

# La ciudad para los ciudadanos

Mauricio Guarinoni\*

\* Diputado por Asamblea Uruguay. Integrante de la Unidad Programática de Vivienda y Hábitat del Frente Amplio.

En materia de derechos humanos, el segundo gobierno del Frente Amplio ha avanzado en reconocer y garantizar un sinnúmero de los mismos, algunos de ellos sin reconocimiento previo, otros consagrados constitucionalmente y ratificados internacionalmente, pero no garantizados en la práctica concreta en lo relativo a su acceso y ejercicio. Estamos transitando un cambio político, orientado por valores básicos universales, que concreta nuevos derechos y deberes, para responder a la vez a viejas y nuevas desigualdades y exclusiones. No hay procesos de cambio sin un previo proceso de lucha por la legitimación y concreción de nuevos derechos.

En ese sentido, hoy hablamos de nuevos derechos ciudadanos, de derecho a las ciudades y al acceso a la centralidad de las mismas. Derecho de la gente a mantener su residencia en el lugar donde tiene sus relaciones sociales: todas las personas que viven en un lugar que han contribuido a construir, en el que están arraigadas y que proporciona sentido a su vida, deben poder continuar viviendo en él.

? CHZO ?

La organización interna del espacio urbano debe facilitar la cohesión sociocultural de las comunidades (barriales, de grupos de edad, étnicas, etc.). Hay que tender a igualar las condiciones de acceso a las centralidades y

la movilidad desde cada zona de la metrópoli. Estos derechos son hoy indispensables para que las llamadas libertades urbanas puedan desarrollarse a cabalidad. El derecho a moverse con facilidad por la metrópoli debe universalizarse, la accesibilidad de cada zona es indispensable para existir para el otro y para que ese otro nos vea como parte de un mismo lugar, de un mismo espacio territorial, por más diversos que éstos sean.

En Uruguay, y hablando en términos de vivienda y hábitat, en este periodo de gobierno se definió como prioridad lograr y mejorar el acceso a los mismos. Con ese objetivo se viene desarrollando una gestión que va obteniendo resultados alentadores, a pesar de situaciones siempre complejas y difíciles de cambiar en el corto plazo. Las políticas gubernamentales ya no hablan sólo de vivienda, sino de vivienda y hábitat, porque ninguno de los dos conceptos es disoluble del otro y por lo tanto las políticas y el diseño de los instrumentos van tendiendo cada vez más a contemplar estos dos aspectos.

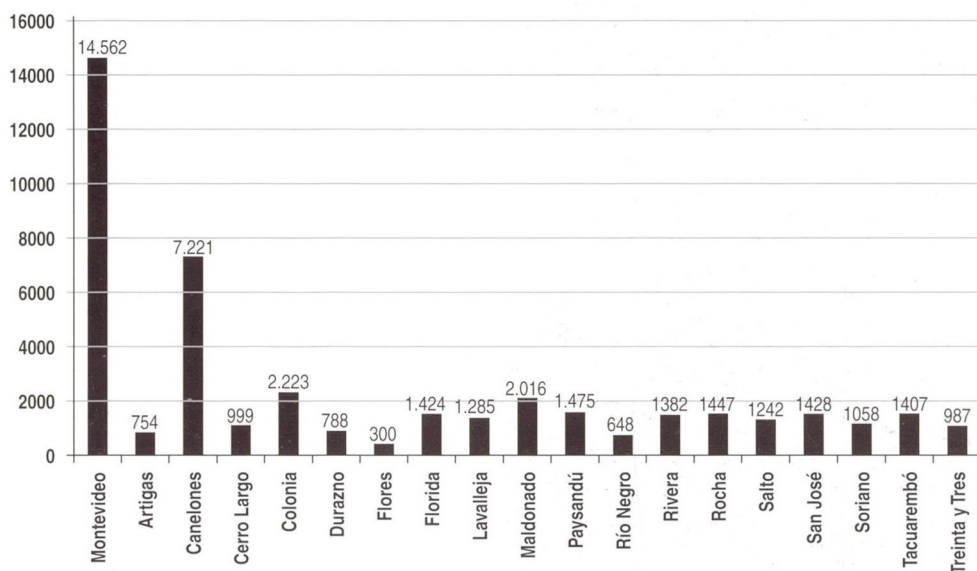
También es necesario -y en eso aún tenemos camino por recorrer- fomentar una cultura política nueva, que construya un discurso que imponga en la agenda el debate de los temas territoriales, del acceso al suelo urbanizado y la

