



**Ciencias Sociales**  
Universidad de la República  
URUGUAY



LICENCIATURA EN DESARROLLO  
Facultad de Ciencias Sociales

Informe de pasantía

# **Desigualdad en el acceso a la vivienda: un acercamiento a la situación de Uruguay (2017-2020)**

Lucía Duarte Celi  
Tutora: Arq. Ivahanna Larrosa

## Contenido - Índice

<b>Resumen</b>	<b>4</b>
<b>Introducción y presentación de la organización</b>	<b>5</b>
<b>Marco teórico</b>	<b>7</b>
3.1. Desarrollo Humano Sostenible	7
3.2. Derecho a una vivienda adecuada	10
3.3. Derecho a la ciudad	14
<b>Actividades</b>	<b>18</b>
4.1. Plan de trabajo	19
4.2. Actividades realizadas	21
4.2.a. Relevamiento	21
4.2.b. Revisión de protocolos ante desalojos	22
4.2.c. Solicitudes de acceso a información pública sobre denuncias de desalojo y usurpación y convenio de trabajo	27
4.2.d. Reunión con referente de Colectivo Ni Todo Está Perdido	30
4.2.e. Caso desalojo asentamiento Las Cavas	31
4.2.f. Análisis apartado vivienda de Ley de Urgente Consideración (N° 19.889)	33
<b>Informe situación del derecho a la vivienda y ciudad en Uruguay (2017-2020)</b>	<b>39</b>
Actualidad de Uruguay respecto al derecho a la vivienda y a la ciudad	41
5.1. Asentamientos	41
5.1.a. Cantidad de personas en asentamientos	42
5.1.b Relevamiento de asentamientos por Programa de Mejoramiento de Barrios	42
5.1.c. Relevamiento Nacional de Asentamientos Irregulares por TECHO	43
5.2. Viviendas sin personas	45
5.2.a. Informe Defensoría de Vecinos y Vecinas de Montevideo	46
5.3. Personas en situación de calle	47
5.3.a. Refugios	48
5.3.b Censo de personas en situación de calle 2020	49
5.3.c. Criminalización de personas viviendo en pobreza y sin vivienda	50
5.4. Desalojos	52
5.5. Población migrante	55
5.5.a. Pensiones	57
Iniciativas estatales para el avance en materia de derecho a la vivienda y hábitat	60
5.6. Cumplimiento Plan Quinquenal de Vivienda 2015-2019	60
5.7. Estrategia Nacional de Acceso al Suelo Urbano	63
5.8. Ley N° 19.676 de Inmuebles Vacíos y Degradados	64
5.9. Programa Piloto Fincas Abandonadas	65

5.10. Programa Piloto de Alquiler Social	66
5.11. Plan Sectorial de Acceso al Suelo Urbano para Vivienda	67
5.12. Ley Nº 19.588 de Sistema de Subsidios a la Demanda Habitacional	67
5.13. Planes para personas en situación de calle	68
5.13.a. Plan Alzáibar	69
5.13.b. Proyecto Incubar	69
5.13.c. Centro diurno	70
5.13.d. Convenio MIDES y Agencia Nacional de Vivienda	71
5.14. Ley Nº 19.661 de Desalojos Colectivos y Régimen de Prescripciones Adquisitivas Quinquenales	71
5.15. Convenio MVOTMA - Centro de Estudiantes de Derecho para asesoramiento legal	72
Iniciativas sociales	73
5.16. Estrategia Nacional de Integración socioterritorial	73
<b>Comentarios finales</b>	<b>73</b>
<b>Bibliografía</b>	<b>79</b>

## **1. Resumen**

El presente trabajo corresponde al informe de pasantía educativa realizada en el Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo, Uruguay (CIEDUR) entre octubre de 2019 y marzo de 2020 en el marco del egreso de la Licenciatura en Desarrollo de la Universidad de la República (UdelaR). Dado que como estudiante la pasantía significó un importante acercamiento a la temática del derecho a la vivienda adecuada y una gran experiencia respecto a la forma de trabajar de una organización de la sociedad civil, en este documento pretendo plasmar los conocimientos incorporados.

De esta manera, el presente informe pretende describir las actividades realizadas en el marco de la pasantía, y sobre todo presentar una revisión ampliada del desempeño del Estado uruguayo en materia de acceso a la vivienda y a la ciudad luego del año 2017, para identificar los distintos avances, estancamientos y retrocesos en la materia. Por otro lado, ante el cambio de gobierno relativamente reciente, se espera colaborar con una puesta a punto hasta el momento y sugerencias de aspectos relevantes en la materia para tener en cuenta para el período que comienza.

Para ello, la primera sección del informe constituye una presentación de CIEDUR como organización; la segunda sección presenta el marco teórico base referido al derecho a una vivienda adecuada y al derecho a la ciudad, y la importancia de los mismos para avanzar en el Desarrollo Humano Sostenible. La tercera sección plasma el plan de trabajo inicial para la pasantía y las actividades efectivamente realizadas durante el período de la misma. La cuarta parte del documento presenta el informe ampliado desarrollado durante la pasantía sobre la situación general Uruguay en relación al acceso al derecho a la vivienda adecuada y a la ciudad, el cual incluye cifras, comentarios personales, iniciativas estatales y sociales sobre la temática. Por último, se abordan los comentarios finales y conclusiones.

## **2. Introducción y presentación de la organización**

El presente documento tiene como objetivo realizar un análisis de la pasantía realizada entre octubre 2019 y marzo 2020 en el Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo, Uruguay (CIEDUR), en el marco del egreso de la Licenciatura en Desarrollo de la Universidad de la República (UdelaR). El informe buscará presentar a CIEDUR, en especial su eje de investigación de Hábitat y Derechos; los objetivos planteados previo al comienzo de la pasantía, así como los trabajos realizados durante el período en el que la misma se desarrolló. Se expondrá la importancia de las temáticas de Vivienda, Hábitat y Derechos Humanos en los estudios del Desarrollo.

Considero pertinente comenzar el informe presentando a la organización para dar marco a todo lo que se describirá más adelante. Como se indicó anteriormente, la pasantía de egreso para la Licenciatura en Desarrollo fue realizada en el Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo, Uruguay. El mismo es una organización no gubernamental sin fines de lucro y con personería jurídica que fue fundada en el año 1977. Como su nombre lo indica, fue creada por un grupo interdisciplinario de académicos que quedaron fuera de la universidad al ser intervenida durante la dictadura uruguaya. Más adelante, fue un espacio que albergó a investigadores que retornaban al país tras el exilio.

CIEDUR tiene como objetivo promover, a través de la investigación en múltiples áreas de las ciencias sociales, alternativas para el Desarrollo Sostenible. De acuerdo a su visión, el objetivo de la organización es

(...) contribuir a la construcción de alternativas para el desarrollo sostenible del país, promoviendo la investigación en ciencias sociales, la adquisición de conocimientos, la difusión y educación dirigida a los sectores populares, y la participación responsable y en condiciones de igualdad de los sujetos sociales, base indispensable para el fortalecimiento de la democracia (CIEDUR, s.f.).

Los profesionales que integran CIEDUR están formados en variadas disciplinas como: temáticas ambientales, Economía, Sociología, Trabajo Social, Arquitectura, Desarrollo, Ciencias Agrarias, entre otros. De esta manera, las investigaciones realizadas por la organización se enmarcan dentro de las siguientes áreas: Género, Trabajo y Ambiente. A la vez, existe el eje Hábitat y Derechos que articula entre las áreas de Género y Ambiente. Tanto

las áreas como los ejes son siempre abordados desde un enfoque del Desarrollo Sostenible y Derechos Humanos. A su vez, a pesar de que haya un área específica para trabajos sobre Desarrollo y Género, todos los proyectos que CIEDUR lleva adelante se hacen con el enfoque de género de forma transversal.

Otro de los aspectos que caracteriza a CIEDUR es que es una organización con un fuerte enfoque orientado hacia la acción, ya que a través de sus trabajos busca constantemente trascender un paso más allá de la investigación y colaborar a través del conocimiento en avances “tangibles” hacia el Desarrollo Sostenible. Este enfoque hacia la acción es de suma relevancia en todas las áreas de trabajo y fue muy notorio desde los primeros días colaborando dentro de la organización. De todas formas, cabe destacar que mi conocimiento es más fuerte respecto al eje de Hábitat y Derechos, en el que colaboré.

Para esto, CIEDUR articula frecuentemente con otros actores de la sociedad y apuesta al trabajo en conjunto con los mismos, ya que integra organizaciones colectivas como: Asociación Nacional de Organizaciones No Gubernamentales (ANONG), Red Pro-Sistema Nacional de Cuidados, Red Uruguay de ONGs Ambientalistas, Comisión Nacional de Seguimiento: Mujeres por Democracia, Equidad y Ciudadanía (CNS Mujeres), Intersocial Feminista y la Coalición de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Uruguay (en adelante Coalición DESC). A su vez, tiene convenios con distintas facultades de la UdelaR, colaboraciones con el PIT/CNT y sindicatos afiliados. También forma parte de la red del Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL) del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), así como de la Red Internacional Género y Comercio, y la Plataforma Global por el Derecho a la Ciudad (CIEDUR, 2020).

Mi pasantía de egreso consistió en colaborar directamente con el eje de Hábitat y Derechos de CIEDUR. Dicho eje trabaja desde el año 2016 pero se ha formalizado recientemente, llegando este año a ser incorporado en la página web de la organización. Al ser un área en crecimiento cuenta con menor difusión, bajas y esporádicas financiaciones, así como pocos investigadores. La organización está en constante búsqueda de financiamiento para poder ampliar sus trabajos e incidencia en la temática de acceso al derecho a una vivienda adecuada, enmarcado en la perspectiva de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC).

Los trabajos realizados por este eje constan en investigación orientada a la acción, así como asesoramientos para avanzar en materia de exigibilidad del efectivo derecho a la vivienda y derecho a la ciudad, desde una perspectiva de género. Otra tarea muy usual por parte del eje en cuestión es el monitoreo constante de políticas públicas ya existentes y en formulación, así como el diálogo con distintos actores clave en las diferentes situaciones abordadas, tanto sociales como gubernamentales. También es importante destacar nuevamente que por el eje de Hábitat y Derechos, CIEDUR es miembro fundador de la Coalición DESC de organizaciones de Uruguay, así como también miembro de la Plataforma Global por el Derecho a la Ciudad.

Por último, resulta interesante notar que en la página web de CIEDUR no figura qué entiende la organización por Desarrollo Sostenible. Dado que su objetivo es aportar en la construcción de alternativas para el Desarrollo Sostenible de Uruguay, y que lo que se entiende por Desarrollo Sostenible puede variar entre las personas, sería interesante que esta información sea incorporada en su web. Explicitar la definición que adoptan puede contribuir a la hora de relacionarse con otras instituciones y agentes ya que deja en claro desde qué punto conceptual parte dicho relacionamiento. Estando inserta en CIEDUR es notorio que la definición detrás de todo el trabajo que realizan hace énfasis en el bienestar de las personas, en la igualdad en el acceso a derechos, en la sostenibilidad ambiental, siempre teniendo en cuenta los distintos grupos más vulnerables.

### **3. Marco teórico**

En esta sección se detallará la importancia del acceso equitativo a la vivienda adecuada y a la ciudad y su relación con el Desarrollo Humano Sostenible, ya que es el motivo por el cual me interesé en la temática y decidí realizar la pasantía sobre la misma.

#### **3.1. Desarrollo Humano Sostenible**

Dado que la formulación de qué es el Desarrollo puede variar mucho entre sociedades, personas o épocas de la historia, comenzaré definiendo qué se entenderá por Desarrollo Humano Sostenible en este informe, para luego definir el derecho a una vivienda adecuada y el derecho a la ciudad.

En el informe de la Comisión Mundial para el Medio Ambiente y Desarrollo de las Naciones Unidas de 1987, titulado “Nuestro futuro común” y conocido como informe Brundtland, apareció el concepto de “Desarrollo Sostenible”. El concepto fue definido como el proceso que permite satisfacer las necesidades del presente sin comprometer las necesidades de futuras generaciones (Comisión Mundial para el Medio Ambiente y Desarrollo, 1987). En el informe Brundtland se plantea un paradigma que destaca la importancia de la dimensión ambiental para el Desarrollo. A la vez, dicha dimensión aparece asociada a la solidaridad intergeneracional para que las decisiones del presente no restrinjan las posibilidades de desarrollo de las próximas generaciones.

Por otro lado, en las últimas décadas del siglo XX diversos autores exponen enfoques del Desarrollo centrados en las personas, por ejemplo los autores Elizalde, Hopenhayn y Max-Neef (1986) hablan del “Desarrollo a escala humana” y lo definen como el proceso que se

concentra y sustenta en la satisfacción de las necesidades humanas fundamentales; en la generación de niveles crecientes de autodependencia, y en la articulación orgánica de los seres humanos con la naturaleza y la tecnología, de los procesos globales con los comportamientos locales, de lo personal con lo social, de la planificación con la autonomía y de la sociedad civil con el Estado (Elizalde, Hopenhayn y Max-Neef, 1986).

Asimismo, Amartya Sen (1999) entiende al Desarrollo Humano como libertad ya que expone que:

Se trata principalmente de un intento de concebir el desarrollo como un proceso de expansión de las libertades reales de las que disfrutaban los individuos. En este enfoque, se considera que la expansión de la libertad es 1) el fin primordial y 2) el medio principal del desarrollo (Sen, 1999).

El autor destaca que no debemos centrarnos únicamente en las libertades de las personas, sino en las capacidades, es decir, el conjunto de opciones reales que tienen los individuos para construir la vida que consideran valiosa. Esto se debe a que dos personas distintas con las mismas libertades pueden tener diferentes posibilidades de hacer uso de las mismas. Para el autor la importancia de la ampliación de las libertades y capacidades de las personas radica en que permite que las mismas construyen la vida que creen valiosa vivir, y así alcanzar el

Desarrollo. A su vez, la libertad aparece como el fin, pero también como el medio principal para la consecución del Desarrollo.

De esta manera, para Sen el centro de su enfoque de Desarrollo Humano es la promoción del enriquecimiento de la vida de las personas, por lo cual destaca fuertemente la importancia de luchar por la justicia y el desarrollo a través de los factores que influyen la calidad de vida de las personas, como las capacidades. Para el autor, una sociedad es más justa y desarrollada cuando las personas son más libres. También, la ampliación de las libertades de los individuos en un área de la vida, permite y facilita la ampliación de libertades en otros ámbitos de la vida de las personas.

En relación a una sociedad más justa, la teoría de Amartya Sen también destaca la relevancia de que las personas sean capaces de disfrutar del ejercicio de sus derechos. Indica que hay que tener en cuenta que un derecho puede ser éticamente valioso pero sus consecuencias empíricas pueden ser inaceptables, en tal caso, considera que habría que realizar una “evaluación global” y si puede llevar hacia consecuencias empíricas inaceptables, se debería detener el ejercicio de ese derecho por un bien mayor. Es decir, el ejercicio de algunos derechos puede ser detenido, aunque sea temporalmente para evitar consecuencias moralmente inaceptables.

Por otro lado, Amartya Sen destaca el concepto de agencia, que refiere a la esencialidad de que las personas directamente afectadas tengan oportunidades de participar proactivamente en las decisiones que interfieren en sus vidas.

Desde este enfoque, el crecimiento económico es importante en la medida en que facilita la expansión de algunas libertades. Sin embargo, corresponde destacar que para que el crecimiento económico sea un medio para el Desarrollo Humano, debe ir acompañado de políticas públicas que permitan una distribución equitativa de los beneficios que el mismo puede traer aparejado.

Recapitulando, a fines del siglo XX, por un lado, algunos autores colocan a las personas y su bienestar en el centro de las discusiones sobre el Desarrollo, mientras que por otro lado, se destaca la importancia de la dimensión ambiental y de la solidaridad intergeneracional en los procesos de Desarrollo. Entonces, de acuerdo al paradigma del “Desarrollo Humano”, para la

ampliación de las capacidades de las personas y el aumento de su bienestar, son relevantes tanto factores económicos como políticos, sociales, y culturales. Con la incorporación de la dimensión ambiental a esta lista de factores importantes para el Desarrollo, se ha construido el concepto de “Desarrollo Humano Sostenible” que tomaremos de referencia en este informe.

Durante el presente informe, cuando se haga referencia al Desarrollo, será desde la perspectiva de Desarrollo Humano Sostenible y todos los ámbitos que éste abarca.

### **3.2. Derecho a una vivienda adecuada**

El acceso a una vivienda adecuada es un aspecto de suma importancia para el desarrollo de distintos ámbitos de la vida de las personas.

Desde el enfoque de capacidades y desarrollo humano planteado por Sen (1999), la vivienda es considerada como una capacidad necesaria para que las personas vivan la vida que creen valiosa. El autor señala que las necesidades básicas (como el acceso a la vivienda) constituyen una parte importante de las capacidades, pero que éstas se refieren a algo más amplio ya que permiten el desarrollo de otras capacidades. De esta manera, el acceso a la vivienda contribuye al desarrollo como capacidad en sí misma pero también facilitando mejoras en otras capacidades relevantes.

Debido a su relevancia es un derecho humano establecido en múltiples declaraciones tanto nacionales como internacionales. A nivel internacional, el acceso a una vivienda adecuada fue reconocido como parte del derecho a un nivel de vida adecuado en el artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, dicho artículo postula que “toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios (...)” (Naciones Unidas, 2015a).

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (en adelante PIDESC) de 1966 es un tratado multilateral que reconoce derechos en relación a distintos ámbitos de la vida de las personas, así como establece ciertos mecanismos para asegurar su garantía. Los ámbitos abarcados por el Pacto son algunos tales como: trabajo, familia, alimentación,

vivienda, vestimenta, salud física y mental, educación cultural, artística, científica, literaria, entre otros.

El PIDESC postula en su artículo 11 que “los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia (Naciones Unidas, 1966). A su vez Naciones Unidas (1966) establece que, los Estados parte deben presentar con cierta regularidad informes que indiquen el grado de cumplimiento de las obligaciones previstas en el Pacto al cual se adhirieron.

Uruguay firma el PIDESC en febrero de 1967 y lo ratifica en abril de 1970, convirtiéndose en Estado parte. A su vez ha ratificado el Protocolo Facultativo (PF-PIDESC) por el cual se reconoce que los derechos antes mencionados son justiciables y deben tener una vía de reclamación a nivel nacional, habilitando un mecanismo de reclamo internacional en caso de no encontrar justicia a nivel interno y una vez agotado este recurso.

En Uruguay, el artículo 45 de la Constitución de la República establece que “todo habitante de la República tiene derecho a gozar de vivienda decorosa. La ley propenderá a asegurar la vivienda higiénica y económica, facilitando su adquisición y estimulando la inversión de capitales privados para ese fin” (Constitución de la República, 1918). A su vez, la Ley 13.728 sobre el Plan Nacional de Viviendas de 1968, determina que el derecho a la vivienda adecuada se debe garantizar a todas las personas, sin distinción por su nivel de ingreso o acceso a recursos económicos, de esta manera postula que: “Toda familia, cualesquiera sean sus recursos económicos, debe poder acceder a una vivienda adecuada que cumpla el nivel mínimo habitacional definido en esta ley” (Ley N° 13.728, 1968), siendo “(...) función del Estado crear las condiciones que permitan el cumplimiento efectivo de ese derecho” (Ley N° 13.728, 1968).

Adela Cortina (1999) indica que los derechos adquieren carácter de exigencia moral ya que se presentan como exigencias que deben ser satisfechas para que una persona pueda llevar adelante un tipo de vida verdaderamente humana (Cortina, 1999 en Ponce Solé, 2013). En este sentido, es deber de los gobiernos diseñar políticas que generen posibilidades de acceso a vivienda, de modo de facilitar el desenvolvimiento de la vida de las personas en un ambiente

adecuado que permita el desarrollo de sus capacidades y la disminución de su vulnerabilidad a la pobreza (Cecchini et al., 2015).

El Comité de las Naciones Unidas de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (en adelante Comité DESC) (1991) señala que los Estados parte, al firmar el Pacto, se comprometen a adoptar medidas para alcanzar los medios apropiados que garanticen el pleno ejercicio de los derechos para todos los ciudadanos. Por esto, en el caso de Uruguay, al ratificar el PIDESC y el PF-PIDESC, los derechos tratados en el Pacto tienen también una exigencia legal (con posibilidad de reclamación internacional).

En relación a la vivienda adecuada, según Naciones Unidas (2019a) “el hecho de que los Estados no adopten medidas positivas para garantizar la efectividad del derecho a la vivienda debe considerarse una violación de los derechos humanos que afecta a las personas y las comunidades” (Naciones Unidas, 2019a). A la vez, resulta de suma importancia otorgar prioridad y atención especial a los grupos sociales que viven en condiciones más desfavorables (Comité DESC, 1991).

Según Naciones Unidas (2019a), se debe exigir a los gobiernos que revisen la legislación en relación a la temática, hagan las modificaciones necesarias, asignen los recursos, y regulen las entidades del sector privado que actúan en el mercado de la vivienda, de modo de combatir las causas estructurales que no permiten el ejercicio pleno del derecho a la vivienda adecuada. Para esto, es importante que los agentes clave en el proceso de cambio tengan conocimiento de las normas internacionales y constitucionales en referencia al derecho a la vivienda.

A su vez, en consonancia con lo expresado anteriormente, desde la visión de Sen, Naciones Unidas (2015b) indica que el derecho a la vivienda exige un enfoque centrado en las personas que tome a los actores involucrados como agentes fundamentales para el cambio; para ello los mismos deben ser consultados, deben tener acceso a la información y deben ser incluidos en los procesos de planificación, diseño y ejecución de políticas. Al respecto expresan que “el derecho a la vivienda crea nuevas relaciones sociales, económicas y políticas que permiten empoderar a los titulares de derechos para definir y reclamar sus derechos y llevar a cabo el cambio social y político necesario para su plena efectividad” (Naciones Unidas, 2019b).

Es importante destacar que el derecho a la vivienda adecuada no refiere únicamente a las condiciones materiales de la vivienda, sino que según la Observación General N° 4 del Comité DESC, el derecho se debe interpretar en un sentido amplio como “el derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte” (Comité DESC, 1991).

De acuerdo a la Observación General N°4, el derecho a una vivienda adecuada contiene una serie de factores necesarios en cualquier contexto para determinar formas de vivienda que se consideran una "vivienda adecuada" a los efectos del PIDESC, entre los cuales figuran: la seguridad de la tenencia; disponibilidad de servicios, materiales, instalaciones e infraestructura; asequibilidad (el costo de la vivienda no puede dificultar el disfrute de otros derechos humanos); habitabilidad (la vivienda debe garantizar la seguridad física y proporcionar espacio y refugio suficiente para sus miembros); ubicación (debe encontrarse en un lugar que permita el acceso a las opciones de empleo, los servicios de atención de la salud, centros de atención para niños, escuelas y otros servicios sociales, así como no debe ubicarse en zonas contaminadas o peligrosas); adecuación cultural (respetando la expresión de la identidad cultural); y por último, debe tener en cuenta con especial atención a los grupos en situación de desventaja para favorecer el acceso no discriminatorio y en igualdad de condiciones a una vivienda adecuada (Comité DESC, 1991).

