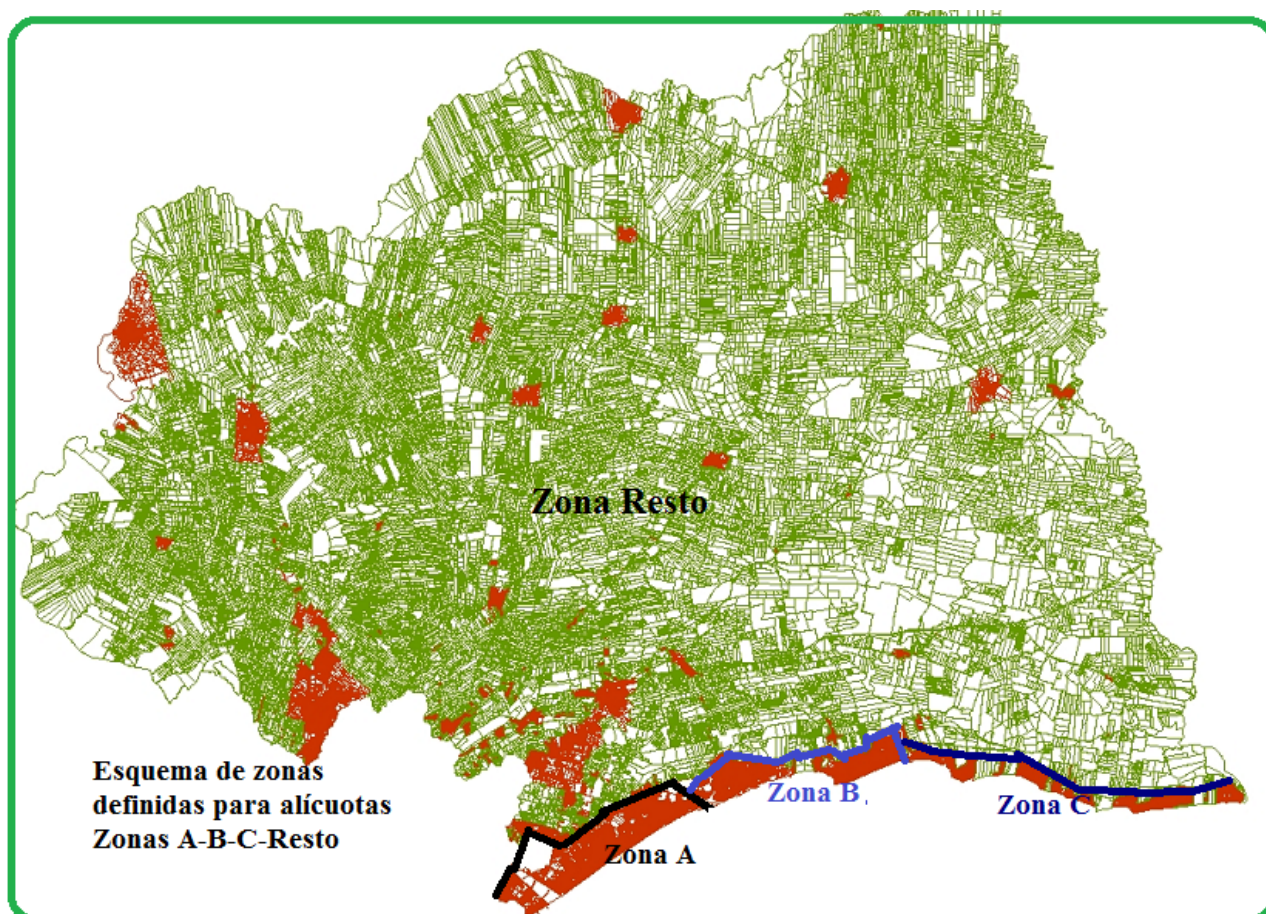


Figura 12: Esquema de zonas definidas para aplicación de alcuotas.
Fuente: Elaboración propia.

Como complemento del esquema precedente se agregan a continuación dos gráficos: uno de la situación tributaria actual del departamento y otro de las nuevas categorizaciones de suelo instauradas por algunos instrumentos de OT vigentes, aprobados por el Gobierno Departamental de Canelones.

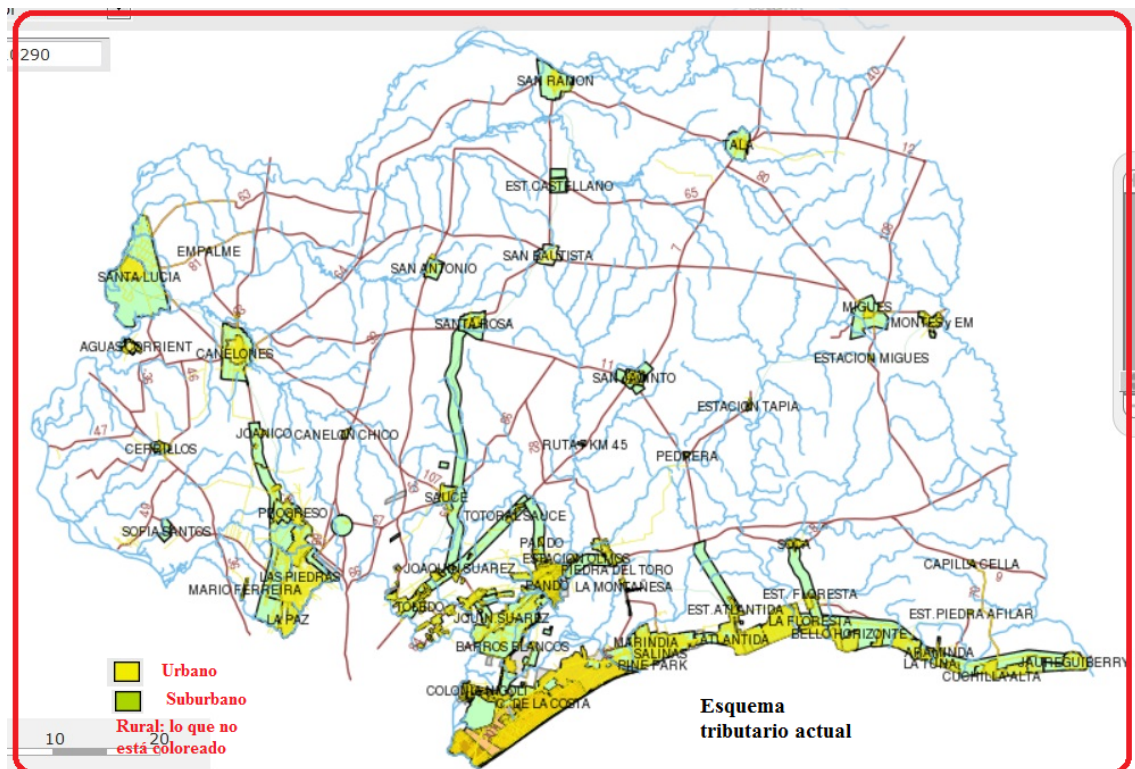


Figura 13: Esquema tributario actual: urbano, suburbano y rural.

Fuente: InfoG – Sistema de información uso interno Intendencia de Canelones.

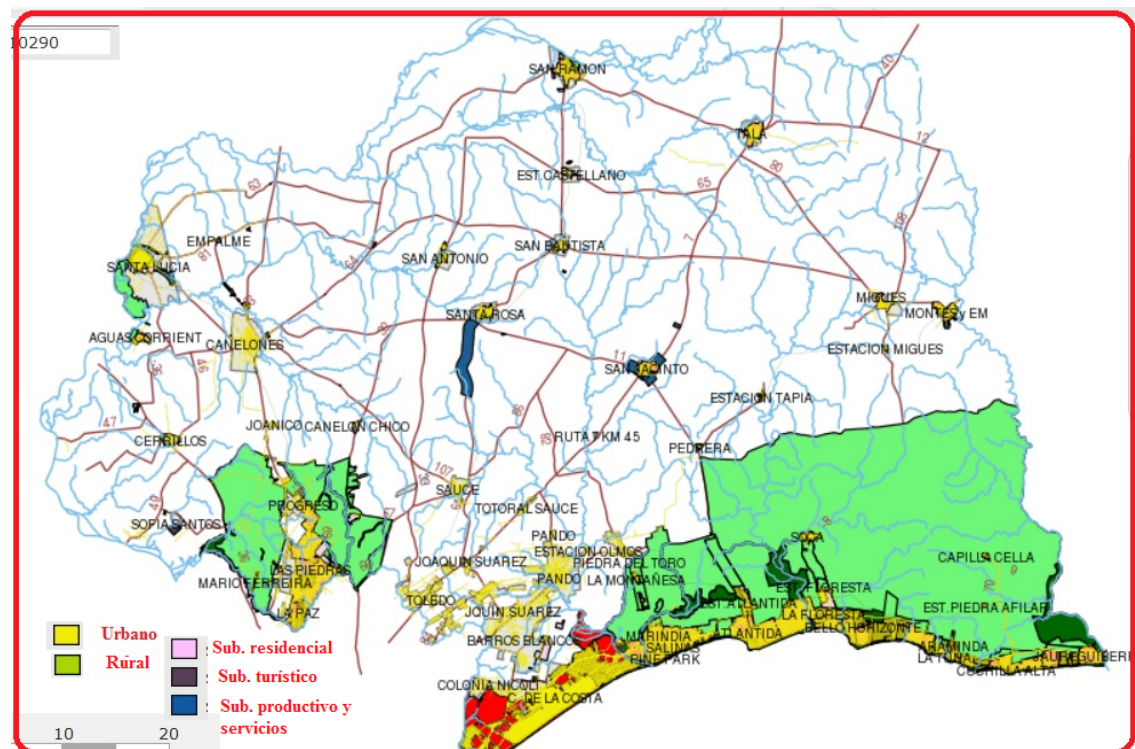


Figura 14: Esquema algunos planes de OT vigentes.

Fuente: InfoG – Sistema de información uso interno Intendencia de Canelones.

En la figura 13 se visualiza la clasificación de suelos, urbano, suburbano y rural, con el que actualmente se aplican las alícuotas presentadas en la figura 11.

En la figura 14 fueron seleccionados sólo cuatro de los instrumentos de OT vigentes en el departamento de Canelones: "Plan Estratégico de Ordenamiento Territorial de la Microrregión de la Costa (COSTAPLAN)", "Plan Local Directrices de Ordenamiento Territorial de la Microrregión de Costa de Oro", "Plan Territorial de la Microrregión 7 (La Paz, Las Piedras, 18 de Mayo y Progreso)" y "Revisión Parcial de las Directrices Departamentales de Ordenamiento Territorial".

La escala utilizada para abarcar todo el departamento no permite apreciar en detalle los cambios en la categorización del suelo, pero a modo de resumen se puede afirmar que:

- Las grandes áreas suburbanas que rodeaban la mayoría de los centros poblados no costeros, fueron retrovertidas al uso rural, convirtiendo las áreas urbanizadas en suelo urbano no consolidado.
- Los balnearios de la costa del Río de la Plata, fuera de la jurisdicción del Costaplan, también se categorizaron como urbano no consolidado (salvo una pequeña parte de Atlántida que tiene saneamiento).
- En todos los instrumentos de OT se aplican las subcategorías instauradas por la LOTDS, como ya se mencionó en el caso de urbano consolidado y no consolidado y el suelo suburbano turístico, residencial y de producción y servicios.

Lo expuesto anteriormente es una primera aproximación de como se aplican las alícuotas en el cobro de la contribución inmobiliaria, considerando solamente la categorización genérica de urbano, suburbano y rural y su diferenciación por los entornos de valores impositivos.

En capítulos posteriores se analizan los valores impositivos vigentes para Ciudad de la Costa, en tres años diferentes, elegidos de manera tal que sean valores asignados a posteriori de las diferentes normativas de

categorización de suelos presentadas en el apartado 2.1.

2.3 Gestión del suelo en el departamento de Canelones

En este apartado se hace referencia a la gestión del suelo en la Intendencia de Canelones, con foco en el uso de valores de mercado y valores emitidos por la Dirección Nacional de Catastro.

2.3.1 Gestión territorial vinculada a la economía urbana

La primer interrogante que se plantea es ¿qué variables se pueden considerar para vincular la gestión del territorio con la economía urbana?

A efectos de tener un primer abordaje a esas variables es importante enumerar algunas competencias municipales, como son la creación, mantenimiento y recuperación de plazas, realojos de habitantes de asentamientos o regularización de estos últimos, donación y/o venta de tierra para viviendas de interés social (en adelante VIS), además de la provisión de servicios de recolección de residuos, alumbrado público, mantenimiento vial, etc. Estos cometidos son realizables gracias a la recaudación que se realiza mediante el cobro de la contribución inmobiliaria y patente de rodados. Estas dos fuentes de recaudación son dos de los grandes ingresos de la Intendencia entre otros.

Para dar cumplimiento a algunas de las competencias enumeradas se requiere de acceso al suelo con infraestructuras básicas. El suelo es un recurso limitado, que no puede reproducirse fácilmente. La escasez de predios municipales por concesiones, donaciones y ventas, a lo largo de las últimas décadas, y con el agravante de las restricciones impuestas para los fraccionamientos, también influye fuertemente.

Una de las políticas públicas en las que se ha hecho más énfasis en la última década, tanto a nivel departamental como nacional, consiste en obtener suelo con servicios e infraestructuras básicas, para la construcción de

VIS y creación de espacios públicos con equipamientos que faciliten la integración socio-cultural.

Por lo expuesto anteriormente deben considerarse las variables que inciden en el funcionamiento del mercado, mencionadas en las figuras 8 y 9, en relación a las políticas públicas de acceso al suelo. Con la implementación de estas políticas se fomenta el cumplimiento de las normas por apropiación del espacio público, se equilibran los valores de mercado con la consiguiente equidad en la distribución de servicios y equipamientos y se impiden las ocupaciones informales que llevan inevitablemente a la segregación socioespacial.

A efectos de investigar como encara este tema la intendencia de Canelones, se contó con la colaboración de la Mag. Arq. Natalia Brener, Directora General de Gestión Territorial y Acondicionamiento Urbano.

Se le planteó la siguiente pregunta: ¿En qué toma de decisiones de políticas de gestión de suelo se utiliza la economía urbana?

