

## **INMUEBLES VACANTES. CONOCIMIENTO Y POLÍTICAS PÚBLICAS** **Aproximación al conocimiento académico internacional sobre inmuebles vacantes y políticas públicas en ejecución**

### ***VACANT PROPERTIES. KNOWLEDGE AND PUBLIC POLICIES*** ***Approach to international academic knowledge on vacant properties and public policies in execution***

**A. Gonzalo Bustillo & B. Mariana Ures**

*Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo; Universidad de la República, Uruguay*  
[gbustillo@farq.edu.uy](mailto:gbustillo@farq.edu.uy) [mures@farq.edu.uy](mailto:mures@farq.edu.uy)

#### **RESUMEN**

En las últimas décadas a nivel de investigación académica internacional y en el campo de las políticas públicas ha cobrado significativa relevancia el abordaje de temas vinculados a "inmuebles vacantes", "viviendas vacías" y "edificios y lotes vacantes". Los términos "housing vacancy", "domicilios vagos" o "logement vacant"; son algunas de las denominaciones con las que se aborda la temática en la bibliografía internacional. Trabajos desarrollados desde ámbitos académicos y políticos en países como Francia, Holanda, Estados Unidos, Brasil o Uruguay, muestran la instalación creciente del tema como campo de producción académica y como espacio de innovación política. Este trabajo propone una aproximación al conocimiento académico internacional y a las políticas públicas en desarrollo, para finalmente discutir algunos nexos, articulaciones y divergencias entre los conceptos y teorías provenientes del campo de conocimiento académico y las políticas públicas en implementación.

**Palabras Clave:** Inmuebles vacantes, viviendas vacías, políticas públicas.

**Línea de investigación:** Ciudad y proyecto.

**Tema:** Planificación, políticas y gobernanza.

#### **ABSTRACT**

Over the last decades at the level of international academic research and in the field of public policy, the approach to issues related to "vacant properties" and "empty houses" has gained significant relevance. The terms "housing vacancy", "domicilios vagos" or "logement vacant", are some of the denominations with which the subject is approached in the international bibliography. Works developed from academic and political spheres in countries such as France, Holland, the United States, Brazil or Uruguay, show the growing installation of the subject as a field of academic production and as a space for political innovation. Thereby, this paper proposes an approach to international academic knowledge and on developing public policies, to finally open a discussion on the links, articulations and divergences between the concepts and theories coming from the field of international academic knowledge and the implementation of public policies.

**Keywords:** Vacant properties, empty dwelling, empty homes, policies.

**Research line:** City and project.

**Topic:** Planning, policies and governance.

## 1. Panorámica de conocimiento internacional sobre el tema

En las últimas décadas a nivel de investigación académica internacional ha cobrado significativa relevancia el abordaje de temas asociados a dinámicas de vacancia urbana y abandono edilicio. Entre una multiplicidad de trabajos se pueden mencionar los estudios de David Kraut (1999) sobre edificios vacíos y política urbana en ciudades de Estados Unidos; los trabajos de Glock y Häussermann (2004) sobre desarrollo urbano y políticas públicas para vivienda vacante en ciudades alemanas; los estudios de Valeria Bomfin (2004) sobre espacios edificados vacíos en el área central de San Pablo; lo estudios de Alicia Rubini (2010) sobre determinantes de las viviendas desocupadas en Montevideo; los estudios de Chris Couch y Mathiew Cocks (2013) sobre política urbana en Reino Unido para el manejo de stock habitacional vacante o el trabajo de Martina Gentili y Joris Hoekstra (2018) sobre stock habitacional vacante y mercado inmobiliario de precios para el caso italiano.

### 1.1. La vivienda vacía como demarcación teórica fundamental y realidad urbana recurrente

Uno de los demarcaciones fundamentales sobre inmuebles vacantes a nivel bibliográfico refiere al tema vivienda vacía. Siguiendo a Segú y Vignolles (2018) la temática vivienda vacía es un fenómeno relativamente común en países occidentales, con patrones de distribución heterogéneos que tendrían especificidad en cada país y cada contexto; elementos como la distribución geográfica, la ubicación, el tipo de edificio o el tipo de tenencia resultan factores a considerar (Segú y Vignolles 2018:2). Satu Huuka (2015) refiere a sectores de Alemania donde las vacantes se encuentran mayormente en zonas suburbanas en bloques y viviendas históricas de varios pisos, mientras que en Eslovaquia se centran en viviendas unifamiliares, en Bélgica en los centros de las ciudades y en Finlandia en las periferias (Huuka, 2015: 8 siguiendo a Norris & Shiels, 2004: 23 y 73; Mukkala, 2002, Glock & Häussermann, 2004 y Deilmann et al, 2004). Por su parte Gentili & Hoekstra (2019) siguiendo a Wyatt (2008) indican que las cifras de vivienda vacía pueden considerarse un indicador del grado de bienestar socioeconómico de un barrio, en la medida que las viviendas vacías se interpretan como generadoras de altos costos sociales y de impactos ambientales negativos para los barrios y la ciudad (Gentili & Hoekstra 2019:428).

### 1.2. Las cifras de vacancia residencial

En relación a los modos de cuantificar la vacancia residencial Gentili y Hoekstra (2019) señalan que existe una variedad de definiciones en las estadísticas oficiales sobre el tema. Tras una revisión de diferentes definiciones de “vacancia” a nivel de países europeos, los autores evidenciaron una discrepancia en los modos de considerar las segundas residencias en las estadísticas. En algunos casos la vivienda de temporada se calcula como parte del parque de vivienda vacante - cuantitativamente muy relevante en los países del sur de Europa: Grecia, Italia, España o Irlanda - mientras que países como Francia, Alemania, Suecia, Finlandia o Reino Unido no se incluyen las segundas viviendas y casas de vacaciones. (Gentili y Hoekstra 2019; 432). Para ofrecer una comparación equilibrada entre trece países europeos los autores filtraron las segundas residencias y casas de vacaciones y produjeron los datos del periodo 2005-2006 que se presentan en el cuadro 1. De acuerdo con esos datos, países como Francia y Reino Unido presentaban guarismos del entorno de 3% y 6% respectivamente, Alemania, Italia o Irlanda cifras próximas al 10% y España del entorno de un 15%.