Por lo tanto, el derecho involucra entonces otros aspectos esenciales, tales como: la protección contra el desalojo forzoso, la destrucción y demolición del hogar; el derecho a estar libre de intervenciones arbitrarias en el hogar, la privacidad y la familia; el derecho de elegir la residencia y dónde vivir, y el derecho a la libertad de circulación (Naciones Unidas, 2010).

El acceso a una vivienda de calidad propicia mejores niveles de educación y salud tanto física como mental, favorece la protección de la vida privada, así como permite el desarrollo de la vida familiar y la integración social, entre otros ámbitos de la vida de los individuos que se traducen en mayores niveles de bienestar y productividad. De acuerdo a Casacuberta (2006), la vivienda “brinda a los hogares un flujo de servicios diversos, que van desde abrigo hasta privacidad, seguridad e independencia, entre otros” (Casacuberta, 2006)

De la misma manera, las personas con dificultades para acceder a una vivienda digna suelen ver negada la satisfacción a múltiples derechos y a una calidad de vida adecuada para llevar a cabo sus actividades cotidianas y productivas dentro de la vivienda (Vela, 2013).

Sánchez y Gutiérrez (2008) en Techera (2017), señalan que la negación del derecho a la vivienda supone una negación a otros derechos, y explican que las violaciones en el derecho a la vivienda “dificultan el derecho a la seguridad, a la intimidad, al aseo y la higiene personal, a la salud, a formar y vivir en familia, a la educación, al trabajo, a la participación ciudadana y a la protección social” (Sánchez y Gutiérrez, 2008 en Techera, 2017).

Debido a esto, cabe destacar que los derechos de las personas están intrincados entre sí, por lo cual resulta imposible que la satisfacción o violación de uno de los derechos no afecte el cumplimiento o incumplimiento de los demás. Por esto, a la hora de mejorar el acceso a la vivienda adecuada, es importante tener en cuenta los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales que se encuentran relacionados (Ortiz, 1992).

A pesar de la importancia del acceso a la vivienda y sus distintos beneficios, el mismo es significativamente desigual a lo largo del mundo. La desigualdad referida a la vivienda se presenta en diversas formas, desde las distintas formas de tenencia; las diversas ubicaciones y entornos de las viviendas que se encuentran fuertemente vinculadas con la segregación residencial; los distintos materiales constructivos; la cercanía y acceso a servicios básicos; entre otros.

Cuando en este informe se haga referencia al acceso a la vivienda, se estará haciendo desde esta perspectiva integral de la vivienda adecuada, que refiere no sólo a los materiales constructivos de la vivienda, sino también al acceso a un entorno urbano habitacional de calidad que también permita absorber los beneficios de la ciudad.

### **3.3. Derecho a la ciudad**

Si bien la definición del derecho a la vivienda es abarcativa, es necesario entender la misma en conjunto con el derecho a la ciudad, para comprender los múltiples beneficios que presentan las ciudades para el Desarrollo y la vida de sus habitantes.

El derecho a la ciudad se relaciona y enmarca con el concepto de Hábitat, por esto resulta relevante plantear su definición. El concepto se define como una “(...) configuración urbana del medio construido por la sociedad para los fines de habitación, sociabilidad, realización de necesidades que expresan un modo de ser en sociedad y de relacionarse como sociedad” (Terra, 2012 en Troisi, 2016).

La relevancia de las ciudades radica en que son potencialmente, territorios con riqueza, diversidad económica, ambiental, política y cultural (Coalición Internacional del Hábitat, 2002). A su vez, el modo de vida que adoptamos en la ciudad condiciona las relaciones tanto entre personas, como entre el territorio y sus ciudadanos.

Según un informe coordinado por la Plataforma Global por el Derecho a la Ciudad (2019) el Derecho a la Ciudad se define como el derecho de todos los habitantes, presentes y futuros, a usar, ocupar y producir ciudades justas, incluyentes y sostenibles, para que las mismas sean un bien común esencial para una vida plena y decente (Plataforma Global por el Derecho a la Ciudad, 2019). En esta definición identifican los siguientes pilares: distribución espacialmente justa de los recursos para asegurar recursos definidos por los estándares de calidad deseables en todo el continuo del territorio; agencia política para permitir el ejercicio de la ciudadanía a todos los habitantes; y respeto de la diversidad socio-cultural ya que la ciudad debe reconocer la diversidad en materia de género, identidad, origen étnico, religión, patrimonio, prácticas culturales, entre otros (Plataforma Global por el Derecho a la Ciudad, 2019).

El derecho a la ciudad fue teorizado por primera vez en 1968 por Henri Lefebvre (filósofo y sociólogo francés), en su libro “El derecho a la ciudad” el autor tomó en consideración los impactos que la economía capitalista generaba en las ciudades y entendía el derecho a la ciudad como “el derecho de los habitantes urbanos a construir, decidir y crear la ciudad, y hacer de esta un espacio privilegiado de lucha anticapitalista” (Molano, 2016).

En su escrito Lefebvre invita a la reivindicación de las personas como protagonistas de la ciudad posibilitando la cohesión social y un nivel de vida adecuado para todos, colocando a la ciudad como mercancía al servicio de los intereses de la acumulación del capital. De esta manera, desde la visión de Lefebvre aparece la idea de ciudad como espacio de encuentro en

el cual construir colectivamente una distribución equitativa de los recursos; de modo que todos puedan reconocerse parte de la ciudad y así vivir adecuadamente y progresar hacia un marco de garantía de los derechos humanos para todos los habitantes (Mathivet, 2009).

El concepto más tarde se utilizó por grupos de la sociedad civil para luchar por mejoras en la vida de los ciudadanos y fue operacionalizado en pactos globales como la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad que define al derecho a la ciudad como:

el usufructo equitativo de las ciudades dentro de los principios de sustentabilidad y justicia social. Y comprendido como un derecho colectivo de los habitantes de las ciudades, en especial de los grupos vulnerables y desfavorecidos, que les confiere la legitimidad de acción y de organización, basado en sus usos y costumbres, con el objetivo de alcanzar el pleno ejercicio del derecho a un patrón de vida adecuado.

El derecho a la Ciudad está interligado y es interdependiente a todos los derechos humanos internacionalmente reconocidos, concebidos integralmente. (...) Este derecho presupone la interdependencia entre población, recursos, medio ambiente, relaciones económicas y calidad de vida para las presentes y futuras generaciones. Implica cambios estructurales profundos en los patrones de producción y consumo, y en las formas de apropiación del territorio y de los recursos naturales (Coalición Internacional del Hábitat, 2002).

En esta Carta el concepto de Ciudad se define más allá del concepto de Hábitat, y aparece como un derecho de todos los habitantes a hacer uso de las ciudades, desde los principios de equidad, sustentabilidad y justicia social. En este enfoque se valoriza la ciudad no como mercancía sino como espacio social disponible para el uso colectivo de cualquiera que habite en ella. De esta manera, destaca la relevancia del enfrentamiento entre el valor económico y los usos sociales de la ciudad (Coalición Internacional del Hábitat, 2002).

Como se marcaba anteriormente, el derecho a la ciudad prevé el cumplimiento de todos los derechos humanos pactados internacionalmente, pero además aborda la exclusión espacial, sus causas y consecuencias, ya que es una dimensión que los derechos humanos suelen no incorporar.

La vinculación del derecho a la vivienda con el derecho a la ciudad se puede observar en parte en la segregación residencial. La misma se debe a que las viviendas adquieren valor diferencial (tanto para compra o arrendamiento) según las características de su locación.

Como consecuencia de la dificultad de acceso a los mercados de arrendamiento y de compra (sobre todo asociada a sus altos costos), muchas personas acceden de manera informal a la vivienda, llevando una vida en terrenos con estándares mínimos de habitabilidad y seguridad en la tenencia. De esta manera, se genera una gran concentración de hogares vulnerables en determinadas áreas de las ciudades sin servicios básicos, como el agua y el saneamiento, también sin servicios cercanos como comercios, escuelas, centros de salud, entre otros. Esta situación afecta a las personas no solo por no estar accediendo a una vivienda adecuada, sino también porque sus posibilidades de acceder a los beneficios de la ciudad se ven disminuidos.

En relación a esto, la Plataforma Global por el Derecho a la Ciudad expone que

el derecho a la ciudad ofrece un marco para mejorar y ampliar la implementación de los derechos humanos en entornos urbanos y asentamientos humanos (...) El espacio urbano y sus funciones contribuyen a y son expresión de la exclusión social y de género. En este sentido, el derecho a la ciudad proporciona un marco alternativo para repensar las ciudades y la urbanización confrontando el modelo actual basado en la mercantilización de la ciudad y de sus espacios públicos. (Plataforma Global por el Derecho a la Ciudad, 2019).

Cabe destacar que la función social de la ciudad apunta a llevar a cabo un uso más efectivo del suelo y la propiedad, logrando conciliar la propiedad privada con los intereses sociales. La Plataforma Global por el Derecho a la Ciudad (2019) indica que la función social de la ciudad tiene como objetivos:

- Asegurar un acceso equitativo para tod@s a la vivienda, los medios de vida, los bienes, los servicios, el espacio urbano y las oportunidades.
- Priorizar el interés social y público definido colectivamente por encima de los derechos individuales a la propiedad.
- Luchar contra la especulación del suelo y la mercantilización del espacio urbano (Plataforma Global por el Derecho a la Ciudad, 2019).

Al respecto, la legislación uruguaya en su Ley N° 18.308 de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (en adelante LOTDS), establece derechos pero también deberes a los propietarios (los mismos serán explicados en la sección 4.2.b.). De esta manera, la Ley marca limitaciones al derecho de propiedad, ya que las mismas se consideran determinantes del ordenamiento territorial y se encuentran comprendidas en el concepto de interés general definido en la Ley.

Para que el derecho a la ciudad sea realmente efectivizado es esencial colocar a las personas en el foco de todas sus dimensiones, es decir: el entorno construido de las ciudades, la producción y planificación de políticas urbanas, así como el significado, valor e identidad de las mismas. A la vez, requiere ser abordado desde un enfoque integral que asegure la materialización de todos sus componentes, a través de políticas adecuadas que tengan en cuenta las funciones sociales de la ciudad; el goce de espacios públicos de calidad; vínculos urbano-rurales inclusivos; economías e infraestructuras inclusivas; participación política; igualdad de género y no discriminación por ninguna condición.

De esta manera, el derecho a la ciudad amplía la concepción de la mejora de calidad de vida de las personas a partir del acceso a la vivienda, ya que proyecta al ciudadano en la escala de ciudad, fomentando sus derechos civiles, sociales, políticos, culturales, económicos y ambientales (Troisi, 2016).

Hoy en día, los debates sobre el derecho a la ciudad apuntan a enfatizar la participación de los actores involucrados reconociendo la diversidad urbana y las distintas formas de vivir, producir y apropiarse de la ciudad. Actualmente el objetivo del derecho a la ciudad debería ser asegurar un control democrático sobre los procesos económicos y las condiciones materiales que sostienen la vida urbana, para así dar relevancia colectiva a los valores de uso de los recursos urbanos en lugar de tanto énfasis en sus valores de cambio (Grigolo, 2019).

#### **4. Actividades**

Comenzaré comentando cuál fue el plan de trabajo inicial pautado en conjunto con CIEDUR a modo de referencia de las expectativas iniciales sobre las actividades generales de la pasantía. Luego detallaré cuáles fueron las actividades realizadas para alcanzar los objetivos establecidos en el plan de trabajo, las actividades no previstas, así como los inconvenientes que surgieron en el período para algunas de las actividades.

El trabajo fue llevado a cabo individual y conjuntamente tanto en las oficinas de la organización así como en otros espacios físicos, ya que también el trabajo consistió en el involucramiento en actividades de interés para la organización y relacionadas con la temática trabajada, tales como conversatorios, webinarios, jornadas, presentaciones, visitas a un barrio, entre otros.

#### **4.1. Plan de trabajo**

Uruguay como Estado parte del PIDESC, debe redactar periódicamente informes sobre el cumplimiento de las obligaciones emanadas del Pacto por parte del Comité de expertos de los Derechos Económicos Sociales y Culturales. Asimismo, la sociedad civil monitorea el cumplimiento de dichas obligaciones. En el año 2017 en Uruguay se creó la Coalición de Organizaciones DESC y, como parte de su labor de monitoreo, redactó un informe alternativo al del Estado con información relevante teniendo como referencia la experiencia de las organizaciones parte de la Coalición (Coalición DESC, 2017).

Dicho informe alternativo incluye recomendaciones y observaciones que la Coalición DESC de organizaciones (de la cual CIEDUR forma parte) le realiza al Estado uruguayo. En base a este informe alternativo, uno de los objetivos pautados para la pasantía fue la participación en la investigación y revisión del desempeño del Estado uruguayo a partir del 2017 (año de redacción del informe) en relación al derecho a la vivienda y a la ciudad respecto a sus compromisos derivados del PIDESC u otros tratados internacionales.

Para lo cual se planearon las siguientes actividades principales:

- Revisión de marco teórico sugerido.
- Relevamiento y repaso de las políticas, procedimientos y leyes en relación al Derecho de acceso a la vivienda en Uruguay.
- Breve caracterización de dichos instrumentos.
- Definir los objetivos del informe a redactar.
- Revisión de las recomendaciones e Informe Alternativo.
- Indagar en avances, retrocesos y estancamiento en las distintas políticas identificadas.

El objetivo en cuestión fue pautado con la intención de aportar en la identificación de qué se ha hecho desde 2017 (cuando se redactó el informe de cumplimiento al PIDESC) hasta el momento en materia de vivienda, y en qué aspectos aún falta profundizar por parte del Estado, para asegurar a la población su derecho efectivo de acceso a la vivienda y a la ciudad.

Por otro lado, en 2018 CIEDUR y la Coalición DESC, como parte de su trabajo de promoción y defensa del derecho a la vivienda, expresaron en carta abierta la preocupación por la situación de mujeres inmigrantes que iban a ser desalojadas de las viviendas que ocupaban. A

raíz de este caso, en setiembre de 2019 la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo (INDDHH) recomendó a Fiscalía elaborar un protocolo de actuación para casos de desalojo a personas en situación de alta vulnerabilidad, con el objetivo de velar por la garantía de los derechos humanos de las personas durante los procesos en cuestión.

Por este motivo, otro de los objetivos pautados para la pasantía fue la participación en la investigación de protocolos exitosos aplicados internacionalmente para la generación de una sugerencia de protocolo eficiente a Fiscalía.

Para este objetivo se planificaron las siguientes actividades principales:

- Revisión de protocolos internacionales para desalojos de personas en situación de vulnerabilidad.
- Investigar experiencias exitosas internacionalmente que podrían ser aplicadas en el contexto uruguayo.
- Análisis de resultados y aporte en la redacción de parte del informe de sugerencias.

Dado que una tarea muy importante del eje de Hábitat y Derechos de CIEDUR es el monitoreo de políticas públicas, resultaba esencial para incidir más informadamente, llevar adelante una revisión de protocolos existentes en otras partes del mundo. Esto para que, en caso de que Fiscalía acepte la sugerencia de la INDDHH, incorpore aspectos imprescindibles a la hora de la formulación del protocolo.

Como detallaré más adelante, estos dos objetivos se pudieron cumplir sin mayores inconvenientes, mientras que no ocurrió lo mismo con el tercer objetivo.

Este último consistía en la participación en la realización de un mapeo de casos y actores con procesos judiciales de desalojo en curso y actores que hayan culminado dichos procesos. El mapeo de actores se pautó con el objetivo de identificar las vulnerabilidades que enfrenta la población a ser desalojada durante el proceso; las virtudes y falencias de la forma en la que se llevan adelante los desalojos en Uruguay; así como las distintas etapas del proceso de desalojo.

Para este objetivo se habían pautado las siguientes actividades:

- Revisión de marco teórico sugerido y relevamiento de las políticas, procedimientos y leyes en relación al desalojo en Uruguay.

- Definir los objetivos del mapeo y metodología a aplicar.
- Relevamiento y caracterización de procesos judiciales de desalojo en curso.
- Realizar un mapeo de casos y actores.
- Investigar experiencias exitosas internacionalmente que podrían ser aplicadas en Uruguay.
- Análisis de resultados y aporte en la redacción de parte del informe final.

Si bien para este objetivo realizamos pedidos de información pública sobre procesos de denuncias por desalojo, la realización del mapeo nunca se concretó. Esto fue porque la investigación requería grandes cantidades de información que se encontraban poco sistematizadas e incluso no relevadas por parte de las autoridades. Por este motivo en los hechos el mapeo constituyó un trabajo imposible de realizar únicamente por dos personas.

## **4.2. Actividades realizadas**

En cuanto a las actividades efectivamente realizadas durante la pasantía, el producto principal fue el informe sobre el desempeño del Estado uruguayo en relación al derecho a la vivienda y al hábitat respecto a compromisos emanados del PIDESC. Dada la extensión del informe y la amplitud de temas que abarca, será presentado desde mi perspectiva en una sección separada. De todas formas, para recabar información relevante para el informe, durante la pasantía desarrollé otras tareas más concretas, pero muy enriquecedoras que detallaré a continuación.

### **4.2.a. Relevamiento**

En las primeras semanas de la pasantía llevé adelante un breve relevamiento de las principales políticas y planes existentes referidos al acceso a la vivienda en Uruguay, así como también para personas en situación de calle. Esto fue con el objetivo de obtener un primer acercamiento a la situación actual del país en relación a la temática, motivo por el cual el relevamiento no fue sumamente exhaustivo. A pesar de no ser exhaustivo fue de mucha utilidad ya que no había trabajado en profundidad la temática hasta el momento, resultando muy nutritivo para el buen funcionamiento del resto de la pasantía.

Esta etapa básicamente consistió en la revisión y posterior caracterización de políticas públicas y leyes que influyen en el acceso a la vivienda, tales como: la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible; leyes asociadas a los desalojos por distintos causales; leyes que influyen en la vida y los derechos de las personas en situación de calle, como ser la

Ley N° 19.120 de faltas y conservación y cuidado de los espacios públicos; delito de usurpación; algunos servicios del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES); planes del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA), entre otros.

#### **4.2.b. Revisión de protocolos ante desalojos**

Tal como se expresaba en la sección anterior, en 2018 CIEDUR junto con la Coalición DESC, emite una carta abierta respecto a una desocupación dispuesta por Fiscalía para mujeres migrantes con hijos a cargo que estaban viviendo en fincas abandonadas. En la carta se expresa la preocupación por múltiples aspectos del caso, como: no respetar el debido proceso ante un Juez de Paz; utilización de la figura de usurpación y el proceso penal que podría afectar su residencia en el país; no respetar los estándares internacionales que Uruguay ha reconocido; no ofrecer alternativa de vivienda a las personas a desalojar, dejando a dichas personas en una situación de vulnerabilidad mayor, y no respetando todos los derechos involucrados. Esta carta abierta dirigida a Fiscalía también fue enviada a la INDDHH, a raíz de la cual la Institución emite la Resolución N° 755/2019.

La Resolución data de junio de 2019 y va dirigida directamente al Sr. Jorge Díaz, Fiscal de Corte. La misma hace observaciones del caso puntual pero culmina con recomendaciones para situaciones similares de desalojos y lanzamientos a personas en condición de especial vulnerabilidad. Dicha sugerencia representa un paso importante en materia de velar por la garantía de los derechos humanos de las personas, en este caso durante los procesos judiciales. Sin embargo, a la fecha Fiscalía no ha incorporado la recomendación.

Dado que sobrepasa los objetivos de este informe, no entraré en las particularidades del caso, pero considero pertinente destacar las críticas y recomendaciones generales que hace la INDDHH, ya que fueron las que se tomaron en cuenta para la posterior generación de un documento de trabajo con una sugerencia de posible protocolo a aplicar.

La INDDHH expone la esencialidad de coordinación y complementariedad entre las distintas instituciones públicas en estos procedimientos. Ante situaciones de desalojos y lanzamientos de personas en situación de alta vulnerabilidad (niños/as y adolescentes; personas en situación de discapacidad; adultos mayores; mujeres jefas de hogar; población migrante; entre otros), a

pesar de que el desalojo se lleve a cabo con todas las garantías correspondientes, el organismo actuante (en representación del estado uruguayo) no puede exponer a las personas involucradas a una situación de riesgo mayor (como ser quedar en situación de calle), ya que estaría significando una importante vulneración de derechos. Entonces, la coordinación de organismos resulta indispensable para garantizar el ejercicio de los derechos humanos de las personas involucradas. A pesar de que no es competencia de Fiscalía procurar una situación habitacional alternativa a las personas a desalojar, debería advertir el riesgo humanitario a las instituciones públicas que tienen competencia y recursos para atender este tipo de problemas, como ser, el MIDES, el MVOTMA, Administración de los Servicios de Salud del Estado (ASSE), Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU), entre otros.

La INDDHH expone la inexistencia de protocolos de actuación correspondientes a estos casos de desalojos o lanzamientos y recomienda a Fiscalía que elabore un protocolo de actuación ante cualquier proceso judicial, civil o penal. Destaca la importancia de que el protocolo tenga especial atención en las personas en situación de fuerte vulnerabilidad para que se garanticen sus derechos humanos en estas condiciones de emergencia; para esto, es de suma relevancia que el protocolo establezca la comunicación y coordinación interinstitucional con otros organismos competentes.

A raíz de esta Resolución con sugerencia incluída, CIEDUR realiza un trabajo de seguimiento a la respuesta de la Fiscalía, ya que esta última incumple el plazo de 10 días para dar respuesta referente a la conformidad de las recomendaciones. Para esto, se hizo seguimiento de los posibles avances en la INDDHH en relación al caso, se solicitó reunión con el Dr. Jorge Díaz vía mail y de forma presencial por carta presentada a mesa de entrada, así como la revisión de protocolos variados de diversas partes del mundo para detectar aquellos puntos que no podían faltar en caso de que Uruguay incorpore un protocolo.

Luego de la identificación de los puntos en común de protocolos de México, Brasil, España y Argentina, procedí a la redacción de un posible protocolo para Uruguay. El mismo corresponde a una hoja de trabajo con una sugerencia de protocolo a aplicar en Uruguay, teniendo en cuenta las coordinaciones interinstitucionales necesarias para múltiples causales de desalojo, pero sobre todo por ocupante precario.

Si bien es altamente probable que el protocolo desarrollado no se tome en cuenta tal cual está, considerábamos importante tener una base detallada de los puntos que no deberían faltar en el protocolo elaborado por Fiscalía, en caso de aceptar la recomendación de la INDDHH. También se mantuvieron reuniones con abogados especializados para tener una opinión sobre la viabilidad jurídica de la propuesta, pero no se pudo avanzar en profundidad en este aspecto dada la cantidad de trabajo abarcada por este eje de CIEDUR y los bajos recursos y personal. Debido a que la Fiscalía aún no aceptó la recomendación ni respondió para coordinar una reunión se priorizaron otras tareas.

