

VACÍOS URBANOS

Aportes a una política de gestión de
inmuebles vacantes para Montevideo



VACÍOS URBANOS

VACÍOS URBANOS

Aportes a una política de gestión
de inmuebles vacantes para Montevideo

FACULTAD DE ARQUITECTURA,
DISEÑO Y URBANISMO

UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA

INTENDENCIA DE MONTEVIDEO

UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA

Lic. Rodrigo Arim
Rector

FACULTAD DE ARQUITECTURA, DISEÑO Y URBANISMO

Arq. Marcelo Danza
Decano

CONSEJO DE LA FACULTAD DE ARQUITECTURA,
DISEÑO Y URBANISMO

Orden estudiantil
Andrea García, Mailén Dávila, Valentina Hernández

Orden docente

Lucía Bogliaccini, Ana Vallarino, Daniel Bergara,
Mercedes Medina, Juan Articardi

Orden de egresados

Sonia Prieto, Mercedes Espasandín, Guillermo Rey

INSTITUTO DE ESTUDIOS TERRITORIALES Y URBANOS

Lucio de Souza, director ejecutivo
Comisión asesora: Mercedes Medina, Pablo Ligrone, Adriana Goñi
Mazzitelli, Pablo Sierra, Esteban Perroni, Joaquín González, Leila
Hamed (*Orden Estudiantil*), Patricia Hidalgo (*Orden de Egresados*)

COORDINACIÓN GENERAL

Adriana Goñi Mazzitelli, Gonzalo Bustillo, Alina del Castillo

GRUPO DE INVESTIGACIÓN

Miguel Fascioli, Mariana Ures, Leonardo Altmann,
Cecilia Giovanoni Pérez, Lucía Segalerba Vanni,
Camilo Zino, Mateo Vidal, Facundo Romero, Laura De Stefani

AUTORIDADES DE LA INTENDENCIA DE MONTEVIDEO

Período 2018-2020
Christian Di Candia, *intendente*

Departamento de Desarrollo Urbano
Arq. Silvana Pissano, *directora*
Lic. en T. Soc. Beatriz Rocco, Com. Bruno Eleonor Gutiérrez

División Tierras y Hábitat
Lic. T. Soc. Andrés Passadore, *director*

Programa Fincas Abandonadas
Oficina de Rehabilitación IM
Arq. Florencia Baglivi, Arq. Amalia von Sanden, Sr. Fermín
Arribillaga, Lic. T. Soc. Adriana Gómez, Dr. Alberto Quintela

COORDINACIÓN EDITORIAL

Dra. Adriana Goñi Mazzitelli
Dra. Alina del Castillo

DISEÑO Y PRODUCCIÓN

Milena Garate

REVISIÓN PRELIMINAR

Sandra Moresino

ISBN: 978-9974-0-2079-5

e-ISBN:

© FADU, Universidad de la República, 2021

© IM, 2021

© Los autores, 2021

© Universidad de la República, 2023

Vacios urbanos. Aportes a un programa de gestión de inmuebles vacantes para Montevideo se realiza en el marco del convenio entre la Intendencia de Montevideo y la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo, Universidad de la República para ser presentada en el llamado Apoyo a Publicaciones 2020 de la Comisión Sectorial de Investigación Científica de la Universidad de la República.

Los libros publicados en la presente colección han sido evaluados por académicos de reconocida trayectoria en las temáticas respectivas.

La Subcomisión de Apoyo a Publicaciones de la CSIC, integrada por Luis Bértola, Magdalena Coll, Mónica Lladó, Alejandra López Gómez, Vania Markarian, Sergio Martínez y Aníbal Parodi ha sido la encargada de recomendar los evaluadores para la convocatoria 2020.

FACULTAD DE ARQUITECTURA, DISEÑO Y URBANISMO

UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA

Bulevar Artigas 1031 | CP 11200

Teléfono: (+598) 24001106 Fax: (+598) 24006063

www.fadu.edu.uy

EDICIONES UNIVERSITARIAS,

UNIDAD DE COMUNICACIÓN DE LA UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA (UCUR)

18 de Julio 1824 (Facultad de Derecho, subsuelo Eduardo Acevedo)

Montevideo, CP 11200, Uruguay

Tels.: (+598) 2408 5714 - (+598) 2408 2906

Telefax: (+598) 2409 7720

Correo electrónico: <ucur@udelar.edu.uy>

<[https://udelar.edu.uy/portal/institucional/](https://udelar.edu.uy/portal/institucional/comunicacion/ediciones-universitarias/)

[comunicacion/ediciones-universitarias/](https://udelar.edu.uy/portal/institucional/comunicacion/ediciones-universitarias/)>

Montevideo, Uruguay, octubre de 2023

ADRIANA GOÑI MAZZITELLI

Licenciada en Antropología social y cultural (Universidad de la República, Udelar, 2002); Perfeccionamiento en Redes territoriales para el desarrollo local (Universidad Complutense de Madrid, 2004); doctora en Urbanismo (Università degli Studi Roma Tre, 2008); posdoctorada (Ville et Environnement, CNRS, Université Paris X Nanterre, 2010) y posdoctorado con Beca Caldeyro Barcia (Agencia Nacional de Investigación e Innovación, ANII, 2016), máster in Environmental Humanities and Territorial Studies (Università degli Studi Roma Tre, 2019). Es profesora adjunta del Instituto de Estudios Territoriales y Urbanos (IETU) de la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo (FADU) de la Udelar. Sus líneas de investigación son urbanismo colaborativo y codiseño, democracia deliberativa, cogestión de bienes comunes, planificación ecológica y cultural del territorio.

GONZALO BUSTILLO LEÓN

Arquitecto (Udelar, 2011); magíster en Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (Udelar, 2019), y diplomado en Enseñanza Universitaria (Udelar, 2017). Es profesor adjunto subrogante de la Cátedra de Arquitectura y Teoría; asistente en Taller Artcardi, y docente responsable del curso de posgrado Urbanismo y Política (FADU, Udelar). Sus líneas de investigación son equidad urbana, inmuebles vacantes y enseñanza de la arquitectura.

ALINA DEL CASTILLO

Arquitecta (FADU, Udelar, 1984), doctora en ciencias (Programa Arquitectura e Urbanismo, Área de Concentração: Projeto de Arquitetura, FAU, Universidade de São Paulo, 2017). Es profesora adjunta del Centro de Vivienda y Hábitat y del programa I+D de Investigación en Proyecto (DEPAU) (FADU), y asistente académica del decano de la FADU en el área de investigación y posgrado. Sus principales líneas de investigación son vivienda y hábitat urbano contemporáneo, modos cognitivos del pensamiento proyectual.

MIGUEL FASCIOLI

Maestrando en Políticas Culturales por la Udelar. Profesor adjunto del Taller Danza (DEPAU); responsable del EFI «SALIDA: laboratorio de emergencia»; integrante del Observatorio de Conflictos Territoriales Metropolitanos (IETU). Sus principales líneas de investigación son alternativas para la gestión de lo público y lo común, conflictos territoriales, prácticas colectivas y planificación participativa.

MARIANA URES ÁLVAREZ

Arquitecta (Udelar 2012); máster en Architecture et Patrimoine Contemporaine (ENSA, Montpellier, 2019), y máster en

Rehabilitación, Restauración y Gestión Integral del Patrimonio construido y de las Construcciones existentes (Universidad del País Vasco, 2020). Profesora del curso «Episodios de la modernidad en el siglo XIX». Su principal línea de investigación es inmuebles vacantes con perspectiva en política pública.

LEONARDO ALTMANN MACCHIO

Arquitecto (Udelar, 2015); magíster en Estudios Urbanos (Universidad Nacional de General Sarmiento, UNGS, 2020); doctorando en Estudios Urbanos (UNGS). Ayudante de investigación del IETU (FADU, Udelar). Sus principales líneas de investigación son transformaciones urbanas, sistemas urbanos, integración social, estrategias de planificación y gestión urbana.

CECILIA GIOVANONI PÉREZ

Arquitecta (Udelar, 2017). Docente ayudante del IETU (FADU, Udelar). Sus principales líneas de investigación son urbanismo colaborativo, codiseño, ecología urbana.

LUCÍA SEGALERBA VANNI

Arquitecta (Udelar, 2018). Docente ayudante IETU (FADU, Udelar). Sus principales líneas de investigación son urbanismo colaborativo, codiseño, ecología urbana, bioconstrucción, arte de práctica social.

CAMILO ZINO GARCÍA

Licenciado en Ciencias Antropológicas (Udelar, 2019); maestrando en Antropología de la Cuenca del Plata (Udelar). Docente ayudante del IETU (FADU, Udelar). Sus principales líneas de investigación son urbanismo colaborativo, políticas públicas.

MATEO VIDAL

Arquitecto (Udelar-2017); maestrando en Arquitectura-Trayecto Hábitat y Vivienda (Udelar). Sus principales líneas de investigación son espacio doméstico, formas de habitar, vivienda colaborativa.

FACUNDO ROMERO PÍO

Arquitecto (Udelar-2017); Maestrando en Arquitectura-Trayecto Hábitat y Vivienda (Udelar). Sus principales líneas de investigación son espacio doméstico, formas de habitar, vivienda colaborativa.

LAURA DE STEFANI BACICURINSKI

Arquitecta (FAUUSP, Sapienza, 2016). Colaboradora en el proyecto «Fincas II» con el Laboratorio de Urbanismo Colaborativo (FADU, Udelar) y asistente honoraria en el Taller Martín, durante 2019. Sus principales líneas de investigación son vivienda y hábitat, restauración, proyecto en preexistencias, patrimonio histórico.

ÍNDICE

Presentación de la colección Biblioteca Plural, Rodrigo Arim	11
Presentación	13

PRIMERA PARTE

Inmuebles vacantes, panorama de conocimiento académico y políticas públicas

CAPÍTULO 1

Inmuebles vacantes.

Panorama de conocimiento académico y políticas públicas en el plano internacional	17
--	-----------

Gonzalo Bustillo, Mariana Ures

1.1 Panorámica sobre el conocimiento académico

1.2 Inmuebles vacantes. Innovación en políticas públicas en el plano internacional. Aproximación al estado del arte

1.3 Algunos focos conceptuales sobre políticas y conocimiento de inmuebles vacantes en el plano internacional

CAPÍTULO 2

Uruguay.

Transformaciones en los paradigmas de construcción de ciudad y estrategias de acceso al suelo urbano	33
---	-----------

2.1 El caso Montevideo

Gonzalo Bustillo, Mariana Ures

2.2 Desafíos y enseñanzas de la implementación del Programa Fincas Abandonadas (2017-2020)

Leonardo Altmann Macchio, Adriana Goñi Mazzitelli

SEGUNDA PARTE

Aportes conceptuales y metodológicos para un repertorio de usos en inmuebles vacantes

CAPÍTULO 3

Usos cívicos en inmuebles vacantes, políticas internacionales, agenda y prototipo en Ciudad Vieja

63

Adriana Goñi Mazzitelli, Cecilia Giovanoni Pérez,
Lucía Segalerba Vanni, Camilo Zino García.

3.1 Usos cívicos en inmuebles vacantes. Definiciones entre servicios públicos, estándares urbanísticos e infraestructuras ciudadanas

3.2 Laboratorio Urbano Reactor, metodologías transdisciplinarias y participativas en urbanismo.

3.3 Definición de una Agenda de Usos Cívicos en inmuebles vacantes de Ciudad Vieja. Metodologías transdisciplinarias y participativas en urbanismo.

3.4 Primer prototipo de usos cívicos en inmuebles vacantes del Programa Fincas Abandonadas. Codiseño e implementación.

CAPÍTULO 4

Vivienda.

Nuevas modalidades de vivienda colectiva en inmuebles vacantes del Programa Fincas Abandonadas en Ciudad Vieja

4.1 Covivienda. Propuestas de innovación en vivienda colectiva en áreas vacantes de Ciudad Vieja de Montevideo

Gonzalo Bustillo, Mariana Ures

4.2 De condición dispersa. Nuevas perspectivas para el cooperativismo de vivienda

Alina del Castillo, Miguel Fascioli, Facundo Romero, Mateo Vidal

CAPÍTULO 5

Lineamientos para un Programa de Gestión de Inmuebles Vacantes para Montevideo

193

Presentación de la Colección Biblioteca Plural

Vivimos en una sociedad atravesada por tensiones y conflictos, en un mundo que se encuentra en constante cambio. Pronunciadas desigualdades ponen en duda la noción de progreso, mientras la riqueza se concentra cada vez más en menos manos y la catástrofe climática se desenvuelve cada día frente a nuestros ojos. Pero también nuevas generaciones cuestionan las formas instituidas, se abren nuevos campos de conocimiento y la ciencia y la cultura se enfrentan a sus propios dilemas.

La pluralidad de abordajes, visiones y respuestas constituye una virtud para potenciar la creación y uso socialmente valioso del conocimiento. Es por ello que hace más de una década surge la colección Biblioteca Plural.

Año tras año investigadores e investigadoras de nuestra casa de estudios trabajan en cada área de conocimiento. Para hacerlo utilizan su creatividad, disciplina y capacidad de innovación, algunos de los elementos sustantivos para las transformaciones más profundas. La difusión de los resultados de esas actividades es también parte

del mandato de una institución como la nuestra: democratizar el conocimiento.

Las universidades públicas latinoamericanas tenemos una gran responsabilidad en este sentido, en tanto de nuestras instituciones emana la mayor parte del conocimiento que se produce en la región. El caso de la Universidad de la República es emblemático: aquí se genera el ochenta por ciento de la producción nacional de conocimiento científico. Esta tarea, realizada con un profundo compromiso con la sociedad de la que se es parte, es uno de los valores fundamentales de la universidad latinoamericana.

Esta colección busca condensar el trabajo riguroso de nuestros investigadores e investigadoras. Un trabajo sostenido por el esfuerzo continuo de la sociedad uruguaya, enmarcado en las funciones que ella encarga a la Universidad de la República a través de su Ley Orgánica.

De eso se trata Biblioteca Plural: investigación de calidad, generada en la universidad pública, encomendada por la ciudadanía y puesta a su disposición.

Rodrigo Arim
Rector de la Universidad de la República

Presentación

Esta publicación reúne la producción académica de varios equipos de la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo (FADU) de la Universidad de la República (Udelar) en torno a la gestión de inmuebles vacantes, desarrollados a partir de un acuerdo con la Intendencia de Montevideo (IM) para «avanzar en la generación de aportes académicos desde la FADU para el fortalecimiento de las políticas públicas de gestión de inmuebles vacantes de la IM».¹

Este convenio fue impulsado por el Departamento de Desarrollo Urbano de la IM con el objetivo de fortalecer los instrumentos y las estrategias desplegadas a partir del Proyecto Piloto Fincas Abandonadas, cuyo cometido es implementar todas las medidas administrativas y acciones consecuentes tendientes a la recuperación de inmuebles abandonados y deudores en la ciudad mediante la instrumentación y gestión de un procedimiento transversal que permita, con las herramientas legales vigentes, la incorporación de los mencionados inmuebles a la cartera de tierras.

El contexto concreto de actuación fue la Ciudad Vieja de Montevideo, donde la IM implementó en primera instancia este proyecto piloto y dispone de un conjunto de inmuebles recuperados o en proceso de expropiación que permitieron el desarrollo de diversas experiencias. A partir de experiencias piloto en localizaciones concre-

tas, se aspira a desarrollar aportes conceptuales y metodológicos de carácter más general que abonen una política pública de recuperación de la vacancia urbana para el uso social.

En ese convenio la FADU se comprometió a sistematizar acciones desarrolladas en Montevideo y revisar experiencias nacionales e internacionales con la finalidad de profundizar en la construcción de un marco teórico y de actuación sobre el tema, de construir una agenda de usos cívicos y modalidades de cogestión del *stock* de inmuebles vacantes de Ciudad Vieja, así como al diseño de experiencias piloto y de lineamientos de gestión pública.

Estos aportes fueron abordados desde diferentes perspectivas por equipos académicos de varios ámbitos de la FADU con sólida trayectoria en los distintos campos problemáticos involucrados en la propuesta.

El trabajo se organiza en dos partes que contienen a su vez una serie de capítulos.

La primera parte de la publicación está dedicada a la revisión de antecedentes sobre el tema de la atención a la vacancia. El primer capítulo recoge la experiencia en el ámbito internacional, tanto en materia de políticas públicas como de producción académica internacional. El segundo se enfoca en el estado del arte de las políticas públicas locales y, específicamente, en la evalua-

¹ Extraído del convenio entre la IM y la FADU de la Udelar para la generación de aportes académicos para el fortalecimiento de las políticas públicas de gestión de inmuebles vacantes en Montevideo.

ción del Programa Fincas Abandonadas (2017-2020), plantada en talleres de intercambio con funcionarios y revisión documental.

La segunda parte del trabajo tiene un carácter propositivo. Está centrada en aportes conceptuales y metodológicos en relación con un posible repertorio de usos para los inmuebles recuperados. El capítulo 3 se enfoca en usos cívicos y da cuenta del proceso colaborativo de construcción de una agenda de usos cívicos a partir de la instalación en Ciudad Vieja de un Laboratorio Urbano Colaborativo impulsado por el grupo Reactor. La agenda, presentada públicamente junto con la IM, tiene el objetivo de abrir el debate social sobre las posibles acciones a desarrollar para contribuir a la solución del problema, junto a los grupos que ya vienen trabajando en recuperar y cuidar el patrimonio histórico, arquitectónico y cultural de nuestro centro histórico. Luego se refiere la implementación del primer prototipo de usos cívicos en inmuebles vacantes del Programa Fincas Abandonadas, en el local asignado por la IM en la antigua casa de Lecocq.

El capítulo 4 está dedicado a la vivienda. En él se plantean algunos abordajes experimentales de nuevas modalidades de vivienda colectiva que encuentran en los inmuebles recuperados en Ciudad Vieja una oportunidad para la innovación en tipologías edilicias y modelos de gestión. Específicamente, se presentan dos aproximaciones experimentales: covivienda de bajo costo que apunta a atender a la problemática de las pen-

siones de la Ciudad Vieja y cooperativa en lotes dispersos, que acompaña, sistematiza y asesora una experiencia piloto en curso en el marco del Proyecto Fincas Abandonadas.

Por último, en el capítulo 5 se presentan una serie de lineamientos que, a juicio del equipo, permitirían avanzar significativamente en la consolidación y desarrollo de un programa de gestión de inmuebles vacantes para la ciudad de Montevideo.

PRIMERA PARTE

**Inmuebles vacantes,
panorama de conocimiento académico
y políticas públicas**

CAPÍTULO 1.

Inmuebles vacantes. Panorama de conocimiento académico y políticas públicas en el plano internacional

Gonzalo Bustillo, Mariana Ures

En los últimos veinte años, en la investigación académica internacional y en el campo de las políticas públicas ha cobrado significativa relevancia la temática de *inmuebles vacantes*, *viviendas vacías* y *edificios y lotes vacantes*. Los términos *housing vacancy*, *empty dwellings*, *vacant dwellings*, *vacant properties*, *derelict sites* o *logement vacant* son algunas de las denominaciones habituales en la bibliografía internacional. Trabajos desarrollados en ámbitos académicos y de política pública en países como Francia, Holanda, Estados Unidos, Brasil o Uruguay muestran la instalación creciente del tema como campo de producción académica y de innovación política. Ello implica la recuperación de una temática urbana que al menos desde la década del setenta tiene antecedentes internacionales de conocimiento académico y políticas públicas.

1.1 Panorámica sobre el conocimiento académico

1.1.1 La vivienda vacía como demarcación teórica fundamental y realidad urbana recurrente

En lo internacional una de las principales demarcaciones teóricas sobre el tema inmuebles vacantes es la noción de *vivienda vacía*, *empty dwellings*, *domicilios vagos* o *logement vacant*.

Siguiendo a Mariona Segú y Benjamin Vignolles (2018, p. 2) la temática *vivienda vacía* es un fenómeno relativamente común en países occidentales, con patrones de distribución heterogéneos que tendrían especificidad en cada país y en cada contexto; elementos tales como la distribución geográfica, la ubicación, el tipo de edificio o el tipo de tenencia resultan factores a considerar. Satu Huuhka (2015, p. 8) se refiere a sectores de Alemania donde las vacantes en bloques y viviendas históricas de varios pisos se encuentran mayormente en zonas suburbanas, mientras que en Eslovaquia se centran en viviendas unifamiliares, en Bélgica en los centros de las ciudades y en Finlandia, en las periferias (Huuhka siguiendo a Norris y Shiels, 2004, pp. 23 y 73; Mukkala, 2002; Glock y Häusermann, 2004; Deilmann *et al.*, 2004).

Por su parte Gentili y Hoekstra (2019, p. 428) siguiendo a Wyatt (2008) indican que las cifras de vivienda vacía pueden considerarse un indicador del

grado de bienestar socioeconómico de un barrio en la medida en que se interpretan como generadoras de altos costos sociales y de impactos ambientales negativos para los barrios y la ciudad. En esa línea, Couch y Cocks (2011, p. 507) mencionan entre los factores adversos asociados a las altas tasas de vivienda vacía: el desaprovechamiento de recursos económicos presentes en las construcciones, los efectos adversos de los servicios sociales, el deterioro del valor de las propiedades y conflictos asociados a delincuencia. En ese sentido los procesos problemáticos de *stock* habitacional vacante implican costos de diversa índole para la economía local, los propietarios y la población en general.

1.1.2 Las cifras de vacancia residencial

En relación con los modos de cuantificar la vacancia residencial Martina Gentili y Joris Hoekstra (2019) señalan que existe una variedad de definiciones en las estadísticas oficiales sobre el tema. Tras una revisión de diferentes definiciones sobre *vacancia* en los países europeos, estos autores evidenciaron una discrepancia en los modos de considerar las segundas residencias en las estadísticas. En algunos casos la vivienda de temporada se calcula como parte del parque de vivienda vacante —cuantitativamente muy relevante en los países del sur de Europa: Grecia, Italia, España o Irlanda—, mientras que en países como Francia, Alemania, Suecia, Finlandia o Reino Unido no se incluyen las segundas viviendas y casas de vacaciones (Gentili y Hoekstra, 2019, p. 432). Para ofrecer una comparación equilibrada entre trece

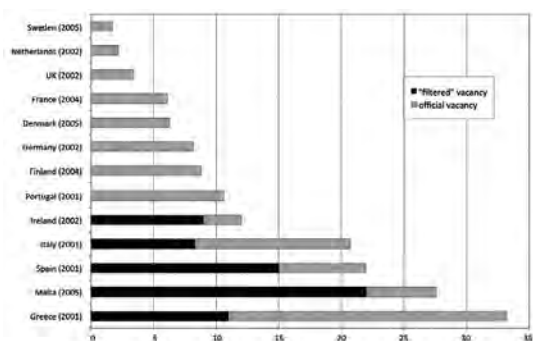


Figura 1.1 Comparativo de guarismos de vivienda vacía en trece países europeos según datos 2005-2006. Fuente: tomado de Gentili y Hoekstra (2019, p. 433).

países europeos los autores filtraron las segundas residencias y casas de vacaciones y produjeron los datos del período 2005-2006 que se presentan en el gráfico 1. De acuerdo con esos datos, países como Francia y Reino Unido presentaron guarismos del entorno del 3 % y 6 % respectivamente; Alemania, Italia o Irlanda, cifras próximas al 10 %, y España, del entorno de un 15 %.

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

Finalmente, dentro de una misma ciudad también se observan rangos de variación por barrios o por zonas que deben ser considerados. La ciudad de Liverpool, por ejemplo, en 2001 tenía sectores con porcentajes inferiores al 5 % y en otros barrios

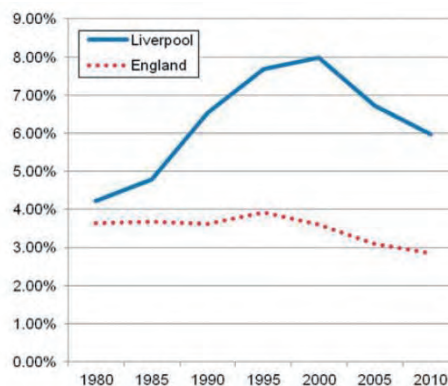


Figura 1.2 Tasa de vacancia habitacional. Liverpool y promedio de Inglaterra, 1980-2010. Fuente: tomado de Couch y Cocks (2013, p. 507).

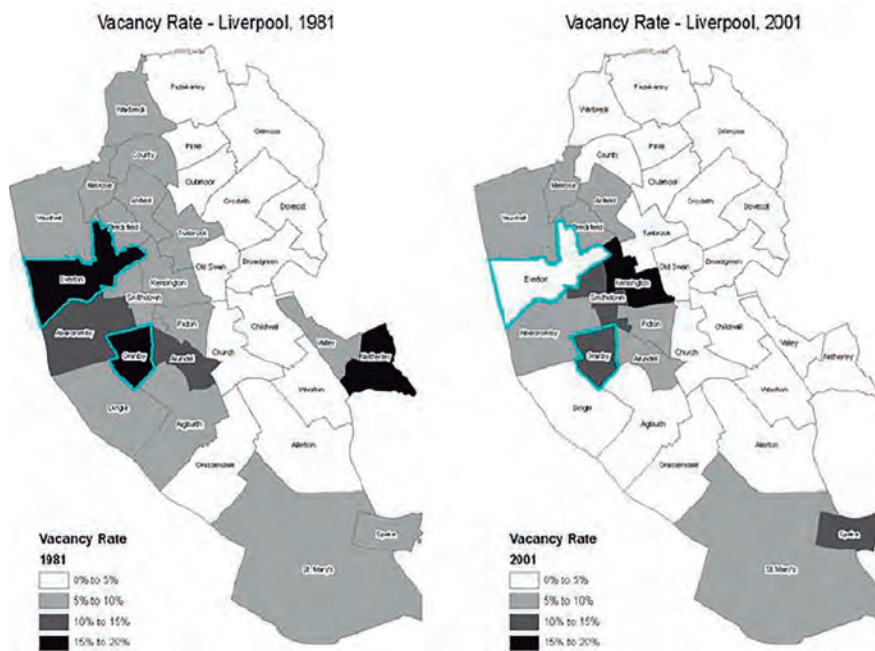


Figura 1.3 mayores rangos de vivienda vacante en Liverpool entre 1981 y 2001. Rangos en tono de gris creciente 1: 0-5 %, 2: 5-10 %, 3: 10-15 %, 4: 15-20 %. Fuente: tomado de Couch y Cocks (2013, p. 509).

1 «One study has suggested that a neighborhood tipping point becomes visible when between 3 to 6 percent of its structures are finally abandoned – a point at which major external intervention (such as, Federal, State, and local government and private financial and technical assistance) would appear necessary to reverse the process» (USGAO, 1978, p. 4).

alcanzaba guarismos de 15 % y 20 % (Couch y Cocks, 2013, p. 509).

1.1.3 Vacancia friccional y vacancia estructural

Respecto de la interpretación de los índices de vivienda vacía diversos autores remiten a la distinción entre «vacancia friccional» y «vacancia estructural» (Couch y Cocks, 2013, p. 502). La vacancia «friccional» es una tasa de vivienda vacía que se considera natural o «necesaria» para la movilidad del sistema habitacional y que incluye unidades que están disponibles en el mercado para vender o alquilar. *Vacancia estructural* refiere a tasas de vivienda vacía que reflejan procesos edilicios y urbanos problemáticos. Ese enfoque es una adaptación de la teoría económica de funcionamiento de los mercados laborales. Gentili y Hoekstra (2019, p. 426) entienden que vacancia «friccional», «transaccional» y «natural» son sinónimos y señalan que si bien esa tasa varía en diferentes momentos y en diferentes mercados, tanto en los Estados Unidos como en Europa la regla general considera una tasa del 5 % como el límite superior para la vacante natural y tasas del 8 % al 10 % como críticas.

Autores como Philippe Thalmann (2015) y Daniel Hagen y Julia Hansen (2010) señalan que la «tasa de vacancia natural» o «de equilibrio» de mercado es una definición económica cuyos antecedentes se ubican en los trabajos de David Blank y Louis Winnick (1953), así como en Lawrence B. Smith

(1974). La «tasa de vacancia de equilibrio» reflejaría la situación de un mercado que no tiene presión ascendente o descendente de precios. Tasas mayores al rango de equilibrio obligarían a los propietarios a frenar aumentos de rentas e incluso a reducir los alquileres (Thalmann, 2015, p. 1646). Según Thalmann (2015, p. 1645) en el trabajo empírico de definición de tasas de vacancia de equilibrio no existe un consenso acerca de sus formas de medición y se observa una amplia variabilidad según los agentes y las ciudades.

Trabajos sobre *Abandoned Housing* desarrollados en Estados Unidos durante la década del setenta refieren a un «punto de inflexión» que estaría ubicado entre 3 y 6 % de las tasas de vacancia de vivienda barriales, a partir del cual los procesos de «abandono» serían irreversibles sin intervención pública u otras intervenciones externas (Kraut, 1999, p. 1146).

Dicha idea se encuentra presente en el trabajo *Housing Abandonment: A National Problem Needing New Approaches* (United States General Accounting Office [USGAO], 1978)¹ y antes en el estudio *The National Survey of Housing Abandonment* (The Center for Community Change [CCCN], 1971, p. 16).

En la misma línea, John Accordino y Gary Johnson (2000) comentan la idea de Robert Burchell y David Listokin respecto de que el abandono de propiedades en la ciudad funciona a la vez como «síntoma» y como «enfermedad». Las situaciones de abandono de un barrio se transforman en mecanismo causal

que tiende a acelerar y perpetuar un proceso de declive urbano (Accordino y Johnson, 2000, p. 303).

1.1.4 Vacancia de corto plazo y vacancia de largo plazo

Otro enfoque que se utiliza en la bibliografía internacional para distinguir vacancias problemáticas de vacancias «naturales» es la cantidad de tiempo que un inmueble permanece sin uso, para ello se utilizan las categorías de «vacíos de corto plazo» y «vacíos de largo plazo» (Couch y Cocks, 2013, p. 504). John Accordino y Gary Johnson (2000, p. 301) dan una definición sobre propiedades vacantes y abandonadas que refiere a edificios y lotes que han estado vacantes por dos años o más.² Misma definición temporal se observa en la tabla desarrollada por Victoria Morckel (2014) haciendo referencia a Greenbaum (1993) para definir el concepto de vivienda abandonada (Morckel, 2014, p. 2).

1.1.5 Los inmuebles vacantes más allá de las viviendas vacías

La consideración del tema inmuebles vacantes en la ciudad trasciende la situación específica de la vivienda vacía. Hugo Priemus (2011, p. 4), por ejemplo, mencionaba para 2010 en Holanda la existencia de 6,5 millones de metros cuadrados de oficinas vacantes. Por su parte, las «Áreas Vacantes Industriales» es otra dimensión problemática del tema inmuebles vacantes que fue analizada en 2004

para el caso uruguayo en los trabajos del Instituto de Teoría de la Arquitectura y Urbanismo (ITU) de la FADU de la Udelar.

1.1.6 Vacancia y abandono

Otra demarcación teórica central sobre el tema inmuebles vacantes es la distinción entre «vacancia» y «abandono». David Kraut (1999) distingue la propiedad abandonada como un caso particular de propiedad vacante en el que, además de no ser utilizada, la propiedad tiene impuestos y servicios impagos o no provistos (p. 1140). Otros autores incorporan el deterioro edilicio como elemento a considerar para la definición de «abandono» (Morckel, 2014, p. 3).

En relación con este punto, Kraut señala que la distinción entre inmueble vacante e inmueble abandonado representa un *dilema* de las políticas públicas. Mientras que las propiedades vacantes pueden tener el mismo efecto urbano nocivo que las propiedades abandonadas, la mayoría de las ordenanzas con relación a los procesos de deterioro urbano apuntan a las estructuras abandonadas y no a las vacías porque la presencia de propietarios que pagan impuestos incrementa los costos de utilizar mecanismos legales para resolver los problemas de propiedades vacantes (Kraut, 1999, p. 1143).

² Dicha definición la asignan al Reporte del Congreso de Estados Unidos sobre *Housing Abandonment* de 1978, a pesar de que la referencia no se encuentra en el documento original consultado.

1.1.7 Vacancia y ocupación informal

La ocupación informal de inmuebles vacantes, denominada según diferentes países *squatt*, *ocupações irregulares* o *intrusión de terceros* es otra variante que complejiza las definiciones sobre el tema. Respecto de las políticas sobre inmuebles vacantes y *squatt* en Holanda, por ejemplo, puede consultarse Priemus (2010) y para el caso brasileño de San Pablo se puede consultar Thiago Aparecido Trindade (2017).

1.1.8 Factores desencadenantes

Finalmente, se observa también una discusión teórica centrada en el análisis de los factores desencadenantes o *drivers* de los procesos de vacancia habitacional. Gale Newman *et al.* (2019) destacan los cambios en la lógica de asentamiento poblacional, en las dinámicas de empleo, en las tendencias demográficas, en las condiciones económicas de una ciudad, así como en las políticas públicas específicas sobre vivienda vacante. También deben considerarse los procesos de especulación de suelo analizados por Kraut para el caso de Filadelfia (1999, p. 1142) o los procesos de gestión de bienes públicos en situación de vacancia y abandono referidos para el caso Montevideo por Bustillo y Ures (2014, p. 130). El grado en que estos factores interactúan como desencadenantes de los procesos de vacancia urbana fluctúa en relación con cada ciudad.

1.2 Inmuebles vacantes. Innovación en políticas públicas en el plano internacional. Aproximación al estado del arte

En el transcurso de las últimas décadas y en el plano internacional las políticas públicas para el manejo de inmuebles vacantes han experimentado un proceso de innovación significativo. Son los casos de países como Holanda e Irlanda y en particular las experiencias paradigmáticas de Francia, Gran Bretaña y Brasil.

1.2.1 Francia

Francia es un caso paradigmático en materia de políticas públicas sobre gestión de *stock* vacante y abandonado. Durante la década del noventa se observaron dos líneas de innovación política sobre el tema: por un lado, la desarrollada en el Código General de las Colectividades Territoriales de 1996 donde se instituyeron las nociones de edificios en estado de abandono manifiesto (*etat d'abandon manifeste*) y edificio ruinoso (*edifice menaçant ruine*) y, por otro, la línea de las políticas derivadas del Código de la Construcción y la Vivienda de 1998, en particular el artículo L642-1, que habilitó a la Administración francesa a la «requisita de inmuebles desocupados cuyos titulares sean personas jurídicas»: la Administración puede requisar «el derecho de usufructo cuando el inmueble haya permanecido vacante por más de dieciocho meses y estuviese situado en municipios donde personas desfavore-

recidas o de rentas modestas no tengan acceso a vivienda» (Marín y Milá, 2006, p. 20).

Así, el artículo L642-1 dio capacidad al Estado francés para intervenir en casos de inmuebles vacantes, continuando una tradición ya presente en el artículo L641 del Código de la Construcción y la Vivienda de 1978, que habilitó la vía de la *requisición* para dar respuesta a la demanda de vivienda.

Esta normativa indica que el prefecto (representante del Estado en el Departamento) a fines de utilidad municipal y con la autorización del alcalde puede proceder a tomar la posesión total o parcial de «locales vacantes» (*des locaux vacants*) inocupados o insuficientemente ocupados, durante un año, renovable, para dárselo a personas que están «habitando en condiciones inadecuadas» (*mal logés*).