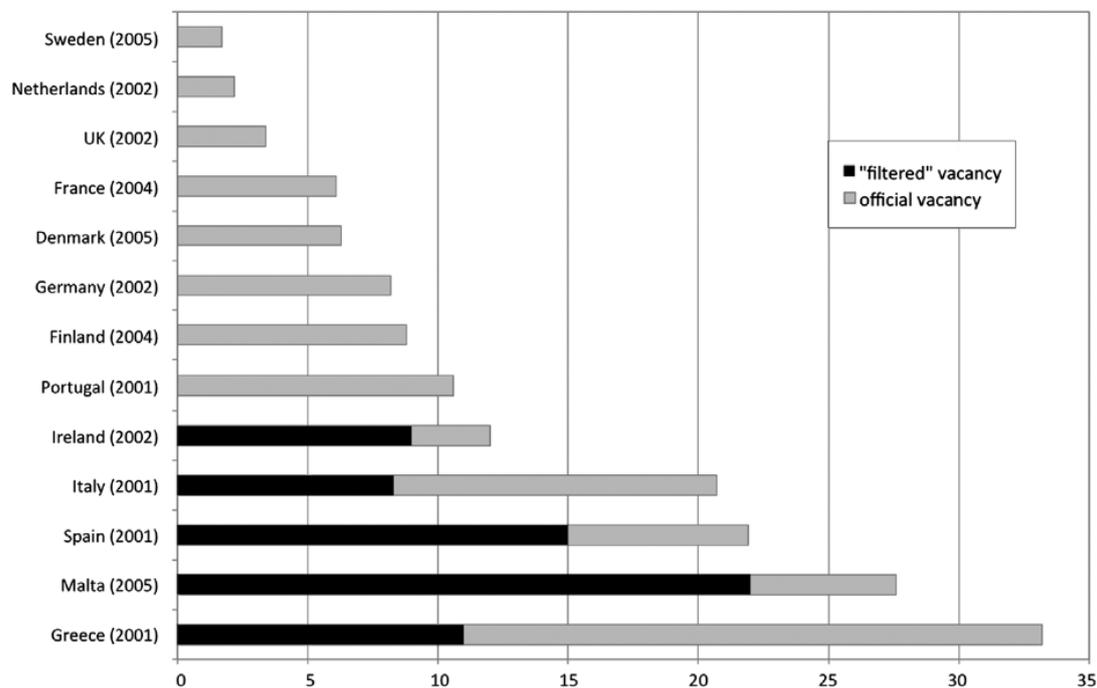


Tabla. 01 Comparación de guarismo de vivienda vacía en 13 países europeos según datos 2005-2006.  
Fuente (Gentili & Hoekstra, 2019: 433)

Más allá de las cifras nacionales, los guarismos de vivienda vacía presentan variaciones significativas cuando se analizan diferentes ciudades dentro de un mismo país. En Inglaterra por ejemplo, Liverpool tenía en 2010 una tasa de 6% de vivienda vacía, mientras el promedio nacional era próximo al 3%. (Couch & Cocks 2013:507)

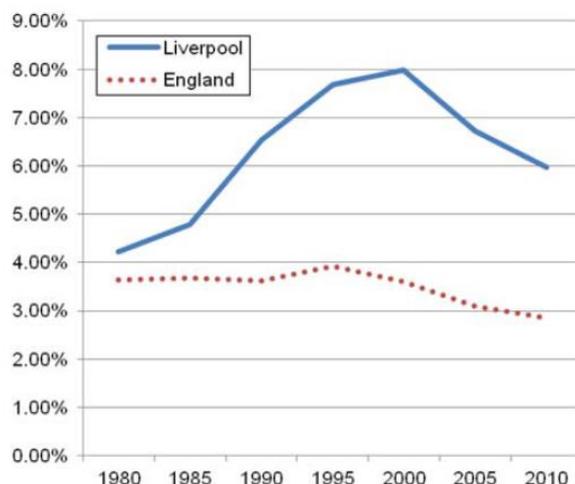


Tabla. 02: Tasa de Vacancia habitacional en Liverpool y promedio de Inglaterra entre 1980-2010.  
Fuente: (Couch & Cocks 2013:507)

Finalmente dentro de una misma ciudad también se observan rangos de variación por barrios o zonas que deben ser considerados. La ciudad de Liverpool por ejemplo en 2001 tenía sectores con porcentajes inferiores al 5% y en otros barrios alcanzaba guarismos de 15% y 20%. (Couch & Cocks 2013:509).

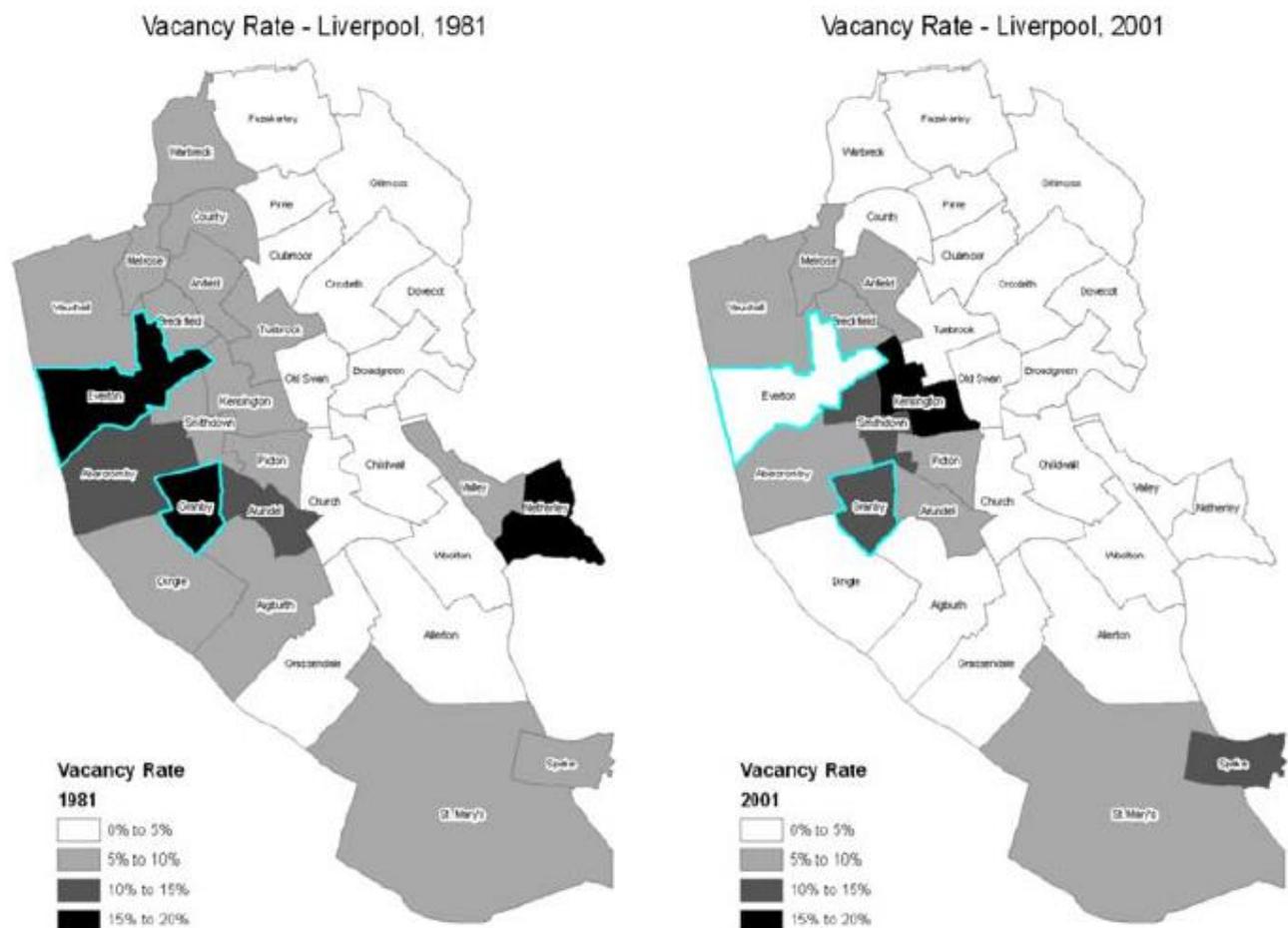


Fig. 01 Mayores rangos de vivienda vacante en Liverpool entre 1981 y 2001. Rangos en tono de gris creciente: 1: 0%-5% 2: 5%-10% 3: 10%-15% 4: 15% - 20%. Fuente: (Couch & Cocks 2013:509)

### 1.3. Vacancia friccional y vacancia estructural

Respecto a la interpretación de los índices de vivienda vacía múltiples autores refieren a la definición económica de “vacancia friccional” y “vacancia estructural” (Couch & Cocks 2013:502). La vacancia “friccional” es una tasa de vivienda vacía que se considera natural o “necesaria” para movilidad del sistema habitacional y que incluye unidades que están en el mercado disponibles para vender o alquilar. Por su parte “Vacancia estructural” refiere a tasas de vivienda vacía que generan procesos problemáticos. Ese enfoque es una adaptación de la teoría económica de funcionamiento de los mercados laborales. Gentili & Hoekstra (2019) refieren como sinónimos los términos vacancia “friccional”, “transaccional” o “natural”, y señalan que si

bien esa tasa varía en diferentes momentos y en diferentes mercados, tanto en los Estados Unidos como en Europa, la regla general considera una tasa del 5% como el límite superior para la vacante natural y tasas del 8% a 10% como críticas (Gentili & Hoekstra, 2018: 426).