Los puntos en común encontrados en los protocolos revisados fueron los siguientes:

1. Proponer una instancia de mediación entre las partes involucradas previo a la resolución del Juez (mecanismo de prevención y mediación de conflictos).
2. Realizar un informe social completo previo a la toma de decisión del Juez, en donde se identifique y caracterice a la población con posibilidad de ser desalojada, determinando la existencia de grupos vulnerables (niños/as, migrantes, mayores de edad, personas en situación de discapacidad, entre otros) e identificando los bienes que estaban previo y posterior a la ocupación.
3. Evitar la destrucción de bienes personales de las personas que habitan el inmueble.
4. Notificar a defensoría de turno en caso de que no tengan abogado personal designado.
5. Garantizar medios para la participación de familias afectadas.
6. El desalojo se debe realizar en horario diurno con condiciones climáticas no adversas.
7. La presencia de algún funcionario especializado durante el día del desalojo para comprobar que se respete el protocolo y se respeten los derechos humanos de los desalojados. Los funcionarios que actúen deben estar debidamente identificados y proteger la seguridad de las personas que están siendo desalojadas así como brindar atención a situaciones específicas de mujeres y grupos en condición de vulnerabilidad.

A continuación presentaré una versión abreviada de la sugerencia de protocolo realizada teniendo en cuenta las recomendaciones a Fiscalía y los protocolos revisados. En dicha sugerencia se destacaron los siguientes puntos:

1. Determinación de los demandantes junto con documentación que avale la solicitud de intervención para desalojar a demandados. Simultáneamente se evaluará la condición del

inmueble frente a la Intendencia correspondiente, y en caso de corresponder el propietario del inmueble deberá responsabilizarse de las consecuencias que correspondan.

Este paso es de suma relevancia ya que actualmente no se toman en consideración las obligaciones pautadas por la Ley N° 18.308 de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible para los propietarios de inmuebles, las obligaciones en cuestión son: deber de usar el inmueble para los usos previstos por los instrumentos de ordenamiento territorial; deber de conservar el inmueble en condiciones de seguridad y salubridad; deber de rehabilitar y restituir, así como deber de proteger el medio ambiente y la diversidad; deber de proteger el patrimonio cultural; y deber de cuidar el inmueble frente a intrusiones de terceros, haciéndose responsables en caso de negligencia.

Muchos casos de denuncias de desalojos presentan incumplimientos por parte de los propietarios, como viviendas en desuso, abandonadas y descuidadas, y en el proceso penal o judicial no se hace nada al respecto. Estos descuidos tienen importantes implicaciones para la conservación de la ciudad y el ordenamiento territorial, por lo cual es importante que se tomen en cuenta a pesar de que pueda corresponder el desalojo de las personas que están habitando el inmueble.

2. Solicitud al órgano correspondiente (posiblemente el Departamento de Asistencia Social del Poder Judicial) de la realización de un informe social y económico completo para identificar las condiciones socioeconómicas de vida de la población ocupante y determinar existencia de grupos vulnerables (niños/as, migrantes, personas con discapacidad, mayores de edad, entre otros). El informe deberá incluir detalle de:

- Conformación y cuantificación de las familias afectadas.
- Existencia de población que deba recibir atención médica inmediata o que presenten algún tipo de discapacidad psicofísica.
- Diversidad cultural.
- Presencia de animales.
- Definición de sus derechos.
- Diagnóstico de los riesgos.
- Dentro de lo posible, inventariar los bienes existentes previo y posterior a la ocupación.

- Constatación de si las personas poseen un lugar alternativo en dónde vivir o si poseen medios para proveerse una vivienda en caso de producirse el desalojo.

Este punto es fundamental para conocer las necesidades de las personas demandadas y velar por la garantía de todos sus derechos. También es un déficit importante la forma en que Fiscalía y el Poder Judicial registran los datos de las personas afectadas, un registro más completo permitiría otros tipos de actuación, así como facilitaría investigaciones, estadísticas sociales, y más.

Además, en caso de que la denuncia de desalojo sea por motivo de finca ruinosas, se recomienda la solicitud al órgano correspondiente (posiblemente el Departamento de Bomberos) un informe a modo de identificar peligro real e inminente para la seguridad e integridad física de las personas. El informe debería basarse en factores sociosanitarios, ambientales, y/o riesgo de derrumbe, así como ser presentado al Fiscal o Juez en lo posible con un plano y vistas fotográficas del lugar. En caso que el peligro de algún tipo sea constatado se deberá brindar una alternativa de vivienda veloz en caso de que las personas denunciadas no cuenten con una, para velar por los derechos humanos, la seguridad, salud e integridad física de las personas.

Para ambos informes, los operadores encargados de la realización de los mismos deben constar en los escritos de forma clara las circunstancias de riesgo y/o vulnerabilidad (en caso de existir). A su vez, los operadores jurídicos deben incorporar a los expedientes del caso un resumen de cada informe.

3. Notificar a defensoría de turno para que se asigne un abogado en caso de que no tengan abogado personal designado; para asegurar la debida asistencia, defensa legal, acceso a la justicia, así como el conocimiento de la información sobre sus derechos.

4. Coordinación de una instancia de mediación entre las partes para buscar soluciones alternativas previo a la resolución del Juez o Fiscal. En caso de que la solicitud de restitución del inmueble sea por motivo de mal pagador y se haya constatado que las personas afectadas no tienen una alternativa de vivienda, sería interesante que una nueva legislación establezca que en dicha instancia el propietario deba ofrecer a los afectados una propuesta de alquiler social (también teniendo en cuenta el nivel socioeconómico del propietario).

En caso de no llegar a un acuerdo mediante mediación (y/o que los demandados rechacen la oferta de alquiler social) se citará a una audiencia para acordar plan de relocalización que no implique la separación de las familias, en caso de que las personas no tengan otra alternativa de vivienda. Para formular el plan, es esencial garantizar y evaluar previamente los efectos multidimensionales del desalojo, con el objetivo de explorar alternativas y estrategias de solución que permitan minimizar las consecuencias adversas de la implementación.

5. A su vez, en caso de que los servicios sociales que realizaron el informe previamente confirmen que el hogar afectado se encuentra en situación de vulnerabilidad social y/o económica, los servicios sociales tendrán plazo de un mes para adoptar todas las medidas que consideren necesarias. Cabe destacar que el plazo es a contar desde la recepción de la comunicación de los servicios sociales al órgano judicial. El desalojo no se debería poder llevar adelante si esta etapa no está culminada.

6. Una vez que el Juez o Fiscal emita la orden de desalojo y el acta correspondiente, se deberá notificar a los organismos de gobierno participantes con antelación, para organizar en forma efectiva la intervención de cada uno de ellos el día del lanzamiento.

7. Un actuario asignado deberá estar presente el día del desalojo con el fin de comprobar y asegurar que durante el proceso se respete el protocolo; garantizando que se brinde trato digno y sin discriminación a las personas involucradas, así como asegurando que se respeten los derechos de dichas personas, especialmente de los más vulnerables.

Resulta esencial avanzar en la elaboración de un Protocolo nacional de desalojos y actuación de los ejecutores, garantizando el respeto de los derechos humanos de las personas a desalojar durante todo el proceso, así como también soluciones alternativas de vivienda a las dichas personas. Para esto, es relevante que más organizaciones de la sociedad civil que trabajan con los grupos más afectados en los procesos de desalojo se familiaricen con la Resolución y así unir alianzas entre las mismas para el seguimiento de la respuesta del Estado en la temática.

#### **4.2.c. Solicitudes de acceso a información pública sobre denuncias de desalojo y usurpación y convenio de trabajo**

Con el fin de obtener mayor información para el informe sobre la situación del derecho a la vivienda en Uruguay, durante la pasantía realicé otras actividades muy interesantes de las

cuales surgieron complementariedades y aprendizajes con múltiples actores especializados en diversas disciplinas.

Con el motivo de tener un panorama amplio de la situación de denuncias de desalojos y denuncias por delito de usurpación (tanto para realizar el mapeo como el informe), en más de una oportunidad se realizaron pedidos de acceso a la información pública a Fiscalía y al Poder Judicial, de acuerdo a lo establecido por el artículo 3 de la Ley N° 18.381, que establece el derecho de cualquier persona a acceder a información en poder de los organismos públicos, estatales o no estatales.

La información solicitada fue sobre todos los procesos de desalojos realizados y en curso desde el año 2015 al 2019 en Montevideo. Dentro de esta información se solicitó que se incluya:

- Cantidad de desalojos de viviendas (tanto casas como edificios) y desalojos de terrenos.
- Cantidad de desalojos colectivos y desalojos individuales.
- Cantidad de desalojos ya efectivizados y procesos de desalojo en curso.
- Caracterización de los desalojos por causal que los motivó, ya sea por razones de impago, ocupación, entre otros.
- Localización de cada uno de los desalojos.
- Perfil de la población desalojada en cada caso (edad, género, cantidad de niños, niñas adolescentes, nacionalidad, raza/etnia, situación de discapacidad, entre otros).
- Cantidad de personas -dentro de estos casos- procesadas por el delito de usurpación.
- Cantidad de casos donde se haya procedido a una solución alternativa de vivienda por parte de algún organismo del estado.

Por otro lado, se solicitó el dato de la cantidad de casos (finalizados o en proceso) en los que se ha utilizado el recurso de la prescripción adquisitiva (adquirir la propiedad de un inmueble y los demás derechos asociados, a través de la posesión del mismo por años y sin necesidad de presentar título del inmueble).

Con la utilización de este recurso quedó expuesto lo poco procesada que está la información de estos temas, tanto en Fiscalía como en el Poder Judicial. Nos encontramos con que la información se encuentra muy fraccionada entre los distintos organismos del Estado. A su

vez, mucha información de la solicitada no se encuentra sistematizada y hay que buscarla en cada expediente, o directamente no se releva.

De la información solicitada se nos brindó procesada la cantidad de denuncias de desalojo (no necesariamente efectivos) según causal y año, y la cantidad de denuncias por usurpación (excluyendo las denuncias en las cuales la Fiscalía aún no ha reunido elementos que permitan decidir el archivo o formalización del caso).

Luego, la caracterización de las personas a desalojar no se releva en absoluto. Tampoco se hace referencia a la utilización o no, del recurso de prescripción adquisitiva en algún caso.

Por otro lado, estudiando cada uno de los expedientes, se podría indagar si se brindó una solución alternativa de vivienda, si hubo personas procesadas por delito de usurpación, localización y tipo de inmueble en cuestión, si son desalojos colectivos o individuales, y si el lanzamiento se efectivizó, no se aprobó o está en proceso.

Cabe destacar que, la clasificación de los casos se realiza en base al título que figura en la carátula de cada caso, la cual es seleccionada por el funcionario que recepciona la denuncia de acuerdo a su interpretación del delito más grave en los hechos relatados, pero puede diferir del delito que el Fiscal o Juez decida imputar posteriormente, en base a su análisis de la situación.

Ya que la información brindada requería un análisis mayor del esperado por la faltante de datos y las distintas formas de presentación de la información, mantuvimos reuniones con abogados entendidos en la materia para comprender cómo funcionan los procesos de denuncias de desalojo y usurpación y cómo se registran los datos de cada caso.

A su vez, dada la gran cantidad de expedientes a analizar y el alto requerimiento de sistematización de la información, se generó un convenio de trabajo entre CIEDUR y la Clínica de Litigio Estratégico de la Facultad de Derecho (UdelaR) específicamente para investigar y realizar un informe sobre los casos de desalojos por ocupación precaria del Poder Judicial de 2019 (589 casos). El objetivo de la investigación era analizar cuán relacionada está la caída en las denuncias de desalojo precario a lo largo de los años del período

2015-2019, con la aprobación del nuevo Código del Proceso Penal y la posibilidad que otorga para denunciar por usurpación en Fiscalía.

La generación del convenio surgió a fines del período de la pasantía y el mismo no se llegó a firmar debido a la situación sanitaria por el Covid-19 que implicó una gran cantidad de trabajo para ambas partes involucradas, porque el derecho a la vivienda adecuada se vio fuertemente vulnerado en esta época. Si bien el convenio no fue firmado para este proyecto en concreto, ya ha existido trabajo en conjunto entre CIEDUR y la Clínica de Litigio Estratégico, especialmente para responder a casos concretos de personas en situación de vulnerabilidad del derecho a la vivienda. En estos casos, ambas partes han realizado acompañamientos a personas vulneradas durante procesos jurídicos. CIEDUR (desde su eje de trabajo Hábitat y Derechos) ha aportado en la visibilización y la denuncia pública de las condiciones de vida de dichas personas, en conjunto con otras organizaciones con las que trabaja, mientras que la Clínica ha llevado adelante el asesoramiento y defensa legal de las personas. Asimismo, ambas partes trabajan interdisciplinariamente ante situaciones de la realidad que afectan el derecho a la vivienda adecuada de las personas, por ejemplo para realizar incidencia en políticas públicas para el goce de todos los derechos humanos de los ciudadanos.

#### **4.2.d. Reunión con referente de Colectivo Ni Todo Está Perdido**

Para las distintas temáticas abordadas desde el eje Hábitat y Derechos, CIEDUR articula constantemente con distintas organizaciones y colectivos aliados. De esta manera, se generó una reunión con un referente articulador del Colectivo Ni Todo Está Perdido (en adelante NITEP), conformado mayoritariamente por personas en situación de calle, con el objetivo de actualizar y ampliar información, así como coordinar acciones conjuntas.

El colectivo fue conformado en el año 2018 debido a intercambios con la Facultad de Ciencias Sociales por la convivencia de la misma, “luego de un proceso asambleario propiciado por la propia facultad, en octubre nació el colectivo” (La Diaria, 2019). A partir de allí las personas en situación de calle comenzaron a organizarse en reuniones, asambleas y demás.

El Colectivo surge como forma de organizarse para luchar principalmente por vivienda, trabajo, reivindicar sus derechos humanos, así como mostrarse actores activos y unidos para ser consultados y tenidos en cuenta en la construcción de políticas que los afectan.

A la vez, según indican sus integrantes a La Diaria (2019), el Colectivo también nace frente a la necesidad compartida de encontrar un espacio de esas características, en donde no sólo reivindicar sus derechos sino también compartir experiencias de vida. De esta manera, NITEP “tiene un componente de activismo, reclamo y militancia y, a la vez, de contención y empatía” (La Diaria, 2019).

Dado su nivel de organización y de trabajo conjunto, el colectivo dialoga con múltiples organizaciones e instituciones para coordinación de acciones o para la formulación de sus demandas. Respecto a la temática vivienda, afirman que se tiene que transitar un camino hacia la eliminación de los refugios como respuesta de emergencia a la situación de calle, destacan la importancia del “housing first” (la vivienda primero) y la necesidad de respuestas más articuladas y a largo plazo para las distintas situaciones de las personas en situación de calle.

En la reunión con CIEDUR se compartió la necesidad de trascender las respuestas de emergencia frente a la temática para generar por parte del Estado una política pública específica de vivienda para esta población. Se propuso trabajar multidisciplinariamente, en una reunión con actores diversos, para la generación de un documento de trabajo que incluya todos los temas esenciales para el proceso de cambio de gobierno, en materia de vivienda y hábitat, con un especial apartado en las necesidades de las personas en situación de calle. Una vez que este documento estuviera creado, al asumir el nuevo gobierno, se proponía solicitar una reunión con la nueva Ministra de Vivienda para hacerle llegar las demandas de las organizaciones previo a la formulación del plan quinquenal.

Lamentablemente esta reunión de trabajo no se llevó adelante durante el período de pasantía por la complejidad de coordinación entre muchas partes y la gran cantidad de trabajos y proyectos que tienen los trabajadores de organizaciones de la sociedad civil. Sin embargo, se

retomó la coordinación y el trabajo conjunto (con varias organizaciones) ante la presentación del plan quinquenal 2020-2024, realizando aportes para incidir en la formulación del plan<sup>1</sup>.

#### **4.2.e. Caso desalojo asentamiento Las Cavas**

Para conocer un ejemplo de desalojo colectivo en proceso, el accionar del Estado y la organización del barrio, durante la pasantía nos reunimos con una de las referentes barriales del asentamiento Las Cavas ubicado en el barrio Maroñas de Montevideo.

El MIDES, realizó una caracterización sociodemográfica del barrio en base a visitas realizadas en 2016 que expone los siguientes datos:

- El Censo de 2011 indica que viven 335 hogares.
- 9,8% de los hogares presenta saneamiento precario.
- 8,4% presenta emergencia habitacional.
- 62,6% de los hogares presentan techo precario.
- 64,9% presenta piso precario.
- 45,8% presentan hacinamiento.
- 97,7% tiene acceso a agua corriente dentro del predio de la vivienda.
- 100% tiene acceso a red eléctrica dentro del predio de la vivienda.
- 47,3% de las viviendas están ubicadas en una cuadra con aguas contaminadas
- 52,7% conviven con residuos en la cuadra

Cabe destacar que es un asentamiento organizado mediante una Comisión de Vecinos que ha realizado a lo largo de los años múltiples acciones para mejorar las condiciones de vida de las familias que viven allí. Hace más de tres años ha solicitado saneamiento, caños al Centro Comunal Zonal 9 para desagotar aguas contaminadas, así como realizado denuncias con concejales del municipio F para solucionar esta situación. A través del MIDES en 2016 se realizó el proceso de regularización de los servicios de luz y agua potable.

De acuerdo al relato de la referente barrial, en setiembre de 2016 se enteran de la denuncia de desalojo debido a que se realiza la inspección ocular en el asentamiento con alguacil, grupo

---

<sup>1</sup>Acceso a documento con aportes para el Plan Quinquenal de Vivienda 2020-2024:  
[https://ciedur.org.uy/wp-content/uploads/2020/09/Nota\\_Aportes-al-PQV-26.8.2020.pdf](https://ciedur.org.uy/wp-content/uploads/2020/09/Nota_Aportes-al-PQV-26.8.2020.pdf)

especial de operaciones (GEO) de la policía y abogado representante de empresa multinacional.

En el relato nos indica que la empresa multinacional compró el terreno en el cual las familias están asentadas cuando las mismas ya estaban instaladas. Luego, realiza denuncias individuales a cada familia por causal de ocupante precario. El barrio (asesorado por el Consultorio Jurídico de la Facultad de Derecho de la UdelaR) responde apelando de forma conjunta por el mecanismo de prescripción adquisitiva. El desalojo, en caso de concretarse, implicaría el lanzamiento de 135 familias, de las cuales la gran mayoría vive hace 45 años en Las Cavas.

Posterior a la reunión mantuvimos otros contactos con la referente, realizamos actividades en conjunto<sup>2</sup>, visitamos y conocimos el asentamiento, así como colaboramos en el procesamiento de algunos documentos que tenían recopilados de diferentes denuncias y procesos a lo largo de los años.

El caso del asentamiento Las Cavas es uno de los tantos ejemplos que existen en Uruguay de asentamientos que no cuentan con todas las condiciones de habitabilidad para el goce efectivo del derecho a una vivienda adecuada. Así como constituye un ejemplo de procesos de desalojo en donde: no se releva la caracterización y necesidades de las familias denunciadas por parte de las autoridades jurídicas; es aplicable el artículo 65 de la Ley N° 18.308 sobre prescripción adquisitiva; no se tiene en cuenta el derecho a la vivienda de las familias a desalojar y prima el derecho a la propiedad privada de actores que no se han responsabilizado de los deberes inherentes a la propiedad establecidos en el artículo 37 de la Ley N° 18.308.

#### **4.2.f. Análisis apartado vivienda de Ley de Urgente Consideración (N° 19.889)**

En enero de 2020 la coalición de gobierno ganadora en las elecciones de 2019 presentó un anteproyecto de ley de urgente consideración (en adelante LUC). El mismo abarca diversos temas que afectan a distintos aspectos de la vida social, lo cual preocupó a muchas organizaciones de la sociedad civil. Por esto, se realizó una reunión de la Coalición DESC de

---

<sup>2</sup> Taller de discusión “Resistencias Territoriales y Universidad: Hacia un observatorio de conflictos territoriales metropolitanos” con fecha 30 de noviembre de 2019. Espacio en donde múltiples actores con distintos conflictos asociados al territorio compartieron experiencias y realizaron actividades en subgrupos, identificando los momentos claves en los procesos de lucha de cada colectivo en relación a: 1. El vínculo con el territorio. 2. El marco legal. 3. La formas de organizarse y legitimación.

organizaciones para analizar distintos apartados del anteproyecto y coordinar qué acciones se podían llevar adelante para visibilizar los distintos retrocesos que la aprobación de este proyecto implicaría en las distintas áreas.

Primero, se destaca que en dicha reunión se hizo énfasis en repudiar el mecanismo de urgente consideración en sí mismo, para presentar el cambio de una amplia cantidad de temas extremadamente relevantes que requieren más plazo de discusión y evaluación que los que permite el mecanismo en cuestión. De esta manera, la LUC representa un abuso del mismo, vulnera el mecanismo democrático de discusión y reduce el papel del parlamento debido al corto plazo que permite para la discusión. A su vez, se coincidió en que el anteproyecto de Ley desconoce tratados y convenciones internacionales a los cuales Uruguay está adherido, así como no toma en cuenta ninguna recomendación pendiente para el Estado uruguayo.

Dada la extensión del proyecto de ley y que muchas temáticas exceden este trabajo, a continuación, se presentará un pequeño análisis del nuevo régimen de arrendamiento sin garantías propuesto. Cabe destacar que la LUC (Ley N° 19.889) fue aprobada en julio de 2020 en el Parlamento, por lo cual el análisis se hará en base a la versión final y no al anteproyecto trabajado en la pasantía.

La LUC incluye un apartado específico sobre la “normativa sobre la emergencia en vivienda”, en el mismo, se abarcan principalmente tres temas: la creación de la Dirección Nacional de Integración Social y Urbana; la creación de un sistema de arrendamientos sin garantías, y la ampliación del ámbito de actuación del Movimiento Pro Erradicación de la Vivienda Insalubre Rural (Mevir) a Montevideo.

El mecanismo de ley de urgente consideración presentado de esta manera, implica desprolijidad normativa por la disimilitud de los temas planteados juntos. La gran cantidad de artículos no permite profundizar como se debería en cada uno de los temas. Sería más adecuado plantear una normativa específica y más profunda que regule los arrendamientos y desalojos.

En el capítulo 2 del apartado sobre vivienda, se plantea un régimen de arrendamientos sin garantías. Dicho capítulo cuenta con casi 40 artículos donde se rebajan las garantías tanto de propietarios como de inquilinos, se flexibilizan los desalojos y se acortan los plazos de los

mismos, y se reducen las posibilidades de acceso a la justicia. En este apartado se deja expuesto el enfoque de la primacía de la propiedad privada por sobre otros derechos e intereses sociales.

El acceso a una vivienda ya es un problema estructural en el Uruguay, con inconvenientes en muchos de los aspectos abarcados en la LUC, pero considero que con los cambios que introduce esta Ley, la problemática se agravará en lugar de mejorarse.