Según las Simon Communities in Ireland (2017, p. 15), la tradición de requisita de inmuebles vacantes en Francia proviene de una orden de 1945 promulgada en plena Segunda Guerra Mundial «que daba a los gobiernos el derecho de requisar propiedades vacantes para su uso por parte de personas que no tuvieran una vivienda adecuada, durante un período de hasta siete años». Acorde a este documento ambas leyes se utilizaron muy pocas veces. «Durante la década del sesenta, se hicieron 120.000 requisas, mientras que en 1995, el entonces presidente Jacques Chirac lo utilizó para 1200 propiedades.» (2017, p. 15)

En línea con esa política de gestión de *inmuebles vacíos* Francia legisló en 1998 y creó una tasa de vivienda vacante (TLV), que comenzó a aplicarse en 1999 y que fue posteriormente revisada en 2006 y 2013 cuando se creó también la tasa de habitación sobre las viviendas vacantes (THLV).

En relación con la aplicación de los impuestos de vivienda vacía en Francia, la particularidad del contexto francés, señalan Segú y Vignolles (2018), es la existencia de un impuesto de habitación o tasa de habitación (*taxe d'habitation*)³ que se paga por todos los residentes, inquilinos, o propietarios ocupantes y que no se aplica a las viviendas vacías. Ello permite un recuento claro de las viviendas desocupadas donde no se paga la *taxe d'habitation*.⁴ Sobre la efectividad de la aplicación de impuestos, Segú (2018, p. 33) concluye que el impuesto explicaría un 13 % de disminución en la desocupación.⁵

Así, Francia reúne, en primer lugar, una legislación de finales de 1970 referida a espacios habitacionales vacantes, actualizada y ampliada en 1998, donde el problema abordado era la existencia de inmuebles vacantes y viviendas vacías y para ello dispuso de mecanismos de requisición y recursos impositivos al respecto y, en segundo lugar, una generación de políticas surgida en la década del noventa, cuando se instituyeron las figuras de *estado de abandono manifiesto* (*etat d'abandon manifeſte*)⁶ y *edificio ruinoso* (*edifice menaçant ruine*)⁷ con objeto de abordar el deterioro edilicio y la no ocupación de manera simultánea.

3 <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F42>

4 http://ieb.ub.edu/wp-content/uploads/2018/07/IEB_REPORT_22018_v8.pdf

5 http://ieb.ub.edu/wp-content/uploads/2018/07/IEB_REPORT_22018_v8.pdf

6 Artículos L2243-1 al L2243-4 del Código General de las Colectividades Territoriales. <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?idArticle=LEGIARTI000031039494&cidTexte=LEGITEXT000006070633&-dateTexte=20150809>

7 Artículos L2213-24 del Código General de las Colectividades Territoriales y artículos L511-1 al L-511-4 del Código de la Construcción y la Vivienda. <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?cidTexte=LEGITEXT000006070633&-idArticle=LEGIARTI000006390211&dateTexte=&-categorieLien=cid>

8 Empty Dwelling Management Orders Guidance for residential property owners. https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/14949/152870.pdf

9 Provision in this legislation can be used to deal with dangerous and derelict properties.

10 http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1984/55/pdfs/ukpga_19840055_en.pdf

11 <https://www.midsussex.gov.uk/media/2187/dangerous-structures-rics.pdf>

12 «Where owners cannot be traced, or are unwilling to bring their property back into use, the Council can seek to compulsorily purchase a property and then sell it on to a Housing Association or private developer». <https://www.gloucester.gov.uk/media/1887/emptyhomesstrategy.pdf>

La figura 2 muestra para el caso francés durante 2015 una diversidad de ciudades con tasas de vivienda vacantes mayores al 10 %.

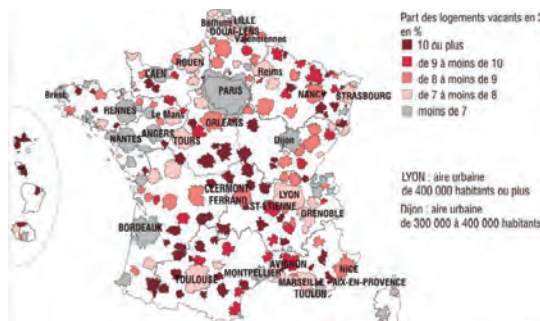


Figura 1.4 Tasa de vacancia de vivienda 2015 de las grandes zonas urbanas en Francia. Fuente: recuperado de <https://www.insee.fr/fr/statistiques/3572689#consulter>

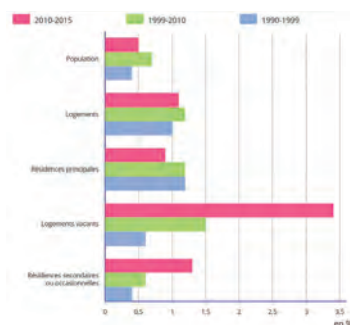


Figura 1.5 Evolución de las cifras de población, viviendas, residencias principales, viviendas vacantes y segunda residencia y ocasional. Fuente: recuperado de <https://www.insee.fr/fr/statistiques/3572689#consulter>

Luego de quince años de aplicación de políticas públicas sobre inmuebles abandonados e inmuebles vacantes, el *stock* de vivienda vacía francés sigue experimentado presiones crecientes: en el quinquenio 2010-2015 se indicó un crecimiento de 3,5 % mientras que el crecimiento del decenio 1999-2010 fue 1,5 % y de 0,5 % en el período 1990-1999.

1.2.2 Gran Bretaña

Gran Bretaña es otro caso paradigmático para el estudio de políticas de gestión de la vivienda vacía en Europa. Mediante la ley *Housing Act 2004* instituyó la figura de órdenes de gestión de vivienda vacía o *Empty Dwelling Management Orders* (EDMO). Las EDMO dan derecho a la autoridad local de posesión transitoria de un bien espacio habitacional vacante por un lapso de hasta siete años, y autorizan a un tercero a hacer usufructo de él.⁸ Disponen también del mecanismo *compulsory purchase* o adquisición forzada para los casos en que no se llegue a un acuerdo entre el propietario y la autoridad local (Wilson, Cromarty y Barton, 2020, p. 11). Las políticas de *enforced sale procedure* o venta forzada pueden ser utilizadas en los casos donde el propietario no expresa interés en dar uso a la propiedad (Wilson, Cromarty y Barton, 2020, p. 16). A partir de 2013 se incorporaron también en Reino Unido los impuestos a la vivienda vacía.

Con anterioridad, Gran Bretaña tenía legislación que buscó dar capacidades para intervenir en propiedades con estructuras en peligro.⁹ La legislación

para el manejo de propiedades riesgosas de *Housing Act 1984*^{10,11} y *Housing Act 1985* fueron diseñadas para intervenir en los casos donde no pudiera ser identificado el propietario o los propietarios no tuvieran interés de poner en uso su propiedad.¹²

Gentili y Hoekstra (2019) reseñan el trabajo de Steven Henderson (2015) sobre la evaluación de la los «pedidos de gestión de vivienda vacía» o EDMO en el Reino Unido, donde se indica que la aplicación de esta política resultó bastante difícil debido a la amplia gama de propietarios y situaciones personales detrás de las viviendas vacías (Gentili y Hoekstra, 2019, p. 428).

En el caso del Ayuntamiento de Gloucester en Inglaterra se desarrolló un sistema de evaluación de puntuación en el marco de la política *Empty Homes Strategy*. Allí, sobre el universo total de viviendas vacías se hizo una ponderación que privilegió las situaciones más conflictivas referidas a situaciones como antigüedad, riesgo estructural, actitud y presencia del propietario respecto de la situación o la conflictividad delictiva del caso. Ello implicó un intento de priorización estratégica para el abordaje del universo de casos de una ciudad.

Como muestra el gráfico 4, luego de quince años de políticas públicas en Inglaterra sobre el tema inmuebles vacantes, el *stock* de vivienda vacía de largo plazo ha tenido una disminución del orden del 30 %, si bien desde 2016 hasta 2018 se observa una curva levemente creciente. Ello muestra a la

EMPTY HOMES SCORING ASSESSMENT	
CRITERIA	SCORE
Length of time vacant	
6 months – 1 year	1
1 year – 5 years	3
>5 years	5
Appearance	
No detriment to amenity	0
Minor detriment to amenity	3
Major detriment to amenity	5
Dangerous Structure	
No	0
Possible with further deterioration	3
Yes	5
Nuisance	
None	0
Minor	1
Significant	5
Appearance of neighbouring properties	
Good	5
Fair	3
Poor	1
Marketability/Habitability	
Saleable in present condition	0
Needs some improvement/repair	1
Needs substantial renovation before occupation	3
Not repairable at reasonable cost	5
Ownerable	
Contactable and responsive	1
Contactable and not responsive	3
Not contactable or unable to trace	5
Owners Attitude	
Willing and compliant	1
Some cooperation or compliance	3
Non-compliant/uncooperative	5
Enforcement History	
No	0
Yes	5
Social Impact	
Add 5 points for any incidences of anti-social behaviour	5

Figura 1.6 Sistema de evaluación de viviendas vacías en el marco de la política Empty Homes Strategy. Fuente: tomado de Gloucester City Council, p. 9.

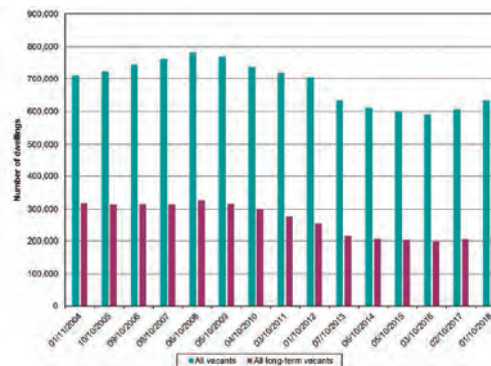


Figura 1.7 Variación de viviendas vacantes y viviendas vacantes de largo plazo. Inglaterra. Período 2004-2018. Fuente: Tomado de Ministry of Housing Communities and Local Government, 2019, p. 9.

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

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

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

vez el efecto positivo de las acciones desarrolladas y los límites del modelo aplicado.

1.2.3 Brasil

Brasil configura un caso muy relevante de análisis de política pública internacional sobre el manejo de *stock* vacante centrado en la noción de *función social de la propiedad*. Su enfoque tiene origen, según diversos autores, en un cambio introducido en la Constitución de 1988 (Akaishi y Lima, 2019). En particular, el inciso 2 del artículo 182 que señala: «La propiedad urbana cumple su función social cuando atiende las exigencias fundamentales de ordenación de la ciudad expresadas en el plan director». ¹³ A partir del concepto de función social de la propiedad, la Constitución facultó al poder público municipal a exigir al propietario de un inmueble urbano «no construido, subutilizado o no utilizado» que promoviera su uso adecuado mediante tres instrumentos: 1) el parcelamiento y la edificación obligatorios, 2) un impuesto sobre la propiedad y 3) la expropiación con pago mediante títulos de deuda pública.

Para el 2000 Brasil tenía un índice de vivienda vacía de 11,1 % y diversas regiones metropolitanas como San Pablo con 11,4 % y Río de Janeiro con 10,9 %. Para 2010 la media nacional de «*domicilios vagos*» descendió a 9% y diversas regiones metropolitanas experimentaron una reducción de tasas de vivienda vacía, como San Pablo con 9,2 % y Río de Janeiro con 7,3 %.

En el municipio de San Pablo las cifras globales de vivienda vacía alcanzaron el 14 % en el 2000 y en 2010 mostraron un significativo descenso. El procesamiento de datos del censo de 2010 indicó un *stock* de 293.000 viviendas vacías, un 7,5 % del *stock* total (Prefectura de San Pablo, 2014). Algunos distritos como Mooca, Bras o Morumbí mostraron cifras de entre 12 % y 14 %; y Belén, Barra Funda y Santo Amaro guarismos mayores al 14 %.

A partir de 2014 la Ley Municipal de San Pablo n.º 16.050, en su artículo 90, habilitó a exigir al propietario del suelo no edificado, de edificación «subutilizada» y de edificación «no utilizada», de manera sucesiva 1) la declaración de parcelamiento, edificación o utilización compulsiva (PEUC), 2) La aplicación del impuesto predial y territorial urbano progresivo y 3) La expropiación con pago mediante títulos de deuda pública.¹⁴

La ley de San Pablo definió como «inmuebles no edificados», a las parcelas con una superficie mayor a 500 m² y un coeficiente de utilización igual a cero (art. 92); como «inmuebles subutilizados» a aquellas parcelas y superficies de más de 500 m² con un coeficiente de utilización inferior a un mínimo definido (art. 93); y como «inmuebles no utilizados» a edificios con un coeficiente de utilización igual o superior al coeficiente de utilización mínimo definido y al menos el 60 % de su superficie construida desocupada durante más de un año sin interrupción (art. 95). El artículo 108 por su parte confirió potestades al municipio para la incorporación de propiedades en abandono en las que, además de

estar vacías, tuvieran procesos de deterioro edilicio o impagos de impuestos (art. 108).¹⁵

Siguiendo a Dânia Brajato (2015), el PEUC impone la obligación de parcelar, construir o utilizar las propiedades ociosas, dentro de un período de tiempo de más de un año sin interrupción. En caso de incumplimiento de esa obligación el municipio debe aplicar el instrumento sustitutivo, el Impuesto Predial y Territorial Urbano (IPTU) progresivo a lo largo del tiempo. Bajo esta condición, la tasa de impuestos será aumentada y puede ser duplicada durante cinco años consecutivos, hasta un límite del 15 %. Si, aun así, el propietario no da el debido aprovechamiento al inmueble, la propiedad puede ser expropiada, es decir, la expropiación de la propiedad con el pago en títulos de deuda pública (2015, p. 76).

El informe *Situação das ocupações na cidade de São Paulo* (Prefectura de San Pablo, 2018) indica que entre octubre de 2014 y noviembre de 2017, un total de 1198 propietarios de inmuebles ociosos fueron notificados por PEUC. De esos, 860 se localizan en las prefecturas regionales de Sé y Mooca (Prefectura de San Pablo, 2018, p. 4).

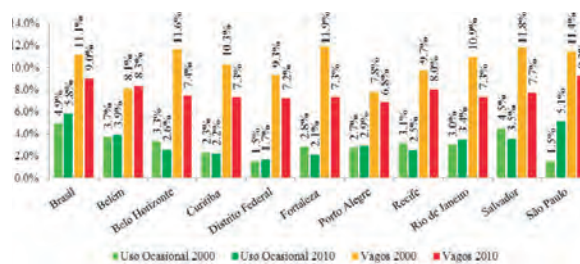


Figura 1.8 Distribución de domicilios vagos entre 2000 y 2010 para diversas regiones metropolitanas. Datos del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE). Fuente: Gapriotti y Balbim (2011, p. 7).

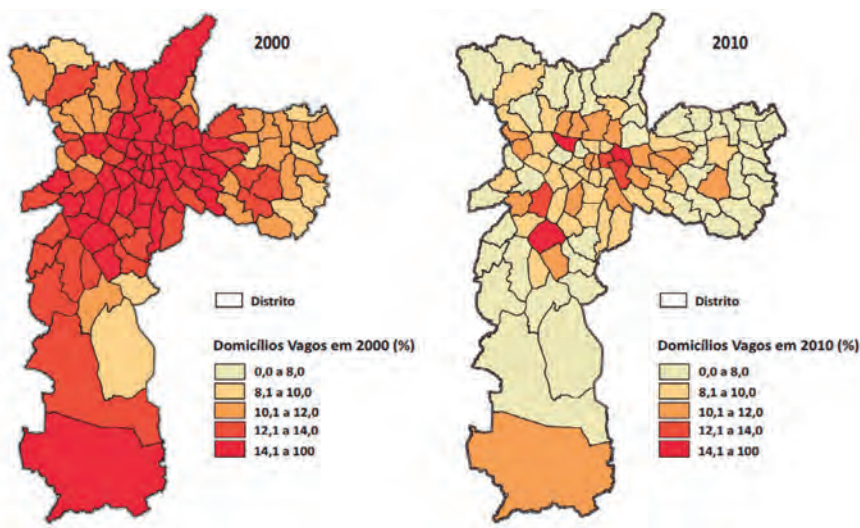


Figura 1.9 Distribución de vivienda vacía en el municipio de São Paulo, Brasil. Período 2000-2010. Fuente: Akaishi y Lima (2019); IBGE, censos de 2000 y 2010. Elaboración: SMDU/Deinfo.

Finalmente, debe considerarse que San Pablo experimenta también una situación compleja vinculada a procesos de ocupación irregular de inmuebles vacantes en el marco de reivindicaciones sobre vivienda popular (Trindade, 2017). Datos de prensa de 2018 referidos al Grupo de Mediação de Conflito

de la Secretaria Municipal da Habitação de San Pablo indicaron 206 ocupaciones donde habitarían 45.872 familias (Santiago, 2018). La situación de las viviendas ocupadas irregularmente no fue relevada en el censo como vivienda vacía (Ana Gabriela Akaishi, comunicación personal, 10 de diciembre, 2019).

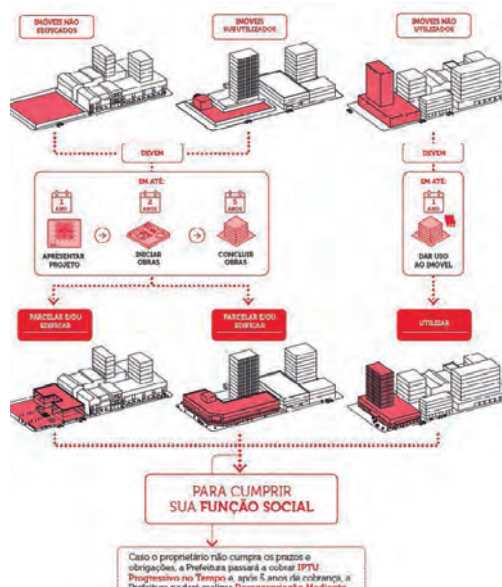


Figura 1.10 Inmuebles sujetos a PEUC en el Plan Director de San Pablo de 2014. Fuente: Prefeitura de San Pablo, 2015. Recuperado de https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/cha-madas/20150901-peuc-baixa_1441305327.pdf

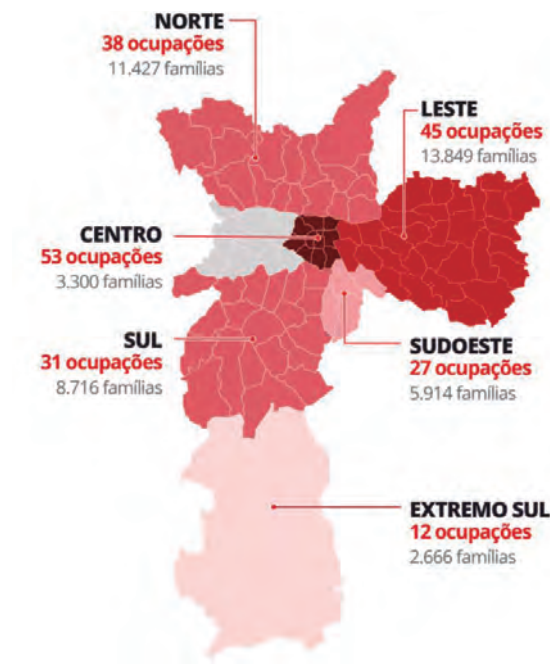


Figura 1.11 Cifras de inmuebles ocupados de manera irregular en San Pablo. Fuente: <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/cidade-de-sao-paulo-tem-206-ocupacoes-onde-moram-45-mil-familias.ghtml>

1.3 Algunos focos conceptuales sobre políticas y conocimiento de inmuebles vacantes en el plano internacional

Agenda de políticas públicas y agenda de investigación en etapa *formativa*

A partir de la revisión presentada se observa la instalación creciente de la temática en la agenda internacional en el transcurso de las últimas tres décadas, tanto en la producción académica como en el campo de las políticas públicas. En la actualidad, aun en los casos de principal referencia como Gran Bretaña, Francia y Brasil, se asiste a lo que podríamos denominar etapa de «formación» de políticas, en la que la definición del problema, su dimensionamiento, las formas de identificación y las estrategias de manejo se encuentran en procesos de construcción en la agenda pública, en la agenda política y en las agendas de gobierno.

Matrices conceptuales de conocimiento y políticas públicas

La matriz conceptual de las innovaciones políticas acontecidas en Francia, Gran Bretaña y Brasil refleja una discusión teórica relevada en el mundo académico: ¿cómo se define el problema urbano a abordar? ¿Es la vacancia urbana? ¿Es el abandono edilicio? ¿Son ambos procesos? Brasil legisló sobre los inmuebles vacantes mediante la fuerte noción de función social de la propiedad; Francia legisló en forma paralela sobre inmuebles abandonados en el Código General de las Colectividades Territoriales

y sobre inmuebles vacantes en el Código de la Construcción y la Vivienda y en el Código General de Impuestos; Gran Bretaña centró gran parte de sus esfuerzos legislativos en la noción de vivienda vacía de largo plazo.

Reposicionamiento del Estado y procesos de descentralización

La revisión muestra que en el transcurso de las últimas décadas hay un claro intento de reposicionamiento por parte de los Estados frente a las dinámicas de *vacancia* y de *abandono* en la ciudad. Mayoritariamente los procesos han utilizado una matriz descentralizadora en la que las autoridades locales significan ámbitos privilegiados de concreción de políticas. Tales son los casos de Francia, Gran Bretaña y Brasil.

Bibliografía

Akaishi, A. G., y Lima, A. (2019). Função social da propriedade e imóveis ociosos no Centro de São Paulo: os estacionamentos rotativos e os proprietários de imóveis. *Anais dos Encontros Nacionais da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional*. Natal: Enanpur. Recuperado de t.ly/kO6g

Accordino, J., y Johnson, G. (2000). Addressing the vacant and abandoned property problem. *Journal of Urban Affairs*, 22(3), 301-315.

Blank, D., y Winnick, L. (1953). The Structure of the Housing Market. *The Quarterly Journal of Economics*, 67(2), 181-208. Recuperado de <https://econpapers.repec.org/article/oupqjecon/>

Brajato, D. (2015). A efetividade dos instrumentos do Estatuto da Cidade: o caso da aplicação do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios no Município de Maringá (PR). *URBE. Revista Brasileira de Gestão Urbana*, 9(2), 172-186. Recuperado de <https://www.scielo.br/j/urbe/a/53jR-6hSRpxT378PTHk7pGbx/?format=pdf&lang=pt>

Bustillo, G., y Ures, M. (2014). Relevamiento, caracterización y conceptualización de los IVA en Municipios b y c de Montevideo. En Defensoría del Vecino de Montevideo, *Fincas abandonadas. Respuestas institucionales para un fenómeno urbano de afectaciones múltiples* (pp. 84-142). Montevideo: IM.

Couch, C., y Cocks, M. (2013). Housing Vacancy and the Shrinking City: Trends and Policies in the UK and the City of Liverpool. *Housing Studies*, 28(3).

Da Silva, F. (2018). *IPTU progressivo no tempo ou Arrecadação de bem vago abandonado? Aplicabilidade de instrumentos jurídico-urbanísticos em imóveis ociosos do Bairro do Recife* (Tesis de maestría, Universidad Federal de Pernambuco). Recuperado de t.ly/d1TG

Fleury, S. (2002). El desafío de la gestión de redes de políticas. *Revista Instituciones y Desarrollo*, (12-13), 221-247.

Gapriotti, V., y Balbim, R. (2011). Padrões espaciais da vacância residencial brasileira. *Boletim regional, urbano e ambiental*, 06. <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/5543>

Gentili, M., y Hoekstra, J. (2019). Houses without people and people without houses a cultural and institutional exploration of an Italian paradox. *Housing Studies*, 34. <https://doi.org/10.1080/02673037.2018.1447093>

Glock, B., y Häussermann, H. (2004). *New trends in urban development and public policy in eastern Germany: dealing with the vacant housing problem at the local level*.

Gloucester City Council (s. f.). *Empty Homes Strategy*. Recuperado de <https://www.gloucester.gov.uk/media/1887/emptyhomesstrategy.pdf>

Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Instituto de Vivienda de la Ciudad, Secretaría General y Relaciones Internacionales (2019). *Mesa de estudio de viviendas vacías. Septiembre 2018-mayo 2019*. Informe sobre la condición de ocupación de las viviendas en CABA. Recuperado de t.ly/H_HfC

Hagen, D., y Hansen, J. (2010). Rental Housing and the Natural Vacancy Rate. *Journal of Real Estate Research*, 32(4), 413-434. Recuperado de <https://ideas.repec.org/a/jre/issued/v32n42010p413-434.html>

Hoekstra, J., y Vakili-Zad, C. (2010). High Vacancy Rates and Rising House Prices: The Spanish Paradox. *Tijdschrift voor economische en sociale geografie*, 102, 55-71.

Huuhka, S. (2015). Vacant residential buildings as potential reserves: a geographical and statistical study. *Building Research & Information*, 44(8), 816-839.

Kraut, D. (1999). Hanging out the no vacancy sign: eliminating the blight of vacant buildings from urban areas. *New York University. Law Review*, 74, 1139-1177. Recuperado de t.ly/mSbv

Marín, I., y Milà, R. (2007). El alquiler forzoso de la vivienda desocupada. *Indret*, 2/2007. Recuperado de https://www.researchgate.net/publication/47786919_EL_alquiler_forzoso_de_la_vivienda_desocupada

Ministry of Housing Communities and Local Government (2019, mayo 24). *Housing Statistical Release*. Recuperado de t.ly/-Smm

Morckel, V. (2014). Predicting abandoned housing: does the operational definition of abandonment matter? *Taylor & Francis*, 45(2), 121-133.

Newman, G., Jung Lee, R., Gu, D., Park, Y., Saginor, J., Van Zandt, Sh., yLi, W. (2019). Evaluating drivers of housing vacancy: a longitudinal analysis of large U.S. cities from 1960 to 2010. *Journal of Housing and the Built Environment*, 34, 807-827.

Prefectura de San Pablo (2014). Vacância domiciliar cai 30 % entre 2000 e 2010. *Informes Urbanos*, (23). Recuperado de https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/Informes_Urbanos/INFORME%20URBANO_VACANCIA_2015_FEV_FINAL.pdf

Prefectura de San Pablo (2018). *Situação das ocupações na cidade de São Paulo*. San Pablo: Prefeitura de São Paulo. Recuperado de <https://polis.org.br/wp-content/uploads/2021/06/Situacao-das-ocupacoes-na-cidade-de-Sao-Paulo.pdf>

Priemus, H. (2011). Squatters and municipal policies to reduce vacancy; evidence from The Netherlands. En *ENRH Conference*, Toulouse, 5-8 julio. Recuperado de https://www.researchgate.net/publication/241886832_Squatters_and_municipal_policies_to_reduce_vacancy_evidence_from_The_Netherlands

Santiago, T. (2018, mayo 2). Cidade de São Paulo tem 206 ocupações onde moram 45 mil famílias. *Globo.com*, G1. Recuperado de <https://g1.globo.com/sp/>

sao-paulo/noticia/cidade-de-sao-paulo-tem-206-ocupacoes-onde-moram-45-mil-familias.ghtml

Segú, M. (2018). ¿Puede el impuesto a los pisos vacíos mejorar el acceso a la vivienda? *IEB Report*, 2/2018, 15-17. Recuperado de http://ieb.ub.edu/wp-content/uploads/2018/07/IEB_REPORT_22018_v8.pdf

Segú, M., y Vignolles, B. (2018). *Taxing Vacant Dwellings: Can fiscal policy reduce vacancy?* Munich Personal RePEc Archive, MPRA, paper 85508. Recuperado de <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/85508/>

Simon Communities in Ireland (2017). *Empty Homes: Unlocking Solutions to the Housing and Homelessness Crisis*. Recuperado de <https://www.dubsimon.ie/wp-content/uploads/2017/10/FINAL-Empty-Homes-Unlocking-solutions-to-the-housing-and-homeless-crisis-01022017.pdf>

Smith, L. B. (1974). A note on the Price Adjustment Mechanism for Rental Housing. *American Economic Review*, 64, 478-481.

Thalman, Ph. (2012). Housing Market Equilibrium (almost) without Vacancies. *Urban Studies Journal Limited*, 49(8).

The Center for Community Change. The National Urban League (1971). *The National Survey of Housing Abandonmen*. Recuperado de <https://archive.org/details/nationalsurveyof00cent/page/n1/mode/2up>

Trindade T. A. (2017). O que significam as ocupações de imóveis em áreas centrais? *Caderno CRH*, 30(79), 157-173. <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-49792017000100010>

United States General Accounting Office (USGAO) (1978). *Housing Abandonment: A National Problem Needing New Approaches*. Washington D. C.: USGAO. Recuperado de: <https://www.gao.gov/assets/ced-78-126.pdf>

Wilson, W., Cromarty, H., y Barton. C. (2020, octubre 21). *Empty Housing*. Briefing Paper, (3012), Recuperado de: <https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/sn03012/>

CAPÍTULO 2

Uruguay.

Transformaciones en los paradigmas de construcción de ciudad y estrategias de acceso al suelo urbano

2.1 El caso Montevideo

Gonzalo Bustillo, Mariana Ures

2.1.1 La innovación en políticas de inmuebles vacantes en Montevideo y Uruguay

Siguiendo a Alicia Rubini (2010), la publicación de las cifras de vivienda vacante derivadas del censo de 2004 ambientó en Montevideo un debate académico, político, institucional. La autora indica que entre los censos de 1996 y de 2004 se constató un aumento de las tasas de vacancia habitacional para Montevideo de 5,8 % en 1996 a 10 % en 2004. El trabajo de Rubini mostraron también para 2004 la heterogeneidad de índices de vacancia según la zona de Montevideo analizada. En ese sentido los mapeos señalaban la existencia de zonas en Montevideo con rangos inferiores a 5 %, otros sectores con rangos de 10 % y 15 % y otras zonas como Ciudad Vieja con índices mayores a 24 % (Rubini, 2010, p. 4).

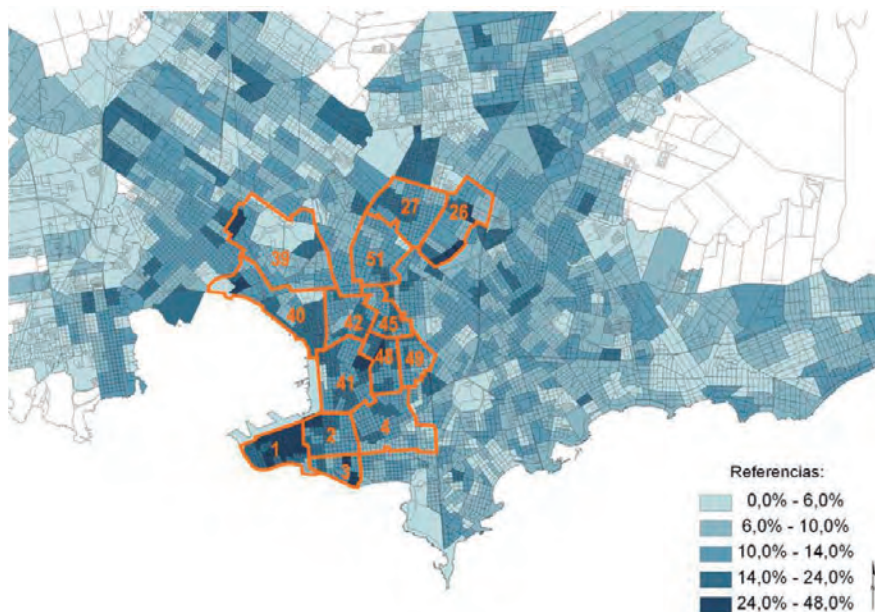


Figura 2.1 Mapa de la tasa de vacancia según segmentos censales CPV INE 2004. Fuente: Rubini (2010, p. 4).

En simultáneo con la divulgación de los datos del censo de 2004 se dio a conocer el informe «Áreas vacantes industriales. Hacia la reapropiación social de las áreas urbanas consolidadas» desarrollado por la Facultad de Arquitectura en el marco de la Comisión Social Consultiva (Facultad de Arquitectura [FARQ], Instituto de Teoría de la Arquitectura y Urbanismo [ITU], 2004). Allí se indicó que a mediados de 1990 el área total de más de setenta instalaciones vacías localizadas «en predios de superficie promedio mayor a 5000 m², superaban las 140 ha», y que en 2001 los registros arrojaron que los vacíos sumaban algo más de setenta hectáreas y que en setiembre de 2003 sumaban en

total una superficie de aproximadamente noventa hectáreas (FARQ, ITU, 2004, p. 12).

En ese marco de surgimiento de datos problemáticos sobre inmuebles vacantes en Montevideo, en 2006 se creó un grupo de trabajo municipal por resolución del entonces intendente Ricardo Ehrlich, con la meta de «asesorar a la administración respecto a la definición de políticas habitacionales orientadas a la utilización del *stock* habitacional vacío, tanto público como privado» (FADU, UVP, 2009, p. 49).

Por su parte, en 2008 la Dirección Nacional de Vivienda (Dinavi) del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) y el Departamento de Economía de la Facultad de Ciencias Sociales (FCS) de la Udelar concretaron un convenio para el estudio de los datos del censo de 2004, trabajo desarrollado por Carlos Casacuberta y Álvaro Echaider (Rubini, 2010, p. 126; FADU, UVP, 2019, p. 33).

En 2009, y con un fuerte impulso de la Defensoría del Vecino de Montevideo, se creó el Grupo Interinstitucional Fincas Abandonadas (GIFA), integrado por la IM, la Dinavi del MVOTMA, el Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU), el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), los municipios B y C (a partir de su creación en 2011) y la propia Defensoría del Vecino de Montevideo.

El GIFA desarrolló actividades para el abordaje de inmuebles abandonados desde 2009 y hasta 2015 y puso foco particular en los casos de inmuebles con «intrusión de terceros» o inmuebles «ocupados».

Entre las intervenciones durante 2010 y 2011 se menciona «ex Comaec», durante 2012, un edificio inconcluso en las calles Varela y Valladolid, en 2013 el exhotel Casino ubicado en la calle Gonzalo Ramírez y, durante 2014-2015, una intervención en un padrón de propiedad del Ministerio de Educación y Cultura (MEC) (GIFA, 2015, p. 3).

En 2015, el GIFA estructuró un plan de trabajo para el ciclo 2016-2020, que le fue presentado a autoridades de las instituciones participantes del grupo. En el texto se señaló como diagnóstico la «paradoja» de un *stock* de fincas abandonadas en zonas centrales y a la vez un déficit endémico de viviendas accesibles en áreas consolidadas (GIFA, 2015, p. 1)

En los documentos elaborados por el GIFA se colocó a la «interinstitucionalidad» como premisa definida de forma consensual por todos los actores y se estipuló la forma de organización (GIFA, 2015, p. 9).

Otro campo de acción del grupo fue la incidencia para la generación de una ley nacional sobre el tema. Así, en 2012 los diputados Alfredo Asti y Mauricio Guarinoni presentaron un primer proyecto de ley titulado Proyecto de Ley de Inmuebles Judicialmente Declarables en Abandono (PLIDJA) (Goirena, 2014, p. 24), y, en setiembre de 2015, Guarinoni presentó una nueva versión del proyecto de ley que significó el primer intento nacional de legislación sobre *stock* edilicio en situación de abandono.