centralidad, como una necesidad impostergable para tener ciudades más democráticas e integradas, ciudadanos que materialicen el ejercicio de derechos consagrados y así proporcionen legitimidad y coherencia a los gobiernos locales. Si no lo logramos, corremos el riesgo de acentuar la fragmentación territorial y sociocultural.

Es desde esa perspectiva que nos proponemos profundizar en el análisis de un problema que involucra a nuestras ciudades, con especial acento en Montevideo y su zona metropolitana; el problema de los inmuebles abandonados. En los últimos quince años, el parque habitacional ha crecido un 24% -la mitad de este crecimiento, es de viviendas de uso temporal; sin embargo, ello no ha logrado garantizar el abatimiento del déficit habitacional que tiene el país. El desarrollo del mercado inmobiliario ha tenido como uno de sus motores la inversión en vivienda, pero más como activo que produce una muy buena rentabilidad para aquellos que invierten en ella, que como solución al problema del déficit habitacional.

A esta dificultad debemos sumarle el aumento de los costos de la construcción, que también dificulta el acceso a la vivienda de miles de uruguayos. Es así que en un suelo urbano cada vez más valorizado y escaso, y a la luz

## Número de viviendas vacantes por Departamento



Existen 252.400 viviendas desocupadas en todo el país en las que no vive nadie.

### De éstas el:

- 53% son de uso temporal (fin de semana, vacaciones, etc.)
- 15% están para alquilar
- 9% en construcción
- 4% vacías ruinosas o destruidas
- 17% vacantes (no tienen ninguna de las características anteriores)

Fuente: INE Censo 2011

Existen 46.000 viviendas desocupadas en Montevideo.

### De éstas el:

- 19,8% son de uso temporal (fin de semana, vacaciones, etc.)
- 29% están para alquilar
- 13,4% en construcción
- 5,1% vacías, ruinosas o destruidas
- 31,8% vacantes (no tienen ninguna de las características anteriores)

de una moderna doctrina de los derechos humanos que incorpora a ellos los derechos ciudadanos, la sociedad organizada está reclamando instrumentos que le permitan utilizar los bienes inmuebles abandonados para el fin social que fueron creados. No parecería lógico que desde el Parlamento nos quedáramos omisos al respecto.

Entrando a los aspectos más centrales debemos decir que el último censo nacional creó la categoría de "vivienda vacante", categoría que no entra en ninguno de los otros conceptos de situación de ocupación preexistentes con anterioridad en el país. El mismo involucra viviendas que se encontraban sin residentes habituales al momento del censo y no calificaron en ninguna de las situaciones anteriores de: alquiler, venta, construcción, reparación, uso temporal, vivienda ruinosa, destruida o inhabitable.



La cantidad de viviendas vacantes determinada por el censo se situó en el entorno de las 43.000. Se trata de viviendas sobre las que no hay indicios de que estén siendo ofertadas en alquiler o para la venta, ni de que estén en construcción o reparación, y que tampoco están ruinosas, según las observaciones que hacen los encuestadores desde el exterior de esas viviendas. Esta situación dificulta la evaluación de la disponibilidad real de vivienda para superar el déficit habitacional existente en el país en base al stock actual, déficit habitacional que fue cuantificado por la DINAVI en 50.000 viviendas.