A la vez que la LUC, se encuentra vigente la Ley N° 14.219, por lo cual el nuevo régimen propuesto coexiste con dicha Ley. La misma regula arrendamientos, desalojos y lanzamientos, y es de orden público (es decir que sus normas son inderogables e inmodificables por las partes involucradas en el contrato de arrendamiento).

Para solucionar los inconvenientes actuales se requiere mayor participación del Estado para facilitar el acceso a aquellos sectores con más dificultades en el mismo. A través de la regulación estatal se puede contribuir a reducir las asimetrías y desigualdades de las partes involucradas en los arrendamientos, la LUC no contribuye en esto ya que parte de la suposición de que ambas partes están en igualdad de condiciones y elimina las garantías que ayudan al efectivo acceso a la vivienda adecuada.

De esta manera, la LUC ya no tiene carácter de orden público, y pasa a estar regida por la oferta y la demanda del mercado. Es decir, está guiada por el principio de autonomía de la voluntad, el cual permite que todas las normas sean pactables entre las partes involucradas, sin tener en cuenta que, ante la desigualdad, las partes también se encuentran en condiciones de negociación y poder muy diferentes. Los sectores con mayor nivel socioeconómico y escasas dificultades no resultan tan afectados por la presente Ley, mientras que los sectores más vulnerables quedan más desprotegidos ya que, en la práctica no tienen condiciones de negociación para solicitar un contrato con mayores garantías.

El nuevo régimen establece ciertos aspectos que podrían ser muy perjudiciales para los derechos de las personas.

Indica que ambas partes tienen que hacer constar la voluntad de someter el contrato de arrendamiento bajo lo pautado por la LUC y no por la Ley N° 14.219. Como se indicaba anteriormente, si bien la LUC permite no realizar el contrato de arrendamiento bajo el

régimen sin garantías planteado, hay familias que, dado el nivel de vulnerabilidad, solo pueden acceder a una vivienda aceptando las condiciones establecidas por el arrendador.

A su vez, establece que en el contrato se podrá pactar libremente el método de ajuste de precio del alquiler, esto representa un cambio importante ya que la Ley N° 14.219 establece un régimen de aumento de precios de orden público en base al índice de precios al consumo, estando relacionado con factores que hacen al poder adquisitivo del arrendatario.

En caso de desalojo por vencimiento de plazo y con inquilino buen pagador, el plazo máximo establecido para el desalojo es de 30 días, a la vez se pauta un plazo de 6 días para que los demandados puedan esgrimir defensas, y se reduce el tipo de defensas que se permite presentar, ya que no está permitido esgrimir cualquier defensa (no se permite la apelación, que implica la posibilidad de que el caso pueda ser revisado por un tribunal superior). Se plantea una disminución en el plazo para presentar defensas (anteriormente era de 10 días), a pesar de que el plazo planteado por la Ley N° 14.219 ya era breve, reducirlo aún más puede ir contra el derecho a la defensa. La LUC no tiene en cuenta las dificultades que actualmente tienen las personas vulnerables para acceder a la justicia.

En caso de que la autoridad apruebe el desalojo, el plazo para el lanzamiento será de 15 días hábiles. A su vez, en la Ley se permite una única solicitud de prórroga de lanzamiento con 2 días hábiles de anticipación y la misma podrá ser de hasta 7 días hábiles. Entonces, también se reduce la cantidad de veces que puede pedirse prórroga.

El causal de desalojo puede pasar de buen pagador a mal pagador durante el proceso si los demandados no cumplen con el pago del arriendo, consumos y tributos. Cabe destacar que el desalojo por mal pagador implica plazos aún más cortos para todo el proceso.

Para el desalojo por mal pagador, el inquilino se considera incurso en mora tres días hábiles luego de la intimación del pago por parte del arrendador. La Ley también establece la posibilidad de pactar mora automática que implica que el inquilino queda incurso en mora ni bien se vence el plazo pautado para el pago, por ello, no recibe ninguna notificación. Con la Ley N° 14.219 esta posibilidad no existe ya que para caer en mora y entrar en el régimen de mal pagador, es necesario que un alguacil notifique la condición de mal pagador o envíe un telegrama colacionado.

En este caso, el desalojo es con un plazo de 6 días hábiles y a la vez tiene 6 días de plazo para esgrimir ciertas defensas. En caso de que la autoridad apruebe el desalojo, el plazo para el lanzamiento será de 5 días hábiles. De la misma manera, se permite una única solicitud de prórroga de lanzamiento con 2 días hábiles de anticipación al lanzamiento, y la misma podrá ser hasta 5 días hábiles.

Los juicios por mal pagadores sólo pueden ser cancelados si el inquilino abona en un plazo de seis días hábiles, la suma de lo adeudado más un interés del 60% de esa suma.

Por otro lado, según la LUC los arrendadores no deben cumplir con ninguna normativa, dado que para iniciar la acción de desalojo no es necesario que el demandante acredite ser propietario de la finca, ni que esté al día en el pago de cualquier tributo nacional o departamental. Esto atenta fuertemente contra los deberes establecidos para los propietarios por la LOTDS N°18.308.

A modo de conclusión el régimen de arrendamientos sin garantías propuesto por la LUC implica múltiples cambios a la regulación dispuesta en la Ley N°14.219 y propone fuertes reducciones de plazos de desalojos, de presentación de defensa, de prórrogas y de lanzamientos, tanto para malos pagadores como para buenos pagadores. Si bien hay actores que afirman que los plazos de desalojo, lanzamientos, y prórrogas establecidos por la Ley N° 14.219 son extensos, no cabe dudas de que la LUC los reduce a plazos que no presentan ninguna lógica para la situación del acceso a la vivienda y a la justicia en Uruguay.

Es de suma relevancia recordar que la importancia del acceso a una vivienda adecuada radica en la posibilidad de su estabilidad para, en base a ella, seguir adquiriendo la efectividad de otros derechos. A pesar de que en Uruguay el arrendamiento es una forma muy frecuente de satisfacer el derecho a la vivienda, en la LUC predomina la propiedad como un derecho tutelado, por encima del derecho a la vivienda.

Para que la vivienda sea adecuada y por ende verdaderamente satisfactoria del derecho a la vivienda, entre otras cosas, requiere estabilidad y seguridad en la tenencia. El régimen de arrendamientos sin garantías atenta contra dicha estabilidad estableciendo menos garantías y desalojos más rápidos.

De acuerdo a Juan Ceretta en conversación con la radio El Espectador (2020), lo planteado va en contra de la tendencia de Uruguay de los últimos años, que ha sido exitosa, por ejemplo, con las garantías estatales como la de Contaduría General de la Nación, ANDA, y MVOTMA. De esta manera, con la LUC se interrumpe la participación del Estado para dar garantías a los más vulnerables.

El arrendamiento sin garantías no beneficia a ninguna de las partes involucradas y trae inestabilidad para las mismas. Para el arrendador la garantía asegura que vaya a percibir el pago del arrendamiento todos los meses. Mientras que, para el inquilino ofrece mayor seguridad en la tenencia, más estabilidad del precio del alquiler, entre otros. La justificación que figura en la LUC para plantear el régimen sin garantías radica la existencia de familias con capacidad de pago que por múltiples motivos no acceden a las garantías. Ante esta situación, por lo antes expuesto, resulta peligroso eliminar las garantías. En cambio, se debería avanzar hacia mayores opciones de garantías estatales, más flexibles y acordes a las distintas situaciones de las personas más vulnerables.

Otra de las probables consecuencias de este régimen es el aumento del precio de los alquileres debido a la falta de seguridad de cobro para los arrendadores. Los mismos posiblemente trasladen el beneficio de la garantía al costo del alquiler. A esta situación se le suma que la LUC no establece ningún mínimo de estándares de habitabilidad de los inmuebles que ingresen a este régimen sin garantías. Los inmuebles que hoy funcionan ilegalmente bajo condiciones pésimas de habitabilidad, funcionarán en condiciones legítimas bajo la LUC, lo cual puede implicar un fuerte impacto en la población muy vulnerable que ya accede a las mismas.

Por lo cual, muchas fincas que hoy por no ser habilitadas (por ende, ilegales), ante denuncias de desalojos se rigen por la Ley N° 14.219 con plazos de desalojos más largos, posibilidades de esgrimir defensas, acceso a un proceso judicial, entre otros; posiblemente ya no lo harán más dado que los arrendadores de estas fincas optarán por el contrato sin garantías.

Dada la flexibilización de los desalojos y las pocas soluciones y garantías para los más vulnerables, es muy probable que aumenten la cantidad de desalojos, y en base a ello, la cantidad de personas en situación de calle. Sobre todo en caso de que los desalojos se sigan llevando adelante sin ningún tipo de protocolo ni solución de vivienda alternativa para

aquellos que no cuentan con una. Ante esta situación, se recargará a otras partes del estado como MIDES, MVOTMA, que se van a tener que activar para la resolución de las situaciones que se instalen por esa normativa.

Por último, la normativa representa un retroceso en los niveles de protección de los derechos alcanzados, si ante los niveles anteriores el estado uruguayo ya había sido sancionado, con la LUC las instituciones internacionales de derechos estarán muy alarmadas por la violación al principio de no regresividad.

## **5. Informe situación del derecho a la vivienda y ciudad en Uruguay (2017-2020)**

Como se había comentado anteriormente, en la presente sección estaré desarrollando desde mi perspectiva el informe sobre la situación del acceso a la vivienda y a la ciudad en Uruguay a partir de 2017 realizado durante la pasantía en CIEDUR. El mismo fue finalizado a fines de marzo de 2020, pero dado que el presente informe de pasantía fue redactado unos meses después, algunos datos estarán más actualizados. El año seleccionado fue 2017 ya que en dicho año la Coalición DESC hizo un informe alternativo de seguimiento al cumplimiento del PIDESC, que se tomó de base para la actualización de la situación en Uruguay.

La Coalición DESC de organizaciones expone en su informe que “el Estado Uruguayo cuenta con un marco normativo insuficiente para permitir la exigibilidad en vía jurisdiccional de los DESC” (Coalición, 2017), ya que las herramientas procesales utilizadas por el Estado resultan ineficaces para tutelar estos derechos y permitir la participación de la sociedad civil organizada. Por lo cual, recomienda la modificación de dicha normativa de modo de facilitar la exigibilidad de los DESC (Coalición DESC, 2017). Entonces, el Comité DESC (2017) recomienda al Estado uruguayo en materia del derecho a la vivienda adecuada lo siguiente:

- Elaborar un Protocolo nacional ante desalojos.
- Modificar la figura penal de usurpación.
- Generar medidas adecuadas para responder a las distintas situaciones de todas las personas en situación de vulnerabilidad.
- Elaborar un Plan con plazos para garantizar el acceso a una vivienda adecuada para la población en situación de calle.

- Regularizar el régimen de pensiones y casas de alojamiento, y realizar inspecciones regularmente.

Por otra parte, el Comité DESC de Naciones Unidas en su Proyecto de Observaciones finales sobre el quinto informe periódico del Uruguay, reconoce la aplicabilidad de ciertos derechos contenidos en el PIDESC pero indica que los ejemplos de aplicabilidad no abarcan la totalidad de los derechos incorporados en el Pacto. Por esto, el Comité recomienda al Estado uruguayo (al igual que la Coalición DESC) que adopte las medidas necesarias para garantizar la aplicabilidad directa de todos los derechos consagrados en el PIDESC.

El Comité DESC de Naciones Unidas destaca negativamente la cantidad de personas que residen en asentamientos, los casos de desalojos expuestos que se han llevado adelante sin la protección correspondiente de las personas afectadas, el delito de Usurpación y la Ley de Faltas. Por lo cual

el Comité recomienda al Estado parte que revise las medidas adoptadas en materia de vivienda con miras a adoptar una estrategia integral de vivienda social basada en el derecho a una vivienda adecuada y asequible y que cuente con criterios definidos en materia de calidad y habitabilidad (Comité DESC, 2017).

En la primera sección del informe se planteará un panorama de la realidad actual del acceso a la vivienda y la ciudad en Uruguay, a través de la presentación de distintas situaciones asociadas. En la segunda sección se presentan leyes, planes y políticas estatales, así como iniciativas sociales, surgidas a partir de 2017 para mitigar algunas de las situaciones planteadas. Por otro lado, cabe destacar que en el informe realizado para CIEDUR, se incluían secciones de introducción, marco teórico y conclusiones que aquí no serán presentadas ya que se incluyeron ampliadas en el presente informe de pasantía.

## **Actualidad de Uruguay respecto al derecho a la vivienda y a la ciudad**

### **5.1. Asentamientos**

Según Naciones Unidas (2019b) cerca de una cuarta parte de la población urbana mundial (es decir aproximadamente 828 millones de personas) vive en asentamientos informales, lo cual suele implicar que estas personas viven con importantes carencias en los servicios básicos, así como con fuerte exposición a desalojos. A su vez, aquellos que residen en asentamientos suelen ser objeto de múltiples discriminaciones y estigmatizaciones, limitando las oportunidades para la inclusión y la igualdad, en lugar de ser reconocidos como titulares de derechos.

La creciente urbanización ha venido acompañada de nuevos patrones de discriminación y desigualdad basados principalmente en la exclusión espacial y socioeconómica. Tal como afirma Naciones Unidas (2015b) “la desigualdad en materia de vivienda y la segregación espacial, (...) ha dividido a las ciudades entre los que poseen tierras y propiedades, y tienen acceso a la infraestructura y los servicios básicos, y los que no” (Naciones Unidas, 2015b).

Una gran cantidad de personas encuentran fuera de su alcance el acceder a una vivienda a través de la propiedad o arrendamiento con garantías, porque deben enfrentar costos altos que no pueden asumir, motivo por el cual se ven empujadas a vivir en las afueras de las ciudades usualmente en asentamientos informales. En los mismos suelen existir condiciones de saneamiento y/o electricidad deficientes; falta de acceso a agua potable; hacinamiento; construcciones con estructuras de materiales de desechos o muy livianos; inseguridad en la tenencia; vivir en las zonas más alejadas de servicios esenciales como escuelas u hospitales; mayor probabilidad de un desalojo; entre otros.

De esto se desprende que, los asentamientos implican la violación a un amplio conjunto de derechos entre los cuales están incluidos el derecho a una vivienda adecuada y el derecho a la ciudad. A la vez, cabe destacar que estas carencias afectan de forma distinta a los diferentes grupos más vulnerables (mujeres; migrantes; niños, niñas y adolescentes; personas con discapacidad; entre otros).

Por lo cual, para garantizar el ejercicio efectivo de sus derechos, es importante tener en cuenta las diferentes interseccionalidades que se dan en estas situaciones (por ejemplo, no implica lo mismo ser mujer y vivir en un asentamiento que ser hombre y vivir en el mismo asentamiento).

A continuación se detallará información relativa a la situación de los asentamientos en Uruguay.

#### **5.1.a. Cantidad de personas en asentamientos**

Respecto a la cantidad de personas viviendo en asentamientos, no se encuentran estadísticas oficiales posteriores al Censo 2011. Según Belén González (directora ejecutiva de la ONG TECHO) en nota con el Diario El País (2019a), no hay una sistematización de datos sobre asentamientos en Uruguay ya que el Programa de Mejoramiento de Barrios (en adelante PMB) es quien maneja las cifras oficiales y no calcula cantidad de personas (Diario El País Uruguay, 2019a). Esto representa un deber respecto al relevamiento de información en el país ya que conocer la cantidad y caracterización de las personas viviendo en asentamientos es de suma importancia para avanzar hacia la mejora de las condiciones de vida de dichas personas.

#### **5.1.b Relevamiento de asentamientos por Programa de Mejoramiento de Barrios**

Para 2018 el PMB relevó 607 asentamientos en todo el país, de los cuales 45 surgieron después de 2011, estos últimos representan el 7,4% del total de asentamientos registrados. Estos nuevos asentamientos se ubican principalmente en áreas urbanas periféricas de los departamentos de Montevideo, Canelones y Salto. Esta forma de urbanización implica consecuencias negativas de accesibilidad, movilidad, servicios, así como en términos de altos costos para fomentar la integración social a través de la generación de infraestructura, extensión de redes y servicios, gestión del suelo, entre otros (PMB, 2018).

Los problemas principales de estos asentamientos identificados son problemas de contaminación que se presentan por basurales, la ausencia de redes de saneamiento, falta de conexión a las mismas y el escaso escurrimiento de aguas pluviales. Además 7 de los 45 nuevos asentamientos relevados no cuentan con red de energía eléctrica (PMB, 2018).

Según el PMB la mayoría de las viviendas son precarias y ubicadas en terrenos privados, un 25% se encuentra ocupando terrenos estatales, mientras que 16% se ubica en zonas que

afectan suelo público y privado a la vez (PMB, 2018). Una vez más, se observa la relación entre el tipo de acceso a la vivienda y el costo de la vivienda y el suelo. En el informe se afirma que “la modalidad de ocupación se relaciona con el costo del suelo y puede mostrar indicios del funcionamiento del mercado informal del suelo y la vivienda” (PMB, 2018); a la vez que indican que los asentamientos suelen formarse en lugares como bordes de arroyos o cañadas, cercanía de vías férreas, predios expropiados para obras públicas, y grandes lotes baldíos periféricos.

### **5.1.c. Relevamiento Nacional de Asentamientos Irregulares por TECHO**

En relación a la situación de los asentamientos en el Uruguay, entre el 18 de marzo de 2018 y el 26 de enero de 2019 TECHO llevó adelante un relevamiento nacional de asentamientos irregulares con los objetivos de: 1) georreferenciar y categorizar por niveles de vulnerabilidad la totalidad de asentamientos existentes en el país, 2) ampliar la información referente a la vulnerabilidad urbano-habitacional, 3) profundizar en la comprensión de las dinámicas de poblamiento y organización barrial, 4) poner a disposición la información por medio de una plataforma de sistema de información geográfica de datos abiertos (TECHO, 2019).

Antes de adentrarse en las cifras, cabe destacar qué entiende TECHO por asentamiento. La organización utiliza la definición de asentamiento adoptada por el MVOTMA, en la cual un asentamiento se define como un

Agrupamiento de más de 10 viviendas, ubicadas en terrenos públicos o privados, construidos sin autorización del propietario en condiciones formalmente irregulares, sin respetar la normativa urbanística. A este agrupamiento de viviendas se le suman carencias de todos o algunos servicios de infraestructura urbana básica en la inmensa mayoría de los casos, donde frecuentemente se agregan también carencias o serias dificultades de acceso a servicios sociales (PIAI, 2011 en TECHO, 2019).

Este relevamiento identifica 656 asentamientos informales en el país, donde se contabilizan 59.922 viviendas, con unas 192.096 personas habitando dichos asentamientos. Como se puede observar esta cifra identifica más asentamientos en el Uruguay que los relevados por el PMB.

En la mitad de estos asentamientos las condiciones de vivienda e infraestructura no solo son precarias, sino que llegan a ser peligrosas para la integridad y la vida de las personas.

Identifica que dentro del total de asentamientos, el 67% de los mismos no cuenta con organización comunitaria interna; el 30% sí se organiza internamente, mayoritariamente (89%) enfocándose en la construcción y mejoramiento de su hábitat; mientras que un 3% de los asentamientos se categorizaron en no sabe/no contesta.

Dentro de los motivos de ocupación de los asentamientos, destaca como principal razón la falta de acceso mediante otros mecanismos a la tierra y la vivienda.

Las cifras sorprendentes continúan, según TECHO (2019) el 40% de los asentamientos se encuentra en un nivel de vulnerabilidad crítico o alto. La vulnerabilidad es medida en relación a tres componentes (habitacional, urbano y exposición al riesgo) y el que presenta mayores niveles de vulnerabilidad es el componente habitacional. Definen emergencia habitacional de un asentamiento cuando “más de la mitad de las viviendas presenta conexión irregular a por lo menos dos servicios básicos (agua, electricidad y/o saneamiento) y materialidad precaria (chapa, costanero y materiales reciclados)” (TECHO, 2019). La situación de vulnerabilidad urbana expone falta de acceso a los servicios garantes de los derechos básicos junto con dificultad de ingreso al asentamiento, mientras que la exposición al riesgo referencia amenazas de incendio, inundación, inclemencia del clima o desalojo.

Por otro lado, el relevamiento reconoce una relación entre los departamentos que concentran mayor cantidad de viviendas en asentamientos y los que presentan la mayor cantidad de población, es así que Montevideo y Canelones albergan el 76 % de las viviendas en asentamientos del país, lo cual indican que puede ser explicado por una dinámica de expulsión de la denominada ciudad formal hacia la periferia del departamento.

En base a lo expuesto, TECHO (2019b) realiza cuatro propuestas: 1) Implementar un observatorio para el monitoreo y seguimiento de los asentamientos en Uruguay. 2) Implementar una política integral para la emergencia habitacional y urbana que comprenda medidas para asegurar un módulo habitacional mínimo que contemple mejoras en la materialidad y conexiones seguras. 3) Implementar estrategias pilotos de inversión pública territorializada que potencien la autogestión comunitaria. 4) Poner el foco en los departamentos con densidad de viviendas crítica y alta del interior del país. (TECHO, 2019b).

Cabe destacar que en su relevamiento TECHO no define qué componentes debe tener el módulo habitacional mínimo (que recomienda asegurar) para cumplir con los estándares de vivienda adecuada. Si bien a lo largo del documento resalta la relevancia de aspectos incluidos en la definición de vivienda adecuada, no hace referencia a ninguna definición relativa al derecho a la vivienda.

A su vez, de acuerdo a Techera (2017) las viviendas de emergencia proporcionadas por TECHO consisten en habitaciones “de madera prefabricada con techo de chapa de zinc y piso de madera que se apoya en pilotes que la aíslan del suelo, su medida es de dieciocho metros cuadrados (6 metros de largo por 3 metros de ancho)” (Techera, 2017). Además, las construcciones no cuentan con divisiones en su interior, instalación eléctrica ni baños. Por lo tanto, si bien apuntan a mejorar las condiciones de vida de familias que habitan en construcciones aún más precarias e inseguras, las viviendas de TECHO muchas veces no llegan a solucionar algunos problemas contra los que la organización quiere luchar, por ejemplo hacinamiento.

De toda la información recabada resalta que los asentamientos continúan apareciendo como territorios en donde se manifiesta una fuerte vulneración de derechos, por lo cual es de suma importancia que las políticas públicas del nuevo gobierno pongan parte del foco en esta situación para detener el crecimiento de los mismos, así como para disminuir la desigualdad y garantizar los derechos de todos sus habitantes. La acción debe realizarse en conjunto con los residentes de los asentamientos ya que los mismos son los más conscientes de sus necesidades, de sus obstáculos, así como de las causas de las condiciones en que viven. De esta manera, se avanzaría en un marco de derechos desde el planeamiento y formulación de las políticas públicas, con mayores posibilidades de desarrollar soluciones eficaces y específicas. Asimismo, se desprende la necesidad de un criterio común para el relevamiento de asentamientos, un relevamiento oficial de personas residiendo en ellos, y asiduidad en el registro.