Autores como Thalmann (2015:1646) y Hagen et al. (2010) señalan que la “tasa de vacancia natural” o “de equilibrio” de mercado es una definición económica cuyos antecedentes se ubican en los trabajos de Blank y Winnick (1953) y Smith (1974). La “tasa de vacancia de equilibrio” reflejaría la situación de un mercado que no tiene presión ascendente o descendente de precios. Tasas mayores al rango de equilibrio obligarían a los propietarios a frenar aumentos de rentas e incluso a reducir los alquileres (Thalmann, 2015: 1646). Según Thalmann en el trabajo empírico de definición de tasas de vacancia de equilibrio no existe un consenso acerca de sus formas de medición y se observa una amplia variabilidad según los agentes y las ciudades. (Thalmann, 2015: 1645).

En términos generales, desde la década de 1970 se maneja en estudios urbanos el concepto de “tipping point” o “punto de inflexión” en las tasas de vacancia barrial ubicado entre 3% y 6%, a partir de cual los procesos de “abandono” serían irreversibles sin intervención pública u otras intervenciones externas (Kraut, 1999; 1146)<sup>1</sup>.

#### **1.4. Vacancia de corto plazo y vacancia de largo plazo**

Otro enfoque teórico propone la distinción entre procesos normales y problemáticos de vivienda vacía, mediante las nociones de “vacíos de corto plazo” y “vacíos de largo plazo” (Couch y Cocks, 2011: 504). Accordino y Johnson (2000) por ejemplo definen a las propiedades vacantes y abandonadas como edificios y lotes que han estado vacantes por más de dos años. (Accordino y Johnson, 2000; 301). Misma definición se temporal se observa en la tabla desarrollada por Morckel (2014) por ejemplo para Greenbaum (1993) definiendo vivienda abandonada (Morckel, 2014: 2).

#### **1.5. La vacancia más allá de la vivienda vacía**

Es relevante considerar que el tema vacancia urbana trasciende la situación de la vivienda vacía. Hugo Priemus por ejemplo menciona para Holanda la existencia de 6.5 millones de metros cuadrados de oficinas vacantes (Priemus, 2011:4). “Vacíos Industriales” ha sido otra dimensión del fenómeno elaborada para el caso de la ciudad de Montevideo por ITU (2004).

#### **1.6. Vacancia y abandono**

Otra demarcación bibliográfica de gran importancia es la distinción entre vacancia y abandono. Kraut (1999) distingue la propiedad abandonada como un caso particular de propiedad vacante en el que además de no ser utilizada, la propiedad tiene impuestos impagos y servicios impagos o no provistos (Kraut, 1999: 1140).

---

<sup>1</sup> El trabajo “Housing Abandonment: A National Problem Needing New Approaches” de 1978, “One study has suggested that a neighborhood tipping point becomes visible when between 3 to 6 percent of its structures are finally abandoned--a point at which major external intervention (such as, Federal, State, and local government and private financial and technical assistance) would appear necessary to reverse the process.” (USGAO, 1978; 4) y “NATIONAL SURVEY OF HOUSING ABANDONMENT” Conducted by Center for Community Change. National Urban League First Edition: April, 1971. Pp.16. <https://archive.org/details/nationalsurveyof00cent/mode/2up>

Otros autores incorporan el deterioro edilicio como elemento a considerar para la definición de “abandono” (Morckel, 2014: 3).

### **1.7. Vacancia y ocupación informal**

La ocupación informal de inmuebles vacantes, denominada según diferentes países “squatt”, “ocupações irregulares” o “intrusión de terceros”, es una variante que complejiza las definiciones sobre el tema. Respecto a las políticas sobre inmuebles vacantes y “squatts” en Holanda puede consultarse Hugo Priemus (2010) y para el caso brasileño de San Pablo se puede consultar Trindade (2017).

### **1.8. Factores desencadenantes**

Newman et al (2019) enfatizan la necesidad de comprender la diversidad de factores desencadenantes o “drivers” de los procesos de vacancia habitacional: cambios en la lógica de asentamiento poblacional, cambios en las dinámicas de empleo, en las tendencias demográficas, en las condiciones económicas de una ciudad, así como en las políticas públicas específicas de vivienda vacante. También se deben considerar los procesos de especulación de suelo analizados por Kraut para el caso de Filadelfia (1999: 1142) o los procesos de inadecuada gestión de bienes públicos por parte del Estado, que contribuyen a acrecentar el stock vacante y abandonado de la ciudad (Bustillo y Ures, 2014:130). El grado en que estos factores interactúan, fluctúa en relación a cada ciudad.

## **2. Aproximación al estado del arte sobre innovación en políticas públicas a nivel internacional sobre el tema inmuebles vacantes**

En el transcurso de las últimas décadas, se observa a nivel de las agendas de gobierno de diversos países procesos de innovación política sobre el tema inmuebles vacantes. Francia y Gran Bretaña son dos casos relevantes del ámbito europeo así como Brasil y Uruguay configuran dos experiencias relevantes de innovación política del ámbito sudamericano.

### **2.1. Francia y Gran Bretaña**

Francia desarrolló durante la década de 1990 dos líneas de políticas vinculadas al tema: por un lado desde el “Código General de las Colectividades Territoriales” de 1996 instituyó la figura de “Estado de abandono manifiesto” (Etat d’abandon manifeste) y en segundo lugar las políticas derivadas del “Código de la Construcción y la Habitación” de 1998, en particular el artículo L642-1 de la ley 98657 que habilitó a la Administración francesa a la “requisa de inmuebles desocupados cuyos titulares sean personas jurídicas”: la Administración puede requisar “el derecho de usufructo cuando el inmueble haya permanecido vacante por más de 18 meses y estuviese situado en municipios donde personas desfavorecidas o de rentas modestas no tengan acceso a vivienda” (Marín y Milá, 2006: 20). En particular el artículo establece la modalidad de gestión de los inmuebles requisados: “Estos inmuebles serán cedidos a un tercero, que costeará los gastos de rehabilitación del inmueble para su uso como vivienda y lo arrendará a personas designadas por la Administración cuyos ingresos no superen un determinado umbral”. Dicho artículo continuó una tradición ya presente en el artículo L641 del “Código de la construcción y la vivienda” de 1978, que habilitaba la vía de la

“requisición” de inmuebles vacantes para dar respuesta a la demanda de vivienda. En esa línea, Francia legisló también en 1998 con una tasa impositiva denominada “Tasa de Vivienda Vacante (TLV), que comenzó a aplicarse en 1999 y que posteriormente fue revisada en 2006 y 2013, cuando se creó también la “Tasa de habitación sobre las viviendas vacantes” (THLV). El gráfico 2 muestra para el caso francés durante 2015 una diversidad de ciudades con tasas de vivienda vacantes mayores al 10%.