El PLIDJA remitió a tres de los seis deberes generales relativos a la propiedad señalados en el artículo

37 de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (LOTDS) de 2008: deber de conservar, deber de cuidar y deber de rehabilitar y restituir. Se trabajó sobre el incumplimiento del deber de conservación: problemas de seguridad, salubridad y ornato, y se propuso también incorporar como abandonados los inmuebles declarados en ruinas o con alto grado de deterioro, edificaciones clausuradas o tapiadas o que constituyeran un riesgo para terceros, edificios o estructuras inconclusas, sin permiso o con permiso vencido.

La experiencia acumulada por el GIFA derivó en la presentación del programa Inclusión social, recuperación de fincas abandonadas-ocupadas en áreas centrales de Montevideo, período 2016-2020. La propuesta no logró la aprobación del total de las instituciones participantes por lo cual a partir de 2016 el esfuerzo interinstitucional de intervención pública sobre inmuebles abandonados-ocupados, que se había iniciado en 2009, se disolvió.

Paralelamente, por resolución de la IM n.º 335/17 del 23 de enero de 2017 comenzó a funcionar el Proyecto Fincas Abandonadas, liderado por la intendencia, que, según indica la propia IM (2019), si bien se inicia con el objetivo de gestión de los inmuebles abandonados con deudas, su objeto de abordaje se define como el universo potencial general de las fincas abandonadas:

... se priorizó el grupo de inmuebles compuesto por propiedades que mantienen un alto nivel de endeudamiento con la Intendencia de Montevideo —equi-



Figura 2.2 Universo de actuación y potencial del Proyecto Fincas Abandonadas. Fuente: IM (2019, p. 36).



*Inmuebles que tienen dificultades con sus títulos: embargos, hipotecas, sucesiones, etcétera, o no se identifica un propietario activo.

Figura 2.3 Aplicación de criterios de intervención. Universo de actuación y potencial del Proyecto Fincas Abandonadas. Fuente: IM (2019, p. 37).

valente al 80 % o más de su valor de tasación— y cumplen con al menos una de las otras condiciones mencionadas. Sin embargo, el universo potencial para la actuación es mayor, tal como se observa en la Figura 1 (IM, 2019, p. 36).

Para la definición de inmueble abandonado la IM (2019) alude a una «definición operativa» que asocia atributos de «conservación, cuidado, uso, endeudamiento y situación dominial» (IM, 2019, p. 35).

En el esquema planteado se abordan los inmuebles que tienen deuda mayor al 80 % del valor de tasación y los de deuda menor se descartan para la intervención.

En 2017, además de la creación del Grupo de Trabajo Sobre Fincas Abandonadas Deudoras, la IM creó mediante Decreto n.º 36.127 el impuesto a la vivienda vacía «Adicional de fincas deshabitadas». Dicho impuesto se define aplicable a las viviendas «que se hallen deshabitadas en forma permanente durante el lapso de al menos un año», proponiendo que se definan por fincas deshabitadas «aquellas en que por el lapso de un año civil sus consumos de energía eléctrica o agua sean inferiores en un 90 % (noventa por ciento) al promedio histórico del consumo para dicha finca».

En la etapa considerada es importante reseñar también un conjunto de intervenciones llevadas adelante por la ANV que tuvo como objetivo la resolución de un conjunto de estructuras de edificios en altura inconclusos ubicados en las áreas centrales

de la ciudad. Dicha actividad logró un significativo avance sobre la realidad que en 2014 había sido relevada para los municipios B y C.

En lo nacional, el 28 de diciembre de 2017 se presentó al parlamento un nuevo proyecto de ley denominado Inmuebles Urbanos, Vacíos y Degradados (IUVD), luego de que el PLIIDA no fuera aprobado. La nueva propuesta de ley fue promulgada el 26 de octubre de 2018 y reglamentada el 26 de agosto de 2019.

En la exposición de motivos de diciembre de 2017 para la Ley de IUVD se leía la preocupación acerca de la existencia de inmuebles «visiblemente vacíos, sin uso y degradados», señalando que: «Hasta el momento la acción del Estado no ha podido ser encauzada de manera eficiente para solucionarlos» (MVOTMA, 2017, p. 2).

El nuevo proyecto de ley significó una innovación respecto al PLIIDA en la medida en que definió la noción inmueble vacío como problema central —atributo que en el PLIIDA no era considerado de manera explícita— pero definió una *triple condición* simultánea para que los inmuebles sean considerados por la ley: «cualquiera sea su propietario o destino, cumplan acumulativamente con tres condiciones: a) se ubican en suelo urbano consolidado; b) están vacíos, y c) están degradados» (MVOTMA, 2017, p. 4). Siguiendo las definiciones internacionales sobre el tema, la coexistencia de los atributos de «vacío» y «degradación» alude a la noción de «inmueble abandonado». Si consideramos a Uruguay

en términos de política pública comparada, la ley reglamentada el 26 de agosto de 2019 puede entenderse como una política de manejo de «inmuebles abandonados» en tanto asocia la noción de vacío y degradación edilicia.

Otra línea de acción desarrollada desde el Gobierno fue acordada el 29 de julio de 2019 entre Eneida de León, ministra de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente; Salvador Schelotto, director Nacional de Vivienda, Juan Canessa, intendente (i) de Montevideo; Silvana Pissano, directora de Desarrollo Urbano, de la IM, y Morgan Doyle, representante del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en Uruguay. Estas partes firmaron el acuerdo «Programa piloto de recuperación de inmuebles degradados en áreas centrales para alquiler social».

Una de las principales novedades del programa piloto acordado por el MVOTMA y la IM para los objetivos de esta investigación es el contrato de préstamo con el BID que habilitó fondos específicos para la rehabilitación de inmuebles vacíos y degradados, según se indica en los objetivos del programa.

Todo lo aquí desarrollado muestra que en los últimos quince años Montevideo y Uruguay han asistido a la instalación de debates políticos y académicos sobre el tema inmuebles vacantes que ha derivado en una serie de innovaciones significativas de política pública. En ese sentido, se puede mencionar la creación de grupos de trabajo específicos sobre el tema, innovaciones legislativas como el impuesto a la vivienda vacía en Montevideo el Proyecto Fincas

de la IM y la más reciente aprobación de la Ley de IUV. Todo ello muestra el surgimiento de una nueva generación de políticas en el contexto nacional sobre un tema importante en las transformaciones urbanas de Montevideo de las últimas décadas. Desde un enfoque de política comparada esa innovación vino a mitigar un rezago respecto de las experiencias paradigmáticas de políticas públicas internacionales sobre *stock* vacante desarrolladas en Francia en las décadas de los años noventa y de Gran Bretaña a partir de los primeros años del siglo XXI.

2.1.2 Las cifras actuales

El procesamiento de datos de vivienda vacía derivados del censo de 2011 muestra elementos relevantes. Si se consideran las localidades urbanas en lo nacional, Uruguay presenta un índice de vacancia de 7,77 %. Por su parte, si se analizan las capitales departamentales, Montevideo tiene una tasa del 7,05 %. Si se analizan las cifras dentro de Montevideo se observa que Ciudad Vieja alcanza una tasa de 18 %, Villa Muñoz, Centro y Aguada tienen tasas próximas al 11 %, Reducto al 10 % y La Figurita, Palermo, Tres Cruces y Cordón tienen tasas de 9 %. Todos esos barrios implican tasas de vacancia problemática en términos de la bibliografía internacional.

El trabajo de Rubin (2010) indicaban para el período 1996-2004 un aumento de las tasas de vacancia habitacional para Montevideo del 5,8 % en 1996 al 10 % en 2004. Considerando los datos 2011 se observa un descenso de la tasa general

de Montevideo de 10 % a 7,77 %, pero se observa también la permanencia de zonas de vacancia estructural como el barrio de Ciudad Vieja con un promedio en 2011 de 18 %.

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

Figura 2.4 Índice de vacancia por áreas aproximadas a barrios (INE, 2011). Fuente: elaborado por Leonardo Altmann para el presente estudio.

Así, Montevideo presentaba a inicios de 2020 una realidad política con avances y novedades significativas, una nueva Ley de IUV, nuevos programas en ejecución como el Proyecto Fincas de la IM o el «Programa piloto de recuperación de inmuebles degradados en áreas centrales para alquiler social» que involucra al MVOTMA y la IM, impuestos a las *fincas deshabitadas* de la intendencia.

2.2 Desafíos y enseñanzas de la implementación del Programa Fincas Abandonadas (2017-2020)

Leonardo Altmann Macchio,
Adriana Goñi Mazzitelli

Este apartado plantea un análisis crítico del proceso de implementación de la política en su último período (2017-2020). Toma como referencia conceptual la acción pública y las redes de políticas, complementándose con mecanismos de evaluación. Las fuentes son la normativa nacional y departamental, las publicaciones institucionales de la Intendencia de Montevideo y los talleres de intercambio con los técnicos integrantes del Programa Fincas Abandonadas en 2019.

Se identificaron dos grandes ciclos y cuatro fases (dos por ciclo) con sus acciones específicas:

1) adquisición de inmuebles para la cartera de tierras públicas para el programa con las fases de mapeo e identificación de inmuebles aptos, y expropiación o solución al abandono, y

2) gestión en la definición y acuerdos de nuevos usos para los inmuebles con las fases de codiseño de usos y proyectos de recuperación/rehabilitación, y firma de acuerdos de gestión/monitoreo.

Por último, con miras a la consolidación y mejoramiento del programa, se aplicó la metodología de evaluación estratégica FODA para la implementación.

2.2.1 Instrumentos de política y acción pública como ejes conceptuales para el abordaje

En el contexto nacional, con la aprobación de la LOTDS (n.º 18.308 de 2008) se definieron claramente los deberes del propietario de usar, conservar, recuperar y restituir su inmueble (art. 37), así como los deberes del Estado frente al incumplimiento del propietario, de expropiar en caso de abandono por más de diez años, restituyendo el bien a la Cartera de Tierras Públicas (art. 63). En 2019 el legislativo nacional aprobó la Ley n.º 19.676 de IUVD. Esta habilita al Estado a llevar a remate público los inmuebles que se encuentren en estado degradado, ruinoso, deteriorado o paralizados en su construcción, no cumplan los deberes establecidos en la ley de 2008, y que además no hayan estado habitados de manera autorizada por el propietario por el lapso de 24 meses. Se discutió y aprobó en 2018 la Estrategia Nacional de Acceso al Suelo Urbano (ENASU) que, a partir de acciones estratégicas, apoyará a los gobiernos locales en la recuperación de sus áreas consolidadas. En ese marco se firmó en 2019 entre la IM (departamentos de Planificación y Desarrollo Urbano) y el MVOTMA (Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial [DINOT]), la formalización del Plan Sectorial de Acceso al Suelo Urbano

para Vivienda (SUVI) que busca aplicar la ENASU en el ámbito departamental.

El plan suvi, definido como sectorial, pretende dar marco general, pautar procedimientos de optimización del suelo urbano y una institucionalidad propia a la gestión, identificando áreas de la ciudad con potencialidad de intervención diferenciada de acuerdo con las características de su vacancia y necesidad de suelo urbano o vivienda.

Estas normativas, junto a otros decretos, comienzan la creación de una batería de instrumentos jurídicos para implementar medidas hacia programas de recuperación del patrimonio vacante.

Estos antecedentes nacionales, departamentales y locales señalan que el programa Fincas Abandonadas se vincula a varias facetas de la política urbano-habitacional que se presentan en otras ciudades latinoamericanas: la degradación material de *stock* construido, concentrada especialmente en los centros históricos, y la necesidad de dar prioridad a su rehabilitación (Carrión, 2005), la optimización del suelo urbano dotado de infraestructura y servicios, y las respuestas que desde la planificación urbana y su implementación en normativas y proyectos urbanos se ha intentado llevar adelante.

En todo este proceso, en el que aparece una fuerte línea del Gobierno departamental, políticas nacionales e internacionales, ha cobrado especial significación la problemática social, material (tugurización, higiene y seguridad pública, la

imagen urbana) de los inmuebles abandonados, y la contradicción entre demanda insatisfecha de vivienda y casas vacías. En este sentido, en los últimos años la participación activa de la ciudadanía tiene un rol cada vez más relevante: por un lado, con el planteo de formas de coproducción de ciudad y reclamo de modalidades colectivas de acceso al suelo urbano y a la vivienda, así como cogestión, pactos y acuerdos para proyectos de desarrollo local; por otro, en la reivindicación de una real descentralización, con mecanismos de democracia deliberativa que abra procesos en los que las poblaciones locales sean convocadas a discutir sobre las grandes transformaciones urbanas y territoriales (Goñi Mazzitelli, 2019).

El desplazamiento de las orientaciones del desarrollo urbano desde la planificación urbana tradicional, basada en la zonificación funcional, hacia marcos complejos que intentan incidir en territorios cada vez más dinámicos, y abarcando múltiples escalas, ha dado lugar a variadas experiencias en las últimas décadas en Latinoamérica, que incluyen intervenciones que van desde la jerarquización de los proyectos urbanos de detalle hasta los enfoques de planificación estratégica. En efecto, este desplazamiento del «plan urbano a la política urbana» (Dematteis, 2004) implica la oportunidad de observar los procesos de planificación y gestión urbana desde el análisis de políticas públicas, no solo integrando aspectos de evaluación y resultados sino observando el entramado institucional y su implementación.

Según Jean-Claude Thoenig (2004),

El concepto de política pública designa las intervenciones de una autoridad investida de poder público y de la legitimidad gubernamental sobre un ámbito específico de la sociedad o del territorio. Estas intervenciones pueden tomar tres formas básicas: las políticas públicas son vehículo de contenidos, se traducen por prestaciones y producen efectos. Promueven actividades y procesos de trabajo. Se despliegan a través de relaciones con otros actores sociales, colectivos o individuales (p. 326 citado por Lascoumes y Le Galès, 2014, p. 17).

Los esquemas secuenciales clásicos para el análisis de políticas (Jones, 1970), donde las etapas *percepción, definición, organización, representación, formulación, legitimación, aplicación o administración, reacción, evaluación* se suceden de manera lineal y el ciclo se reinicia en el mismo orden, han sido puestos en discusión por abordajes que observan prioritariamente la implementación y el flujo de decisiones (Muller, 1998; Fleury, 2002).

A raíz del análisis crítico de la implementación de las políticas se observó un modelo interactivo en el que subyace una lógica de red o entramado con actores, instituciones, resultados, procesos y representaciones. A su vez, la propia implementación, como flujo continuo de decisiones, puede producir el reposicionamiento del tema en la agenda pública y una reconstrucción del problema transformado en objeto de intervención política como producto del trabajo de actores políticos y movimientos sociales

(Padioleau, 1982), así como una transformación sustancial de los objetivos de la política al ponerse en práctica (Rhodes, 1986).

El fin del ciclo del Estado-nación en la década del setenta derivó en una reconfiguración profunda de las capacidades estatales y sus modos de intervención (Poggi, 1996 citado por Lascoumes y Le Galès, 2014), en particular, la descentralización de competencias del Estado nacional hacia niveles inferiores de gobierno (no siempre acompañado de los recursos correspondientes, particularmente en el caso latinoamericano) y el papel de la sociedad civil en la gestión o implementación de políticas. Esto dio lugar a una discusión sobre gobernanza atada al fracaso de las políticas públicas centralizadas y la necesidad de contar con mecanismos de coordinación de actores, grupos sociales, e instituciones para alcanzar objetivos legitimados por la discusión pública. Allí la interacción entre Estado y organizaciones sociales se tensiona por las competencias de la administración, las expectativas y procesos de los actores y los propios objetivos de la política.

Esta complejización de la acción del Estado (fragmentado, reescalado) derivó en la importancia del enfoque de acción pública para superar las visiones jerárquicas, racionales y estáticas sobre las políticas, con un deslizamiento de las perspectivas *estadocéntricas* hacia otras de mayor interacción con la población. El urbanista Luiggi Bobbio (2004) denomina a estos procesos *decisionales inclusivos*; su crecimiento se debe a que muchas administraciones y gobiernos sensibles a la participación se

enfrentan a conflictos y una complejidad creciente, así como a una escasez de recursos económicos y a exigencias cada vez mayores de servicios por parte de la población. Esto lleva a crear políticas públicas innovadoras de cooperación entre distintos actores, y usos híbridos que escapan a la sectorialidad de los servicios públicos (escuelas, jardines, policlínicas, espacios públicos, entre otros). El pasaje de una actitud de usuarios a una actitud de constructores activos de programación ha visto nacer el concepto de «ciudadanía activa» que puede incorporar y actualizar ágilmente la demanda según los usos particulares de diversos grupos (Bianchetti, 2011 en Muccitelli y Vazzoler 2018).

El proceso participativo de construcción de proyectos es un punto central de esta nueva forma de urbanismo. Un Gobierno que acepta llevar adelante un proceso de planificación participativa debe poner a disposición una decisión real y pactar con los participantes el cumplimiento de las decisiones que emerjan del proceso. Facilita los procesos participativos: a) poner a disposición las competencias públicas necesarias de las diversas divisiones; b) prever financiamientos para trabajar con las comunidades y los varios actores involucrados, y c) simplificar algunos procedimientos administrativos con la finalidad de promover una mayor comprensión e involucramiento de la población (Patti y Polyak, 2018).

Es necesario contar en estos procesos con una facilitación y mediación profesional en tanto las *negociaciones* entre los puntos de vista y los senti-

dos que cada persona, grupo e institución traen a los procesos de construcción colectiva son mucho más que una simple lista de tareas de quiénes se encargan de qué cosas. Como señala Ana Clara Torres Ribeiro, profesora del Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (Universidade Federal do Rio de Janeiro), estos procesos de planificación colaborativa son una nueva forma de construir políticas públicas, sin imponer visiones, ni dar soluciones *a priori* desde la técnica, sino a través de diálogos al interior de los grupos que lleven a un «entendimiento» profundo, y construyan proyectos, planes y programas pertinentes, así como bases sólidas de cooperación para lo que será el verdadero desafío de las políticas públicas: su implementación y gestión (Del Biase, 2012).

Marianella Sclavi y Lawrence Susskind (2011) señalan cuatro ventajas de las decisiones tomadas en procesos de planificación inclusiva con metodologías de facilitación:

... son más eficientes porque permiten llegar a una solución definitiva en tiempos ciertos y con costos contenidos (que son sobre todo los de la facilitación, comunicación e investigación acción), son más equitativas, porque permiten que todos los intereses sean representados por igual si el proceso es guiado en forma imparcial y está siempre abierto, son más sabias porque permiten la invención de soluciones innovadoras donde todos los puntos de vista sean considerados; son más estables, porque quienes han participado al proceso defenderán sus resultados

de posibles presiones externas, *lobbies* de poder, o intereses personales (p. 128).

Este análisis de implementación puede integrarse con otro que observa un nivel intermedio entre este y las grandes orientaciones. Allí es donde encontramos los instrumentos de política, es decir, aquellos medios o condiciones básicas y estratégicas sin las cuales el Estado renuncia a la posibilidad de resolver los problemas que afectan a la sociedad. Estos implican tanto a la normativa (se definen papeles, competencias) como a la gestión (un esquema organizacional) y los recursos (humanos, financieros, tecnológicos) (Isuani, 2012).

En efecto, el estudio de las políticas públicas implica echar luz sobre el tipo de decisiones y prácticas estatales —y no estatales— con las que se procura identificar y actuar. Esto implica ser garantistas de un procedimiento y abrir la Administración cual si fuera una caja de cristal en la que se puedan observar con transparencia los procesos político-administrativos presentes en cada política y programa que se ponga en funcionamiento (Goñi Mazzitelli *et al.*, 2013).

En resumen, el análisis del Programa Fincas Abandonadas se nutre de elementos que dan cuenta de su institucionalidad y el flujo permanente de decisiones. Para ello, el abordaje desde instrumentos de política y la acción pública, tomando como referencia la metáfora de las redes, permite apreciar actores, funciones y vínculos, así como sus dinámicas a lo largo del tiempo. También, cómo el propio flujo de

decisiones y proceso de implementación de la política ha dado lugar a reformulaciones. Por otra parte, los instrumentos de políticas permiten apreciar su posicionamiento relativo dentro del mapa de políticas y normativas nacionales y departamentales.

2.2.2 Implementación del Programa Fincas Abandonadas (2017-2020)

Descripción del Programa Fincas Abandonadas

El programa se creó por Resolución n.º 335/17 de la IM del 23 de enero de 2017, como grupo de trabajo liderado e implementado por el Departamento de Desarrollo Urbano de la IM a través de su División Tierras y Hábitat, con el cometido de:

... implementar todas las medidas administrativas y acciones consecuentes tendientes a la recuperación de inmuebles abandonados y deudores en la ciudad, mediante la instrumentación y gestión de un procedimiento transversal que permita, con las herramientas legales vigentes, la incorporación de los mencionados inmuebles a la Cartera de Tierras. [En ese sentido, se le asigna] el cometido de elaborar un protocolo de trabajo y actuación en el que se identifiquen las fincas deudoras de la intendencia con el fin de ser incluidas en el Programa Piloto «Fincas Abandonadas».

El equipo de trabajo se integró con representantes del Departamento de Desarrollo Urbano, del de

Planificación y de las divisiones de Administración de Ingresos y de Asesoría Jurídica.

Los inmuebles situados en suelo urbano cuya deuda con la intendencia superara el 80 % del valor de tasación son objeto de posible expropiación con destino a la cartera de tierras.

En los considerandos de la resolución se destaca la necesidad de un abordaje integrado de dimensiones sociourbanas del abandono de los inmuebles; riesgo edilicio, deterioro ambiental, conflictividad social y seguridad ciudadana. Se menciona la utilización de los artículos 62 y 63 de la LOTDS y la figura del remate judicial por adeudos impagos y la dación en pago. Estos artículos habilitan la expropiación de inmuebles con adeudos y de los que hayan incumplido sus deberes territoriales, e incluyen dentro de las causas de expropiación por interés general, los inmuebles necesarios para el cumplimiento de los instrumentos de ordenamiento territorial.

La IM tomó como marco una definición política de intensificación del uso del suelo urbanizado orientada a resolver la situación social de inmuebles en estado de abandono y reconoció la trayectoria del GIFA, creado en el ámbito de la Defensoría del Vecino, y el trabajo desarrollado por los municipios B y CH, el MVOTMA y el MIDES, así como un proyecto piloto de ubicación de inmuebles abandonados con voluminosa deuda que habilitan a aplicar los mecanismos legales y reglamentarios y a que el Gobierno departamental correspondientes a actuar correctivamente frente a esa situación.

Desde 2019, según Resolución n.º 5.471/19 de la IM, el programa cambió su conformación y quedó integrado por representantes de los departamentos de Desarrollo Urbano y de Planificación; el Servicio de Escribanía; la División Administración de Ingresos; el Servicio de Tierras y Vivienda; el Servicio de Actividades Contenciosas, y la Unidad de Expropiaciones y Topografía.

Originalmente, el programa se concibió como experiencia *piloto* y *grupo de trabajo* y, aunque se le asignó la implementación de «todas las medidas administrativas y acciones consecuentes tendientes a la recuperación de inmuebles abandonados y deudores en la ciudad», se le pidió en especial la estructuración de un protocolo de actuación. Por otra parte, si bien los considerandos de la resolución mencionan los antecedentes del GIFA desde 2009 y las actuaciones de la IM en la materia, las competencias asignadas a este grupo piloto, y su concepción como transversal e interno a la intendencia, plantean una nueva conformación e institucionalidad del tema que no permite verlo como una continuidad explícita del trabajo desarrollado desde 2009. Finalmente, el carácter de grupo de trabajo y programa piloto con delegados de sectores de la intendencia que dedican una parte de su actividad funcional a ello denota una fragilidad institucional que evidencia el carácter temporario o auxiliar, y su concepción instrumental.

Instrumentos de la política

La naturaleza del programa como piloto y su condición de grupo de trabajo con el fin de diseñar un protocolo para la incorporación a la cartera de tierras departamental de inmuebles con deudas, no implica que este grupo sea el responsable del diseño e implementación de una política sobre la vacancia urbana o la gestión de los inmuebles departamentales. De todas formas, en el entendido de que el abordaje de la vacancia en clave de optimización del suelo urbano para la integración social es un objetivo del Estado evidente en normativas de carácter nacional y departamental, y que este programa apunta a formar parte de su resolución, se abordarán someramente los dispositivos normativos, de gestión y de recursos.

Normativas

Existen disposiciones de carácter nacional o departamental (leyes, decretos) vinculadas a la recuperación y transformación de inmuebles abandonados y al marco general del Programa Fincas Abandonadas. En las figuras 1 y 2 se resumen las normativas nacionales y departamentales respectivamente.

Este repaso a los dispositivos normativos muestra una creciente legislación sobre la vacancia urbana, que se aborda tanto desde los aspectos materiales de la vivienda, salud e higiene pública como desde la intervención de políticas urbanas. En ese sentido, existe un robusto cuerpo normativo que combina nivel nacional y departamental que habilita mitigar

los procesos de vacancia vía impositiva o intervenir sobre ellos para su rehabilitación material, vuelta al mercado o pasaje a propiedad pública.

Gestión

Los dispositivos de gestión suponen un esquema organizacional para la operativa y el control de las actuaciones y concretar los fines propuestos por la política. En el Grupo de Trabajo del Programa Piloto se integran diferentes sectores de la IM sujetos a variadas situaciones jerárquicas y funcionales.¹ Este panorama heterogéneo puede afectar la coordinación. Es decir, las unidades administrativas que integran el grupo tienen distinto nivel jerárquico y en varios casos refieren al mismo departamento. El carácter de grupo de trabajo denota una vocación de horizontalidad que facilite la coordinación y trabajo conjunto, pero no tiene una naturaleza ejecutiva, por lo que esta eventualmente correspondería a las propias unidades administrativas involucradas.

Como veremos al analizar la implementación del programa y la actuación del grupo de trabajo, su desempeño ha superado el diseño del protocolo, en tanto trabajó en la asignación de usos mediante la cesión transitoria de inmuebles expropiados a actores sociales. Estas acciones han recaído en el Departamento de Desarrollo Urbano, en cuyo marco se integra el grupo y de quien depende también la cartera de tierras. De esta forma aparecen otros actores y, en el marco del convenio de la Intendencia con la FADU de la Udelar, la experiencia del laboratorio Reactor ha actuado como mediadora entre actores

en el territorio interesados en acceder a un inmueble para desarrollar diferentes actividades de tipo de *usos cívicos*, y el Departamento de Desarrollo Urbano para obtener el uso de un inmueble que integra la cartera de tierras. Esto llevó a una experiencia, también de carácter piloto, de alternativas para criterios y modalidades de asignación de inmuebles de la cartera de tierras, cuyo destino principal no sea urbano-habitacional.²

En efecto, la gestión de carácter intrainstitucional generó un modelo compartido con la sociedad civil y la mediación de la FADU de la Udelar, apreciado en la experiencia del proyecto Reactor, que evidenció tanto una cuestión adaptativa como las limitaciones del grupo de trabajo y la concentración de decisiones y orientaciones en el Departamento de Desarrollo Urbano.

Recursos

Para concretar las actividades propuestas y especificadas en las normativas y poner en marcha los mecanismos de gestión son necesarios recursos humanos, financieros o tecnológicos.

El Grupo de Trabajo se nutrió de la fuerza de trabajo de funcionarios que o cumplen parte de sus tareas habituales afectados a la participación allí o reciben alguna compensación especial. La dedicación desigual, la cantidad de trabajo variable y el cambio en la integración con la ampliación del grupo en 2019 refieren a una inestabilidad de los recursos humanos que atenta contra el desarrollo

de las tareas, que se han desplazado del protocolo a repertorios de actuación y a la asignación de inmuebles.

Esto se evidencia en la variedad de los proyectos piloto enumerados en la memoria de información del plan SUVI (IM, 2020):

Estas propuestas han funcionado mediante cooperaciones puntuales o como proyectos, reforzando el carácter exploratorio y adaptativo de esta política. Por otra parte, el programa ha logrado la expropiación de fincas para su incorporación a la cartera de tierras. Para ello, los recursos económicos deben ser negociados con la intendencia departamental.

En resumen, el Grupo de Trabajo cuenta con la dedicación de funcionarios del Departamento de Desarrollo Urbano y de otras dependencias de la intendencia, de diferente jerarquía, que lo hacen como una parte de sus tareas habituales o como una extensión de su trabajo. La composición del grupo ha variado en las reparticiones y personas integrantes, lo que afecta su continuidad. Por otra parte, que el diseño del protocolo haya derivado simultáneamente en actuaciones del Departamento de Desarrollo Urbano sobrecargó a los funcionarios que no están dedicados completamente a esta tarea.

Las experiencias piloto que se han concretado y están funcionando del Laboratorio Urbano Reactor-Casa de Piedra y de la Casa para Incubar implicaron aportes de otros actores (MIDES, Udelar), lo que inaugura un ciclo de gestión de posibles pro-

gramas públicos para los inmuebles que excede el diseño del protocolo pero que en la medida en que se repita y se aumenten los casos en Montevideo puede capitalizar el esfuerzo experimental, evaluar los impactos y planificar los recursos necesarios.

Implementación y prácticas: entre los repertorios y los protocolos

Respecto de la actuación del programa, el punto 3 de la resolución que lo crea plantea que le corresponde elaborar un protocolo de actuación. Como se reseña en el librito que recoge el trabajo del programa, este protocolo está en estado de construcción que supone un *construir haciendo* en la medida en que el programa ha ido actuando e intentando consolidar estos procedimientos (IM, 2019).

Las actuaciones y las actividades que resumen las figuras 2.5 y 2.6 (IM, 2019) plantean de manera sucinta los avances logrados. En primera instancia se aborda el universo del programa en términos potenciales y del trabajo piloto (fincas deudoras y fincas abandonadas en el piloto, en el entendido de que el universo potencial incluye fincas vacías), como fue reseñado en la figura 1 del apartado 2.1.1. Entendiendo el acercamiento desde las fincas deudoras, la trayectoria muestra que para identificar si el inmueble reúne condiciones para participar del programa, aun cuando es deudora en menos de 80 % de su valor de tasación y presenta no cumplimiento de deberes territoriales puede ser parte del programa.

En la recuperación del inmueble una vez identificado como *abandonado*, los dos caminos refieren a la existencia o no de un titular a quien reclamar el derecho de propiedad y a la negociación con ese titular o el trámite de expropiación. En todo caso, antes de que la IM acceda al bien hay *procesos internos y externos* que remiten al financiamiento dentro de la IM y al proceso judicial de la expropiación, entre otros (figura 6). En la medida en que esta coordinación intra e interinstitucional ha sido destacada por el funcionariado como un punto de fricción en el proceso de acceso al inmueble, es de interés la identificación y análisis pormenorizado de estos procesos en términos de actores y actos administrativos.

Respecto del proceso que se desarrolla entre que el bien entra al patrimonio de la IM y se transfiere al destinatario se observa una serie de pasos para mantener la integridad del inmueble en términos de custodia y mantenimiento, la definición del destino y los mecanismos de traslación. Estos contenidos aparecen aún abiertos en términos de las modalidades de definición del destino (si median instancias participativas, si se aborda como *top-down*, *bottom-up*, o combinando ambos mecanismos, etc.). Lo mismo sucede con la transferencia del bien (usufructo, transferencia de la propiedad, cesión) (figura 5).

Es de interés destacar los *logros* y los *desafíos* que el programa encuentra y destaca como aspectos centrales de su experiencia y actuación en el

- **Constitución de la República, artículo 297, numeral 2:** Se define impuesto al baldío y edificación inapropiada, se consagra su definición y cobro por parte de las intendencias:
"Serán fuentes de recursos de los Gobiernos Departamentales, decretados y administrados por estos (...) El impuesto a los baldíos y a la edificación inapropiada en las zonas urbanas y suburbanas de las ciudades, villas, pueblos y centros poblados."

- **Ley n.º 3.958 (1912)** Ley de expropiaciones que las admite por razones de utilidad pública.

- **Ley n.º 18.308 (2008)** de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible. Artículos referentes a los deberes relativos a la propiedad del inmueble, expropiación por incumplimiento, prescripción y ocupación ilegal.

Artículo 37: deberes de la propiedad inmueble, entre los que se encuentran usar, conservar, cuidar, rehabilitar y restituir.

Artículo 62: Incluye la declaración de utilidad pública la expropiación por parte del Poder Ejecutivo o de los Gobiernos Departamentales de los bienes inmuebles necesarios para el cumplimiento de los instrumentos de ordenamiento territorial previstos en la presente ley. También señala que: En caso que el inmueble registre deudas con el Estado, el respectivo monto adeudado se compensará con el valor de tasación que se efectúe dentro del proceso de expropiación y a los efectos de la toma urgente de posesión, conforme establezca la reglamentación.

Artículo 63: Expropiación por incumplimiento de deberes territoriales. Se declara de utilidad pública la expropiación por la Administración de los inmuebles en estado de abandono que teniendo potencialidades productivas o de utilidad social, no hayan sido explotados por más de diez años, a efectos de integrar las carteras de tierras.

- **Ley n.º 19.525 (2017)** Directrices Nacionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible. En su sección "de los criterios, lineamientos y orientaciones generales para el suelo urbano y suburbano", el artículo 19 menciona que

"Los instrumentos de ordenamiento territorial (...) deberán promover la recuperación y adecuada densificación de las áreas urbanas con capacidades instaladas de infraestructura, equipamientos sociales y comunitarios, particularmente aquellas que se encuentran en proceso de vaciamiento."

- **Ley n.º 19.676 (2018)** de Inmuebles vacíos y degradados. Tiene el objeto de promover el cumplimiento de los deberes relativos a la propiedad inmueble de forma de evitar y revertir los procesos en los que se combinen las situaciones de vacío y degradación de inmuebles urbanos. Define al inmueble urbano vacío, degradado, en ruina y deteriorado y estipula una intimación de rehabilitación a los propietarios de aquellos que fueran denunciados como vacíos y degradados (ambas condiciones). El incumplimiento de esta intimación implica la salida a remate (esto último no quita la intimación a rehabilitación). Las actuaciones se dan en el marco de un proceso judicial y atendiendo a las competencias de los gobiernos departamentales.

- **Decreto n.º 421/18** Aprueba la Estrategia Nacional de Acceso al Suelo Urbano (ENASU). Contiene líneas estratégicas y acciones concebidas como orientaciones generales complementarias a las normativas de vivienda y ordenamiento territorial.

Figura 2.5 revisión normativa nacional sobre vacancia urbana.
Fuente: elaboración propia. Febrero de 2021

Marco planificador departamental

- Plan de Ordenamiento Territorial de Montevideo. Decreto 28.242 (1998)
- Directrices Departamentales de Ordenamiento Territorial de Montevideo. Decreto N° 34870 (2013)

Aspectos institucionales

- Decreto n.º 24.654 (1990): creación de la cartera departamental de Tierras de Montevideo.
- Resolución n.º 335/17 (2017): creación del Grupo de Trabajo, identificación de fincas deudoras para ser incluidas en el Programa Fincas Abandonadas.
- Resolución n.º 5.471/19 (2019): modifica la integración del Grupo de Trabajo.
- Resolución n.º 193/20/4000 (2020) del Departamento de Desarrollo Urbano: se designa al Sector de Áreas Centrales del Servicio de Tierras y Viviendas como referente dentro de la Intendencia de Montevideo para el acompañamiento de las propuestas que se desarrollen en el marco del Programa Fincas Abandonadas, así como del Proyecto Reactor. También estará a cargo de realizar el seguimiento de la situación de mantenimiento edilicio de los inmuebles.