## **5.2. Viviendas sin personas**

Como es sabido, los inmuebles abandonados atentan contra los derechos a la ciudad, al espacio público y a la disponibilidad de viviendas para aquellas personas que no cuentan con una (Coalición DESC, 2017). Según la Intendencia de Montevideo (en adelante IM) (2019)

las fincas abandonadas presentan un gran deterioro en su estructura y servicios, se localizan en barrios centrales y consolidados de la ciudad y suelen ser ocupadas por grupos de familias en condiciones de alta precariedad.

Los inmuebles abandonados constituyen una fuerte violación al derecho a la ciudad porque tienen efectos negativos sobre el ambiente, la preservación histórica, el desarrollo económico, el valor y la infraestructura de los inmuebles vecinos. Asimismo, estas estructuras suelen estar en condiciones de ruina o falta de reparación y mantenimiento, por lo cual no se encuentran preparadas para ser habitadas tal como están, de todas formas, gran cantidad de ellas están ubicadas en zonas de la ciudad con cercanía a servicios e infraestructura. Cuando se da la ocupación de estos inmuebles podría verse como una alternativa de subsistencia de aquellos con fuertes dificultades para el acceso a una vivienda, frente a la expulsión hacia zonas periféricas (Troisi, 2016).

Cabe resaltar, que cada inmueble abandonado tiene por detrás un propietario (persona física o jurídica, ya sea pública o privada), que no cumplió con las obligaciones correspondientes. En relación con lo expuesto, cabe resaltar que el derecho a la propiedad privada no es ilimitado, por lo cual, ante el no cumplimiento de las obligaciones inherentes, existen recursos para sancionar a los propietarios (González y Nahoum, 2011 en Troisi, 2016).

#### **5.2.a. Informe Defensoría de Vecinos y Vecinas de Montevideo**

En Uruguay existen 45.000 viviendas vacantes y 10.000 más en situación ruinosas (Censo 2011, en Coalición DESC, 2017). Si bien no existe actualización a nivel nacional, la Defensoría de Vecinos y Vecinas de Montevideo realizó un relevamiento en los municipios B y C en el año 2014 y otro del municipio CH en el año 2016. Según indican, los relevamientos se llevaron adelante en dichos municipios ya que son los que concentran mayor cantidad de viviendas desocupadas de la ciudad de Montevideo.

La categoría utilizada en los informes es la de “inmuebles visiblemente abandonados”. Según se indica, la misma busca ser una aproximación conceptual a la temática, teniendo en cuenta el marco normativo vigente (Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible) y el Proyecto de Ley para la Declaración Judicial de Inmuebles en Abandono (en discusión parlamentaria al momento de la redacción de los informes). De ambos conjugan tres dimensiones para la identificación de estos inmuebles: la conservación (teniendo en cuenta la

seguridad estructural, el riesgo sanitario y el estado de mantenimiento del ornato público); el cuidado (considerando intrusión de terceros a través de indicadores visuales); y la dimensión de no explotación (derivada de la LOTDS y relevada por condiciones visibles como inmuebles tapiados o sin finalizar) (Defensoría del Vecino, 2014).

Para los Municipios B y C se relevaron 339 inmuebles, de los cuales: 145 (43%) estaban en situación de riesgo manifiesto y un conjunto de 100 inmuebles (30%) en situación de potencial intrusión de terceros. Por su parte en el Municipio CH se relevaron 90 casos en los cuales el 17% se encontraban potencialmente ocupados y un 21% representaban inmuebles con riesgo evidente.

A su vez, entre el 80 y el 90% de los inmuebles visiblemente abandonados en estas áreas, son inmuebles vacíos y de uso residencial, el Municipio CH presentó patrones de densidad menores, ya que en los municipios B y C se relevó un inmueble abandonado cada ocho manzanas, mientras que en el Municipio CH se relevó un inmueble abandonado cada once manzanas (Defensoría del Vecino, 2014, 2016).

Por último, el stock de inmuebles potencialmente no explotados en estas áreas centrales de Montevideo se ubica entre el 85% y el 95% de los inmuebles relevados como abandonados (Defensoría del Vecino, 2016).

En los años abarcados en este informe de pasantía, se ha manifestado por parte del gobierno la importancia de la reactivación del uso de estos inmuebles, por lo cual han llevado adelante acciones para mejorar los instrumentos legales para gestionar estos inmuebles. Han existido ciertos avances en la temática que se detallarán más adelante, pero de todas formas los mismos aún son incipientes y se debe continuar profundizando en la importancia de la correcta gestión de los inmuebles vacantes. Por otro lado, resulta fundamental tener cifras actualizadas de las distintas condiciones de los inmuebles desocupados, al menos en todo Montevideo. Tener una visión clara y completa de la problemática ayuda al correcto abordaje de la misma y a la formulación de políticas públicas más acertadas.

### **5.3. Personas en situación de calle**

La falta de hogar supone una profunda agresión a la dignidad y a la inclusión social, así como constituye una violación del derecho a la vivienda y vulnera otros derechos humanos tales

como: el derecho a la vida, a la no discriminación, a la salud, el agua y el saneamiento, la seguridad de la persona y a no sufrir tratos crueles, degradantes e inhumanos (Naciones Unidas, 2019b). Al respecto el Comité DESC reconoció que “las distinciones basadas en la situación socioeconómica, entre ellas la falta de hogar, son una forma de discriminación que debe prohibirse en el derecho interno de cada país” (Naciones Unidas, 2019b).

Walter Ferreira (2018) plantea que las personas en situación de calle se encuentran fuertemente excluidas en nuestro país, y que esta exclusión genera múltiples violaciones a los derechos humanos de estas personas por parte de diversos actores de la sociedad.

Dicha exclusión puede ser causada por una suma de desigualdades de tipo económico, social y cultural. El autor explica que esta exclusión “se materializa en la anulación de las capacidades del sujeto para ser parte integrada de una comunidad” (Ferreira, 2018), dejándolos como sujetos vulnerados y sin derechos. Al respecto Walter Ferreira agrega que “la condición de excluido torna al individuo en un ser amenazante” (Ferreira, 2018).

Los conflictos sociales que se generan en torno a la situación de calle tienen lugar particularmente en las ciudades, por tanto, también es esencial enmarcar esta problemática desde el derecho de acceso a la ciudad.

### **5.3.a. Refugios**

En Uruguay una de las principales respuestas a la situación de calle suele ser la estadía en refugios gestionados y coordinados por el MIDES. El objetivo principal que el Ministerio plantea para los mismos es “la reinserción sociocultural y económico- laboral de las personas en situación de calle. En lo inmediato procura aliviar las condiciones de esta población mientras construyen y transitan rutas de salida efectivas y sustentables” (Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo, 2006 en Fredes, 2019).

En su trabajo Fredes (2019) entrevista a diversos usuarios de refugios y en éstas se evidencia la disconformidad de los mismos en cuanto al funcionamiento de los refugios. Los entrevistados en su gran mayoría indican que utilizan los refugios principalmente para dormir bajo techo en días de condiciones climáticas adversas y noches muy frías.

Destacan que hay escaso control interno que desemboca en inseguridad dentro los refugios; así como relación ríspida entre los trabajadores de los refugios y los usuarios; los alimentos proporcionados no se nombran como algo destacable, por lo menos no al mismo nivel que el dormir bajo techo; además entienden que los cupos no son suficientes para toda la gente que está en la calle, y la forma en que se accede a los mismos no es la mejor (Fredes, 2019).

Si bien los refugios pueden ser muy importantes para las personas en situación de calle, no dejan de ser una respuesta de emergencia a su situación, por lo cual no puede ser la principal. En tanto se transita hacia respuestas de largo plazo, los refugios deben ser una atención más integral para sus usuarios, en donde se trabaje desde la empatía y comprensión de las distintas situaciones de las personas en situación de calle, así como se brinden más herramientas para salir de dicha situación e insertarse en la sociedad de otras formas.

### 5.3.b Censo de personas en situación de calle 2020

El Censo de personas en situación de calle realizado por el MIDES en 2020 estableció un aumento de la cantidad de personas en situación de calle respecto al año anterior: en abril de 2019 la cifra de personas era de 2038, mientras que en julio de 2020 se contabilizaron un total de 2553 personas en situación de calle, de las cuales 885 se encontraban a la intemperie y 1668 en refugios del MIDES (MIDES, 2020).

**Cuadro 1: Comparación Censo 2019-2020 personas en situación de calle**

TIPO DE POBLACIÓN	AÑO		VARIACIÓN %
	2019	2020	
Intemperie	1043	885	(-) 15,1%
Refugios	995	1668	(+) 67,6%
<b>TOTAL</b>	<b>2038</b>	<b>2553</b>	<b>(+) 25,3%</b>

Fuente: MIDES, 2020.

De estas personas, en su gran mayoría son varones uruguayos con un promedio de edad de 39 años. El 48% del total de la población en situación de calle declaró estar hace menos de un año en dicha situación. Por otro lado, respecto al nivel educativo, el 47% alcanzó primaria como máximo nivel educativo y el 66% del total de la población declara trabajar en

condiciones de informalidad, además el 50% de quienes no trabajan están buscando trabajo. Por otro lado, el 58% declara que el Covid-19 generó una reducción en la percepción de sus ingresos, mientras que un 27% declara haber perdido el trabajo por el virus (MIDES, 2020).

Según el informe de transición de gobierno del MIDES (2019b) en 2019 el Equipo Móvil del ministerio atendió a 2359 personas a través de 6587 intervenciones realizadas. Por otro lado, destacan la atención a 1887 personas que llegaron a Puerta de Entrada y así como los 6951 reportes telefónicos de personas en situación de calle que fueron contactadas por el Equipo Móvil (MIDES, 2019b).

En 2019 también se abrió el dispositivo transitorio de emergencia meteorológica con 28 cupos. El mismo es otra medida de emergencia para personas en situación de calle ya que se activa únicamente en los casos de inclemencias y alertas meteorológicas que requieren un espacio de acogida. Una vez que la alerta cesa, el centro se cierra (MIDES, 2019b).

No sólo resulta preocupante el número de personas en situación de calle, sino que el mismo aumenta año tras año. En este año, el Covid-19 puso en evidencia algunas desigualdades existentes en relación al acceso a la vivienda, quedando estas personas aún más en desventaja para hacer frente a la emergencia social y sanitaria.

La situación de las personas en situación de calle suele ser vista como uniforme, pero la realidad es que está compuesta por una heterogeneidad de causas y características. Por lo cual, a la hora de pensar políticas específicas y más a largo plazo, resulta relevante tener en cuenta esta heterogeneidad. Además es esencial pensar en una mayor coordinación con políticas sobre otros aspectos esenciales para esta población (como ser políticas vinculadas a la salud, al trabajo, a la vivienda), de modo de abordar la temática desde un enfoque integral. Asimismo, es importante luchar contra la estigmatización que suelen sufrir las personas en situación de calle para desde el Estado, impulsar cambios en la perspectiva de gran parte de la sociedad.

### **5.3.c. Criminalización de personas viviendo en pobreza y sin vivienda**

En Uruguay se encuentran vigentes dos leyes que criminalizan y muestran a las personas sin vivienda y en situación de pobreza como sujetos amenazantes; vulnerando y degradando la humanidad de ellas.

Una de las leyes es la Ley N° 18.116 que establece la figura de la usurpación. En esta Ley el delito de usurpación se entiende “cuando con fines de apoderamiento o de ilícito aprovechamiento, se ocupa en forma arbitraria, parcial o totalmente el inmueble ajeno” (Ley N° 18.116, 2007), pudiendo la persona que ocupe ser penalizada con prisión desde tres meses hasta tres años. Entre noviembre de 2017 (cuando entró en vigencia el nuevo Código del Proceso Penal) y setiembre de 2019 Fiscalía imputó, condenó o sometió a vías alternativas a al menos un indagado en 37 denuncias tituladas como “usurpación”<sup>3</sup>. Además, cabe destacar que a la hora de iniciar una denuncia de usurpación no es necesario probar la propiedad del inmueble en cuestión.

Por otro lado, la Ley N° 19.120 pretende exponer faltas y reglamentar las conductas asociadas a la conservación y cuidado de los espacios públicos. Dentro de los distintos puntos que abarca la Ley se hace referencia a la ocupación indebida de los espacios públicos, en donde se penaliza (luego de dos intimaciones previas) a quienes pernocten o acampen en forma permanente en espacios públicos o realicen sus necesidades en la vía pública.

Si bien la Ley prevé trasladar a la persona a una dependencia del Ministerio de Desarrollo Social, también prevé que las personas puedan ser detenidas luego de determinadas advertencias. A su vez, el traslado hacia una dependencia del MIDES en la práctica no resulta útil ya que los servicios del Ministerio constituyen una solución de emergencia que no ataca las causas de la problemática, suelen encontrarse sobrecargados y no implican que se deje de penalizar a las personas por su condición de vulnerabilidad.

Este punto quedó modificado con la aprobación de la Ley de Urgente Consideración que no sólo mantiene el enfoque sino que, en la modificación planteada por la LUC se acelera el proceso de penalización con trabajo comunitario y quita la necesidad de dos intimaciones previas por parte de las autoridades.

Dentro de la Ley, se refuerzan los “discursos estigmatizantes” que profundizan las distintas barreras sociales y los mecanismos de exclusión, apareciendo las personas en situación de calle como un “miedo” frente al cual resguardarse tomando medidas de seguridad (Camejo, 2013 en Ferreira, 2018).

---

<sup>3</sup> Según información detallada en respuesta de Fiscalía a solicitud de acceso a la información pública realizada a dicho organismo en octubre de 2019.

Por lo tanto, la criminalización de personas viviendo en pobreza y situación de calle es una temática en la cual no se ha avanzado ya que no se ha modificado la figura de Usurpación en la reglamentación uruguaya. Con esta figura aparece nuevamente el Estado no priorizando el derecho a una vivienda adecuada.

Actualmente, el Colectivo NITEP, está trabajando en la fundamentación para un futuro proyecto de ley para la regulación de espacios públicos, vivienda y situación de calle. En ella, explicitan que la Ley de Faltas aborda el asunto de la regulación del espacio público desde una perspectiva de castigo y prohibición, dejando de lado la perspectiva de Derechos Humanos. También, subrayan el papel de los refugios en esta situación y afirman que los mismos no representan una solución ya que son una respuesta de emergencia y temporal a la problemática, que otorga lo básico para la supervivencia de las personas usuarias. El Colectivo sugiere que se transite lentamente hacia la eliminación de los mismos.

Walter Ferreira (2018) afirma que en Uruguay parece haber primado el “paradigma de ocultamiento de la pobreza” ya que si bien los objetivos declarados por las instituciones públicas relacionadas son desde una perspectiva de derechos y reinserción social, suelen no estar en consonancia con los principales programas de las autoridades. Estos programas son de atención y contención de emergencia con una perspectiva más bien punitiva, y consisten en que la persona vaya superando distintos niveles hasta su egreso, en donde el horizonte de salida resulta muy lejano.

Todo esto genera preocupación en la población afectada así como en las organizaciones de la sociedad civil que buscan contribuir en la garantía de los derechos humanos, ya que estas leyes demuestran que el Estado no sólo no garantiza el derecho a una vivienda adecuada, sino que criminaliza a estas personas.

#### **5.4. Desalojos**

La vulnerabilidad en el acceso a la vivienda está fuertemente relacionada con la baja seguridad en la tenencia de la misma, las personas que presentan fuertes dificultades para acceder a una vivienda adecuada (tanto extranjeros como nativos) suelen estar más expuestos a situaciones de denuncias de desalojo.

El desalojo es un proceso que se inicia a partir de una demanda en la que se notifica al inquilino u ocupante que debe dejar libre el inmueble, es decir que, el objetivo de la demanda de desalojo es restituir y desocupar la vivienda. Tal como indica Leilani Farha en su último informe (Naciones Unidas, 2019b) un desalojo debe cumplir con determinados requisitos para que cumpla con el derecho internacional.

El Comité DESC de Naciones Unidas en su observación N° 7 sobre desalojos forzosos determina las condiciones de admisibilidad de los desalojos y las modalidades de protección necesarias para garantizar el cumplimiento de las disposiciones del PIDESC.

En dicha observación se explica que la expresión “forzosos” intenta transmitir arbitrariedad e ilegalidad. Por lo tanto, hace referencia a aquellos desalojos que se llevan adelante sin ofrecer medios apropiados de protección legal y sin guiarse por los estándares internacionales de respeto a los derechos humanos.

Según el Comité DESC la legislación relativa a los desalojos debería comprender medidas que:

- a) brinden la máxima seguridad de tenencia posible a los ocupantes de viviendas y tierras, b) se ajusten al Pacto y c) regulen estrictamente las circunstancias en que se puedan llevar a cabo los desalojos. La legislación debe aplicarse además a todos los agentes que actúan bajo la autoridad del Estado o que responden ante él (Comité DESC, 1997).

De esta manera, en aquellos desalojos que corresponde efectuar, deberían estar presentes ciertas garantías procesales que permitan asegurar el respeto de los derechos humanos durante el proceso. Las garantías propuestas en la Observación son las siguientes:

- a) una auténtica oportunidad de consultar a las personas afectadas; b) un plazo suficiente y razonable de notificación a todas las personas afectadas con antelación a la fecha prevista para el desalojo; c) facilitar a todos los interesados, en un plazo razonable, información relativa a los desalojos previstos y, en su caso, a los fines a que se destinan las tierras o las viviendas; d) la presencia de funcionarios del gobierno o sus representantes en el desalojo, especialmente cuando éste afecte a grupos de personas; e) identificación exacta de todas las personas que efectúen el desalojo; f) no efectuar desalojos cuando haga muy mal tiempo o de noche, salvo que las personas afectadas den su consentimiento; g) ofrecer recursos jurídicos; y h) ofrecer asistencia jurídica siempre que sea posible a las personas que necesiten pedir reparación a los tribunales (Comité DESC, 1997).

El Comité DESC destaca entonces la relevancia de que: las personas afectadas dispongan recursos jurídicos apropiados y correctas notificaciones durante el proceso; se lleve adelante el desalojo justificado respetando los derechos consagrados en el Pacto; la caracterización de la población afectada, así como su participación en la búsqueda de posibilidades alternativas. Asimismo, el Comité resalta la importancia de evitar lo más posible el uso de la fuerza; explorar previo al desalojo todas las alternativas que puedan evitarlo, y garantizar una vivienda alternativa en caso de que los afectados no posean recursos, para evitar que los involucrados no queden en situación de calle.

Cabe destacar que en la observación se expone que la obligación del Estado de garantizar el derecho a una vivienda adecuada no está condicionada a los recursos de que disponga.

Cuando alguno de estos requisitos no está presente el desalojo es considerado forzoso y constituye una violación al derecho a la vivienda adecuada. Un desalojo forzoso se define como

el hecho de hacer salir a personas, familias y/o comunidades de los hogares y/o las tierras que ocupan, en forma permanente o provisional, sin ofrecerles medios apropiados de protección legal o de otra índole que se ajusten al derecho internacional de los derechos humanos ni permitirles su acceso a ellos (Comité DESC, 1997).

Desafortunadamente, los desalojos se han convertido en una respuesta muy frecuente a los atrasos en el pago de alquileres o hipotecas, según Naciones Unidas (2019b), frente a estos casos los desalojos deben emplearse como último recurso y luego de haberse explorado todas las alternativas para resolver la deuda pendiente. Para evitar la mayor cantidad posible de desalojos por estos motivos, el Estado debería desarrollar todas las acciones preventivas necesarias, tales como: estabilización y el control de precios de los alquileres, ayudas para el financiamiento de alquileres, programas para facilitar la tenencia y seguridad de la misma, entre otros.

En el contexto actual afectado por la situación sanitaria por el Covid-19, acceder a una vivienda adecuada en la cual aislarse, ha resultado ser la principal herramienta para el combate de la pandemia. Desgraciadamente no todas las personas acceden a una vivienda con todas las condiciones de salubridad y seguridad que implica el “quedarse en casa”, por esto y debido a la crisis social por el Covid-19, muchas personas han tenido dificultades en el pago

de sus alquileres. Esta situación ha implicado un gran número de denuncias por desalojo y desde el Estado no se han accionado fuertes medidas para evitar los desalojos, dejando expuestas a las personas ante una vulnerabilidad mucho mayor.

Los tribunales deberían desempeñar el rol de instituciones ante las cuales se puede reivindicar el derecho a la vivienda, en lugar de criminalizar a la población afectada. Con la aprobación de la LUC en cambio, como se indicó en la sección 4.2.f, ha quedado vigente un régimen de alquiler sin garantías que implica mayor inestabilidad e incertidumbre, así como una discontinuidad con el enfoque de ciertas políticas que se detallarán más adelante, además del alejamiento de los estándares internacionales.

En Uruguay, los desalojos de inmuebles o terrenos, se realizan en su mayoría por vía civil con intervención de un proceso judicial que implica ciertas garantías procesales, sin embargo el nuevo Código del Proceso Penal desde 2017 habilita a realizar denuncias directamente ante Fiscalía (derecho penal) por delito de usurpación. Esto implica una modalidad distinta con otra intensidad en el proceso de desalojo y distintos tiempos a lo largo del mismo, lo cual reduce las garantías y aumenta las vulnerabilidades de los demandados (La Diaria, 2020).

Se siguen observando diversos casos de desalojos en la ciudad de Montevideo en donde la ley prioriza el derecho de propiedad por sobre el derecho a la vivienda. Durante el proceso se constata que no existe un protocolo para la actuación ni se garantiza a las personas a ser desalojadas una solución habitacional alternativa en caso de necesitarla (como indica la Observación General N° 7 del Comité DESC de Naciones Unidas).

### **5.5. Población migrante**

Uruguay es uno de los países de América Latina y el Caribe que acoge a los mayores porcentajes de migrantes llegados hace menos de cinco años (más del 25%) (Boggio, Funcasta, de León, Olhaberry, 2019).

La población migrante reciente (aproximadamente a partir de 2009) expone niveles de pobreza más altos que el de la población nativa. Los migrantes de orígenes latinoamericanos y caribeños son el grupo con niveles globales de pobreza más altos, con una especial incidencia en mujeres entre 16 y 64 años (Fossatti y Uriarte, 2018).

Actualmente los migrantes se asientan principalmente en Ciudad Vieja y Aduana y algunas otras zonas del Municipio B, observándose un patrón de ocupación segregada. Generalmente, la población migrante en los primeros momentos suele asentarse en edificios precarios en los márgenes de zonas privilegiadas de la ciudad, de modo de contar con proximidad a servicios públicos y a la colectividad de migrantes, así como la posibilidad de evitar altos costos de transporte (Fossatti y Uriarte, 2018).

La falta de acceso a la vivienda adecuada es un problema estructural en Uruguay, que además de afectar a las personas vulnerables, se agrava para el caso de las personas migrantes; sumado a los problemas en el acceso existen problemas en la permanencia en la vivienda así como en la participación de la vida en comunidad y la construcción de la ciudad.