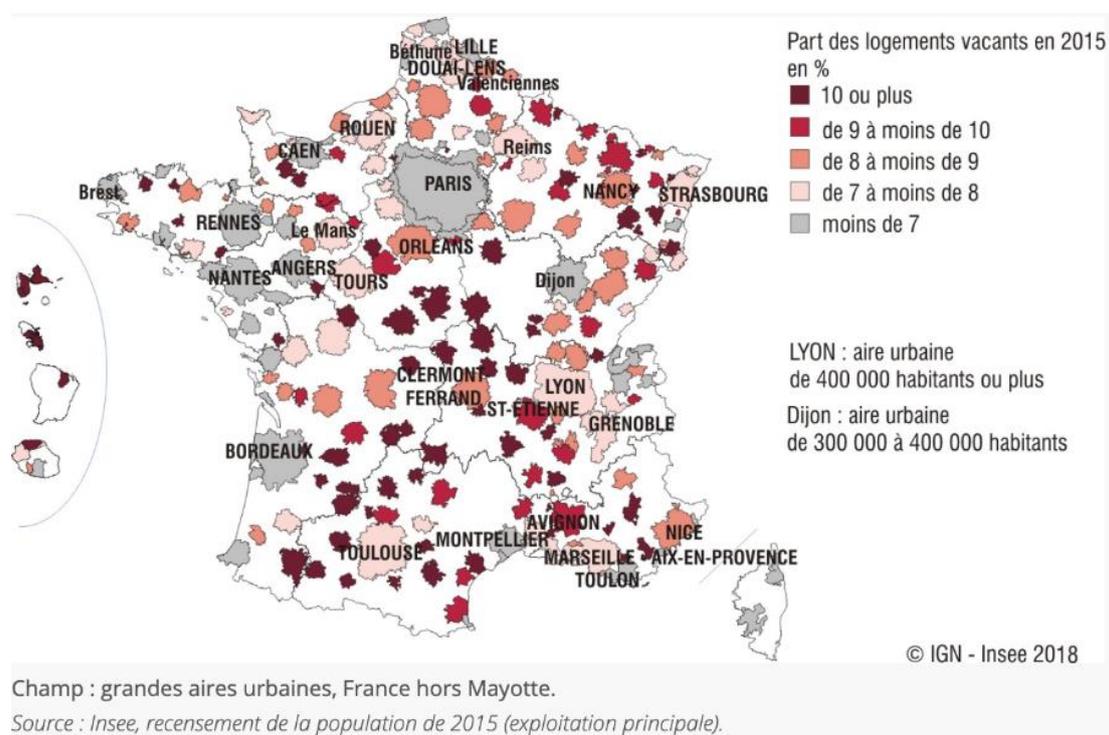


Fig. 02 Tasa de vacancia de vivienda 2015 de las grandes zonas urbanas en Francia.  
Fuente: (<https://www.insee.fr/fr/statistiques/3572689#consulter>)

Gran Bretaña es otro caso paradigmático para el estudio políticas de gestión de las vivienda vacía a nivel europeo. Mediante la ley “Housing Act 2004” instituyó la figura de “Órdenes de Gestión de Vivienda Vacía” o “Empty Dwelling Management Orders” (EDMO). Las EDMO dan derecho a la autoridad local a la posesión transitoria de un bien espacio habitacional vacante por un lapso de hasta siete años, así como de autorizar a un tercero a hacer usufructo del mismo.<sup>2</sup> Disponen también del mecanismo de “compulsory purchase” o adquisición forzada para los casos en que no se llegue a un acuerdo entre el propietario y la autoridad local. (Wilson, 2019: 12). Las políticas de “Enforced sale procedure” o “venta forzada” pueden ser utilizadas en los casos donde el propietario no expresa interés en dar uso a la propiedad (Wilson, 2019: 15). A partir del año 2013 se incorporaron en Reino Unido los impuestos a la Vivienda Vacía.

<sup>2</sup> Empty Dwelling Management Orders Guidance for residential property owners.  
[https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/14949/152870.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/14949/152870.pdf)

Gentili & Hoekstra (2019) siguiendo a Henderson (2015) indican que la aplicación de los EDMO o “pedidos de gestión de vivienda vacía” en Reino Unido resultó bastante difícil debido a la amplia gama de propietarios y situaciones personales detrás de las viviendas vacías. (Gentili & Hoekstra 2019: 428).

Luego de quince años de políticas públicas en Inglaterra sobre el tema vivienda vacante, el stock de “vivienda vacía de largo plazo” ha tenido una disminución del orden del 30%, si bien desde 2016 hasta 2018 se observa una curva levemente creciente.

**Figure 4: Number of vacant and long-term vacant dwellings in England, 2004–2018**

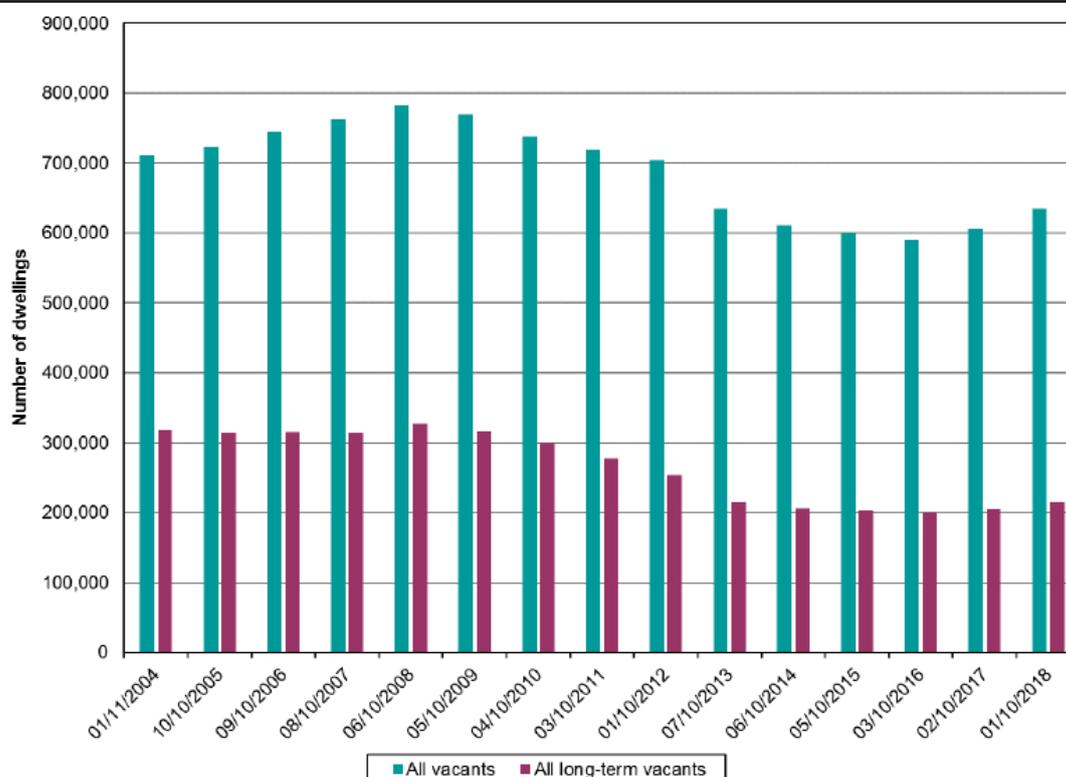


Tabla. 3 Variación de totales de vivienda vacante y vivienda vacante de largo plazo en Inglaterra entre 2004 y 2018.  
Fuente: (Mainwaring, 2019)

Para el caso de Francia, y luego de quince años de aplicación de políticas públicas sobre inmuebles abandonados e inmuebles vacantes, el stock de vivienda vacía francés sigue experimentado presiones crecientes: en el quinquenio 2010 y 2015 se indicó un crecimiento de 3.5%, mientras que el crecimiento del decenio 1999-2010 fue 1.5% y de 0.5% en el periodo 1990-1999.