Respuesta de la Mag. Arq. Natalia Brener: *"A la hora de planificar el territorio resulta imprescindible incorporar la mirada de la economía urbana.*

Cada toma de decisión en el proceso planificador lleva aparejado modificaciones en los valores del suelo, ya sea en el cambio de categoría, en los usos admisibles para cada zona así como en la variación de los parámetros urbanísticos. De esta forma la consideración del valor del suelo resulta fundamental, en primera instancia partir de una línea de base a los efectos de analizar posteriormente su variación en el tiempo, así como los cambios de valor generados a partir de lo planificado.

Resulta fundamental asimismo la recuperación de los mayores valores generados por el ordenamiento territorial, para luego redistribuir en el territorio. La asignación de mayores aprovechamientos del suelo implicará tomas de decisión clara de forma de evitar sectores del territorio ganadores y perdedores, y a evitar la captación de estos mayores valores por quienes solo especulan con el suelo y sus ganancias

Respecto a la valorización a que hace referencia la ley y el mayor aprovechamiento, también se plantean una serie de dificultades a tener en

cuenta a la hora de gestionar la recuperación de la plusvalía. Un aspecto central consiste en definir el valor venal del suelo, antes y después del hecho generador de la valorización, ya sea cambio de categoría del suelo, cambio de uso, fraccionamiento o mayor edificabilidad. Resulta evidente que este problema se plantea tanto a nivel internacional como nacional y se relaciona con la dificultad para acceder a datos confiables, sistematizados y actualizados respecto al valor del suelo.”

Teniendo en cuenta la respuesta dada, se planteó otra interrogante, a efectos de profundizar en el área de gestión del territorio.

¿La Intendencia de Canelones usa los valores de mercado inmobiliario para tomar las decisiones de su gestión? Si la respuesta es afirmativa, ¿para qué casos lo hace y cómo calcula dichos valores? Su respuesta a la primera pregunta fue afirmativa y respecto a la segunda dijo: *“El uso de valores de mercado inmobiliario resulta fundamental para la toma de decisiones en tanto en la gestión cotidiana como en la planificación territorial.*

La Intendencia de Canelones realiza permanentemente consultas referidas a valor del suelo a los efectos de corroborar la valorización correspondiente al pago de valorización por cambio de categoría del suelo o mayor aprovechamiento por edificabilidad. En ambos casos resulta imprescindible definir el valor venal del suelo a los efectos de corroborar el valor presentado por inversores o propietarios, de acuerdo con la normativa vigente

También se utiliza el valor actualizado de mercado inmobiliario a la hora de realizar por parte de la Intendencia compra, venta o expropiación de inmuebles, de acuerdo con las definiciones planteadas en los instrumentos de ordenamiento territorial o en aplicación de políticas departamentales sectoriales, como por ejemplo la enajenación de predios públicos para cooperativas de vivienda en coordinación con MVOTMA y ANV.

Otro instrumento que se aplica en Canelones, en cumplimiento de artículo 66 de la Ley de Ordenamiento Territorial es el Derecho de Preferencia. Tal como plantea la Ley, el Gobierno Departamental tendrá preferencia para la

adquisición de inmuebles objeto de enajenación onerosa entre particulares en las áreas dispuestas específicamente por los instrumentos de ordenamiento territorial a excepción de lo dispuesto en la Ley N.º 11.029, de 12 de enero de 1948. A medida que se van aprobando los planes de OT, se va implementado la aplicación del derecho de preferencia, para la adquisición de inmuebles que la intendencia entiende de interés. Para ello se ha definido un formulario detallado, que permite a su vez acceder a información de valores del suelo precisa en el territorio, contando con esa información para la toma de decisión posteriores, que complementa el estudio tradicional de tasación correspondiente.

Resulta fundamental a su vez la coordinación con la Dirección Nacional de Catastro, de forma de laudar los valores de mercado inmobiliario. Finalmente, en los procesos de planificación, la importancia de contar con valores actualizado de suelo permite coordinar acciones concertadas en proyectos de detalle o programas de actuación integrada de forma de calcular no solo la valorización generada o el mayor aprovechamiento, sino también la equidistribución de cargas y beneficios. En operaciones urbanas de reparcelamiento y proyectos urbanos de detalle, el valor venal actualizado es imprescindible a la hora de asignar cargas y beneficios de las partes involucradas ya sean públicas o privadas.

Queda en evidencia tal como se plantea en estudios anteriores la necesidad de conformar un observatorio de valores suelo a nivel nacional, que permita acceder a datos actualizados, confiables y transparentes a la hora de la toma de decisiones en la planificación y gestión del territorio”⁴

En el siguiente apartado se detallan algunos usos de los valores de mercado en la gestión territorial de la intendencia.

⁴ BRENER, Natalia (2015) Lecciones aprendidas sobre recuperación de plusvalías en Uruguay en el marco de la ley 18308 de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible.

2.3.2 Uso de valores de mercado para aplicaciones específicas

En el capítulo dos, correspondiente a contribución inmobiliaria se presentó en detalle que su base de cálculo es el Valor Imponible Municipal, pero no es el único valor que se usa en la gestión territorial.

El valor venal o de mercado es utilizado por la Intendencia en los siguientes casos: solicitudes de venta de terrenos municipales, permutas por deudas de contribución inmobiliaria, expropiaciones y recuperación de plusvalías.

En los casos de compra, ventas, expropiaciones o permutas en los que la Intendencia es una de las partes involucradas, debe solicitarse la tasación a la Dirección Nacional de Catastro. La citada Dirección realiza el estudio de los valores de mercado y calcula el que corresponda al predio, de acuerdo a su ubicación, a sus características y a las normativas urbanísticas que lo regulan, como son la edificabilidad y potencialidad para fraccionar.

Ahora bien, cuando se habla de recuperación de plusvalías, como bien lo indica la Directora de Gestión Territorial Natalia Brener *"...Un aspecto central consiste en definir el valor venal del suelo, antes y después del hecho generador de la valorización, ya sea cambio de categoría del suelo, cambio de uso, fraccionamiento o mayor edificabilidad."*

Cuando ingresaron a la intendencia los primeros trámites de inmuebles, que requerían de la aplicación del Art. 46 de la LOTDS para su cambio de categoría, no había base de datos con valores de mercado previos a la vigencia de las Directrices Departamentales en el año 2011 e instrumentos de OT posteriores a las mismas.

Se realizó un relevamiento de valores de mercado, utilizando datos de otras divisiones de la intendencia, consultas con inmobiliarias y publicaciones en internet. Los citados valores correspondieron a las zonas denominadas "corredores", porque estaban conformadas por fajas definidas a ambos márgenes de las rutas principales del departamento. La información disponible no llegó a transformarse en una base de datos consistente por

varias razones: no se realizó relevamiento de campo ni se consiguieron datos suficientes para establecer valores previos a la publicación de los instrumentos de OT. Con el transcurso del tiempo se han ido resolviendo los casos puntuales de aplicación del Art. 46 de la LOTDS, con la presentación de tasaciones por parte del interesado, la cual es evaluada por la Secretaría de Planificación de la Intendencia.

También se utilizan, en la Gerencia de Sector Catastro y Avalúos, además de las tasaciones solicitadas a la Dirección Nacional de Catastro, los valores de venta extraídos de publicaciones en internet para obtener una primera aproximación de costo de inmuebles y luego evaluar si se inician gestiones de compraventa. A partir de estos valores, se obtienen los unitarios⁵ y se ubican geográficamente mediante el uso de Google Earth.

En el siguiente capítulo se retoma este tema en el apartado correspondiente a comparativos de valores, utilizando datos existentes en la intendencia y publicaciones relacionadas a compraventa de inmuebles.

⁵ Se entiende por valor unitario al resultante de dividir el valor de suelo del inmueble por su área.

CAPITULO 3 ANALISIS del USO DE VALORES INMOBILIARIOS EN INTENDENCIA DE CANELONES

En el presente capítulo se presenta la metodología empleada para la obtención de los valores imponibles usados en diferentes períodos por la Intendencia de Canelones y los criterios utilizados para su posterior análisis. Asimismo se realizará el análisis comparativo entre dichos valores y los cambios de categoría de suelo establecidos por la legislación vigente en cada período.

3.1 Recolección de datos: Metodología

Por tratarse de un primer abordaje en la recopilación de normativas previas y posteriores a la LOTDS, y de recolección de valores imponibles relacionados con dichas normativas, se entiende que el método utilizado en esta tesis es descriptivo y comparativo.

En el apartado 2.1 fue detallada la normativa referida a la categorización de suelos, aplicada en el departamento de Canelones desde 1967 a 2010 y se incluyeron los gráficos correspondientes en las figuras 4, 5 y 6. Luego en el apartado 2.2.1 se comentó que el valor del suelo se incrementa debido a distintas acciones llevadas adelante por el gobierno nacional y el departamental, tales como inversiones en infraestructura y servicios y, en particular, los cambios normativos que regulan las categorías de suelo.

A efectos de iniciar el estudio planteado como objetivo general, era necesario contar con datos de valores imponibles utilizados por la intendencia, que reflejaran las distintas situaciones posteriores a los cambios de categoría establecidos por cada normativa. En este sentido, en concordancia con los cambios normativos emergentes de leyes, ordenanzas e instrumentos de ordenamiento territorial, se utilizaron los valores imponibles de tres años distintos: 2001, 2006 y 2019.

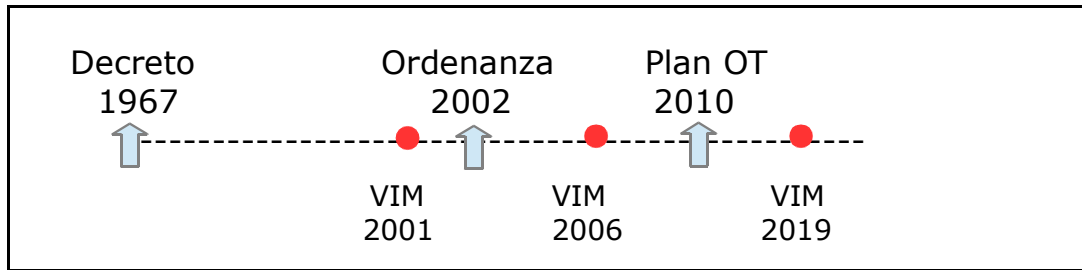


Figura 15: Línea de tiempo normativas de categorización y valores imponibles.
Fuente: Elaboración propia.

Esta selección también responde a que en el año 2001 hubo un reaforo parcial, solicitado por la intendencia de Canelones a la Dirección Nacional de Catastro, para la localidad catastral Ciudad de la Costa. Mientras que en el año 2006 hubo un reaforo de todo el departamento, que abarcó todas las zonas urbanas y suburbanas del departamento. Desde ese año en adelante, se utilizaron como valores imponibles los valores del año 2006 actualizados para cada año aplicando los coeficientes correspondientes al IPC anual. Los datos de los valores imponibles fueron extraídos de bases catastrales y archivos existentes en la Intendencia, producto de un convenio con la Dirección Nacional de Catastro.

La planilla de valores obtenida fue depurada dejando solamente los valores de suelo que corresponden a inmuebles en régimen común. De la citada planilla, que contenía número de padrón, área del predio y aforo, se obtuvieron valores unitarios de metro cuadrado para posteriores análisis. Cabe acotar que esta planilla no se anexa por contar con más de 38000 registros. (ver planillas parciales en anexos A, B, C)

En los siguientes apartados se presentan los distintos gráficos emergentes de la transformación de las planillas formato excel a mapas de valores, archivos vectoriales en formato shape, mediante la utilización de herramientas geoinformáticas (SIG: Sistema de Información Geográfico).

Nota: Se deja constancia que para el presente trabajo fueron utilizados datos y materiales de distintas divisiones de la Intendencia de Canelones (parcelarios, Sistema de Información Territorial interno y Geomunicipal, sistema de tributos), autorizado por Resolución de la Intendencia de Canelones No. 17/01551 de fecha 24/02/2017 (Ver en anexo E)

3.2 Mapeo de valores imponibles de distintos períodos

En este apartado se expone el mapeo de los valores imponibles de los años 2001, 2006 y 2019, mediante el uso de herramientas SIG tomando como base los parcelarios confeccionados en la intendencia.

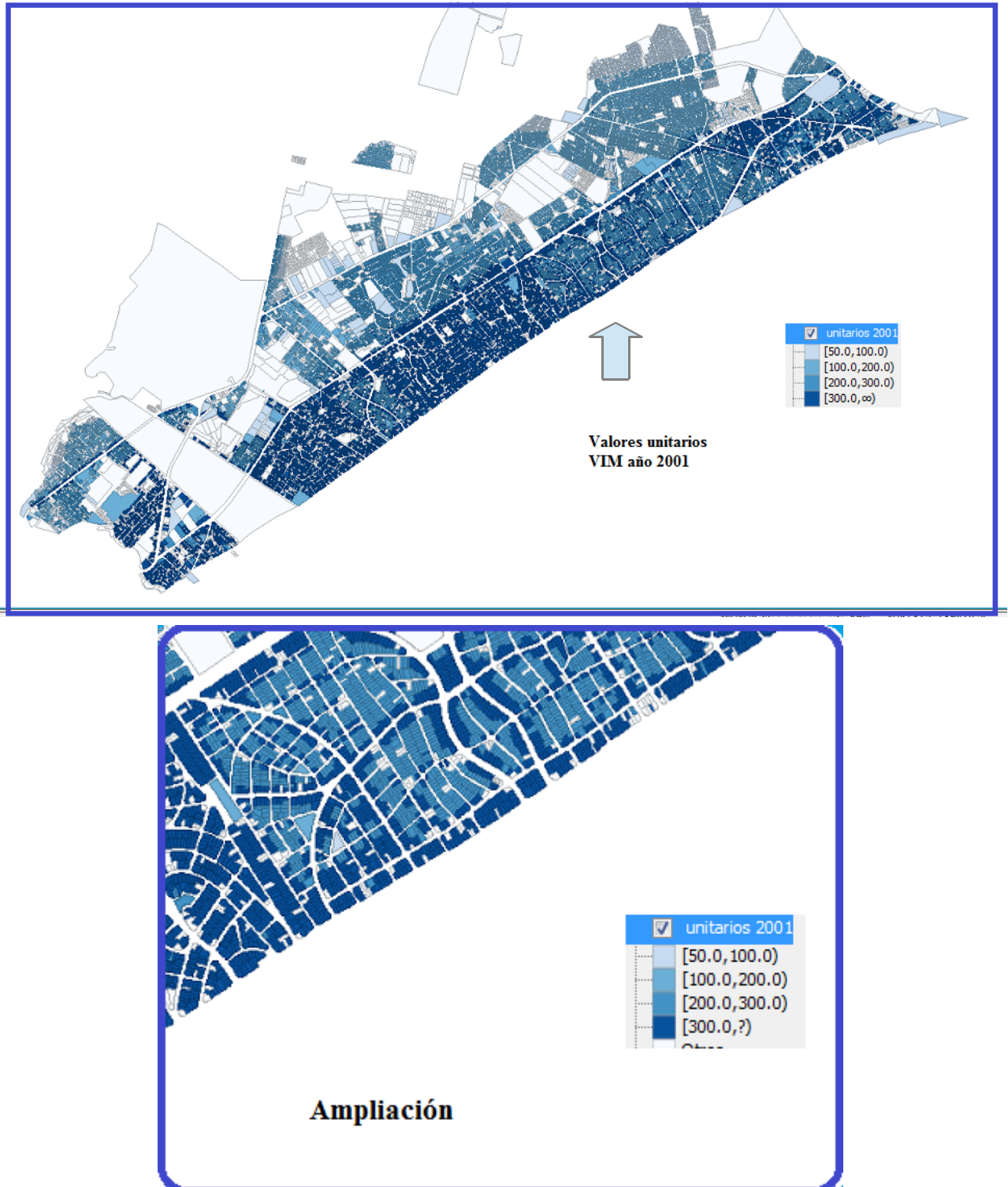


Figura 16: Valores unitarios 2001 (pesos uruguayos).