La población migrante se enfrenta a una gran escasez de oferta habitacional, por esto el acceso a la vivienda se observa como uno de los mayores problemas que debe afrontar esta población. La modalidad principal de tenencia entre los inmigrantes es el arrendamiento en pensiones porque las mismas aparecen como una solución ante precios elevados, garantías de alquiler exigentes, y políticas que no se adecúan a su condición.

Según Fossatti y Uriarte (2018) actualmente la oferta de garantías de alquiler más flexible la brinda el MVOTMA ya que los requisitos son contar con cédula de identidad, tres recibos de sueldo, o un recibo de sueldo y el contrato de trabajo, y la historial laboral. Mientras que las garantías otorgadas por instituciones privadas solicitan requisitos más exigentes e implican mayores costos. Sin embargo, ante los requerimientos del MVOTMA los migrantes cuentan con dificultades como la demora en la obtención de la cédula o la inserción en el trabajo formal (la cual está altamente relacionada con la documentación). Ante estas circunstancias es que las pensiones figuran como una opción rápida y con el único requisito de contar con dinero para pagar por adelantado.

El acceso a la vivienda librado a la regulación del mercado afecta fuertemente a las personas migrantes. A su vez, se mantienen leyes contradictorias como la N° 18.116 que establece la figura de usurpación como delito, priorizando la propiedad privada en desuso.

Si bien el Estado ha impulsado planes como los que se describirán más adelante, para impulsar y facilitar el acceso a la vivienda, los mismos no tienen en cuenta ciertas especificidades ante las que la población migrante se enfrenta.

Al respecto, existe un convenio entre el Ministerio de Relaciones Exteriores (MRREE) y el MVOTMA para tramitar garantías de alquiler tanto para los uruguayos que han retornado al país dentro del plazo de un año como los extranjeros que migren (MVOTMA, s.f.). Es importante destacar que no existen informes que indiquen datos referentes a la cantidad de garantías de alquiler otorgadas, por lo tanto, no se puede evaluar su efectividad. Por último, este convenio no es ampliamente conocido entre la población migrante ya que suelen desconocer la normativa uruguaya y contar con menos redes de apoyo que la población nativa.

De lo antes expresado, se desprende la relevancia de continuar avanzando en acciones que faciliten el acceso a la vivienda adecuada y tengan en cuenta la situación de la población migrante y las distintas necesidades a las que se enfrentan en los distintos momentos.

#### **5.5.a. Pensiones**

En cuanto a las pensiones, una gran cantidad de ellas presentan irregularidades en la situación reglamentaria y edilicia del inmueble. Se muestran inexistencias de contratos de alquiler entre dueños del inmueble y propietarios de la pensión, inmuebles ocupados por los arrendadores y utilizadas como pensiones, así como grandes propiedades alquiladas pero subarrendadas como pensiones (lo cual dificulta su fiscalización ya que no es posible ingresar a las mismas sin una orden judicial) (Fossatti y Uriarte, 2018).

Por otro lado, se han presentado múltiples casos de estafas hacia la población migrante, aprovechando el desconocimiento de la reglamentación y costumbres uruguayas. Un ejemplo usual es la solicitud de pago por adelantado de grandes sumas de dinero, sin que medie ningún comprobante de pago, lo que los expone aún más ante posibles situaciones de denuncias de desalojo.

La gran mayoría de las pensiones presenta condiciones mínimas de habitabilidad como la precariedad de las instalaciones, escaso o nulo mantenimiento estructural, deficientes condiciones sanitarias, hacinamiento y violencia por parte de los arrendadores hacia los

migrantes. Todas estas condiciones repercuten fuertemente en los procesos de integración de las personas que residen en ellas, ya que es en estos espacios donde los migrantes deben llevar adelante todo lo que concierne a lo doméstico de su vida. Por esto, muchas veces la población migrante traslada “lo doméstico” hacia los espacios públicos, observándose un uso de la ciudad distinto al que suele realizar la población uruguaya (percibido como “normal”). Estas diferencias muchas veces explican los conflictos entre vecinos que pueden terminar traduciéndose en distintas formas de discriminación (Fossatti y Uriarte, 2018).

En una importante cantidad de pensiones las condiciones inhóspitas son de difícil denuncia ya que las figuras de administrador, dueño o propietario de la pensión son difusas o inexistentes, a su vez los arrendadores suelen no ser siempre los mismos, si no que son encargados que van rotando (Boggio, Funcasta, de León, Olhaberry, 2019). Muchas veces, las personas migrantes tampoco denuncian debido a que al llegar desconocen los derechos que pueden reclamar, las políticas públicas existentes, las organizaciones a las cuales recurrir, entre otros. Debido a la asimetría de información, el migrante queda en un lugar de desventaja frente a otros actores del sector.

A su vez, organizaciones especializadas destacan que para el caso de los migrantes que efectivamente quieren reclamar, la estructura institucional y burocrática de la Intendencia de Montevideo representa un gran obstáculo para efectivizar la denuncia. Frente a esta situación plantean como pendiente la creación, por parte de la Intendencia, de una ventanilla única para la recepción de denuncias sobre pensiones. También indican que se está tramitando la apertura de un Centro de Orientación a Ciudadanos en Materia Migratoria en la sede de la Dirección Nacional de Migraciones. Podría resultar práctico centralizar la ventanilla de denuncias junto con el centro de orientación como lugar al que los migrantes puedan acudir tanto para consultas como para denuncias.

Por las condiciones antes mencionadas una importante proporción de las pensiones carecen de habilitaciones reglamentarias para el alojamiento, pero las mismas se arriendan de todas formas, resaltando una falencia importante en las inspecciones por parte de las autoridades.

Todas las condiciones de irregularidad, estafa e inhabilitabilidad generan procesos de desalojo de los lugares en los que se asienta la población migrante. Según Valeria España (en nota con La Diaria, 2020) los desalojos se han intensificado desde 2012. Las condiciones en las que se

desarrollan los mismos son las detalladas anteriormente: pueden ser mediante la vía civil pero se encuentra en aumento las denuncias por delito de usurpación, y se efectúan sin ningún tipo de protocolo ni garantías de acceso a la vivienda. Cabe destacar que muchas veces durante los procesos de desalojo se presentan situaciones de conflicto con los encargados de las pensiones, así como episodios de maltrato y discriminación.

Resulta esencial exponer la existencia de la Ley de Migraciones (Ley N° 18.250) que rige desde 2008; la misma establece desde una perspectiva de derechos humanos, la igualdad de derechos entre extranjeros y nacionales. De acuerdo a Fossatti y Uriarte (2018) “esta ley no sólo reconoce la migración como derecho, sino que homologa, en materia de derechos, a la población migrante en pie de igualdad a los nacionales” (Fossatti y Uriarte, 2018). Sin embargo, como ya se ha explicitado anteriormente, en la práctica esto no es real, sino que existe una fuerte contradicción entre la Ley y la realidad.

Las pensiones representan un punto ciego de la administración municipal y nacional y debido a la escasa reglamentación, regulación y complejidad de esta solución habitacional, existe una falta de respuesta de las autoridades estatales ante los reclamos de la población habitante de las pensiones. Fossatti y Uriarte (2018) destacan que en la Ley de creación del registro de pensiones N° 18.283 del 2008, se otorgan competencias al MVOTMA en materia de regulación y control de pensiones, a su vez, resulta significativo que la definición estipulada por la Ley difiere mucho de la realidad de varias pensiones.

A modo de conclusión, se observa que ante la poca regulación y la inexistencia de oferta similar a las pensiones, se propicia un espacio que permite la proliferación de pensiones irregulares que se aprovechan de la situación de vulnerabilidad de la población migrante. A su vez, los distintos ámbitos en los cuales la población migrante atraviesa dificultades suelen traducirse en diversas formas de discriminación que aumentan su vulneración de derechos.

Por otro lado, de acuerdo a la relevancia y complejidad de la situación resulta imperante que las autoridades avancen en la actualización del marco regulatorio. Para ello deberían trabajar en el diseño de políticas que contemplen las particularidades de la población migrante; en mejoras en la regulación de las condiciones de las pensiones; así como en la creación y puesta en práctica de un protocolo de desalojo y actuación de los ejecutores para aquellos casos en

los que efectivamente corresponda realizarlos. Por último, es imperativo que figure publicada la lista de pensiones habilitadas por la Intendencia.

### **Iniciativas estatales para el avance en materia de derecho a la vivienda y hábitat**

Como se afirmaba al comienzo, no sólo es relevante el acceso a una vivienda, sino también el acceso al suelo y a la ciudad. Esto resalta la importancia del abordaje multidisciplinario en los estudios de vivienda y ciudad, ya que el lugar donde se habita resulta determinante para la integridad y la salud de las personas (Romero, 2008 en Fossati y Uriarte, 2018)

Debido a la identificación de la existencia de un deber en estos ámbitos, en los últimos años han surgido desde el Estado, políticas, leyes, planes y acciones tendientes a avanzar en la mejora del acceso al suelo urbano, a la ciudad y a la vivienda adecuada. Si bien aún queda camino por recorrer, en el siguiente apartado se identificarán aquellas iniciativas estatales que han surgido en los años posteriores a la realización del informe por parte de la Coalición DESC (2017) en referencia a los ámbitos antes señalados.

#### **5.6. Cumplimiento Plan Quinquenal de Vivienda 2015-2019**

El Plan Quinquenal de Vivienda (en adelante PQV) 2015-2019 asume que las políticas urbano-habitacionales deben considerarse como parte de la cartera de las políticas sociales del Estado y pretende: “incorporar a las políticas sociales, el derecho a la vivienda en y a, un hábitat sustentable como derecho humano básico” (MVOTMA, 2014) ya que dichos derechos impactan en múltiples ámbitos (integración social, seguridad, oportunidades educativas, laborales, culturales y condiciones sanitarias adecuadas) que redundan en mejores condiciones de vida para la población.

Para ello el PQV se planteó las siguientes metas para el período 2015-2019:

**Cuadro 2: Metas Plan Quinquenal de Vivienda 2015-2019**

<b>PROGRAMA</b>	<b>Soluciones habitacionales 2015-2019</b>
<b>Nuevas soluciones habitacionales</b>	<b>23.500</b>
Cooperativas	10.000
Construcción de viviendas	3.500
Construcción de viviendas para BPS	1.200
Autoconstrucción asistida	2.000
Vivienda en pequeñas localidades	3.000
Préstamos/subsidios para adquisición de vivienda	1.300
Relocalizaciones	2.500
<b>Acciones sobre el stock</b>	<b>15.700</b>
Préstamos y subsidios para refacción, mejora y ampliación	4.600
Mejora habitacional hogares extrema vulnerabilidad - Plan Juntos	3.600
Viviendas de BPS	4.500
Vivienda en pequeñas localidades	3.000
<b>Alquileres</b>	<b>6.000</b>
Contratos de garantía de alquiler	6.000
<b>Programa de Mejoramiento de Barrios</b>	<b>3.570</b>
<b>Total Soluciones MVOTMA</b>	<b>48.770</b>

Fuente: MVOTMA, 2014.

De acuerdo al informe de transición del gobierno realizado por el MVOTMA, en diciembre de 2019, en el período 2015-2019 se terminaron 17.660 nuevas unidades habitacionales, a su vez, para dicha fecha se encontraban 9.873 en ejecución, por lo cual se ejecutaron un total de 27.533 unidades en el período, superando ampliamente la meta de 23.500 soluciones habitacionales. Sumando a este total las acciones sobre el stock, alquileres, Plan de Mejoramiento de Barrios y Plan Juntos, entre finalizadas y en ejecución suman 75.077 unidades habitacionales en el período. Entre 2015 y 2019, se culminaron 1.876 viviendas a través del programa Cooperativas, y para el fin de 2019 continuaban en ejecución 6.890 unidades (MVOTMA, 2019a).

En el informe se indica que el programa Cooperativas superó en un 40% la meta, que las acciones de MEVIR cumplieron en un 24% más de la meta fijada para el quinquenio, y que el Plan Nacional de Relocalizaciones superó la meta casi en un 40%. Además, el programa de Alquileres superó la meta planteada también en un 40%, a la vez que el programa de Vivienda promovida cumplió un 40% más de lo planificado (MVOTMA, 2019a).

En el informe también se sintetiza toda esta información en el cuadro que figura a continuación, el mismo desagrega los totales por programas y años.

**Cuadro 3: Totales de soluciones habitacionales por año.**

	SOLUCIONES HABITACIONALES						
	2015	2016	2017	2018	2019	En ejecución	Terminadas y Ejecución
	Terminadas				Terminadas		
<b>NUEVAS SOLUCIONES HABITACIONALES</b>	3.018	3.364	3.913	3.558	3.807	9.873	27.533
Cooperativas	1.273	1.173	1.659	1.487	1.876	6.890	14.358
Construcción de Viviendas	125	0	176	85	173	724	1.283
Construcción de Viviendas para BPS	30	32	51	87	215	84	499
Autoconstrucción asistida*	189	654	409	618	503	586	2.959
Vivienda en pequeñas localidades	863	563	618	621	614	445	3.724
Préstamos/ subsidios para adquisición de vivienda	244	500	340	222	15	0	1.321
Relocalizaciones	294	442 <sup>1</sup>	660 <sup>2</sup>	438	411	1.144	3.389
<b>ACCIONES SOBRE EL STOCK</b>	884	8.566	5.401	6.751	4.178	2.416	28.196
Préstamos y subsidios para refacción, mejora y ampliación	269	3.706 <sup>1</sup>	1.596	307	349	1.493	7.720
Mejora habitacional hogares extrema vulnerabilidad - Plan Juntos y mitigaciones	272	276	248	1.346	174	749	3.065
Viviendas BPS	0	4.381	3.413	4.796	3.143	0	15.733
Reparaciones vivienda en pequeñas localidades	343	203	144	302	512	174	1.678
<b>ALQUILERES</b>	738	1.921	2.310	2.007	1.743	1.107	9.826
Contratos firmados - FGA	738	1.921	2.310	2.007	1.743	0	8.719
Subsidio de Alquiler para Pasivos	0	0	0	0	0	1.107	1.107
<b>PROGRAMA MEJORAMIENTO DE BARRIOS</b>	141 <sup>a</sup>	0	729	12	209	8.431	9.522
Hogares Beneficiarios	141	0	729	12	209	8.431	9.522
<b>TOTAL SOLUCIONES MVOTMA</b>	4.781	13.851	12.353	12.328	9.937	21.827	75.077

  

BHU	2015	2016	2017	2018	2019	2015-2019
Préstamos Hipotecarios	1.921	1.210	1.269	1.307	774	6.481
Créditos otorgados para refacción	13	0	6	27	8	54
<b>TOTAL SOLUCIONES BHU</b>	1.934	1.210	1.275	1.334	782	6.535

Fuente: MVOTMA, 2019a.

**Cuadro 4: Resultados Agencia Nacional de Vivienda por año.**

	2015	2016	2017	2018	2019	2015-2019
<b>ANV</b>						
Refacción y comercialización de viviendas libres	304	162	274	550	136	1.426
Refacción y comercialización de esqueletos de edificios	31	40	28	363	42	504
Préstamos para refacción	1.368	966	811	885	716	4.746
Reestructura de deudas y regularización	1.594	442	255	11.727 <sup>5</sup>	6.266	20.284
Escrituras de cancelación	1.648	1.648	1.836	2.116	2.003	9.251
Viviendas en proyectos promovidos Ley 18.795	2.074	2.074	2.509	1.532	1.072	9.261
<b>TOTAL SOLUCIONES ANV</b>	7.019	5.332	5.713	17.173	10.235	45.472

Fuente: MVOTMA, 2019a.

Por otro lado según el MVOTMA (2019a), se registra una mejora en lo que refiere a las carencias vinculadas a la seguridad en la tenencia, disponibilidad de agua potable y energía eléctrica, servicio sanitario adecuado y hacinamiento, ya que entre los años 2006 y 2018 descendió el porcentaje de personas que habitan en una vivienda que registra entre tres y seis carencias, mientras que aumentó la proporción de personas que habitan viviendas que cumplen con los estándares adecuados.

A pesar del gran detalle de los logros alcanzados por el Ministerio, en el informe no se detalla cómo fue posible el cumplimiento y superación de todas las metas, únicamente se nombran ciertos programas que se impulsaron para el cumplimiento de los objetivos, pero no se profundiza en el funcionamiento y financiación de los mismos.

De acuerdo al PQV (2015-2019), las metas que se fijaron para el período en cuestión fueron establecidas en base a un análisis de indicadores relevantes para las políticas de vivienda, y su evolución anterior y estimada para el quinquenio. Además de la evolución de las variables macroeconómicas, se presenta la cantidad de hogares que se agregarían y vaciarían en el período 2015-2019 y la condición de tenencia de los hogares. Asimismo, se incluye el análisis del déficit cuantitativo (que refiere a la ausencia de vivienda ya sea por la forma de tenencia, la inexistencia de las mismas o por la existencia de más de una familia compartiendo techo y facilidades) y del déficit cualitativo (que está referido a las condiciones materiales deficientes de la vivienda así como a las condiciones del barrio).

Pese a los avances, en Uruguay aún existe una importante proporción de la sociedad que no accede a las soluciones antes descritas, por lo cual sus derechos continúan siendo vulnerados día a día. Es por esto que, de cara al próximo PQV es necesario un fuerte análisis a la hora de fijar las metas del mismo para que se asegure el acceso a la vivienda adecuada a la mayor cantidad de personas posibles, a través de medidas progresivas que tengan en cuenta las distintas realidades de la población más vulnerable.

### **5.7. Estrategia Nacional de Acceso al Suelo Urbano**

En 2018, a través del Decreto N° 421/2018 se aprueba la Estrategia Nacional de Acceso al Suelo Urbano (en adelante ENASU) la cual es una iniciativa del MVOTMA con el objetivo de generar cambios en el uso y disponibilidad del suelo urbano, para así avanzar hacia la

democratización del acceso al espacio urbano. Su creación concentra y articula diversas líneas de trabajo, actuando como marco para facilitar el acceso a dotaciones de suelo urbano para la creación de diversos planes y programas habitacionales.

Para octubre de 2019, dicha Estrategia llevaba diez meses de implementación y desde el MVOTMA se presentaron los primeros avances. Entre los mismos se destacan inicios en la identificación del suelo disponible para inducir procesos de intensificación del uso del suelo urbano; la aprobación de la Ley de inmuebles urbanos vacíos y degradados N° 19.676; ejecución del Proyecto Fincas en Montevideo que ya se encuentra en proceso; el comienzo de la implementación del régimen de cooperativas dispersas junto con modificaciones en el reglamento de cooperativas de vivienda (MVOTMA, 2019b).

Por otro lado, dentro de los avances se presenta la realización de un estudio de déficit habitacional llevado a cabo por la Dirección Nacional de Vivienda del MVOTMA. Según la publicación (MVOTMA, 2019b) el informe se encuentra completo, pero hasta el momento el mismo no se ha publicado. Durante la pasantía, ha sido solicitado en reiteradas ocasiones a la oficina local de vivienda de Montevideo, sin obtener respuesta en ninguna de ellas.

#### **5.8. Ley N° 19.676 de Inmuebles Vacíos y Degradados**

En octubre de 2018 fue promulgada la Ley N° 19.676 de Inmuebles Vacíos y Degradados con el objetivo de promover el cumplimiento de los deberes relativos a la propiedad inmueble así como la rehabilitación de inmuebles vacíos y degradados que se encuentran en áreas urbanas consolidadas. La reglamentación de la misma se llevó adelante por un equipo de la Agencia Nacional de Vivienda junto con actores vinculados a la recuperación y el uso de estos inmuebles urbanos. De esta manera, en agosto de 2019 la Ley fue aprobada a través del Decreto N° 242/2019 que regula la aplicación de las normas y ejecución de los procedimientos establecidos por la Ley.

La Ley considera como inmueble vacío al que se encuentre desocupado por un plazo de veinticuatro meses continuos o más, cabe destacar que la desocupación refiere exclusivamente a personas (Ley N° 19.676, 2018). Para considerar un inmueble degradado se toma en cuenta si la condición del inmueble es de situación de ruina, deterioro, cuenta con una edificación paralizada o está en situación de baldío. A su vez, la Ley entiende que cuando

un inmueble está degradado, el propietario está incumpliendo su deber de conservación establecido en la LOTDS (N° 18.308).

La Ley prevé procesos como inspección judicial del inmueble para determinar el estado de conservación y ocupación, informe técnico (con ubicación del inmueble y estado de degradación en caso corresponda), e intimación judicial a los titulares del inmueble para la ejecución de un proyecto de rehabilitación del inmueble según la normativa correspondiente (Ley N° 19.676, 2018). En caso de que la sentencia no sea cumplida, la Ley prevé diversos procedimientos para la venta judicial del inmueble en cuestión. El propietario ejecutado sólo se podrá oponer presentando un informe estableciendo que se ha cumplido con la rehabilitación en los términos dispuestos en la sentencia (Ley N° 19.676, 2018).

### **5.9. Programa Piloto Fincas Abandonadas**

La Intendencia de Montevideo articula políticas de acceso al hábitat digno y soluciones habitacionales para las familias más vulnerables. Dentro de las herramientas que utiliza para cumplir este cometido se encuentra el Programa Fincas Abandonadas, creado en 2017 por la Resolución N° 335/17 y lanzado oficialmente en marzo de 2019 a través del Programa Piloto Fincas Abandonadas. Su cometido es recuperar inmuebles abandonados, deteriorados y deudores en el área central e intermedia de la ciudad de Montevideo, restituyendo su función social y contribuyendo a la intensificación del uso del suelo urbano para darle un uso público, ya sea con fines comunitarios, culturales o de vivienda social (IM, 2019a). Interviene sobre inmuebles con abandono comprobable y con una deuda con la Intendencia que supera el valor de tasación del inmueble.

Este Programa constituye una política pública en materia departamental para avanzar en el derecho de acceso a la vivienda y en el derecho a la ciudad, a través de la recuperación de viviendas abandonadas. Significa un aporte para visualizar que es posible poner los intereses públicos e intereses generales por encima de los particulares. De todas maneras, aún resta continuar trabajando en agilizar los procedimientos establecidos para la expropiación de los inmuebles para facilitar la salida de la etapa piloto del proyecto (IM, 2019a).

Para la correcta aplicación de la norma, la Defensoría del Vecino (2016) destaca la necesidad de mecanismos de inspección rutinarios sobre las posibles fincas abandonadas. Estos

procedimientos se hacen bajo el marco de lo amparado por la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, la cual en su artículo 37 hace referencia a la función social que posee la propiedad inmueble y establece que cualquier propietario de un inmueble (salvo estipulación contractual en contrario) tiene deberes relativos a dicha propiedad, tales como: deber de usar; de conservar; de proteger el medio ambiente y la diversidad; de proteger el patrimonio cultural, de cuidar, de rehabilitar y restituir. En el artículo 63 de la Ley en cuestión se presenta la figura de expropiación por causal de no explotación de los inmuebles luego de un período de diez años, es decir, se habilita la invocación de la expropiación por incumplimiento de deberes territoriales (Defensoría del Vecino, 2016).

