



# Fincas abandonadas II

Ampliando y profundizando la  
visión sobre la problemática.

Serie Investigaciones:

DERECHOS HUMANOS EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS. N° 5



### Defensoría del Vecino de Montevideo

Defensora A.S. Dra. Ana Agostino  
A.S. Elena Goiriena

### Municipio CH

Alcalde Sr. Andrés Abt  
Esc. Rosana García Paz

### Otros títulos de la serie

- Nº 1, Presupuesto departamental con enfoque de Derechos Humanos.
- Nº 2, Contaminación sonora y Derechos Humanos.
- Nº 3, Síndrome de Diógenes.
- Nº 4, Fincas Abandonadas.

Impresión:

# ÍNDICE

<b>PRÓLOGO</b>	<b>1</b>
<b>Capítulo 1: FINCAS ABANDONADAS. La interinstitucionalidad como estrategia de incidencia y construcción de políticas públicas.</b>	<b>3</b>
Algunos antecedentes	4
El abordaje interinstitucional y la incidencia en políticas públicas	5
Una propuesta para la continuidad	6
Estrategias priorizadas en la nueva etapa	13
<b>Capítulo 2: IVAacm. Estudio sobre inmuebles visiblemente abandonados en áreas centrales de Montevideo y mapeo de políticas públicas.</b>	<b>15</b>
1. Presentación	20
2. Introducción	22
3. Relevamiento y caracterización Inmuebles Visiblemente Abandonados Municipio CH	26
4. La construcción de una tipología de abandono edilicio en áreas centrales	46
5. Mapa de políticas públicas	62
6. Vínculos entre tipología y mapa de políticas públicas	66
7. Apuntes hacia la desactivación del fenómeno del abandono edilicio en Montevideo	68
8. Rehabita MVD2020	70
9. Bibliografía	72
<b>Capítulo 3: Análisis de la situación territorial e impacto de las fincas abandonadas dentro del Municipio ch. Una mirada hacia el futuro.</b>	<b>75</b>
I. Introducción	76
I.I. Abordaje	76
II. Situación del territorio	77
II.I. Situación gubernativa y de organizaciones	77
II.II. Situación territorial	78
II.III. Situación social y contradicciones	80
III. Situación de la vivienda	90
III.I. La vivienda como un derecho	90
III.II. Situación del suelo y la vivienda	91
III.III. La dificultad en el acceso, la situación de calle, y ocupación de fincas abandonadas	96
III.IV. Situaciones vinculadas a las fincas abandonadas	97
IV. Acciones dentro del territorio por parte del Municipio CH	98
V. Conclusiones	104

# PRÓLOGO

A.S. Dra. Ana Agostino

Defensora del Vecino de Montevideo

La presente publicación pretende dar continuidad y profundizar los hallazgos presentados en el tomo 4 de la Serie Investigaciones de esta Defensoría del Vecino. Ambos tomos dan cuenta del proceso e historial del trabajo interinstitucional que se ha venido desarrollando desde el año 2009 sobre la problemática de las fincas abandonadas en la centralidad de nuestro departamento de Montevideo. En esta oportunidad se presenta la investigación llevada adelante en el Municipio CH enriquecida con los resultados de la primera investigación realizada en los territorios de los municipios B y C.

Retomamos aquí los avances del Grupo Interinstitucional Fincas Abandonadas ocurridos entre los años 2014 y 2016, principalmente en términos de propuestas que acercan la posibilidad de afianzar y formalizar una política específica que aborde la problemática, conjugando la participación de los tres niveles de gobierno de nuestro país (nacional, departamental y municipal).

Sobre la profundización de la línea de investigación iniciada en el 2014, fue posible mantener la colaboración con el equipo conformado por los arquitectos Mariana Ures y Gonzalo Bustillo de la Facultad de Arquitectura, que en esta oportunidad, con el apoyo de la Comisión Sectorial de Investigación Científica (CSIC) de la Universidad de la República, pudieron desarrollar el relevamiento en territorio del Municipio CH completando la región central de Montevideo y con ello elevar la mirada regional en sus resultados además de iniciar un mapeo de políticas públicas en la temática de interés.

El compromiso del Municipio CH en la figura del Alcalde Andrés Abt junto con su equipo de trabajo, ha permitido contextualizar la investigación con una presentación y análisis de la situación territorial y el impacto de las fincas abandonadas en el mismo y su visión sobre la problemática, facilitando una mayor integralidad en el análisis del tema que aquí nos ocupa.

La articulación y el encuentro para la construcción colectiva y aporte al diseño de políticas públicas que garanticen, protejan y satisfagan los derechos de la ciudadanía en general, nos permite el acumulado de aprendizajes y experiencias que van develando caminos posibles para solucionar temáticas que presentan desafíos tanto a la planificación urbana como a la convivencia en la ciudad.

Desde la Defensoría entendemos que esta es una línea de trabajo importante para poder aportar a una mejora de la gestión departamental y municipal, así como al ejercicio del derecho a la ciudad.

# Capítulo 1

La interinstitucionalidad como estrategia de incidencia y construcción de políticas públicas.  
Los aportes a la problemática de fincas abandonadas.  
A.S. Elena Goiriena | Defensoría del Vecino de Montevideo

## ● Algunos antecedentes

La Defensoría del Vecino de Montevideo fue creada por la Junta Departamental de Montevideo con el mandato de “promover el respeto de los derechos humanos dentro del Departamento, el mejor cumplimiento de los servicios departamentales y/o municipales y el logro de una mayor transparencia y eficacia de la gestión del gobierno departamental”.

Es una institución que se integra en el sistema democrático nacional y departamental, recibiendo en forma cotidiana la demanda de la ciudadanía sobre aquellos problemas y gestiones de difícil resolución en procedimientos administrativos vigentes.

Muchas veces se presentan desafíos que surgen del devenir urbano y social de nuestro departamento, de la dinámica y compleja sinergia que implica la convivencia cotidiana, y que requieren de la investigación y búsqueda de alternativas de resolución distintas a las ya instaladas por los distintos actores públicos del territorio.

La problemática de las fincas abandonadas (vacías y ocupadas) se ha presentado como una prioridad desde finales del año 2009, interpelando las estrategias institucionales hasta el momento desarrolladas y profundizando en la exigencia de la interinstitucionalidad como única alternativa para la resolución de fenómenos complejos.

La situación de inmuebles en zonas centrales de la ciudad, cuyos propietarios no estén respondiendo a los deberes mandatados por la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (Nº18.308) de usar, conservar, proteger el medio ambiente y la diversidad, proteger el patrimonio cultural, cuidar y rehabilitar y restituir (Art. 37), profundiza la problemática sobre el déficit de viviendas accesibles, así como la discriminación en el ejercicio del derecho a la ciudad para los sectores de la población con menos recursos. Contribuye a su vez con la extensión de la mancha urbana hacia territorios que no cuentan con los servicios sociales y urbanos necesarios encareciendo costos de construcción por traslado de servicios ya instalados en la centralidad.

*“El abandono de inmuebles y la falta de cuidado y mantenimiento, hacen a un debilitamiento de la edificación con instalación de problemas que afectan a propiedades linderas (rajaduras, humedades, filtraciones de agua, invasión de roedores y vectores, etc.), tornándolos en focos insalubres de alta gravedad. El no cuidado y abandono, los deja librados a la ocupación precaria por sectores de la población que procuran resolver su derecho a la vivienda, que por no contar con los recursos para el mantenimiento (en estructuras que generalmente han sido vandalizadas previamente), pone en funcionamiento una infraestructura ya deficitaria agravando los problemas de inserción urbana (falta de saneamiento,*

*falta de agua, conexión irregular a la electricidad, etc.), e instalando un ambiente insalubre y de altísima precariedad para quienes no encuentran otras alternativas de vivienda.”<sup>1</sup>*

## ● El abordaje interinstitucional y la incidencia en políticas públicas

El Grupo Interinstitucional Fincas Abandonadas (GIFA) se inició en el mes de octubre del año 2009, y se encuentra actualmente conformado por la Intendencia de Montevideo (IM- Dpto. Recursos Financieros y División Tierras y Hábitat), el Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA- Dirección Nacional de Vivienda, DINAVI), el Instituto del Niño y el Adolescente (INAU, Región Centro), el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES, Región Centro), los Municipios B, C y CH y Defensoría del Vecino de Montevideo. El trabajo interinstitucional que viene realizando resulta clave para la intervención en una problemática multifacética. A lo largo de estos más de siete años de trabajo ininterrumpido se ha consolidado un proceso de articulación, crecimiento y aprendizaje compartido, desarrollo de la capacidad de propuesta, y fortalecimiento del compromiso profesional e institucional de quienes forman parte.

Los principales avances hasta el año 2014 fueron presentados en la publicación *“Fincas Abandonadas. Respuestas interinstitucionales para un fenómeno urbano de afectaciones múltiples”, el 4to. Tomo de la Serie Investigaciones de la Defensoría del Vecino de Montevideo “Derechos humanos en las políticas públicas”*. Dicha publicación da cuenta de las distintas estrategias desarrolladas por el GIFA: intervenciones específicas en edificios abandonados con trabajo socio-educativo con familias ocupantes para el realojo y seguimiento; instalación de una casa transitoria para el realojo de familias con mayores dificultades de inserción; seminarios, mesas de diálogo y encuentros de debate y propuesta con diversos actores locales y nacionales; discusión y aporte para proyecto de ley sobre declaración judicial del abandono de inmuebles; investigación en municipios B y C de inmuebles visiblemente abandonados; presentación del trabajo del GIFA en diversos ámbitos como COAVI, etc.

Formó también parte de la publicación del 2014 el informe final de la primera investigación realizada sobre la temática *“IVABC.<sup>2</sup> Relevamiento, conceptualización y caracterización de inmuebles visiblemente abandonados en los municipios B y C”*, desarrollada por los arquitectos Mariana Ures y Gonzalo Bustillo en el marco de una consultoría contratada por la Defensoría del Vecino de Montevideo.

1 Grupo Interinstitucional Fincas Abandonadas. Propuesta de programa “Inclusión Social y recuperación de fincas abandonadas-ocupadas en áreas centrales de Montevideo. Período 2016-2020”. En estudio.

2 IVABC. Inmuebles Visiblemente Abandonados en Municipios B y C.

La investigación y relevamiento de un total de 339 padrones en el territorio de los municipios B y C del año 2014 se enriquece ahora con la investigación cuyo resultado se presenta en esta publicación realizada en el territorio del municipio CH con un total de casi 100 nuevos padrones, y desarrollada por el mismo equipo investigador, en este caso con la Defensoría del Vecino como contraparte, y con el apoyo y aprobación de la Comisión Sectorial de Investigación Científica (CSIC) de la Universidad de la República.

Los aportes de la globalidad de la investigación en territorio, con análisis de algunos indicadores como área de los padrones y área construida, deuda de impuesto, situación dominial, valor catastral, etc., permiten orientar algunas estrategias que se han ido definiendo tanto al interior del Grupo Interinstitucional, como a nivel interno de las instituciones que lo conforman.

## ● Una propuesta para la continuidad

El Grupo Interinstitucional ha mantenido su actuación en todas las dimensiones ya recorridas, y apuesta a la formalización de los compromisos hasta ahora afianzados. Es por ello que durante el año 2015 enfocó sus esfuerzos en la elaboración de una propuesta de Programa para la “Inclusión social y recuperación de fincas abandonadas-ocupadas en áreas centrales de Montevideo. Período 2016-2020”.

La propuesta fue presentada en diversos ámbitos a efectos de recoger la opinión de autoridades de las instituciones que integran el GIFA, por lo que se realizaron reuniones con cada una de ellas. Asimismo, fue presentada para su análisis en el marco de la discusión del presupuesto quinquenal de la Comisión Asesora de Vivienda durante el año 2015.

Los elementos que se presentan a continuación surgen directamente del documento elaborado en el marco del GIFA.

La propuesta tiene como Objeto *“la exclusión territorial de los sectores más vulnerables de la población y la subutilización de las oportunidades habitacionales en zonas centrales de la ciudad de Montevideo, que provocan la expansión y crecimiento de la periferia”*, y por ello pretende *“recuperar la función social de las fincas abandonadas en áreas centrales de Montevideo, a los efectos de proteger el Derecho a la ciudad de la población en general.”*

---

3 Comisión Asesora de Vivienda – COAVI, fue creada por la ley Nacional de Vivienda N°13.728, dirigida por la Dirección Nacional de Vivienda e integrada por varios organismos gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil, y abierta a la participación de la ciudadanía en general, con el cometido de asesorar a la DINAVI para la elaboración de los Planes Quinquenales de Vivienda que se remiten al parlamento al inicio de cada administración.

El énfasis de la propuesta está puesto en el mantenimiento y fortalecimiento de la **interinstitucionalidad** en los distintos niveles de gestión e intervención como herramienta metodológica sustancial del Programa, partiendo de la base de que en la problemática que se pretende intervenir, ninguna de las instituciones que participan puede brindar por sí misma y en forma aislada una respuesta efectiva. Se entiende que la interinstitucionalidad permite asegurar en los distintos ámbitos de trabajo la unidad de criterios así como la potenciación de los recursos y programas ya existentes.

Prevé que cada institución integrante del Programa, para dar cumplimiento a su competencia particular, firme los convenios específicos que establecerán sus obligaciones tanto de recursos humanos, como materiales.

Siguiendo el modelo de funcionamiento de la intervención de estos 7 años de experiencia, la propuesta plantea el mantenimiento de al menos dos niveles de organización para el desarrollo de la tarea: el Grupo Interinstitucional Fincas Abandonadas y los Equipos Técnicos Operativos de cada uno de los componentes en que se organiza la intervención.

El **Grupo Interinstitucional Fincas Abandonadas** es entendido como el ámbito de coordinación y dirección del Programa, integrado por al menos una persona representante con capacidad resolutoria de las instituciones que lo integran.

Las responsabilidades propuestas para el GIFA son:

- Selección y Diseño de los proyectos que integran el Programa
- Designación de responsables de coordinación de los Equipos Técnicos Operativos
- Monitoreo del desarrollo de los Componentes y el Programa
- Articulación entre las prestaciones de nivel central y los requerimientos del nivel local.
- Elaboración y propuesta de los convenios específicos.

Los **Equipos Técnicos Operativos (ETO)** se integrarían, al igual que en la experiencia ya desarrollada, por las instituciones integrantes del GIFA a las cuales podrían incorporarse el Ministerio de Salud Pública, Ministerio del Interior, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Ministerio de Educación y Cultura, Ministerio de Relaciones Exteriores, Red de Atención Primaria en Salud entre otros. Los ETO se integrarán según las actuaciones a desarrollar por cada componente, pudiendo articular la integración cuando los proyectos específicos así lo requieran. Tendrán una integración interdisciplinaria e interinstitucional según cada etapa, e irán ajustando la misma según el avance de cada intervención.

Otros elementos priorizados por la Propuesta en términos metodológicos son:

*“La **integralidad** como concepción central del abordaje, es una condición imprescindible para el logro de los objetivos perseguidos y la sostenibilidad de los mismos, en tanto reconoce los diferentes aspectos que componen esta problemática y su relación con el hábitat de las personas.*

*La **sincronicidad** en el desarrollo de los componentes de la intervención. El Programa se despliega en componentes que están íntimamente vinculados y que mayoritariamente deben desarrollarse en sincronización.*

*Se desplegarán **alternativas habitacionales diferenciales** considerando la peculiaridad de las diversas situaciones de las personas ocupantes. Ante la diversidad existente en la población ocupante de los inmuebles abandonados, el Programa brindará diversas alternativas para el realojo, de modo que permita soluciones ajustadas y definidas según las características específicas de las familias, y las capacidades de sustentar alternativas habitacionales en un proceso que debe orientarse hacia la vivienda definitiva.*

***Involucramiento de distintos actores** en el enriquecimiento de la convivencia: población ocupante, población e instituciones del entorno, otros. Se facilitará la inclusión barrial de la población destinataria de las soluciones habitacionales, así como la intermediación con vecinos y vecinas del entorno con el objetivo de contribuir a mantener o recuperar una convivencia en armonía.”*

El Programa propone criterios claros para la selección y priorización de las intervenciones, tomando como criterio de base la viabilidad jurídica para la recuperación de la propiedad (titularidad) a favor del Estado. Resuelta la primera condición, se analizará la concurrencia de la mayoría de los siguientes criterios:

- Viabilidad arquitectónica y económica para la recuperación con destino final de vivienda de interés social.
- Ubicación territorial en zonas con planes o proyectos de desarrollo local o de valor patrimonial.
- Conflictividad con el entorno por problemas generados de la convivencia: inseguridad e insalubridad
- Involucramiento de población en situación de exclusión social y discriminación por distintas variables: nivel socio-económico, niños, niñas y adolescentes, discapacidad, personas adultas mayores, mujeres jefas de hogar, inmigrantes, población trans, afrodescendientes y otros.
- Riesgo a la integridad de las personas: ocupantes, transeúntes, vecinos y vecinas del entorno.