Fuente: Elaboración propia.

La escala de colores responde a los valores por padrón por metro cuadrado en pesos uruguayos, categorizado según las clases que se presenta en la leyenda.

Como es de esperar y siguiendo la lógica económica, los valores unitarios más altos se ubican en Parque Miramar y en los predios frentistas sobre Rambla, Avenida de las Américas, Avenida Giannatassio y otras avenidas de relevancia.

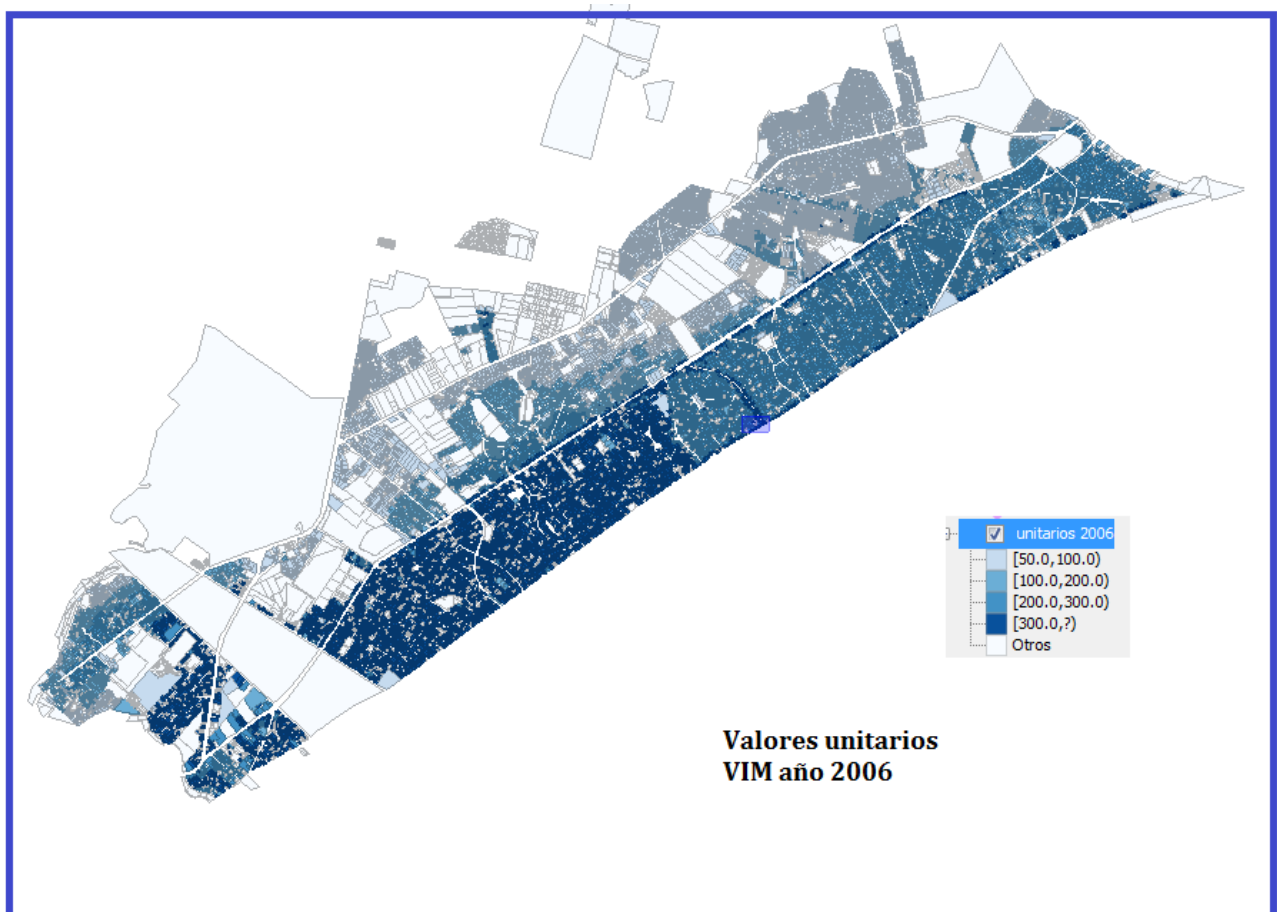


Figura 17: Valores unitarios 2006 (pesos uruguayos).

Fuente: Elaboración propia.

Los valores unitarios, correspondientes al año 2006, más altos se ubican en Parque Miramar en los predios frentistas sobre Rambla, Avenida de las Américas, Avenida Giannatassio, otras avenidas de relevancia. A diferencia del año 2001 también aumentaron los valores en las localidades anteriores Shangrilá, Barrio Jardín Parque, San José de Carrasco y parte de Solymar. Esta zona, en la que hubo variaciones en el valor, coincide, aproximadamente,

con la región en donde se realizó un cambio⁶ de categoría de suelo, pasando de suburbano a urbano.

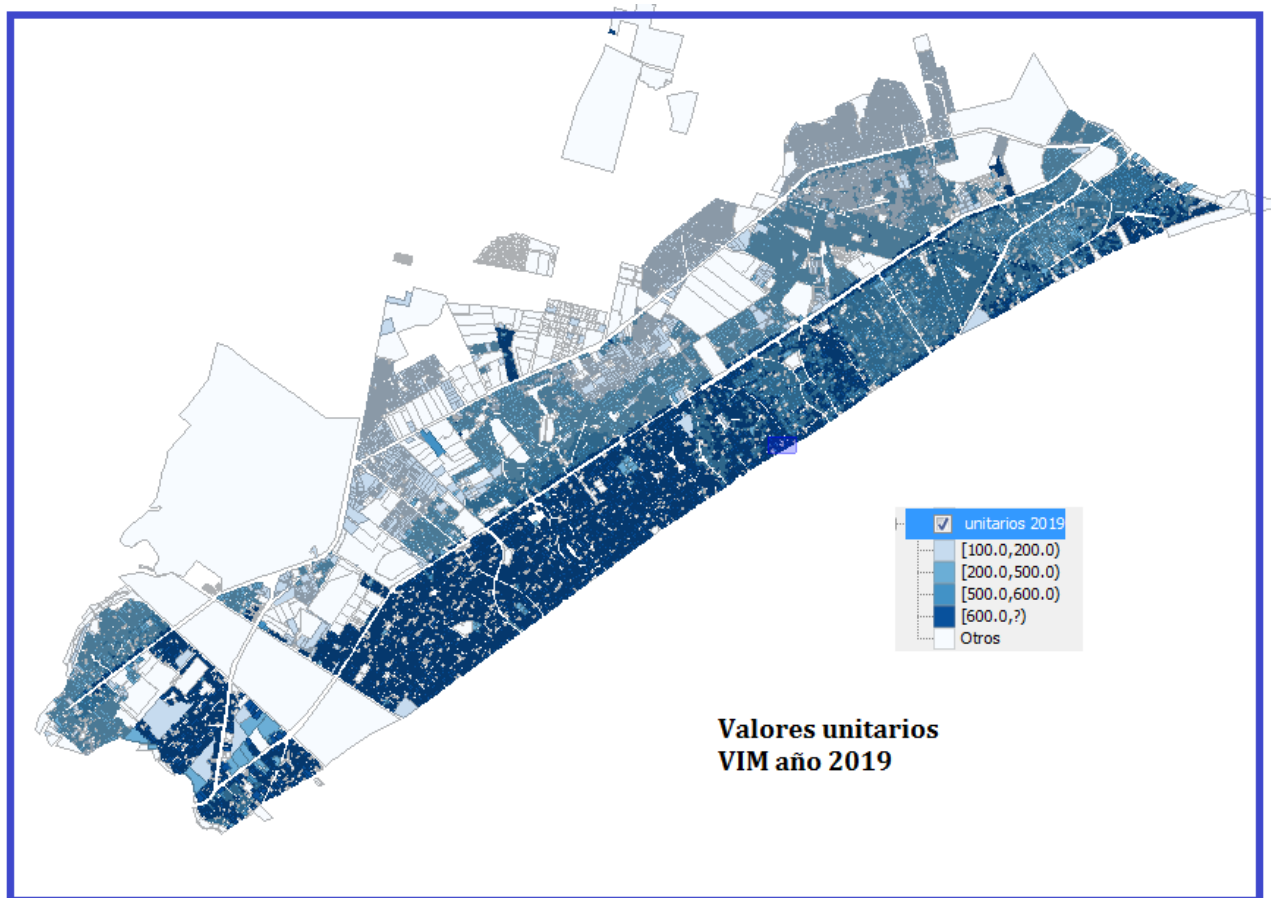


Figura 18: Valores unitarios 2019 (pesos uruguayos).

Fuente: Elaboración propia.

En el período entre los años 2006 y 2019 los valores emitidos por la Dirección Nacional de Catastro fueron actualizados de acuerdo a los Decretos del Poder Ejecutivo. Éstos establecen la fijación del valor real de inmuebles urbanos, suburbanos y rurales cada año. Los valores emitidos por la Dirección Nacional del Catastro son los que toma la intendencia como valor imponible, como se vio en capítulos anteriores, si bien el gobierno departamental, con la anuencia de la Junta Departamental, tiene la potestad de utilizar el valor que estime pertinente.

En un alto porcentaje se repite la situación planteada para valores del año 2006. Las modificaciones visibles en las zonas de valor unitario más alto responden a los nuevos padrones que surgieron por algunos

⁶ Según lo establecido por la Ordenanza del año 2002.

emprendimientos inmobiliarios en los alrededores de los lagos de Parque Miramar, fraccionamientos que han hecho expandir el área urbana existente.

Los gráficos presentados en este apartado son utilizados posteriormente para realizar análisis comparativos.

A continuación se retomarán los gráficos correspondientes a la categorización de suelos de correspondientes a las normativas de los años 1967, 2002 y 2010.

3.3 Mapeo de cambios de categoría de suelo: Diferencias entre períodos de vigencia de normativas

En el capítulo 2 se incluyeron gráficos de las distintas normativas de categorización de suelos. En este apartado, dicha espacialización será utilizada para distinguir las zonas que fueron modificadas por cambio de categoría de suelo, entre una normativa y la anterior.

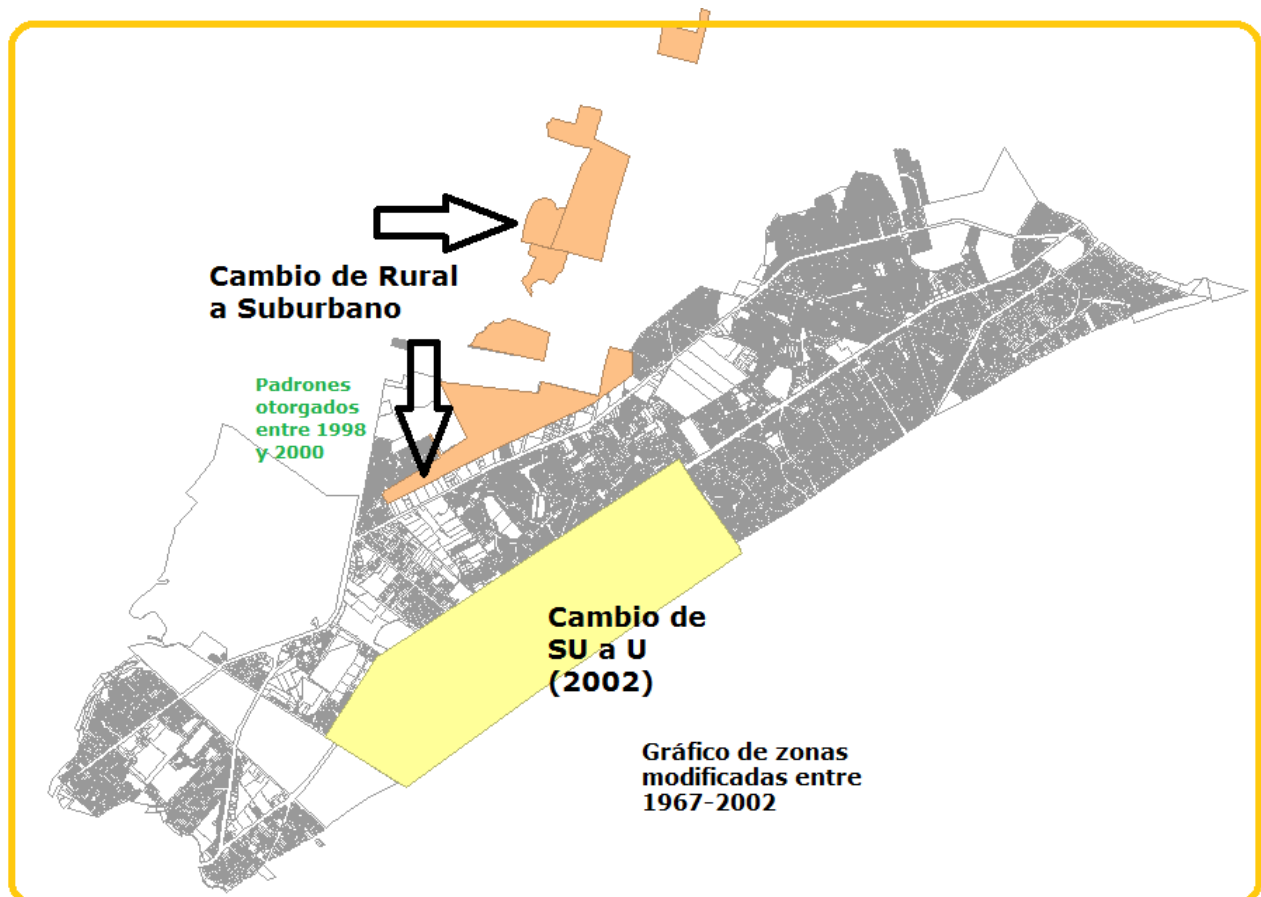


Figura 19: Zona resultante por comparación de normativas 1967-2002.

