

**Estudio del stock habitacional vacío montevideano**

# **LA CAÍDA DE UN MITO Y PROPUESTAS DE ACCIÓN\***

**Cristina Fynn, Martha Siniacoff,  
María Rosa Roda, Noemí Alonso,  
Miguel Meny, Ricardo Martínez,  
Enrique Machado.**

*\* El presente trabajo fue presentado y expuesto por sus autores en el Seminario Regional "Aportes para el diagnóstico habitacional", organizado por la Dirección Nacional de Vivienda con el apoyo de la Intendencia Municipal de Montevideo y llevado a cabo el pasado 29 de julio.*

## Introducción

El Intendente Municipal de Montevideo, Dr. Ricardo Ehrlich, creó por Resolución N° 3290 de 2006 un Grupo de Trabajo de Stock Habitacional, integrado por funcionarios de diversas reparticiones municipales y distintas disciplinas, cuyo principal objetivo era asesorar a la Administración respecto a la definición de las políticas habitacionales orientadas a la utilización del stock habitacional vacío, tanto público como privado.

El Grupo de Trabajo está integrado por la Lic. Cristina Fynn, Coordinadora (División Planificación Estratégica); la Ing. Agrim. Martha Siniacoff (Servicio de Catastro y Avalúo); la Arq. María Rosa Roda (Unidad Plan de Ordenamiento Territorial); la Arq. Noemí Alonso (Servicio de Tierras y Vivienda); el Lic. Miguel Meny (Unidad de Estadísticas); el Ing. Agrim. Ricardo Martínez (Unidad de Fotogrametría y Otras Técnicas) y el Dr. Enrique Machado (Asesoría Jurídica).

Para cumplir con el objetivo perseguido, se procuró identificar el stock habitacional vacío, a efectos de cuantificarlo; conocer su distribución espacial en el territorio; caracterizarlo desde el punto de vista edilicio (área, destino, antigüedad, estado de conservación, categoría

constructiva), y analizar su situación desde la perspectiva jurídico-notarial (titularidad, deuda municipal, existencia de embargos judiciales).

Según la información proveniente de la Fase I del Censo 2004 del INE, en Montevideo existen 57.000 fincas vacías. La referida información se encuentra agregada por Segmentos Censales. Para poder individualizar la ubicación precisa de cada una de dichas fincas, insumo esencial para el Grupo de Trabajo, se ensayaron diversas metodologías:

I: Se partió del supuesto que debía existir una correlación importante entre la variable “deuda municipal” y la condición de “vacío” de un inmueble. Al conocer la ubicación espacial de los inmuebles deudores municipales, se realizaron relevamientos de campo en algunos Segmentos Censales con un número importante de inmuebles deudores y además con un significativo número de inmuebles vacíos. Como conclusión de los relevamientos, surge que la correlación entre inmueble vacío e inmueble deudor es muy baja (28%). Podría pensarse por tanto que los inmuebles vacíos no necesariamente son deudores, por lo que se descartó este método de búsqueda.

II: La IMM dispone de la información del con-

sumo promedio anual de agua por padrón, por lo que se realizó un relevamiento en una zona testigo, de los inmuebles que registraron un consumo promedio anual de agua menor a un metro cúbico, en el supuesto que ése podría ser un buen indicador de la condición de “vacío” de un inmueble. No obstante, surge del relevamiento que en un alto porcentaje el bajo consumo se explica por situaciones de irregularidad en la conexión de OSE y no porque la finca estuviese desocupada, por lo que este indicador tampoco resultó efectivo.

III: Luego de una gestión con la Dirección, se accedió a la información primaria del relevamiento del INE, sujeta al secreto estadístico, donde se individualizan por la dirección identificada en el trabajo de campo, todos los inmuebles caracterizados como vacíos. No obstante, realizados relevamientos muestrales en dos zonas testigo, se concluye que el porcentaje de inmuebles que se mantienen desocupados es bajo (48%), lo que puede deberse a una mala calidad en los datos o bien a que la situación desde el 2004 al momento de nuestro relevamiento, comienza a mostrar signos de revertirse.