La integralidad de la intervención tal cual la propone el Programa que se encuentra en discusión, refiere a la sincronización como se dijo antes, de cinco dimensiones que se han priorizado para su estructuración:

**1. Dimensión urbano-arquitectónica** para la incorporación de fincas abandonadas a proyectos de vivienda social, la que debe establecerse en función de un conjunto mínimo de variables entre las que cabe priorizar:

- “El estado general del inmueble: grado de conservación o deterioro; existencia de riesgo físico para sus ocupantes, linderos o vía pública; riesgo sanitario.
- Relación costo terreno/cantidad de viviendas/costo construcción en el marco de la reglamentación vigente en cuanto a factor de ocupación del suelo, altura, retiros, estacionamientos, accesibilidad universal.
- Existencia de infraestructura urbana (saneamiento, calles, alumbrado, espacios públicos), dotación de servicios educativos, de salud, sociales., etc.
- Existencia o no de declaratoria patrimonial del inmueble o del tramo o zona donde se encuentre asentado.
- Emplazamiento y ubicación: áreas centrales o intermedias, existencia de Plan Especial o de planes y proyectos de desarrollo zonal.”

Deberá realizarse una matriz que permita evaluar y ponderar cada una de estas variables en cada caso específico para definir futuro destino y posibles alternativas de actuación, en tanto utilidad y viabilidad alta, media o nula para destinarlo a Programas de Vivienda Social, definiendo en los dos últimos casos, intervenciones de demolición y obra nueva o reciclaje.

La alternativa habitacional resultante podrá ser destinada tanto a soluciones permanentes como transitorias.

**2. Dimensión Jurídica** para la incorporación del inmueble a proyectos de vivienda social. Los mecanismos jurídicos que permiten el aprovechamiento de los inmuebles en estado de abandono para la concreción de proyectos de vivienda social, deben ser estudiados desde escenarios distintos.

- Los caminos jurídicos existentes para el aprovechamiento de inmuebles abandonados propiedad de particulares: la expropiación y el remate y sus diferentes variantes para las cuales la Intendencia resulta mejor postor y ante la falta de interesados en el remate.
- Los caminos jurídicos existentes para el aprovechamiento de inmuebles abandonados propiedad del Estado, abordando el trabajo según lo previsto



en el art. 369 de la Ley 18362 respecto a la afectación de dichos inmuebles a la Cartera de Inmuebles para viviendas de Interés Social del MVOTMA.

- El proyecto de ley relativo a la declaración judicial de bienes inmuebles en estado de abandono, en estudio en la Cámara de Diputados, el cual constituye un instrumento jurídico destinado específicamente a abordar la problemática de los inmuebles en estado de abandono propiciando su aprovechamiento para viviendas de interés social.

### 3. Dimensión psico-socio-educativa para la garantía de derechos y la inclusión socio-territorial.

El componente de atención y referencia para la garantía de derechos y la inclusión socio-territorial, aborda procesos psico-socio-educativos de quienes ocupan irregularmente las fincas comprendidas por el Programa y cuyos derechos se encuentran altamente vulnerados. La población de las fincas ocupadas está conformada mayoritariamente por hogares pluripersonales, mientras que un porcentaje menor está conformado por hogares unipersonales. Es así que los equipos técnicos operativos asumirán en esa proporción el acompañamiento de familias e individuos, lo cual conlleva a una intervención de alta complejidad.

En consonancia con las orientaciones metodológicas del Programa el proceso psico-socio-educativo debe desarrollarse en sincronía e interrelacionado fundamentalmente con el componente de soluciones habitacionales y sostenido por el eje de la inserción laboral, según las siguientes etapas:

- A. Acompañamiento socio-familiar o individual en la finca ocupada hasta la definición conjunta del proyecto familiar en la transitoriedad.
- B. Acompañamiento en la transitoriedad hasta la consolidación de una alternativa habitacional
- C. Acompañamiento en la alternativa habitacional definitiva.

El componente deberá ser gestionado por el **Equipo técnico operativo -ETO-**, convocado por el GIFA e integrado por las instituciones y/o actores georeferenciados al inmueble que se interviene. Estará integrado por una coordinación y referentes técnicos con responsabilidad a nivel local, funcionariado (presupuestado y/o contratado) con dedicación prioritaria al programa, dependiente de un centro de referencia de base territorial (INAU o MIDES). Serán profesionales o estudiantes avanzados/as de Psicología, Trabajo Social y Educación Social, que acrediten experiencia en trabajo familiar

### 4. Dimensión sobre alternativas habitacionales adecuadas a los proyectos particulares de la población ocupante.

Es prioridad en el proceso de realojos que se respete el derecho a vivir en la centralidad de la ciudad, en el marco del ejercicio del derecho a la ciudad. La posibilidad de construir centralidades inclusivas habilita la sinergia entre la alternativa habitacional y los procesos socio- educativo y laboral que se desarrollen con las familias.

El Programa contará con:

#### • Alternativas habitacionales transitorias:

- Subsidio para pago de alquiler: como lo define el programa será de dos años con eventual prórroga correspondiente en caso de que se visualice una alternativa definitiva.
- Garantía de alquiler en convenio con Contaduría Gral. de la Nación.
- Alquileres sociales de propiedades del Estado. Programa en etapa de diseño, por lo que su disponibilidad puede no coincidir con la implementación del programa de referencia.
- Designación de Núcleos Básicos Evolutivos vacíos.
- Casa Transitoria del Programa, como espacio protegido de reaprendizaje de la convivencia, hábitos y reinserción laboral.
- Casas transitorias gestionadas por INAU y MIDES, lo que implicara la firma de convenios correspondientes.
- Piezas de pensiones privadas, en caso de que existieran ofertas adecuadas en tanto figuren en el registro del MVOTMA y cuenten con la habilitación de la IM.
- Oportunidades que aporte el sistema nacional de cuidados en acuerdo con instituciones especializadas, para aquellas familias cuyos integrantes padecen problemas críticos de salud mental y /o discapacidad.

#### • Alternativas habitacionales permanentes

Las alternativas permanentes deberán surgir en su mayoría de las fincas recuperadas, pero siempre deberá tomarse en cuenta la trayectoria habitacional, socio-laboral y las redes familiares con que cuenta cada familia en particular. La alternativa habitacional definitiva debe adecuarse a las particularidades de la familia y su trayectoria. En este sentido hay que considerar la falta de simultaneidad entre los procesos con las familias en la solución transitoria y la construcción de las viviendas nuevas o recicladas que se desarrollen en el marco del programa.

Dentro de la diversidad de alternativas a implementar, dos tipos serían los dominantes: 1) la integración a proyectos habitacionales colectivos con participación -eventualmente- en la obra (ayuda mutua o autoconstrucción) y en la gestión, recuperando inmuebles abandonados en áreas centrales y 2) la adjudicación de



viviendas del nuevo plan quinquenal, así como la designación de cupos en edificios MVOTMA.

La tercera alternativa es la compra de vivienda usada a través del convenio con la ANV para relocalizaciones, y supone una solución eventualmente más rápida, pero que haría que -por los costos del mercado- las familias se trasladen principalmente a la periferia de Montevideo o su área metropolitana.

#### **5. Dimensión: Mediación Comunitaria** para la convivencia barrial en todas las etapas.

La mediación es una herramienta de intervención que permite la convocatoria de las partes en conflicto o aparente conflicto, para que puedan autogestionarlos, y encontrar la forma de convivir más allá de las diferencias, siendo partícipes de la construcción colectiva que toda sociedad requiere.

En las situaciones conflictivas ya instaladas a nivel barrial por la existencia de un inmueble abandonado, que desde la perspectiva de sus vecinos/as genere vulneración a derechos particulares (por insalubridad, inseguridad, seguridad edilicia, etc.), así como en los proyectos de realojo de las familias que se integren al programa, la mediación y la facilitación son herramientas que pueden acercar alternativas de solución a la convivencia y paz social, fomentando el diálogo y el encuentro, asegurando el protagonismo de las partes en la solución, ayudando a fortalecer las redes y los vínculos entre las personas más allá de las diferencias, fortaleciendo el sentido de comunidad y pertenencia.

Para ello es previsible la realización de:

- Convocatorias a instituciones y organizaciones en el territorio.
- Reuniones conjuntas o independientes con grupos de vecinos y vecinas.
- Jornadas de integración.

El Programa prevé roles diferenciales de las instituciones vinculantes, según las competencias diferenciadas y recursos humanos y materiales necesarios para su desarrollo, así como el logro de algunos productos específicos:

- Fincas abandonadas en proceso de recuperación y procesos de acompañamiento familiar iniciados.
- Fincas recuperadas y culminando el proyecto urbano-arquitectónico y social para su adjudicación:
  - Como soluciones habitacionales
  - Como casas transitorias para el programa
  - Como alternativas para alquiler social del estado.

- Estudio de los inmuebles públicos detectados por la Investigación sobre Inmuebles Visiblemente Abandonados
- Familias en proceso de inclusión social
- Instrumentos legales efectivos para la recuperación de fincas abandonadas.

## ● Estrategias priorizadas en la nueva etapa

El recorrido realizado por el GIFA durante el año 2016 ha priorizado al menos dos caminos de intervención directa. Por un lado, la continuidad de las intervenciones específicas encontrándose en pleno proceso de relocalización de las familias de un edificio que fue expropiado por el MVOTMA en el marco de dicha intervención.

Por otro lado, el procesamiento a nivel interno de cada una de las instituciones que lo integran, para la aprobación de un Convenio Marco interinstitucional, que permita establecer las bases para la implementación del Programa “Inclusión social y recuperación de fincas abandonadas-ocupadas en áreas centrales de Montevideo”.

A la interna del grupo interinstitucional fue un gran desafío acordar un borrador del Convenio consensuado entre sus integrantes. El esfuerzo permitió recorrer un nuevo camino de debate, proposición y acuerdos que afianza la riqueza de la propia interinstitucionalidad. La propuesta se encuentra en proceso de discusión aún en algunas instituciones.

Otras dos dimensiones que se han venido desarrollando durante el presente año son las siguientes:

- La culminación de la investigación en el territorio del municipio CH que completa un análisis en todo el territorio de la región central de Montevideo conjuntamente con un mapeo de las políticas públicas actuales en la temática. La investigación se presenta en esta publicación por parte del equipo responsable integrado por los arquitectos Mariana Ures y Gonzalo Bustillo.
- La necesidad de fortalecer el debate público sobre las alternativas legislativas que potencien las políticas públicas a desarrollar en relación con la problemática del abandono de la propiedad privada. Para ello el GIFA propuso la realización de evento al culminar el año con el fin de promover esta discusión con el aporte de integrantes del Parlamento y juristas de amplia trayectoria en la temática.

La Defensoría del Vecino de Montevideo mantiene el compromiso con el proceso desarrollado en el trabajo interinstitucional, y reafirma su relevancia como mecanismo para el avance sostenido e integral en el diseño de políticas públicas, que den respuesta a realidades que requieren de nuevas formas de intervención.

# Capítulo 2

IVAacm. Estudio sobre inmuebles visiblemente abandonados en áreas centrales de Montevideo y mapeo de políticas públicas





# IVAacm

**Estudio sobre inmuebles visiblemente abandonados  
en áreas centrales de Montevideo  
y mapeo de políticas públicas**

Arq. Gonzalo Bustillo - Arq. Mariana Ures - Bach. Camila Bauzán  
Fotografía: Lucía Lin

Facultad de Arquitectura Diseño y Urbanismo  
Comisión Sectorial de Investigación Científica  
Universidad de la República

### **Arq. Gonzalo Bustillo León. (1977)**

Arquitecto por la Facultad de Arquitectura de la Universidad de la República en 2010, Maestrando en Enseñanza Universitaria por la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación desde 2012 y Maestrando en Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano por la Facultad de Arquitectura Diseño y Urbanismo desde 2015.

Actualmente se desempeña como Profesor Adjunto Subrogante de la Cátedra de Arquitectura y Teoría y Asistente del Taller Artcardi de la Facultad de Arquitectura UdelaR. Ha desarrollado diversos trabajos académicos de investigación sobre políticas públicas de ordenamiento territorial entre los que destacan: "Cortes territoriales en Sacra Parkway" FARQ, 2010; "La ciudad desnuda" FARQ, 2014 y "Del Plan a las Acciones Transformativas" FARQ, 2016.

Integra Ures – Bustillo Arquitectos Asociados desde 2013.

[www.gonzalobustillo.com](http://www.gonzalobustillo.com)

### **Mariana Ures Alvarez (1977)**

Arquitecta por la Facultad de Arquitectura y Maestranda en Enseñanza Universitaria por la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la UdelaR.

Dirige el estudio de arquitectura AtelierMC2.

Es Docente del Instituto de Historia de la Facultad de Arquitectura UdelaR. Responsable de la Investigación Casas Deshabitadas (Csic, 2009). En relación a la temática de las casas vacías ha escrito textos en prensa y revistas especializadas y ha realizado intervenciones en el campo del arte, como "Inmobiliaria Ures Inc." en el Centro Municipal de Exposiciones, Subte (2010).

Integra Ures – Bustillo Arquitectos Asociados desde 2013.

### **Camila Bauzán (1990)**

Estudiante avanzada de Arquitectura en la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo UdelaR. Integrante de la Comisión "Revisor", del Centro de Estudiantes. Participa como ayudante del trabajo de investigación: "Estudio sobre inmuebles visiblemente abandonados en áreas centrales de Montevideo y mapeo de políticas públicas" CSIC-VUSP 2015



# 1. PRESENTACIÓN

*IVAacm. Estudio sobre inmuebles visiblemente abandonados en áreas centrales de Montevideo y mapeo de políticas públicas*, es un trabajo de investigación realizado en la Facultad de Arquitectura Diseño y Urbanismo de la Universidad de la República por los arquitectos Mariana Ures y Gonzalo Bustillo y la bachiller Camila Bauzán, con la contraparte de la Defensoría del Vecino de Montevideo, entre Abril de 2015 y Abril de 2016. El trabajo fue financiado por la Comisión Sectorial de Investigación Científica de la Universidad de la República en la Modalidad 2 del llamado Vinculación Universidad Sociedad y Producción de 2014.

El trabajo mapea los inmuebles visiblemente abandonados del Municipio CH y realiza una caracterización de dicho *stock* edilicio. Luego tomando como base los relevamientos realizados en 2014 en los Municipios B y C (BUSTILLO, URES; 2014), presenta una tipología de inmuebles en abandono para las áreas centrales de Montevideo. Mapea las políticas públicas y analiza los vínculos entre la tipología confeccionada y dichas políticas.

A partir de esa base de conocimiento, se propone avanzar en el diseño de un programa piloto de desactivación de situaciones de abandono en áreas centrales de la ciudad: Rehabita\_MVD2020.

## 2. INTRODUCCIÓN

### **Antecedentes**

En el transcurso de la última década, la situación de los inmuebles abandonados en el territorio Uruguayo y en particular en Montevideo, ha venido cobrando visibilidad social y configurándose en un desafío particular para las políticas públicas del gobierno departamental y nacional. La conformación del “Grupo Interinstitucional Fincas Abandonadas” a fines del año 2009 o la propuesta del “Proyecto de Ley de Inmuebles Declarables Judicialmente en Abandono” (ASTI, GUARINONI, 2012) actualmente en discusión parlamentaria, muestran esa incorporación del tema a la agenda de las políticas públicas.

En general los antecedentes de investigación académica a nivel nacional sobre el tema son escasos, resultando de principal referencia el trabajo “Casas deshabitadas” (URES, 2009) financiado por la Comisión Sectorial de Investigación Científica de la UdelaR durante 2008. Anteriormente cuentan también los trabajos desarrollados por el Instituto de Teoría y Urbanismo de la Facultad de Arquitectura sobre áreas vacantes industriales (ITU, 2004). Muy anteriormente, los trabajos de Lereña Acevedo sobre casas desocupadas, del año 1935. (LERENA ACEVEDO, 1935)

Más recientemente y a partir de un llamado público para asistencia técnica a la Defensoría del Vecino de Montevideo sobre el tema inmuebles abandonados, los autores del presente documento, desarrollaron el estudio “IVAbc. Relevamiento, conceptualización y caracterización de los inmuebles visiblemente abandonados de los municipios b y c.” (BUSTILLO, URES; 2014)

El mencionado proyecto, concluido en Mayo de 2014, buscó contribuir a una mejor comprensión de las condiciones de abandono edilicio en Montevideo en los Municipios B y C, aportando insumos para un posible “registro de inmuebles abandonados” que sirva para intervenciones de recuperación del stock habitacional en áreas urbanas centrales.