Seguramente no todas las viviendas vacantes estén abandonadas, pero sin instrumento legal que nos permita estudiar caso a caso, será muy difícil determinar en qué situación se encuentran. A estas viviendas debemos

sumarles las que están ruinosas, destruidas o inhabitables, las cuales son más de diez mil en todo el país, según los datos del último censo. En este caso el Estado debería configurar sobre ellas, una vez declaradas en ruinas o con alto grado de deterioro, una presunción simple de abandono que, permitiendo prueba en contrario, incorpore suelo en territorio urbanizado con todos los servicios públicos disponibles a la Cartera de Inmuebles del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA).

Creemos, por los motivos antes expuestos, que el Parlamento debería legislar en este sentido y nos inclinamos -y presentamos con el diputado Alfredo Asti un proyecto de ley a esos efectos- por legislar sobre el abandono tácito de la propiedad, declarado judicialmente, previa inspección ocular del juez y dando al propietario la

posibilidad de reivindicar la propiedad. Cuando el propietario incumpla por un lapso de tiempo a determinar, con los deberes de conservar, cuidar, rehabilitar y restituir, previstos en los literales a, b, e y f del artículo 37 de la Ley N° 18.308, de Ordenamiento y Desarrollo Territorial Sostenible, se configuraría la manifestación tácita de abandono. La legitimación activa la tendrían las Intendencias y el MVOTMA, y los inmuebles declarados en abandono pasarían a la Cartera de Inmuebles del MVOTMA.

Nuestro Código Civil no formula una doctrina sistemática acerca de la pérdida de la propiedad. Hay que reconstruir los modos de perder el dominio, induciéndolos de las normas y de los principios generales del derecho. Álvaro Guillot en su obra *De la posesión y de la reivindicación*, pág. 100, comenta que la posesión se pierde por la usurpación y por el abandono



voluntario y formal del poseedor, puesto que cada uno es dueño de renunciar a lo que le pertenece. Dice Guillot: "El abandono de la posesión, como el de cualquier derecho, es un acto unilateral, o sea un acto para cuya validez no se requiere el consentimiento de ninguna otra persona; en esto se distingue de la tradición, que exige el concurso de la voluntad de aquél a favor del cual se hace la transferencia.

El abandono o la renuncia, debe ser voluntario y formal: si él no fuera voluntario, la posesión se perdería por usurpación de un tercero. Por otra parte, para abandonar la posesión es necesario, en principio, que el poseedor sea capaz de tener voluntad de renunciarla..." El abandono es un modo legal de perder la propiedad y de adquirir por parte del Estado (art. 481 Código Civil). Consiste, como dice J. Castan Tobenas, en la renuncia abdicativa del

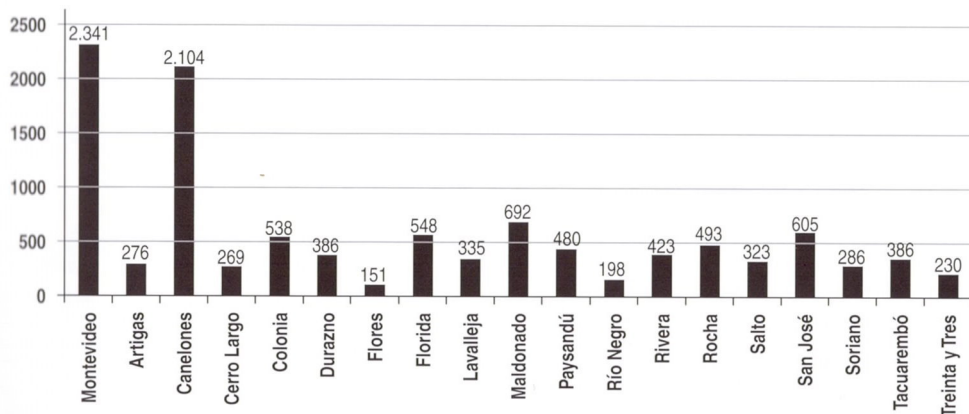
derecho de propiedad o cualquier otro derecho real, hecha voluntariamente por el titular del mismo. No queriendo aburrir con conceptos jurídicos, digamos sólo que ésta es nuestra posición resumida al respecto: creemos firmemente que nada impide al legislador regular la manifestación tacita de voluntad como forma de perder la propiedad.