IV: Se seleccionó como experiencia piloto un sector del área del “Plan Especial Goes” y se realizó un relevamiento exhaustivo de todas las



### Síntesis del Relevamiento - Situación de los Inmuebles Vacíos

Situación	Alquiler o venta	Construcción o reparación	Uso temporal	Fuera del mercado Inmobiliario	Total
Detectados vacíos en 2004	203	16	20	375	614
Continúan vacíos en 2008	9	2	1	33	45
Ocupados en 2008	194	14	19	342	569
Nuevos inmuebles vacíos a 2008	37	4	0	52	93
Total inmuebles vacíos a 2008	46	6	1	85	138

Se tomó como área de estudio el ámbito del "Plan Especial Goes", delimitado por: Av. Agra-ciada, Luis Pedro Lenguas, Arenal Grande, Juan José de Amézaga, Defensa, Arenal Grande, Ga-ribaldi, San Martín hasta Av. Agra-ciada.

*Metodología - Trabajo de Campo.* Se elaboró una estrategia para el relevamiento de campo y se construyeron los respectivos instrumentos. Se realizaron cuatro salidas a campo para el relevamiento, completado con una quinta, con la finalidad de verificar aquellos inmuebles clasificados como en "situación dudosa" o "falta de información" y de consignar el número correcto de padrón de los inmuebles identificados como deshabitados.

Participaron diecinueve personas (150 horas totales de trabajo) entre funcionarios y becarios, con diferente dedicación horaria y bajo la supervisión de un grupo de sociólogos del Departamento de Planificación.

*Sistematización y análisis de la Información.* De un total de 182 manzanas (zonas censales) correspondientes al Plan Goes, se realizó el relevamiento de 55, correspondientes al área de estudio seleccionada, obteniéndose información de 3.462 inmuebles en el área estudiada.

Se pudo determinar la situación de 614 inmuebles detectados como vacíos en el Censo 2004, la que se detalla en el cuadro adjunto.

Del cuadro anterior se desprende que de los 614 inmuebles que en el Censo 2004 se detectaron como vacíos, sólo 45 continúan desocupados cuatro años después; sin embargo, a ellos deben sumarse otros 93 inmuebles que se encuentran desocupados en 2008 y no lo estaban al hacerse el censo 2004. En consecuencia, el total de inmuebles desocupados que se detectaron en la zona en 2008, es de 138.

Pasando estos valores a porcentajes, se constató, en consecuencia, que sólo el 7,2% de los inmuebles desocupados en el año 2004 continúan en esa situación a 2008 (45 en 614); que los inmuebles detectados como desocupados en 2008 pero no en 2004 representan el 2,7% del total de inmuebles relevados (93 en 3.462); que los 138 inmuebles que se encuentran desocupados a 2008 representan un 4% del total de los relevados.

Finalmente, cabe señalar que hay 85 inmuebles vacíos a 2008, del total de 138 (61% del total) de los cuales no se conoce el motivo de la desocupación y que no se encuentran en el mercado, ni en construcción o reparación, ni son de uso tem-

poral. Sobre estos padrones se hizo un estudio en profundidad.

### Estudio de los inmuebles vacíos fuera del mercado inmobiliario

El primer paso de ese estudio fue establecer las deudas de Tasa General Municipal y Contribución Inmobiliaria que los 85 padrones señalados pudieran mantener con la IMM. La conclusión fue que en general no se manifiesta una morosidad importante. Sólo el 16% de los padrones tienen deuda anterior al 2005 y los montos no son significativos, excepto un padrón estatal que tiene una deuda importante con la IMM tanto por Contribución Inmobiliaria como por Tasa General (\$1.500.000). Los otros padrones con morosidad anterior al año 2005 en promedio sitúan la deuda en el entorno de los \$100.000 y en total son trece padrones.

Respecto a la situación dominial de los inmuebles, de una muestra de 83 unidades dominiales analizada (Propiedad Común y Propiedad Horizontal), 50 tienen titularidad identificable, 23 no registran titulares plenamente identificables y 10 no registran antecedentes dominiales o sea no se puede saber, sobre esta base, quién es el propietario. Sólo dos tienen deudas de más de 10 años.

## Conclusiones en el área de estudio

Del estudio realizado surge una disminución de los inmuebles en desuso en la zona del relevamiento. Esto podría deberse a que se produce un uso más racional de los inmuebles en el período 2004-2008 y/o a que el relevamiento del INE sobrestimó el número de viviendas desocupadas.