Disposiciones anteriores en torno a la intervención y desestímulo a la presencia de viviendas degradadas o vacías, vía sanciones tributarias

Resoluciones departamentales que definen y reglamentan el impuesto a la edificación inapropiada:
- Decreto n.º 26.836 de la Junta Departamental de Montevideo, artículo 11, 7 de setiembre de 1995.
- Decreto n.º 29.434 de la Junta Departamental de Montevideo, artículo 33, 10 de mayo de 2001.
- Resolución n.º 276/02 de la Intendencia de Montevideo, 21 de enero de 2002.
- Resolución n.º 5.622/04 de la Intendencia de Montevideo, 22 de noviembre de 2004.
- Decreto n.º 32.265 de la Junta Departamental de Montevideo, artículo 18, 20 de octubre de 2007.

Estas disposiciones sobre el impuesto a la edificación inapropiada las define en diferentes tipos de acuerdo a su condición de degradación material (ruina, tapiado, estructuras inconclusas, entre otras) o faltas administrativas en la gestión o autorización de obras:

Este universo de inmuebles urbanos que cumplan al menos una de estas características será multado con un incremento de su contribución inmobiliaria que puede llegar al 600%.

Resolución sobre fincas ruinosas:

- Decreto n.º 34.353 de la Junta Departamental de Montevideo, del 13 de setiembre de 2021. Define la finca ruinosas por su riesgo de colapso o derrumbe inminente o no, mediante informes técnicos o de la Dirección Nacional de Bomberos y faculta a la Intendencia a intimar al propietario a hacerse cargo de la rehabilitación o reparaciones en un determinado plazo.

Resolución sobre fincas vacías:

- Decreto n.º 36.127 de la Junta Departamental de Montevideo, artículo 8, 19 de setiembre de 2016. Crea un adicional del 100% (cien por ciento) al Impuesto de Contribución Inmobiliaria que gravará a las fincas en la zona urbana y suburbana del departamento que se hallen deshabitadas en forma permanente durante el lapso de al menos un año. Esto queda definido por consumos de energía eléctrica y/o agua inferiores en un 90% (noventa por ciento) al promedio histórico (últimos cinco años) del consumo de dicha finca.

Figura 2.6 Normativas departamentales sobre vacancia urbana.
Fuente: elaboración propia. Febrero de 2021

pretendido de transformación en una política institucional permanente:

- No interesa recuperar el inmueble para «engordar» nuestra cartera de tierras, queremos que esté en ella el menor tiempo posible (IM, 2019, p. 64).
- [Es necesario] Pensar y definir las figuras más adecuadas para estandarizar y agilizar los procesos de recuperación y para ejecutar los procesos de rehabilitación, reuso y regeneración en acuerdo con otros actores institucionales y sociales (IM, 2019, p. 65).

[Hay que] Revisar varios de los mecanismos fiscales con los que cuenta la Intendencia de Montevideo para desestimular el abandono de inmuebles (impuesto a la edificación inapropiada y al terreno baldío, adicional a la contribución sobre fincas vacías, decreto de finca ruinoso, prescripción adquisitiva, préstamos para rehabilitación) para mejorar su efectividad, así como aplicarlos de manera más sistemática (IM, 2019, p. 65).

Existen inmuebles que si bien cumplen con los demás criterios definidos para identificarlos como abandonados, presentan deuda cero con el Gobierno departamental (IM, 2019, p. 65).

En lo edilicio se combinan situaciones de deterioro con situaciones de protección patrimonial, se requiere un minucioso análisis de la normativa y de las condiciones del inmueble, para evaluar la intervención y, a su vez, aportar a la resolución de la problemática (IM, 2019, p. 65).

[También se destaca que] las fincas que se encuentran abandonadas y ocupadas, exigen un análisis social de la situación de los hogares ocupantes [imponiéndose] En primera instancia, impone la necesidad de ubicar una alternativa habitacional, transitoria o definitiva, así como identificar si los ocupantes del inmueble lo utilizan para el desarrollo de actividades ilegales-delictivas, a partir de lo cual se abre otro camino de análisis y resolución de la ocupación (IM, 2019, p. 65).

En la elaboración del protocolo el grupo se enfrentó a la complejidad de la temática que supera lo instrumental de llevar el inmueble abandonado a la cartera de tierras. Como emergentes, aparecen otros aspectos a ser abordados por la política que refieren a los inmuebles que están ocupados y a las cuestiones de conservación material y de rehabilitación que no terminan en un protocolo rígido, sino en un repertorio de actuación que evidencia que el programa fincas se vincularía implícitamente con otras políticas sociales, económicas, ambientales y urbanas, y no sería solo un eslabón en una secuencia de identificación de inmueble abandonado y saneamiento de su situación dominial y fiscal para llevarlo a la cartera de tierras. También aparece como prioritario reforzar los vínculos con otros mecanismos de actuación sobre la vacancia que tiene la Intendencia a nivel punitivo (impuesto al baldío, etcétera), lo cual verifica la necesidad de un abordaje integrado.

De la experiencia de la actuación del grupo de trabajo, atendiendo a los procesos mencionados con el MIDES o la Udelar, se confirma que es una políti-

1 El organigrama de la intendencia departamental se divide en once departamentos, los cuales se dividen jerárquicamente en divisiones, servicios y unidades. En la integración del Programa Fincas Abandonadas hay representación de reparticiones de los cuatro niveles jerárquicos.

2 Respecto de los destinos de uso habitacional tradicional, en el convenio con la FADU de la Udelar se integraron las experiencias piloto de una cooperativa en padrones dispersos y una propuesta de vivienda compartida de bajo costo, dentro de padrones municipales expropiados por el Programa Fincas Abandonadas.

ca con una profunda vocación de incluir acciones construidas y gestionadas de manera participativa en concertación con otros actores.

2.4.4 Análisis estratégico mediante fortalezas, oportunidades, desafíos y amenazas

Las reuniones con los funcionarios se plantearon con una agenda semiestructurada en torno a la trayectoria del programa, sus dificultades y aprendizajes. Se procedió a sistematizar su contenido en clave de análisis FODA, y a colocar las conclusiones recomendaciones para una evaluación de la trayectoria, y propuestas para una nueva ya sin el carácter de piloto.

Este FODA muestra un peso relativo significativo del cuadrante de debilidades, en tanto permite apreciar las complejidades que atañen a un entramado multinivel y multisectorial que sustenta una política de intervención urbano-habitacional del *stock* vacante. También se destaca un robusto marco normativo nacional y local que habilita múltiples acciones articuladas por la optimización del suelo urbano y la integración social.

Proyecto piloto Cooperativa Dispersa.

Consiste en la constitución de una cooperativa de padrones no consecutivos pero cercanos entre sí. Para su implementación se firmó un acuerdo con la Federación de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua (FUCVAM), la FADU-Udelar, el Centro Cooperativista Uruguayo (CCU) y la Asociación Civil Comisión Plaza 1.

Casa para Incubar.

Es un centro de estadía transitoria para mujeres con niños y niñas víctimas de violencia de género. (Convenio con MIDES)

Covivienda Feminista.

Se trata de una experiencia de vivienda compartida para mujeres adultas mayores que no se encuentren en situación de dependencia.

Centro Diurno.

Es un centro que incorpora espacios recreativos y socioculturales para población en situación de calle. Se gestiona en convenio con la Dirección Nacional de Apoyo al Liberado (DINALI) y la Red Nacional de Atención a las Drogas (RENADRO).

Casa Trans.

Es un proyecto para la creación de un espacio socioeducativo, recreativo y cultural inclusivo. Será gestionado por colectivos que promueven el ejercicio de los derechos de la población transgénero con apoyo de la Secretaría de la Diversidad. Incorporará un espacio de estadía breve.

Proyecto Reactor.

Es un laboratorio de usos cívicos desarrollado en convenio con la FADU para crear proyectos de desarrollo económico, social y cultural en inmuebles abandonados, así como ecológicos en baldíos.

Figura 2.7 Proyectos piloto de gestión para abordaje de la vacancia urbana en Montevideo. Fuente: Elaboración propia a partir de Memoria de IM (2019).

2.2.3 Apreciaciones finales

El análisis de la trayectoria del Programa Fincas Abandonadas, evidencia una serie de puntos focales en torno al repertorio de actuación generado y la institucionalidad del programa.

Respecto del acumulado institucional, el actual programa reconoce el acumulado de las experiencias previas aunque no se corresponda a una continuidad explícita.

Desde la conformación del grupo de trabajo en 2017 las actuaciones excedieron lo dispuesto en la resolución que lo creó, con el fin de alimentar la cartera de tierras y generar un protocolo de actuación sobre las fincas abandonadas. La trayectoria ha estado impregnada de las dificultades de ese doble perfil de diseñar y ejecutar simultáneamente la misma política. La implementación ha reconstruido los objetivos iniciales previstos para el grupo de trabajo, y contribuido al reposicionamiento del tema en la agenda pública y la incorporación de otros actores de la sociedad civil en su discusión y gestión.

El repertorio de actuación planteado supera la noción de un simple *protocolo* y fija procedimientos, criterios, y encuentra nudos problemáticos que denotan una complejidad cuyo abordaje requiere de una estructura permanente y consolidada, que supere la de un grupo de trabajo *ad hoc* con funcionarios dedicados a tiempo parcial.

En caso de que los dos ciclos (adquisición y gestión) se consoliden en uno, articulado con estrategias de planificación y gestión territorial del ámbito departamental, la Intendencia consolidaría su encare institucional respecto a éste tópico. Allí, la experiencia del Plan SUDI y la creación de la Unidad de Acceso al Suelo Urbano favorecería la coordinación dentro y fuera de la Intendencia.

Dentro de los aspectos instrumentales se observa que una consolidación del programa permitiría mejorar los vínculos interinstitucionales con actores como Poder Judicial, Dirección Nacional de Catastro, MIDES o MVOT (ex-MVOTMA), así como facilitar intervenciones integrales.

Las principales dificultades encontradas (recursos, institucionalidad, coordinación, gestión de los inmuebles, lineamientos políticos) aparecen, más allá de la complejidad o no de su resolución, en el ámbito de la intendencia departamental (lo cual es una oportunidad) y en este contexto, derivados de la condición de experiencia piloto y el carácter de grupo de trabajo que la tiene a cargo.

En la adquisición de inmuebles para la cartera de tierras públicas, según los estudios hechos, se entiende crucial mejorar las formas de implementación de la Ley de IUVI (n.º 19.676) que logren agilizar los tiempos de las expropiaciones de verificarse las condiciones para ello, dotando a la cartera de tierras de una cantidad de inmuebles más consistente que permita pensar en políticas públicas innovadoras en la regeneración urbana.

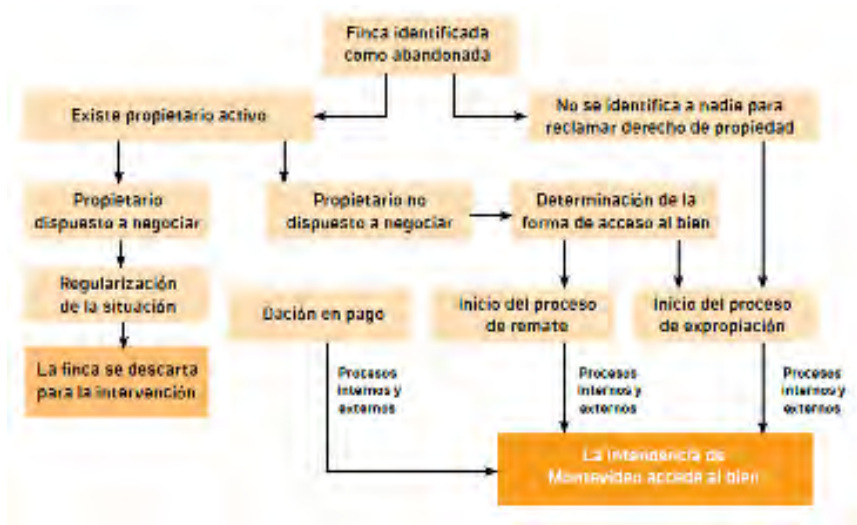


Figura 2.8 Pasos del proceso de recuperación. Fuente: IM (2019, p. 40)



Figura 2.9 Procesos que se desarrollan luego del acceso al bien. Fuente: IM (2019, p. 42)

Por otro lado, en la tarea de erradicar el abandono, es fundamental analizar las medidas que la administración debe asumir en el caso de que la propiedad esté al día con los impuestos, o realice un acuerdo para pagarlos, pero no cumpla con ocupar y dar un uso activo al bien. La ley amplía los requisitos de mantenimiento del bien, y esto es un paso adelante con respecto del pasado, pero no termina de resolver la posibilidad de que el inmueble permanezca vacante y en situaciones que aumenten el degrado urbano del área en la que se encuentra, así como el número de *stock* edilicio subutilizado en la ciudad. En este sentido deberían analizarse sobre todo las medidas fiscales que pueden tomarse a través de impuestos a vivienda vacía, u otros acuerdos con los propietarios para alquileres controlados, etcétera, que ponga realmente a circular los bienes para su uso activo.

Respecto al ciclo de gestión se identifica una apertura a procesos colaborativos que el mismo Departamento de Desarrollo Urbano promueve. Estas características que presenta el programa en los últimos años son las que abren el interés a una política multiactoral, con procesos participativos en la definición de los usos de los espacios, el codiseño de los proyectos en los inmuebles y formas innovadoras de cogestión.

En materia de políticas públicas, y en particular de urbanismo, esto nos lleva a una nueva forma de construir los planes urbanos. A la agenda pública que apunta a utilizar inmuebles vacantes para cubrir los usos estándar que ubican los servicios según

la cantidad de habitantes, se agregarían «espacios blancos», es decir, áreas de oportunidad sin usos definidos, en donde se deje a las particularidades sociales, económicas y culturales del territorio desarrollar las actividades que consideren necesarias en ese contexto, en ese momento, en ese lugar. Para ello, la normativa urbana es clave, ya que puede habilitar estos procesos, que luego dependerán de las formas de codiseño, concertación y los programas de implementación que los gobiernos pongan en marcha junto a actores sociales y privados (Muccitelli y Vazzoler, 2018).

La posible consolidación del Programa Fincas Abandonadas, dentro del organigrama departamental, requiere de varias definiciones: en particular y su dependencia institucional, sus vínculos interinstitucionales, en especial los ámbitos de planificación y la disponibilidad presupuestal. En todo eso, y aun

reconociendo sus aportes en el plano operativo, su reglamentación debería incluir los protocolos o repertorios de actuación que le permitirán agilizar los procesos, dotarse de criterios transparentes y democráticos de asignación de los inmuebles y adecuar la máquina administrativa a los desafíos de nuevas formas de gestión asociada del *stock* de inmuebles públicos en la ciudad.

Por último, pero no menos importante, se evidencia que en el transcurso de los años se ha dado una transformación en la misión del programa. Desde el punto de vista simbólico y narrativo cambiar el nombre del Programa Fincas Abandonadas hacia uno con mayor énfasis en su utilidad social podría colaborar a darle una importancia mayor, por ejemplo, Programa de Fincas Recuperadas, Rehabilitación y Gestión de Inmuebles Vacantes.

FORTALEZAS	DEBILIDADES	OPORTUNIDADES	AMENAZAS
<p>Normativa nacional robusta sobre vacancia urbana y posibilidades de intervención sobre ella, tanto desde los deberes territoriales y sus derivaciones en términos de rehabilitación material (Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (LOTDS), ley inmuebles vacíos y degradados) como en las posibilidades de intervención vía expropiaciones (ley de expropiaciones, LOTDS que habilita expropiación por incumplimiento de deberes territoriales).</p>	<p>El carácter piloto o experimental del programa lleva a fragilidades institucionales, limitados recursos humanos y debilidades presupuestales.</p>	<p>Cambio de paradigma nacional e internacional en la planificación urbana 1 el acceso al suelo urbano y la problematización de la localización de intervenciones en política pública de vivienda, como aspecto central repensar las ciudades desde las políticas públicas para evitar su expansión, consolidar y mejorar sus tejidos urbanos centrales con servicios, y dar acceso a los sectores populares evitando la gentrificación. La Nueva Agenda Urbana (2016) y su correlato nacional con la Estrategia Nacional de Acceso al Suelo Urbano son evidencias de ello.</p>	<p>Aumento de los procesos de gentrificación en el ámbito internacional en la medida que los proyectos inmobiliarios se han transformado en uno de los rubros principales de la economía de mercado, generalmente apoyados en incentivos y exoneraciones (tributarias, urbanísticas) como estrategias de los estados para captar inversiones.</p>
<p>Normativa departamental robusta sobre vacancia urbana y posibilidades de intervención sobre ella Marco general de la autonomía departamental (Ley n.° 9.515) y resoluciones en torno a las fincas ruinosas y deshabitadas, aunque fuera con perspectiva punitiva (no desestimulador ni en clave urbana), penalizando inadecuadas condiciones materiales de la vivienda y la no edificación de predios. Debe destacarse que la Intendencia se encuentra en la etapa final de aprobación de un Plan sectorial de acceso al suelo urbano para vivienda que mejorará el marco de políticas de optimización del suelo urbano en lo departamental.</p>	<p>Los recursos económicos dispuestos por la Intendencia se ven escasos para una política de impacto,</p>	<p>Cambio de paradigma nacional e internacional en la planificación urbana 2: se destaca la planificación colaborativa y multifactorial que considera la participación de varios actores en la definición de las políticas públicas. Esta planificación es parte de la corriente de planificación estratégica, en donde se mejora la implementación de modelos de desarrollo urbano que se aplican en otros lugares, adaptándolos al contexto local.</p>	<p>Falta de apertura de los decisores de políticas nacionales y departamentales a modelos internacionales basados en tenencias transitorias o vivienda colaborativa.</p>
<p>Los antecedentes de actuación departamental sobre vacancia urbana y gestión de inmuebles abandonados muestran un potente acumulado de prácticas a partir de experiencias piloto significativas.</p>	<p>Políticas departamentales de desestímulo de vacancia urbana vía impositiva se consideran de poco impacto.</p> <p>Falta de convicción política para actuar de manera estratégica en la regeneración urbana, considerando el robusto marco normativo nacional y departamental. Se destaca la opción de la IM de no hacer uso del derecho de preferencia para engrosar la cartera de tierras (art. 66, ley N° 18.308) o de no optar por vender propiedades expropiadas por utilidad pública para la creación de un Fondo común en la recuperación de inmuebles vacantes.</p>	<p>Bienes comunes y ajustes en el vínculo Estado-sociedad civil en la gestión pública. En el marco de la crisis del modelo representativo para abarcar y hacer dialogar los diversos intereses en campo se desarrollan las teorías de los Bienes Comunes que van a reforzar el interés público que el Estado debería promover, pero pone un fuerte énfasis en la custodia activa de los bienes a través de procesos abiertos, transparentes y deliberativos sobre los usos posibles y formas de gestión compartida, co-gestión, gestión asociada, etcétera</p>	<p>Construcción cultural de que el acceso a la vivienda se soluciona con la vivienda en propiedad.</p>
<p>La Intendencia tiene, más allá del programa piloto Fincas, ámbitos consolidados que permiten apuntalar un proceso como el de Fincas en lo referente a información de inmuebles de propiedad departamental, o para intervenir materialmente en los inmuebles (Unidad de administración de bienes inmuebles departamentales y Oficina de rehabilitación urbana.</p>	<p>Necesidad de protocolos de actuación, acuerdos programáticos y herramientas específicas de actuación sobre las modalidades de expropiación, el destino de los inmuebles en la Fase de nueva destinación de uso y en mantenimiento edilicio de propiedades departamentales para que estén prontas para adjudicar.</p>	<p>Falta de lineamientos políticos sobre dónde y cómo identificar propiedades departamentales que tendrían mayor facilidad de actuación (como sobrantes de expropiación, etcétera).</p>	<p>El redireccionamiento espacial del mercado a través de la existencia de políticas nacionales de estímulo a la obra nueva en gran escala, en áreas centrales, culmina por dar enormes ventajas comparativas por exoneraciones y beneficios (ejemplo: vivienda promovida) en detrimento de intervenciones de rehabilitación, atendiendo a las restricciones de alturas, y lenguaje arquitectónico que suelen conllover los centros históricos o áreas impuestas a un régimen patrimonial urbano-arquitectónico.</p>
<p>Antecedentes de participación ciudadana y gestión asociada.</p>	<p>Falta de lineamientos políticos sobre dónde y cómo identificar propiedades departamentales que tendrían mayor facilidad de actuación (como sobrantes de expropiación, etcétera).</p>	<p>Falta de sistematización de información sobre el estado de los bienes municipales ocupados en términos de regularización de conexiones de servicios públicos y pago de tributos.</p>	<p>Temor del mercado a los efectos bajos de aplicación de la ley n.° 19.676.</p>
<p>La experiencia del programa Fincas, cuando estuvo en la Órbita de la Defensoría del Vecino y las del programa actual con FADU-Udelar en ReActor y con MIDES y MVOTMA en la casa-refugio mujeres víctimas de violencia doméstica, programa alquiler social, muestra un creciente involucramiento con actores sociales en la implementación de la política sobre vacancia urbana.</p>	<p>Falta de figura de cooperación interinstitucional que acompañe la gestión del programa y defina una forma de funcionamiento ágil,</p>	<p>El grupo se ve sobrepasado por lemas que surgen del "mientras tanto" en la expropiación de fincas con ocupantes (reubicación de ocupantes en caso de desalojos, mantenimiento del bienes en estado ruinoso, ausencia de cruce de calos de beneficiarios con sus antecedentes judiciales).</p>	<p>Falta de apertura de los decisores de políticas nacionales y departamentales a modelos internacionales basados en tenencias transitorias o vivienda colaborativa.</p>
<p>En otros ámbitos de la gestión urbana departamental, experiencias como el Parque Punta Yeguas o el Espacio Público Las Pioneras, han demostrado un incipiente camino de co-gestión de inmuebles públicos, bajo diferentes formatos y programas piloto.</p>	<p>El grupo se ve sobrepasado por lemas que surgen del "mientras tanto" en la expropiación de fincas con ocupantes (reubicación de ocupantes en caso de desalojos, mantenimiento del bienes en estado ruinoso, ausencia de cruce de calos de beneficiarios con sus antecedentes judiciales).</p>	<p>El grupo se ve sobrepasado por lemas que surgen del "mientras tanto" en la expropiación de fincas con ocupantes (reubicación de ocupantes en caso de desalojos, mantenimiento del bienes en estado ruinoso, ausencia de cruce de calos de beneficiarios con sus antecedentes judiciales).</p>	<p>Temor del mercado a los efectos bajos de aplicación de la ley n.° 19.676.</p>

Figura 2.10 FODA del Programa Fincas Abandonadas.
Fuente: elaboración propia, enero de 2021.

Bibliografía

- Acuña, C., y Portillo, A. (1993). *Montevideo: una aproximación a su conocimiento*. Montevideo: Editorial Nordan-Comunidad.
- Agencia Nacional de Vivienda (ANV) (2018). *Memoria anual*. Montevideo: MVOTMA. Recuperado de https://www.anv.gub.uy/sites/default/files/2020-01/ANVMemoria_2018.pdf
- Allegretti, G., Cellamare, C., y Uttaro, A. (2010). La démocratie participative à Rome: un horizon inachevé. En M. Bacqué e Y. Sintomer (Dir.), *La démocratie participative inachevée: Genèse, adaptations et diffusions* (pp. 161-177). París: Yves Michel-Ed. Adels.
- Artigas, A., Chabalgoity, M., García, A., Medina, M., y Trinchitella, J. (2002). Transformaciones socio-territoriales del Área Metropolitana de Montevideo. *EURE (Santiago)*, 28(85). <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612002008500008>
- Berrutti, F. (2016). *Subsidios a la oferta y decisiones de localización: El caso de la Ley de Vivienda de Interés Social*. Serie Documentos de investigación estudiantil (DIE), 02/2016. Montevideo: Iecon, FCEA, Universidad de la República. Recuperado de <http://www.iecon.ccee.edu.uy/die-02-16-subsidios-a-la-oferta-y-decisiones-de-localizacion-el-caso-de-la-ley-de-vivienda-de-interes-social/publicacion/531/es/>
- Bobbio, L. (2004). *A più voci. Amministrazioni pubbliche, imprese, associazioni e cittadini, nei processi decisionali inclusivi*. I Manuali. Nápoles: Edizioni Scientifiche, Italiane.
- Boronat, Y. (2017). *Segregación residencial en la construcción real de la ciudad de Montevideo*. Montevideo: Universidad de la República. Recuperado de http://164.73.181.7/opac_css/index.php?lvl=author_see&id=1250
- Boronat, Y., y Risso, M. (1992). *La vivienda de interés social en el Uruguay: 1970-1983*. Montevideo: IHA, FARQ-FCU.
- Bustillo, G., y Ures, M. (2016). Estudio sobre inmuebles visiblemente abandonados en áreas centrales de Montevideo y mapeo de políticas públicas. En Defensoría del Vecino de Montevideo, *Fincas Abandonadas II. Ampliando y profundizando la visión sobre la problemática* (pp. 15-73). Defensoría del Vecino de Montevideo. Recuperado de https://issuu.com/gonzalobustillo/docs/ivaacm_cap_2_f08ebdc7d8adc1
- (2019). *Informe de Avance: Hacia un Programa de Gestión de Inmuebles Vacantes para la ciudad de Montevideo*. Convenio Departamento de Desarrollo Urbano, IM-FADU. [inédito]
- Carrión, F. (2005). El centro histórico como proyecto y objeto de deseo. *EURE (Santiago)*, 31(93), 89-100. <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612005009300006>

Couriel, J. (2010). *De cercanías y lejanías. Fragmentación urbana en el Gran Montevideo*. Montevideo: Ediciones Trilce.

Del Biase, A. (2012) Alessia del Biase entrevista a Ana Clara Torres Ribeiro. Laboratorio urbano: experiencias metodológicas para la comprensión de la complejidad de la ciudad contemporánea. Universidade Federal de Bahia Brasil. *Revista Redobra*, 3(9). Recuperado de http://www.redobra.ufba.br/?page_id=2

Dematteis, G. (2004). En la encrucijada de la territorialidad urbana. En A. Ramos (Ed.), *Lo urbano en 20 autores contemporáneos* (pp. 171-177). Barcelona: Edicions UPC.

Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo (FADU), Unidad de Vivienda Permanente (UVP) (2009). La caída de un mito y propuestas de acción. *Revista Vivienda Popular*, (48-53). Recuperado de <https://issuu.com/viviendapopular/docs/vp19?backgroundColor=%25252523222222>

Facultad de Arquitectura (FARQ), Instituto de Teoría de la Arquitectura y Urbanismo (ITU) (2004). *Áreas vacantes industriales. Hacia la reapropiación social de las áreas urbanas consolidadas*. Montevideo: FARQ, Universidad de la República. Recuperado de <http://www.fadu.edu.uy/unidad-permanente-vivienda/files/2013/04/04-AREAS-VACANTES-INDUSTRIALES.pdf>

Fleury, S. (2002). El desafío de la gestión de redes de políticas. *Revista Instituciones y Desarrollo*, (12-13), 221-247.

Goirena, E. (2014). Fincas abandonadas. Una estrategia de incidencia en políticas públicas. En Defensoría del Vecino de Montevideo, *Fincas Abandonadas. Respuestas interinstitucionales para un fenómeno urbano de múltiples afectaciones*. Serie Investigaciones. Montevideo: Defensoría del Vecino de Montevideo. Recuperado de <http://www3.defensordelvecino.gub.uy/wp-content/uploads/2014/09/fincas-abandonadas-web-1.pdf>

Goñi Mazzitelli, A. (2019). Reclaiming Montevideo's Vacant Spaces. Collaborative planning initiatives championed by housing rights movements and the municipal government in Uruguay's capital, Montevideo, offer opportunities for residents long sidelined to reclaim space in the city's center. *NACLA, Report on the Americas*, 51(4).

Goñi Mazzitelli, A., Giangrande, A., Angeloni, L., Festa, D., y Troisi, R. (2013). *Democrazia Emergente*. Roma: Ed. Gangemi.

Grupo Interinstitucional Fincas Abandonadas (GIFA) (2015). *Inclusión social y recuperación de fincas abandonadas-ocupadas en áreas centrales de Montevideo. Periodo 2015-2020*. Montevideo: IM.

Guarironi, M. (2015). Proyecto de Ley de inmuebles declarados judicialmente en abandono. Versión modificada del proyecto de ley aportada

por diputado Mauricio Guarinoni. 2 de marzo de 2015 (Borrador Presentado a COAVI-junio 2015)

Intendencia de Montevideo (IM) (1998). *Plan de Ordenamiento Territorial de Montevideo*. Montevideo: IM. Recuperado de <https://montevideo.gub.uy/areas-tematicas/planificacion/ordenamiento-territorial/plan-montevideo#:~:text=En%201998%20se%20aprob%C3%B3%20el,vez%20que%20proponer%20su%20ordenamiento>.

----- (2004). *Plan Especial de Ciudad Vieja*. Montevideo: Junta de Andalucía-IM.

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

----- (2020). *Plan sectorial de acceso al suelo urbano. Memoria de actuación*. Montevideo: IM. Recuperado de <https://montevideo.gub.uy/sites/default/files/biblioteca/03.memoriadeactuaciones.pdf> y <https://montevideo.gub.uy/sites/default/files/biblioteca/04.memoriadeactuaciones.pdf>

Isuani, F. (2012). Política y gestión ambiental. En M. Di Pace y H. Caride Bartrons (Dirs), *Ecología Urbana. Los Polvorines* (pp. 315-334). Buenos Aires: UNGS. Recuperado de <https://ediciones.ungs.edu.ar/wp-content/uploads/2017/10/9789876301435-completo.pdf>

Jones, C. (1970). *An introduction of the study of public policy*. Belmont, CA. Wadsworth.

Junta Departamental de Montevideo (1990, setiembre 1). Decreto n.º 24.65: Creación de la Cartera Departamental de Tierras de Montevideo.

----- (1995, setiembre 7). Decreto n.º 26.836 artículo 11. Recuperado de <https://www.gub.uy/junta-departamental-montevideo/institucional/normativa/decreto-departamental-n-26836-fecha-07091995>

----- (1998, setiembre 16). Decreto n.º 28.242. Plan de Ordenamiento Territorial de Montevideo. Recuperado de <https://sit.mvotma.gub.uy/docs/instrumentos/1137/DECRETO%20N%C2%BA%2028242-998.pdf>

----- (2001, mayo 10). Decreto n.º 29.434, artículo 33. Recuperado de <https://www.gub.uy/junta-departamental-montevideo/institucional/normativa/decreto-departamental-n-29434-fecha-03042001>

----- (2007, octubre 20). Decreto n.º 32.265, artículo 18. Recuperado de: <https://www.gub.uy/junta-departamental-montevideo/institucional/normativa/decreto-departamental-n-32265-fecha-30102007>

----- (2012, setiembre 13). Decreto n.º 34.353. Recuperado de <https://www.gub.uy/junta-departamental-montevideo/institucional/normativa/decreto-departamental-n-34353-fecha-13092012>

- Junta Departamental de Montevideo (2013, noviembre 14). Decreto n.º 34.870. Directrices Departamentales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible. Recuperado de <https://www.gub.uy/junta-departamental-montevideo/institucional/normativa/decreto-departamental-n-34870-fecha-14112013>
- (2016, setiembre 19). Decreto n.º 36.127, art. 8). Recuperado de <https://www.gub.uy/junta-departamental-montevideo/institucional/normativa/decreto-departamental-n-36127-fecha-28102016>
- Intendencia de Montevideo (IM) (2002, enero 21). Resolución n.º 276/02 Recuperado de: <http://www.montevideo.gub.uy/asl/asl/sistemas/gestar/resoluci.nsf/WEB/Intendente/276-02>
- (2004, noviembre 22). Resolución n.º 5.622/04. Recuperado de <http://www.montevideo.gub.uy/asl/sistemas/gestar/resoluci.nsf/WEB/Intendente/5622-04>
- (2017, enero 23). Resolución n.º 335/17. Recuperado de <http://www.montevideo.gub.uy/asl/sistemas/gestar/resoluci.nsf/WEB/Intendente/335-17>
- (2019, noviembre 18). Resolución n.º 5.471/19. Recuperado de <http://www.montevideo.gub.uy/asl/sistemas/gestar/resoluci.nsf/WEB/Intendente/5471-19>
- Intendencia de Montevideo. Dirección del Departamento de Desarrollo Urbano (2020, setiembre 18). Resolución n.º 193/20/4000 Recuperado de: <http://www.montevideo.gub.uy/asl/sistemas/gestar/Resoluci.nsf/9c58528e-7d7b0c24832579430045924a/270201b1edc-06764032585f300590567?OpenDocument>
- Lascoumes, P., y Le Galès, P. (2014). *Sociología de la acción pública*. [Traducido por Vicente Ugalde]. Ciudad de México: El Colegio de México.
- Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MvOTMA) (2017, diciembre 28). *Inmuebles urbanos vacíos y degradados* [Mensaje y proyecto de ley del Poder Ejecutivo]. Recuperado de <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/841716.PDF>
- Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MvOTMA) (2019). Programa piloto de Alquiler Social. Recuperado de http://pmb.mvotma.gub.uy/sites/default/files/componente_ii_.pdf
- Muccitelli, S., y Vazzoler, N. (2018). Cultura e rigenerazione urbana. En M. Baioni (Ed.), *Fare spazio alle attività culturali* (pp. 43-50). Roma: Rivista di Studi Urbani, iQuaderni di U3, 16.
- Muller, P. (1998). La producción de las políticas públicas. *Innovar. Revista de Ciencias Administrativas y Sociales*, 12, 65-75. Recuperado de <https://revistas.unal.edu.co/index.php/innovar/article/view/24024>
- Padioleau, J. (1982). *L'Etat au concret*. París: PUF.

Patti, D., y Polyak, L. (2018). Finanziare gli spazi civici in quanto infrastrutture culturali. En M. Baioni (Ed.), *Fare spazio alle attività culturali* (pp. 27-34). Roma: Rivista di Studi Urbani, iQuaderni di U3, (16).

Rhodes, R. A. W. (1986). *European Policy-Making, implementation and subcentral governments: a survey*. Maastricht: European Institute of Public Administration.

Roland, P. (2011). Claves para entender el proceso de transformación del área central de Montevideo. En M. Arana (Coord.), *Uruguay: la centralidad montevideana* (pp. 189-222). Quito: OLACCHI.

Rubini Azpiroz, A. (2010). *Los determinantes de las viviendas desocupadas en Montevideo* (Tesis de maestría en economía urbana, Universidad Torcuato di Tella). Recuperado <https://repositorio.utdt.edu/handle/20.500.13098/1332>

Sclavi, M., y Susskind, L. (2011). *Confronto creativo. Dal diritto de parola al diritto di essere ascoltati*. Milano: edizioni Et Al.