El Programa en su etapa piloto prevé la realización de cinco proyectos: un centro de estadía transitorio para mujeres con niñas y niños a cargo que se encuentren en situación de calle, la apertura de un centro diurno para personas en situación de calle, viviendas para un programa de alquiler social, cooperativas dispersas a través del otorgamiento de fincas a recuperar, y una casa que será llevada adelante por colectivos que promueven los derechos de la población trans (IM, 2019b).

#### **5.10. Programa Piloto de Alquiler Social**

El Programa Piloto de Alquiler Social en la Ciudad Vieja se destaca como uno de los primeros avances enmarcados en la ENASU. El mismo es lanzado en julio de 2019 por el MVOTMA, a través de la Dirección Nacional de Vivienda y el Programa de Mejoramiento de Barrios. Es un programa para el acceso a la vivienda en modalidad de arrendamiento asequible en propiedad pública (alquiler social). Consta en recuperar inmuebles vacíos y degradados en áreas centrales consolidadas con pleno acceso a servicios e infraestructuras (a través del Programa Fincas Abandonadas) para brindar viviendas en arrendamiento protegido de propiedad pública, para cierta población objetivo del MVOTMA (MVOTMA, 2019b). Con esto, se busca generar nuevas alternativas de acceso a viviendas asequibles y seguras en áreas de la ciudad con buena accesibilidad a servicios e infraestructura.

Dado que este programa está en su fase piloto y la edificación se realizará en 2020 aún no se puede evaluar su efectividad ni cuantificar a la población beneficiaria real.

### **5.11. Plan Sectorial de Acceso al Suelo Urbano para Vivienda**

En diciembre de 2019 se consolida el Plan Sectorial de Acceso al Suelo Urbano para Vivienda (Plan SUVI) a través de la firma de un convenio entre la Intendencia de Montevideo y la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial del MVOTMA. El Plan se enmarca dentro de las líneas de acción establecidas por la ENASU.

Desde el Ministerio (2019b) se indica que el convenio pretende facilitar los procesos de producción de suelo urbano, así como fortalecer e intensificar el uso del suelo ya urbanizado en la trama consolidada de la ciudad. De esta manera, mediante el ordenamiento territorial se ampliaría la cartera de suelo disponible con destino a vivienda y con acceso a infraestructura y servicios, es decir, suelo que además de acceso a la vivienda, garantice acceso a la ciudad. Para Silvana Pissano (en MVOTMA, 2019c), el Plan resulta esencial y afirma que no hay posibilidad de materializar una política de vivienda sin generar una política de acceso al suelo urbano primero.

No es posible afirmar nada al respecto del cumplimiento o efectividad del Plan ya que el mismo es muy reciente. No se encuentra publicado ningún documento formal con los objetivos o líneas de acción del mismo, por lo cual, no se ha observado la puesta en práctica de ninguna acción concreta que se enmarque dentro del Plan.

### **5.12. Ley N° 19.588 de Sistema de Subsidios a la Demanda Habitacional**

En diciembre de 2017 se promulgó la Ley N° 19.588 sobre subsidios a la demanda habitacional, la cual realiza múltiples modificaciones a la Ley N° 13.728 (Plan Nacional de Vivienda). Implica un marco legal que se enfoca en la diversidad de situaciones socioeconómicas de los posibles beneficiarios y en el apoyo de la permanencia en la vivienda. De esta manera se plantean modificaciones tales como la flexibilización de las categorías de préstamos con y sin ahorro previo para destinatarios de vivienda nueva; se modifica el monto de reembolso del subsidio habitacional y se establece que el mismo podrá ser sustituido por la aplicación del monto resultante de la adquisición de una nueva vivienda. Además se pauta el establecimiento de topes diferenciales para distintos niveles de ingresos familiares, con el objetivo de instrumentar un régimen de tipo progresivo que privilegie a las familias de menores recursos (Ley N° 19.588, 2018).

### **5.13. Planes para personas en situación de calle**

En 2019 desde el MIDES comenzó la implementación de dos proyectos (Plan Alzáibar y Proyecto Incubar) que buscan dar una respuesta a las personas en situación de calle. Inspirados en el modelo Housing First (la vivienda primero) buscan brindar mayor autonomía a las personas.

El modelo de Housing First tiene sus inicios en Estados Unidos y fue desarrollado por Tanya Tull en los años ochenta y por Sam Tsemberis en los noventa. En este país, a principios de los ochenta existió un gran aumento de personas en situación de calle, el cual se intentó resolver con respuestas de emergencia como refugios y comedores comunitarios. Si bien la problemática persistió más allá de la década de los ochenta y noventa. Es en estas décadas que el movimiento Housing First (la vivienda primero) comienza a desarrollarse.

Tanya Tull a finales de los años ochenta funda Beyond Shelter (más allá del refugio) con la convicción de que las respuestas de emergencia como los refugios no eran una respuesta eficiente para la situación de calle. Beyond Shelter es una organización sin fines de lucro que ayuda a distintas familias a acceder a su vivienda permanente (en viviendas asequibles). Luego de eso, colabora y apoya en las distintas necesidades para que las familias logren ser autosuficientes.

Por otro lado, Sam Tsemberis en los años noventa empieza a notar los problemas que presentaban los “servicios de escalera”, tales como: las personas no lograban egresar de los servicios debido a todas obligaciones necesarias para pasar de una etapa a la siguiente, y que las personas solían estar expuestas a ser expulsadas de los alojamientos debido a las estrictas reglas. En este enfoque, la vivienda aparece como el último escalón a alcanzar (Pleace, 2016).

De esta manera, a través del programa Pathways to Housing (camino hacia la vivienda) fundado en los años noventa, Tsemberis y su organización brindan acceso a viviendas a personas en situación de calle con problemas de salud mental y adicción. En segundo lugar, ofrecen apoyo integral a los usuarios, con énfasis en atención médica para salud mental y adicciones.

A diferencia de los modelos de escalera, el modelo de Housing First hace énfasis en garantizar el derecho a la vivienda que tienen las personas sin hogar. Para ello, la vivienda se

suministra en primer lugar y a partir de eso, se trabaja en el apoyo a las personas usuarias del servicio en diversos aspectos, para que sean capaces de mantener su vivienda con mayor grado de control, opinión y elección. Esto fomenta mejoras en la salud física y mental, bienestar, participación e integración social. Los servicios basados en el modelo de Housing First apuntan a una planificación más centrada en la persona y sus necesidades, a la vez que fomenta la autonomía y participación con fuerte compromiso de las personas involucradas (Pleace, 2016).

#### **5.13.a. Plan Alzáibar**

El Plan Alzáibar es uno de los proyectos desarrollados por el MIDES, consta de una solución habitacional colectiva, en convenio con el Ministerio de Vivienda, que comenzó a funcionar en un edificio refaccionado con 38 cupos. La población objetivo del plan son mujeres y hombres solos, mayores de 50 años, que sean usuarios de los centros del Programa Calle del MIDES, con ingresos económicos mínimos y sin posibilidad de egreso de los centros. Es necesario que los participantes del plan perciban ingresos propios, ya que dentro de la vivienda colectiva deberán auto gestionar su vida cotidiana (limpieza, higiene, alimentación, entre otros) (Montevideo Portal, 2019).

La casa colectiva cuenta con apoyo de un equipo técnico a cargo de la cooperativa de trabajo social Ronda Catonga, integrado por un coordinador y dos educadores que se hará cargo de la puesta en funcionamiento del centro, del apoyo psicosocial a sus integrantes, convivencia, economía del hogar y vínculo con la comunidad.

#### **5.13.b. Proyecto Incubar**

Por otro lado, el Proyecto Incubar tiene como población objetivo a familias, con prioridad para mujeres solas con niños, niñas y adolescentes a cargo que estén en los centros 24 horas, del programa de atención del MIDES.

A diferencia del Plan Alzáibar, Incubar se trata de un conjunto habitacional con alojamientos independientes de uso transitorio (obtenido por un convenio con la IM en el marco del Proyecto Fincas Abandonadas). En este caso, el MIDES cubre el alquiler, el amoblamiento y brinda un apoyo económico para la alimentación (Sistema de cuidados, 2019). Así como

cuenta con apoyos provistos por un equipo técnico para acompañar en la transición hacia una solución habitacional definitiva.

El proyecto comenzó a funcionar con tres familias. Según el Ministerio, éste se presenta como manera de continuar con el trabajo de fortalecimiento de las familias, tanto en el ejercicio de sus derechos, como en el acceso a un espacio que les permita alcanzar la debida autonomía (Sistema de Cuidados, 2019).

### **5.13.c. Centro diurno**

Según información presentada en las jornadas de “Encuentros de Calle”<sup>4</sup> por Fabiana Goyeneche (Directora de Desarrollo Social de la IM durante el período 2015-2019), a fines de 2019 comenzaron las refacciones de un centro diurno para las personas en situación de calle.

El inmueble es uno de los adquiridos por el Proyecto de Fincas Abandonadas y, de acuerdo a Fabiana Goyeneche en conversación con Radio Uruguay (2020) fue refaccionado por completo teniendo en cuenta las necesidades de las personas en situación de calle. Dicha entrevista fue realizada el 10 de julio de 2020 y en ella indica que el centro se estará inaugurando en los próximos días.

El centro ofrece a los usuarios tanto prestaciones sociales, terapéuticas como sanitarias. Cuenta con baños, lavadero, espacios de reunión y salas para actividades recreativas y socioculturales.

Las pautas y normas que regirán el centro serán coordinadas junto al Colectivo NITEP. De acuerdo a un referente del Colectivo, los integrantes del mismo han planteado y formulado múltiples propuestas para desarrollar dentro del centro como: comedor sustentable, talleres de distintas temáticas, asambleas del Colectivo, entre otros. De esta manera, la co-gestión del centro favorece el sentimiento de apropiación del espacio por parte de las personas en situación de calle.

Fabiana indica que se buscó dar participación tanto a la sociedad civil, como técnicos y académicos para construir propuestas y conocimiento en conjunto (Radio Uruguay, 2020).

---

<sup>4</sup> “Encuentros en la calle” se trató de una actividad que propuso generar distintos espacios de encuentro, reflexión y diálogo como preparatoria del II Encuentro Latinoamericano de Gente de la Calle, a celebrarse en Buenos Aires en 2020. Por más información: <https://www.extension.udelar.edu.uy/encuentros-en-la-calle/>

El centro constituye una coordinación de políticas pensada especialmente en contrarrestar vulnerabilidades que la población en situación de calle sufre diariamente, de esta manera implica un avance en la efectividad de sus derechos. Por otro lado, resulta relevante destacar el involucramiento de la población afectada en la gestión del centro, aumentando su capacidad de agencia y la apropiación del espacio por la población objetivo.

#### **5.13.d. Convenio MIDES y Agencia Nacional de Vivienda**

El Ministro de Desarrollo social ha anunciado que en el 2020 el MIDES firmará un convenio con la Agencia Nacional de Vivienda (ANV) para destinar viviendas “autosustentables” a personas que están en situación de calle. La ANV proporcionaría inmuebles desocupados que tiene a su disposición para que los inmuebles sean acondicionados y proporcionados para que las personas en situación de calle vivan de forma autogestionada de a dos o de a tres personas. El Ministro explica a Teledoce (2020) que a través del convenio se busca lograr que las personas en situación de calle lleven una vida independiente.

El convenio aún no ha sido firmado, por lo cual no existe mayor información sobre la población objetivo, la cantidad de viviendas a proporcionar, plazos para las entregas, entre otros. En caso de llevarse adelante sería otro paso interesante, con miras en la sustitución de los refugios, para la garantía del derecho a la vivienda adecuada y derecho a la ciudad de las personas en situación de calle.

#### **5.14. Ley N° 19.661 de Desalojos Colectivos y Régimen de Prescripciones Adquisitivas Quinquenales**

En 2018 también se aprueba la Ley N° 19.661 de Desalojos Colectivos y Régimen de Prescripciones Adquisitivas Quinquenales. Esta Ley presenta modificaciones a la Ley N° 18.308 de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, y a la Ley N° 19.149 la cual, a su vez, decretaba unas modificaciones para la Ley N° 18.308.

En la Ley en cuestión se entiende por desalojos colectivos a “aquellas acciones que tienen como objetivo desalojar a cinco o más núcleos familiares que se encuentren ocupando un mismo inmueble o un conjunto de inmuebles que conforman un mismo asentamiento o edificio” (Ley N°19.661).

Dentro de las modificaciones planteadas se encuentran las siguientes:

- Exige que el propietario, al realizar la solicitud de desalojo, argumente qué destino tendrá el inmueble vacío cuando solicita el desalojo, limitando la especulación.
- Establece un plazo para que la IM presente un informe con la indicación de si el predio tiene la aptitud de ser urbanizado.
- Para el caso de los procesos de prescripción colectiva de predios (referidos en el artículo 65 de la LOTDS N° 18.308), la modificación agrega que el proyecto de urbanización y fraccionamiento que deben entregar los solicitantes puede ser elaborado por la Intendencia Departamental correspondiente, por el MVOTMA, así como por UdelaR a través de convenios con estas instituciones.

Si bien las principales modificaciones no son grandes, la Ley en cuestión intenta limitar la especulación en el sector agregando ciertas exigencias a los propietarios, y presenta algunas facilidades para aquellas personas o grupos en procesos de buscar la prescripción adquisitiva. Por lo cual, esta Ley representa avances en el tema de prescripción adquisitiva que ya había sido abordado por la LOTDS. Resulta deseable que esta nueva normativa colabore en aplicar el recurso de prescripción adquisitiva en algún caso, ya que no se ha hecho hasta el momento.

#### **5.15. Convenio MVOTMA - Centro de Estudiantes de Derecho para asesoramiento legal**

En 2019 se firmó un convenio entre el MVOTMA y el Centro de Estudiantes de Derecho (CED) de la UdelaR, con el cometido de brindar asesoramiento y asistencia legal a personas en situación de vulnerabilidad socioeconómica. Para ello, se realiza trabajo en conjunto entre el CED, a través de sus Consultorios Jurídicos barriales gratuitos, y el MVOTMA, a través del Grupo de Trabajo de Asesoramiento y Asistencia jurídica en materia de Desalojos Colectivos y Prescripciones Adquisitivas Quinquenales. Según establece el convenio, el asesoramiento se brinda a personas en situación de vulnerabilidad socioeconómica que de acuerdo a la normativa del MVOTMA, se encuentren en condiciones de permanecer en el predio o edificio ocupado y/o adquirir los derechos de propietario.

En este sentido, un antecedente es el trabajo que viene realizando, desde su creación en 2017, la Unidad de asesoramiento para la regularización de la propiedad y el diseño participativo del hábitat de la IM. Hasta el momento, según se desprende de entrevista entre su

coordinadora y CIEDUR, no ha finalizado ningún proceso de prescripción adquisitiva (MVOTMA, 2019d).

## **Iniciativas sociales**

### **5.16. Estrategia Nacional de Integración socioterritorial**

A su vez, los Jóvenes por la Integración Territorial (en adelante JIT) de TECHO desarrollaron en 2019 la Estrategia Nacional de Integración socioterritorial, con el objetivo de alcanzar “la integración socioterritorial entre los barrios excluidos y el resto de la ciudad, priorizando la mejora en la calidad de vida de las personas que viven en dichos territorios” (JIT, 2019).

Los pilares en los cuales se basa la propuesta son 1) la integralidad del abordaje, es decir no solamente políticas de urbanismo y viviendas, sino abordar aspectos de salud, de empleo, de educación, de seguridad, de medio ambiente, de acceso a bienes culturales; 2) la gobernanza local, para generar una política descentralizada que genere capacidad política a los agentes en el territorio y mejoras en las condiciones de organización de la comunidad; 3) comunicación para fortalecer el tejido social en su conjunto; 4) aumentos en la transparencia y evaluación de impacto (JIT, 2019). A su vez, destacan la necesidad de abordar esta problemática atravesando toda la institucionalidad del estado, para lo cual se requiere que la priorización sea también presupuestal.

Si bien el documento desarrolla un diagnóstico y relevamiento de la evolución de las políticas públicas en Uruguay interesantes en relación a la temática, no constituye una estrategia propiamente dicha. Esto es debido a que no propone un plan de acción nacional para el corto, mediano o largo plazo en relación al aumento de la integración territorial, sino que principalmente esboza lineamientos generales necesarios en el desarrollo de políticas públicas de distintas temáticas. A su vez, para aspirar a ser un avance en una estrategia nacional, en sus principios ha contado con escasa participación ciudadana en relación a su formulación.

## **6. Comentarios finales**

El presente informe de pasantía tuvo el objetivo de ser un acercamiento, a través de cifras y resumen de políticas, a la situación del acceso a la vivienda y a la ciudad en el Uruguay en los últimos años, así como contar las distintas experiencias durante la pasantía en CIEDUR.

Como se ha observado, el acceder a una vivienda adecuada constituye un problema estructural ya que en el país muchas personas continúan teniendo fuertes vulneraciones en su derecho a una vivienda adecuada. No solo por no acceder a un inmueble, sino también por no tener seguridad en la tenencia del mismo, por acceder a una vivienda con inaceptables condiciones de habitabilidad, por ser incapaces de acceder a los beneficios de la ciudad, a los servicios o infraestructura, entre otros. También, cabe recordar que, gran parte de la importancia del derecho a la vivienda radica en que se relaciona fuertemente con otros derechos y permite el avance hacia la satisfacción de los mismos.

De esto se desprende la urgencia de que el Estado adopte políticas de vivienda a largo plazo, teniendo en cuenta las especificidades de los múltiples grupos más vulnerables (personas en situación de calle, personas viviendo en asentamientos, migrantes, personas con incapacidad de acceder a garantías, entre otros). Durante dicho proceso es esencial reconocer a los actores sociales como interlocutores significativos, asegurando espacios para su participación democrática e incrementando su capacidad de agencia. A la vez, para la formulación de políticas públicas acordes, es de suma importancia que el Estado otorgue el financiamiento necesario. Asimismo, resulta relevante que se formen mayores espacios de participación y consulta a las organizaciones de la sociedad civil como CIEDUR, ya que además de tener conocimiento académico de la problemática, suelen estar en contacto con poblaciones vulnerables, que trasladan los distintos inconvenientes que tienen día a día para acceder a una vivienda adecuada y todo lo que viene aparejado con ello. El aumento de la consulta con las organizaciones de la sociedad civil resultaría muy productivo ya que las mismas poseen conocimiento sobre experiencias de otros países, y en base a ello suelen realizar sugerencias adaptadas al entorno uruguayo.

El no acceder a una vivienda adecuada significa distintos obstáculos para aumentar su bienestar de las personas o llevar adelante la vida que creen valiosa vivir, por lo cual, no contribuye en el proceso de Desarrollo de Uruguay. Si el país avanzara en la mejora del

acceso a una vivienda adecuada, también implicaría avances en los niveles de socialización, de productividad, de salud, entre otros.

Si bien en los últimos años el enfoque de las políticas públicas indicaba estar mayoritariamente en consonancia con el derecho a la vivienda adecuada y el derecho a la ciudad.

Con la emergencia social y sanitaria por el Covid-19 se ha observado cómo se han reforzado las desigualdades. Las personas vulnerables se vieron aún más afectadas, dejando en claro la fuerte exposición al riesgo que tienen estas poblaciones, por ende la importancia de continuar haciendo énfasis en facilitar el acceso a sus derechos.

Desde el año seleccionado (2017) se vienen incorporando leyes, planes y programas que contribuyen a ampliar el marco legal referido al derecho a la vivienda adecuada y al derecho a la ciudad, apoyando la permanencia en la vivienda y la mejora de las condiciones de vida de las personas más vulnerables. El gobierno ha impulsado formas alternativas de facilitar el acceso a la vivienda, tales como: la recuperación de inmuebles vacíos por la IM; el Programa Piloto de Fincas Abandonadas; el Programa Piloto de Alquiler Social; el Plan de Acceso al Suelo Urbano; programas focalizados y basados en el modelo de Housing First para personas en situación de calle; modificaciones a Leyes que permiten la adquisición de vivienda a través de la prescripción adquisitiva; y convenios para aumentar el asesoramiento y asistencia legal a personas en situación de vulnerabilidad socioeconómica, entre otros.

Sin embargo, a pesar de todos estos planes y los buenos resultados declarados del cumplimiento del Plan Quinquenal de Vivienda 2015-2019, según los datos expuestos en la sección 5.1, se desprende que el Estado aún está lejos de ofrecer condiciones y oportunidades equitativas a todos sus habitantes.

Como se presentaba, existen muchos inmuebles en situación de abandono en zonas de la ciudad con cercanía a servicios e infraestructuras esenciales, que además tienen por detrás propietarios que no cumplen con los deberes inherentes a la propiedad.

Por otro lado, múltiples personas se encuentran privadas de aspectos asociados al acceso a la vivienda y a la ciudad, como las personas viviendo en asentamientos, las personas en situación de calle y los migrantes. Dentro de estas poblaciones, también es importante tener

especial atención a los grupos que en sí mismos suelen ser más vulnerables, como: mujeres; niños, niñas y adolescentes; personas en situación de discapacidad psicofísica, entre otros, teniendo en cuenta las interseccionalidades que se generan.

Las interseccionalidades hacen referencia a múltiples condiciones de las personas que actúan simultáneamente, provocando mayores motivos de exclusión social y vulnerabilidad. Sin embargo, si las problemáticas se abordan teniendo en cuenta las posibles interseccionalidades, el enfoque interseccional constituye un instrumento para abordar adecuadamente las diferentes realidades y situaciones de vida; por ejemplo: mujer en situación de calle; o niños, niñas y adolescentes viviendo en asentamientos, entre otros.

Si bien en los últimos años se han propuesto políticas públicas que pueden resultar interesantes, las mismas aún no abarcan la totalidad de la problemática, por lo cual resultan fragmentadas e insuficientes para la heterogeneidad de demanda actual de vivienda. Además, muchas de ellas se encuentran en etapas iniciales, no se han observado grandes avances, ni se cuenta con información de su efectividad o cumplimiento al momento. Por lo tanto, habría que reforzar y promover dichos planes para potenciar la salida de la etapa piloto, así como asegurar su financiamiento para que esto sea posible y monitorear fuertemente su aplicación.

El gobierno de turno debería hacerse cargo de todas las situaciones pendientes desarrolladas a lo largo del informe, muchas de las cuales son abordadas por el Comité DESC de Naciones Unidas en las recomendaciones realizadas al Estado uruguayo. En relación a esto, resulta relevante recordar que las obligaciones y recomendaciones son realizadas al Estado uruguayo y no al gobierno de turno.

Dentro de las sugerencias que se mantienen pendientes de aplicar por parte del Estado, se podrían listar nuevamente todas las que realizó la Coalición DESC en su informe alternativo de 2017:

- Elaborar un Protocolo nacional de desalojos y actuación de los ejecutores, garantizando el respeto de los derechos humanos de las personas a desalojar durante todo el proceso, así como garantizando soluciones alternativas de vivienda a dichas personas.