Fuente: Elaboración propia.

El cambio de zona suburbana a urbana, o el de rural a suburbana, impacta en las condiciones de fraccionabilidad de los predios. Los mínimos exigidos por la Ordenanza sobre Subdivisión de Tierras de 1984, vigente en ese momento, dependían de la categoría de suelo y los servicios públicos básicos.

Zona SU - 15m de frente - 400m² de área

Zona U - 12m de frente - 300m² de área

El fraccionamiento potencial de un inmueble es un factor muy importante que incide directamente sobre el valor del predio.

En la "Ordenanza Marco de Ordenamiento Territorial de la Ciudad de la Costa y Área de Influencia", aprobada en 2002, se declaró zona protegida el entorno de los lagos arenos, por lo que permitían realizar sólo una vivienda cada 500m², acompañado de un factor de ocupación del suelo (FOS) del 30%, un 10% menor al resto de la localidad. También se implementó por primera vez un tope a las unidades de propiedad horizontal que podían realizarse por predio, estableciendo distintas zonas que variaban en el entorno de 200m² a 500m².

El próximo gráfico muestra la comparación entre la categorización instaurada por la Ordenanza de 2002 y el COSTAPLAN de 2010.

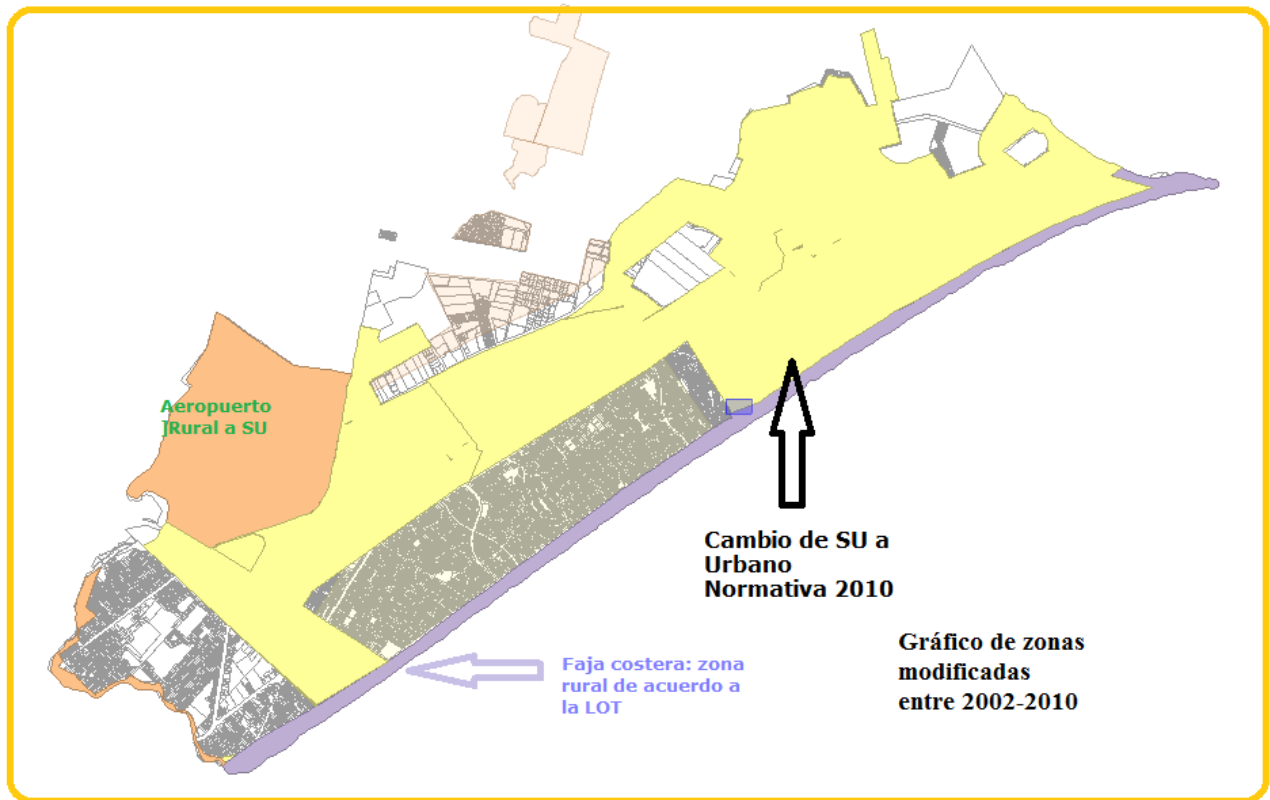


Figura 20: Zona resultante por comparación de normativas 2002-2010.

Fuente: Elaboración propia.

Los gráficos precedentes muestran claramente el gran aumento de la zona urbana (resaltada en amarillo) entre las normativas de los años 2002 y 2010.

En cuanto a la regulación de los fraccionamientos, la Ordenanza sobre Subdivisión de Tierras del año 1984, fue sustituida casi en su totalidad por el COSTAPLAN, aunque los mínimos exigidos para fraccionar siguen dependiendo de la categoría de suelo y los servicios públicos básicos. La particularidad de este instrumento de Ordenamiento Territorial radica en la creación de subcategorías de suelo, emergentes de las tres tradicionales.

El cuadro que se copia a continuación detalla los mínimos para fraccionamiento y para propiedad horizontal para subcategorías de suelo urbano.

ZONA		FRENTE	ÁREA	m ² /U en PH PB o dúplex
CONSOLIDADO	PASO CARRASCO	10	300	120
	RESTO	12	400	200
	LAGOS			500
NO CONSOLIDADO	GENERAL	15	800	400
	PINAR SUR	24	1000	500

Figura 21: Tabla de valores de subdivisión de predios Art. 42.3.

Fuente: COSTAPLAN.

Aunque no se estudian en detalle las subcategorías creadas, se considera pertinente mostrar las condiciones de subdivisión exigidas. Cabe destacar que las zonas urbanas declaradas tanto en el año 1967 como en el año 2002 permiten mayor fraccionabilidad, entre un 15% y 30% más, fundamentalmente por la llegada del servicio de saneamiento hasta el Balneario Solymar.

La zona protegida en el entorno de los lagos areneros, mantuvo la condicionante de permitir una vivienda cada 500m², pero se crearon subzonas en algunos lagos, en los que se permitió mayor densidad de edificación, sobre todo en altura.

Tal como se expuso en el apartado 2.2 del Marco Teórico, estos cambios de regulación sobre el uso del suelo y las inversiones en servicios públicos incrementan el valor del suelo incorporando el concepto de recuperación de plusvalía.

El impuesto predial o contribución inmobiliaria constituye una forma de recuperar este incremento.

3.4 Comparación de valores imponibles y cambios de categoría de suelos

Para poder realizar estudios comparativos entre valores imponibles y cambios de categoría de suelos, se realizaron distintos análisis espaciales construyendo los siguientes gráficos. Se realizó una homogeneización en el tiempo de los valores unitarios por los coeficientes fijados para cada año por el Poder Ejecutivo. Estos coeficientes son los que utiliza la Dirección Nacional de Catastro para actualizar anualmente los valores reales. El factor utilizado para llevar los valores del año 2001 al 2006 es el resultante de multiplicar los coeficientes citados en el párrafo anterior.

Para poder representar visualmente más claramente los cambios de valor entre un período y otro se confeccionaron dichos gráficos. A efectos de obtener una mejor visualización del cambio de zona Rural a Suburbana y de Suburbana a Urbana, respecto a las diferencias de valores imponibles, se muestran ambos gráficos juntos.

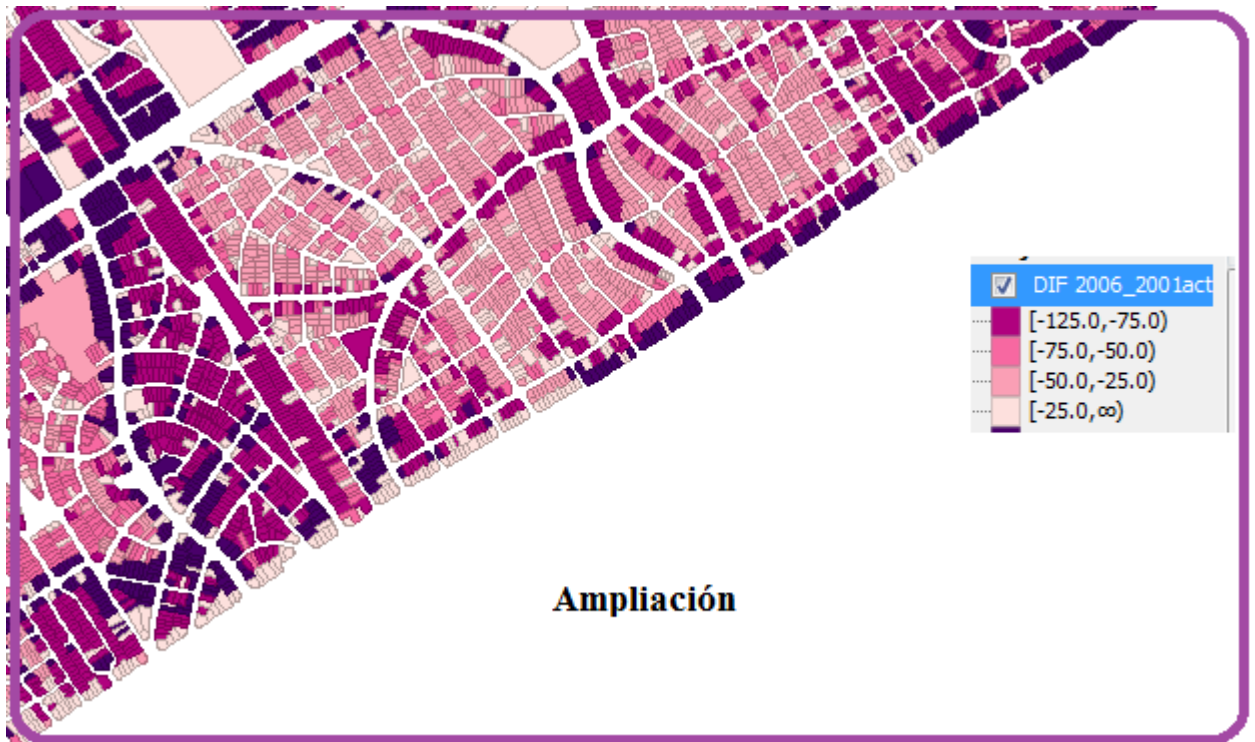
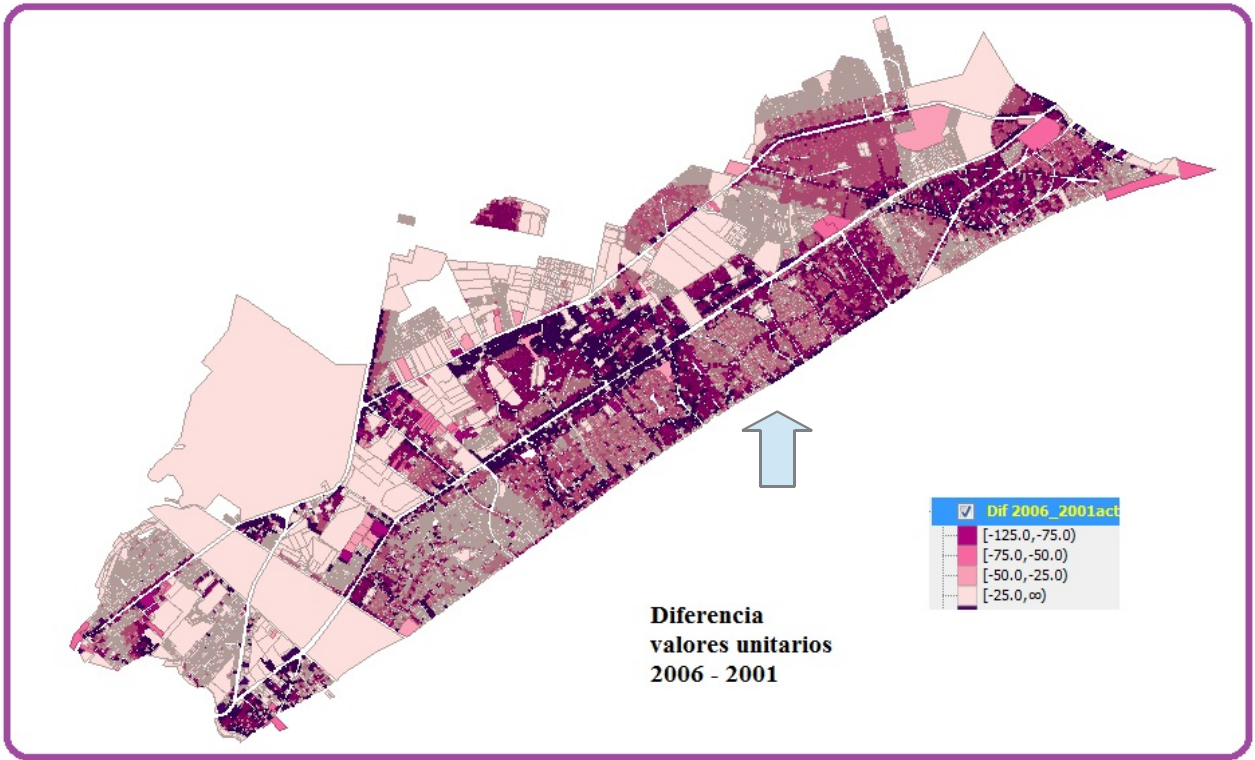


Figura 22: Mapeo de diferencia valores unitarios 2006-2001 (pesos uruguayos).