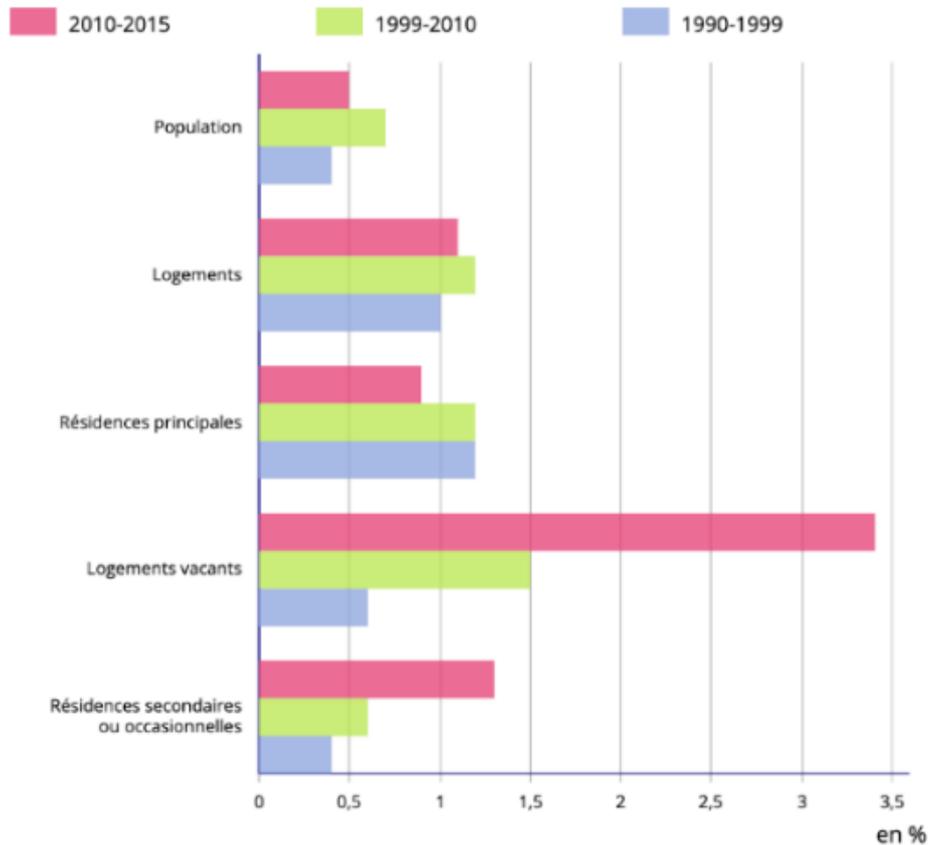


Tabla. 4 Evolución de las cifras de población, viviendas, residencias principales, viviendas vacantes, y segunda residencia y ocasional.  
Fuente: <https://www.insee.fr/fr/statistiques/3572689#consultar>

## 2.2. Brasil y Uruguay

Brasil configura un caso muy relevante para el estudio de políticas públicas de manejo de stock vacante por el enfoque con el que ha abordado el tema. Dicho proceso encuentra según diversos autores un hito fundante en la Constitución de 1988 (Akaishi y Da Silveira 2019). En particular el inciso 2 del Artículo 182 donde se señala: “La propiedad urbana cumple su función social cuando atiende las exigencias fundamentales de ordenación de la ciudad expresadas en el plan director.”<sup>3</sup> A partir de ese concepto denominado función social de la propiedad, la Constitución facultó al poder público municipal, a exigir al propietario de un inmueble urbano “no construido, subutilizado o no utilizado”, que promueva su uso adecuado, mediante tres instrumentos: 1 – El parcelamiento y la edificación obligatorios; 2 – El impuesto sobre la propiedad y progresión territorial urbana en el tiempo; y 3 – la expropiación con pago mediante títulos de deuda pública.

La zona sur-este de Brasil concentraba en el año 2000 los mayores índices de vivienda vacía del país: San Pablo, Río de Janeiro y Minas Gerais en particular mostraban las mayores concentraciones de vivienda

<sup>3</sup> <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0507.pdf>

vacante. Para el año 2010 la media nacional brasileña descendió así como diversas regiones metropolitanas experimentaron una reducción de tasas de vivienda vacía, entre las que cuentan San Pablo, Rio de Janeiro y Belo Horizonte.

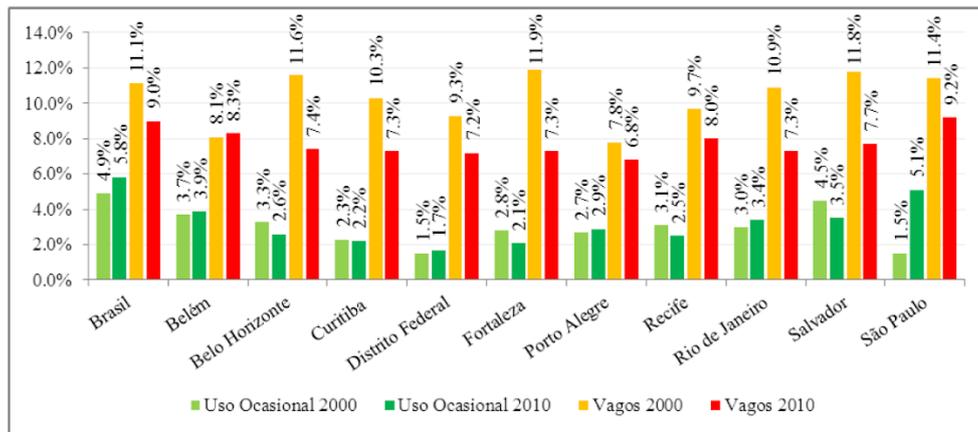


Tabla. 05 Distribución de domicilios particulares no ocupados, de uso ocasional y vagos entre 2000 y 2010 para diversas regiones metropolitanas. Según dato IBGE. (Fuente: Gapiotti y Balbim)

Para el caso de San Pablo, las cifras globales de vivienda vacía en 2010 mostraron un significativo descenso en relación a los datos del año 2000 cuando se alcanzó guarismos de 14%. El procesamiento de datos del censo 2010, indicó un stock de 293.000 viviendas vacías que representan un 7.5% del stock total (Prefectura de San Pablo 2014). Algunos distritos como Mooca, Bras o Morumbí mostraron cifras de entre 12% y 14%; y Belén, Barra Funda, y Santo Amaro guarismos mayores al 14%.