A partir de dichos trabajos antecedentes se propuso esta nueva instancia de investigación con la contraparte de la Defensoría del Vecino de Montevideo titulada: “Estudio sobre Inmuebles Visiblemente Abandonados en Áreas Centrales de Montevideo, y Mapeo de Políticas Públicas”.

## Objetivos de la Investigación

Como objetivo general de la investigación se propuso seguir avanzando en la conformación de aportes de investigación científica que contribuyan a las acciones que la Defensoría del Vecino lleva adelante en el marco del “Grupo Interinstitucional Fincas Abandonadas”, para una mejora de las políticas públicas en la materia. Se propuso también seguir avanzando en la conformación de una línea de estudios sobre políticas públicas de ordenamiento territorial y vivienda, en materia de abandono edilicio e informalidad urbana.

### Como objetivos específicos se planteó:

- Realizar un relevamiento de los inmuebles visiblemente abandonados del Municipio CH. (IVAch)
- Caracterizar los inmuebles visiblemente abandonados del Municipio CH según la información disponible respecto a los IVAbc.
- Confeccionar una tipología de inmuebles en abandono en los Municipios b, c y ch (áreas centrales de Montevideo).
- Mapear las políticas públicas en aplicación sobre inmuebles abandonados en Montevideo.
- Analizar los vínculos entre la tipología confeccionada y las políticas públicas en la materia.

## Conceptualización

Para la definición del concepto de “Abandono” se tomó como marco normativo los siguientes documentos:

- Proyecto de Ley de Inmuebles Judicialmente Declarables en Abandono y Exposición de Motivos (PLIDJA) Versión Setiembre de 2015)
- Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, Artículos 37 y 63 (LOTDS)

De los presupuestos “para la Declaración de Abandono” contenidos en el PLIDJA se destaca: *“Se podrá solicitar la declaración judicial de abandono de un inmueble ubicado en suelo urbano o suburbano, cuando su propietario o promitente comprador, incumpla por un lapso superior a veinticuatro meses continuos, los deberes de conservar, y cuidar, rehabilitar, restituir (...) del artículo 37 de la Ley N° 18.308, de 18 de junio de 2008, como manifestación tácita de abandono.”*

Así el PLIDJA remite a tres deberes de propiedad previstos en la LOTDS y presentes en su Artículo 37 bajo el título “Deberes generales relativos a la propiedad inmueble” como presupuestos de abandono:

“Constituyen deberes territoriales para los propietarios de inmuebles, en el marco de la legislación vigente y en función del interés general, entre otros, los siguientes:

### DEBER DE CONSERVAR

Todos los propietarios de inmuebles deberán mantenerlos en condiciones de seguridad, salubridad y ornato público, realizando las obras de conservación oportunas y cumpliendo las disposiciones que a tal efecto dictamine el Gobierno Departamental competente.

### DEBER DE CUIDAR

Los propietarios de inmuebles deberán vigilarlos y protegerlos frente a intrusiones de terceros, haciéndose responsables en caso de negligencia de las acciones que éstos puedan ejercer en contravención a lo dispuesto por los instrumentos de ordenamiento territorial o en menoscabo de los deberes territoriales.

### DEBER DE REHABILITAR Y RESTITUIR

Los propietarios de inmuebles quedarán sujetos a las normas de rehabilitación patrimonial o de restitución ambiental.

Considerando que la NO EXPLOTACIÓN del inmueble no se observa presente como presupuesto para la declaración de abandono en el PLIDJA y que la LOTDS en su Art. 63 “declara de utilidad pública la expropiación por la Administración de los inmuebles en estado de abandono que teniendo potencialidades productivas o de utilidad social, no hayan sido explotados por más de diez años, a efectos de integrar las carteras de tierras”, se propuso desde el trabajo realizado en 2014 y para esta nueva instancia, la incorporación de la dimensión “no explotación” como presupuesto de abandono.

Así se conformaron tres dimensiones para la identificación de inmuebles visiblemente abandonados. Dos de ellas derivadas del PLIDJA y la tercera propuesta por el equipo redactor de este trabajo como aporte a la conceptualización desde la LOTDS: LA CONSERVACIÓN - EL CUIDADO - LA NO EXPLOTACIÓN.

A partir de la conformación de las tres dimensiones para la realización del relevamiento en el Municipio ch, se replicó una metodología de observación directa apoyada en un conjunto de categorías de caracterización vinculadas a salubridad, seguridad, ornato, intrusión de terceros, vacío edilicio, edificios sin terminar. (BUSTILLO, URES; 2014)

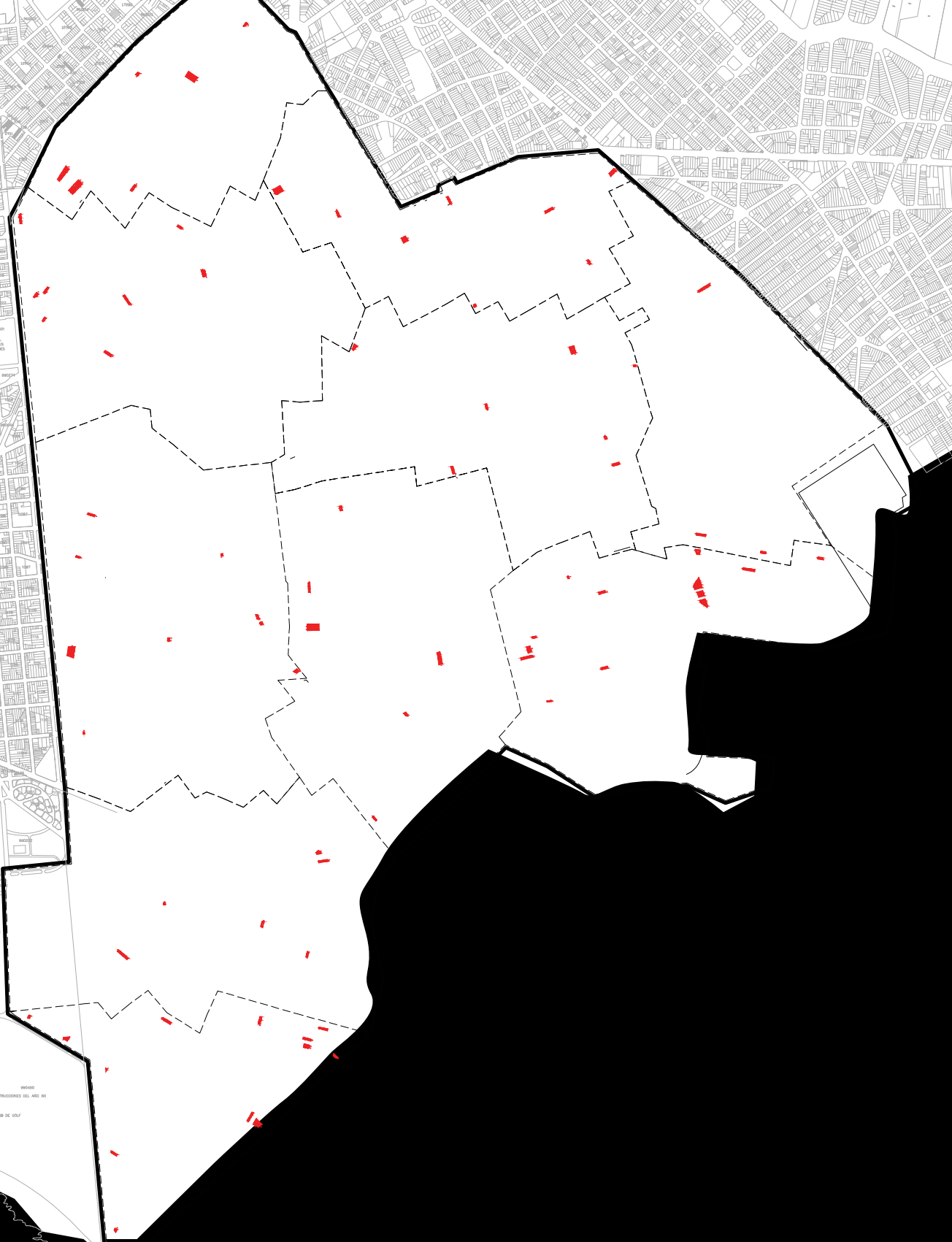


# 90 IVACH

## 3. Relevamiento y caracterización Inmuebles Visiblemente Abandonados Municipio CH

A partir del trabajo realizado se relevaron 90 inmuebles visiblemente abandonados dentro del Municipio Ch, que en primera instancia presentaron atributos para ser considerados en el marco del PLIDJA y la LOTDS.

Posteriormente se recabaron diversas informaciones para caracterizar el universo relevado que refieren a: morosidad, titularidad, valor de propiedades, superficie construida, superficie de padrón, gravámenes de edificación inapropiada. Información suministrada por Recursos Financieros, Servicio de Escribanía y Catastro y Avalúo, a través de la coordinación de la Defensoría del Vecino.







## 90 IVach. CARACTERIZACIÓN DEL UNIVERSO RELEVADO

Respecto al conjunto de 90 inmuebles relevados se propone una caracterización según los siguientes indicadores:

- A: Superficie total de padrones
- B: Superficie total construida
- C: Valor real según Catastro y Avalúo
- D: Composición de deudas de tributos municipales
- E: Titularidad
- F: Intrusión de terceros
- G: Riesgo ostensible
- H: No explotación



## A:90 IVAch. SUPERFICIE TOTAL DE PADRONES

La superficie total de los padrones identificados como IVAch es: 30.392m<sup>2</sup>

Dicha área equivale aproximadamente a cinco manzanas de ciudad visiblemente abandonada<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Para definir la unidad manzana se consideró un área de 80 x 80m.



### **B:90 IVAch. SUPERFICIE TOTAL CONSTRUIDA**

La superficie total en metros cuadrados construidos de IVAch es: 19.420m<sup>2</sup>

Dicha superficie equivale a un total de 259 viviendas de 75m<sup>2</sup>.

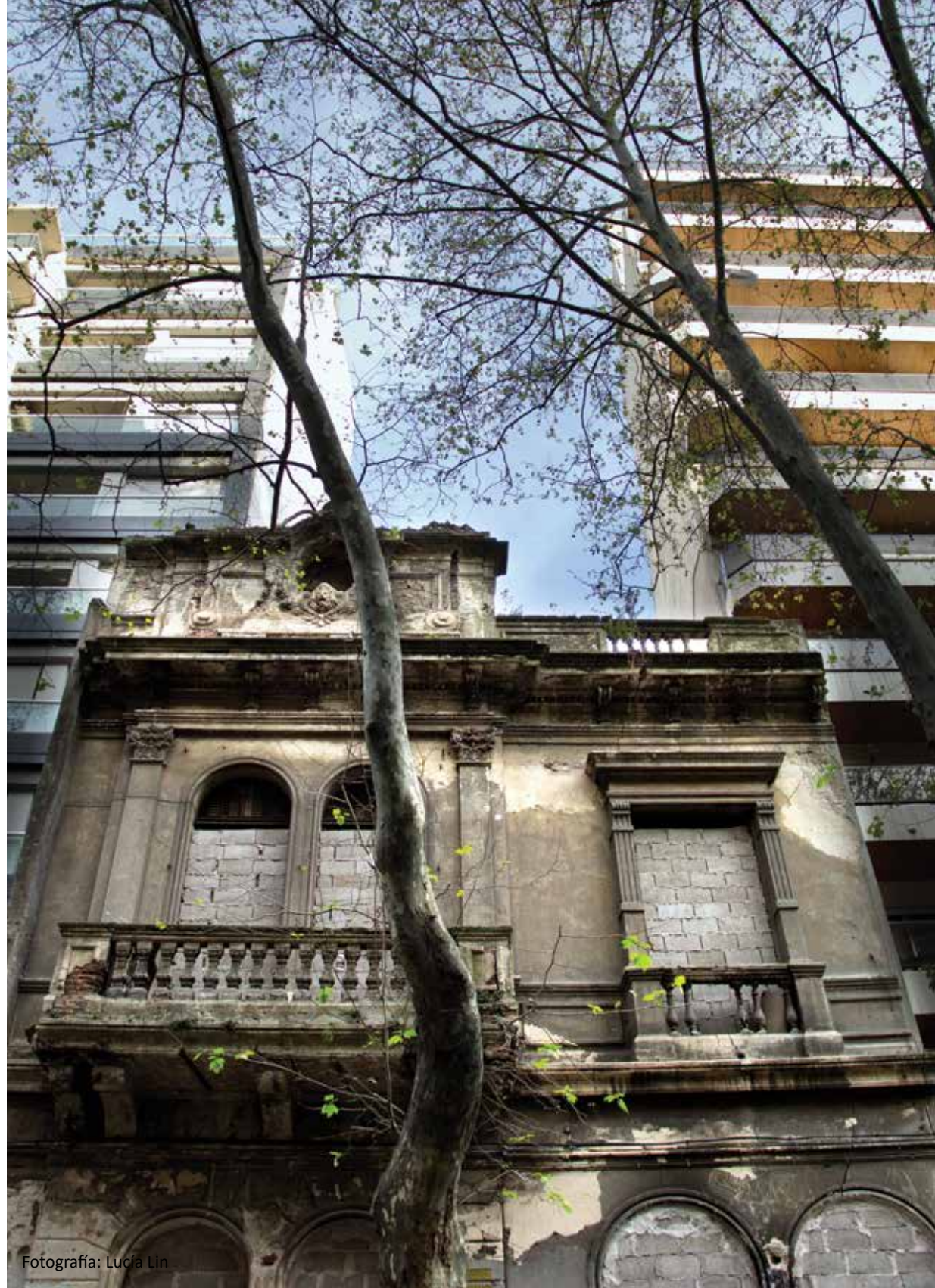




## C:90 IVAch. VALOR REAL

La sumatoria de los valores reales de los IVAch según Catastro y Avalúo IM asciende a un total básico estimado de 10.5 millones de dólares, dicho monto equivale al costo estimado de construcción de 5 edificios de vivienda en altura de 10 niveles<sup>3</sup>.

<sup>3</sup>Se estima una superficie de 1.500m<sup>2</sup> por edificio y un costo de USD 1.500 por m<sup>2</sup> con terreno incluido.





## D:90 IVAch. DEUDA DE TRIBUTOS DEPARTAMENTALES

El total de deuda original, esto es el monto de deuda sin considerar multas y recargos, de los inmuebles relevados asciende aproximadamente a USD 62.689.

El total de deuda acumulada, esto es el monto de deuda original más multas y recargos de los IVAch asciende aproximadamente a 1.9 millones de dólares y se distribuye de la siguiente manera:

CANTIDAD DE CASOS	PORCENTAJE	MONTO DEUDA TOTAL EN \$	PORCENTAJE DE DEUDA
60	67	0	0
15	17	<30.000	0,3
3	3	>30.000 <100.000	0,3
12	13	>100.000	99,4

El 67% de los IVAch no tiene deudas.

El 84% tiene deuda cero o menor a \$30.000.

En tercer lugar hay 12 padrones (13%) que concentra el 99.4% de la deuda.





## E:90 IVach. TITULARIDAD

Respecto a un total de 73 registros obtenidos en el proceso de análisis los inmuebles relevados presentan la siguiente clasificación según tipo de propietario:

TITULARIDAD	CANTIDAD DE CASOS	PORCENTAJE
1: persona física	45	62
2: persona jurídica	26	36
3: Estado	1	1
4: Sin datos	1	1
5: Sin información	17	





## F:90 IVAch. INTRUSIÓN DE TERCEROS

Durante el relevamiento se identificaron 15 inmuebles en condición de potencial intrusión de terceros.

Esto es, de los 90 casos IVAch el 17% se relevó como potencialmente ocupado.



## G:90 IVAch. RIESGO OSTENSIBLE

Sobre un total de 90 IVAch relevados se identificó un conjunto de 19 inmuebles con riesgo ostensible, lo que representa un 21% de casos con incumplimiento constatado de los deberes de conservación por parte de los propietarios. (Art. 37 LOTDS).