Uruguay (1912, abril 3). Ley n.º 3.958: Ley de expropiación. Recuperado de: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/3958-1912>

Uruguay (1964, enero 24). Ley n.º 13.229: Aprobación de contrato de préstamo con el BID. Financiamiento de programa del Plan Nacional de Viviendas. Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/13229-1963>

Uruguay (1967). *Constitución de la República* (con modificaciones de 1989, 1994, 1996 y 2004). Recuperado de: <https://www.impo.com.uy/bases/constitucion/1967-1967>

Uruguay (2008, junio 30). Ley n.º 18.308: Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible. Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18308-2008>

Uruguay (2017, setiembre 19). Ley n.º 19.525: Aprobación de las Directrices Nacionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible. Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19525-2017>

Uruguay (2018, noviembre 7). Ley n.º 19.676 (de inmuebles vacíos y degradados). Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19676-2018>

Uruguay. Presidencia (2018, diciembre 31). Decreto n.º 421. Aprobación de la Estrategia Nacional de Acceso al Suelo Urbano. Recuperado de <http://www.impo.com.uy/bases/decretos/421-2018>

Vásquez Duplat, A. M. (Comp.) (2017). *Extractivismo Urbano. Debates para una construcción colectiva de las ciudades*. Buenos Aires: Fundación Rosa Luxemburgo, Centro de Estudios y Acción para la Igualdad. El colectivo.

SEGUNDA PARTE

**Aportes conceptuales y metodológicos
para un repertorio de usos en inmuebles vacantes**

CAPÍTULO 3

Usos cívicos en inmuebles vacantes, políticas internacionales, agenda y prototipo en Ciudad Vieja

Adriana Goñi Mazzitelli, Cecilia Giovanoni Pérez,
Lucía Segalera Vanni, Camilo Zino García

3.1 Usos cívicos en inmuebles vacantes. Definiciones entre servicios públicos, estándares urbanísticos e infraestructuras ciudadanas

Desde tiempos inmemoriales los seres humanos han modificado el entorno natural para la satisfacción de sus necesidades básicas de alimentación y reparo, y también de las espirituales, estéticas y culturales. Esto ha constituido la base de lo que hoy llamamos planificación territorial. Con la especialización el y desarrollo de técnicas que controlaban los recursos naturales, como la irrigación y la domesticación de plantas y animales, la transformación del ambiente de vida pasó a ser un conocimiento específico relacionado con la arquitectura y la ingeniería que permitió diseñar en forma artificial las condiciones óptimas de vida según la cantidad de población y los desafíos geográficos y climáticos.(Mumford, 1961; Careri, 2000).

La planificación del propio ambiente de vida pasó así a ser una decisión de técnicos y gobernadores, o políticos, expropiándoles a los habitantes de las ciudades del derecho a decidir sobre la forma urbana

Con el surgimiento de las ciudades industriales y el veloz crecimiento de la población estos conocimientos se estandarizaron y se inició así un proceso de experimentación en el diseño urbano por zonas con usos determinados que se agregaban a los centros históricos originales (Di Candia, 2000). La definición de los servicios públicos estándar

quedaba reducida a un cálculo matemático según la cantidad de habitantes y sus edades, y los servicios divididos en la gestión en políticas y programas sectoriales que hacían referencia a diversas divisiones jerárquicas en el gobierno del territorio. A esto se le agrega lo que llamamos *zonificación* que, a grandes líneas, determina las diversas áreas en cada territorio —áreas de servicios públicos, áreas comerciales, áreas residenciales, áreas de reserva ambiental— y denomina el suelo con grandes categorías que van desde lo urbano consolidado a lo rural, determinando permisos para la construcción y los usos del suelo (Scandurra, 1995).

Esta simplificación de los mecanismos de crecimiento de la ciudad, necesaria en alguna medida para gobernar números elevados de población y un sistema de alta complejidad, generalmente cancela la oportunidad de intercambiar en lo local sobre qué cosas hacen falta para la vida en común de la ciudad. Es decir, qué características se desea dar a un barrio, cuáles son las actividades y los espacios que se desean construir para renovar la necesidad humana de socialización. La diversidad de actividades religiosas, culturales, económicas caracterizan y diferencian los ambientes urbanos. Sin embargo, no siempre las políticas y los recursos del Estado que aplican a los servicios se adecuan a esa diversidad y tienden a ser reproducidos en forma automática más allá de ella.

Los servicios mencionados, como la educación, la salud, el equipamiento sanitario para tener un ambiente sano son derechos adquiridos constitu-

cionalmente por las personas y remiten al famoso *derecho a la ciudad*, aún antes de que el término fuese acuñado por Henri Lefebvre. Se los denomina *estándares urbanísticos* y aparecen mencionados en todos los modelos utópicos y no solo en los de la planificación urbana. Dentro de un Estado de bienestar los estándares cubren los ámbitos básicos que mencionamos antes, dejándole al mercado y a los arreglos sociales espontáneos las otras áreas de la economía urbana, del arte y la cultura, del esparcimiento y, en épocas recientes, con las modificaciones en el mercado del trabajo y en la composición de las familias, también los nuevos tipos de cuidados que aún no entran como derechos adquiridos constitucionalmente (Baioni citado en Patti y Polyack, 2017). El monopolio del mercado privado de sectores como el comercial implica que el acceso de las poblaciones de menores recursos al uso del suelo urbano central con finalidades productivas, comerciales, recreativas o de cuidados sea inferior al de los grupos con mayor acumulación de recursos, lo que se traduce en acumulación de capital y de propiedad en pocas manos, y en la necesidad de acceder al suelo urbano mediante el alquiler.

Los denominados usos cívicos que, en su origen, en Europa, se referían al derecho de uso de los habitantes de un territorio de los recursos naturales por vivir allí, como bosques, praderas, entre otros. Preveían una organización y un pacto orientado a no agotarlos y dividir equitativamente entre las familias su usufructo. Es decir, como señala Elinor Ostrom, ganadora del premio nobel de economía con la teoría de los bienes comunes, es una modali-

dad tradicional no ligada a la propiedad sino al uso colectivo que ha permitido cuidar el territorio y el ambiente, previniendo posibles concentraciones y agotamiento de los recursos por el uso individual y privatizador (Ostrom, 1990). En las cuestiones urbanas se considera a los edificios, en particular a aquellos que son parte de una cartera pública de tierras, como la base para un *tejido urbano público* estratégico para políticas públicas en ámbito urbano. Por lo tanto, la valorización del bien de propiedad pública no puede ser limitada a la dimensión económica, en relación del bien en el mercado, sino que se debe considerar como un proceso en el cual recibe un mayor valor social en la medida en que eleva el grado de acceso a bienes y servicios que satisfacen necesidades sociales, económicas y culturales a través de su utilización por parte de esa comunidad (Decreto Bienes Comunes Nápoles, 2013).

Hoy el concepto de *bienes comunes* ha sido adoptado por los movimientos sociales urbanos, en cuanto colabora a reforzar las formas de auto-determinación de las comunidades locales respecto del tipo de servicios públicos o colectivos que se necesitan para una buena calidad de vida en la ciudad. Los bienes comunes son aquellos recursos que por su importancia vital, tanto si se trata de elementos de la naturaleza (el agua, la tierra, la biodiversidad), como de elementos construidos por el hombre (espacios urbanos, vivienda, suelo), ameritan una gestión colectiva en tanto no son infinitos y tienen un fuerte impacto sobre nuestras vidas cotidianas. Las gestiones colectivas protegen a los bienes comunes de un uso en el que prevalece

el sentido de ganancia para un solo individuo. El suelo urbano es un componente clave y básico en esta ecuación; el patrimonio público compuesto en gran medida por inmuebles abandonados, áreas vacantes o en desuso por el cambio de una actividad hacia otra (exindustrias, excines, exdepósitos, entre otros) serían la base de oportunidad para los usos cívicos y para la construcción de bienes comunes urbanos (Dardot y Laval, 2015).

Así surge la idea de que estos inmuebles y terrenos vacantes, sean públicos o privados, se gestionen con políticas y programas públicos deliberativos, junto a una variedad de actores cívicos con posibilidad de intervención colectiva para mejorar la calidad de vida de la ciudad que los servicios públicos estándar no consideran.

En América Latina debido a que los estados se reducen y las necesidades básicas insatisfechas aumentan, la autoorganización para proveer servicios faltantes es común en casi todos los ámbitos urbanos del continente (Rolnik, 2015). Es por eso que empezar a valorizar los procesos de autoorganización por medio de los usos cívicos implica, además de ofrecer servicios u oportunidades no cubiertas por el Estado o cubiertas en forma no suficiente o adecuada, reconocer una forma de organización en la que la cogobernanza de estos proyectos entre sociedad civil organizada, vecinos y vecinas, emprendedores y emprendedoras y Gobierno multiplica las posibilidades de inversión y diversifica el alcance de las políticas públicas para cubrir a un mayor número de personas y necesidades.

A la vez se trataría el tema de la necesidad de adaptar los mecanismos administrativos de los gobiernos a distintas escalas para aumentar la capacidad de actualización a las necesidades estructurales y coyunturales de la ciudad. Es decir, por cada necesidad nueva o circunstancia inesperada no se instituiría un servicio permanente, con una distribución territorial idéntica, cuando en realidad no todas las áreas tienen la misma composición social y pueden tener necesidades, capital social, intereses culturales e inquietudes emprendedoras diversas. La recuperación de *áreas blancas*, es decir, la adquisición de edificios de oportunidad para la cartera de tierras públicas, para renovar los servicios según la demanda existente es una práctica habitual.

Alberto Corsín Jiménez (s/f) denomina «infraestructuras ciudadanas» a la conjunción de estos factores, a los soportes que permiten desarrollar la vida en las ciudades y a los que todos tenemos que tener derecho a acceder. Tomando como ejemplo las barriadas de Lima, nos muestra varios ejemplos en los que situaciones negativas de escasez se transforman en oportunidades gracias a la organización de base y al diálogo con actores que buscan soluciones creativas. Así como la neblina se vuelve en recurso para la escasez de agua en los altos de Lima, los inmuebles vacantes se pueden volver recursos para el desarrollo de actividades económicas, ecológicas y sociales para reactivar y poblar las áreas centrales degradadas de Montevideo. Pero no se está diciendo aquí que se desea sustituir al Estado por medio del compromiso de la ciudadanía activa o de la autoorganización sino que la propuesta es

coordinarse, habilitar a las personas y grupos territoriales que lo deseen para que se ocupen de los temas en primera persona, «hacerse cargo».

Más que responsabilidades la apelación a «hacerse cargo» alude a nuestras obligaciones. Nos vemos obligados cuando sentimos que un problema nos afecta tanto que no podemos eludirlo o mirar para otro lado. [...] El problema nos atraviesa y nos obliga a hacer algo, lo que sea, con tal de solucionarlo: salimos a hablar con gente, a hacer alianzas y amigos; a investigar, a probar cosas y ensayar soluciones; [...] los ensayos nos lanzan hacia el corazón mismo de un problema y nos llaman a habitarlo. Habitar un problema, sentirse comprometido, obligado: eso es hacerse cargo [...] Diseñar infraestructuras que nos ayuden a trasladar los problemas de un ámbito a otro (que nos ayuden a mudarlos) y que nos permitan transformar la naturaleza del problema (que nos ayuden a mutarlo). Que nos demuestren, en suma, que hay otros datos, otros lenguajes y otras libertades desde los cuales es posible construir nuestro mundo y nuestros derechos (Corsín Jiménez, s/f, p. 29).

Las iniciativas cívicas crecen en el mundo como formas distintas de construir ciudad fuera de los principios del mercado y de los programas tradicionales del Estado mayormente orientados a vivienda. En el Sur global se piensa a la autoorganización como una actividad que transita las vías de la informalidad, o en el mejor de los casos, complementaria a políticas públicas específicas (cooperativismo de vivienda en Uruguay, Movimiento sin Tierra [MST] en Brasil, etc.). En el norte se la asocia con una

respuesta necesaria frente a la crisis de confianza y retraimiento del *welfare state*, con políticas urbanas rígidas y poca intervención en los negocios del capital financiero que dejan desprovistas áreas enteras de los servicios esenciales (Hou y Knierbein, 2017). Esto nos lleva a plantearnos qué tipo de urbanismo, qué modos de hacer ciudad necesitamos. Tal vez por un período de transición, sea algo que se encuentre a mitad del camino, un urbanismo que definimos como *exitucional*, y que se refleja en prácticas que construyen puentes entre la experimentación local, la autoorganización y el rol del Estado (Gil Fournier y Goñi Mazzitelli, 2021).

Cuando hablamos de regeneración urbana identificamos un cambio en el uso de un territorio urbano consolidado, en general por el cese de las actividades que fueron originalmente planificadas en él, como el cierre de una industria, el abandono de viviendas, el fracaso de un polo comercial, logístico, entre otros. Los investigadores Daniela Patti y Levante Polyak (2017) en su compilación de experiencias *The Cooperative City* nos presentan políticas urbanas en las que las administraciones públicas deciden cooperar con otros agentes, reforzar su capacidad y multiplicar las experiencias de construcción de usos cívicos. El desafío de los urbanistas, planificadores y centros de investigación es estudiar los mecanismos de estas prácticas, que han sido denominadas *insurgentes* y *excepcionales*, para hacerlas emerger como una praxis posible que ve en las comunidades y grupos cívicos activos a sujetos confiables y estratégicos para las administraciones públicas.

Los gobiernos locales ya utilizan figuras como la cesión de uso de inmuebles para usos sociales o infraestructuras con finalidad social, pero el reconocimiento del papel central de los grupos de la sociedad civil como socios en proyectos de regeneración y gestión urbana aún no ha alcanzado una dimensión tal que les permita constituirse en el nuevo paradigma de la complejidad y diversidad que sustituya al racional, mecanicista y funcionalista que ha dominado el siglo xx. En general se hacen excepciones, se busca la forma de hacer entrar algunos procesos en las normas ya existentes, pero no se toma ni el tiempo ni se invierten los recursos para diseñar políticas que reconozcan el codiseño y la cogestión de propuestas y proyectos, creando las normativas y los recursos específicos para ellas. Es decir, hablamos de políticas públicas que acompañen y consoliden procesos y formas de cogobernanza, no que den recursos o hagan experiencias piloto cada tanto. Las políticas públicas pueden identificar las debilidades y apoyar las capacidades de las iniciativas y transformar las ideas en proyectos sin hacer perder el protagonismo de quienes recuperan, reparan y cuidan la ciudad.

La ciudad de Ghent, en Bélgica, es uno de los ejemplos que nos presenta la investigación *The Cooperative City*. El Gobierno apoya durante el *start up* o inicio de los proyectos en inmuebles vacantes creando una plataforma de *crowdfunding* para donaciones. Garantiza así que los proyectos sean de interés social y cofinancia la recogida de fondos con una contribución de hasta cinco mil euros además de brindar asistencia técnica y de comunicación.

¹ Debido a los bombardeos y el régimen político luego de la Segunda Guerra Mundial y hasta la caída del Muro de Berlín, la disponibilidad de terrenos vacíos así como la tradición de autoorganización eran parte de las prácticas culturales urbanas. Desde jardines y huertas comunitarias con más de treinta mil socios consumidores hasta usos cívicos de exaeropuertos de guerra, la ciudad presenta una variedad de acuerdos de uso y gestión entre público, privado y sociedad civil que la coloca en la vanguardia de la planificación y gestión colaborativa de lo que denominaron «self made city» (Ring y Eidner, 2013).

Dos demostraciones de esto pueden ser el proyecto de Bienvenida y de Salud para refugiados y el programa Livable Streets, de autoconstrucción de mobiliario y vivero de plantas comestibles o para jardines, que equipa las calles haciéndolas más acogedoras para las diversas poblaciones que las usan, desde personas sin techo hasta los habitantes locales. Otro ejemplo se da en la ciudad de Viena, donde se abrió una oficina dedicada a ser la interfaz entre los proyectos cívicos y emprendimientos de base con todos sus departamentos para facilitar la articulación de los apoyos necesarios (Mauro Baioni citado en Patti y Polyak, 2019). Mientras tanto, Berlín experimentaba sus políticas de microubanismo con un programa de gestión barrial¹ inaugurado en 1999 que preveía un grupo de veinticinco ciudadanos por barrio, elegidos cada dos años, que debatían públicamente las propuestas de desarrollo urbano local, para apoyar proyectos cívicos con pequeños fondos de hasta mil quinientos euros. En las intervenciones en inmuebles vacantes como el programa Heritable Building Leases, que implica un acuerdo entre el propietario y la municipalidad con una transferencia de los derechos de uso por una renta controlada, el grupo o asociación que lo toma se compromete al mantenimiento del edificio, la administración de actividades de público interés, abiertas al uso de la comunidad, preservando las condiciones ambientales (vegetación) y de salubridad del espacio urbano en el entorno (Sobral, 2019). En Lisboa, con la estrategia BIP/ZIP se apoya la planificación guiada por la comunidad, *community led development initiatives* o *community driven projects*, a través del financiamiento de proyectos

que apunten a la cohesión social presentados por una coalición de sujetos territoriales; la diferencia con los presupuestos participativos es que no se incentiva la competencia por los fondos sino la colaboración de los sujetos entre sí. La asistencia técnica situada en oficinas barriales coordina los fondos de hasta cincuenta mil euros para el primer año que son gestionados por los colectivos que presentan el proyecto bianual.²

En Italia, estas prácticas se han difundido en forma exponencial en los últimos años. Los reglamentos municipales en la ideación y cogestión de los bienes comunes lanzados en 2012 alcanzan las doscientos municipalidades y siguen creciendo en todo el país, Bologna, Nápoles y Turín son los más conocidos por tratarse de grandes ciudades. Esto demuestra cómo se multiplicó el interés y se buscó crear legislación para habilitar las cooperaciones, revisando las formas tradicionales de administración frente a las propuestas de la ciudadanía. El reglamento de Bologna, por ejemplo, prevé que grupos formales o informales de ciudadanos puedan tomar a su cargo, mediante la presentación de propuestas acordadas con la administración, espacios públicos, jardines, inmuebles vacantes, etc., a través de la figura de *pactos de colaboración*.

Si bien las normativas que dan derecho a los ciudadanos a opinar, e incluso a actuar, sobre las transformaciones del territorio en el que habitan, existen, es difícil construirlas, como señalan los abogados y juristas. Crear una base jurídica sólida que reconoce un rol a la ciudadanía activa significa

indagar en nuevas formas de democracia participativa y deliberativa (Albanese y Michelazzo, 2020). Es decir, construir aparatos normativos que deconstruyan los mecanismos de concentración del poder, dando el salto cualitativo hacia decisiones tomadas en procesos con metodologías y tiempos adecuados para ser inclusivos, en el que los resultados sean vinculantes y no simplemente sugerencias que sean tomadas o no en forma discrecional y facultativa por los grupos de técnicos y políticos en función. Como nos demuestran estas investigaciones, la posibilidad de crear políticas y programas, evaluar sus impactos y comprender cómo adecuar el funcionamiento de la administración pública implica la transformación del paradigma público, de ciudadanos como usuarios de las políticas públicas al de ciudadanos con un rol central y protagonista permanente en el codiseño, implementación y gestión de las acciones, proyectos y programas de las políticas públicas.

3.2 Laboratorio Urbano Reactor, metodologías transdisciplinarias y participativas en urbanismo

El casco histórico de Montevideo, hoy conocido como Ciudad Vieja, ha sido una de las áreas con mayores transformaciones urbanas por su simbiosis con la bahía y más precisamente con el puerto desde sus orígenes coloniales hasta la actualidad. Observando los cambios poblacionales de la Ciudad Vieja vemos que alcanza a veinte mil habitantes en 1985, produciéndose una gradual pero constante disminución al menos hasta 2011, cuando se hizo el último censo. Durante este período disminuyeron también otras actividades comerciales, económicas, deportivas, artísticas y sociales que tenían lugar en el barrio.

En la figura 2 se puede observar el fenómeno de vaciamiento en el siglo XX e inicios del siglo XXI, con fenómenos significativos que modifican el tejido social y las dinámicas actuales. Los factores que llevaron a esta situación son varios y guardan diferentes relaciones entre sí y con las transformaciones económicas, políticas y sociales en lo urbano, nacional e internacional.

La Udelar le propuso a la IM la instalación de un laboratorio urbano en la Ciudad Vieja, que tuvo un despoblamiento radical en la última mitad de siglo, cuyo objetivo principal era generar un proceso abierto para crear las condiciones de un debate público y un proceso colaborativo en la recuperación de inmuebles vacantes.

² Según Miguel Brito, director del Departamento de Desarrollo de la Municipalidad de Lisboa, se ha verificado que la contraparte de las organizaciones en horas de trabajo voluntario, y en recursos pueden contabilizarse en más del 50 % de la contribución estatal original. También crecen las alianzas, lo que puede iniciar como un proyecto de cuatro o cinco grupos locales, en el segundo y tercer año se verifica funcionando con seis o siete. Uno de los resultados más importantes es la creación de una red entre las organizaciones de base que apuntan a la formación y empoderamiento para pasar sus necesidades a proyectos y abrir canales de negociación en su planificación y gestión con los gobiernos locales y otros actores como el European Regional Development Fund. Los temas principales de los proyectos son: mejoramiento de la calidad de vida barrial, habilidades y emprendedurismo, regeneración de espacios vacíos, inclusión y prevención a la violencia, promoción de la ciudadanía activa (Sobral, 2019).

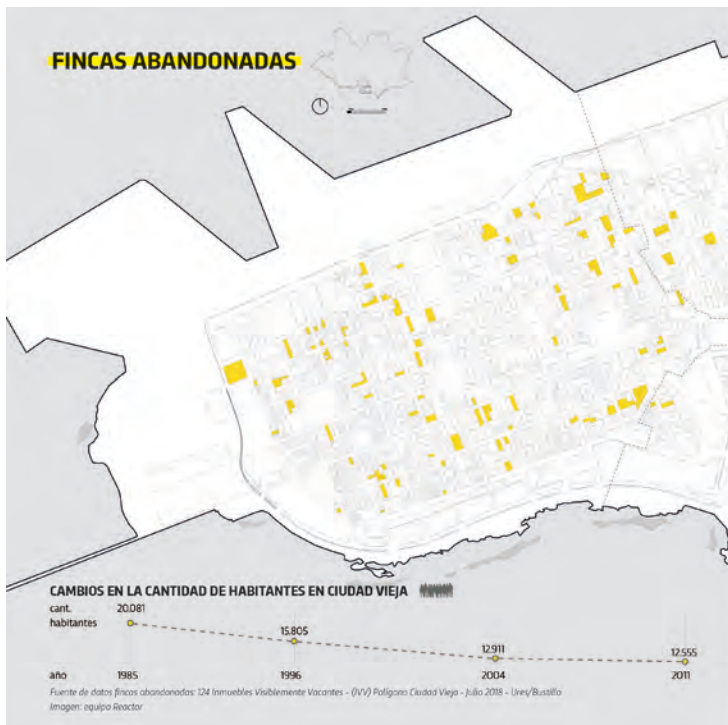


Figura 3.1 Cambios en la cantidad de habitantes de Ciudad Vieja. [soporte: mapa y línea de tiempo]. Fuente: elaboración propia.



Figura 3.2 Cronología relativa a los procesos de repoblación y vaciamiento. [soporte: línea de tiempo]. Fuente: elaboración propia.

Se identificó la Oficina de Rehabilitación de la IM ubicada en la peatonal Pérez Castellanos como espacio de encuentro donde se llevará a cabo el trabajo durante cada etapa de talleres y que funcionará como la referencia física del proyecto en el barrio. Se define un laboratorio que tiene por nombre Reactor,³ en particular comprobando que se necesitaba generar un proceso que pusiera varias voces a dialogar y a dar un empuje al tema desde la sociedad civil, y los actores locales, amplificando los esfuerzos de la Intendencia con su política pública.

El dispositivo laboratorio urbano se utiliza en estos momentos en varios procesos de urbanismo colaborativo en el mundo, generalmente se habilita por el tiempo que dura el proceso participativo y de codiseño, es el soporte para el encuentro, el lugar donde conocerse, estudiar junto a expertos los temas principales del proceso y reforzar las relaciones existentes o nuevas entre los actores interesados. Estos laboratorios pueden proponerse a escala metropolitana o municipal, en este caso puede existir una sede física, las llamadas *casas de la ciudad*, o *Urban Center*, pero deben ser itinerantes en la organización de los encuentros. Se trata entonces de un laboratorio itinerante, que elige lugares en cada barrio en donde desarrollar las actividades y se apoya en una red de espacios habilitantes para los encuentros (Cognetti, 2014).

El espacio de talleres se transforma en el espacio geográfico y físico de referencia del proyecto, forma parte del proceso, lo afecta y transforma. Es fundamental que se transforme en una referencia,

incluso en una interfaz temporal entre habitantes, actores interesados e instituciones (municipio, intendencia y otros). En los *Urban Center* se exponen las políticas urbanas y los proyectos de los gobiernos de diversos niveles y son los ámbitos donde se llevan adelante las presentaciones de los proyectos relacionados con el territorio.

Los abordajes en el proceso que presentaremos a continuación utilizan técnicas de diversas disciplinas en una metodología que las combina a lo largo del proceso de planificación colaborativa. Las técnicas, si bien se inspiran en las disciplinas a las que pertenecen y buscan rigurosidad y atención en su aplicación así como la interpretación de los datos con el bagaje teórico correspondiente, constituyen una metodología transdisciplinaria en cuanto son aplicadas en procesos reales en el campo del urbanismo y la planificación territorial. Esto significa que son parte de un proceso que no es el de la investigación en el propio campo disciplinar, sino que dialogan con otros saberes y por lo tanto pueden adaptarse a sus tiempos y modalidades.

³ «Un reactor es un motor de reacción. Estos motores descargan fluidos a gran velocidad para producir un empuje según la tercera ley de Newton, la cual expone que, con toda acción, ocurre siempre una reacción igual y contraria». <https://definicion.de/reactor/>

¿QUÉ HICIMOS?

AGOSTO - DICIEMBRE 2019

CONSTRUCCIÓN DE AGENDA INICIAL DE USOS CÍVICOS

CONOCIENDO CIUDAD VIEJA Y SU GENTE EXPLORACIONES ETNOGRÁFICAS DIAGNÓSTICO COLABORATIVO SOBRE DEMANDAS Y RECURSOS PARA USOS CÍVICOS EN INMUEBLES VACANTES

MAPEO DE ACTORES

- Derivas
- Identificación de actores por bola de nieve

OBSERVACIÓN PARTICIPANTE

- Entrevistas a personas, organizaciones e instituciones
- Reconocimiento de actores claves
- Diario de campo

APERTURA EN CCE

- Presentación de Reactor
- Conversación en mesas con vecinos

MAPEO COLECTIVO DEL PATRIMONIO AFECTIVO

- Visitas a iniciativas locales en el Día del Patrimonio en torno a la pregunta: ¿cuáles son los afectos/motivaciones que los movilizan?
- Emociones y afectos en relación al abandono
- Reconocimiento de actores y sus prácticas de cuidado

CONVOCATORIA ABIERTA

- Invitación personal a actores entrevistados
- Fanzone
- Difusión en redes
- Afiches por el barrio

TALLERES Y CHARLAS EN ESPACIO REACTOR

TALLER 1 - TRAE TUS IDEAS

- Ideas propuestas por vecinos para los espacios vacíos del barrio
- Elaboración de collages

CHARLA - BIENES COMUNES

- Dr. Giuseppe Miccarelli, Universidad de Salerno

TALLER 3 - BIENES COMUNES Y GESTIÓN

- ¿Qué son los bienes comunes? ¿cómo podemos gestionarlos? ¿Qué implica la gestión colectiva directa?

CHARLA - GESTIÓN DE ESPACIOS EN CV

- Gerardo Suárez, Plaza NPI
- Martín Quintela, Pensión Cultural Milán
- Diana Barrera, Páxo Mamumbó

CHARLA - OTRAS ECONOMÍAS

- Dr. Arq. Mauro Gil Fourmier, VIC, ETSAM, Madrid

TALLER 2 - HABITARES COMUNES

- Experiencia desde nuestro habitar personal ¿qué compartimos? ¿cómo compartiríamos?
- Elaboración de mapas de habitares colectivos con otros espacios y sus usos compartidos

CHARLA - VIVIENDA COLECTIVA

- Arq. Alina del Castillo
- Miguel Fascioli
- Mg. Arq. Gonzalo Bustillo
- FADU, Udelar

TALLER 4 - ENLACES AFECTIVOS

- Lectura de mapas afectivos de actores participantes, ¿con quiénes compartimos motivaciones? ¿con quiénes nos gustaría compartir acciones y espacios?

SISTEMATIZACIÓN DE PROPUESTAS

- Clasificación en grandes temas
- Ecología Urbana
- Arts/cultura/ciudadanos
- Otras economías
- Vivienda Colectiva

¿CÓMO SEGUIMOS EN EL 2020?

Figura 3.3 ¿Qué hicimos? Procesos en territorio, Reactor 2019. [soporte: esquema]. Fuente: elaboración propia.

3.3 Definición de una agenda de usos cívicos en inmuebles vacantes de Ciudad Vieja. Metodologías transdisciplinarias y participativas en urbanismo

3.3.1 Conociendo el territorio

Exploraciones histórico-artístico-etnográficas

En los procesos de planificación colaborativa, antes de iniciar con el proceso público, se hace una inmersión en los antecedentes históricos, culturales y sociales de la zona para conocer sus transformaciones territoriales y de las poblaciones que allí habitan. Esto implicó, por un lado, una revisión bibliográfica inicial de textos históricos sobre las transformaciones de la Ciudad Vieja para conocer el proceso histórico de despoblamiento y abandono edilicio. En algunos casos las fuentes fueron también la literatura, la poesía y la ciencia ficción que a veces la describen desde lugares que le hacen mayor justicia. Se hizo además una revisión de los antecedentes en cuanto a planes de ordenamiento territorial, políticas y programas urbanos y datos censales, entre otros, para dar cuenta de la situación actual. Por otro lado, nos adentramos en el territorio y sus dinámicas sociourbanas con el objetivo de entrar en contacto con quienes lo habitan, producen, transitan y utilizan para comprender la modalidad y pertinencia que debería tener este proceso. Para ello el abordaje etnográfico es uno de los más pertinentes en cuanto tiene la capacidad de escuchar y observar las dinámicas locales al mismo tiempo que identifica actores, distintos puntos de

vista, conflictos y alianzas existentes. Este abordaje consistió en entrevistas semiestructuradas y en observaciones participantes en asambleas, eventos y reuniones locales, así como en los espacios de la vida cotidiana y encuentros con sujetos vinculados al territorio que nos aportaron los distintos puntos de vista sobre las transformaciones históricas del barrio, su devenir actual y su pensamiento sobre las casas abandonadas y el degrado. Recogimos estos datos en un diario de campo que se transformó en bitácora a medida que nos adentrábamos en el territorio.

Mapa de actores

Relevamiento de organizaciones del barrio, personas interesadas en el proyecto y sus propuestas. Se hicieron entrevistas dirigidas a organizaciones del barrio, colectivos artístico-culturales, referentes vecinales y funcionarios de instituciones públicas y privadas, reuniones con organizaciones, visitas a espacios activos gestionados por vecinos, caminatas de observación, conversaciones con comerciantes, difusión del proyecto a través de afiches y volantes en el barrio, actividades en el espacio público, etcétera. Además se difundió el proyecto y sus avances por redes sociales, por correo electrónico y en medios de comunicación tradicionales, radios y periódicos.

Cartografía sensible

En los últimos tiempos se han experimentado en el urbanismo prácticas de acercamiento artístico que nos permiten acceder al universo de *lo sensible*, lo inmaterial, que denominamos en este proceso *patrimonios afectivos*. Las primeras exploraciones

urbanas se llevaron a cabo con los colectivos artísticos Proyecto CasaMario e Iconoclastas. Luego, junto a la artista Rosa Jijón y el Taller López de la Torre (Instituto Escuela Nacional de Bellas Artes [IENBA]) de la Udelar) observamos la estética de las casas abandonadas, pusimos en práctica derivas urbanas en las cuales interactuamos con actores locales para tener una primera impresión

sobre la importancia de este fenómeno en lo local y encontrar referentes que nos guiaran a través de sus historias. Luego de este primer período de exploración y análisis bibliográfico pudimos reconstruir una cartografía sensible del barrio. Observamos diversos escenarios según distintos momentos del día, cambios en los flujos e inten-



Figura 3.4 Actores del territorio, Reactor 2019. [soporte: esquema, texto]. Fuente: elaboración propia.

sidades en relación con el tránsito, movimiento de personas, actividad comercial, entre otros.

Identificamos dos grandes sectores de la Ciudad Vieja: el área financiero-administrativa y el área residencial-turística. Se identifican durante el día penetraciones de los usuarios del área financiero-administrativa (área de oficinas, bancos, dependencias estatales, entre otros) hacia las áreas predominantemente residenciales y turísticas. Estas incursiones se deben en su mayoría a temas de servicios, ya sea por estacionamiento, o porque algunos negocios, sobre todo restaurantes, se han adentrado en las otras áreas, o por el surgimiento de colegios privados donde dejar a niños y niñas mientras se trabaja. Luego de las cinco de la tarde y los fines de semana la situación se invierte completamente: las áreas de margen son las más dinámicas y el corazón de la Ciudad Vieja permanece vacío y silencioso.

Indagamos en el imaginario que actúa en la definición del propio espacio de vida y de las barreras invisibles entre espacios de la ciudad y espacios íntimos de vida barrial. Es así que la población residente identifica cuatro zonas: la Oleada, la Aduana, El Bajo y la City. Al recorrer las distintas áreas encontramos marcas físicas, como las peatonales y plazas, o mojones de usos, como bares, pizzerías, gastronomía, museos que son frecuentadas en distintos horarios por los habitantes locales, los visitantes montevideanos y los turistas. Estos últimos, como *flâneurs* ausentes de las dinámicas cotidianas, redescubren a los locales las preciadas estructuras patrimoniales, y permiten en algunos casos dinamizar el pequeño

comercio local artesanal o gastronómico que se beneficia de un tejido urbano arquitectónico único en la ciudad y aún visible en buena parte del área residencial.

Una vez que tuvimos un análisis de los actores principales en el territorio y sus puntos de vista o acciones en función a la temática de los inmuebles abandonados, iniciamos el diseño de materiales para el *outreach* que resumiera los resultados de nuestras exploraciones y actuara como presentación para aquellos que no habían participado aún del proceso de entrevistas o exploraciones, invitándolos a unirse al proyecto en su fase de talleres.

El *outreach*, que significa 'buscar afuera', implica un principio fundamental en los procesos participativos: no esperar a que las y los interesados vengan a los talleres, sino ir hacia las personas que habitan un territorio. Esto significa comprender cuáles son las mejores técnicas para comunicar y construir un proceso de reflexión-acción colaborativo en torno a los temas que convocan. Nos permite también entender la geografía relacional de los territorios, sus historias de vida en relación con las transformaciones y qué propuestas o recursos existen ya allí. Para la administración esto es ir en el sentido contrario, no es el ciudadano que viene hacia el servicio institucional, sino la institución que va hacia el ciudadano (Bobbio, 2004).

La consigna con la cual se invitó a participar a los y las interesadas fue «¿Y vos qué harías en las casas vacías de la Ciudad Vieja?», mientras que las

preguntas que convocaban fueron «¿Por qué piensa que hay tantos inmuebles vacíos en Ciudad Vieja? ¿Conoce el Programa Fincas Abandonadas u otros programas de la Intendencia de Montevideo que trabajen en su recuperación? ¿Qué piensa de ellos? ¿Qué formas de organización y acción ya existen en lo local en el cuidado-recuperación de edificios patrimoniales, baldíos, azoteas, vacíos urbanos? ¿Qué actividades y usos deberían tener esas casas y terrenos vacíos para mejorar el área para su población en la vida cotidiana, y para toda la ciudad? ¿Cómo podemos colaborar en la construcción de un modelo urbano que dispute las lógicas de abandono y vaciamiento? ¿Cómo podemos cuidar y recuperar inmuebles como Bienes Comunes Urbanos para el bienestar social?».