Fuente: Elaboración propia.

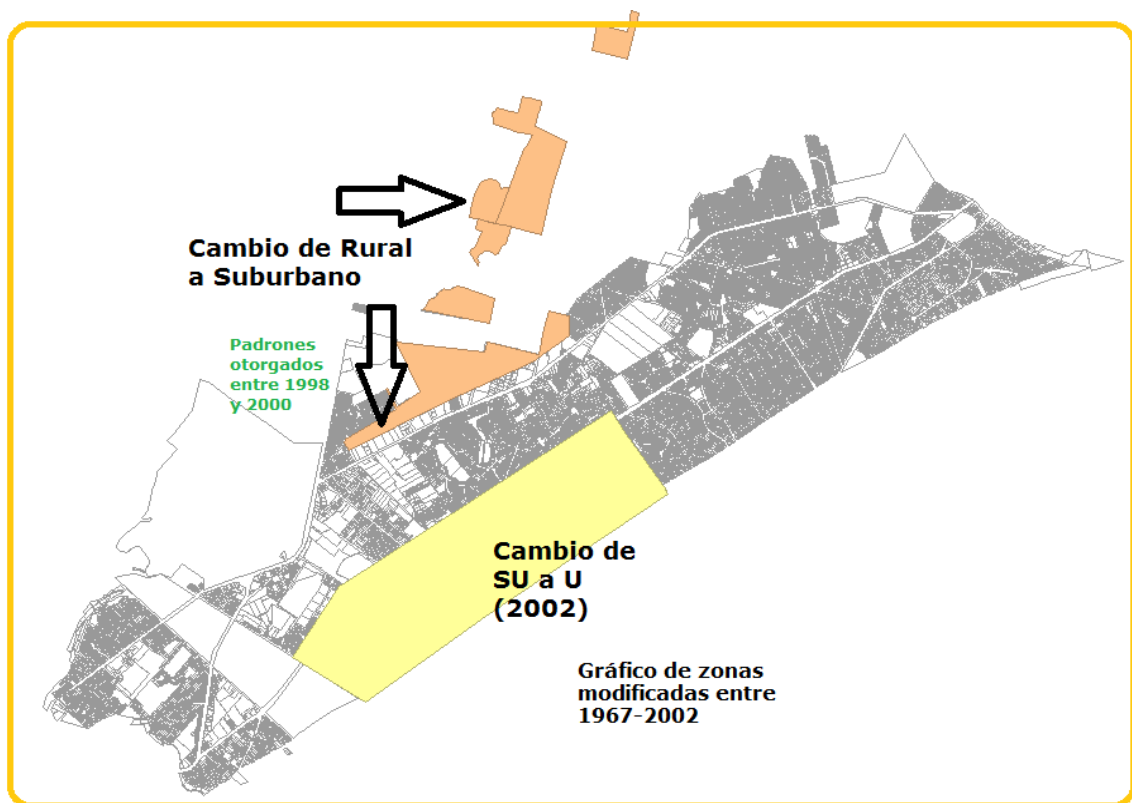


Figura 23: Zona resultante por comparación de normativas.

Fuente: Elaboración propia.

De acuerdo al mapeo de entorno de valores, todos negativos, se ve claramente que los inmuebles pertenecientes a zonas urbanas no aumentaron de valor sino que disminuyeron.

En el año 2006 hubo un reaforo realizado por la Dirección Nacional de Catastro en el que no se tuvo en cuenta la nueva categorización de suelo.

Realizando el mismo procedimiento anterior, se realizó una homogeneización de los valores unitarios entre los años 2006-2019 usando los coeficientes fijados para cada año por el Poder Ejecutivo. El factor utilizado para llevar los valores del año 2006 al 2019 es el resultante de multiplicar los coeficientes citados en el párrafo anterior.

Se confeccionaron gráficos correspondientes a las diferencias de valores unitarios entre los distintos períodos analizados. A efectos de obtener una mejor visualización del cambio de zona rural a suburbana y de suburbana a urbana, respecto a las diferencias de valores imponibles, se muestran ambos

gráficos juntos.

Del análisis del mapeo de valores, a pesar de que presentaron incrementos en el período entre los años 2006 y 2019, no corresponden a los inmuebles ubicados en zonas que cambiaron de categoría.

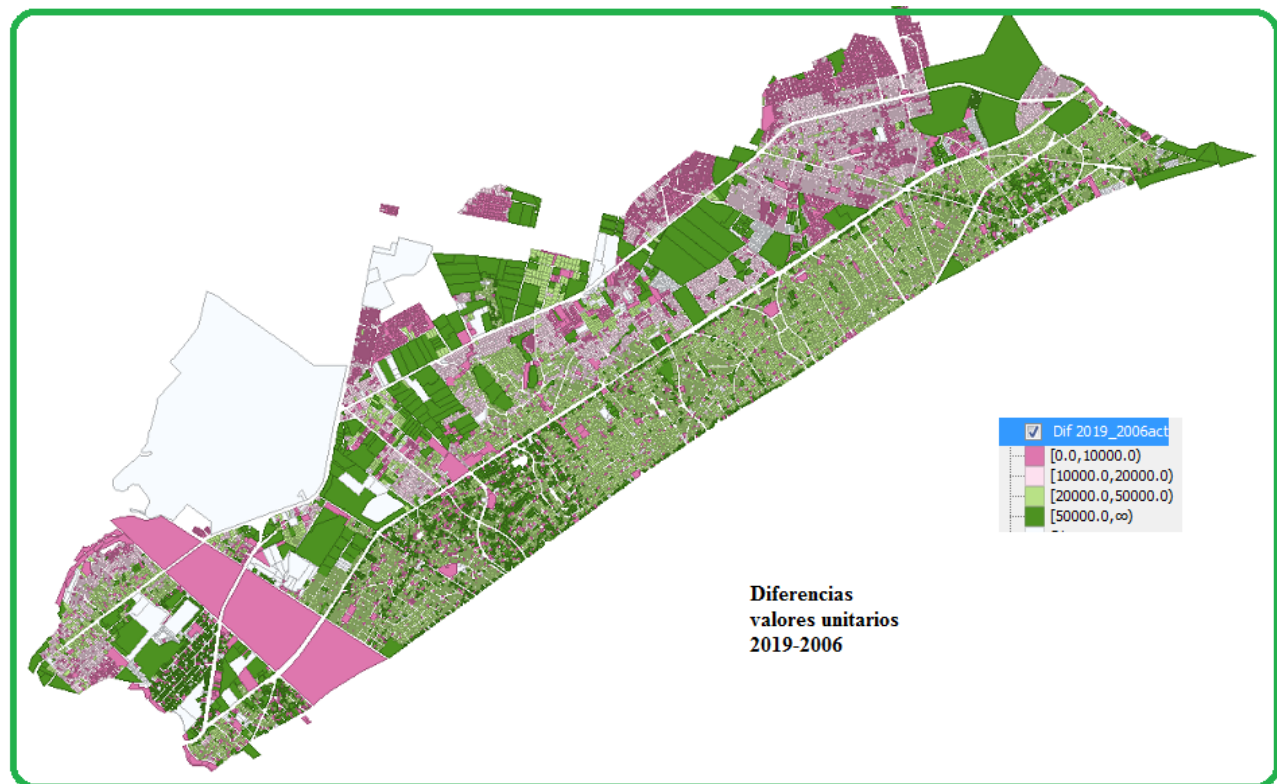


Figura 24: Mapeo de diferencia valores unitarios 2019-2006 (pesos uruguayos).

Fuente: Elaboración propia.

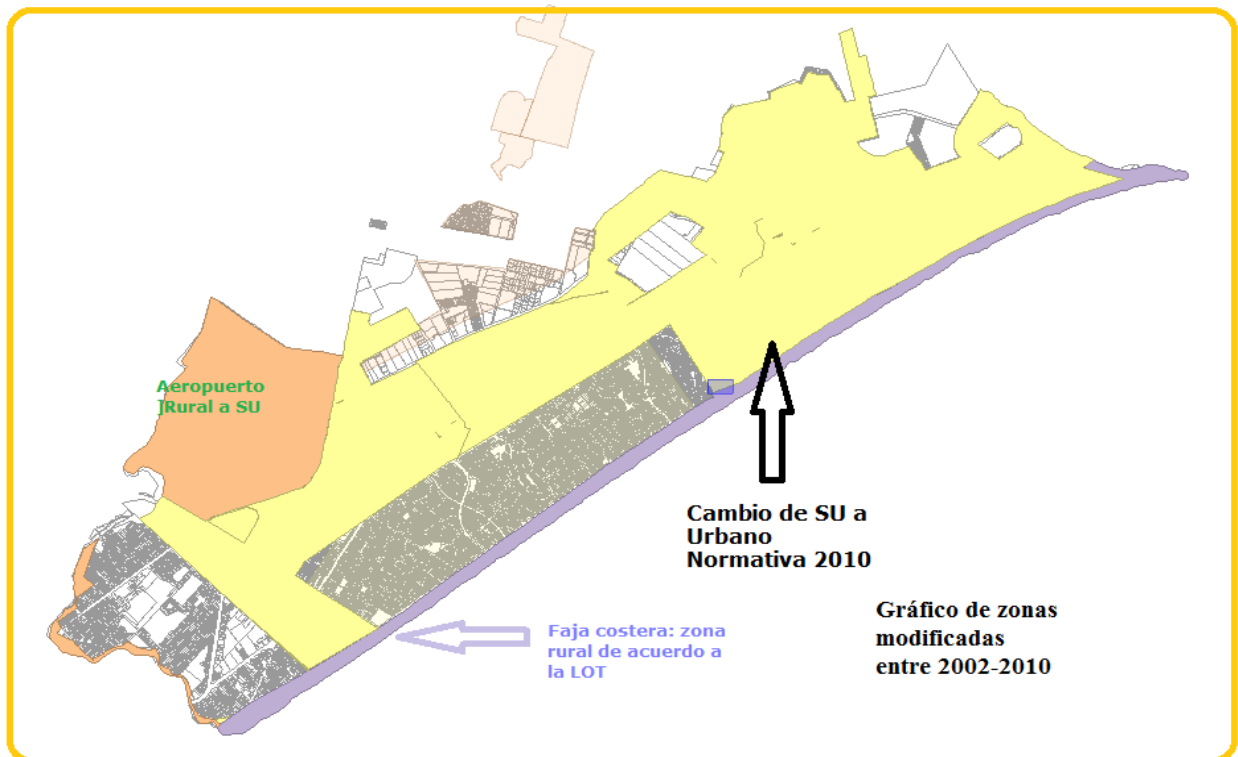


Figura 25: Zona resultante por comparación de normativas.

Fuente: Elaboración propia.

A continuación se presenta gráfico con acercamiento a zona de cambio de categoría, a modo de ampliación, que presenta claramente como los valores imponibles no reflejan la nueva categorización. Si se hace énfasis por ejemplo en el entorno de valores \$ 20000 - \$ 50000, en color verde claro, no presenta indicio alguno del cambio de categoría dispuesto en 2010.