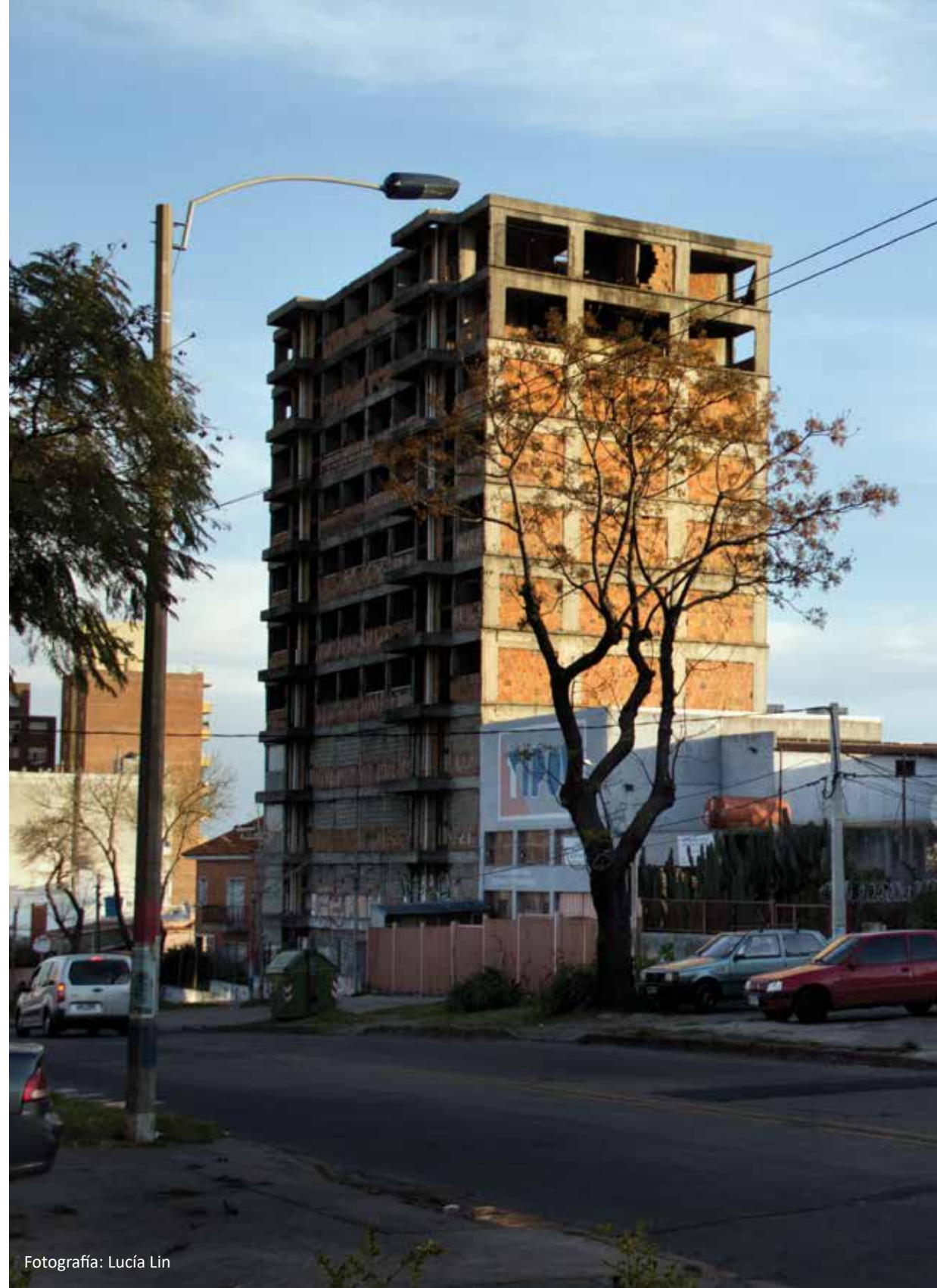
En relación a la información proporcionada por el servicio de Recursos financieros de la Intendencia, el 86% de los Inmuebles relevados con riesgo ostensible, 18 casos en 21, no están gravados con impuesto de edificación inapropiada.





## H:90 IVAch. NO EXPLOTACIÓN

Sobre un total de 90 IVAch relevados se identificó un conjunto de 29 casos con obstrucción total de aberturas en planta baja, lo que representa un 32% de IVA NE en el Municipio ch. De considerarse los inmuebles tapiados total y parcialmente, la cifra asciende a 40 casos. El 73% de los inmuebles relevados con tapiado total o parcial no cuentan con impuesto de edificación inapropiada Literal B.





# 5. LA CONSTRUCCIÓN DE UNA TIPOLOGÍA DE ABANDONO EDILICIO EN ÁREAS CENTRALES





## 5.1 Aproximación tipológica en el Municipio ch

### 5.1.1 Procedimiento

Con la intención de construir una clasificación que permita agrupar el extenso conjunto de edificios relevados y a la vez generar un instrumento con capacidad operativa sobre el fenómeno, se abordó la construcción de una tipología de abandono edilicio. La aproximación tipológica en el municipio ch sintetiza caracterización principal, tamaño y uso.

La caracterización principal cuantifica la recurrencia de los atributos de abandono: intrusión de terceros, no explotación, ruinosidad.

Para una clasificación de los inmuebles abandonados según tamaño, se tomaron en cuenta tres dimensiones: área construida como criterio base, análisis caso a caso incluyendo superficie de padrón y características visuales del inmueble considerado. Como criterio base el talle S considera edificios con área construida menor a 500m<sup>2</sup>, el talle M edificios entre 500 y 1000m<sup>2</sup>, el talle L mayor a 1000m<sup>2</sup> y el talle XL mayor a 3000m<sup>2</sup>.

### 5.1.2 Producto

Del total de los inmuebles relevados, el Municipio ch muestra un 17% con potencial intrusión de terceros, un 21% con riesgo ostensible y un 32% de no explotados.

En el transcurso de las actividades de análisis, consideramos necesario modificar la hipótesis de identificación de inmuebles no explotados. En el trabajo antecedente realizado en 2014 y en el inicio de este proyecto se consideró el tapiado total en planta baja como indicador de no explotación. Ahora bien, en el transcurso de este trabajo consideramos necesario partir de la totalidad de edificios que en el relevamiento fueron identificados como potencialmente no explotados y realizar una revisión caso a caso mediante análisis de fotografías de fachada. Esto permitió generar una nueva definición de la categoría inmuebles Potencialmente No explotados, incorporando edificios que si bien no tienen la condición de estar totalmente tapiados en planta baja, poseen evidencias visuales suficientes para inferir una potencial situación de no explotación o vacío.





### T90 A: CARACTERIZACIÓN PRINCIPAL:

La caracterización principal del Municipio ch es la potencial no explotación con un entorno del 68% de los casos.





### **T90 B: TAMAÑO:**

Para el Municipio ch el 89% de los edificios corresponden al talle S.

El 4% de los edificios corresponden al talle M (4 casos).

El 8% de los casos corresponde al talle L (6 casos).

No se registraron casos de talle XL.





### T90 C: PROGRAMA:

El 92% de los IVAch tienen uso residencial mientras que el 8% presenta otros usos. Resulta interesante destacar que la superficie de este 92% implica el 78% de la superficie total construida de los IVAch. Así, el stock de edificios relevado en el Municipio ch se presenta como predominantemente residencial.



## 5.2 Revisión tipológica de los Municipios b y c

Con el objetivo de construir una tipología de inmuebles abandonados en áreas centrales de Montevideo y a partir de las definiciones procedimentales presentadas en la aproximación tipológica del Municipio ch, se realizó la revisión de los resultados de caracterización del stock de inmuebles abandonados de los Municipios b y c, realizada en el año 2014.

Respecto al conjunto de 339 inmuebles relevados en dicho trabajo, se habían definido: un listado de 145 inmuebles (43%) en situación de riesgo ostensible, un conjunto de 101 casos (30%) en situación de no explotación y un conjunto de 100 inmuebles (30%) en situación de potencial intrusión de terceros.

Considerando la nueva definición de Inmuebles Potencialmente No Explotados, o sea, si se consideran la totalidad de inmuebles relevados como Potencialmente no explotados en las recorridas, y su revisión caso a caso a través del análisis de imagen de fachada, dicho stock de inmuebles para los municipios b y c asciende del 30% al 65% del total.

### Aproximación tipológica

**CARACTERIZACIÓN PRINCIPAL:** La caracterización principal de los Municipios b y c es la potencial no explotación con un entorno del 65% de los casos.

**PROGRAMA:** El 83% (282 casos) de los IVAbc tienen uso residencial, mientras que el 17% presenta usos industriales, comerciales, depósitos, y otros.

**TAMAÑO:** Para los Municipios b y c, el 77 % de los edificios corresponden al talle S, el 13% corresponden al talle M, el 6% al talle L y el 4% al talle XL.

## 5.3 Reconceptualización de Abandono (hipótesis del vacío dinámico)

Los resultados del análisis de caracterización principal de inmuebles visiblemente abandonados en los Municipios ch, b y c, muestran un porcentaje de potencial no explotación próximo al 65% para ambos universos de estudio.

Ahora bien, considerando el Municipio ch, el 17% de los edificios fueron identificados con potencial intrusión de terceros. Desde una perspectiva dinámica de consideración del abandono, la intrusión puede considerarse una etapa subsiguiente a la no explotación. Así, la intrusión es un indicador indirecto de vacío o no explotación y el Municipio ch presentaría de este modo, un 85% de edificios que están o han estado vacíos.

Por su parte, los Municipios b y c, presentaron un 30% de inmuebles con intrusión de terceros, lo cual, sumado al conjunto de los inmuebles potencialmente no explotados da un total de 95%.

De este modo el stock de inmuebles potencialmente no explotados en áreas centrales de Montevideo se ubica entre el 85% y el 95% de los inmuebles relevados como abandonados.

En el caso de los Municipios b y c, el 5% de los inmuebles configurarían edificios en riesgo ostensible con ocupantes legales y en uso. En el caso del Municipio ch esa cifra asciende al 15%.

El trabajo realizado en 2014 consideró la definición de abandono propuesta en el PLIDJA, los deberes de conservar (ruinosidad y ornato) y cuidar (intrusión) enunciados en el Art. 37 de la LOTDS. Y propuso la consideración de la no explotación que no se observaba presente como presupuesto para la declaración de abandono. Bajo esta definición se continuó trabajando en esta investigación.

Los resultados del presente estudio sobre abandono en áreas centrales de Montevideo, indican que entre un 85 % y un 95% de los casos relevados son INMUEBLES POTENCIALMENTE NO EXPLOTADOS desde una perspectiva de abandono dinámico. Podríamos decir así, que aproximadamente el 90% de los casos de abandono edilicio tiene como núcleo el problema de la no explotación, tanto por estar efectivamente vacíos, como por presentar intrusión de terceros. El resto serían edificios con riesgo ostensible y ocupantes legales en un entorno del 10% de los casos.

Así, el abordaje de la problemática de los inmuebles abandonados en áreas centrales de Montevideo, implicaría definir el abandono edilicio como un problema de no explotación, excluyendo de esta definición a los inmuebles con riesgo ostensible cuyos habitantes sean ocupantes legales.

## DEFINICIÓN DE ABANDONO BASE

Criterio/Municipio	ch	b y c
POTENCIAL NO EXPLOTACIÓN	68%	65%
POTENCIAL INTRUSIÓN	17%	30%
RUINOSIDAD (c/ocupante legal)	15%	5%

## DEFINICIÓN DE ABANDONO DINÁMICO

Criterio/Municipio	ch	b y c
POTENCIAL NO EXPLOTACIÓN	85%	95%
RUINOSIDAD (c/ocupante legal)	15%	5%

## 5.4: Tipología de abandono en áreas centrales de Montevideo.

A partir de la reconceptualización de abandono planteada, la deshabitación y el vacío se torna en el eje del problema, atributo central del esquema tipológico, que considera como atributos secundarios las situaciones en relación al tamaño, programa y titularidad. El cuadro presenta cuatro tipos de abandono para la totalidad de situaciones relevadas en áreas centrales de Montevideo. Los cuatro tipos propuestos son: Viviendas deshabitadas, Conjuntos de Vivienda deshabitados, Contenedores Vacíos y Edificios Sin Terminar.

Para cada uno de los tipos identificados se dividen cuatro variantes respecto a la existencia o no de intrusión de terceros y riesgo ostensible, y finalmente tres variantes para cada una de las situaciones referidas considerando la titularidad del inmueble. El cuadro siguiente totaliza entonces cuatro tipos de abandono con doce variantes en áreas centrales de Montevideo.

### DEFINICIÓN DE ABANDONO EDILICIO

La definición conceptual que se utilizó inicialmente para el presente proyecto remitió a los “deberes de propietario” en cuanto a conservación y cuidado de inmuebles referidos en el PLIDJA y propuso incorporar la noción de no explotación no considerada en el mencionado proyecto de ley.

Los trabajos de investigación realizados indican que el problema del abandono edilicio en Montevideo es centralmente un problema de no explotación, que presenta variantes de intrusión de terceros y riesgo constructivo, así como de titularidad. Y que una actuación consistente con dicha constatación implicaría la definición de un conjunto de instrumentos de política pública para la desactivación de las dinámicas de vacío edilicio. Dicho abordaje permitiría operar sobre la amplia mayoría de los casos de abandono en Montevideo y configuraría un mecanismo indirecto de manejo de la dinámica de intrusión de terceros así como del problema de riesgo ostensible en edificios.

Como entornos temporales para la definición de situaciones de abandono por no explotación deberían diferenciarse dos dinámicas: procesos lógicos de “vacío comercial”: mudanzas, traspaso de alquileres, operaciones de desarrollo inmobiliario etc, con temporalidades acotadas menores a 24 meses; y procesos inductores de “vacío estructural” donde situaciones que superen dicho periodo, sean objeto de políticas públicas de diversa índole con capacidad de desactivación del abandono. Diversas experiencias referidas a los casos de Francia, Inglaterra, País Vasco y Catalunya podrían ser una referencia para la construcción de instrumentos de actuación sobre edificios vacíos que articulen temporalidades y mecanismos diversos desde la aplicación de gravámenes hasta la afectación transitoria y/o definitiva del bien.

## 5.4 TIPOLOGÍA DE ABANDONO EN ÁREAS CENTRALES

TIPO / ATRIBUTO CENTRAL	ATRIBUTOS CONTINGENTES	
<b>T1</b> Casas vacías	<b>T1.1</b> Casa vacía (CV)	T1.1.E Estado
		T1.1.PJ Persona Jurídica
		T1.1.PJ Persona Física
	<b>T1.2</b> CV con Intrusión de terceros	T1.2.E Estado
		T1.2.PJ Persona Jurídica
		T1.2.PJ Persona Física
	<b>T1.2</b> CV con Riesgo Ostensible	T1.3.E Estado
		T1.3.PJ Persona Jurídica
		T1.3.PJ Persona Física
	<b>T1.2</b> CV con Intrusión de terceros y Riesgo Ostensible	T1.4.E Estado
		T1.4.PJ Persona Jurídica
		T1.4.PJ Persona Física
	<b>T2</b> Conjuntos residenciales vacíos	<b>T2.1</b> Conjunto residencial vacío (CRV)
T2.1.PJ Persona Jurídica		
T2.1.PJ Persona Física		
<b>T2.2</b> CRV con Intrusión de terceros		T2.2.E Estado
		T2.2.PJ Persona Jurídica
		T2.2.PJ Persona Física
<b>T2.3</b> CRV con con Riesgo Ostensible		T2.3.E Estado
		T2.3.PJ Persona Jurídica
		T2.3.PJ Persona Física
<b>T2.4</b> CRV con Intrusión de terceros y Riesgo Ostensible		T2.4.E Estado
		T2.4.PJ Persona Jurídica
		T2.4.PJ Persona Física

TIPO / ATRIBUTO CENTRAL	ATRIBUTOS CONTINGENTES	
<b>T3</b> Contenedores vacíos	<b>T3.1</b> Contenedor Vacío (CV)	T3.1.E Estado
		T3.1.PJ Persona Jurídica
		T3.1.PJ Persona Física
	<b>T3.2</b> CV con Intrusión de terceros	T3.2.E Estado
		T3.2.PJ Persona Jurídica
		T3.2.PJ Persona Física
	<b>T4.2</b> CV con Riesgo Ostensible	T3.3.E Estado
		T3.3.PJ Persona Jurídica
		T3.3.PJ Persona Física
	<b>T4.2</b> CV con Intrusión de terceros y Riesgo Ostensible	T3.4.E Estado
		T3.4.PJ Persona Jurídica
		T3.4.PJ Persona Física
	<b>T4</b> Edificios sin terminar	<b>T4.1</b> Edificios sin Terminar (EST)
T4.1.PJ Persona Jurídica		
T4.1.PJ Persona Física		
<b>T4.2</b> EST con Intrusión de terceros		T4.2.E Estado
		T4.2.PJ Persona Jurídica
		T4.2.PJ Persona Física
<b>T4.3</b> EST con con Riesgo Ostensible		T4.3.E Estado
		T4.3.PJ Persona Jurídica
		T4.3.PJ Persona Física
<b>T4.4</b> EST con Intrusión de terceros y Riesgo Ostensible		T4.4.E Estado
		T4.4.PJ Persona Jurídica
		T4.4.PJ Persona Física

# 5. MAPA DE POLÍTICAS PÚBLICAS

1. El análisis del Mapa de Políticas Públicas en relación al tema inmuebles abandonados en Montevideo, parte de la constatación de que al momento de realización del trabajo no existe una definición jurídica específica sobre abandono de propiedad inmobiliaria en Uruguay.<sup>1</sup>

2. El Proyecto de Ley de Inmuebles Judicialmente Declarables en Abandono (Versión: Setiembre de 2015), actualmente en discusión parlamentaria, representa el primer intento gubernamental de generar una definición jurídica del tema abandono edilicio a nivel nacional.