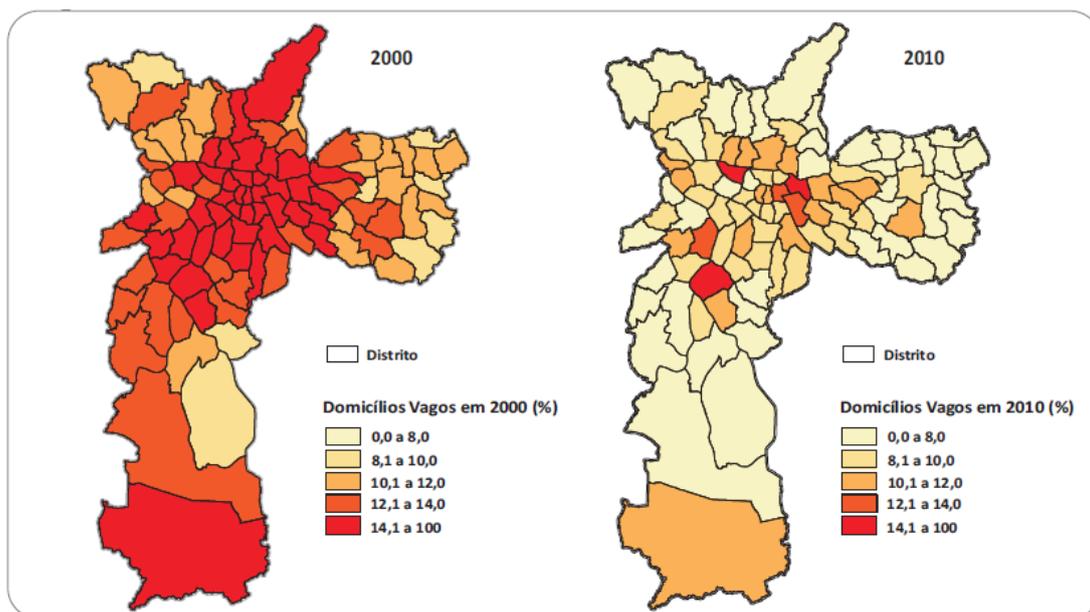


Fig. 04 Distribución de vivienda vacía en el municipio de São Paulo. 2000-2010. Fuente: (Akaishi y Da Silveira, 2019 - IBGE – Censos 2000 e 2010. Elaboración: SMDU/Deinfo)

A partir de 2014 la Ley Municipal de San Pablo N° 16050 en su artículo 90, habilitó a exigir al propietario del suelo no edificado, de edificación “subutilizada” y de edificación “no utilizada”, tres medidas: 1) el parcelamiento, edificación o utilización compulsiva (PEUC). 2: La aplicación del impuesto predial y territorial urbano progresivo y 3: La expropiación con pago mediante títulos de deuda pública.<sup>4</sup>

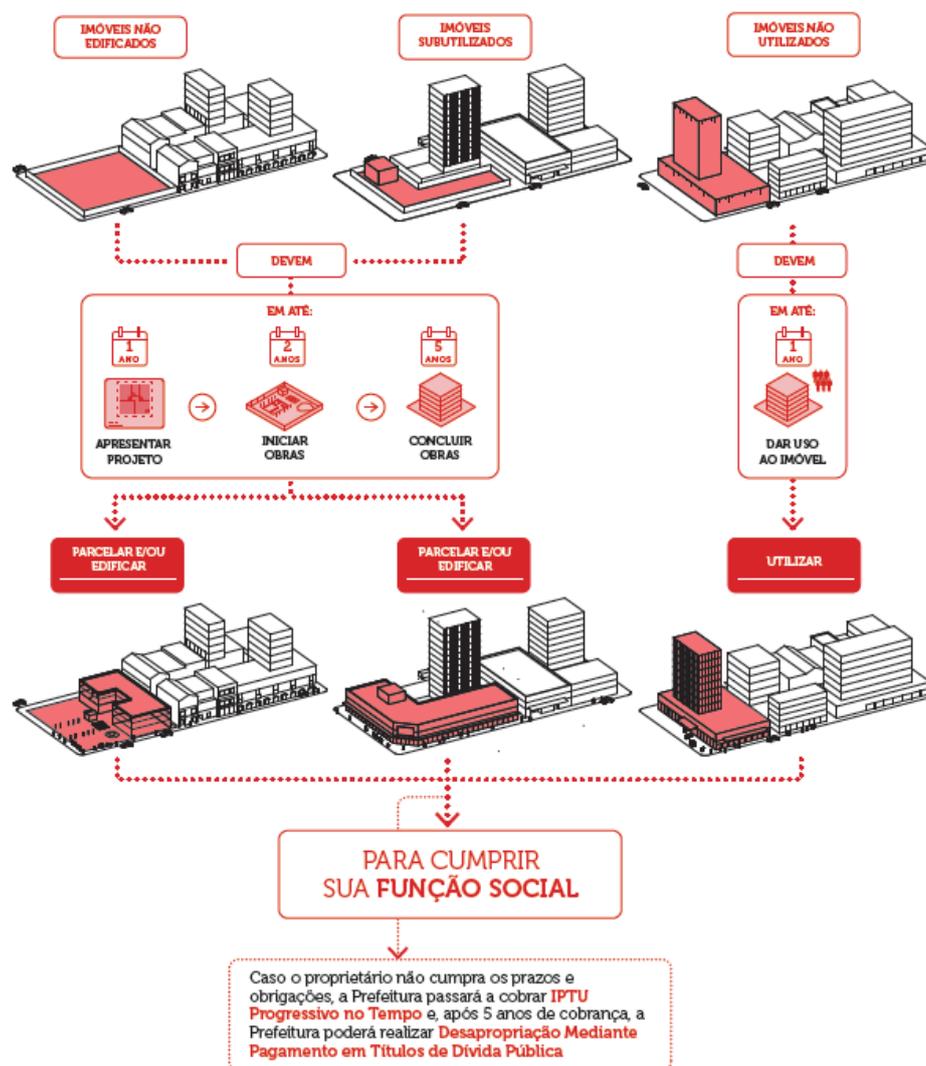


Fig. 05 Inmuebles sujetos a PEUC en el Plan Director de San Pablo de 2014. Fuente: (Prefeitura de San Pablo, 2015) [https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/chamadas/20150901-peuc-baixa\\_1441305327.pdf](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/chamadas/20150901-peuc-baixa_1441305327.pdf)

La ley de San Pablo definió como “inmuebles no edificados” a las parcelas con una superficie superior a 500m<sup>2</sup> (quinientos metros cuadrados), con un coeficiente de utilización utilizado igual a cero (Art. 92); Los

<sup>4</sup> <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-16050-de-31-de-julho-de-2014/>

“inmuebles subutilizados” fueron definidos como aquellas parcelas y superficies de más de 500m<sup>2</sup> (quinientos metros cuadrados) con un coeficiente de utilización inferior a un mínimo definido (Art. 93); Y como “inmuebles no utilizados”, se definió a los edificios que tienen un coeficiente de utilización igual o superior al coeficiente de utilización mínimo definido y al menos el 60% (sesenta por ciento) de su superficie construida desocupada durante más de 1 (un) año sin interrupción (Art. 95). El artículo 108 por su parte confirió potestades al municipio para la incorporación de propiedades en abandono, donde además de estar vacías, se den procesos de deterioro edilicio o impagos de impuestos. (Art. 108)<sup>5</sup>

El informe de 2018 de la Prefectura de San Pablo denominado “Situação das ocupações na cidade de São Paulo” indicaba que entre octubre de 2014 y noviembre de 2017, se realizaron un total de 1198 notificaciones a propietarios de inmuebles ociosos por Parcelación, Edificación y Utilización Obligatoria (PEUC). De ese total, 860 se encontraban localizados en las prefecturas regionales de Sé y Mooca. (Prefectura de San Pablo, 2018: 4)

San Pablo experimenta también una situación compleja vinculada a procesos de ocupación irregular de inmuebles vacantes en el marco de reivindicaciones sobre vivienda popular (Trindade, 2017). Datos de prensa publicados en 2018 referidos al Grupo de Mediação de Conflito de la Secretaria Municipal da Habitação de San Pablo, indicaban 206 ocupaciones donde habitarían 45.872 familias<sup>6</sup>. Esa cifra es aproximadamente el 1% del total de vivienda vacía de la ciudad.



Fig. 06 Cifras de inmuebles ocupados de manera irregular en San Pablo.