Convocatoria a actividades colectivas: mapeo del patrimonio afectivo y talleres

Ideamos junto a la artista ecuatoriana Rosa Jijón y estudiantes del Taller López de la Torre del IENBA un *fanzine* para convocar a los talleres y hacer visible los resultados de nuestra investigación exploratoria. Por un lado creamos una línea del tiempo en la que identificamos hitos tanto en el despoblamiento de la Ciudad Vieja como en los intentos de repoblarla a través de políticas urbanas o de fenómenos globales que llegan al territorio, como las migraciones internacionales. Por otro lado el objetivo era contar las historias locales del repoblamiento, por ejemplo, con la historia de la construcción de la Cooperativa de Mujeres Jefas de Familia (Mujefa).

El *fanzine* contenía la información sobre nuestro acuerdo de trabajo con la Intendencia y las fechas de encuentros, recorridos y talleres de 2019. Nuestra intención era conocer a los interesados tejiendo una narración y valorizando sobre todo las historias, esfuerzos y triunfos locales; conocer/compartiendo quiénes éramos para invitar más íntimamente a las personas dándole un sentido en sí mismo a cada paso de nuestro trabajo en la recuperación de las memorias locales y el reconocimiento de lo ya existente.

En este caso, como Fincas Abandonadas es un programa piloto y no había certeza de cuántos inmuebles vacantes y recursos se pondrían realmente a disposición para la rehabilitación de las fincas, se decidió apuntar a una participación abierta, pero de segundo nivel, es decir, que apuntara a los grupos ya organizados en algunas temáticas que pudieran afrontar una corresponsabilidad en llevar adelante el proceso, al no tener un presupuesto específico asignado ni número de posibles beneficiarios o una cantidad exacta de inmuebles con un plan de restauración. El proceso apuntó en todo momento a reforzar a los actores y a los canales locales de participación; en cada proceso se acercó a las personas y se crearon nuevas asociaciones.

El *mapeo afectivo* consistió en una recorrida/exploración colectiva y abierta en la que detectamos sujetos que desarrollan acciones de recuperación y cuidado sobre espacios abandonados o precarios que podían inspirar a otros a multiplicar estas experiencias. A esto se sumaron nuevos sujetos

#YO TE QUIERO

RELATOS DE HABITAR CIUDAD VIEJA

MUJEFA 1994

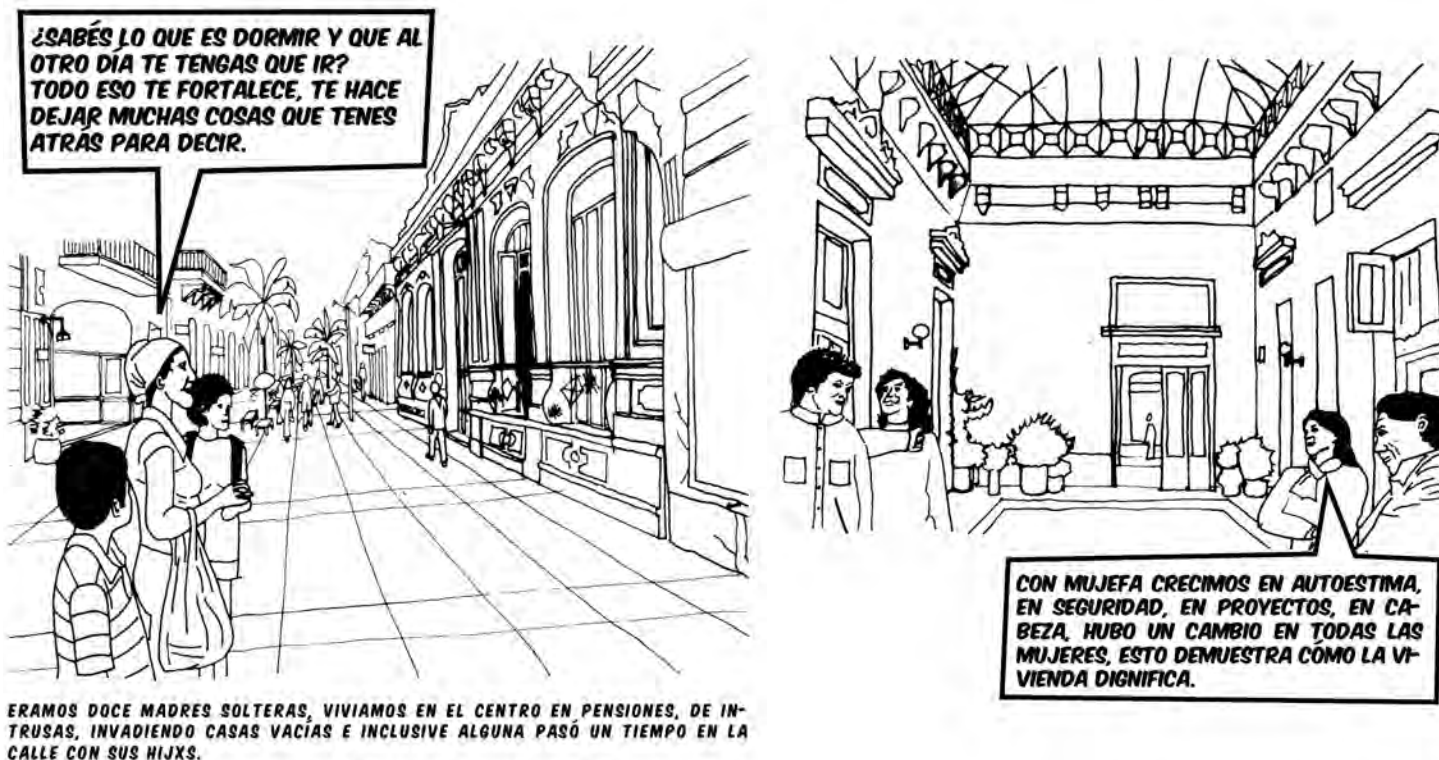


Figura 3.5 Croquis relativo a la cooperativa de viviendas Mujefa, gráfico que integraba el fanzine de difusión, Reactor 2019.

[soporte: ilustración]. Fuente: María Queijo, equipo Reactor

que se acercaron en ocasión de la convocatoria al Día del Patrimonio y nos invitaron a conocer sus actividades en el momento. Iniciamos la actividad con una instancia abierta en el Centro Cultural de España (CCE) junto a Mauro Gil Fournier, arquitecto español, quien compartió sus experiencias a través de la charla-conversatorio «Colaboraciones radi-

cales para la renovación de centros históricos en Latinoamérica». En sus palabras:

Los centros urbanos no consolidados en su reparación necesitan nuevas formas de abordaje y gestión de su planificación. Colaboraciones radicales significa un abordaje de su desarrollo desde la raíz, de su sentido múltiple

4 Descripción del Curso de Educación permanente Urbanismo Afectivo y Bienes Comunes Urbanos, 2019, Goñi Mazzitelli, Gil Fournier, Micciarelli, FADU.

5 Ídem.

y desde la experiencia colectiva. Desarrollaremos un planteamiento para entender el cuidado del patrimonio como una oportunidad de proyectar con la memoria, y a la vez con los procesos innovadores que se están dando en las ciudades latinoamericanas. Proponemos un sistema abierto de coproducción urbana para observar, prototipar y producir una nueva ciudad compleja, situada y esencialmente cuidadora. Una nueva ecología afectiva para el desarrollo de los centros históricos en Latinoamérica.⁴

Recorrimos espacios públicos autoorganizados, lugares de hospitalidad de diversidades sexuales, cooperativas de vivienda en formación, espacios artísticos, casas-museo histórico-patrimoniales, proyectos deportivos, comparsas de candombe, jardines en azoteas, puntos de compostaje, entre otros. Están todos situados en Ciudad Vieja y no muchos se conocen entre sí, pero la constante es que tratan de reparar, preservar y mantener con sus prácticas de cuidados los inmuebles, terrenos el entorno social y material del centro histórico de Montevideo. El intercambio con ellos nos permitió comprender las múltiples temporalidades y dimensiones que confluyen en la vida urbana de la Ciudad Vieja y la importancia que tiene la recuperación de espacios en la generación de identidades, afectos, prácticas transformadoras, resistencias y ciudadanía.

Esto que definimos como patrimonio afectivo nos muestra la posibilidad de conocer y reconocer el trabajo de los otros en un tema como el del abandono de inmuebles en el que compartir motivaciones y recursos es igual de importante que compartir

conocimientos para transformar estas prácticas en prácticas de cuidados. Mauro Gil Fournier nos trae una reflexión de Joan Tronto y Berenice Fisher sobre los cuidados si los entendemos como

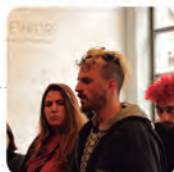
una actividad de especie que incluye todo aquello que hacemos para mantener, continuar y reparar nuestro «mundo» de tal forma que podamos vivir en él lo mejor posible. Ese mundo incluye nuestros cuerpos, nuestros seres y nuestro entorno, todo lo cual buscamos para entretrejerlo en una red compleja que sustenta la vida.⁵

3.3.2 La construcción de una comunidad de aprendizaje, compartiendo saberes y enlaces afectivos. Charlas y talleres con expertos en cogestión de bienes comunes urbanos, innovación ciudadana, habitares compartidos

La etapa de trabajo en talleres comenzó —como se dijo— con una concurrida jornada de presentación por parte de las autoridades de la IM y la FADU en el CCE y un intercambio-presentación de los participantes en *círculos de conversación*.

La siguiente actividad fue la de habitar un espacio físico real de estudio, debate y construcción colectiva en un período de dos meses (octubre y noviembre de 2019), en la Oficina de Rehabilitación de la IM, entre El Bajo y la Aduana, en Pérez Castellanos y Piedras. Se convocó personalmente a referentes de la zona que fueron entrevistados y visitados antes del desarrollo de estos laboratorios y se hizo una

PRÁCTICAS Y ACTORES



Diego
Multimetro Colectivo Artístico

Nuestro colectivo trabaja muchos valores también, tenemos una comunidad LGBT, esto forma parte también del patrimonio inmaterial de la Ciudad Vieja. Tuvimos un proyecto que se llamó Tenda Rara, e hicimos en su momento parte del proyecto del Bajo. Luego nos subieron el alquiler y nos tuvimos que ir. Nos usaron como agentes gentrificadores, eso es importante, como para que acá no pase también.



Martín
Pensión Milán, Ensayo Abierto y El Patio
Espacios de Trabajo y Experimentación artística.

Es un proyecto que responde a las necesidades que tenemos muchos. Ensayo abierto, El patio, El patio de la bahía, Casa Mario, Pensión Cultural Milán, Civis, Tractatus, otro enfrente para artistas plásticos.

Yo voy a hablar con los dueños y les planteo, que las casas están cerradas, pagando impuestos, les propongo que por un tiempo me la den en comodato, yo me hago cargo de algún impuesto y algún gasto bajo. Entonces la casa se empieza a llenar de actividades y a levantar.



Lucía
Cooperativa de viviendas CoyPedro

Somos una cooperativa de vivienda de ahorro previo, los procesos de ahorro previo son largos, hace bastante tiempo que nos conformamos como cooperativa y hace bastante tiempo que tenemos terreno. Está bueno usar el espacio temporalmente, porque la respuesta que hemos tenido cada vez que venimos acá, cuando venimos a limpiar, es una respuesta positiva de los vecinos, además por el vínculo que tenían con la cuestión de inseguridad, porque estaba la boca de pasta base y cada vez que venimos los vecinos de esta y de la otra más allá se arman y preguntan si necesitamos algo.



Andrea
Compost Ciudadano

Nosotros teníamos en el fondo de nuestra casa una tarima de pintura haciendo compost con lombrices y la empezamos a ser conscientes de todo lo que se genera. Victoria que es parte de la cooperativa nos contó que tenían espacio que en realidad no tenía ningún uso de acá a dos años, y además tenían todo este problema de la ocupación que si hay actividad a ellos les sirve. Abrimos redes sociales, hicimos un formulario para quienes quisieran clasificar y se viralizó este link. En 4 días teníamos 1000 hogares y nosotros recién habíamos hablado con ellos de que este espacio capaz que nos lo daban.



Solange
Casa Patrimonial Bernarda Castilla

Nos mudamos ahí cuando mis hijas tenían años y la limpiamos toda, decimos siempre que es un patrimonio que pasa de familia en familia. Lo que sentíamos era que veíamos con mi familia que se estaban tirando abajo todas las joyas (casas) de la familia... para nosotros ocuparnos de esa casa era como cuidar la historia del Uruguay... y bueno cuando uno vive ahí fue recuperar las emociones, el primer año que abrimos esa casa venían los vecinos, y nos contaban cómo había sido esa casa, las familias que habían vivido ahí. Lo importante es recuperar el patrimonio afectivo y buscar una economía que sea más sostenible, porque es G3 de patrimonio en el programa de Arana.



Daniela
Comparsa LCV

La comparsa se define como una familia, quienes demuestran su cariño hacia esta actividad que nos une profundamente: reciben muchos gestos de solidaridad.

Necesitamos buscar lugares/ espacios para estas prácticas, que se reconozca la importancia del caridombó como patrimonio inmaterial situado en los barrios y nos sesionan para trabajar con el turismo que puede ser una oportunidad para sostener nuestra actividad barrial.



Gerardo
Comisión plaza NPI- Comisión de Vivienda y Derecho a la Ciudad

Nosotros lo que intentamos siempre es que ese espacio de la plaza sea un espacio de piensó del barrio y de organización, que dé la posibilidad a los vecinos de tener ese lugar para organizar y pensar el barrio. Y así como está la comisión de la plaza y los talleres, está también el Mercado Popular de Subsistencia, que se junta ahí, el sindicato de los trabajadores de deliverys, las cooperativas de vivienda que se están formando. Y ha nacido también del mismo espacio, lo que es la resistencia al proceso de gentrificación y la lucha frente a ese proceso acá en la Ciudad Vieja, que es la Comisión de Vivienda y Derecho a la Ciudad.



Any
jardín Cultural Dinámico, CCE

En 2015 iniciamos un proyecto por baldíos, y talleres con niños para ver que se podía hacer con estos espacios. Nacieron muchas buenas ideas de lo que le gustaría a la ciudad o a los habitantes hacer. Hicimos una hipótesis: jardín cultural dinámico y biblioteca de semillas, es un lugar como para difundir en el barrio. Trabajé en la universidad de Berlín en proyectos similares y vi que si se podían realizar, pero no accedimos a un terreno público para eso. En el 2018, nos cedieron la azotea del CCE. El jardín del CCE es un prototipo de espacio dinámico que puede ser replicado en muchas azoteas.



Eduardo
Club Deportivo Gurrutú- Waston

Lo que nos motivó es la memoria, el agradecimiento y la identidad. Agradecimiento a lo que recibimos, porque cuando yo era chico, los niños como yo con familias que no podían pagar clubes veníamos al Gurrutú, en donde enseñaban a nadar. En realidad era una plataforma que ponían ahí en la escuela y de ahí sacábamos y aprendíamos en el agua. Estamos demostrando que es posible de un terreno abandonado sacar una actividad social para el barrio. Los niños y jóvenes de acá lo necesitan, y también la tercera edad. Lugares de actividades y reunión. Lo va a usar la escuela pública, y esperemos que vuelva a dar un nombre al deporte en la Ciudad Vieja.

Figura 3.6 Prácticas y actores. [soporte: imagen, texto] Fuente: elaboración propia.

difusión pública con afiches y *fanzines* en el barrio, en el sitio web de la Intendencia, y boca a boca, de manera que todas aquellas personas interesadas en conocer del tema o en hacer propuestas para la utilización de inmuebles vacantes tuvieran la oportunidad de ser parte del proceso.

Proponer un proceso colectivo local para trabajar en conjunto no es tan sencillo. Como señala Donna Haraway (1988), en referencia al pensamiento de Harding, el conocimiento local presenta una multiplicidad de voces, ideas y opiniones que no pueden ser fácilmente reducidas a consensos. Es por ello que a las entrevistas previas realizadas por el equipo de investigación, en las que se reconocieron varias diferencias, puntos de vista e intereses, se agregaron estas instancias de conocimiento directo entre los interesados para discutir los temas de fondo en el uso de inmuebles vacantes de propiedad pública que escapan a una simple lista de deseos o propuestas individuales.

Durante el proceso se organizaron, al inicio de los encuentros de trabajo, charlas temáticas con invitados extranjeros e investigadores locales que presentaron datos y experiencias sobre cómo se enfrenta en Uruguay y en el mundo el abandono urbano, así como acciones que se despliegan para contrastar este fenómeno tanto desde programas y políticas públicas como de iniciativas de la sociedad civil y grupos organizados. En la segunda parte de los encuentros se organizaron talleres que utilizaron metodologías colaborativas de carácter lúdico para imaginar nuevos usos de los inmuebles vacantes.



Figura 3.7 Cronograma de actividades de talleres, gráfico que integra el fanzine de difusión, Reactor 2019. [soporte: ilustración, texto] Fuente: elaboración propia.

Las instancias de charlas temáticas sobre las modalidades con las que en otros lugares del mundo se afrontó la recuperación de los espacios, como el caso del MARES de Madrid de economías solidarias o de los espacios de Arte y Cultura de Nápoles, fueron fundamentales para que se creara un conocimiento compartido entre los participantes sobre lo difícil que puede ser sostener actividades de distintos

tipo en estructuras patrimoniales y, por lo tanto, la importancia de la colaboración con otros. Esto llevó a tomar conciencia de la necesidad de debatir sobre las formas de gestión, de cómo construir acuerdos de coadministración con lo público y alianzas entre sujetos para dar vida en forma continuada y sostenible a esos lugares. También se invitó a actores locales que recuperan espacios para que contaran su experiencia. Esto dio al grupo renovadas energías ya que se comprendió que era un gran desafío, pero de concreción posible.

Talleres

En primer lugar, se planteó como consigna conocer las motivaciones (emociones y afectos) personales de los sujetos o la misión de las organizaciones, emprendedores, colectivos presentes en relación con la Ciudad Vieja, qué significan los inmuebles vacantes y qué los motiva frente a la posibilidad/necesidad de hacer algo con ellos.

El momento en que nos contamos a «otros» es, como señala el antropólogo Ulf Hannerz (1998), en el que despertamos esa «imaginación antropológica» y reconstruimos nuestras motivaciones profundas, nuestras ideas íntimas, las enunciamos y les damos forma para que nos comprendan.

Crear el ambiente adecuado para que las personas hablen desde sus afectos y emociones no es sencillo, porque generalmente se piensa en talleres públicos en los que ir a reclamar por un servicio o informarse de políticas decididas en otro lugar.

Es así que en los talleres o encuentros de trabajo se adoptó un abordaje lúdico-colaborativo que apuntó a recorrer un camino que llevara al grupo presente (muchos siguieron todos los talleres, otros se fueron incorporando) a una reflexión colectiva e incremental de qué significa recuperar y gestionar los espacios abandonados en forma colectiva y colaborativa, así como a entablar relaciones de confianza y colaboración.

En el segundo taller apuntamos a profundizar este tema y la consigna por medio de la construcción de un *collage* que pudiera restituir con colores, imágenes, formas, palabras esas propuestas que cada uno ya traía consigo o discutida con sus grupos para esos espacios. Nos dimos cuenta de que trabajar con materiales y con otro lenguaje permitió enriquecer las ideas; en algunos casos alimentó el debate colectivo sobre la situación social en Ciudad Vieja, y sirvió para expresar lo que se deseaba, pero al mismo tiempo lo que no se quería replicar. Una vez finalizado el *collage* armamos un muro con todas las imágenes y luego pedimos que se las contaran a los demás como una primera forma de conocimiento mutuo y que lo hicieran desde un lugar propositivo. Cada grupo mostró lo mejor de su historia y de su presente y expuso cómo imaginaba su futuro situado en uno de estos espacios en el barrio, con sus actividades y sujetos operando en él o simplemente las oportunidades o demandas latentes para algunos usos, aunque no fueran llevados adelante por estos mismos sujetos.



Figura 3.8 Fotografías de proceso de talleres y salidas a territorio. Reactor 2019. [soporte: fotografías] Fuente: elaboración propia.

En los mensajes del *collage* encontramos elementos que surgieron en la narración, que fue más descriptiva, pero también varios mensajes de lo no dicho, con una conciencia alta de los fenómenos de gentrificación, turistificación y sus consecuencias negativas para el centro histórico, así como la necesidad de espacios y servicios colectivos para quienes habitan en forma permanente este barrio.

La segunda gran consigna del trabajo en talleres fue similar a la anterior, partiendo de una revisión de los propios estilos de vida, una introspección sobre las pertenencias materiales y los espacios que utilizamos en nuestra vida cotidiana. Trabajar sobre sí en imaginar qué objetos y espacios de todos estos deben ser para uso exclusivo de cada persona o qué se puede compartir con otros. Los resultados fueron sumamente interesantes, incluso emergió con fuerza la conciencia generacional. Los participantes señalaron que compartir significa escapar de la soledad que nos impone el modelo individualista y consumista, entrar en una red de recíprocos cuidados, entre los seres humanos, las casas que nos hospedan, la calle, el barrio y la naturaleza que nos rodea. Esto nos llevó a debatir sobre lo que existe, pero también sobre lo que no. Es decir que volvimos al binomio abandono/cuidados. Si en las propuestas pedimos lugares de socialización donde vincularnos con los otros, de otras economías entendidas como relaciones de intercambio que pongan en el centro a las personas, los participantes señalaron que estamos necesitando algo que en este momento *no* existe. Esa no existencia también muestra acciones en el sentido negativo las de *no* planificar, *no* facilitar o

habilitar a este tipo de actividades, es decir a este tipo de ciudad colectiva.

Esto nos llevó a debatir como grupo sobre el significado del abandono, surgió con fuerza la reflexión de que el abandono también es una práctica. Puede ser definido como practicar el *no* vínculo entre los vecinos y el *no* afecto por las casas y por las personas, sin duda es el *no* cuidado de nuestro patrimonio y del espacio común en la ciudad. El abandono es una práctica, es no ocuparse de nuestro entorno inmediato se ha transformado en praxis habitual al punto que nos cuesta imaginar que las personas que viven en Ciudad Vieja, y en todo Montevideo, e incluso los gobiernos puedan hacer algo al respecto de las casas vacías si se trata de la propiedad privada de alguien más.

Se debatió sobre las razones y motivaciones de quienes tienen esas casas en propiedad que serían los que deberían cuidarlas. Se argumentó que puede ser emergente de una historia de vida trágica, imposibilidad de cuidarla, sucesiones infinitas, litigios, etcétera, pero también de especulaciones económicas de un modelo al que le conviene actuar de este modo y al sujeto (corporación, inversor u otro) poco le importa en sus acciones las relaciones humanas y el bienestar de las personas que habitan la Ciudad Vieja.

Cuidado y abandono pueden estar una al lado de la otra. Como nos señaló Solange, que cuida la casa patrimonial de Bernarda Castilla, a la que la casa de al lado, abandonada, le pasa humedades y

esto le hace aún más difícil y onerosa la tarea de cuidados de la construcción. Este peso del abandono sobre quienes desarrollan tareas de cuidados tiene que estar mediado por el Estado, ya que puede ser determinante para que las personas que cuidan se sientan vencidas y terminen dejando su casa. Llegamos a la conclusión de que estas dos fuerzas están presentes en el proceso urbano actual de Ciudad Vieja, la regeneración urbana en definitiva es una gran obra de concertación colectiva para caminar hacia el mismo lugar.

Charlas de autoformación y talleres, aprender en colectivo

En cada taller se partió de la introducción al tema por exponentes especialmente invitados, docentes extranjeros y locales, vecinos, artistas y militantes. A continuación los participantes se dividieron en subgrupos para el trabajo colectivo, con herramientas de trabajo (fichas y papelógrafos). Esto permitió abarcar distintas escalas de reflexión, desde la perspectiva personal de cada participante a las elaboraciones colectivas de cada subgrupo.

3.3.3 Visiones de futuro. Agenda de usos cívicos, proyectos propuestos para inmuebles y terrenos vacantes en: ecología urbana, economías transformadoras, patrimonio, turismo, arte, cultura y cuidados

Al finalizar las charlas y talleres, junto a los resultados emergentes de estas instancias y las informaciones recabadas en las entrevistas, se procedió a la organización de las propuestas y de las problemáticas identificadas. A partir de ese material identificamos cuatro ejes temáticos o grandes temas en los que las propuestas podían ser reagrupadas. A esto le sumamos el conocimiento de investigación en urbanismo sobre las áreas de conocimiento a la que hacen referencia y cómo pueden ser traducidas cubriendo las características fundamentales (estándares, servicios, infraestructuras) que mejoran el funcionamiento de una ciudad y aporten calidad y bienestar urbano a sus habitantes.

A la sistematización de propuesta se decidió llamarla *Agenda (inicial) de usos cívicos*. *Inicial*, porque debía desarrollarse en función de los espacios a disposición y de los grupos presentes en este primer proceso, lo que implicaba que la agenda se pudiera abrir cada año a nuevas propuestas y colectivos.

Los temas atravesaron los intereses locales, compartidos con vivienda como usos mixtos o en exclusividad para economías transformadoras, ecologías urbanas y centros de arte, cultura y cuidados. Al patrimonio lo entendimos como una dimensión

TÍTULO CHARLA	EXPOSITOR/A	TEMA
Urbanismo afectivo	Dr. Arq. Mauro Gil Fournier, Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Madrid, España. MARES es un proyecto promovido por el Ayuntamiento de Madrid junto a ocho socios: Dinamia, Estudio SIC, Vivero de Iniciativas Ciudadanas, Ecooo, Todo por la Praxis, Agencia para el Empleo, Acción contra el Hambre y Tangente. https://maresmadrid.es	MARES Madrid es un proyecto piloto innovador de transformación urbana a través de iniciativas de economía social y solidaria, de la creación de empleo de cercanía y de calidad y de la promoción de otro modelo de ciudad. Funciona en torno a 5 ejes: Movilidad, Alimentación, Reciclaje, Energía, Cuidados. Financiado por Urban Innovative Actions de la Comisión Europea, soluciones urbanas innovadoras.
Economías transformadoras	Dr. Pablo Guerra, Udelar, Carlos Aulet, PIT- CNT, Helena Almirati, CNESS, Mauricio Vives, Red de Agroecología. Experiencias uruguayas que la ciudadanía ha desarrollado para hacer frente a la crisis: Iniciativas de autoempleo, recuperación de espacios en desuso o redes de economía SyS o de apoyo mutuo.	Comentarios a MARES; creación de empresas, generación de tejido productivo y comunitario y la promoción de buenas prácticas ciudadanas e institucionales que lleven a una ciudad mucho más sostenible, saludable y cooperativa.
Usos cívicos	Dr. Giuseppe Micciarelli, Università di Salerno, Nápoles, Italia. ¿Por qué promover "usos cívicos" en inmuebles abandonados? Porque es un modelo posible, que convive con el modelo público y el privado, y que está demostrando beneficios interesantes. Los ejemplos presentados son de la red de espacios recuperados de Usos Cívicos de Nápoles. http://www.exasilofilanglieri.it , https://scugnizzolibero.org , http://jesopazo.org	En primer lugar, la capacidad de crear redes para el uso y la gestión, así como la creación de conocimiento libre común que puede ser transmitido a otros. En segundo lugar, la capacidad que tienen de albergar proyectos muy diferentes, en donde los criterios con los que se mide su importancia, como el bienestar y la solidaridad, disputan los de la economía tradicional de sostenibilidad económica del mercado y los de la planificación sectorial racional de los gobiernos.
Formas colaborativas de habitar	Colliving o Cohousing – Viviendas Compartidas de Bajo Costo Mag. Gonzalo Bustillo, FADU-Udelar. La vivienda pública en Uruguay no ha explorado las posibilidades del concepto de "vivienda colectiva" como forma de alternativa habitacional, centrándose en la generación de soluciones de otorgamiento y acceso a la propiedad privada individual. Se proponen dos grandes líneas de asociación de actores hacia un programa de Vivienda Compartida de Bajo Costo en Inmuebles Vacantes en Ciudad Vieja de Montevideo.	Línea 1: Involucramiento activo del Estado mediante inversión en inmuebles y reciclaje para la generación de stock de Vivienda compartida de Bajo Costo. Para la gestión podrían plantearse modos de organización no gubernamental u otras modalidades de administración. Línea 2: Involucramiento del Estado mediante exoneraciones y bonos de subsidio a la demanda para promoción de reciclaje de inmuebles (Bustillo y Ures, 2018).
Formas Colaborativas de Habitar	Cooperativa de vivienda en lote disperso Dra. Arq. Alina del Castillo, FADU-Udelar. La modalidad de "cooperativa de vivienda en lote disperso" combinada con otros usos apunta a articular el Programa Fincas Abandonadas de la IM con el cooperativismo de vivienda para ensayar programas residenciales complejos en localización dispersa y con sistemas de gestión participativos.	Los grupos cooperativos pequeños tienen consecuencias negativas en varias dimensiones, entre las cuales está la pérdida de las ventajas de la economía de escala que tienen las grandes cooperativas, el mayor esfuerzo individual de trabajo, etcétera. La idea es facilitar el acceso al suelo urbano en áreas centrales donde los predios tienen dimensiones reducidas, sin perder las ventajas de una cooperativa de escala media o alta. Tiene un impacto potencial en relación con la renovación urbana, la reconceptualización de lo "público" y lo "común", la puesta en cuestión de la parcela como unidad determinante del uso y de la morfología urbana (Del Castillo et al., 2019).
Cogestión de bienes comunes urbanos	Dr. Giuseppe Micciarelli, Università di Salerno, Nápoles, Italia; Dra. Adriana Goñi Mazzitelli, FADU-Udelar. El commoning (hacer común). Estos procesos son lentos porque deben asegurar que se abra la gestión a la pluralidad y reciprocidad de las partes visto que es necesario un cuidado de las relaciones entre los participantes así como del espacio que los hospeda.	La creación de espacios urbanos que se consideran Bienes Comunes debe estar acompañada de una forma de gestión que lo garantice. Diferenciando la tradicional asignación de los espacios por parte de un gobierno local a una asociación o grupo de nuevas formas de gestión diferenciada o coadministración en la que los gobiernos locales se hacen cargo de una parte de la gestión del Bien y la asociación, grupo o colectivo destinatario se hace cargo de la programación y gestión directa de las actividades.
Experiencias de recuperación en Ciudad Vieja	Gerardo Suárez Comisión Plaza Uno-Derecho a la Ciudad, Diana Barrera, Patio Mainumby, Marfín Quintela, Pensión Cultural Milán, El Patio. Público – Sociedad Civil organizada. Plaza de deportes n.º1 propone recuperar un terreno abandonado para crear un espacio público con finalidades deportivas y de agregación social. Cogestión entre la Intendencia y una Comisión de vecinos creada con esta finalidad. La Intendencia se ocupa del mantenimiento físico de la plaza y de la guardiana, mientras que los vecinos se encargan de la programación de actividades.	Público- Privado. Patio Mainumby. Un colegio privado propone a la Intendencia y al Municipio recuperar un baldío colindante a su propiedad, el municipio realiza los trabajos de limpieza y una parte del equipamiento, el colegio el restante y se utiliza como patio de recreación de esta institución educativa, que lo mantiene y abre al uso público en el resto del horario de la jornada. Privado – Privado. Pensión Cultural Milán y el Patio, casas de artistas y centro cultural. Un gestor ofrece al propietario no pagar el alquiler por un año, recuperar la casa y darle programación cultural con la finalidad de hacer funcionar emprendimientos culturales, que a partir de un segundo año puedan pagar alquiler.

Figura 3.9 Charlas temáticas y expositores. Reactor 2019. [soporte: tabla, texto]. Fuente: elaboración propia.

TITULO TALLER	OBJETIVO/PREGUNTA	RESULTADOS
<p>Trae tus ideas Emociones y afectos sobre la Ciudad Vieja y el abandono que nos movilizan.</p>	<p>¿Quiénes somos? ¿Qué motivaciones o afectos personales nos traen a trabajar el tema del abandono, o de la rehabilitación y cuidados del patrimonio edilicio de la Ciudad Vieja? ¿Qué nos movilizaría hacia proyectos de recuperación y cuidado?</p>	<p>Empatía, amistad, compartir, transformar, exclusión, no pertenencia, disconformidad, cariño, alegría, memoria, sensibilidad, tensiones, vergüenza/indignación, reciprocidad, miedo - inseguridad, belleza.</p>
<p>Habitares comunes Comenzamos imaginando una jornada de nuestras vidas cotidianas. Cada participante señaló cosas que podría y desearía compartir: objetos, acciones, espacios, emociones, afectos.</p>	<p>¿Cómo vivimos actualmente? ¿Con quiénes? Si pensáramos en una vida y en una vivienda compartida, ¿qué compartiríamos con otros? ¿Deseos, necesidades, actividades, espacios, prácticas?</p>	<p>Servicios, cuidados niños, problemas, parrillero, jardines - huertas, techos productivos, instrumentos musicales, espacio de trabajo - herramientas, cuidado de adultos mayores, gastos, locomoción, lo que sé - cerámica- música- cocina - yoga, lugares luminosos, bicicletas, comidas (no me gusta cocinar sólo para mí), cuidado de animales, cuidado de plantas, electrodomésticos compartidos, medio tanque, azoteas, chusmerío, el auto, el garaje.</p>
<p>Bienes comunes urbanos y gestión Comenzamos intercambiando sobre las formas actuales de cesión de uso de inmuebles vacantes de la IM a la soc. civil. Los pro y contra de hacerse cargo completamente del inmueble. Retiro del Estado, o necesidad de coadministración.</p>	<p>¿Qué son los bienes comunes? ¿Cómo podemos gestionarlos? ¿Qué implica la gestión colectiva directa? ¿Qué hace el dueño del bien? Si el bien es propiedad del Estado, ¿qué hace el gobierno y qué los responsables de su funcionamiento en cesión de uso? ¿Quién tiene las responsabilidades legales?</p>	<p>Se propusieron nuevos acuerdos de co-gestión en los que la IM propietaria del inmueble se hace cargo de la manutención del edificio y los usuarios de la planificación y gestión de sus actividades conservando y mejorándolo como un bien común urbano.</p>
<p>Enlaces afectivos Comenzamos leyendo la primera sistematización que el grupo realizó sobre los intereses de las personas, organizaciones e instituciones participantes.</p>	<p>¿Qué nos motiva? ¿Quiénes somos y qué podemos hacer juntos? ¿Con quiénes compartimos motivaciones y afectos? ¿Con quiénes podemos construir alianzas? ¿Con quiénes somos complementarios? ¿Con quiénes nos gustaría trabajar en acciones compartidas?</p>	<p>Las personas y los grupos reconocieron la diversidad de sujetos, iniciativas, motivaciones y acciones que se despliegan en la Ciudad Vieja. Las marcas de afinidad desplazaron la posición originaria con la que cada uno vino a plantear su propuesta hacia el reconocimiento e interés por lo que hacen los otros y la posibilidad de realizar juntos proyectos complementarios.</p>

Figura 3.10 Talleres y temas tratados. Reactor 2019. [soporte: tabla, texto]. Fuente: elaboración propia.