3. Para la definición de abandono el PLIDJA, remite a tres de los seis deberes generales relativos a la propiedad, indicados en el Artículo 37 de la LOTDS de 2008: el deber de conservar, el deber de cuidar, y el deber de rehabilitar y restituir.

Por incumplimiento del deber de conservación, esto es problemas de seguridad, salubridad y ornato, propone incorporar como abandonados: inmuebles declarados en ruinas o con alto grado de deterioro, edificaciones clausuradas o tapiadas o que constituyan un riesgo para terceros, edificios o estructuras inconclusas, sin permiso o con permiso vencido.

En este sentido, el legislador define al abandono a partir de retomar una serie de atributos edilicios que la LOTDS de 2008 definió como deberes de los propietarios, pero que ya tenían una tradición de veinte años en el mapa de políticas públicas de Montevideo.

A partir del año 1995 mediante una serie de decretos sobre edificación inapropiada, en Montevideo se reglamentó la actuación de la Intendencia frente a edificaciones que presentaran estado de ruinosidad, que estuvieran inconclusas y/o tapiadas. Desde 1995 hasta hoy, existen mecanismos impositivos que intentan desestimular dichas situaciones edilicias. En ese sentido el PLIDJA define como abandono a un conjunto de situaciones ya reconocidas, intentando innovar en el modo de operar del Estado, ya no a través de la vía impositiva sino generando el traspaso del bien al dominio fiscal.

El proyecto incluye también la temática de los inmuebles ocupados ilegalmente, cuando incorpora el incumplimiento del deber de cuidar proveniente de la LOTDS, esto es el incumplimiento en la vigilancia y protección de inmuebles frente a terceros. Un inmueble ocupado ilegalmente podría ser pasible de declaración de abandono.

---

<sup>1</sup> (YGLESIAS, 2014)



Finalmente la LOTDS en su Artículo 63 presenta la figura de expropiación asociada a la causal de NO EXPLOTACIÓN de los inmuebles, luego de un período de diez años. Lo hace invocando la expropiación por incumplimiento de deberes territoriales, refiriendo implícitamente al deber de uso. Este punto sobre la no explotación de los inmuebles, edificios vacíos, vacantes o viviendas deshabitadas, no se encuentra presente como presupuesto de declaración de abandono en el PLIDJA.

Una revisión de referencias internacionales realizada en el marco del presente proyecto, muestra que en los últimos veinte años, países como Francia, Inglaterra o regiones como Catalunya y País Vasco, han definido y creado diversos instrumentos dirigidos directamente al manejo del problema de los edificios vacíos o vacantes.

El Programa Inclusión Social y Recuperación de Fincas Abandonadas Ocupadas en Áreas Centrales de Montevideo 2015-2020, del Grupo Interinstitucional Fincas Abandonadas, representa una novedad en el Mapa de Políticas Públicas sobre abandono edilicio. El foco sobre inmuebles ocupados que presenta dicho programa, atiende un problema o atributo específico de alta sensibilidad en relación al tema abandono, pero como programa público no apunta a estructurar una modalidad global de abordaje de la dinámica urbana de abandono.

La ANV ha desarrollado también un conjunto de siete intervenciones de rehabilitación del stock de edificios sin terminar que al día de hoy han modificado la situación de casos relevados por este equipo entre 2014 y 2016. Dicho conjunto de intervenciones resulta significativo respecto al total de veinte estructuras inconclusas relevadas en áreas centrales de Montevideo.



# 6. VÍNCULOS ENTRE TIPOLOGÍA Y MAPA DE POLÍTICAS PÚBLICAS

El análisis del mapa de políticas públicas sobre abandono edilicio muestra que la definición de abandono propuesta por el legislador en el PLIDJA, considera para la declaración de abandono atributos como ruinosidad, tapiados, obras inconclusas, vencimiento de permisos de obra y ocupación ilegal de inmuebles.

Las conclusiones del análisis realizado en este trabajo sobre el stock de inmuebles abandonados en áreas centrales de Montevideo, indican que el núcleo del problema del abandono edilicio en áreas centrales es la deshabitación y el vacío, en tanto cerca del 90% de los casos relevados entre 2014 y 2016, presentó como atributo central la potencial no explotación.

En los últimos veinticinco años, Montevideo presenta una intensa producción bibliográfica que ha referido al problema del vaciamiento de áreas centrales de la ciudad, pero en el mismo periodo, no se han aplicado instrumentos de política pública directos para el manejo de los edificios vacíos en dichas áreas, con la excepción de la gestión sobre estructuras inconclusas.

Frente a la pregunta recurrente respecto a: ¿por qué hay edificios abandonados en Montevideo? y considerando la hipótesis de que el núcleo del problema del abandono es la no explotación edilicia, deberíamos asumir que:

- Como sociedad no hemos generado normas que sean un signo claro de desestímulo y transformación activa de dicha práctica social.
- El nuevo marco jurídico para el manejo del tema no instituye la noción de que dejar propiedades vacías durante extensos periodos es una práctica contraria a la construcción de un proyecto sostenible de ciudad.
- Si bien, existen un conjunto de normas, tales como impuestos de edificación inapropiada, dirigidos a regular situaciones de riesgo edilicio, ruinosidad, y construcciones tapiadas, al día de hoy no se cuenta con sistemas de inspección que permitan la aplicación de la norma.
- La inexistencia de mecanismos de inspección de rutina sobre el amplio espectro de casos de edificación inapropiada, además de impedir la aplicación de la norma y el intento de regulación del fenómeno, redundará en una pérdida de posibilidades de recaudación por parte del Gobierno Departamental.



# 7. APUNTES HACIA LA DESACTIVACIÓN DEL FENÓMENO DE ABANDONO EDILICIO EN MONTEVIDEO

Los trabajos de investigación realizados entre 2014 y 2016 sobre inmuebles visiblemente abandonados en áreas centrales de Montevideo, han llevado al reconocimiento y redefinición del abandono como una dinámica urbana centralmente asociada a la no explotación edilicia.

Sobre un área urbana analizada de 3000 manzanas y un total de 400 casos identificados como inmuebles visiblemente abandonados, entre el 85% y el 95% de los casos mostraron como rasgo central la potencial no explotación o vacío edilicio.

Esta hipótesis del “vacío” como dinámica subyacente al abandono edilicio fue desarrollada desde un abordaje de lo “visible”, -recorridos vehiculares y relevamientos visuales-. En Montevideo existen hoy fuentes que cuantifican el fenómeno del stock de viviendas desocupadas considerando cifras del entorno de diecisiete mil viviendas vacantes y ruinosas, y un stock aproximado a los trece mil en alquiler. Esto abre la pertinente consideración del fenómeno en su dimensión no visible.

Un diseño de política pública para el manejo de inmuebles abandonados en áreas centrales de Montevideo debería pensarse como una política urbana y edilicia de abordaje del fenómeno, y desarrollando acciones consistentes con los rasgos centrales identificados.

1. Entre el 80 y el 90% de los inmuebles visiblemente abandonados en áreas centrales de Montevideo son inmuebles vacíos y de uso residencial.
2. Entre el 77% y el 89% de los edificios son de tamaño pequeño, menor a 500m<sup>2</sup>.
3. A modo de aproximación podríamos decir que entre el 80% y el 90% de los inmuebles visiblemente abandonados son viviendas deshabitadas.
4. En el municipio ch el stock residencial en abandono es casi exclusivamente de viviendas deshabitadas. En los Municipios b y c, hay también una significativa presencia de conjuntos de vivienda deshabitados (23%).
5. En el municipio b y c existe un 8% de contenedores vacíos, pero dicho stock concentra el 45% de la superficie construida del total en abandono.
6. Se identificó un conjunto aproximado a veinte estructuras edilicias sin terminar, aproximadamente el 5% de las situaciones relevadas. Este tipo de situación requiere especial atención ya que concentra casos de gran superficie construida y gran impacto zonal como inductor de procesos de abandono en padrones próximos
7. El Municipio ch confirmó la existencia de la dinámica de abandono edilicio identificada en los Municipios b y c si bien presentó patrones de densidad menores: en los municipios b y c se relevó la presencia de 1 inmueble abandonado cada 8 manzanas mientras que en el Municipio ch se relevó 1 inmueble abandonado cada 11 manzanas.

# 8. REHABITA

## MVD2020

¿Es viable que los inmuebles vacantes de las áreas centrales de Montevideo sean reutilizados como dispositivos de inclusión social?

A partir de la base de conocimiento acumulada, se propone avanzar hacia el diseño de un programa piloto de desactivación de situaciones de abandono en áreas centrales de Montevideo. Ello implica seleccionar un conjunto de casos representativos de la tipología construida, definiendo polígonos clave de intervención en función de la presencia y relevancia del tema, y desarrollando exploraciones sobre estrategias arquitectónicas y jurídicas para la desactivación de las dinámicas urbanas de abandono edilicio.

ReHABITA\_MVD2020 Se propone diseñar modelos de intervención y ensayar estudios de caso que permitan la articulación de la gestión de inmuebles abandonados, con los requerimientos de una oferta de “Alojamiento transitorio de bajo costo” impulsada por el Estado, el desarrollo de espacios comunitarios para el desenvolvimiento de prácticas de agricultura urbana, y la implantación de dispositivos culturales de tipo mediateca barrial. Dichos objetivos refieren a las necesidades planteadas por los actuales alcaldes de los Municipios b, c y ch: Carlos Varela, Rodrigo Arcamone y Andrés Abt).

# 9. BIBLIOGRAFÍA

**Asti A, Guarinoni M; 2012.** Proyecto de Ley de Inmuebles Declarados Judicialmente en Abandono. Versiones 2012 y Versión modificada por Diputado Mauricio Guarinoni, setiembre 2015.

**Bustillo, G y Ures M; 2014.** “Relevamiento, conceptualización y caracterización de inmuebles Visiblemente Abandonados en los municipios b y c de Montevideo” En Fincas Abandonadas. Respuestas interinstitucionales para un fenómeno urbano de afectaciones múltiples. Defensoría del Vecino de Montevideo. Montevideo 2014, Talleres Gráficos Creagraf.

**ITU 2004.** “Áreas Vacantes Industriales. Hacia la Reapropiación Social de las Áreas Urbanas Consolidadas” Comisión Social Consultiva Facultad de Arquitectura - Universidad de la República Grupo Promotor para el Desarrollo de Montevideo. Abril 2014 Inédito.

**Lerena Acevedo 1935.** En Arquitectura Economía. Sociedad de Arquitectos del Uruguay. Circa 1935.

**Parlamento Nacional.** Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible. LOTDS. Ley 18308. Montevideo, 2008.

**Marín, I. y Milá R.** El El alquiler forzoso de la vivienda desocupada. Barcelona, Mayo 2007. Ver en: [http://www.indret.com/pdf/431\\_es.pdf](http://www.indret.com/pdf/431_es.pdf)

**Yglesias, A. 2014.** Versión taquigráfica de exposición en Parlamento Nacional publicada en: En Fincas Abandonadas. Respuestas interinstitucionales para un fenómeno urbano de afectaciones múltiples. Defensoría del Vecino de Montevideo. Talleres Gráficos Creagraf, Montevideo 2014, Talleres Gráficos Creagraf.





# Capítulo 3

**Análisis de la situación territorial e impacto  
de las fincas abandonadas dentro del  
Municipio CH. Una mirada hacia el futuro.**

Andrés Abt, Alcalde del Municipio CH - Esc. Rosana García Paz, Integrante  
del equipo de trabajo del Alcalde del Municipio CH

# I. INTRODUCCIÓN

Cuando decidimos junto con un equipo multidisciplinario, postularnos como candidato a Alcalde, para dirigir el Municipio CH, vimos como necesario el estudio, evaluación y análisis de las problemáticas del territorio para comenzar a edificar nuestras propuestas.

Estos estudios los realizamos mediante encuestas y trabajo de campo con el fin de conocer las demandas de los vecinos/as del Municipio e identificar claramente las demandas y características del territorio.

En este estudio identificamos como un problema real el tema de las “Fincas Abandonadas”. Descubriendo que en una de las zonas más densamente poblada de Montevideo, se podían ver casas con una característica propia de abandono.

Nosotros vemos al Municipio, la ciudad y el barrio, como un Organismo vivo que actúa permanentemente con los habitantes y el entorno. Y por esto una “Finca Abandonada” produce al entorno una distorsión importante en la generación de falta de convivencia, problemas de inclusión, seguridad y olvido de una parte importante del barrio.

Muchas veces hemos visto como una “Finca Abandonada” termina mostrando un espacio que desaparece para la sociedad y el vecindario.

Nuestra visión desde el Municipio es la de ser un instrumento de desarrollo humano y en esa línea vamos.

Por esto es que en este tema de las “Fincas Abandonadas”, nuestro rol debe ser el de articular entre las partes, para lograr transformar la realidad de un finca en condiciones de abandono a un lugar inclusivo que sea recuperado en el barrio de distintas maneras, o un espacio público que genere convivencia e integración. O que las mismas fincas vuelvan a estar en condiciones apropiadas para desarrollar en ella una actividad inclusiva.

Nuestras propuestas apuntarán a la recuperación de estos lugares para continuar con una ciudad dinámica, viva y funcional a la buena convivencia.

## I.I. ABORDAJE

El desarrollo de este trabajo consiste en describir las características del territorio y las situaciones que se producen en el mismo desde varios puntos de vista, así como la manera en que todos estos elementos impactan en la existencia y ocupación de las

“Fincas Abandonadas”. A la vez que consecuencias provocan las mismas dentro del Municipio CH.

No queremos limitarnos solo al diagnóstico de la situación, y por tanto relatamos en este documento cuales son las acciones que se están desarrollando en el Municipio para mitigar y tratar de erradicar el problema. Es en este sentido que se proponen otras alternativas.

# II. SITUACIÓN DEL TERRITORIO

## II.I. SITUACIÓN GUBERNATIVA Y DE ORGANIZACIONES

Desde el punto de vista de gobierno, el Municipio está conformado por el territorio de los antiguos Comunes 4 (parcialmente) y 5 (en su totalidad), que ejecutan en las respectivas zonas las acciones en las cuales tiene competencia el Municipio y que están comprendidas dentro del Plan de Desarrollo Municipal y presupuesto para el período, que lleva adelante el gobierno municipal compuesto por los Concejales Municipales y representado por la figura del Alcalde.

Existen también los centros o casas de cultura municipales, tales como La Casona (del Barrio Punta Carretas), el Centro Cultural las Heras (en el Barrio La Blanqueada), el Centro La Casa Verde y la Biblioteca Municipal Amado Nervo (en el Barrio Buceo) que se vinculan al Municipio por intermedio de los Centros Comunes Zonales a los que corresponden territorialmente, y que funcionan con la colaboración de comisiones vecinales. y la biblioteca Ernesto Herrera ubicada en Parque Batlle.



Si hablamos de la sociedad civil, dentro del territorio existen un gran número de organizaciones sociales, culturales y deportivas, que cumplen un rol fundamental como promotores de buenas prácticas como el deporte, la salud, la solidaridad, la educación entre otros.

Así cabe destacar el papel que cumplen los Concejos Vecinales como catalizadores y voceros del sentir vecinal, y en ese sentido llevan adelante acciones, proyectos, emitiendo consecuentemente posiciones sobre los distintos temas de interés.

## II.II. SITUACIÓN TERRITORIAL

El territorio del Municipio CH se extiende en una superficie de 1.195 hectáreas, de tipo urbano, que se delimita entre Bvar. Gral. Artigas, Rambla Gandhi y República del Perú, Bvar Batlle y Ordoñez (ex Propios), Av. Italia, Av. Dr. Luis A. de Herrera, Monte Caseros, y Bvar. Gral. Artigas.

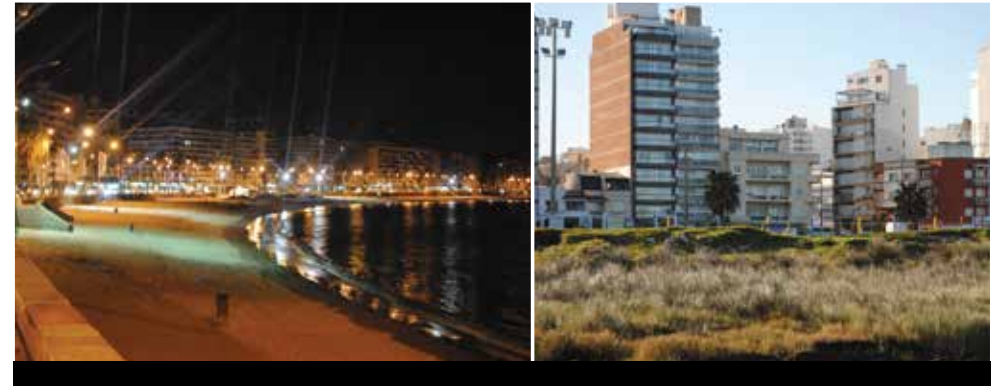
Comprende los barrios de Tres Cruces, La Blanqueada, Parque Batlle, Villa Dolores, Buceo, Pocitos y Punta Carretas.