Fuente: <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/cidade-de-sao-paulo-tem-206-ocupacoes-onde-moram-45-mil-familias.ghtml>

<sup>5</sup> <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-16050-de-31-de-julho-de-2014/>

<sup>6</sup> <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/cidade-de-sao-paulo-tem-206-ocupacoes-onde-moram-45-mil-familias.ghtml>

Para el caso uruguayo y siguiendo a Alicia Rubini (2010), la publicación de las cifras de stock vacante derivadas del Censo del año 2004 (Fase 1) ambientó la generación de un debate académico- político-institucional sobre el tema. Entre el censo de 1996 y las cifras de 2004 se produjo un aumento de las tasas de vacancia de 5.8 % en 1996 a 10% para el año 2004.<sup>7</sup> Los trabajos de Rubini (2010) mostraron para el año 2004 una heterogeneidad de porcentajes de vacancia para diferentes sectores: áreas con tasas inferiores a 5%, zonas con rangos de 10% y 15% y lugares como el centro histórico denominando Ciudad Vieja con cifras mayores a 24%. (Rubini, 2010: 4)

A nivel político-legislativo en el año 2012 se presentó en Uruguay un primer proyecto de ley titulado: “Proyecto de Ley de Inmuebles Judicialmente Declarables en Abandono” (PLIDJA) y en setiembre de 2015 se presentó una nueva versión del documento que no fue aprobada. El 28 de diciembre de 2017 un nuevo proyecto de ley denominado “Inmuebles Urbanos, Vacíos y Degradados”<sup>8</sup> logró la aprobación legislativa. La ley de “Inmuebles Urbanos Vacíos y Degradados” definió una “triple condición” simultanea para que los inmuebles sean considerados por la ley: “(...) cualquiera sea su propietario o destino, cumplan acumulativamente con tres condiciones: a) se ubican en suelo urbano consolidado, b) están vacíos, y c) están degradados.” Luego de cumplidas las etapas jurídicas del proceso, el inmueble se lleva a remate, la ley indica que para el remate el Estado tendrá “derecho de preferencia”.<sup>9</sup> La ley fue aprobada y posteriormente reglamentada el 26 de agosto de 2019.

Paralelamente en 2017 la Intendencia de Montevideo creó un impuesto a la vivienda vacía aplicable a las viviendas deshabitadas en forma permanente durante el lapso de al menos un año, a través del análisis de consumos de energía eléctrica y/o agua que sean inferiores en un 90% (noventa por ciento) al promedio histórico del consumo para dicha finca.<sup>10</sup> La Intendencia de Montevideo desarrolla también a partir de 2017 el denominado “Proyecto Fincas Abandonadas” que aborda la gestión de inmuebles abandonados, y en particular inicialmente inmuebles abandonados con deuda (IM, 2019).

El procesamiento de datos de vivienda vacía derivados del Censo 2011 mostró elementos relevantes de consideración. A nivel nacional, en localidades urbanas, Uruguay presentó un índice de vacancia de 7.77%. y la capital departamental Montevideo una tasa del 7.05%. Si se analizan las cifras dentro de Montevideo se observa que el barrio de Ciudad Vieja alcanzó una tasa de 18%, Villa Muñoz, Centro y Aguada tasas próximas al 11%, Reducto 10% y Figurita, Palermo, Tres Cruces y Cordón con tasas de 9%. Todos esos barrios implican tasas de vacancia problemática en términos de la bibliografía internacional.

<sup>7</sup> Según Rubini se consideran aquellas clasificadas por el Instituto Nacional de Estadística como viviendas en alquiler o venta, en construcción y desocupadas por “otros motivos”. No se consideran como viviendas desocupadas las viviendas de temporada porque cumplen una función de uso residencial, aunque sea de forma temporal.

<sup>8</sup> <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19676-2018>

<sup>9</sup> Ley N° 19676 Art. 29. <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19676-2018>

<sup>10</sup> Decreto 36.127 <http://normativa.montevideo.gub.uy/articulo/89205>

	Viviendas Vacantes_ 2011	Viviendas Particulare s_ 2011	Indice_Vac ancia_2011
Ciudad Vieja	1266	7174	17,65%
Villa Muñoz, Retiro	648	5950	10,89%
Centro	1301	12092	10,76%
Aguada	870	8180	10,64%
Reducto	589	6005	9,81%
La Figurita	460	4856	9,47%
Palermo	537	5774	9,30%
Tres Cruces	750	8425	8,90%
Cordon	1754	20427	8,59%
Carrasco	443	5201	8,52%
Capurro, Bella Vista	609	7213	8,44%
Cerrito	599	7099	8,44%
Malvin	1079	12815	8,42%
Brazo Oriental	598	7148	8,37%
Punta Carretas	1028	12299	8,36%
Union	1381	16647	8,30%
La Comercial	414	5097	8,12%
Mercado Modelo, Bolivar	540	6742	8,01%

Tabla. 06 Índice de Vacancia por áreas aproximadas a barrios INE 2011.  
Elaboración Leonardo Altman ITU- FADU- UdelaR.

Considerando los datos 2011 se observa un descenso de la tasa general de Montevideo entre 2004 y 2001 de 10% a 7.77%. Se observa también la permanencia de zonas de vacancia estructural como otras zonas de Ciudad Vieja con un promedio en 2011 de 18%.

### 3. Nexos

#### 3.1. Agendas de políticas y agendas de conocimiento

A partir de la revisión realizada se constata en el transcurso de las últimas décadas la instalación creciente del tema inmuebles vacantes tanto a nivel de las agendas académicas internacionales como en el campo de las políticas públicas. Se asiste a lo que podríamos denominar una etapa "formativa" de políticas y conocimiento. Países como Gran Bretaña, Francia, Brasil o Uruguay, han instalado progresivamente el tema y han desarrollado innovaciones significativas. Pese a esas innovaciones la temática de vacancia urbana aún se presenta como un tema abierto en las agendas de conocimiento y política internacionales.

#### 3.2. Matrices conceptuales de conocimiento y políticas públicas

La matriz conceptual de las innovaciones políticas acontecidas en Francia, Gran Bretaña, Brasil y Uruguay, refleja una discusión teórica observada en el mundo académico: ¿Cómo debe definirse el problema? ¿Es la vacancia urbana? ¿Es el abandono edilicio? ¿Son ambos procesos? A nivel nacional Brasil ha legislado contra los “inmuebles ociosos” mediante la noción fuerte de “función social de la propiedad”; Uruguay ha legislado contra los “inmuebles abandonados” dejando fuera el problema más amplio de la vacancia urbana; Francia ha legislado paralelamente sobre inmuebles abandonados en el “Código de las colectividades territoriales” y sobre inmuebles vacantes en el Código de la Construcción y la Habitación y en el Código General de Impuestos; Gran Bretaña ha centrado gran parte de sus esfuerzos legislativos en la noción de “vivienda vacía de largo plazo”.

### 3.3. La “hipótesis del vacío dinámico” y el enfoque segmentado de políticas públicas

En los estudios realizados para la zona central de Montevideo entre 2014 y 2016 y sobre un total aproximado de 400 inmuebles, desarrollamos la “hipótesis del vacío dinámico”: el vacío es el atributo central del fenómeno y la degradación material, las deudas o la “intrusión de terceros”, son atributos complementarios que configuran estadios dinámicos de un proceso. (Bustillo G. y Ures M. 2016). Desde un punto de vista teórico, el inmueble que permanece vacío durante determinado tiempo configura un “inmueble vacante” en los términos de Kraut (1999); dicha situación puede experimentar procesos de degradación edilicia y transformarse en “inmueble abandonado” (Morckel, 2014); o acumular adeudos y transformarse en “inmueble abandonado” según Kraut (1999); también puede disparar procesos de ocupación informal y transformarse en “inmueble ocioso ocupado” (Aparecido, 2017). Esas tres dimensiones interactúan configurando la noción de “vacío dinámico” (Bustillo G. y Ures M. 2016: 59).