Las distintas metodologías empleadas para obtener los datos del censo y los resultados de este relevamiento no podrían explicar la diferencia registrada. En el 2004 se realizó un relevamiento exhaustivo: se categorizaba un inmueble como desocupado solamente luego de agotar todos los medios de comunicación, con el dato aportado por los vecinos. En el 2008 se realizó un "screening" con la consiguiente pérdida de casos que supone el pasar una única vez por las viviendas. Este método, por consiguiente, más bien llevaría a sobrestimar las viviendas desocupadas y no lo contrario.

El 4,0% del total de viviendas relevadas en 2008 se encuentran en situación de deshabitadas. Hay que considerar que en el año 2004 este porcentaje fue de 17,8%. Por lo tanto, salvo que existiera un notable proceso de ocupación luego de 2004, debe concluirse que los datos del INE no sirven para ubicar los inmuebles en desuso

(cualquiera sea el motivo) y aún persisten inmuebles desocupados en la zona.

Otro hecho significativo es que los inmuebles detectados como vacíos no presentan deudas importantes, al menos con la municipalidad. Este dato corrobora el primer resultado obtenido, que mostraba que no había una correspondencia entre los padrones deudores y el estado de ocupación de la vivienda.

## Conclusiones y Recomendaciones Generales. La caída de un mito...

Desde distintos ámbitos, académicos, políticos e institucionales, se viene sosteniendo la existencia de un importante stock habitacional vacío en la ciudad de Montevideo, como un paradigma posible de orientación de las políticas de vivienda. Sin embargo los datos obtenidos exigen construir un discurso diferente.

Los análisis realizados hasta ahora permiten concluir de forma preliminar lo siguiente:

- La información disponible y la metodología utilizada no han permitido identificar de forma automatizada los inmuebles vacíos de Montevideo.
- No obstante, y de acuerdo a las tendencias de-

tectadas, el primer diagnóstico de un importante número de viviendas vacías, no parece tener un sustento real.

- No existe una estrecha vinculación entre inmuebles vacíos y situación de morosidad.

En función de las dificultades señaladas, consideramos que resulta pertinente no esperar a tener diagnosticada en profundidad la realidad del stock habitacional vacío, para comenzar a definir los lineamientos de la política municipal de vivienda que permita la formulación del Plan mencionado.

La metodología del relevamiento de campo utilizada por el Grupo de Trabajo puede ser replicable a escala local en aquellos zonales donde se implementen programas de vivienda en los que el stock de inmuebles vacíos puede ser una alternativa de relocalización de población.

Ante esta circunstancia, parece sensato relativizar la importancia de desarrollar políticas de vivienda focalizadas exclusivamente en la utilización del stock habitacional vacío, debiendo integrarse la oportunidad que significa este stock al desarrollo de un Plan Sectorial de la Vivienda de Interés Social de carácter más general.

La definición de políticas orientadas a la formulación de un *Plan Sectorial de la Vivienda de Interés Social* requiere de la integración de un equipo interdisciplinario que integre las áreas sociales, urbanísticas, jurídicas y económicas. Este equipo podrá depender del Departamento de Planificación y deberá dotarse de la indispensable capacidad negociadora y de articulación de intereses con otros organismos estatales relacionados con la temática.

Sin perjuicio de las definiciones que se asuman en ese futuro Plan en materia normativa, de gestión y de ordenación, existen algunos aspectos que a criterio de este Grupo, necesariamente deberían estar presentes.

- La creación de nuevo Suelo Urbano, mediante el desarrollo del Suelo Suburbano o Potencialmente Urbanizable. Para ello, se puede adquirir o expropiar terrenos en Suelo Suburbano o Potencialmente Urbanizable a precios menores, y luego desarrollar mediante iniciativa pública (IMM, MVOTMA u otros), el respectivo Programa de Actuación Urbanística para transformarlo en Suelo Urbano.