Se debe destacar la existencia de un gran arbolado y de espacios públicos como plazas y plazoletas, y en especial el Parque Batlle, espacio verde y verdadero pulmón de gran importancia para toda la ciudad. La infraestructura que posee: estadio, canchas de baby fútbol, velódromo, pista de atletismo, Instituto de Educación Física, etc., unido al uso que le dan las personas cumple un papel importante en el entretenimiento y el desarrollo de buenos hábitos.



Existen en otras partes del territorio un sin número de clubes deportivos y sociales.

Otro punto importante es la costa del Municipio, con playas, rambla, museos, puertos, y espacios, la que brinda también lugares que dan soporte a actividades recreativas y de esparcimiento a escala departamental.



Asimismo existe una gran oferta comercial de establecimientos de grandes superficies, así como pequeños y medianos comercios en variados rubros, y ferias que van desde pequeñas hasta grandes como la feria de Villa Biarritz. Se visualiza una gran explosión de la actividad turística y la instalación de un gran número de hoteles.





Se visualiza en lo local un proceso de cambio gradual pero sistemático que lleva a la zona a ir modificando su carácter predominantemente residencial hacia cada vez mayor concentración de servicios.

Si nos referimos a los servicios existentes, cuenta con la cobertura total de servicios básicos, concentración de centros de salud (Hospitales, mutualistas, emergencias móviles, etc.), institutos de educación (escuelas, facultades, liceos, etc.) y otros servicios que brindan atención a escala nacional.

También existen cementerios de carácter público como lo es del Buceo, como de carácter privado, como lo es el Británico.

Tanto los servicios existentes mencionados, cuanto los espacios verdes, el Estadio Centenario, los museos, la costa, y lugares de atracción, generan la concurrencia de un importante número de personas que visitan la zona diariamente, siendo esta una población caracterizable como “población flotante” y que utiliza los espacios, los bienes y los servicios que tiene el Municipio.

## II.III. SITUACIÓN SOCIAL Y CONTRADICCIONES

### A) ASPECTOS CUANTITATIVOS: LA SITUACIÓN EN NÚMEROS

Respecto a la población, según datos del Instituto Nacional de Estadística (Censo de Población y Vivienda 2011) (1) sobre población y superficie, es de 159.528 personas que se componen:

Territorio	0 a 14 años	15 a 64 años	65 años a más	Totales
CCZ4	5.082	25.353	7.217	37.652
CCZ5	15.246	80.789	25.841	121.876
Totales	20.328	106.142	33.058	159.528

Desde una perspectiva de género (1),

Territorio	Hombres	Mujeres	Totales
CCZ4	16.668	20.975	37.643
CCZ5	53.453	68.432	121.885
Totales	70.121	89.407	159.528

(Los datos no incluyen datos sobre la población en situación de calle.)

En cuanto a las características sociales, existe un homogéneo tejido socio – cultural con un alto porcentaje de la población residente con necesidades básicas satisfechas y la ausencia de asentamientos precarios.

De todas maneras, hemos percibido que existen zonas donde existe vulnerabilidad social vinculada a la primera infancia, los cuidados, la salud, y la existencia de personas en situación de calle.

De acuerdo a caracterizaciones socioeconómicas realizadas por el Ministerio de Desarrollo Social para el año 2015 (2), la proporción de personas que tienen al menos una necesidad básica insatisfecha (NBI) en el territorio, en la zona que comprende el Centro Comunal Zonal nº 4 es de 8,4% y en el Centro Comunal Zonal nº 5 es de 7,5 %, tomando en cuenta como unidad de análisis a los hogares.

El estudio realizado por el Instituto Nacional de Estadística (INE) en el año 2011 (3) dice que: “... En Montevideo, el conjunto de barrios ubicados en la periferia montevideana presenta valores de población con carencias críticas de entre 40% y 60% del total de su población y todos los barrios de la costa este presentan valores inferiores a 14%, lo cual evidencia una distribución territorial polarizada de las NBI...” .

A modo de ejemplo, para ilustrar una situación a la cual nos referimos, solo si hablamos de primera infancia de acuerdo al relevamiento del Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU) para el período 2015-2020 (4), vemos que existe en el territorio 534 niños con alguna necesidad básica insatisfecha que tiene déficit de atención.

Algunos números pueden parecer menores respecto a otras zonas de Montevideo, y más si lo pasamos a porcentajes, pero si pensamos en las personas en concreto, es una realidad importante que no se puede descuidar y que entendemos que en la medida que no se actúe, tales situaciones irán agravándose e inclusive reproduciéndose.

Esta percepción de existencia de vulnerabilidad social en los aspectos señalados además responde a estar en contacto con el territorio mismo, con las personas que lo integran, con los actores sociales y gubernativos, aunque parezca no visible.

De igual manera, es claro que la problemática existe en la medida que es tomada en cuenta como temática de abordaje para el quinquenio por parte de las coordinaciones interinstitucionales compuestas por entidades públicas de las cuales participamos como gobierno local (Mesa Interinstitucional de Políticas Sociales -Región Centro de Montevideo – Consejo Nacional de Políticas Sociales).

A simple vista es contradictorio que en un territorio donde el nivel de ingreso, de desarrollo humano, edilicio y de servicios es uno de los más altos, puedan existir situaciones de pobreza y vulnerabilidad, como dijimos.

Una de las razones puede ser que los resultados de los estudios al respecto tienden a promediar las situaciones existentes como óptimas. Así lo muestran diversos estudios (2), (13).

Esto se produce como resultado de existir un nivel de ingresos y de variables de desarrollo humano muy altos en un gran porcentaje de la población, que al dividir entre el número de la población, de todos modos da como resultado un nivel de ingresos y de desarrollo humano muy bueno, que trae como consecuencia que los resultados homogeneicen y oculten o disimulen situaciones de pobreza y vulnerabilidad existentes.

Reiteramos que si lo comparamos con la situación con otros Municipios el porcentaje de vulnerabilidad es bajo, pero si personificamos ese porcentaje, estamos ante personas con derechos vulnerados en concreto.

## **B) MIRADAS DESDE OTRAS PERSPECTIVAS: POBREZA Y VULNERABILIDAD**

Si hablamos de pobreza y vulnerabilidad, y queremos identificar si realmente en este territorio estos fenómenos se producen, debemos definir a la “pobreza” o por lo menos saber de qué estamos hablando específicamente.

Ver la posibilidad de desentrañar si existe un solo tipo de pobreza, y también ver las formas de poder medirla.

Visiblemente y aparentemente en nuestro territorio no se ve pobreza, ya que en nuestro Municipio no se encuentran asentamientos en los cuales estas dificultades están más a la vista.

Veremos si en forma invisible o “intra muros” de hogar podría estar produciéndose de alguna manera.

Para eso, recurriremos a lo que nos indican las ciencias sociales respecto al tema y particularmente al método *AVEO* (5), (6), (7), (8), (9).

Una forma de medirla es a través del nivel de ingresos (NI) y si estos permiten acceder a la canasta básica. En dependencia con si esto sucede o no estaríamos hablando de nivel de ingresos satisfactorios (NIS) o insatisfactorios (NII). De esta manera el tema se reduciría a aumentar el nivel de ingresos de las personas en caso de insatisfacción. No creemos que esto sea suficiente.

Otra forma sería si combinamos el nivel de ingresos (NI) con la variable de las necesidades básicas satisfechas (NBS). Cuando hablamos de esta última, estamos hablando de necesidades como: *vivienda, acceso a agua potable, servicio higiénico, energía eléctrica, bienes básicos de confort, y educación.*

En este planteo vemos que puede existir satisfacción o insatisfacción. En caso de insatisfacción estamos hablando de necesidades básicas insatisfechas (NBI), y se

entiende que existe insatisfacción cuando se carece de por los menos una de las seis necesidades básicas mencionadas.

Si combinamos ambas variables NI y NBS, y las aplicamos a la unidad “hogar”, respecto a las personas que lo integran, resultaría que tendríamos de acuerdo a las ciencias sociales:

1. personas llamadas “no pobres”: con nivel de ingresos satisfactorios (NIS), y necesidades básicas satisfechas (NBS);
2. personas llamadas “pobres crónicos”: que tienen nivel de ingresos insatisfactorios (NII), y necesidades básicas insatisfechas (NBI);
3. personas llamadas “pobres inerciales”: que tienen nivel de ingresos satisfactorios (NIS) porque accedieron a los mismos recientemente, y necesidades básicas insatisfechas (NBI) porque aún no han podido acceder a los bienes o a la satisfacción de las necesidades básicas; y
4. personas llamadas “pobres recientes”: que tienen nivel de ingresos insatisfactorios (NII) por haber perdido recientemente ese nivel, y necesidades básicas satisfechas (NBS), por ya tenerlas de antes o porque acceden por ayuda de un tercero.

Si tenemos en cuenta este análisis y tratamos de aplicarlo a la realidad del territorio, de acuerdo a lo que hemos dicho, y a la visibilidad, la mayoría de la población se encontraría comprendida en la categoría 1) “no pobres”.

La categoría 2) “pobres crónicos” casi no se verifica en principio, aunque pueden existir algunas situaciones aparentes, o de las categorías 3) o 4) que esconden una pobreza invisible de estas características, o, a punto de correrse a esta categoría.

Respecto a las categorías 3) “pobres inerciales” y 4) “pobres recientes”, vemos que de acuerdo a los requerimientos de las personas a la hora de utilizar o solicitar servicios de salud, municipales, educativos, presentan carencias que podrían cuadrar en las características de esas categorías.

Son personas que tienen un ingreso igual o apenas superior a la canasta básica por circunstancias puntuales, y por la sumatoria de ingresos de todos los integrantes del hogar, pero no tienen la seguridad de poder mantenerlos, además como esa situación es “reciente” o inestable no han podido acceder a bienes o condiciones de vida que satisfagan las necesidades básicas de las que hablamos.

Pueden ser personas que han perdido ingresos recientemente por circunstancias coyunturales, pero tienen las necesidades básicas satisfechas, porque ya las tenían de antes, o porque un tercero se las brinda.

Este tipo de pobreza es la menos visible, y más riesgosa por la inestabilidad que conlleva de transformarse en una pobreza más aguda.

### C) LA POBREZA INVISIBLE

De acuerdo a lo que venimos diciendo vislumbramos que en el territorio existe pobreza, aunque sea menor en cantidad y calidad respecto al resto del Departamento.

Esto no debe dejarnos de brazos cruzados y quedarnos simplemente con el diagnóstico. El Municipio tiene un rol de intermediario entre las personas y los Organismos competentes.

Las situaciones de las que hablamos son situaciones que de no atenderse adecuadamente pueden transformarse en un problema difícilmente reversible.

Dentro del concepto de pobreza podemos decir que estamos ante una que es visible, y otra denominada “pobreza invisible”

La “pobreza invisible” consiste en la carencia, dificultad, o imposibilidad de acceder a bienes y servicios por parte de las personas, la cual no es posible que sea percibida por el resto de la sociedad.

¿Por qué decimos que es invisible?

Debido a que ante los ojos de la comunidad estamos hablando de personas que ya sea que vivan solas o con otras componiendo un “hogar”, tienen sus necesidades básicas satisfechas, y no aparentan tener alguna necesidad.

Si tomamos los 6 ítems de la encuesta de hogares del INE el fenómeno podría producirse de la siguiente manera. Las personas:

- Tienen una vivienda: pero no sabemos si el vínculo jurídico con la misma es estable.
- Tienen agua potable: porque en este territorio existe red en su mayoría. Pero no sabemos si podrán pagar al mes siguiente el servicio.
- Tienen servicio higiénico en la vivienda: porque las construcciones en su gran mayoría en este territorio lo tienen. Puede suceder que por falta de disponibilidad económica no puedan costear un mantenimiento del mismo.
- Tienen energía eléctrica: pero podrían no poder costear el consumo del mismo.
- Tienen artefactos básicos de confort: ya sea porque ya los tenían, lo heredaron, o les obsequiaron. En este ítem se puede dar que la persona pueda a llegar a no tener casi estos elementos.

Estas situaciones descritas, pueden darse por:

- inestabilidad laboral, ingresos escasos, dificultad para acceder a los bienes y al crédito,
- padecimiento de alguna situación de adicción, enfermedad, discapacidad, de la persona o de su núcleo,
- pertenecer a alguna franja etaria en la cual es difícil acceder al trabajo,
- falta de capacitación para empleos de mayor remuneración.

Como consecuencia, estas personas se ven imposibilitadas de poder tener una certidumbre de como organizarán su presupuesto y en consecuencia la forma como van a llevar adelante su vida.

Estos son elementos que contribuyen negativamente a la calidad de vida de las personas.

La incertidumbre de si al mes siguiente podré pagar determinado servicio, o el tener que optar entre pagarlo o comer, son situaciones que van deteriorando psicológicamente a las personas y a las familias y que traen como consecuencia que tengan que prescindir de algún ítem de las llamadas necesidades básicas satisfechas (NBS) en una clasificación más amplia de la que manejamos incluyendo otros elementos como pueden ser salud, educación, alimentación.

Algunos autores como Isabel Viruet (10) plantean que: “... En el ámbito emocional, la pobreza puede darse de forma transversal a todo lo demás, en la incertidumbre del presente y el miedo al futuro, pueden hacerte perder la autoestima”, plantea la autora en este aspecto, en el que destacan que bajo tensiones sufren conflictos familiares, estrés, desempleo, discriminación, fracaso, delincuencia, adicciones “... La pobreza emocional se asocia a la inseguridad y la falta de autoestima que una persona tiene debido a todas estas circunstancias, lo que produce depresión y ansiedad entre otros efectos...”

Esas situaciones se dan como se dice “tras las cortinas”, y no son visibles.

Si bien las expresiones de la citada autora se dan en otro contexto y predicen la necesidad de acceso a otros bienes como la cultura, las vacaciones, a internet, a la energía. La situación reviste cierto paralelismo en el sentido que se dan en medios que son considerados como más favorecidos económicamente, pero a diferencia de la realidad Española, (en Andalucía particularmente), acá la dificultad de acceso y costeo es respecto a bienes de primera necesidad o de alta importancia: alimentación, vivienda, educación, salud y cuidado.



## D) POBLACIÓN FLOTANTE

Una característica de nuestro Municipio así como de los Municipios de las zonas centrales del Departamento de Montevideo, es que además de la población estable que habita el territorio existe una población a la cual se llama “población flotante”.

Pero a lo que refiere la denominación en el actual uso y referido a este territorio es:

*Son personas que no viven en el territorio pero que desarrollan distintas actividades en el Municipio, ya sean culturales, laborales, sociales, educativas, deportivas etc. Y por estas actividades su vida está totalmente vinculada a las personas que habitan dentro de los límites de nuestro territorio. Haciendo que durante determinadas horas el municipio tenga una fantástica oportunidad de convivencia e integración.*

Como dijimos, las actividades pueden ser diversas: pueden consistir en trabajar, realizar un trámite, deporte, esparcimiento, estudio, recibir asistencia médica, turismo, circulación para llegar a otro destino.

Las razones por las que vienen al Municipio son las que enumerábamos cuando describíamos la situación territorial.

En el Municipio se encuentran conjugados muchos factores de atracción, en base a la existencia en el territorio de:

- Comercios de distintos rubros,
- Un aumento del turismo que trajo el aumento de la actividad de servicios,
- Oficinas públicas, privadas, y embajadas,
- Facultades, centros de estudio, jardines, colegios, escuelas y liceos,
- Centros hospitalarios y de atención médica,
- Lugares para hacer deporte,
- Centros culturales, museos, cines, lugares de esparcimiento,
- Lugares para visitar y de paseo,
- Plazas, parques, Rambla y espacios para estar,
- Puertos deportivos.

De acuerdo a información de distintos servicios se presumiría que por lo menos 90.000 personas ingresan diariamente al territorio.

Estas personas pasan parte de su vida en el Municipio y utilizan los servicios e infraestructura existente.

Por nuestra parte este hecho nos parece una oportunidad para poder realizar acciones positivas que repercutan directamente en el territorio y de promoción de buenas prácticas de convivencia e inclusión social, para que puedan ser aprovechadas por personas que no son habitantes de este territorio.

De esa manera tener la posibilidad de cambiar no solo la realidad de este territorio sino que la misma pueda transmitir acciones positivas al resto de la ciudad.