### 3.4. Reposicionamiento del Estado y procesos de descentralización

La revisión realizada muestra un claro intento de reposicionamiento reciente por parte de los Estados frente a las dinámicas de “vacancia” y “abandono” en la ciudad. Mayoritariamente se observa una matriz descentralizadora donde las autoridades locales han devenido ámbitos privilegiados de concreción de políticas. Tales son los casos de Francia, Gran Bretaña y Brasil. Para el caso de Uruguay se observa recientemente un enfoque de menor coordinación estratégica multinivel. La complejidad de los factores vinculados a la gestión de inmuebles vacantes, subutilización de stock construido, deterioro edilicio, contaminación ambiental, “intrusión de terceros”, vulnerabilidad social y gestión de deuda, exige la combinación de capacidades propias de modelos de coordinación e inter-institucionalidad robusta con las agilidades implícitas de los modelos de políticas sectoriales.

#### 4. Referencias bibliográficas

- AKAISHI G. y DA SILVEIRA F. (2019) Função Social da Propriedade e Imóveis Ociosos no centro de São Paulo: os estacionamentos rotativos e os proprietários de imóveis <http://anpur.org.br/xviiienanpur/anaisadmin/capapdf.php?reqid=878> (Consulta 27/02/2020)
- ACCORDINO, J. & JOHNSON G. (2000). Addressing the vacant and abandoned property problem. *Journal of Urban Affairs*, Vol 22 Number 3. Pp. 301-315.
- BRAJATO, D (2015). A efetividade dos instrumentos do Estatuto da Cidade: o caso da aplicação do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios no Município de Maringá (PR). Recuperado en: [https://www.researchgate.net/publication/313826870\\_A\\_aplicacao\\_do\\_Parcelamento\\_Edificacao\\_ou\\_Utilizacao\\_Compulsorios\\_PEUC](https://www.researchgate.net/publication/313826870_A_aplicacao_do_Parcelamento_Edificacao_ou_Utilizacao_Compulsorios_PEUC)(Consulta 27/02/2020)
- BUSTILLO G. y URES M. (2014) IVAbc. Relevamiento, conceptualización y caracterización de inmuebles visiblemente abandonados en los municipios b y c de Montevideo. En DEFENSORIA DEL VECINO Fincas Abandonadas. (83-141) Montevideo, Mastergraf. <https://issuu.com/marianaures/docs/ivabc>
- (2016) Estudio sobre inmuebles visiblemente abandonados en áreas centrales de Montevideo y mapeo de políticas públicas En DEFENSORIA DEL VECINO Fincas Abandonadas II. (15-75) Montevideo, Mastergraf. [https://issuu.com/gonzalobustillo/docs/ivaacm\\_cap\\_2\\_f08ebdc7d8adc1](https://issuu.com/gonzalobustillo/docs/ivaacm_cap_2_f08ebdc7d8adc1)
- COUCH C. & COCKS M. (2013). "Housing Vacancy and the Shrinking City: Trends and Policies in the UK and the City of Liverpool". Recuperado en: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/02673037.2013.760029>(Consulta 27/02/2020)
- GLOCK, B. Y HÄUSSERMANN, H. (2004). "New trends in urban development and public policy in eastern Germany: dealing with the vacant housing problem at the local level." Recuperado en: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.0309-1317.2004.00560.x> (Consulta 27/02/2020)
- GENTILI M. Y HOEKSTRA J. (2019). "Houses without people and people without houses a cultural and institutional exploration of an Italian paradox". Recuperado en: [https://pure.tudelft.nl/portal/files/51444246/Housing\\_Studies\\_paper.pdf](https://pure.tudelft.nl/portal/files/51444246/Housing_Studies_paper.pdf)(Consulta 27/02/2020)
- HOEKSTRA J. Y VAKILI-ZAD C. (2010). "High vacancy rates and rising house prices: The spanish paradox". Recuperado en: [https://www.researchgate.net/publication/229727879\\_High\\_vacancy\\_rates\\_and\\_rising\\_house\\_prices\\_The\\_spanish\\_paradox](https://www.researchgate.net/publication/229727879_High_vacancy_rates_and_rising_house_prices_The_spanish_paradox)(Consulta 27/02/2020)
- HUUHKA S. (2015). "Vacant residential buildings as potential reserves: a geographical and statistical study". Recuperado en: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/09613218.2016.1107316>(Consulta 27/02/2020)
- INTENDENCIA DE MONTEVIDEO. (2019) Proyecto Fincas Abandonadas. Hacia una política departamental de recuperación de inmuebles abandonados. Montevideo: Mastergraf.

- ITU (2004). "AREAS VACANTES INDUSTRIALES. Hacia la Reapropiación Social de las Áreas Urbanas Consolidadas". <http://www.fadu.edu.uy/unidad-permanente-vivienda/files/2013/04/04-AREAS-VACANTES-INDUSTRIALES.pdf> (Consulta 27/02/2020)
- KRAUT D. (1999). "Hanging out the no vacancy sign: eliminating the blight of vacant buildings from urban areas". Recuperado el 20 de febrero de 2020 en; <https://www.nyulawreview.org/wp-content/uploads/2018/08/NYULawReview-74-4-Kraut.pdf>(Consulta 27/02/2020)
- MARÍN I. Y MILÀ R. (2006). El alquiler forzoso de la vivienda desocupada. Recuperado en [:https://www.researchgate.net/publication/47786919\\_El\\_alquiler\\_forzoso\\_de\\_la\\_vivienda\\_desocupada](https://www.researchgate.net/publication/47786919_El_alquiler_forzoso_de_la_vivienda_desocupada)(Consulta 27/02/2020)
- MORCKEL V. (2014) Predicting abandoned housing: does the operational definition of abandonment matter? <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/15575330.2014.892019>(Consulta 27/02/2020)
- NEWMAN G. et alt. (2019). "Evaluating drivers of housing vacancy: a longitudinal analysis of large U.S. cities from 1960 to 2010". <https://link.springer.com/article/10.1007/s10901-019-09684-w>(Consulta 27/02/2020)
- PREFECTURA DE SAN PABLO (2018) Situação das ocupações na cidade de São Paulo. ----- (2014) Informes Urbanos N° 23 - Dezembro 2014. [https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/Informes\\_Urbanos/INFORME%20URBANO\\_VACANCIA\\_2015\\_FEV\\_FINAL.pdf](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/Informes_Urbanos/INFORME%20URBANO_VACANCIA_2015_FEV_FINAL.pdf)
- SEGÚ M. Y VIGNOLLES B. (2018). "Taxing Vacant Dwellings: Can fiscal policy reduce vacancy?" Recuperado en: [https://mpr.aub.uni-muenchen.de/85508/1/MPRA\\_paper\\_85508.pdf](https://mpr.aub.uni-muenchen.de/85508/1/MPRA_paper_85508.pdf)(Consulta 27/02/2020)
- SIMON COMMUNITY (2017). Empty Homes: Unlocking Solutions to the Housing and Homelessness Crisis. Recuperado en: <https://www.dubsimon.ie/wp-content/uploads/2017/10/FINAL-Empty-Homes-Unlocking-solutions-to-the-housing-and-homeless-crisis-01022017.pdf>(Consulta 27/02/2020)
- TRINDADE T. (2017) O que significam as ocupações de imóveis em áreas centrais? <http://www.scielo.br/pdf/ccrh/v30n79/0103-4979-ccrh-30-79-0157.pdf> (Consulta 27/02/2020)