Entorno valores



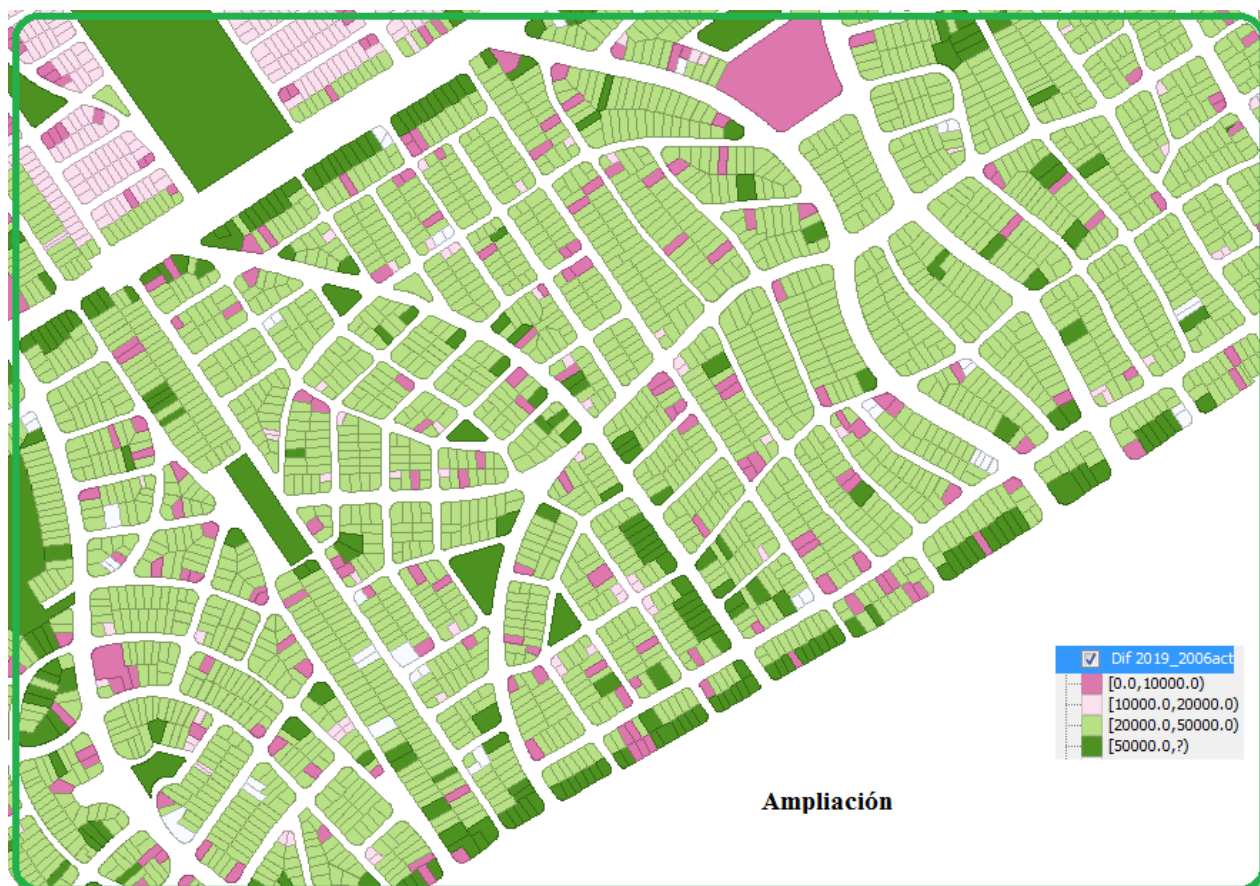
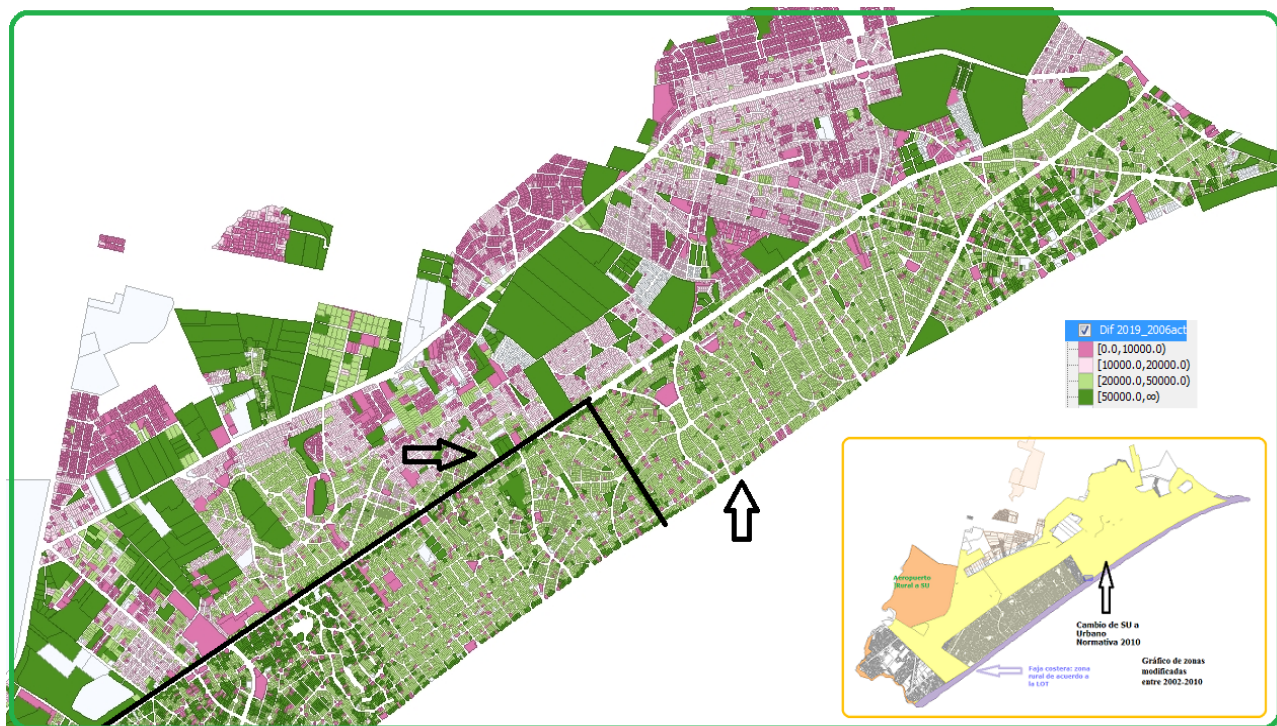


Figura 26: Ampliación en zona cambio de categoría con unitarios en pesos uruguayos.

Fuente: Elaboración propia.

3.5 Valores de mercado: datos de archivos y relevamientos empíricos

Se entiende pertinente mostrar algunos valores de mercado, a efectos de poder compararlos con los valores impositivos utilizados en el capítulo anterior.

Los valores que se utilizan en este apartado provienen de fuentes y relevamientos distintos. Se presenta primero el reaforo realizado por la Dirección Nacional de Catastro.

Por convenio suscrito entre la Intendencia de Canelones y la Dirección Nacional de Catastro en el año 2006, se realizó el reaforo de todas las localidades urbanas y suburbanas del departamento. El reaforo mencionado se confeccionó en base a un relevamiento masivo de valores de inmuebles, realizado por equipos técnicos de las dos instituciones involucradas. Del material de archivo del citado convenio se extrajo el mapeo de polígonos de valores homogéneos de la localidad catastral Ciudad de la Costa. A efectos de obtener valores unitarios comparables con los VIM utilizados en el capítulo anterior, se tomaron los montos en dólares de archivo y se transformaron a pesos uruguayos (valor de dólar del año 2006 a \$ 23,50). Esos datos extraídos de una planilla se georreferenciaron para generar el gráfico señalado en la figura 27.

Se entendió pertinente colocar inmediatamente a este último gráfico, el mismo que se ubica en la figura 17, ya que permite visualizar las diferencias entre los valores unitarios de mercado y los impositivos.

La comparación entre los valores, de acuerdo a los entornos presentados en los gráficos, muestra una diferencia entre ellos muy cercana al 200%.

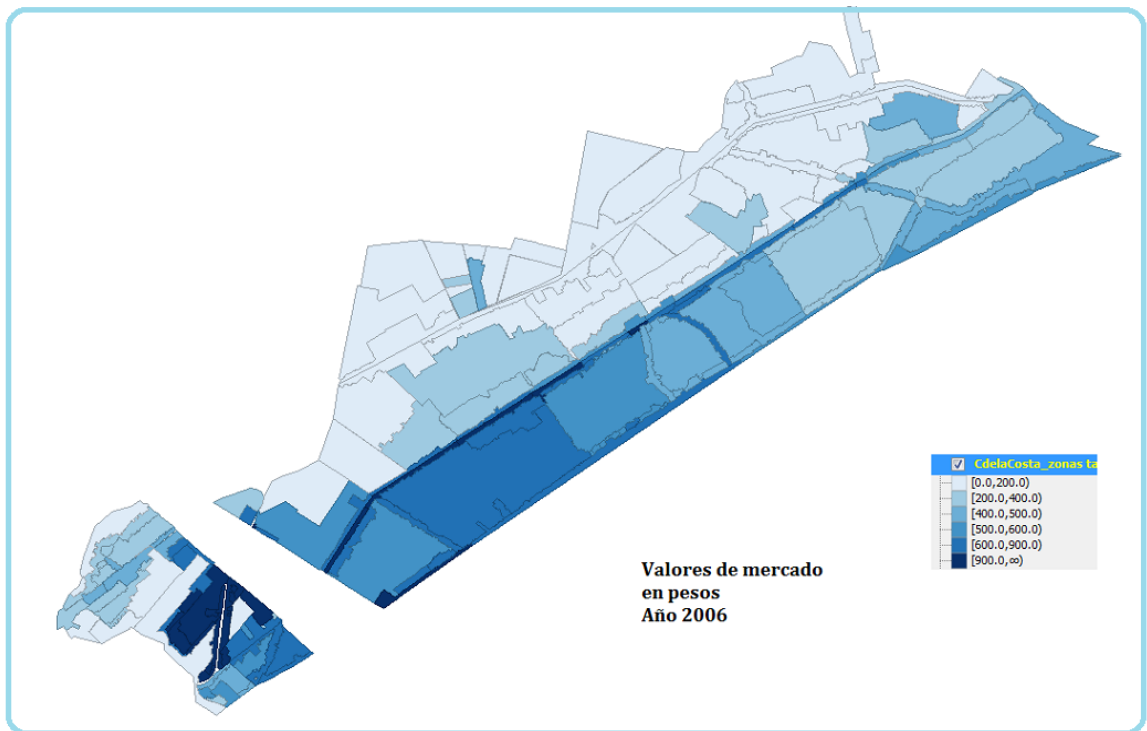


Figura 27: Mapeo de valores mercado 2006 (pesos uruguayos).
Fuente: Elaboración propia sobre archivo convenio IMC-DNC

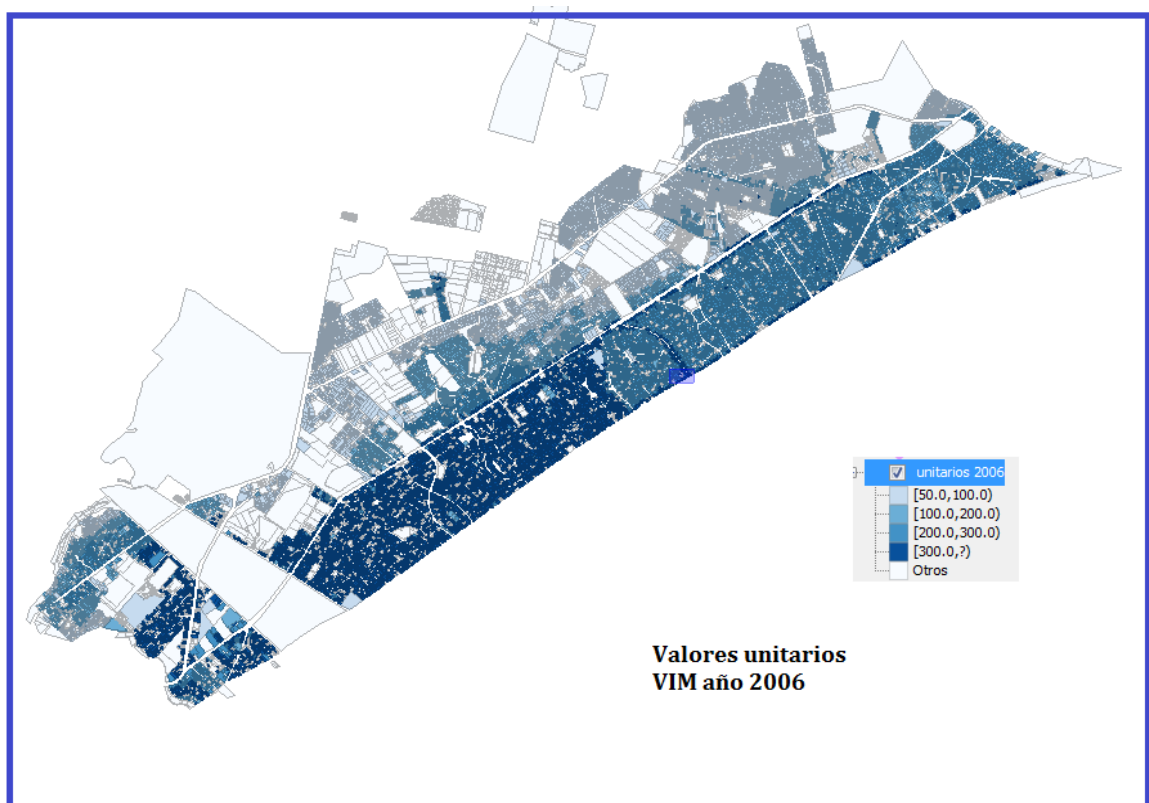


Figura 28: Valores unitarios 2006 (pesos uruguayos).
Fuente: Elaboración propia.

En los años siguientes no hubo otra instancia de reaforo de suelos, ajustándose los valores por los coeficientes anuales establecidos por el Poder Ejecutivo.

En segunda instancia se presentan algunos valores de mercado, extraídos de datos existentes en la intendencia y publicaciones de venta de inmuebles. Estos valores no proceden de un relevamiento masivo como es el caso del reaforo presentado al inicio de este apartado; se trata de casos puntuales.

Los datos recabados en la intendencia corresponden a la recopilación de formularios presentados por los ciudadanos, en cumplimiento del Art. 66 de la LOTDS.⁷ En la figura 29 se presentan algunos valores de mercado (unitarios en pesos uruguayos), correspondiente a los años 2011, 2012 y 2014-15.

Los valores correspondientes al año 2019, fueron extraídos de publicaciones de ventas de inmuebles.

⁷ Artículo 66 de LOTDS (Derecho de preferencia) - "El Gobierno Departamental tendrá preferencia para la adquisición de inmuebles objeto de enajenación onerosa entre particulares en las áreas dispuestas específicamente por los instrumentos de ordenamiento territorial a excepción de lo dispuesto en la Ley N° 11029, de 12 de enero de 1948"

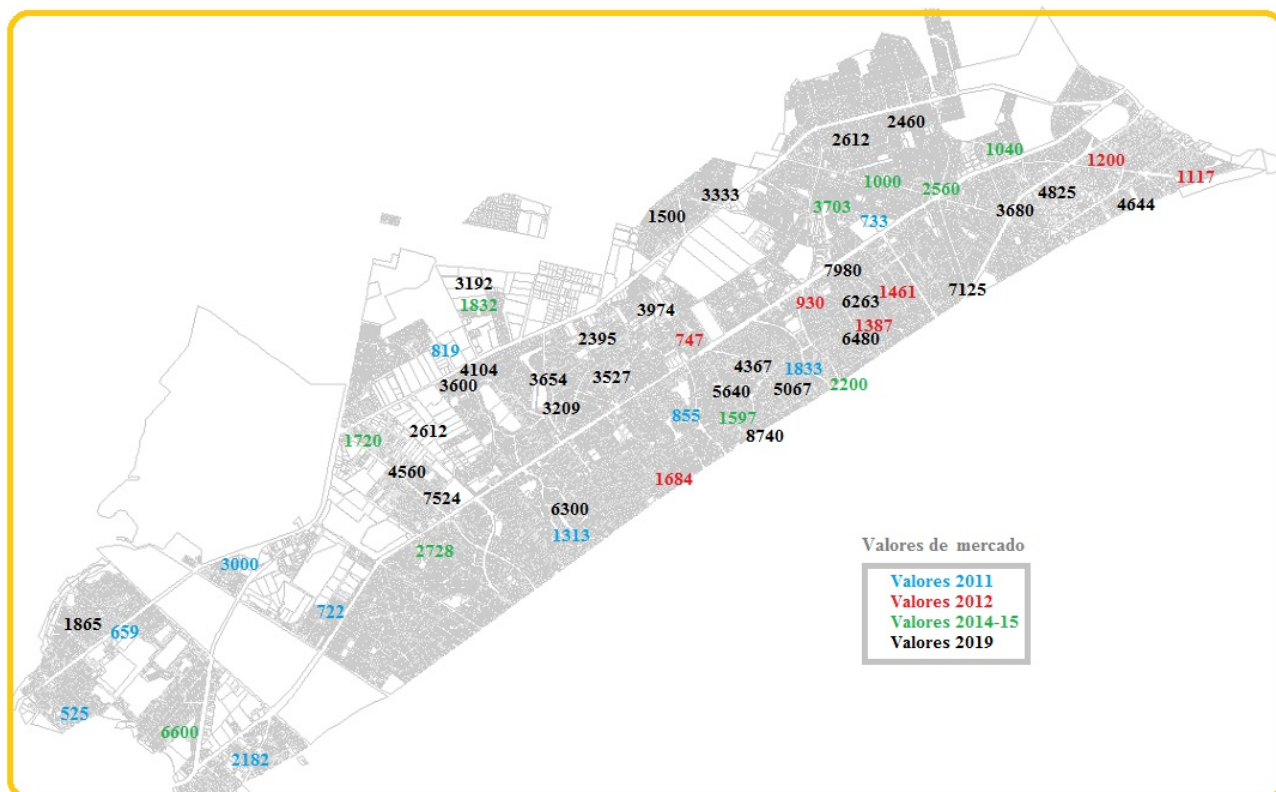


Figura 29: Valores unitarios de mercado en pesos uruguayos (2011-2012-2014-2015-2019).