Recapitulando, creemos que aprovechar el suelo urbano disponible desarrollando instrumentos que alienten su uso social y que por lo tanto minimicen la posibilidad de tener en las centralidades de la ciudad "zonas oscuras", desperdiciadas, es pensar la ciudad del futuro de manera activa, favoreciendo el surgimiento de una sociedad nueva, donde pongamos a lo urbano como espacio privilegiado de transformación, donde no dilapidemos recursos y generemos inclusión social.

Esa transformación, como ya dijimos, va de la mano del ejercicio de nuevos derechos ciudadanos que debemos incluir en la agenda, "la ciudad para los ciudadanos", la ciudad como producto social, más justa, que organiza su espacio urbano a favor de la mayoría de los individuos, con lugares amplios donde vivir, con equipamientos pensados para una existencia mejor. Una ciudad que reivindique como referentes a las asociaciones vecinales barriales, culturales, y todas aquellas organizaciones colectivas que, insertas en el territorio, generen un movimiento urbano para el cambio social favorable en el interior de la ciudad.

Sin ánimo de cometer un exceso, me gustaría concluir con un comentario del rol que jugarán nuestras principales ciudades a nivel regional. En la actualidad, los estudios urbanos utilizan cada vez más la expresión "ciudad

## Número de viviendas ruinosas, destruidas o inhabitables por Departamento



mundial", partiendo de la constatación que el sistema productivo se interrelaciona de forma creciente, rompiendo las barreras regionales y nacionales; las inversiones exteriores y el comercio a larga distancia no dejan de crecer, el progreso de las telecomunicaciones permite un contacto instantáneo entre las principales ciudades del mundo.

Este nuevo escenario ha permitido el surgimiento de un sistema urbano a nivel mundial, con indiscutibles ciudades líderes, ciudades mundiales que interesan por el papel que desarrollan a nivel global, por su posición central en los sistemas de comunicaciones a larga distancia, por sus instalaciones portuarias, por sus complejos aeroportuarios intercontinentales, que las posicionan en una situación de privilegio como puntos de redistribución de personas, mercancías e información.

En ese sentido, podemos decir que estamos avanzando en posicionar a nuestro país y a nuestras principales ciudades costeras como incipientes destinos turísticos mundiales. Ese destino turístico podría verse complementado con un destino económico de intercambio de mercancías en los próximos años. Daríamos un gran salto cualitativo de concretar la realización del puerto de aguas profundas, puerto de salida de la producción de gran parte de la región, lo que involucra a su vez, el resurgimiento del ferrocarril y de la adecuación de nuestras vías férreas como medios de transporte de carga.

Ese desarrollo de nuestra infraestructura, contribuirá al mejor traslado de la producción de los mega-emprendimientos de pasta de celulosa, a los cuales se sumará en los próximos años la producción de otro mega-proyecto, como el minero, que seguramente transformará la matriz

productiva y se sumará a la mayor diversificación de la misma, estrategia acertada que viene llevando a cabo nuestro país.

Hace pocos años, hablar de desarrollo en Uruguay era una utopía irrealizable; hoy forma parte de nuestros sueños; quizás, posicionar nuestras principales ciudades a nivel mundial en los próximos años, forme parte de los mismos sueños, Pero para ello debemos planificar el desarrollo de las mismas, concretando y utilizando todos los instrumentos que tengamos a nuestro alcance para lograr que el acceso a ellas de todos los uruguayos sea más democrático.

Fuente fotográfica: Servicio de Medios Audiovisuales