Figura 3.11 Ficha de relevamiento de motivaciones, afectos, ideas y propuestas, para trabajo en talleres. [soporte: gráfico]. Fuente: elaboración propia.

Figura 3.12 Ficha de relevamiento sobre las formas de habitar, para trabajo en talleres. [soporte: gráfico]. Fuente: elaboración propia.

Figura 3.13 Ficha de relevamiento para la asociación de enlaces afectivos con otras personas u organizaciones, para trabajo en talleres. [soporte: gráfico]. Fuente: elaboración propia.

6 Se entiende que esto vale para otros inmuebles vacantes en otras áreas al darle un nuevo uso a estructuras nobles que hacen que tengamos en estos momentos la Montevideo de alta calidad arquitectónica que heredamos y que debemos preservar para las futuras generaciones.

7 Tomado de la exposición oral de Giuseppe Micciarelli durante la charla sobre bienes comunes, talleres Reactor, 2019.

transversal a todos los temas en el sentido de que cualquier actividad que se desarrolle debe reconocer la preexistencia de usos e historias en esos edificios, que están ubicados en el particular contexto del centro histórico de la ciudad.⁶

Respecto de la sostenibilidad de los proyectos, Giuseppe Micciarelli (2018) señala que gran parte de esta reside en la sinergia entre los diversos actores que gestionan uno o varios espacios, y que se tienen que generar colaboraciones para mantenerse social y económicamente. Lo que él llama *commoning* es la acción de generar y gestionar bienes comunes:

... uno de los valores más preciados de los espacios de *commoning* es la capacidad para crear conocimiento común, liberándose del mecanismo capitalista que se lo apropia y utiliza en la sociedad del *profiting* (del lucro) [...] estos espacios, que podríamos definir como «bienes comunes emergentes», deben convivir con los públicos y los privados, deben ser uno de los modelos y no el modelo que uniformiza a todos los demás [...] El bien común puede ser, como en la tradición aristotélica, la buena política en oposición a la mala, las acciones colectivas de los *commoners*, las formas de cooperación propias del ámbito de lo social, un horizonte estratégico en el que situar un nuevo modelo de desarrollo, una forma nueva de gobernanza en lo que se refiere a lo público y a lo privado, y muchas otras cosas más. El éxito del concepto de los bienes comunes está en su disposición para prestar forma y contenidos a una pluralidad de acciones y fines que los individuos cumplen o reivindican en esa esfera de la política que es lo común.⁷

a. Eje patrimonio y turismo

a.1 Descripción (eje transversal)

Los inmuebles abandonados y vacíos de los que nos estamos ocupando son una oportunidad para reflexionar sobre el concepto de *patrimonio*.

¿A qué nos referimos con patrimonio? ¿De quién o de quiénes? ¿Cómo se construye el concepto? ¿Quiénes son los encargados de su mantenimiento?

La preocupación por los bienes inmuebles de valor histórico patrimonial es reconocida por organismos de protección en Uruguay a partir de los sucesivos inventarios que se elaboraron en la Ciudad Vieja desde 1983 y hasta la conformación de la Comisión de Patrimonio, que se hace cargo de su protección en los años noventa.

Pero el patrimonio tiene un valor también afectivo, reconocido entre la población local, por lo que abordarlo desde este lugar es fundamental para la comprensión del entorno y de las posibilidades de intervención en el ambiente construido que preserve el paisaje urbano y su memoria. Consideramos que el patrimonio debe reflejar esos aspectos vivos, estar calificado y en buenas condiciones para la activación de las propuestas características del barrio, o sea, el patrimonio inmaterial de la Ciudad Vieja. Además, es un vínculo material que acerca a los usuarios a la historia del vecindario por medio de los edificios y sus procesos históricos.

La agenda de usos implica el aprovechamiento de estos edificios para reencontrarse con su belleza, sus potencialidades y comprender los cuidados necesarios en su mantenimiento (subordinado a los aspectos normativos, a los documentos vinculantes y a los procesos de salvaguarda específicos de cada edificio). Esto se puede hacer sólo a través de la ocupación de estos edificios vacíos y áreas deshabitadas, en una permanente exploración del potencial de preexistencias como aportes proyectuales y consideración del vínculo cultural para los usuarios.

Durante el proceso proyectual se puede planificar un manual de conservación para garantizar la durabilidad de las intervenciones de restauración o arquitectura y acercar a los usuarios a los problemas cotidianos y técnicos, ampliar la relación con el bien construido y discutir las formas de coadministración necesarias.

Eventualmente, acciones de capacitación, como talleres de restauración y obras de escuela, pueden implementarse con el apoyo de instituciones, producir así mano de obra especializada y permitir intercambios entre los diversos actores (administración, instituciones, centros de enseñanza, vecinos, obreros, arquitectos y usuarios, etcétera).

En los programas de rehabilitación de edificios abandonados nos preguntamos ¿Qué activos queremos preservar? ¿Qué historia queremos recuperar y contar? ¿Cuáles son las características físicas que responden a la memoria de la población? ¿Cuáles fueron los procesos históricos de este edificio? ¿Cuáles

son las actividades culturales que se desarrollaron o realizan para que este espacio tenga valor? ¿Es su valor histórico, artístico, cultural o afectivo? ¿Cómo creen los usuarios que es la mejor manera de poner en valor este patrimonio? ¿Cumple con las reglas de preservación? ¿El edificio es compatible con el uso que se plantea? ¿Qué uso planteado se adapta a qué tipología de construcción? ¿Cuáles son los límites de la intervención para preservar la memoria del bien? ¿Es deseable la acción y la restauración o sólo medidas paliativas para la ocupación inmediata?

b. Eje ecología urbana

b.1 Descripción

Bajo este eje temático se agrupan las ideas relacionadas con la producción urbana de alimentos y con la planificación de la ciudad. En los últimos años se ha discutido una nueva visión, la de los derechos de la naturaleza, es decir, que el ser humano comienza a entenderse como uno más de los seres vivos presentes en el planeta. La naturaleza ya no está solo al servicio de la humanidad, sino que además se piensa como una red ecológica que le da soporte a la diversidad de la vida, sobre todo en las ciudades, donde se deben mitigar las consecuencias negativas de la contaminación y los desechos de la sociedad del consumo.

En Reactor identificamos junto a los habitantes de la Ciudad Vieja un gran interés por este tema, tanto en las experiencias ya existentes como en las ideas propuestas que se conciben como proyectos ecológico-comunitarios. Mientras que por un lado

se manifiesta la preocupación por el medio ambiente y la alimentación, por otro surge con fuerza el interés en socializar conocimientos, en reforzar los vínculos comunitarios y en construir espacios públicos activos y cogestionados. En algunos casos los proyectos presentan una tercera inquietud referida a buscar nuevas alternativas en las formas de trabajo y de gestión de nuestros recursos y residuos, identificándose también como proyectos productivo-económicos ligados a la economía circular y la transición ecológica.

Las iniciativas existentes, las prácticas internacionales estudiadas y las propuestas compartidas en Reactor se presentan de diversas formas materiales y escalares que van desde huertas y jardines comunitarios, techos verdes, producciones verticales, uso de energías renovables y enclaves urbanos de reciclaje, hasta la incorporación de soluciones alimentarias en los espacios públicos tradicionales —plaza, arbolado— y en la planificación urbana de las ciudades.

La Ciudad Vieja no solo cuenta con terrenos baldíos, azoteas y medianeras que podrían albergar estos proyectos, sino que presenta también un buen número de emprendimientos gastronómicos, organizaciones de la economía social y un alto flujo de turistas que podrían ser aliados, además de una baja densidad de espacios verdes y escaso arbolado en las calles, lo que conforma un escenario favorable y de altísima urgencia para el desarrollo de este tipo de proyectos frente a factores externos como el cambio climático.

La escasa infraestructura necesaria y la baja inversión inicial hace posible que estas propuestas puedan entenderse como programas de usos temporales en espacios vacíos que luego de cumplido un ciclo pueden trasladarse a un nuevo espacio, con financiaciones, formas de coadministración y gestión definidas. Sin embargo, existen variadas dificultades a la hora de la puesta en práctica: el acceso a un espacio adecuado, las formas de financiación, la conformación de un grupo humano, el mantenimiento y el trabajo diario, entre otras.

Frente a estas dificultades surgen algunas preguntas para continuar la investigación: ¿es posible sostener el proyecto con base en el trabajo voluntario? ¿Cómo pueden concebirse como espacios de aprendizaje y autoconsumo? ¿Qué formas de organización interna son más adecuadas? ¿Es necesaria la concepción productivo-económica para sostener el trabajo diario que exige la producción de alimentos? ¿Es fundamental el vínculo con otras organizaciones de la economía social y solidaria? ¿Pueden considerarse espacios públicos? ¿Cómo deberían ser las políticas y apoyos públicos? ¿Podrían entenderse estas propuestas como una red de espacios públicos de coadministración con organizaciones sociales?

c. Eje formas colaborativas de habitar

c.1 Descripción

Las viviendas colaborativas surgen como producto de realidades complejas que encuentran en la organización intencionada de un colectivo, una alternativa al modelo hegemónico de producción,

acceso, gestión y uso de los espacios domésticos. Ya sea como opción o como oportunidad resultan ser una manifestación de una forma de vida caracterizada por una mayor participación y compromiso en la definición o el uso de los espacios.

En nuestro país, las formas colaborativas de habitar se han desarrollado desde hace más de cincuenta años, siendo su expresión más importante el cooperativismo de vivienda, instituido como un sistema a partir de la promulgación de Ley Nacional de Vivienda de 1968 (n.º 13.728). A lo largo de medio siglo el sistema desplegó una enorme diversidad de soluciones que se distinguen por su escala y por los equipamientos colectivos que incorporan. A modo de ejemplo, entre finales de los sesenta y principios de los setenta los proyectos cooperativos incluían una gran diversidad de espacios y equipamientos complementarios a la vivienda, desde cocinas y comedores colectivos hasta escuelas, policlínicas, gimnasios, comercios e incluso instalaciones para la producción. El uso extendido de la propiedad colectiva como forma de tenencia ha sido una herramienta eficaz para mantener la función social de un suelo que no vuelve al mercado, para contribuir a la permanencia de las familias en sus viviendas y para el mantenimiento y la mejora de los conjuntos cooperativos.

En la actualidad, hay consenso en que la vitalidad de lo urbano se juega en la convivencia de usos diversos. La vivienda aislada no hace ciudad. Sin embargo, los marcos regulatorios y normativos actuales hacen muy difícil la concreción de proyectos de vivienda social que incorporen otros

usos productivos, culturales, comerciales. Por esta razón hoy miramos experiencias europeas buscando aquellos grados de libertad perdidos que posibilitan la exploración de otras formas de vivir en colectivo que el cooperativismo uruguayo actualmente no habilita. Por ejemplo, programas en los que la vivienda esté asociada a espacios colectivos de producción o actividades culturales, formas mixtas de tenencia que atiendan a diversas temporalidades, unidades de uso transitorio, diversificación de los tipos de unidades para atender a múltiples grupos de convivencia y formas de habitar, entre otros.

Diversos grupos de personas que trabajan en el barrio manifestaron su interés en acceder a programas que les permitan afincarse en el lugar; a la vez, en los talleres se evidenció de forma recurrente falta de respuestas a la problemática del envejecimiento y de soluciones habitacionales para jóvenes. Por otra parte, los habitantes en situación de calle, nucleados en el colectivo Ni todo está perdido (NITEP), manifiestan que los refugios no son soluciones de vivienda apropiada. Deben pensarse propuestas alternativas no tutelares que favorezcan el intercambio entre personas de características heterogéneas, y evitar la discriminación de la que son víctimas quienes no tienen casa, «es una manera de mostrar en sociedad que buscamos otra manera de vivir y hacer las cosas» (Reactor, 2019).

La IM tuvo un papel significativo en el desarrollo del sistema cooperativo a partir de la creación de la cartera de tierras en 1990 que facilitó el acceso de las cooperativas al suelo urbanizado; pero también,

a través del impulso a experiencias innovadoras en el contexto de procesos de recuperación del centro histórico. En Ciudad Vieja se desarrollaron en los años noventa las primeras experiencias piloto de cooperativas de vivienda que operaron mediante el reciclaje de construcciones existentes. En estos casos, como Mujefa o Cooperativa de Vivienda Ciudad Vieja (Covicivi 1), la intendencia no solo adjudicó el inmueble sino que financió la construcción por el sistema de ayuda mutua, ensayando una modalidad de intervención que resultó exitosa y pertinente tanto por su contribución a la rehabilitación del casco histórico como por aportar a la mitigación del riesgo de gentrificación que suele acompañar a los procesos de renovación urbana. Esta modalidad fue rápidamente apropiada por el movimiento cooperativo pero también por el MVOTMA, que, al comprobar su viabilidad, asumió su financiamiento dentro del sistema.

d. Eje economías transformadoras

d.1 Descripción

Las economías transformadoras han crecido a lo largo y ancho del mundo en los últimos decenios frente a la depredación de recursos naturales por la producción en masa y a la deslocalización y concentración de mercados, lo que ha quitado la capacidad de producción local a muchos países y llevado a la reflexión internacional sobre ¿qué tipo de relaciones de intercambio de bienes y servicios necesitamos?

Ubican en el centro a los seres humanos y su relación con el medioambiente, así como el inter-

cambio entre personas en las que prima la relación y vínculos de solidaridad en lo productivo. Dentro de estas economías se encuentran la economía circular, la agroecología y el consumo crítico. La economía social y solidaria (ESS) es una alternativa a las relaciones capitalistas de producción de bienes, servicios y de satisfacción de necesidades e intereses. Sus prácticas se sustentan en valores solidarios, en el trato justo entre quienes forman parte de los intercambios, en la producción y consumo responsables.

Formaron parte del proceso de interlocución con Reactor un variado espectro de actores: representantes de organizaciones de segundo grado de la economía social, integrantes de redes de emprendimientos de la economía social, cooperativas de trabajo, asociaciones de consumidores que buscan transformar las relaciones con productores y distribuidores, comerciantes locales de larga data y emprendedores gastronómicos recientemente instalados. Del diálogo con ellos surgieron numerosas ideas, propuestas y proyectos que hemos agrupado en función de su proximidad, complementariedad e intereses. Asimismo, nos hemos basado en el estudio de experiencias en varias ciudades del mundo donde crece el concepto de *sharing cities* (ciudades compartidas), ciudades en las que muchos de los bienes y servicios se adquieren grupalmente y se crean cadenas productivas enlazadas a comunidades de consumo barriales, o por zonas de la ciudad, promoviendo el trabajo local. Los principales rubros en los que se puede pensar a una economía urbana

circular son alimentación, movilidad, energía, residuos, servicios, tecnología, finanza.

El barrio ha tenido históricamente una actividad económica y comercial ligada al puerto, las sedes bancarias, la hotelería, la alimentación y el comercio, que ha fluctuado con el devenir del tiempo. En años recientes el flujo de clientes parece haberse reactivado con el turismo, la población flotante y los habitantes del barrio, motivado por la construcción de circuitos peatonales, ferias al aire libre, mejora de espacios públicos, apertura de hoteles, locales comerciales y gastronómicos, activación de museos, espacios de arte y centros culturales, etc. Esto pone de manifiesto la necesidad de repensar la economía a escala local, contemplar la inserción de la Ciudad Vieja en circuitos económicos más amplios pero con atención a las necesidades de desarrollo y reproducción de los habitantes permanentes y aprovechamiento de las potencialidades del lugar para orientarlas hacia economías justas y ambientalmente sostenibles.

Entendemos que el desarrollo de propuestas que colaboren a reactivar la dimensión económica local de la Ciudad Vieja —para lo cual los inmuebles vacíos pueden ser una clave estratégica— debe considerar, en la medida en que estos son patrimonio público, que las actividades a desarrollarse deben tener como principio el de ser un beneficio para toda la sociedad y no simplemente un negocio para extraer ganancias. La búsqueda del beneficio colectivo reside en la capacidad de favorecer con el uso de inmuebles vacíos a proyectos innovadores que

desean incluir poblaciones locales y que sin apoyo público no podrían acceder a desarrollar sus ideas.

e. Eje arte, cultura y cuidados

e.1 Descripción

Uno de los movimientos más importantes en la reapertura de estos espacios es el artístico cultural que, acompañado de actividades sociales y las recientes reivindicaciones de espacios de cuidados, conforman propuestas innovadoras de gestión colectiva en varias latitudes. El conjunto de actores organizados que proponen abrir o *liberar* las casas vacías, desde una visión más poética y política, experimentan formas de coordinación según su uso y las demandas del territorio, donde prima la flexibilidad, la coexistencia programática, la integración del registro temporal y habilitación para surgimiento de usos inesperados.

Los actores con los que nos hemos vinculado en proyecto Reactor proponen una serie de programas y acciones que buscan potenciar y amplificar la pluralidad de manifestaciones culturales al complementarse con otros usos del tejido urbano evidentemente necesarios como vivienda y servicios, pensando en posibles usos mixtos.

Enmarcados en este eje se encuentran: proyectos artísticos con anclaje territorial, museos vivientes o centros interpretativos patrimoniales, centros educativos interactivos o espacios de pedagogías innovadoras, talleres y *ateliers* que materializan creaciones de grupos y pueden ser fuente de sustento y

sostenibilidad para artistas y espacios, galerías de arte o formas de abrir y mostrar a otros lo producido, espacios culturales experimentales para los colectivos artísticos, centros deportivos y sociales con propuestas dirigidas a quienes necesitan de cuidados como niños y ancianos, teatros recuperados, salas de ensayo y lugares donde compartir equipamientos y herramientas para ser usados en modalidad de taller; aparecen además demandas de espacios donde personas en situación de calle y nuevas poblaciones migrantes puedan desarrollar sus actividades sociales y culturales, en particular aquellas que viven en lugares reducidos y con pocos espacios de convivencia, como refugios y pensiones.

La temática en Ciudad Vieja cobra especial relevancia al tratarse, por un lado, del núcleo fundacional de Montevideo, con el consecuente papel en su historia, memoria e identidad que lo hace un lugar natural en la atracción de propuestas culturales a escala metropolitana; por otro, la recuperación y resignificación de espacios abandonados de la mano de políticas públicas y privadas ha permitido en los últimos años el crecimiento de una serie de lugares de arte experimental que contribuyen a la renovación y revalorización del casco antiguo.

Con base en el diálogo mantenido con diferentes actores comprendemos que la riesgosa tensión entre reactivación y gentrificación tiene un fuerte componente vinculado al uso de la dimensión cultura, que se observa en las acciones que tienen como objetivo la construcción simbólica de la *nueva* Ciudad Vieja,

como ventana al mundo, que amplifique el turismo y atraiga inversiones.

A partir de la recopilación de iniciativas durante el proceso de mapeo de Reactor encontramos colectivos y programas socioculturales que buscan disputar este sentido único de hacer con lo patrimonial, con el arte experimental y con las casas vacías de Ciudad Vieja. Existen ya algunas experiencias llevadas adelante gracias a la voluntad y el esfuerzo de colectivos autogestionados, prácticas en las que su mantenimiento, al contar con bajos o nulos ingresos económicos, se transforma en un acto de resistencia. Proponen cogestionar y desarrollar estrategias para que la comunidad de artistas, trabajadores de la cultura y vecinos y vecinas interesados en actividades sociales puedan administrar espacios de uso público, sin estar sujetos a las lógicas propias del mercado que los ubica como agentes gentrificadores o de consumo. Si bien este eje temático contempla una gran diversidad de actores y propuestas, emergen necesidades que atraviesan de manera común a varias de ellas, como la necesidad de instalarse en un espacio físico que ofrezca las condiciones propicias para el desarrollo de actividades culturales, que el valor de cambio no sea un impedimento, la urgencia de generar una red de actores para visibilizarse, unirse y amplificarse, la búsqueda de establecer mayores vínculos con el barrio, que las propuestas atraigan al público de Ciudad Vieja y que las actividades se organicen en función de intereses que surjan de allí.

3.4 Primer prototipo de usos cívicos en inmuebles vacantes del Programa Fincas Abandonadas. Codiseño e implementación

Presentaremos a continuación el prototipo de usos cívicos realizado durante el 2020 en la segunda fase de talleres del Laboratorio Urbano Reactor Ciudad Vieja. Durante este período se identificaron con la IM los posibles inmuebles a recuperar y se realizó la fase de codiseño con los grupos interesados, los técnicos del Programa Fincas Abandonadas y un grupo multidisciplinario de la Udelar. Este primer prototipo muestra una experiencia exitosa de política pública colaborativa en la que los distintos sujetos involucrados están presentes desde la identificación de las necesidades y recursos hasta la implementación de la recuperación patrimonial, el autorreciclaje y su posterior gestión. El proceso ha permitido la construcción de bases sólidas para la cooperación entre un conjunto heterogéneo de actores y le ha dejado la puerta abierta a un nuevo tipo de urbanismo que apueste a la construcción de una alternativa real en las transformaciones urbanas que ya no dependan de grandes capitales e inversiones que revitalicen una zona, sino de sujetos que se unan y encuentren su fuerza en un proyecto común, y un seguimiento institucional constante que facilite, potencie e invierta recursos para poner en marcha economías, expresiones culturales y ecosistemas urbanos en transición ecológica y social hacia una nueva ciudad con justicia socioespacial.

El proceso que se llevó adelante responde a la corriente teórica de planificación estratégica y dise-





EJES TEMÁTICOS	PROPUESTAS / IDEAS
 Ecología urbana	<ul style="list-style-type: none"> - Huertas comunitarias - Jardines públicos - Azoteas verdes productivas - Puntos de compostaje y reciclaje - Cocina comunitaria - Mercado agroecología - Red sinérgica de actores ambientales
 Formas colaborativas de habitar	<ul style="list-style-type: none"> - Cooperativa de vivienda en lote disperso - Vivienda compartida de bajo costo - Vivienda compartida para la tercera edad - Casa compartida - Mientras tanto
 Economías transformadoras	<ul style="list-style-type: none"> - Ecosistema de emprendimientos de la economía social. - Sede para asociaciones de consumo y almacenes de productos accesibles - Centro de formación en gastronomía y turismo, bolsa de trabajo local - Talleres de reparación de bicicletas. - Centro turístico, informativo e interpretativo a escala de barrio - Espacio para promover la movilidad sostenible y compartida - Talleres textiles y otros oficios - Planta de cerveza artesanal, cocinas migrantes - Centros de debate sobre otras economías y agro-ecología
 Arte, cultura, cuidados	<ul style="list-style-type: none"> - Espacios cotidianos de integración. - Espacios extra-escolares. - Espacios de cuidado inter-generacional, bancos de tiempo. - Sede para organizaciones barriales. - Centro de arte experimental, cultural, de producción y exposición. - Centros culturales y de formación plural para jóvenes y adolescentes.

Figura 3.14 Tabla de propuestas de Agenda de Usos Cívicos. Reactor 2019 [soporte: gráfico]. Fuente: elaboración propia.

ño participativo creada por el arquitecto Christopher Alexander (1977) y adaptada por el grupo local según las necesidades y la escala de la intervención. Esta metodología prevé tres grandes momentos: *map of wholeness* (diagnóstico, mapear los espacios, identificar los aspectos críticos y positivos); construcción de escenarios de futuro sobre cómo debería ser el espacio al final del programa de arquitectura a través de técnicas como el *visioning* (visión de futuro) y, por último, el *unfolding* (despliegue de acciones a implementar). La planificación estratégica ha sido

resignificada en los últimos años por investigadores como Corelia Baibarac y Doina Petrescu (2017) quienes, con el colectivo Atelier d'architecture autogérée (aaa, Studio for Self-managed Architecture) iniciado en París en 2001 junto al arquitecto Constantin Petcou, usan este abordaje para reforzar las comunidades utilizando el codiseño como espacio de debate pero también de concreción de alianzas y proyectos comunes.

El trabajo de codiseño en los aspectos arquitectónicos patrimoniales determinaron una negociación en los usos del espacio entre los grupos interesados en el inmueble. Los grupos con propuestas que podrían ser apropiadas para el espacio se constituyeron como grupo motor del proyecto. Junto a ellos se definieron una identidad para el primer inmueble que el programa puso a disposición del proceso y que sus integrantes denominaron Casa de Piedra (antigua casa Lecocq, en Juan Carlos Gómez y rambla 25 de Agosto, Ciudad Vieja). Los talleres se desarrollaron en un período de tiempo predeterminado de dos meses, fueron semanales, consecutivos, de aproximadamente dos horas de duración, cada uno con foco en un tema y de desarrollo acumulativo (partimos de los resultados obtenidos en el taller anterior).

La comunicación con los participantes se desarrolló vía correo electrónico, por el que se envió un resumen de cada encuentro acompañado de registros fotográficos y materiales elaborados para el taller en formato digital.

Durante los talleres se plantearon dinámicas de grupo, utilizando recursos de papelería en la mayoría de los casos y, en un caso puntual, una aplicación en línea a través de los celulares de los participantes. Además, se entregaron documentos con contenidos desarrollados por el equipo Udelar de Reactor con información relativa al proyecto para reforzar la formación de los participantes en los temas tratados. Los talleres se desarrollaron en espacios que forman parte de la misma construcción donde se ubica la Casa de Piedra, ex Casa Lecocq, turnando espacios entre el salón comunal de la cooperativa de viviendas y un local de la Fundación Zitarrosa. El trabajo de cada taller se publicó semanalmente en las redes sociales del proyecto Reactor y en la página web, lo que permitió amplificar el proceso y difundir sus avances.

Los temas centrales que se abordaron fueron los aspectos arquitectónicos y programa de usos, la sostenibilidad económica del proyecto allí planteado, y la construcción de un convenio jurídico de gestión asociada entre la intendencia y el grupo motor que permitiese una gestión compartida en la que la mejora del patrimonio público habilitara al mismo tiempo el aumento del *stock* de inmuebles para actividades de usos cívicos de la ciudad.

3.4.1 Revisión de inmuebles disponibles, mapeo y asignación de la ex Casa Lecocq por parte de la Intendencia para primer prototipo de usos cívicos

La IM elaboró fichas por cada inmueble del Programa Fincas Abandonadas que entraron en el proceso de expropiación. Se relevaron doce espacios entre inmuebles (casa y locales comerciales) y terrenos baldíos, según su estado estructural, evaluándose en algunos importantes avances de ruinosidad y necesidad de ingentes inversiones en su recuperación. Varios de ellos fueron destinados a vivienda o usos mixtos, con fórmulas en las cuales los beneficiarios de las viviendas, en el caso de cooperativas, se hicieran cargo de la refacción del bien, o en los programas de alquiler social, el reciclaje esta a cargo del Estado, que tendría que recuperar a través de los alquileres sociales una parte de esos fondos.

Para su inmediata utilización los inmuebles debían cumplir los siguientes requisitos:

- Haber superado las etapas de identificación y expropiación de la intendencia y haber culminado el pasaje de propiedad a la cartera de tierras.
- No presentar riesgos estructurales que deriven en una gran inversión para su habitabilidad.
- Tener dimensiones adecuadas para alojar el tipo de propuestas solicitadas.

Etapa 0

Revisión de inmuebles disponibles y definición de inmueble donde desarrollar el prototipo. Análisis de características físicas - históricas - antropológicas del inmueble y su entorno. Proyección de posibilidades espaciales y de intervenciones físicas necesarias para su recuperación y habitabilidad. Diseño de estrategia de recuperación en fases incrementales.

Etapa 1

Talleres de Arquitectura y codiseño del espacio. Análisis de necesidades de los colectivos, conformación de grupo motor, desarrollo de programa y anteproyecto de arquitectura e identidad visual y comunicación del proyecto.

Etapa 2

Talleres de sustentabilidad económica. Inversiones y gastos a considerar en el proyecto de uso, recuperación y mantenimiento del inmueble. Definición de principios y valores de los emprendimientos económicos de la casa. Formas de crowdfunding y empresa social.

Etapa 3

Talleres de modelo de gestión y acuerdos de uso a nivel jurídico. Análisis de las formas existentes de acuerdos entre Intendencia de Montevideo y sociedad civil en la cogestión de espacios (parques, inmuebles, espacios públicos). Definición de modelo adecuado para Casa de Piedra. Escritura y aprobación de convenio de gestión asociada entre Intendencia y sujetos a utilizar el inmueble.

Etapa 4

Inicio de obras de recuperación de fase 1 en el marco de una estructura de recuperación en fases incrementales. Intervención inicial mediante inversión de la Intendencia de Montevideo, intercambios y acuerdos. Tareas de autorreciclaje por parte de los colectivos, supervisión y monitoreo de las obras por técnicos de la FADU e Intendencia (Oficina de Rehabilitación de áreas centrales). Intercambio con comisiones de patrimonio: Comisión Especial Permanente de Ciudad Vieja (CEPCV) y Comisión del Patrimonio Cultural de la Nación (CPCN).

Etapa 5

Escritura de reglamento interno y calendario anual de actividades. Seguimiento de actividades y colaboraciones con la comisión tripartita Intendencia de Montevideo, Municipio B y Grupo Motor.

Figura 3.15 Etapas generales del proceso de desarrollo de prototipo. Fuente: elaboración propia.

Para desarrollar el primer prototipo de usos cívicos a la interna del proceso del Laboratorio Urbano Reactor 2020, la intendencia dispuso de un local en planta baja ubicado en Covicivi 2, la Casa de Piedra en Ciudad Vieja.

3.4.2 Definición de características patrimoniales del inmueble y características histórico-antropológicas de su entorno urbano

El equipo de Reactor estudió las características físicas, históricas y antropológicas del inmueble y su entorno: ubicación, situación patrimonial de la propiedad, condicionantes patrimoniales, características histórico-antropológicas, historia del lugar y actores vinculados al inmueble. Hizo relevamientos técnicos y entrevistas, muchas de las cuales están registradas en material audiovisual para futuros trabajos de recuperación de la memoria y del patrimonio inmaterial de la zona.

Historia y patrimonio

La Casa de forma parte de un conjunto edilicio de arquitectura colonial concebido originalmente como la casa de la familia Lecocq a finales del siglo XVIII. Fue reciclada entre 1998 y 2004 con la construcción de Covicivi 2, donde además de viviendas se edificaron locales comerciales de planta baja. Comparte manzana con otros edificios de carácter histórico-patrimonial como la Casa de los Ximénez (actualmente Museo Histórico Nacional) y Las Bóvedas, exdepósito de pólvora. En el inven-

tario del patrimonio arquitectónico y urbanístico de Ciudad Vieja se reconocen sus cualidades como

Conjunto arquitectónico que por sus extraordinarios valores históricos y testimoniales, así como sus cualidades formales y materiales, caracteriza y jerarquiza un área significativa de la ciudad en la que se han conservado importantes testimonios de la época colonial (IM y FADU, Udelar, 2011).

La zona en particular conserva varios edificios que en su época fueron de importante jerarquía social en relación con la infraestructura urbana del momento: la muralla, el puerto, el cabildo y la Iglesia Matriz.

Memoria de la zona

La zona en que se ubica la Casa de se conoce como El Bajo, visto que en la década del treinta allí se mudaron, debido a la construcción de la rambla sur, las actividades de prostíbulos y *cabarets* que tenían lugar en el lado opuesto de la península. Memorias pintorescas de ese período se conservan en relatos como *El hachero*, de Julio César Puppo (2003), con sus crónicas y personajes de El Bajo, o *Fantasmas de Montevideo*, de Luis Alberto Varela (2017), donde se aprecia cómo se conjugaban las actividades nocturnas de teatros, boliches y cafeterías con la vida cotidiana de barrio. Si bien a principios del siglo XX todavía residía en la Ciudad Vieja y en 18 de Julio la mayor parte de la población rica de Montevideo, también lo hacía la cuarta parte de los ciudadanos de más bajos recursos, quienes habitaban en general en *conventillos* y casas de

inquilinato (Barrán y Nahum, 1979). La proximidad con el puerto marcó en buena medida el ritmo de los acontecimientos, la migración masiva europea desde finales del siglo XIX hasta principios del XX favoreció la instalación de comerciantes, artesanos, cocineros y obreros que trabajaban y vivían en el lugar, impulsando una actividad social y económica intensa (Zino, 2017).

Dinámicas sociourbanas recientes

En la década del noventa, producto de la movilización de organizaciones sociales por la vivienda y de la llegada al Gobierno departamental de un partido político consustanciado con esas demandas, comienzan a construirse por primera vez cooperativas de vivienda en la Ciudad Vieja. Esta política fue una forma de regeneración urbana, protagonizada por más de dos docenas de cooperativas que se instalaron en la zona. Solo en el radio de tres cuadras respecto de la Casa de hay más de diez construidas o en proceso de construcción o con terreno adjudicado. Esta política departamental de vivienda que vuelve a radicar población en el centro de la ciudad, se suma a la afluencia migratoria latinoamericana —peruana en los noventa y caribeña en el último lustro— que habita en pensiones y casas compartidas, y que ha colaborado a la densificación poblacional de El Bajo.

Por otra parte, existen políticas de revitalización urbana y económica de actores privados del sector inmobiliario, quienes se dedicaron a la acumulación de inmuebles cuando alcanzaron un bajo valor de mercado y actualmente buscan una revalorización

de sus propiedades. Uno de los componentes de la estrategia ha consistido en formular un circuito artístico-cultural, apelando a la «historia social, cultural y patrimonial» de la zona. Así, el proyecto

...se propone transformar a El Bajo en un lugar donde se pueda recorrer sus calles y disfrutar de diferentes propuestas artísticas: escuchar música, ver muestras de arte, hablar con los artistas en sus talleres, presenciar obras de teatro, participar del arte de mural en proceso y recorrer diferentes casas que fueron referentes de esta zona en el siglo pasado (Proyecto El Bajo, 2014).

Vínculo con el entorno social-barrial asociado al espacio

Luego de definido el inmueble para desarrollar el primer prototipo de Reactor iniciamos el contacto con los habitantes de Covicivi 2 directamente involucrados con el espacio, en el entendido de que es fundamental la incorporación al proceso de creación colectiva del proyecto de aquellas personas vinculadas al espacio y a su entorno. Se hicieron reuniones grupales, entrevistas individuales y visitas al espacio con el objetivo de poner a esas personas en conocimiento del proyecto Reactor, invitarlas a participar del proceso, conocer su historia con el espacio y el vínculo que tuvieron y tienen con él e intercambiar conocimientos sobre sus valores, además de animarles a compartir sus ideas y deseos para los futuros usos de la Casa de Piedra con el Laboratorio Urbano Reactor. Algunas personas participaron activamente de los talleres, facilitaron el espacio de reunión y compartieron

sus conocimientos sobre la Casa de Piedra, la cooperativa y el barrio.

3.4.3 Criterios para el desarrollo del prototipo y para la conformación del grupo motor de la Casa de Piedra

Consenso en torno a los colectivos y proyectos adecuados para el inmueble disponible

Antes del inicio de los talleres se introdujeron criterios para el desarrollo del prototipo y para la conformación del grupo motor del espacio atendiendo a los conceptos trabajados y a los colectivos participantes del proceso de Reactor 2019.