Fuente: Elaboración propia.

Sólo se muestran casos puntuales, porque se realizó una depuración de la planilla existente. Las condiciones que debían cumplirse para poder tomar los valores fueron: que el inmueble fuera baldío, que la venta no correspondiera a partes indivisas ni de derechos posesorios y que el pago fuera contado.

Teniendo en cuenta el gráfico de la figura 27, y los valores expresados en la figura 29, resulta evidente el aumento de los valores de mercado desde el 2006 al presente.

Las conclusiones y recomendaciones finales se expondrán en el siguiente capítulo.

CAPITULO 4 CONCLUSIONES

VERIFICACION DE OBJETIVOS E HIPOTESIS

Sobre los objetivos planteados:

En primer lugar se verifica si se lograron los objetivos específicos expuestos en el apartado 1.4.2.

- Fueron analizadas las normativas (de los años 1967 y 2002) relacionadas a la categorización de suelos previas a la vigencia de la LOTDS (2008) e instrumento de OT posterior a la misma (2010). Se confeccionó la cartografía correspondiente a dichas normativas destacando las zonas que cambiaron de categoría urbana, suburbana y rural sobre parcelario existente.

- En concordancia con los cambios normativos citados en párrafo anterior, se analizaron los valores impositivos aplicados en tres años distintos: 2001, 2006 y 2019. Dichos valores fueron representados geográficamente, mediante el uso de herramientas SIG, sobre el mismo parcelario utilizado para mapeo de normativas mencionadas.

- Para realizar el estudio comparativo de categorización y valores impositivos, previamente se procedió a realizar el análisis espacial correspondiente y se confeccionaron gráficos que ilustraran las diferencias de categorización entre una y otra normativa. Complementariamente, se realizó la georreferenciación de los valores impositivos, para lo cual fue necesario realizar una homogeneización en el tiempo de dichos valores. Obteniendo así el mapeo de la diferencia entre valores de los años considerados.

- Se estudiaron algunas aplicaciones relacionadas a la economía urbana en la gestión territorial de la Intendencia de Canelones. En este sentido se abordó por un lado la base de cálculo del impuesto predial (contribución inmobiliaria) es decir el valor impositivo municipal y por otro, el uso de los valores de mercado inmobiliario para el retorno de valorizaciones (recuperación de plusvalías), compraventas, coordinar acciones en proyectos, programas de actuación integrada, permutas por deudas, etc. Tomando como

insumos los datos existentes en la intendencia y el relevamiento de valores de ventas de inmuebles existentes en publicaciones, se confeccionó la cartografía correspondiente en las que pudieron visualizarse y contrastarse los valores imponibles y los de mercado.

De acuerdo a lo expuesto anteriormente, los objetivos específicos fueron logrados y por ende, se cumplió con el objetivo general que consistía en el estudio de la relación entre la economía urbana y el cambio de categoría de suelo con la correspondiente incidencia en la gestión territorial de la intendencia de Canelones.

Sobre la hipótesis:

En referencia a la hipótesis planteada y como consecuencia de los estudios comparativos realizados, se concluye que los valores imponibles, aplicados por el Gobierno Departamental en distintas épocas, no reflejan los cambios de categoría de suelo emergentes de normativas urbanísticas.

ANÁLISIS DE ESTUDIOS REALIZADOS

En referencia a la figura correspondiente al gráfico comparativo entre valores imponibles de los años 2006 y 2001 (figura 22), se corrobora que para los inmuebles que se transformaron de suburbano a urbano los valores disminuyeron. Complementariamente, del análisis comparativo de los valores imponibles en el período entre los años 2006 y 2019, se puede inferir que los incrementos percibidos tampoco responden a la nueva categorización.

Por lo que queda expuesto claramente, que el valor imponible utilizado no refleja los cambios de categoría. Valores imponibles que surgen del valor asignado por la Dirección Nacional de Catastro. La comparación con los valores de mercado que se han incrementado en los últimos años, como se muestra en la figura 29, permite visualizar los incrementos en dichos valores. Estos incrementos responden a la provisión de servicios básicos, dotación de nueva infraestructura y mejora de las existentes.

Tal como fue aclarado oportunamente, en esta tesis se aborda el análisis de la categorización primaria definida en la normativa vigente de ordenamiento territorial. En las que se incluyen las zonas urbana, suburbana y rural; pero no se aborda el estudio correspondiente a las subcategorías, también denominada categorización secundaria, como por ejemplo: urbano consolidado y no consolidado, suburbano de logística, servicio, turístico, etc., y rural productivo y natural. Por lo que se abre una posible línea futura de estudio en la que se aborde este análisis.

RECOMENDACIONES

Teniendo en cuenta las conclusiones precedentes, se entiende pertinente plantear algunas recomendaciones y sugerencias de líneas futuras de estudio:

- Incluir la investigación de valores de mercado del suelo en el diagnóstico de instrumentos de ordenamiento territorial. Datos primarios que servirán para crear bases de datos actualizadas, previa a la implementación de los planes, que serán las líneas de base. Base que permitirá realizar un monitoreo, seguimiento así como elaborar posibles proyecciones futuras de las incidencias de diferentes intervenciones territoriales sobre los valores de suelo. Cabe acotar que hay absoluta concordancia con lo manifestado por la Mag Arq Natalia Brener: *"...línea de base a los efectos de analizar posteriormente su variación en el tiempo, así como los cambios de valor generados a partir de lo planificado. Resulta fundamental asimismo la recuperación de los mayores valores generados por el ordenamiento territorial, para luego redistribuir en el territorio."*
- Crear un equipo multidisciplinario para abordar el estudio de la relación entre los valores de mercado y la categorización secundaria definida en los instrumentos de ordenamiento territorial.
- Coordinar con la Dirección Nacional del Catastro resulta fundamental para implementar el estudio de valores de suelo que reflejen los cambios de categoría de suelo.

- En lo que refiere a las alícuotas, competencia exclusiva del Gobierno Departamental, debería encaminarse una línea nueva de investigación. Se entiende pertinente la revisión de las alícuotas aplicadas actualmente, de acuerdo a lo expuesto en el apartado 2.2.2 (figuras 11, 12, 13 y 14) dado que existen características diferenciales en todo el territorio departamental, determinado por implementación de los instrumentos de OT.

Queda mucho por hacer...

BIBLIOGRAFIA

Alfonsin, B. D. M. (2006). Legalidad e ilegalidad en la producción del espacio urbano: Nuevas sendas para superar viejos caminos-Porto Alegre y el Urbanizador Social. *Lincoln Institute of Land Policy. Massachussets USA*.

Aljanati, D. & Benedetto, M. & Perdomo, W. (Editores) (1970). Canelones. Los Departamentos. 16. Editorial "Nuestra Tierra" Disponible en <http://www.periodicas.edu.uy/>

Andreasen, C. (1961). Aspectos económicos de los fraccionamientos de las villas de Canelones. *Revista de la Facultad de Arquitectura, 3*.

Artigas Muñoz, A. (2007). Instrumentos fiscales, obras de infraestructura y transformaciones territoriales. El caso de la Ciudad de la Costa. Departamento de Canelones 1985-2000. Disponible en <http://www.colibri.udelar.edu.uy>

Bossi, J., & Navarro, R. (2005). La incidencia de la geología en el desarrollo de Montevideo. The geological indence in the urban growth of Montevideo city. *Revista SUG, (12), 43-74*.

Brener Maceiras, N. (2015). Lecciones aprendidas sobre recuperación de plusvalías en Uruguay en el marco de la nueva ley 18308 de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible.

Capandeguy, D. (2016) – Presentaciones de clase de la materia: "Procesos territoriales, Procesos urbanos" – MOTDU.

Cerasoli, Mario (2016) – "Infraestructuras y territorio" Presentación de clase de la materia "Taller de OT" - MOTDU

Costaplan (2010) – Disponible en www.imcanelones.gub.uy

De Cesare, C. M. (2012). Mejoramiento del desempeño del impuesto sobre la propiedad inmobiliaria en América Latina. Lincoln Institute of Land Policy.

De Cesare, C. M. (Ed.). (2016). *Sistemas del impuesto predial: en*

América Latina y el Caribe. Lincoln Institute of Land Policy.

Durán, F. E. (2005). Problemas y retos de las actuales políticas urbanas en el contexto de las presentes tendencias hacia formas difusas de ciudad. *Pampa: Revista Interuniversitaria de Estudios Territoriales*, (1), 87-116.

Fernandes, E. (2011). Regularización de asentamientos informales en América Latina. *Lincoln Institute of Land Policy*.

Gallicchio, E. (2004). El desarrollo local: ¿cómo combinar gobernabilidad, desarrollo económico y capital social en el territorio? *Cuadernos del CLAEH*, 27(89).

Gil Beuf, Alice - (2012) - "Policentralidades urbanas - entre competitividad y equidad territorial" - Disponible en observatoriogeograficoamericalatina.org. Mx

Girardotti, Luis M. - (2002) "Elementos de economía urbana"
Facultad de Ingeniería UBA. Disponible en <http://materias.fi.uba.ar/6808/contenidos/EconomiaUrbana.pdf>

González, J. R., & Dasí, J. F. (2011). Redescubriendo la gobernanza más allá del buen gobierno. Democracia como base, desarrollo territorial como resultado. *BAGE*, (56).

Gorosito, R., & Ligrone, P. (2009). Sistema de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible. *Ley fundante*, 18.

Harvey, D., & González Arenas, M. (1977). - *Urbanismo y desigualdad social*.

Ligrone, Pablo (2016) - Presentaciones de clase de la materia: "Teorías OT" - MOTDU.

Martínez, E. J. (2012). Transformaciones urbanas y sus pobladores metropolitanos: Base de referencias para la aplicación de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible. *Biblioteca Plural*.

Medina, M. (2016) - Presentaciones de clase de la materia: "Taller

OT" – MOTDU.

Mesías, Leonardo (2016) – Presentaciones de clase de la materia: "Economía-Infraestructura y Servicios del Territorio Uruguayo" – MOTDU.

Morales, C. (2003). El debate por las reformas del suelo urbano en América Latina. *Documento presentado al Foro sobre reforma urbana y desarrollo territorial: experiencias y perspectivas de aplicación de las leyes 9ª de 1989 y 388 de 1997, Colombia.*

Morales, A. (2009). Los impuestos locales en el Perú: Aspectos institucionales y desempeño fiscal del impuesto predial. *Facultad de Economía. Universidad Nacional San Agustín. Consorcio de Investigación Económica y Social-CIES. Pág. 18.*

Vidal Vidales, A. C. (2013). Metodología para la recuperación de espacios públicos. Disponible en www.utec.edu.sv

MVOTMA – (2018) – Estrategia Nacional de Acceso al Suelo Urbano

Disponible en <http://www.mvotma.gub.uy/>

Niederer, J. (2008). *Curso de Avaluaciones* – Disponible en <http://www.actiweb.es/avalhp50/archivo8.pdf>

Sandroni, P. (2012). Plusvalía urbana, fuente de financiamiento de infraestructura: La experiencia de Brasil y Colombia.

Smolka, M. O., & Mullahy, L. (2007). Perspectivas urbanas: Temas críticos en políticas de suelo en América Latina. *Lincoln Institute of Land Policy.*

Smolka, M. (2013). Implementación de la recuperación de plusvalías en América Latina. *Políticas e Instrumentos para el Desarrollo Urbano.*

Sprechman, T.- Capandeguy, D.- Gastambide, F. – (2012) "URUGUAY: Sobre las infraestructuras y otros órdenes territoriales" Taller Danza – Facultad de Arquitectura – UDELAR – Disponible en <http://sprechmann-danza.com/portfolio/uruguay/>

Torres, M. (2012). El impuesto predial urbano. Análisis teórico y

aproximación inicial al caso de la ciudad de Caracas. *Revista de Ciencias Sociales*, 18(3).

Páginas Web consultadas:

<https://parlamento.gub.uy/>

<https://www.imcanelones.gub.uy>

<https://www.gub.uy/infraestructura-datos-espaciales/>

<https://www.mercadolibre.com.uy/>

<https://www.gallito.com.uy/>

<https://www.catastro.gub.uy>

ANEXOS

Anexo A- Vista parcial de la planilla de valores imposables año 2019 original, enviada por ATIC (Area Tecnología de Información Canaria) que incluía todos los padrones de Ciudad de la Costa (propiedad común y horizontal y clubes de campo).