Un ejemplo es la manipulación de los residuos: si promovemos un cambio cultural en las personas de manera que no arrojen los residuos en lugares no aptos, esto repercutirá positivamente en el visitante que tratará de igualar esa conducta al ver que su medio ambiente es más amigable e inclusive quizás trate de aplicar esa costumbre en el lugar donde vive.

De la misma manera el procurar hacer de los espacios públicos lugares más disfrutables y en buenas condiciones de mantenimiento, se propicia el apoderamiento de los espacios por las personas con ese fin. De manera que si el lugar está en buenas condiciones de uso en general es más fácil que se mantenga de esa manera, que si el lugar tiene elementos deteriorados.

Esto tiene relación con la denominada “teoría de las ventanas rotas”. Veamos en qué consiste.

## E) LA TEORÍA DE LAS VENTANAS ROTAS (5)

*“En 1969, en la Universidad de Stanford (EEUU), el Prof. Philip Zimpardo realizó un experimento de psicología social. Dejó dos autos abandonados en la calle, dos autos idénticos, la misma marca, modelo y hasta color. Uno lo dejó en el Bronx, por entonces una zona pobre y conflictiva de Nueva York y el otro en Palo Alto, una zona rica y tranquila de California.*

*Dos autos idénticos abandonados, dos barrios con poblaciones muy diferentes y un equipo de especialistas en psicología social estudiando las conductas de la gente en cada sitio.*

*Resultó que el auto abandonado en el Bronx comenzó a ser vandalizado en pocas horas. Perdió las llantas, el motor, los espejos, la radio, etc. Todo lo aprovechable se lo llevaron, y lo que no lo destruyeron. En cambio el auto abandonado en Palo Alto se mantuvo intacto...”*

*“..Sin embargo, el experimento en cuestión no finalizó ahí.*

*Cuando el auto abandonado en el Bronx ya estaba deshecho y el de Palo Alto llevaba una semana impecable, los investigadores rompieron un vidrio del automóvil de*

*Palo Alto. El resultado fue que se desató el mismo proceso que en el Bronx, y el robo, la violencia y el vandalismo redujeron el vehículo al mismo estado que el del barrio pobre.*

*¿Por qué el vidrio roto en el auto abandonado en un vecindario supuestamente seguro es capaz de disparar todo un proceso delictivo?*

*No se trata de pobreza. Evidentemente es algo que tiene que ver con la psicología humana y con las relaciones sociales. Un vidrio roto en un auto abandonado transmite una idea de deterioro, de desinterés, de despreocupación que va rompiendo códigos de convivencia, como de ausencia de ley, de normas, de reglas, como que vale todo. Cada nuevo ataque que sufre el auto reafirma y multiplica esa idea, hasta que la escalada de actos cada vez peores se vuelve incontenible, desembocando en una violencia irracional.*

*En experimentos posteriores (James Q. Wilson y George Kelling) desarrollaron la ‘teoría de las ventanas rotas’, misma que desde un punto de vista criminológico concluye que el delito es mayor en las zonas donde el descuido, la suciedad, el desorden y el maltrato son mayores.*

*Si se rompe un vidrio de una ventana de un edificio y nadie lo repara, pronto estarán rotos todos los demás. Si una comunidad exhibe signos de deterioro y esto parece no importarle a nadie, entonces allí se generará el delito. Si se cometen ‘pequeñas faltas’ (estacionarse en lugar prohibido, exceder el límite de velocidad o pasarse una luz roja) y las mismas no son sancionadas, entonces comenzarán faltas mayores y luego delitos cada vez más graves.*

*Si los parques y otros espacios públicos deteriorados son progresivamente abandonados por la mayoría de la gente (que deja de salir de sus casas por temor a las pandillas), esos mismos espacios abandonados por la gente son progresivamente ocupados por los delincuentes...”*

Si bien esta teoría se aplica a la criminología, la idea es rescatar el ejemplo en mérito al efecto que provoca que un bien que se encuentra en el espacio público se encuentre en buen o en mal estado y sus consecuencias.

En la línea de la conservación y mantenimiento de los espacios públicos para generar mayor disfrute, mejor convivencia, y cambio positivo de acciones ciudadanas estamos trabajando.

## **F) SITUACIONES DE OCUPACIÓN DE ESPACIOS PÚBLICOS Y PRIVADOS**

Existen situaciones de ocupación y utilización de espacios que son públicos como las plazas y plazoletas, la simple vereda, casas que presentan características de dejadez o abandono por parte de los dueños.

Tales situaciones responden a la situación dramática de vulnerabilidad que viven determinadas personas o familias, que no tienen un lugar donde vivir, o estar.



Se estima por parte del Ministerio de Desarrollo Social (12) que a junio del 2016 la población en situación de calle es de 664 personas aparte de los cupos que posee el Ministerio para dar atención. Tal número ha duplicado el número del año 2011, aunque en la actualidad ya no se ven más niños en esas condiciones.

Del intercambio de opiniones con los vecinos del Municipio en distintas oportunidades, han aumentado los requerimientos o denuncias acerca de ocupaciones de esa población de los espacios, apreciándose que podrían ser un mayor número en la actualidad.

Por nuestra parte, creemos que debemos realizar acciones tendientes a la inclusión e inserción de estas personas en la sociedad. No creemos en la simple medida de retirar a la persona de un lugar específico sin tener previsto un plan de inclusión y mejoramiento más permanente de sus condiciones de vida.

Entendemos que para eso existe el Organismo competente o los Organismos que trabajan interinstitucionalmente, para diseñar y aplicar las políticas en ese sentido.

Varias acciones son necesarias para esas personas que se encuentran vulnerables en muchos derechos, siendo el principal el de la vida debido a que peligra su salud y

en especial la salud mental, provocada por la condición de habitar a la intemperie por mucho tiempo.

Seguido a eso en su derecho al acceso a la vivienda, y trabajo. Es una situación compleja y multicausal.

Por otra parte se encuentra el habitante del territorio que quiere hacer el libre uso de los espacios y de la circulación que se ve invadido por esta población.

Estos dos lados de la problemática provoca conflictos en la convivencia y divisiones dentro de la sociedad, donde se va perdiendo las cualidades de la solidaridad hacia el prójimo.

Retomaremos este tema de la situación de calle vinculado a la vivienda y los inmuebles llamados “fincas abandonadas”

## III. SITUACIÓN DE LA VIVIENDA

Si bien la situación de la vivienda en el territorio es un tema social entendimos pertinente abordarlo en un segmento específico.

### III.I. LA VIVIENDA COMO UN DERECHO

El derecho a la vivienda es un derecho de segunda generación o de los llamados “sociales” que es recogido en nuestra Constitución Nacional y en Tratados internacionales suscritos por Uruguay.

Además es recogido en nuestra legislación en diversas leyes tales como la Leyes Nos. 13.728 (Ley de vivienda), 14.219 (Ley de arrendamientos urbanos), 18.795 (Ley de acceso a la vivienda de interés social), entre otras disposiciones normativas vigentes.

Su puesta en práctica es desarrollada y llevada adelante por intermedio de las diversas entidades estatales y paraestatales como el Banco Hipotecario del Uruguay, la Agencia Nacional de Vivienda, el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, Intendencias, y su acceso y disponibilidad es promovido por intermedio del crédito de instituciones bancarias, y de seguridad social.

Tal derecho consiste en que toda persona debe poder acceder a un lugar físico donde pueda llevar adelante su vida, o sea, compartir los distintos momentos con amigos, familia, descansar, entretenerse, y hasta trabajar desde allí.

El vínculo jurídico que lo unirá a ese lugar puede ser de diversa naturaleza. Puede ser el de la propiedad, o el uso. Quizás no sea este el aspecto más importante, y sí que la persona tenga la seguridad jurídica de que tendrá la posibilidad del acceso y permanencia a la misma.

El Estado tiene la obligación de garantizar el acceso a ese derecho.

Lo que sucede respecto al acceso al mismo (como sucede con los demás derechos de segunda generación, como son por ejemplo, los de educación, salud), que eso va a depender de las posibilidades y de la correcta distribución presupuestal de los prestadores, ya sean públicos o privados, a la hora de construir o fomentar la construcción de viviendas o fomentar el crédito.

De esa manera podemos ver que no todas las personas alcanzan a poder gozarlo.

A partir de ese concepto, es necesaria la realización de políticas sociales en esa dirección, que mitiguen o equilibren las desigualdades que se producen en la sociedad para que todas las personas lleguen a tener ese derecho materializado en la utilización de una vivienda.

Los Municipios deben tener un rol que colabore en ese sentido, pudiéndose hacer varias acciones desde lo local, actuando como facilitador en la accesibilidad a esos derechos que son brindados por intermedio de otras instituciones.

En la medida que las personas puedan acceder a los derechos, habrá una mejor convivencia que también es un derecho humano llamado de tercera generación.

### III.II. SITUACIÓN DEL SUELO Y LA VIVIENDA

**A. A la hora de hablar de la situación del suelo es necesario hacerlo desde varios puntos de vista: geográfico, económico, social, ambiental.**

Desde el punto de vista geográfico el suelo se encuentra casi en su totalidad edificado (a excepción de los espacios públicos), y de esa manera es que podemos decir que desde el punto de vista catastral está caracterizado como urbano. No existen zonas sub urbanas o rurales. (14) Pueden existir algunos terrenos baldíos por alguna situación especial o por demolición.

Al referirnos al aspecto económico y social, debemos hablar del valor del metro cuadrado de la tierra, que como resultado de lo atractivo que es esta región del Departamento por todo lo explicado al hablar de la situación territorial del Municipio, el mismo es elevado o un poco más elevado que otros barrios de Montevideo, por haber tenido una gran preferencia a la hora de la elección.



A eso se suma la existencia de la Ley de inversiones Nº 16.906 y sus Decretos reglamentarios de los años 2007, 2009, y 2012 que facilitaron las inversiones en materia inmobiliaria.

En consecuencia, el territorio ha tenido un “boom” constructivo que trajo consigo la existencia de una gran cantidad de unidades habitacionales, situación ésta, que no ha hecho que baje el valor de tales unidades y del suelo por sí mismo, en caso de que produzca alguna demolición.

Esto trae como resultado que sea difícil acceder a la adquisición de suelos para poder resolver necesidades sociales de acceso a la vivienda o de la instalación de nuevos servicios para la población.

Otra faceta de la temática del suelo es la situación irregular del uso del suelo en espacios públicos (parques, vía pública, plazas, espacios públicos) utilizados por personas en situación de calle, que desarrollaremos más adelante.

Desde el punto de vista ambiental, debido a que es densamente poblado, en el territorio se presenta contaminación sonora y de emisión de gases.

Dentro del tema de la contaminación sonora se encuentra la problemática de los conflictos de convivencia derivados de la actividad de comercios, restaurantes, pubs, y bares, y en especial porque generan ruidos molesto en el horario nocturno.

La emisión de gases se produce por la circulación de una gran cantidad de automotores, y la existencia de centros de atención hospitalaria.

Respecto a otras formas de contaminación del suelo, debido a que el territorio está totalmente edificado, y posee red de saneamiento no se presenta visiblemente este tipo de contaminación. Además no existe actividad agraria realizada directamente sobre el suelo al no existir áreas sub urbanas o rurales. La actividad fabril no vuelca afluentes sobre ríos o corrientes como podría darse en otras partes.

Se presenta contaminación por acumulación de basura alrededor de los contenedores, debido a que es un territorio densamente poblado, y la recolección no es diaria por parte de la Intendencia.

Existe la presencia de roedores debido a la acumulación de basura y a plantaciones de vegetación realizadas en la zona costera de manera no adecuada.

En relación a la temática de las fincas abandonadas como dijimos el medio ambiente se ve afectado por darse situaciones de falta de salubridad por suciedad, acumulación de basura y existencia de plagas, insectos y roedores.

## B. Respecto a la situación y acceso de la vivienda

Dentro del concepto de la vivienda, englobamos la situación edilicia no solo de la casa habitación sino de todas las edificaciones del Municipio.

Existen construcciones de tipo de edificios de apartamentos en altura,- que en la zona sur abarcan casi la totalidad del territorio-, así como también en planta baja, y contamos con edificaciones de casas en régimen de propiedad común o en propiedad horizontal, con o sin retiro con jardín.



Además existen grandes complejos de viviendas como lo son los Complejos habitacionales de la zona del Buceo.



Respecto al acceso a la misma desarrollaremos cómo se produce, y qué consecuencias desde el punto de vista social y ambiental provoca.

Para hablar del acceso de la población ya sea para adquirir la propiedad o el uso, debemos tener presente el costo del suelo que es elevado, por las razones que comentamos en el apartado anterior.

Esto repercute en el precio de la vivienda y trae como consecuencia dificultades para acceder a la vivienda en este territorio.

Dentro del territorio la franja costera es la que tiene mayor valor (por ejemplo Punta Carretas, Pocitos, Buceo Sur), pero esto no significa que el valor de la vivienda en otras partes del territorio no sea más alto en relación con otras partes del Departamento de Montevideo, o que en otras zonas distintas a las costeras, no existan inmuebles de un valor elevado. Como dijimos el territorio es bastante homogéneo.

De todas formas existen construcciones que tienen un menor precio de acuerdo al tipo de construcción y ubicación (en cualquiera de los barrios), y que en consecuencia se estaría accediendo a las mismas, por personas que no tienen un nivel de ingresos tan elevado para poder costearlas, ya sea para adquirir la propiedad o el uso y poder mantenerlas. Aquí es donde es posible visualizar la referida “pobreza invisible”.

Puede existir el acceso a la vivienda, pero tras esa apariencia, pueden verificarse situaciones de necesidad debido a situaciones coyunturales, de inestabilidad financiera que lleven a no poder seguir detentando ese derecho, ya sea porque no se puede pagar el arriendo, ya sea porque no se puede realizar el mantenimiento de la vivienda, pagar los tributos, los consumos de servicios, o incluso realizar los trámites sucesorios.

Eso lleva a que empiece a darse un abandono o dejadez paulatina de la vivienda, hasta producirse su abandono total.

Puede darse esa dejadez también en inmuebles de alto valor adquisitivo, por parte de titulares que tienen una situación económica financiera buena, pero esta situación se produce por otras razones, como puede ser la mera especulación financiera, o simplemente no querer hacerse cargo de las obligaciones como propietario.

En todas las zonas del territorio se presenta la problemática de las fincas que se encuentran con alguna *característica de dejadez o descuido* de su propietario, provocando problemas de salubridad y seguridad pública para los vecinos y el barrio.

Tal situación se produce de esa manera porque esas edificaciones presentan diversas situaciones como de posible derrumbe, existencia de plagas e insectos, problemas de saneamiento, pérdidas de afluentes de líquidos contaminantes, vegetación y malezas descontroladas, basura acumulada, mal olor, posibles incendios.





En consecuencia, esta problemática vinculada a la finca o a un conjunto de las mismas, podemos denominarla “*Fincas abandonadas*”.

Otro problema que ocurre vinculado a este de las “fincas abandonadas”, es la existencia de ocupación de tipo precaria de esas viviendas, por personas que no han podido acceder a una vivienda o están en situación de calle, sin consentimiento del dueño de la finca, en condiciones de no tener comodidades, y no aptas para la salud, por no tener muchas veces agua corriente, energía eléctrica, mobiliario.

Dentro de ese grupo de personas existen personas con sus derechos humanos vulnerados, por distintas razones de violencia, segregación social, adicciones, por pérdida de la fuente de ingresos, entre otras razones y lo que pretenden es tener un lugar para vivir y protegerse, y un sub grupo de personas que utilizan esas fincas como refugio para delinquir o esconderse.

### III.III. LA DIFICULTAD EN EL ACCESO, LA SITUACIÓN DE CALLE, Y OCUPACIÓN DE FINCAS ABANDONADAS

Como dijimos el derecho a la vivienda es un derecho humano protegido por el sistema de normas vigentes.

Es menester decir que por más que se encuentre protegido jurídicamente no significa que materialmente se cumplan los fines de esa protección, o sea, no todas las personas pueden acceder al goce del mismo.

Las acciones por parte del Estado ya sea directa o indirectamente por intermedio del sector privado, o de los propios particulares, ya sea para la construcción, fomento, crédito, van a depender de la situación económica coyuntural del país.

A esto se suma el alto valor de la tierra, y que las remuneraciones de las personas en su gran mayoría no alcanzan para costear ese rubro.

Hasta ahora al hablar de la dificultad del acceso a la vivienda hablamos solo de factores numéricos, pero no podemos dejar de lado los aspectos sociales.

Situaciones sociales como el desmembramiento familiar, el aislamiento de las personas respecto de su entorno, el padecimiento de alguna enfermedad o adicción, la vejez, la desocupación laboral, son elementos que unitariamente o en forma combinada, contribuyen a que las personas que alguna vez perdieron o quizás nunca tuvieron una vivienda, no logren acceder a ella.