- Favorecer el acceso al Suelo Urbano servido a los sectores de escasos recursos económicos. Una de las principales limitantes de los urbanizadores privados que realizan fraccionamientos con amezanamientos en Suelo Urbano, es el costo financiero de la inversión: primero deben realizarse todas las obras de infraestructura (dotación de saneamiento, agua potable, alumbrado público, pavimentación de las calles) para luego recién poner a la venta los lotes. Se podría mitigar el costo financiero ensayando alguna solución similar a la de los edificios fraccionados en propiedad horizontal, donde se habilita la “venta en el pozo” en función del Plano Proyecto de Fraccionamiento registrado.

- Reglamentar la Ley de Urbanizaciones en Propiedad Horizontal como forma de habilitar la densificación habitacional en áreas intermedias.

- Desarrollar políticas de incentivo para la inversión privada en Áreas de Promoción, de edificios para renta.

- Fortalecer las líneas existentes del Fondo de Garantía de Alquileres.

- Fortalecer la Cartera Municipal de Tierras y Fincas.

- Profundizar las instancias de coordinación con otras dependencias estatales vinculadas al tema de la vivienda, con el propósito de articular e instrumentar políticas comunes.

- Finalmente, el Plan debería prever una gestión integral e integrada, que asuma la responsabilidad de instrumentar, ejecutar y realizar el seguimiento de los distintos programas y proyectos concretos previstos en la etapa de planificación, así como realizar las coordinaciones con los demás organismos estatales involucrados.

## **A modo de posdata: otra forma de interpretar el fenómeno**

Con posterioridad a la conclusión del informe, el Grupo continuó reflexionando y de ello surgieron nuevas visiones orientadas a resignificar el concepto de “fincas vacías” como forma de comprender mejor el fenómeno, y explicar de manera más satisfactoria los resultados que se obtuvieron.

Bajo esta nueva conceptualización, el universo de las fincas vacías está integrado por dos grandes grupos: el de las que están fuera del mercado inmobiliario y el de las que no lo están. El primer grupo está compuesto por aquellas situaciones que no tienen movilidad: fincas que desde hace largo tiempo (cinco años o más) han permanecido vacías. En general se trata de inmuebles con problemas de titulación; sociedades anónimas que han desaparecido y por tanto no tienen titular responsable; sucesiones complejas con muchos herederos, o bien sucesiones aún no resueltas que motivan que nadie asuma la responsabilidad por el bien; fincas en extremo ruinosas para las que la única alternativa es la sustitución edilicia; inmuebles con embargos o con importantes deudas municipales, y otras situaciones de naturaleza similar.

Este primer grupo, que a priori suponemos significativamente inferior en número al otro, constituye una verdadera “patología urbana”. Es muy probable que la mayoría de las fincas detectadas como vacías con las metodologías empleadas pertenezcan a este grupo y sean el verdadero stock habitacional vacío; constituyen aquellos casos en que coinciden nuestros relevamientos de campo con los del INE de 2004, y que seguramente van a continuar vacías en el futuro. Están fuera del mercado habitacional.

El otro grupo, significativamente mayor que el primero, está constituido por aquellas fincas que en determinado momento están vacías pero que se mueven dentro del mercado inmobiliario.

Aunque no tengan signos externos de estar en alquiler, en venta o en reparación, sin embargo sí lo están, y hoy se encuentran vacías pero mañana se ocuparán, mientras que otras que hoy están ocupadas, mañana quedarán vacías. Estas fincas, más que un “stock” constituyen un verdadero “flujo”, con una fluctuación y una movilidad en el tiempo que explica por qué no pudimos alcanzar nuestro objetivo específico de “identificar, ubicar, cuantificar y caracterizar el mencionado stock”. Nuestra batería metodológica se orientó a “capturar un objeto estático” que en realidad se encuentra en movimiento.

Podría plantearse una nueva estrategia para desarrollar metodologías de análisis multitemporal que nos permitieran entender la dinámica de este fenómeno, pero antes debería reflexionarse sobre la pertinencia de dicho propósito. ¿Realmente se pretende desarrollar políticas que tiendan a minimizar el número de inmuebles vacíos?

En principio entendemos que al igual que en el clásico “juego del 15” donde el propósito de ordenar las fichas sólo se logra si hay un casillero vacío, un mercado inmobiliario sano requiere de un “flujo de viviendas vacías” que permita que la movilidad sea posible. Por eso nuestra conclusión es que el diseño de políticas municipales debería orientarse a reinserter en el mercado el “stock vacío patológico” y a evitar que el mismo aumente.