A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K
CM	Padrón	Tipo	Localidad	Manzana	Solar	PH	PadAreaTot	Aforo2019	ValorConstruccion2019	ValorTerreno2019
123054	4140	CIS	BARR.J.PARQUE	16033	17		361	1071702.55	0	0
144029	5294	CIS	BARR.J.PARQUE	42	1		4114	4282521.8	0	0
144086	5367	CIS	BARR.J.PARQUE	16010	16		624	560851.38	0	0
146366	35753	CIS	BARR.J.PARQUE	16033	18		361	1033513.83	0	0
193018	23925	CIS	BARRA CARRASCO	15015	15		743	1896914.4	1467638.6	429275.8
877413	45930	CIS	BARRA CARRASCO	15033	5		930	6529006.87	5771320.03	757686.84
192579	4193	CIS	BARRIO JARDIN	0	0		813	72142.06	0	0
124780	6207	CIS	BARRIO JARDIN	6080	1		1350	1748071.1	0	0
124849	6278	CIS	BARRIO JARDIN	9	12		400	566509.5	0	0
124912	42590	CIS	BARRIO JARDIN	6080	2		441	670403.35	0	0
951542	46819	CIS	BARRIO JARDIN	6009	0		720	956022.41	280641.32	675381.09
951543	46820	CIS	BARRIO JARDIN	6009	0		720	675381.09	0	675381.09
142190	35182	CIS	COLONIA LAMAS	11067	31		2542	267244.94	0	0
142191	35184	CIS	COLONIA LAMAS	54	1		1604	90869.33	0	0
142192	35185	CIS	COLONIA LAMAS	54	2		7528	13186.38	0	0
53329	35191	CIS	COLONIA LAMAS	34	6		5365	151965.44	0	0
163666	35245	CIS	COLONIA LAMAS	42	4		2760	78179.52	0	0
163733	35418	CIS	COLONIA LAMAS	11037	1		534	72565.6	0	72565.6
53471	35419	CIS	COLONIA LAMAS	11037	2		510	69591.69	0	69591.69
163734	35420	CIS	COLONIA LAMAS	11037	3		675	89479.06	0	89479.06
53472	35421	CIS	COLONIA LAMAS	11037	4		675	346041.18	256562.13	89479.06
163735	35422	CIS	COLONIA LAMAS	11037	5		675	89479.06	0	89479.06
53473	35423	CIS	COLONIA LAMAS	11037	6		675	89479.06	0	89479.06
53474	35424	CIS	COLONIA LAMAS	11037	7		675	89479.06	0	89479.06
163736	35425	CIS	COLONIA LAMAS	11037	8		675	89479.06	0	89479.06
53475	35426	CIS	COLONIA LAMAS	11037	9		510	415801.76	338829.98	76971.78
53476	35427	CIS	COLONIA LAMAS	11037	10		592	485254.88	405636.15	79618.73
53477	35428	CIS	COLONIA LAMAS	11037	11		585	145420.25	66631.86	78788.38
53478	35429	CIS	COLONIA LAMAS	11037	12		602	219449.52	138618.27	80831.25
53479	35430	CIS	COLONIA LAMAS	11037	13		630	84188.39	0	84188.39
163737	35431	CIS	COLONIA LAMAS	11037	14		600	327214.77	246605.45	80609.31
53480	35432	CIS	COLONIA LAMAS	11037	15		675	257968.42	168489.37	89479.06
53481	35433	CIS	COLONIA LAMAS	11037	16		675	89479.06	0	89479.06
163738	35434	CIS	COLONIA LAMAS	11037	17		675	89479.06	0	89479.06

Anexo B- Vista parcial planilla con valores imponible 2001 y 2006 con atributo para georreferenciación, la que se obtuvo de archivo existente en la Gerencia de Sector Catastro y Avalúos de la intendencia.

	A	B	C	D	E	F	G	H	I
1	CLAVE	PADR_N	LOCANT	UNITARIOI	VALORTERRE	PADAREATOT	A2001	A2006	GID
2	WA22016	22016	NZ	579,93	471483,13	813	274729	205368	0
3	WA22326	22326	NZ	616,28	282874,72	459	135717	123216	1
4	WA22371	22371	NZ	583,38	454455,99	779	263240	197952	2
5	WA22396	22396	NZ	579,41	473960,11	818	241866	206448	3
6	WA24131	24131	OW	482,85	616116,32	1276	339559	268368	4
7	WA24292	24292	OW	508,52	366135,32	720	243302	159480	5
8	WA24368	24368	OW	149,61	140337,44	938	108958	61128	6
9	WA24774	24774	OW	206,67	101270,73	490	72442	44112	7
10	WA23855	23855	UY	571,69	459637,32	804	287748	200208	8
11	WA25427	25427	OW	202,64	104357,23	515	76138	45456	9
12	WA26423	26423	NZ	1058,64	714578,79	675	299376	311256	10
13	WA27283	27283	NZ	489,14	419193,55	857	289597	182592	11
14	WA28109	28109	NZ	593,52	492031,96	829	245119	214320	12
15	WA28143	28143	NZ	609,85	410430,98	673	238791	178776	13
16	WA27298	27298	NZ	506,45	330205,99	652	192783	143832	14
17	WA28354	28354	NZ	593,47	492584,08	830	280474	214560	15
18	WA28455	28455	NZ	596,58	477266,38	800	270336	207888	16
19	WA28531	28531	NZ	614,41	386463,3	629	185983	168336	17
20	WA28637	28637	NZ	584,84	447402,85	765	258509	194880	18
21	WA28673	28673	NZ	666,82	384754,96	577	194980	167592	19
22	WA28831	28831	NZ	217,46	146784,32	675	74844	63936	20
23	WA29044	29044	NZ	220,49	130530,16	592	87521	56856	21
24	WA29065	29065	NZ	220,77	129153,1	585	86486	56256	22
25	WA29498	29498	NZ	348,59	209153,99	600	66528	91104	23
26	WA30148	30148	NZ	517,19	271524,74	525	155232	118272	25
27	WA30312	30312	NZ	136,07	118241,57	869	96355	51504	26
28	WA31084	31084	NZ	142,44	86173,88	605	67082	37536	27
29	WA32473	32473	OW	129,84	95432,27	735	57048	41568	28
30	WA32603	32603	OW	165,3	99178,07	600	44352	43200	29
31	WA33208	33208	OW	200,12	117472,93	587	86782	51168	30
32	WA33775	33775	NZ	501,13	358307,04	715	211411	156072	31
33	WA34081	34081	NZ	602,72	463491,37	769	227378	201888	32
34	WA34993	34993	PO	135,04	76971,78	570	66211	33528	33

Anexo C - Vista parcial planilla con valores imponibles 2001 y 2006 con atributo para georreferenciación con columnas agregadas de actualización y diferencia entre períodos 2019-2006. Se combinó la planilla depurada presentada en anexo A (padrones sólo en propiedad común y valor suelo) con la obtención de las diferencias de valores entre períodos estudiados.

	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J
1	CLAVE	PADR_N	UNITARIOI	VALORTERRE	PADAREATOT	A2001	A2006	GID	ACT 2006a 2019	DIF 2019_2006
2	WA22016	22016	579,93	471483,13	813	274729	205368	0	509189,4192	37706,2892
3	WA22326	22326	616,28	282874,72	459	135717	123216	1	305501,7504	22627,0304
4	WA22371	22371	583,38	454455,99	779	263240	197952	2	490802,1888	36346,1988
5	WA22396	22396	579,41	473960,11	818	241866	206448	3	511867,1712	37907,0612
6	WA24131	24131	482,85	616116,32	1276	339559	268368	4	665391,6192	49275,2992
7	WA24292	24292	508,52	366135,32	720	243302	159480	5	395414,712	29279,392
8	WA24368	24368	149,61	140337,44	938	108958	61128	6	151560,7632	11223,3232
9	WA24774	24774	206,67	101270,73	490	72442	44112	7	109371,2928	8100,5628
10	WA23855	23855	571,69	459637,32	804	287748	200208	8	496395,7152	36758,3952
11	WA25427	25427	202,64	104357,23	515	76138	45456	9	112703,6064	8346,3764
12	WA26423	26423	1058,64	714578,79	675	299376	311256	10	771728,1264	57149,3364
13	WA27283	27283	489,14	419193,55	857	289597	182592	11	452718,6048	33525,0548
14	WA28109	28109	593,52	492031,96	829	245119	214320	12	531385,008	39353,048
15	WA28143	28143	609,85	410430,98	673	238791	178776	13	443257,2144	32826,2344
16	WA27298	27298	506,45	330205,99	652	192783	143832	14	356617,0608	26411,0708
17	WA28354	28354	593,47	492584,08	830	280474	214560	15	531980,064	39395,984
18	WA28455	28455	596,58	477266,38	800	270336	207888	16	515437,5072	38171,1272
19	WA28531	28531	614,41	386463,3	629	185983	168336	17	417372,2784	30908,9784
20	WA28637	28637	584,84	447402,85	765	258509	194880	18	483185,472	35782,622
21	WA28673	28673	666,82	384754,96	577	194980	167592	19	415527,6048	30772,6448
22	WA28831	28831	217,46	146784,32	675	74844	63936	20	158522,9184	11738,5984
23	WA29044	29044	220,49	130530,16	592	87521	56856	21	140968,7664	10438,6064
24	WA29065	29065	220,77	129153,1	585	86486	56256	22	139481,1264	10328,0264
25	WA29498	29498	348,59	209153,99	600	66528	91104	23	225883,2576	16729,2676
26	WA30148	30148	517,19	271524,74	525	155232	118272	25	293243,5968	21718,8568
27	WA30312	30312	136,07	118241,57	869	96355	51504	26	127699,0176	9457,4476
28	WA31084	31084	142,44	86173,88	605	67082	37536	27	93066,7584	6892,8784
29	WA32473	32473	129,84	95432,27	735	57048	41568	28	103063,6992	7631,4292
30	WA32603	32603	165,3	99178,07	600	44352	43200	29	107110,08	7932,01

Anexo D - Decreto Junta Departamental - Año 1967 (extraído del Digesto Municipal publicado en el año 1968)

J.D. — May. 12/1967.

PUEBLO DE CARRASCO

48) **Art. 1.º**

Zona Urbana. Arroyo Carrasco, por el Suroeste y Noroeste; camino a la playa y lateral del Parque Franklin D. Roosevelt, por el Noroeste; y Río de la Plata, por el Suroeste.

ATLANTIDA

(Informe de la Oficina D. de Catastro)

Zona Urbana. El área de terreno comprendida entre la Avenida de Circunvalación del Balneario, la Avenida Oeste y el Río de la Plata.

Zona Suburbana. La que abarcan los terrenos restantes pertenecientes al Balneario.

J.D. — May. 19/1967.

49) **Art. 1.º**

Declárase zona urbana al Pueblo "Paso de Carrasco", ubicado en la 7.ª sección judicial de este Departamento, de acuerdo a los siguientes límites:

Arroyo Carrasco, por el Suroeste y Noroeste; camino a la playa y lateral del Parque Franklin D. Roosevelt por el Noreste; y Río de la Plata, por el Sureste.

50) **Art. 2.º**



Delimitase la planta suburbana por la Oficina Técnica de la Intendencia Municipal, teniéndose en cuenta actuaciones de expediente G-60539 con resolución del Concejo Local Autónomo de Pando de fecha 18 de enero de 1962 y vuelva a la Junta Departamental para su aprobación.

J.D. — Agos. 18/1967.

51) **Art. 1.º**

Decláranse suburbanas, todas aquellas zonas comprendidas total o parcialmente dentro de los siguientes límites: Por el Oeste, el arroyo Carrasco; por el Norte, una línea paralela a la Ruta 101, trazada a doscientos cincuenta metros al Norte de la misma, hasta su confluencia con la Ruta Interbalnearia; de esta intersección hasta el arroyo Solís Chico, siempre en una línea paralela a esta Ruta en un ancho de doscientos cincuenta metros al Norte de la misma; por el Este el arroyo Solís Chico; y por el Sur, el Río de la Plata.

E – Resolución de la Intendencia de Canelones – autorización para uso de información en las evaluaciones de la MOTDU y en la presente tesis

		
Resolución N°17/01551	Expediente 2016-81-1010-02450	Fecha 24/02/2017

VISTO: actuación 1 de expediente 2016-81-1010-02450, con solicitud de funcionarias municipales, que están cursando Maestría de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, para hacer uso de material existente en la Intendencia de Canelones, como ser parcelarios, relevamientos de información de equipos de planificación y datos relacionados a contribución inmobiliaria;

RESULTANDO:

- I) que en actuación 2, Secretaría Privada entiende pertinente por interés de la propia administración se pueda autorizar lo solicitado;
- II) que en actuación 3, la Dirección General de Gestión Territorial, entiende de sumo interés la formación de posgrado de los profesionales que están realizando la referida maestría, y que la utilización de ejemplos de Canelones redundará además en aportes para la gestión y la planificación que se viene llevando en el departamento;
- III) que en actuación 4, Secretaría de Planificación, informa que comparte en todos sus términos lo expuesto en actuaciones 2 y 3 del presente expediente;
- IV) que según surge de actuación 8, la Dirección General de Recursos Financieros entiende pertinente se autorice el material (datos) de su competencia, para el trabajo de maestría que realizan las funcionarias municipales;

CONSIDERANDO: que corresponde dictar el presente acto administrativo.-

ATENTO: a lo precedentemente expuesto

EN ACUERDO CON LA SECRETARIA DE PLANIFICACION

EL INTENDENTE DE CANELONES

RESUELVE:

- 1.-**AUTORIZAR** a las funcionarias: Dra.Liliana Mercadal, Ing.Agrim.Beatriz Peignonet, Arq. Silvana Cabrera, Arq. Lia Musso y Arq. Verónica Estramil, a hacer uso del material existente en la Intendencia de Canelones, como ser parcelarios, relevamientos de información de equipos de planificación y datos relacionados a contribución inmobiliaria, a efectos de realizar Maestría en Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.
- 2.-**ENCOMENDAR** a las distintas Direcciones proporcionar el material solicitado.
- 3.-**POR GERENCIA DE SECTOR DESPACHOS Y ACUERDOS**, incorpórese al Registro de Resoluciones, comuníquese a la Secretaría de Planificación, a Dirección General de Gestión Territorial, a Dirección General de Recursos Financieros y siga a Secretaría General.

Resolución aprobada en Acta 17/00121 el 24/02/2017.

- ✓ Firmado electrónicamente por Yamandu Orsi
- ✓ Firmado electrónicamente por Gabriel Camacho
- ✓ Firmado electrónicamente por Sergio Ashfield