Si bien tratamos de referirnos al tema del acceso a la vivienda, las situaciones descriptas forman parte de un fenómeno más grande, profundo, y complejo, que aleja

a las personas no solo del acceso a este derecho, sino también de otros como la salud, trabajo, educación, y goce pleno de la vida en forma integrada en sociedad.

Esta realidad de aislamiento y de no acceso a la vivienda por la que pasan muchas personas puede derivar en lo que se ha denominado “personas en situación de calle”.

Esta denominación significa que “persona en situación de calle”, es *aquella persona, menor o adulto y de cualquiera de ambos sexos, que carece de un lugar permanente para residir y se ve obligada a vivir a la intemperie, ya sea en la calle o espacios públicos, en los portales de viviendas o temporalmente en albergues, a causa de una ruptura brusca y traumática de sus lazos familiares, sociales y laborales.*

Este fenómeno se produce fundamentalmente en el medio urbano y no es exclusivo ni de Uruguay ni de Montevideo ni del Municipio CH, sino que se manifiesta en todo el mundo.

Ya nos referimos a las cifras al respecto de acuerdo al relevamientos del Ministerio de Desarrollo Social (12).

Lo que nos impacta es que siendo un país pequeño en territorio, en población, existiendo una estructura gubernativa con competencias específicas, y la aplicación de políticas transversales, no podamos reducir a la mínima expresión esta situación que conlleva en muchos casos a la ocupación no solo de los espacios públicos sino de las llamadas “*fincas abandonadas*”.

### III.IV. SITUACIONES VINCULADAS A LAS FINCAS ABANDONADAS

La ocupación de las llamadas “fincas abandonadas” por parte de personas en situación de calle y de personas que no pueden acceder o conservar la vivienda por razones meramente económicas, ya sea en carácter de uso o propiedad, provoca diversas consecuencias.

Tales consecuencias repercuten negativamente tanto hacia el titular de ese inmueble que se ve perjudicado en su derecho, como hacia el entorno y en concreto a los vecinos de ese lugar, si se dan determinadas características en la ocupación.

Tales características que pueden repercutir negativamente desde esos dos puntos de vista, consisten en el tipo de costumbres que tengan esos ocupantes, vinculados a la salubridad, higiene, hábitos de convivencia y vecindad.

Suciedad, exceso de ruidos, comportamiento conflictivo y hasta en algunos casos conductas delictivas, provocarán una distorsión en la paz social, la libre circulación,



salud, alteración del medio ambiente equilibrado, de las personas que viven en el entorno.

El desequilibrio del medio ambiente, se manifiesta por la acumulación de basura y derrame de diversas sustancias, aparición de plagas.

La alteración de la paz social y la libre circulación se producen por conductas de esos ocupantes que tienden a realizar comportamientos que contradicen las costumbres de ese lugar y hasta las normas ya sean de carácter civil o penal.

Las fincas abandonadas ocupadas pueden tener como destino la mera ocupación con destino a vivienda, pero también puede tener como finalidad ser refugio de personas que realizan actividades delictivas.



No perdamos de vista que tanto la paz social, la libre circulación, salud, alteración del medio ambiente equilibrado son a la vez derechos protegidos, y por tanto debe defenderse su goce efectivo en la realidad cotidiana.

## IV. ACCIONES DENTRO DEL TERRITORIO POR PARTE DEL MUNICIPIO CH

El Municipio CH tiene un rol de nexo entre las necesidades del vecino y las entidades competentes, ya sean públicas o privadas.

Debe articular diariamente con los diversas Instituciones por los distintos temas que se producen en la vida de las personas en el territorio.

De esta manera entendemos que el Municipio es un *“instrumento de desarrollo humano”*.

Un instrumento desde la cercanía para que las personas puedan llegar a satisfacer las necesidades como puede ser seguridad, salud, educación, medio ambiente equilibrado, cuidados, trabajo, que son derechos humanos y así desarrollarse.

En la medida que las personas puedan acceder a los derechos, habrá una mejor convivencia.

Para esta temática en concreto de la fincas abandonadas, ya sea ocupadas o no, además de la voluntad política, el Municipio cuenta con una estructura funcional para ejecutar las resoluciones mediante acciones.

Algunas acciones:

### A. CUIDADO DEL MEDIO AMBIENTE

Desarrollando acciones tendientes al cuidado del medio ambiente en relación a las fincas abandonadas, se está contribuyendo al acceso al derecho a la salud y buenas condiciones de vida.

Con ese fin, realizamos tareas de control y mitigación por intermedio de nuestros funcionarios-tales como: barrido, poda, desobstrucción, tapiados, saneamiento.

Si es necesario, llevamos a cabo un trabajo por intermedio de las asistentes sociales con las personas, tanto las afectadas como –si es posible- con las ocupantes.





Realizamos una tarea de coordinación con clubes, instituciones, asociaciones, y otras entidades que tienen una vocación social, como forma de resolver situaciones que se presentan para buscar soluciones por intermedio de los mismos.

Asimismo realizamos reuniones con los vecinos para propiciar el diálogo y encontrar de soluciones a las problemáticas sufridas.

Además efectuamos tareas de coordinación con los organismos competentes en la materia de acuerdo a las situaciones que se suceden, como por ejemplo con INAU, MIDES, MSP, ASSE, MVOTMA, entre otros.

## B. EN TEMAS DE SEGURIDAD PÚBLICA

Es menester aclarar a priori que si bien no tenemos competencia, y por tanto no realizamos actividades específicas en esa materia, en relación al delito, llevamos a cabo el rol de interlocutores ante el Ministerio del Interior, de las necesidades de los habitantes del territorio.

Las acciones consisten en mantener contacto y participar en reuniones con el Ministerio del Interior para transmitir cuál es la realidad territorial y las inquietudes de los vecinos. Un ejemplo de eso son las reuniones que se han llevado a cabo por la eventual colocación de las cámaras de seguridad en algunas zonas del territorio (15).

Además realizamos tareas de mitigación por intermedio de nuestros funcionarios, que consiste en tapiados de las fincas abandonadas ante una situación necesaria.

## C. OTRAS ACCIONES QUE SON LLEVADAS ADELANTE A INICIATIVA PERSONAL POR EL ALCALDE ANDRÉS ABT

El Alcalde en calidad de representante del Gobierno Municipal, ha llevado a cabo algunas acciones que consisten en coordinar, mediar, e impulsar acciones tendientes a resolver los problemas.

Algunos ejemplos de las acciones que se están llevando a cabo para terminar con situaciones problemáticas en relación a las fincas abandonadas son:

- **Casa de calle Juan Benito Blanco y Vázquez Ledesma**

Esta casa se encontraba ubicada frente a la Plaza de Villa Biarritz, en un lugar privilegiado por el entorno verde y la cercanía con la Rambla y la costa.

Desde hace más de 30 años se encontraba en situación de abandono. La falta de mantenimiento, suciedad, acumulación de basura, permanentes fogatas, eran algunos de los problemas. En el devenir de los años la casa pasó a ser ocupada por personas en situación de calle, y personas que la utilizaban como refugio para desde allí realizar actividades delictivas en todo el barrio.

La situación era insostenible para los vecinos que inclusive tenían que modificar sus hábitos de vida para protegerse de las actividades delictivas de algunas personas que ocupaban ese lugar.

Teniendo presente esa situación el Alcalde Andrés Abt comienza, antes de asumir el cargo, una tarea, de ubicación y mediación con el propietario en pos de solucionar el problema.

Luego de varias gestiones algunas que ya venían de tiempos anteriores y otras incorporadas desde nuestra gestión es que se llegó a un acuerdo que consistió en la demolición de la casa por parte del propietario, para dar lugar a la construcción de un espacio público para el disfrute de la comunidad.

En ese acuerdo de voluntades participan:

- el Municipio como un agente articulador y operativo en la construcción de un nuevo espacio que se hace cargo de construcción del espacio,
- el dueño que permitió y se hizo cargo de la demolición y se compromete a dar el uso al Municipio con el fin que comentamos,
- el Club Biguá que tendrá a cargo el mantenimiento del espacio

Este es un ejemplo de cómo se pueden encontrar soluciones con la colaboración de varios actores y del rol importante de nexo, que puede cumplir el Municipio, representado por el Alcalde.





Cabe destacar que respecto a las demoliciones, no vemos que sea la única o la mejor solución para la problemática, pero sí la que ofrece mejores resultados actuales para la vejez.

Tenemos que analizar los pros y contra de cada caso concreto, y el impacto ambiental en un sentido amplio.

Si bien no es el mejor remedio, porque podríamos estar extinguiendo al patrimonio arquitectónico de la ciudad, debemos tener presente que esa vivienda es apenas un recuerdo de lo que fue. Debido a su abandono y desgaste ha perdido su aptitud.

Es preferible usar ese inmueble como un espacio público, recuperado para la ciudad que tenerlo cerrado y en situación de abandono con todas las consecuencias que provoca, como ya vimos.

Lo ideal sería poder encontrar los medios económicos por intermedio de alguna entidad para que se ocupe de la recuperación y pueda dársele un destino más útil a la vivienda.

Es por eso y en esa línea que integramos el Grupo Interinstitucional de Fincas Abandonadas (GIFA), como medio para que se pueda dar un fin más útil a la vivienda en condiciones de abandono.

#### **D. OTRAS ACCIONES: Integración del Grupo Interinstitucional Fincas Abandonadas (GIFA)**

A partir de este período 2015-2020 el Municipio se integró al Programa Interinstitucional de Fincas Abandonadas (GIFA) como una forma de dar una solución a la problemática.

En este Programa, como fue analizado en la primer parte de esta publicación, todos los integrantes se comprometen a determinadas acciones para lograr una intervención sobre la “finca abandonada” que la reformule y haga posible su aprovechamiento con fines de vivienda a núcleos familiares seleccionados para ese fin.

Forman parte del GIFA, el Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA), el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU), Intendencia de Montevideo (IM), Municipios B, C, y CH.

En ese programa el Municipio se compromete:

- Acciones de control y mitigación de las condiciones del inmueble (tapiados, saneamiento, salubridad pública) y aquellas acciones que se entiendan pertinentes y viables según disponibilidad del Municipio.
- Equipos Técnicos Operativos para componente 9.3, primera etapa.
- Referencia territorial de las familias.
- Convocatorias a instituciones y organizaciones en el territorio.
- Reuniones conjuntas o independientes con grupos de vecinos y vecinas.
- Jornadas de integración.

#### **E. OTROS DESTINOS PARA LAS FINCAS ABANDONADAS. UNA PROPUESTA**

Como articulador de las problemáticas barriales, entendemos necesario buscar todas las alternativas posibles para darle solución a la problemática de las “fincas abandonadas”.

Hemos descripto las distintas acciones que se llevan a cabo por parte del Municipio CH, pero entendemos que corresponde buscar otros caminos.

Estamos convencidos que cualquier camino que se encuentre tendrá que ser transitado con la colaboración de actores de distinta naturaleza: públicos, privados, nacionales, internacionales.



De acuerdo a situaciones que hemos vivido, y en especial de la experiencia de lo que sucedió con la finca de la calle Juan Benito Blanco y Vázquez Ledesma, hemos arribado a conclusiones que nos dicen que es muy efectiva la colaboración de distintas personas o entidades para lograr el objetivo propuesto.

En ese sentido proponemos que se puedan realizar proyectos específicos de intervención sobre las fincas abandonadas, para darle un destino a que se puedan realizar actividades de carácter social, cultural, o deportiva.

Dentro del territorio existen distintas necesidades desde el punto de vista social, como ser:

- centro de atención y cuidados para la primera infancia,
- centros de atención diurna para personas que tienen algún grado de dependencia,
- centros diurnos para que personas en situación de calle puedan ir y estar y utilizar,
- centros donde se puedan aprender oficios y obtener algún tipo de capacitación laboral

Desde el punto de vista cultural, sin perjuicio de que las casas de cultura municipales y las privadas existentes en el territorio lleven adelante actividades culturales, pueden existir organizaciones de la sociedad civil interesadas en desarrollar esas actividades en algún lugar en concreto.

Lo mismo sucede con las actividades deportivas.

## V. CONCLUSIONES

Visto este profundo análisis de la realidad de nuestro Municipio, con nuestros indicadores y el estudio de nuestras vulnerabilidades, es que nuestro fin en el tema de “fincas abandonadas” será el de ser articuladores de dicha problemática desde el territorio para mejorar esta realidad.

Sabemos que el proceso será largo y que se deberá atacar cada tema con su propia particularidad.

Pero entendemos al rol del Municipio como fundamental para a través del conocimiento social del territorio podamos hacer acciones de acupuntura que beneficien el barrio trayendo soluciones prácticas a estas problemáticas.

Nos oponemos al abandono de la ciudad. En ver una finca abandonada y dejarla así y acostumbrarnos a que un espacio de la ciudad desaparezca. Debemos luchar por una ciudad dinámica e inclusiva. Donde el desarrollo urbano y social estén juntos para volver a recuperar espacios públicos.

Hacia esa meta vamos, fomentando el cambio de una finca abandonada en un proceso de reincorporación a la sociedad. Por un nuevo espacio público o estimulando a distintas organizaciones sociales, culturales o deportivas a que puedan utilizar las mismas para desde ahí desarrollar sus actividades.

## Referencias

- (1) Fuente: Censo 2011. INE
- (2) “Caracterización socioeconómica de las zonas de influencia de las Oficinas Territoriales de Montevideo”. Observatorio Social de Programas e Indicadores. Dirección Nacional de Monitoreo. Mayo 2016. Pág. 32.
- (3) “Atlas Sociodemográfico y de la desigualdad del Uruguay. Fascículo 1- Las Necesidades Básicas Insatisfechas” INE y otros. Año 2011. Pág. 74.
- (4) “Estimaciones y necesidades de cobertura para Primera Infancia. 2015-2020”. Dirección de Coordinaciones Regionales de Montevideo. INAU. Pág. 11.
- (5) “Marco Conceptual sobre activos, vulnerabilidad y estructura de oportunidades”. CEPAL. Oficina Montevideo. [www.cepal.org/publicaciones/xml/6/10816/LC-R176.pdf](http://www.cepal.org/publicaciones/xml/6/10816/LC-R176.pdf).
- (6) “Las normas como bien público y como bien privado: reflexiones en las fronteras del enfoque AVEO” UCU. N° 4. [www.ucu.edu.uy/sites/default/files/facultad/dcsp/normas\\_bien\\_publico\\_privado.pdf](http://www.ucu.edu.uy/sites/default/files/facultad/dcsp/normas_bien_publico_privado.pdf).
- (7) “Pobreza: Conceptos y medición. Gabriel Leandro”. [www.auladeeconomia.com/articulos18.htm](http://www.auladeeconomia.com/articulos18.htm).
- (8) “Tipología de la pobreza de Katzman”. [www.siise.gob.ec/siiseweb/PageWebs/POBREZA/ficpob\\_P06.htm](http://www.siise.gob.ec/siiseweb/PageWebs/POBREZA/ficpob_P06.htm).
- (9) Carlos Lijan. Curso sobre investigación para Docentes Facultad de Derecho. UDELAR. Instituto Técnica Notarial. Clase 2. 2016
- (10) Isabel Viruet. <http://www.lapobrezainvisible.es/>
- (11) Daniel Eskibel. [www.forodeseguridad.com](http://www.forodeseguridad.com) › Artículos › Reflexión. [https://es.wikipedia.org/wiki/Teoría\\_de\\_las\\_ventanas\\_rotas](https://es.wikipedia.org/wiki/Teoría_de_las_ventanas_rotas).
- (12) [www.elpais.com.uy/informacion/poblacion-indigente-se-duplico-mides.html](http://www.elpais.com.uy/informacion/poblacion-indigente-se-duplico-mides.html). [www.mides.gub.uy/innovaportal/v/14409/.../atencion-a-personas-en-situacion-de-call...](http://www.mides.gub.uy/innovaportal/v/14409/.../atencion-a-personas-en-situacion-de-call...)
- (13) Karina Batthyány. “¿Quién cuida en la ciudad? Oportunidades y preguntas”. CEPAL. Serie Asuntos de Género. N° 134, pág. 14 y 16. [www.repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40184/1/S1600418\\_es.pdf](http://www.repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40184/1/S1600418_es.pdf).
- (14) “Categorización sociodemográfica de los Municipios”. Observatorio Territorio Uruguay. OPP. Área Políticas Territoriales. Reporte 1. 2014. [www.otu.opp.gub.uy/.../Reporte%201%20Municipios%20-%20Observatorio%20Terr...](http://www.otu.opp.gub.uy/.../Reporte%201%20Municipios%20-%20Observatorio%20Terr...)
- (15) [www.montevideo.com.uy/auc.aspx?280530](http://www.montevideo.com.uy/auc.aspx?280530)