- Modificar la figura penal de usurpación que criminaliza a las personas en situación de vulnerabilidad.
- Generar medidas adecuadas para responder a las distintas situaciones de todas las personas en situación de vulnerabilidad.
- Elaborar un plan con plazos para garantizar el acceso a una vivienda adecuada para la población en situación de calle.
- Regularizar el régimen de pensiones y casas de alojamiento, y realizar inspecciones regularmente.

Por otro lado, se observó que actualmente el acceso a la vivienda está básicamente librado a la lógica de mercado lo cual implica que muchas veces la propiedad privada gana frente al derecho a la vivienda adecuada. Esto, parece indicar que ciertos ciudadanos de nuestro país deben luchar por “ganarse” su derecho a la vivienda. Tal como se indica en el PIDESC, los derechos deben garantizarse para todas las personas, sin discriminación alguna, por ende, debería pensarse en algún tipo de cambio en el modelo vigente que lo permita, así como facilitar el uso de las reglamentaciones ya existentes. Un claro ejemplo es que, a pesar del alto número de denuncias de desalojo y denuncias por delito de usurpación, hasta el momento no existe ningún proceso que haya finalizado en prescripción adquisitiva.

Si bien durante la pasantía en CIEDUR no se pudieron llevar adelante todas las ideas iniciales plasmadas en el plan de trabajo original, a través de la misma realicé distintos tipos de tareas en las cuales aprendí y me interioricé en la temática del derecho a la vivienda y del derecho a la ciudad en Uruguay, en la cual no había trabajado anteriormente. A la vez, pude involucrarme en los distintos tipos de trabajos que hace una organización de la sociedad civil, como ser:

- investigación y producción de informes sobre la vivienda;
- relacionamiento con organizaciones de otros países que trabajan las mismas temáticas o temáticas asociadas;
- el contacto con organismos del Estado para solicitar información pública o reuniones para incidir en alguna situación de la actualidad o política pública;

- procesos de trabajo multidisciplinarios con otros actores (personas u organizaciones) para comprender y abordar de una forma más integral los distintos aspectos de la problemática de la vivienda;
- observar no solo en números y teoría la vulneración del derecho a la vivienda, si no también en la práctica escuchando a las personas directamente afectadas;
- las distintas formas a través de las cuales las organizaciones buscan visibilizar las problemáticas sociales e incidir en la realidad uruguaya.

En conclusión, la pasantía resultó una experiencia extremadamente enriquecedora ya que incorporé, tanto aprendizaje práctico de trabajo en una organización de la sociedad civil e investigación, como conocimiento teórico sobre la importancia de la problemática en materia de vivienda desde el enfoque de Derechos Humanos en los procesos de Desarrollo.

## 7. Bibliografía

**Barba, C. (Comp.) (2009)** *Retos para la integración social de los pobres en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO. Recuperado de

[https://www.academia.edu/2512631/comp.\\_Retos\\_para\\_la\\_integraci%C3%B3n\\_social\\_de\\_los\\_pobres\\_en\\_Am%C3%A9rica\\_Latina?email\\_work\\_card=thumbnail](https://www.academia.edu/2512631/comp._Retos_para_la_integraci%C3%B3n_social_de_los_pobres_en_Am%C3%A9rica_Latina?email_work_card=thumbnail)

**Beyond Shelter (s.f.)**. *About Us | Beyond Shelter, Inc. - Fargo, ND*. Recuperado de

<https://www.beyondshelterinc.com/about>

**Boggio, K., Funcasta, L., de León, V., Olhaberry, C., (2019)**. Entrando a la ciudad con paso de inmigrante. En Aguiar, S., Borrás, V., Cruz, P., Fernández L., Pérez, M. *Habitar Montevideo: 21 miradas sobre la ciudad* (pp. 481-501). Montevideo: La Diaria

**Bonomo, U., Brain, I., Simioni, D. (2015)**. Políticas de acceso a la vivienda. En Cecchini, S. et al. (eds.) *Instrumentos de protección social: caminos latinoamericanos hacia la universalización* (pp. 263-298). Libros de la CEPAL, N° 136.

**Brecha (2020a)**. *Para desalojarte mejor*. Recuperado de

<https://brecha.com.uy/para-desalojarte-mejor/>

**Brecha (2020b)**. *Un polizón en la Luc*. Recuperado de <https://brecha.com.uy/un-polizon-en-la-luc/>

**Brecha (2020c)**. *#QuedateEnCasa, ¿en qué casa?*. Recuperado de

<https://brecha.com.uy/quedateencasa-en-que-casa/>

**Brecha (2020d)**. *Urgencias multicolores en vivienda*. Recuperado de

<https://brecha.com.uy/urgencias-multicolores-en-vivienda/>

**Casacuberta, C. (2006)**. *Situación de la Vivienda en Uruguay. Informe de Divulgación*. Montevideo: Instituto Nacional de Estadística. Recuperado de

<http://www.ine.gub.uy/documents/10181/35933/ENHA+2006.+Situaci%C3%B3n+de+la+vivienda+en+Uruguay/04f07f2f-519c-48ec-b45a-fc78f137a8b1>

**CIEDUR (s.f.)**. *Organización - Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo*.

Recuperado de <https://ciedur.org.uy/organizacion/>

**CIEDUR (2020)**. *Antecedentes institucionales*.

**Coalición Internacional del Hábitat (2002)**. *Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad*. Recuperado de <http://www.gloobal.net/iepala/gloobal/fichas/ficha.php?id=356&entidad=Textos&html=1>

**Coalición DESC (2017)**. *Informe Alternativo al Comité de expertos de los Derechos Económicos Sociales y Culturales (Sexagésimo primero período de sesiones)*. Montevideo, Uruguay.

**Comisión Mundial del Medio Ambiente y del Desarrollo, (1987)**. *Nuestro Futuro Común*.

Recuperado de:

[http://www.ecominga.uqam.ca/PDF/BIBLIOGRAPHIE/GUIDE\\_LECTURE\\_1/CMMAD-Informe-Co-mision-Brundtland-sobre-Medio-Ambiente-Desarrollo.pdf](http://www.ecominga.uqam.ca/PDF/BIBLIOGRAPHIE/GUIDE_LECTURE_1/CMMAD-Informe-Co-mision-Brundtland-sobre-Medio-Ambiente-Desarrollo.pdf)

**Comité DESC (1991).** *El derecho a una vivienda adecuada (Art.11, párr. 1): 13/12/91.* Recuperado de <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2005/3594.pdf>

**Comité DESC (1997).** *Observación general N°7: El derecho a una vivienda adecuada.* Recuperado de <https://www.escri-net.org/es/recursos/observacion-general-no-7-derecho-una-vivienda-adeuada>

**Comité DESC (2017).** *Proyecto de Observaciones finales sobre el quinto informe periódico del Uruguay.*

**Constitución de la República (1918).** Recuperado de: <https://www.impo.com.uy/bases/constitucion/1967-1967/45>

**Defensoría del Vecino (2014).** Fincas abandonadas. Respuestas interinstitucionales para un fenómeno urbano de afectaciones múltiples. *Serie de investigaciones: derechos humanos en las políticas públicas N° 4.* Recuperado de <http://www3.defensordelvecino.gub.uy/wp-content/uploads/2014/09/fincas-abandonadas-web-1.pdf>

**Defensoría del Vecino (2016).** Fincas abandonadas. Ampliando y profundizando la visión sobre la problemática. *Serie de investigaciones: derechos humanos en las políticas públicas N° 5.* Recuperado de <http://www3.defensordelvecino.gub.uy/wp-content/uploads/2016/12/Fincas-Abandonadas-II-web.pdf>

**Diario El País (2019a).** *Sin acuerdo en cifra de personas en asentamientos.* Recuperado de <https://www.elpais.com.uy/informacion/politica/acuerdo-cifra-personas-asentamientos.html>

**Diario El País (2019b).** *La chance de Ciudad Vieja para renacer desde sus casas abandonadas.* Recuperado de <https://www.elpais.com.uy/que-pasa/historia-detras-vacio-ciudad-vieja-plan-repoblarla.html>

**Elizalde, A., Max-Neef, M., Hopenhayn, M. (1994).** *Desarrollo a escala humana; conceptos, aplicaciones y algunas reflexiones.* Icaria Editorial.

**El Espectador (2020).** *LUC: arrendamiento sin garantías* [radio]. Recuperado de [https://espectador.com/mastemprano/gps\\_ceretta/luc-arrendamientos-sin-garantias-1](https://espectador.com/mastemprano/gps_ceretta/luc-arrendamientos-sin-garantias-1)

**Ferreira, W. (2018).** Ni almas en venta, ni almas a subsidiar (Aportes al tema Situación de calle). En SERPAJ. *Derechos Humanos en el Uruguay. Informe 2018* (pp. 253-263). Recuperado de <https://autores.uy/obra/15842>

**Fossatti, L. y Uriarte, P. (2018).** Viviendo sin derecho. Migraciones latinoamericanas y acceso a la vivienda en Montevideo. *Revista La Rivada* 6 (11), pp. 42-60. Recuperado de <http://larivada.com.ar/index.php/numero-11/101-3-articulos/190-viviendo-sin-derecho>

**Franco, J. y Vallés, R. (2012).** El acceso al suelo como parte de una política integral del hábitat urbano. En Arévalo, M. et al. *Derecho al Suelo y la Ciudad en América Latina. La realidad y los caminos posibles.* (pp.65-80). Montevideo: Trilce. Recuperado de [https://hic-al.org/wp-content/uploads/2019/06/derecho\\_al\\_suelo-y-la-ciudad.pdf](https://hic-al.org/wp-content/uploads/2019/06/derecho_al_suelo-y-la-ciudad.pdf)

**Fredes, C. (2019).** *¿Cuál es la mirada que tienen las personas en situación de calle sobre los Refugios destinados a su atención? Un estudio que intenta recoger a través de los relatos de personas*

*en situación de calle cuál es su perspectiva sobre los refugios.* (Tesis de grado). Facultad de Ciencias Sociales, Udelar, Montevideo. Recuperado de [https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/bitstream/20.500.12008/23566/1/TTS\\_FredesCristhian.pdf](https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/bitstream/20.500.12008/23566/1/TTS_FredesCristhian.pdf)

**Grigolo, M. (2019).** ¿Cómo entender el derecho a la ciudad como derecho a la diferencia?. En García-Chueca, E. y Vidal, L. (Eds.) *Ampliando derechos urbanos* (pp. 23-32). Barcelona: CIDOB edicions.

**IM (2019a).** *Proyecto Fincas Abandonadas. Hacia una política departamental de recuperación de inmuebles abandonados.* Recuperado de <http://montevideo.gub.uy/sites/default/files/biblioteca/proyectofincas20919web.pdf>

**IM (2019b).** *Se presentó el proyecto Fincas.* Recuperado de: <http://montevideo.gub.uy/noticias/vivienda/se-presento-el-proyecto-fincas>

**IM (2019c).** *Lanzamiento del Plan Sectorial de Acceso al Suelo Urbano para Vivienda.* Recuperado de <http://montevideo.gub.uy/noticias/urbanismo-e-infraestructura/lanzamiento-del-plan-sectorial-de-acceso-al-suelo-urbano-para-vivienda>

**IM (2020)** *Casas para cambiar el futuro.* Recuperado de <https://montevideo.gub.uy/noticias/vivienda/casas-para-cambiar-el-futuro>

**INDDHH (2019).** *Resolución N° 755-2019.*

**JIT (2019).** *Propuestas para una política de integración socio-territorial.*

**Mathivet, C. (2009).** *El derecho a la ciudad: claves para entender la propuesta de crear “Otra ciudad posible”.* Recuperado de <http://base.d-p-h.info/es/fiches/dph/fiche-dph-8034.html>

**La Diaria (2019).** *Ni Todo Está Perdido, un colectivo integrado por personas que viven en la calle.* Recuperado de <https://ladiaria.com.uy/articulo/2019/6/ni-todo-esta-perdido-un-colectivo-integrado-por-personas-que-viven-en-la-calle/>

**La Diaria (2020).** *Especialistas denuncian un vacío legal en las situaciones de desalojo.* Recuperado de <https://ladiaria.com.uy/articulo/2020/1/especialistas-denuncian-un-vacio-legal-en-las-situaciones-de-desalojo/>

**Lefebvre, H. (1975).** *El derecho a la ciudad.* 3era ed. Barcelona, Península.

**Ley N° 13.728 (1968).** Diario Oficial de la República Oriental del Uruguay, Montevideo, Uruguay. Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/13728-1968>

**Ley N° 14.219 (1917).** Diario Oficial de la República Oriental del Uruguay, Montevideo, Uruguay. Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/decretos-ley/14219-1974/47>

**Ley N° 18.116 (2007).** Diario Oficial de la República Oriental del Uruguay, Montevideo, Uruguay. Recuperado de <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp692392.htm>

**Ley N° 18.308 (2008).** Diario Oficial de la República Oriental del Uruguay, Montevideo, Uruguay. Recuperado de <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp2324910.htm>

**Ley N° 19.120 (2013).** Diario Oficial de la República Oriental del Uruguay, Montevideo, Uruguay. Recuperado de <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp8118297.htm>

**Ley N° 19.588 (2018).** Diario Oficial de la República Oriental del Uruguay, Montevideo, Uruguay. Recuperado de <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/docu4921018801419.htm>

**Ley N° 19.661 (2018).** Diario Oficial de la República Oriental del Uruguay, Montevideo, Uruguay. Recuperado de <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/docu7913884782641.htm>

**Ley N° 19.676 (2018).** Diario Oficial de la República Oriental del Uruguay, Montevideo, Uruguay. Recuperado de <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/docu5793245618112.htm>

**Ley N° 19.889 (2020).** Diario Oficial de la República Oriental del Uruguay, Montevideo, Uruguay. Recuperado de <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/docu7957277111334.htm>

**MIDES (2019a).** *Relevamiento de personas en situación de calle 2019.* Recuperado de <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/comunicacion/noticias/relevamiento-de-personas-en-situacion-de-calle-2019>

**MIDES (2019b).** *Informe de transición del Ministerio de Desarrollo Social.* Recuperado de: <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/comunicacion/publicaciones/informe-transicion-del-ministerio-desarrollo-social>

**MIDES (2019c).** *Nuevos proyectos de mayor autonomía para personas en situación de calle.* Recuperado de: <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/comunicacion/noticias/nuevos-proyectos-mayor-autonomia-para-personas-situacion-calle>

**MIDES (2020).** *Relevamiento de Personas en Situación de Calle en Montevideo. Presentación de resultados.* Recuperado de <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/sites/ministerio-desarrollo-social/files/2020-07/Presentacion%20Calle%202020.pdf>

**Molano, F. (2016).** *El derecho a la ciudad: de Henri Lefebvre a los análisis sobre la ciudad capitalista contemporánea.* Recuperado de <http://www.scielo.org.co/pdf/folios/n44/n44a01.pdf>

**Montevideo Portal (2019).** *Mides puso en marcha el “Plan Alzáibar”, una solución para personas en situación de calle.* Recuperado de <https://www.montevideo.com.uy/Noticias/Mides-puso-en-marcha-el-Plan-Alzaibar--una-solucion-para-personas-en-situacion-de-calle-uc725900>

**Moreno (2008).** La habitabilidad urbana como condición de calidad de vida. En *Palapa*, 3(2), 47-54. México: Universidad de Colima.

**MVOTMA (s.f.).** *Garantía de alquiler.* Recuperado de <http://www.mvotma.gub.uy/programas-permanentes-por-postulacion/alquilar/garantia-de-alquiler>

**MVOTMA (2014).** *Plan Quinquenal de Vivienda 2015-2019*. Recuperado de <https://www.mvotma.gub.uy/component/k2/item/10011311-plan-quinquenal-de-vivienda-2015-2019?highlight=WyJwbGFuIiwicXVpbnF1ZW5hbCIsInBsYW4gcXVpbnF1ZW5hbCJd>

**MVOTMA (2018).** *Estrategia Nacional de Acceso al Suelo Urbano - Publicación*. Recuperado de <https://www.mvotma.gub.uy/enasu/item/10011784-estrategia-nacional-de-acceso-al-suelo-urbano-publicacion>

**MVOTMA (2019a).** *Informe de transición de gobierno 2019 | 2020*. Recuperado de <https://www.mvotma.gub.uy/novedades/noticias/item/10013719-informe-de-transicion-mvotma>

**MVOTMA (2019b).** *Enasu | Primeros Logros (octubre 2019)*. Recuperado de <https://www.mvotma.gub.uy/enasu/item/10013388-enasu-primeros-logros-octubre-2019>

**MVOTMA (2019c).** *Se lanzó el Plan Sectorial de Acceso al Suelo Urbano para Vivienda de Montevideo*. Recuperado de <https://www.mvotma.gub.uy/novedades/noticias/item/10013713-se-lanzo-el-plan-sectorial-de-acceso-al-suelo-urbano-para-vivienda-de-montevideo>

**MVOTMA (2019d).** *Día del Hábitat: Ministerio de Vivienda firma convenio y realiza anuncios*. Recuperado de <https://www.mvotma.gub.uy/novedades/agenda/item/10013369-dia-del-habitat-ministerio-de-vivienda-firma-convenio-y-realiza-anuncios>

**Naciones Unidas (1966).** *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. Recuperado de [https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=IV-3&chapter=4&lang=en](https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-3&chapter=4&lang=en)

**Naciones Unidas (2010).** El derecho a una vivienda adecuada. En *Folleto informativo sobre derechos humanos*. N°21.

**Naciones Unidas (2015a).** *Declaración universal de Derechos Humanos*. Recuperado de: [https://www.un.org/es/documents/udhr/UDHR\\_booklet\\_SP\\_web.pdf](https://www.un.org/es/documents/udhr/UDHR_booklet_SP_web.pdf)

**Naciones Unidas (2015b).** *Una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado*. Recuperado de <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N15/242/98/PDF/N1524298.pdf?OpenElement>

**Naciones Unidas (2019a).** *El acceso a la justicia para la defensa del derecho a la vivienda*. Recuperado de <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G19/007/32/PDF/G1900732.pdf?OpenElement>

**Naciones Unidas (2019b).** *Directrices para la Aplicación del Derecho a una Vivienda Adecuada*.

**Núñez, M. (2019).** *De barrio jardín a zona roja políticas públicas habitacionales y segregación territorial en Casavalle*. (Tesis de grado). Facultad de Ciencias Sociales, Udelar, Montevideo. Recuperado de [https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/bitstream/20.500.12008/23608/1/TTS\\_Nu%c3%b1ezCabralMariana.pdf](https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/bitstream/20.500.12008/23608/1/TTS_Nu%c3%b1ezCabralMariana.pdf)

**Ortiz, E. (1992).** *Vivienda y desarrollo urbano justo y sustentable*. Quito: Centro de investigaciones CIUDAD. Recuperado de:  
[http://biblioteca.clacso.edu.ar/Ecuador/ciudad/20180104033806/vivienda\\_y\\_desarrollo\\_urbano.pdf](http://biblioteca.clacso.edu.ar/Ecuador/ciudad/20180104033806/vivienda_y_desarrollo_urbano.pdf)

**Pathways Housing First (s.f.).** *Pathways Housing First*. Recuperado de  
<https://www.pathwayshousingfirst.org/>

**Peterson, T. (2017).** *Housing First: Tanya Tull & Sam Tsemberis*. Recuperado de  
<https://stakeholderhealth.org/tanya-tull-sam-tsemberis/>

**Plataforma Global por el Derecho a la Ciudad (s.f.).** *¿Qué es el derecho a la ciudad?* Recuperado de <https://www.right2city.org/es/news/que-es-el-derecho-a-la-ciudad/>

**Plataforma Global por el Derecho a la Ciudad (2019).** *El derecho a la ciudad. Construyendo otro mundo posible. Guía para su comprensión y operalización*. Recuperado de  
[https://www.right2city.org/wp-content/uploads/2019/09/R3.1\\_el-derecho-a-la-ciudad\\_construyendo-otro-mundo-posible-1.pdf](https://www.right2city.org/wp-content/uploads/2019/09/R3.1_el-derecho-a-la-ciudad_construyendo-otro-mundo-posible-1.pdf)

**PMB (2018).** *Informe técnico. Asentamientos recientes en Uruguay: un estudio exploratorio*. Recuperado de  
[https://otu.opp.gub.uy/sites/default/files/docsBiblioteca/Asentamientos%20irregulares\\_informe\\_t%C3%A9cnico.pdf](https://otu.opp.gub.uy/sites/default/files/docsBiblioteca/Asentamientos%20irregulares_informe_t%C3%A9cnico.pdf)

**Pleace, N. (2016).** *Guía Housing First Europa*. Recuperado de  
<https://housingfirsteurope.eu/assets/files/2016/11/Gui%C3%A9a-Housing-First-Europa.pdf>

**Ponce Solé, J. (2013).** *El derecho y la (ir) reversibilidad limitada de los derechos sociales de los ciudadanos. Las líneas rojas constitucionales a los recortes y la sostenibilidad social*. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).

**Presidencia (2019).** *Ministerio de Vivienda meta del Plan Quinquenal y llegó a más de 75.000 soluciones habitacionales*. Recuperado de  
<https://www.presidencia.gub.uy/comunicacion/comunicacionnoticias/ministerio-de-vivienda-supero-pla-an-quinquenal-de-vivienda>

**Sistema de Cuidados (2019).** *Proyecto Incubar*. Recuperado de  
<http://www.sistemadecuidados.gub.uy/110868/proyecto-incubar>

**Sen, A. (1999).** *Desarrollo y libertad*. Barcelona, Planeta.

**Techera, A. (2017).** *La pobreza de las políticas sociales en relación a la vivienda: las respuestas públicas y la intervención de Techo Uruguay*. (Tesis de grado). Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR, Montevideo. Recuperado de  
[https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/bitstream/20.500.12008/22992/1/TTS\\_TecheraAlessandra.pdf](https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/bitstream/20.500.12008/22992/1/TTS_TecheraAlessandra.pdf)

**TECHO (2019).** *Relevamiento nacional de asentamientos. El acceso al derecho a la vivienda y el hábitat en Uruguay*. Montevideo, Uruguay.

**Teledoce (2020).** *El Mides firmará un convenio con la Agencia Nacional de Vivienda para destinar viviendas a personas que están en “situación de calle”*. Recuperado de

<https://www.teledoce.com/telemundo/nacionales/el-mides-firmara-un-convenio-con-la-agencia-nacion-al-de-vivienda-para-destinar-viviendas-a-personas-que-estan-en-situacion-de-calle/>

**Troisi, G. (2016).** *Derecho a Montevideo: problematización del derecho a la ciudad desde la ocupación irregular de viviendas y su abordaje desde las políticas habitacionales.* (Tesis de grado). Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR, Montevideo. Recuperado de [https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/bitstream/20.500.12008/21950/1/TTS\\_TroisiBrunoGuillermo.pdf](https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/bitstream/20.500.12008/21950/1/TTS_TroisiBrunoGuillermo.pdf)

**Vela, M. Á. (2013).** Contribución de la vivienda popular al desarrollo integral de las familias en Pereira. *Arquetipo*, (6), 51-72. Recuperado de <https://revistas.ucp.edu.co/index.php/arquetipo/article/view/1052>