En lo relativo al desarrollo del prototipo se impulsó la generación de proyectos de usos compartidos entre varias organizaciones, concebidos como bienes comunes para el barrio y la ciudad y como parte de una futura red de infraestructuras recuperadas para usos cívicos. El proceso dio muestra de un interés incremental en la población de Ciudad Vieja con nuevas demandas en 2020 que obligaron a crear criterios de prioridad para quienes participaron de los talleres de Reactor 2019, definiendo así que el grupo motor se formase con las organizaciones y colectivos que continuaban desde 2019. A las nuevas organizaciones se las invitó a participar de los talleres, se incorporaron a los correos electrónicos de difusión de información

del proceso y se armó un listado de organizaciones para futuras etapas. Denominamos Grupo Motor al conjunto de colectivos que traccionó y llevó adelante el proyecto, encargado de gestionar el espacio y asumir los derechos y responsabilidades que ello implica.

Se elaboraron fichas de cada colectivo con la descripción del colectivo, e información sobre propuestas de uso y gestión para inmuebles vacantes y necesidades espaciales o físicas para el uso propuesto. Luego se sistematizó la información en una base de usos y necesidades con la cual se trabajó para el desarrollo del proyecto de Casa de Piedra.

La resolución sobre quiénes efectivamente formarían el Grupo Motor del espacio se trabajó a lo largo de los talleres de codiseño, en un proceso de decisión por el método del consenso creativo el cual, según Susskind y Sclavi (2016), requiere facilitación y dinámicas de grupo dialécticas en las que las informaciones y los temas a resolver estén claramente planteados y se dé el tiempo para discutirlos y llegar con argumentos a su resolución. Siguiendo la metodología del consenso, y en función de las necesidades de cada colectivo y las posibilidades del espacio físico, se comprendió colectivamente que el espacio era adecuado y compatible para tres colectivos: Coordinadora Nacional de Economía Solidaria (CNES), Liberá tu Bicicleta y Multimostrix Colectivx. Fue un proceso de decisión colectiva donde se expusieron las posibilidades y las voluntades de las organizaciones, se comprendieron las

limitaciones del espacio y las incompatibilidades o la no adecuación con algunos usos.

3.4.4 Talleres de codiseño del proyecto de arquitectura, sostenibilidad económica y acuerdos jurídicos

a. Arquitectura y aspectos físicos

Codiseño e intervención. Actores, métodos y recursos para la recuperación incremental del inmueble.

Con estos encuentros buscamos generar enlaces entre las necesidades de los colectivos y las cualidades espaciales de la Casa de Piedra como espacio patrimonial que guarda su propia memoria y que formará parte de un conjunto de edificios que se recuperarán articulando una red de infraestructuras para usos cívicos en el barrio. Entendemos el codiseño como una herramienta que permite el empoderamiento de los colectivos, la agregación de sentido, ideas, prácticas y la materialización del diseño en clave de construcción colectiva.

Objetivos

1. Definir el programa de usos para el primer prototipo de Reactor atendiendo a las condicionantes del espacio y a las necesidades de los colectivos.
2. Conformar el Grupo Motor del espacio.
3. Proyectar las intervenciones físicas necesarias para la habitabilidad y funcionamiento de los usos a desarrollarse en la casa.

Estructura temporal de obras en fases incrementales de recuperación.

Las obras de reciclaje se organizan en tres fases de obras, definidas por el estado físico del inmueble y por las posibilidades de inversión de la IM y de los colectivos gestores del espacio. Durante los talleres de Reactor 2020 se desarrolló el proyecto para la fase 1 y se dejó planteado un borrador de fase 2.

- Fase 1: Habitabilidad del espacio de planta baja y servicios básicos.
- Fase 2: Reconstrucción del entepiso para habilitar 60 m² de área de uso.
- Fase 3: Restauración integral.

Objetivos de la fase 1

- Habitabilidad del espacio (seguridad constructivo-estructural, limpieza, cierre exterior-interior)
- Servicios básicos (agua y energía eléctrica, baño).
- Funcionalidad al programa específico.

Conceptos e ideas

Sustentabilidad-Cuidado del ambiente
 Horizontalidad-Gestión compartida / Escucha de todas las voces
 Autogestión-Hazlo tu mismx
 Solidaridad-colaboración
 Aprender ↔ educar / Trueque-Intercambio
 Puertas abiertas-Comunicación con el barrio

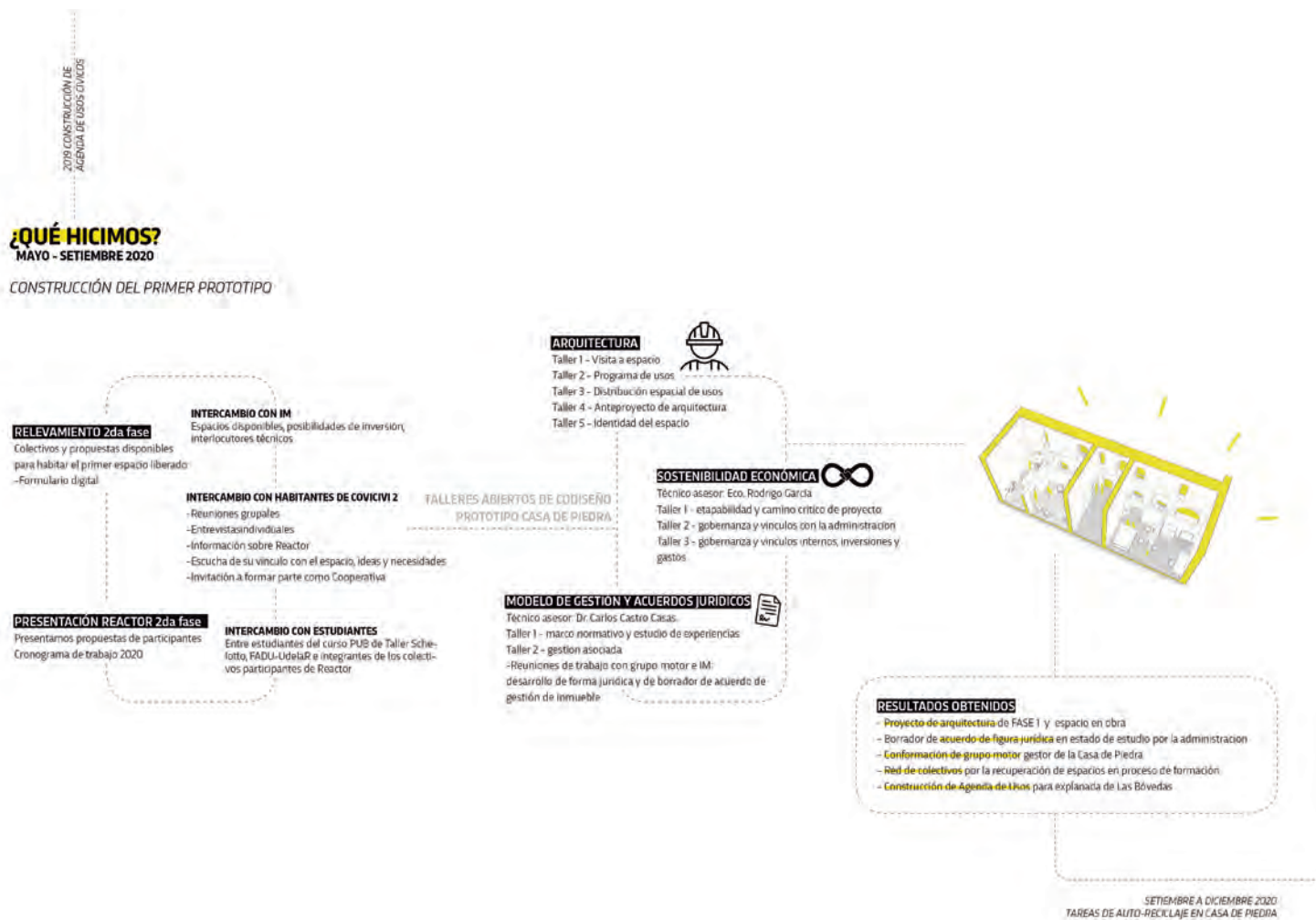


Figura 3.16 ¿Qué hicimos? 2021. Procesos en territorio, Reactor 2020. [soporte: esquema]. Fuente: elaboración propia.

Fábula de los tres chanchitos: Casa de piedra como la última y más resistente / búsqueda de hogar.

Recursos gráficos

Red

Entramado

Encastre-Construcción precolombina

Piedra: sólido, pesado, opaco

Línea infinita-red ampliable

Unión

Textura artesanal: serigrafía, sello, grabado.

Casa-Hogar

b. Sostenibilidad económica

Racconto del proceso de talleres y discusión a partir del documento de Rodrigo García

El estudio de la dimensión económica en la iniciativa de dotar a un inmueble de usos no habitacionales definidos por la agenda de usos cívicos, rehabilitarlo para ponerlo en condiciones para su desarrollo, y generar una modalidad de gestión en el marco de acciones que surgen desde el territorio y son definidas de manera participativa, interpela al concepto de sostenibilidad económica, entendido de manera clásica vinculado a una lógica empresarial y referido a las capacidades para organizar y administrar recursos con la perspectiva de generar rentabilidad de manera responsable y en el largo plazo.

Aquí es clara vocación de los colectivos un abordaje que priorice el valor de uso (necesidades de la comunidad) sobre el valor de cambio o rentabilidad referida a las actividades a desarrollarse en el inmueble. En efecto, la sostenibilidad económica de un proyecto de esta impronta radica principalmente en la capacidad que tengan los distintos colectivos que lo integran de llevar adelante una administración económica y financiera transparente, horizontal, sensata y colaborativa del inmueble y las actividades asociadas a él.

Objetivos

El trabajo en torno a la sostenibilidad económica tuvo como objetivo general aportar a la elaboración colectiva de criterios de administración y gestión de los recursos vinculados a las actividades a desarrollarse en los inmuebles del Programa Fincas Abandonadas, tomando como caso de estudio la Casa de Piedra al considerar su especificidad material y localización y el papel de los actores participantes en todas las fases de su cesión, recuperación y gestión.

Metodología

Se utilizó un enfoque cualitativo y exploratorio que combinó la discusión semiestructurada en talleres, donde se integraron exposiciones sobre sostenibilidad económica por parte de un experto en economía urbana y experiencias de la CNES, con una encuesta estructurada sobre estrategias de sostenibilidad económica cuyos resultados también fueron analizados y discutidos.

TALLERES DE ARQUITECTURA

MAYO - SEPTIEMBRE 2020

Estructura de recuperación incremental del inmueble
FASE 1 - a desarrollar en talleres
FASE 2 Y FASE 3 - a mediano plazo



Figura 3.17 Metodología y proceso de talleres de arquitectura y codiseño. Reactor 2020 [soporte: esquema]. Fuente: elaboración propia.

PROGRAMA ARQUITECTÓNICO FASE 1

Nº	LOCAL	ÁREA	CONDICIÓN DE USO
1	Hall de acceso	12	compartido
2	Circulación	12	compartido
3	Espacio común	13	compartido
4	Espacio común	16	compartido
5	Taller serigrafía	11	particular, colectivo multimestro
6	Taller textil	13	particular, colectivo multimestro
7	Baño accesibilidad básica	2.5	compartido

PROGRAMA ARQUITECTÓNICO FASE 2

Nº	LOCAL	ÁREA	CONDICIÓN DE USO
1	Hall de acceso	12	compartido
2	Circulación	12	compartido
3	Espacio común	13	compartido
4	Rotisería	16	compartido
5	Taller serigrafía	11	particular, colectivo multimestro
6	Taller textil	13	particular, colectivo multimestro
7	Espacio común	30	compartido
8	Salón infantil	30	compartido
9	Baño	1,2	compartido
10	Baño accesibilidad básica	2.5	compartido

Figura 3.18 Programa de arquitectura de Casa de Piedra, fase 1 y fase 2. [soporte: tabla]. Fuente: elaboración propia.

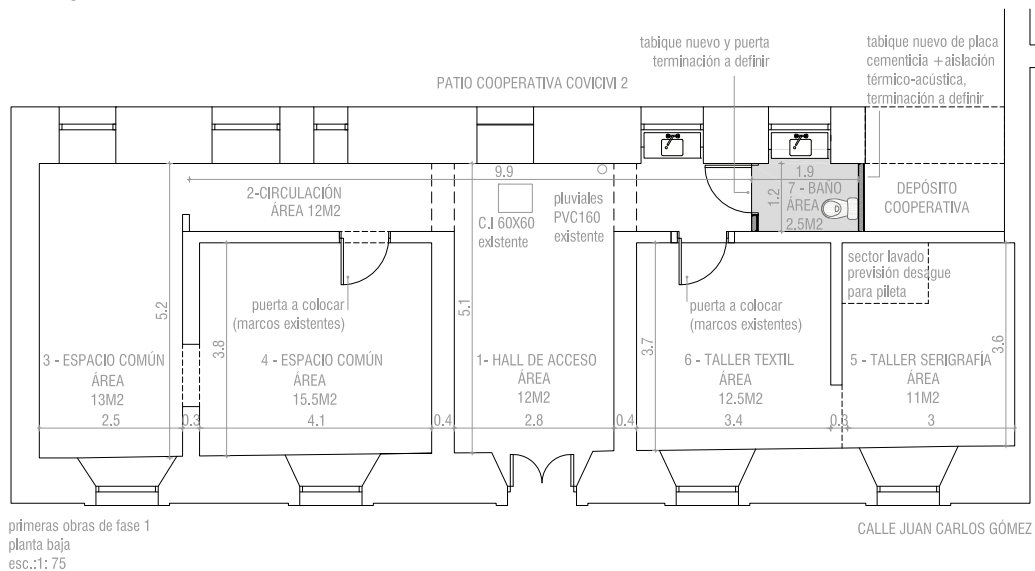


Figura 3.19 Planta baja anteproyecto de fase 1, escala 1:75. [soporte: gráfico de arquitectura]. Fuente: elaboración propia.

Como insumo previo se entregó una ficha en la que se definieron las etapas del proyecto, rehabilitación y gestión, y se especificaron actores, procesos relevantes y costos relativos en cada una de ellas (adquisición del inmueble, restauración y puesta a punto, operación y mantenimiento, ampliación, aportes al proyecto general, cierre del inmueble). Estas etapas fueron planteadas de forma no necesariamente secuencial y con diferentes superposiciones temporales a partir de un horizonte de veinticuatro meses de desarrollo del proyecto piloto.

El primer taller fue de tipo introductorio, estructurado por la presentación conceptual y de las experiencias de economía social, la encuesta y su discusión. En el segundo se profundizó en la posible estructura de ingresos y egresos y modos de gestión económica. El programa del segundo taller fue discutido y acordado entre el experto económico orientador y el equipo del Laboratorio Urbano Reactor en Ciudad Vieja. En cada uno de los talleres participaron alrededor de quince personas. Si bien las conclusiones de cada instancia fueron elaboradas de manera colectiva en cada taller, el documento final, a partir del cual se genera este apartado, correspondió al experto económico.

El trabajo en los talleres permitió la problematización de la dimensión económica dentro de la gestión del inmueble. En la discusión surgieron aspectos relevantes sobre el papel de los diferentes actores participantes del proceso en los ingresos, gastos de rehabilitación o funcionamiento. De manera destacada emergieron facetas de la gobernanza

de este espacio, la solución de controversias y las responsabilidades, tanto formales-institucionales (vínculo con la IM) como de compromiso con el proyecto y entre los actores (vínculos entre los participantes).

En efecto, a partir de lo discutido en los talleres pueden señalarse tres ejes de abordaje y acción vinculados a la sostenibilidad económica, los cuales deberían considerarse en el marco del seguimiento de esta experiencia piloto para aportar a los repertorios de implementación del Programa Piloto Fincas Abandonadas de la IM. La enumeración de estos ejes no supone una jerarquización de ninguno en particular sino que se propone sean apreciados de manera complementaria.

Eje: etapabilidad y camino crítico del proyecto

El proceso definido entre el acceso al inmueble y el cierre de la experiencia piloto se plantea en torno a varias fases a partir de que la IM lo pone a disposición. El dimensionado de cada una de estas etapas refiere a cualidades propias de cada inmueble y colectivos involucrados en la medida en que plantea: diagnóstico de situación física y condiciones materiales necesarias para el desarrollo de las actividades, su acondicionamiento efectivo, su utilización (incluyendo el mantenimiento), posibles refacciones, ampliaciones u otras obras y el cierre (vuelto a ciertas condiciones materiales a acordar con la Intendencia). La conceptualización de las diferentes etapas implica discriminar entre aquellas que refieren a actuaciones materiales de las de ges-

tión y utilización y el papel de ingresos y egresos en cada una de ellas. En particular, supone un aspecto relevante la valoración del peso relativo de las etapas de acondicionamiento sobre el total del período acordado para el uso, así como si sus costos recaen total o parcialmente sobre los colectivos, además de cómo considerar los *costos operativos* en virtud de los posibles márgenes de ingresos.

Eje: gobernanza escala 1.

Los vínculos con la administración

Considerando que la Casa de Piedra integra un complejo edilicio con carácter protegido patrimonialmente, las intervenciones materiales sobre ella y su mantenimiento implicarían un carácter particular respecto de la administración. En este caso, los compromisos a asumir por la intendencia y los actores en la rehabilitación y mantenimiento (recursos técnicos, materiales, financieros) deberían contemplar el tipo de actividades desarrolladas y los posibles ingresos de acuerdo con lo mencionado en el apartado anterior. Tanto en el flujo de recursos que haya desde y hacia la intendencia debe considerarse su carácter de integrar una política pública, por lo cual aspectos como la transparencia y la noción de bien común son significativos.

De todas formas, de la lectura de la encuesta, que es indicativa y no pretende ser representativa, aunque fue contestada por los principales grupos interesados en la gestión y participación en el proyecto, surge que quienes la respondieron entienden que debe haber un apoyo total o parcial con recursos del Gobierno departamental en el primer año

de gestión del inmueble, lo cual también implica un claro posicionamiento en términos de sostenibilidad económica.

Eje: gobernanza escala 2.

Los vínculos a la interna de la Casa de Piedra

Si bien en los talleres predomina una visión alternativa, con pocas afinidades con la economía de mercado y relativamente vinculada a la EES, se aprecia una diversidad de miradas y enfoques de los procesos económicos dentro de los actores participantes, y diferentes acentos.

Se observa cierto grado de polarización, ya que hay actores que no aceptan la posibilidad de que se desarrolle algún tipo de espacio de economía tradicional, mientras que otros colectivos sí están abiertos a compartir el espacio con este tipo de emprendimientos. Algunos grupos parecerían estar dispuestos a condicionar su participación en el proyecto Casa de Piedra a que no exista ningún espacio asignado a emprendimientos de economía tradicional. Cualquiera sea la decisión al respecto que tomen los colectivos en conjunto, parece fundamental que discutan las posibilidades al respecto y establezcan lo acordado en el estatuto.

La heterogeneidad de posicionamientos en torno a la sostenibilidad económica también se evidencia cuando en la encuesta aparece una dispersión importante en los tipos de ingresos visualizados como principales por los emprendimientos, entre aquellos que los veían vinculados a donaciones, contribuciones voluntarias o venta de servicios allí

ofrecidos, o que una cantidad significativa de actores opinan como adecuado que, en más de la mitad del tiempo, la Casa de Piedra realice actividades que no generen ingresos. Sobre la cuestión de los ingresos es importante apreciar que, de acuerdo con las actividades planteadas por los diferentes actores, hay distintos tipos de situaciones, a título indicativo y considerando quienes participaron en los talleres: brindar talleres de serigrafía y textiles, tienda de venta de ropa, ser centro de actividades de economía solidaria (trueque, intercambio), reparación colaborativa, alquiler de bicicletas.

Resultados

Como conclusiones del estudio, partiendo del caso particular analizado pero pensando en cómo el programa podría gestionar con los interesados los inmuebles vacantes recuperados, es importante destacar que, más allá de los enfoques de cada actor, se necesita crear el marco adecuado para que todos puedan aportar a la sostenibilidad del inmueble desde sus posibilidades, sin tener que ir contra sus ideales y dentro de un cierto grado de igualdad.

La gestión de estos espacios por múltiples actores requeriría, considerando la vinculación con la Intendencia y ser parte de una política pública, un estatuto que brinde seguridad y transparencia en torno al uso de los recursos volcados por el Estado, y un plan de sostenibilidad en la firma del acuerdo en donde se declaren los propios ingresos y egresos de los colectivos en el marco de las actividades allí desarrolladas.

Se proponen las etapas del desarrollo del proyecto piloto (con alternativas de costos relativos y responsables) que se observan en la figura 3.20.

c. Formas jurídicas del acuerdo

Marco normativo nacional y departamental que habilite experiencias de gestión asociada y cesiones de uso. Contribuciones de Carlos Castro Casas.

La puesta en práctica en el prototipo Casa de Piedra de un modelo de gestión participativa y que comprenda a los inmuebles recuperados como bienes comunes urbanos exigió conocer experiencias existentes y estudiar los marcos normativos vigentes, tanto en Uruguay como en otros países. Esta exploración fue la base para la elaboración conjunta del equipo Reactor y del Grupo Motor de una propuesta de convenio para la gestión del espacio que fue tomada por la intendencia para redactar la resolución final.

El proceso implicó la selección de experiencias de gestión participativa entre la IM y organizaciones sociales; la elaboración de fichas con síntesis de las características principales de los acuerdos entre la IM y estas organizaciones; el estudio del marco jurídico nacional para este tipo de acuerdos. Para esto contamos con el aporte de Carlos Castro Casas y con el trabajo en talleres con la Red Recuperadas y el Grupo Motor, reuniones de intercambio y redacción del acuerdo entre equipo Reactor y el Grupo Motor, reuniones con integrantes del equipo legal de la IM y Desarrollo Urbano

de las que participaron Raquel Prado (asesora del Ayuntamiento de Barcelona) y Giuseppe Micciarelli (asesor del Comune de Nápoles), seguimiento del expediente y de la resolución departamental en la IM.

Objetivos

- Realizar una descripción y sistematización de antecedentes referidos a los esquemas jurídicos asociativos que dispone el Derecho uruguayo para servir de base a núcleos asociativos y dar cuenta de algunas experiencias recientes de acuerdos de uso por parte del gobierno departamental que pueden ser utilizadas como referencia.
- Conocer experiencias de gestión de inmuebles como bienes comunes urbanos en otros contextos normativos nacionales.
- Concretar la firma de un convenio de gestión asociada para la Casa de Piedra que sirva como modelo para su aplicación en otras fincas recuperadas.

Metodología

¿De qué manera se trabajó el modelo de gestión y las opciones de figura jurídica de convenio?

Etapa 1

Se describió el marco normativo uruguayo en dos dimensiones. En primer término, núcleos asociativos, derechos y obligaciones en el derecho uruguayo, considerando el tipo de actores involucrados en una posible cesión de inmuebles para *usos cívicos* de acuerdo con las definiciones planteadas por el

ETAPAS	DESCRIPCIÓN	COSTO	RESPONSABLE
ETAPA 0 ADQUISICIÓN DEL INMUEBLE	Costos asociados a la adquisición del inmueble; precio de la compraventa, costo de la expropiación y otros costos asociados; honorarios profesionales, impuestos nacionales y departamentales, etcétera.	muy alto	gobierno departamental
ETAPA 1 RESTAURACIÓN Y PUESTA A PUNTO DEL INMUEBLE	Se incluyen todos los gastos necesarios para poner en funcionamiento el inmueble, los cuales dependen fundamentalmente del estado de conservación al momento de recibirlo y los usos definidos. Abarca un amplio rango de gastos posibles como obra interna, fachada, reparaciones generales, sanitaria, eléctrica, calefacción, entre otros.	medio a alto	gobierno departamental colectivos que utilizan el inmueble otros.
ETAPA 2 OPERACIÓN Y MANTENIMIENTO DEL INMUEBLE	Gastos asociados con el normal funcionamiento del inmueble según los usos definidos. Se incorporan en esta categoría los servicios de electricidad, agua potable, calefacción, seguridad, tributos departamentales y otros gastos corrientes que puedan existir. También se incluyen gastos de mantenimiento.	bajo	colectivos que utilizan el inmueble
ETAPA 3 AMPLIACIÓN DEL INMUEBLE	Categoría eventual donde se incluyen los gastos asociados a una mejora de inmueble para incluir nuevos usos o mejorar los existentes. Generalmente esta fase implica un aumento de los metros cuadrados disponibles para usos permanentes dentro del inmueble.	medio a alto	gobierno departamental colectivos que utilizan el inmueble
ETAPA 4 APORTES AL PROYECTO GENERAL	Categoría eventual que contiene en caso de que existan, aportes voluntarios que el proyecto Casa de Piedra realiza a otros proyectos sociales. Por ejemplo, aportes al proyecto de inmuebles abandonados, a otros inmuebles de la Ciudad Vieja, etcétera.	bajo	colectivos que utilizan el inmueble
ETAPA 5 CIERRE DEL INMUEBLE	Categoría eventual donde se contabilizan los costos de cierre y finalización del proyecto, en este caso representado por la devolución del inmueble al gobierno departamental. Puede incluir gastos de escribanía, flete, mudanza, limpieza, reparaciones menores, entre otros.	bajo	gobierno departamental colectivos que utilizan el inmueble

Figura 3.20 Análisis de costos en las etapas de desarrollo del proyecto. [soporte: tabla].
Fuente: elaboración propia.

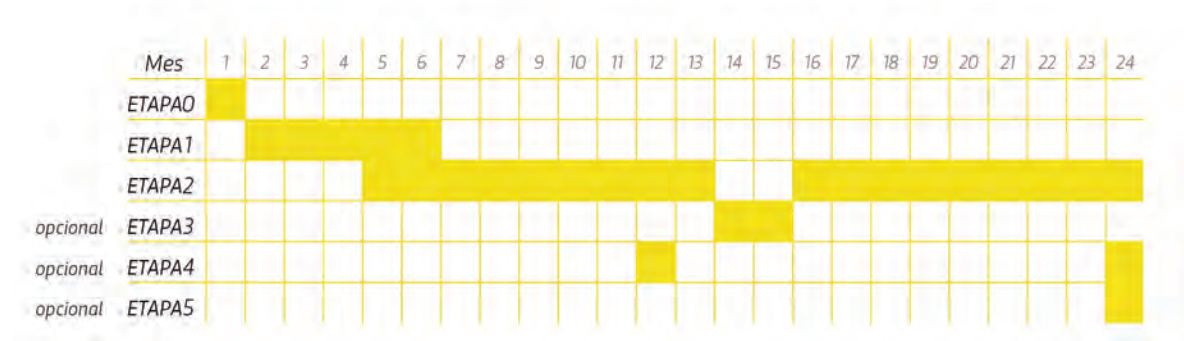


Figura 3.21 Posible cronología de etapas según análisis económico. [soporte: tabla]. Fuente: elaboración propia.

Laboratorio Urbano Reactor. En segunda instancia, las experiencias de referencia y su resolución dentro del marco normativo actual. Se identificaron alternativas para Casa de Piedra con algunas referencias a los casos internacionales de Cataluña y Nápoles.

El modelo de gestión de la Casa de Piedra y el marco jurídico para el convenio entre los colectivos sociales y la IM se trabajó inicialmente en el marco de los talleres abiertos de Reactor y la Red Recuperadas, para continuar luego de manera concentrada con quienes integran el Grupo Motor.

El primer acercamiento a la temática se hizo con Carlos Castro Casas, quien expuso sobre los marcos legales existentes de convenio entre sociedad civil y el Gobierno departamental.

Núcleos asociativos, derechos y obligaciones en el derecho uruguayo

El menú de esquemas jurídicos que dispone el derecho uruguayo para servir de base a núcleos asociativos es bastante escaso cuando no refiere a

emprendimientos comerciales o que tengan en su centro la finalidad de lucro. La ley considera como personas —y, por tanto con posibilidad de asumir derechos y obligaciones— a quienes integren la especie humana (personas físicas) y considera como «personas jurídicas y por consiguiente capaces de derechos y obligaciones civiles, el Estado, el Fisco, el Municipio, la Iglesia y las corporaciones, establecimientos y asociaciones reconocidas por la autoridad pública» (Código Civil, art. 21, inc. 2).

Ha existido desarrollo legislativo de estos conceptos en leyes que perfilan sociedades o asociaciones con finalidades específicas: las cooperativas (de vivienda, de consumo, de producción), las sociedades comerciales (colectivas, anónimas, de responsabilidad limitada, etc.), las sociedades civiles (para cualquier actividad lícita donde puede estar presente el reparto de utilidades), las AC para un amplio espectro de actividades (en general gremiales, culturales, deportivas, sociales) en que no esté presente el lucro, y las fundaciones (implican

ETAPA 1 - Descripción marco normativo de convenio sociedad civil/ Intendencia en Uruguay.	ETAPA 2 - Estudio de experiencias en Mvdeo, Cuadro Comparativo.	ETAPA 3 - Planilla base. Distribución de responsabilidades Gestión asociada.	ETAPA 4 - Propuesta a la IM, proyecto de uso del inmueble, intercambio, negociación.	ETAPA 5 Firma del Convenio
---	---	--	--	-------------------------------

Figura 3.22 Secuencia de talleres sobre modelos de gestión. [soporte: tabla]. Fuente: elaboración propia.

la administración de un patrimonio destinado a una finalidad específica, distinta al lucro).

En la organización politicoadministrativa de Uruguay la regulación de estas temáticas se encuentra afincada en el plano nacional, es decir, es materia de ley formal emanada del Poder Legislativo y no materia normativa de los ámbitos subnacionales (gobiernos departamentales, municipios). Por tanto, a la hora de contratar (en el concepto amplio del término, referido al acuerdo de voluntades que produce efectos jurídicos) los gobiernos departamentales se encuentran compelidos a utilizar las categorías de personalidad que dispone la legislación nacional.

Etapas 2. Estudio de experiencias de gestión participativa en Montevideo

Desde el equipo de Reactor se realizó un estudio y selección de experiencias participativas de gestión de bienes públicos municipales por parte de la sociedad civil organizada. Se eligieron cuatro modalidades distintas de gestión y convenio, estudiando tanto los estatutos de funcionamiento como los decretos municipales que establecen su marco jurídico (parque público Punta Yeguas, Teatro de Verano, Monte de la Francesa, Plaza de Deportes n.º 1, Espacio feminista Las Pioneras).

Elaboramos un cuadro comparativo sobre las siguientes dimensiones: base social de la experiencia, figura jurídica de convenio, marco jurídico de gestión del espacio, derechos y responsabilidades de las partes, conceptualización del espacio y su finalidad (objetivos, valores, principios), órganos de toma de decisiones y funcionamiento, criterios de uso de los espacios, sustentabilidad económica. Estos elementos conformaron la estructura del documento en que se trabajó colaborativamente para elaborar una propuesta de convenio a trasladar a la Intendencia.

Las diferentes modalidades adoptadas por la Intendencia en acuerdos de uso y gestión de inmuebles y suelo público van desde la tradicional cesión a asociaciones civiles a la figura de gestión asociada.

Parque público de Punta Yeguas

Fue declarado como «Unidad ambiental y de gestión» por resolución del intendente en 2010 (IM, 2010), generando un espacio de gestión integrado por un coordinador ejecutivo nombrado por la Intendencia, funcionarios de las divisiones con responsabilidades en el parque, de la Junta Local, del Concejo Vecinal, de otras dependencias del Estado con competencias, vecinos a título individual, colectivos, instituciones sociales interesadas en participar en la gestión

del parque; ha dado lugar a la figura de la gestión asociada. El espacio de gestión es responsable de la planificación, implantación, gestión, monitoreo y orientación del Plan de Manejo del Parque Público Punta Yeguas.

Teatro de Verano de Colón, Monte de la Francesa

Mediante la firma de un se otorgó la concesión de uso por diez años a la Asociación Civil Monte de la Francesa del Teatro de Verano de Colón, integrada por vecinos y vecinas del barrio, responsables de la gestión del espacio.

Plaza de Deportes n.º 1

Por resolución del intendente (IM, 2017) se generó una comisión especial delegada denominada Comisión Administradora de la Plaza n.º 1, al amparo del artículo 278 de la Constitución, integrada por dos representantes de la IM, dos del municipio, uno del Concejo Vecinal y tres de la AC Comisión de Apoyo de la Plaza de Deportes n.º 1.

Espacio feminista Las Pioneras

Se otorgó el uso a dos asociaciones civiles que representan a la Asamblea de Colectivos Feministas, ámbito donde se establecen los acuerdos de uso y gestión participativa sobre los bienes departamentales recibidos en uso por cinco años.

A la luz de las experiencias reseñadas se manejaron diversas opciones para Casa de Piedra, evaluando en cada caso sus virtudes y limitaciones:

- Formar una AC específica entre los integrantes de los colectivos para formalizar el acuerdo con la Intendencia. Sería el esquema empleado en el caso del Teatro de Verano de Colón y la Plaza de Deportes n.º 1.
- Que alguno de los colectivos con personería jurídica formalice el convenio con la Intendencia, y que luego a su vez genere un acuerdo de uso y gestión con los colectivos que forman parte del proyecto. Sería una situación similar a la de Las Pioneras.
- Proponer una gestión asociada entre intendencia, municipio y colectivos, similar a la figura empleada para el parque de Punta Yeguas, aunque con adaptaciones dadas las diferencias existentes, tanto en las características de los sitios como en los usos, gestión, y otros, entre ellos. Este formato sería el que permitiría indagar sobre las posibilidades de crear una figura novedosa para la gestión participativa de esta y otras situaciones que se den en el futuro, tomando elementos por ejemplo de la experiencia del edificio denominado Antiguo Asilo Filangieri de Nápoles y otras similares que introducen formatos de gestión novedosos ajustados a los objetivos de los proyectos.

Etapa 3. Elaboración de una propuesta para la Casa de Piedra

En Uruguay no hay esquemas aptos más flexibles a los cuales pueda recurrir el Gobierno departamental que reconozcan situaciones como las plataformas

sin personería jurídica de uso en Cataluña, ni la figura del bien común de Nápoles. En este último caso, existe una resolución del Ayuntamiento de Nápoles de 2011 que introduce la categoría legal de *bien común*, pero se parte de la Constitución italiana donde toda la disciplina de la propiedad se encuentra vinculada a la noción de *utilidad social*.

La figura corrientemente utilizada para la firma de contratos entre la IM y organizaciones sociales es la cesión de uso de un inmueble a una AC. Para que una AC pueda actuar requiere la aprobación de sus estatutos por parte del MEC, los cuales deben contener disposiciones sobre su gobierno interno dadas por la ley. Sin embargo, en general estas no se ajustan a las dinámicas de los colectivos sociales que suelen tener mecanismos de organización y funcionamiento diferentes a los preestablecidos en la norma. Estas diferencias se ven amplificadas en casos como el del Grupo Motor, donde no es uno sino tres grupos diferentes los que se reúnen con el propósito de gestionar y hacer uso de manera compartida de la casa.

A la hora de trasladar ciertas facultades sobre los bienes del dominio fiscal departamental, como puede ser el uso por un tiempo determinado, la Intendencia se ve doblemente condicionada: por un lado, que la contratante posea personería jurídica y, por el otro, obtener la autorización de la Junta Departamental si los poderes que traslada van más allá del período de gobierno. A su vez, la modalidad de cesión deslinda en gran medida a la Intendencia de las posibilidades de formar parte

del cuidado y recuperación del edificio (que al ser de carácter patrimonial y precisar obras de acondicionamiento exige erogaciones que sobrepasan las posibilidades de los colectivos), así como de incidir en las actividades y usos del espacio mediante la participación en el ámbito de gestión del espacio.

Que se involucre a la intendencia y hacer participar a otros organismos (municipio, universidad) y ámbitos de representación instituidos (concejos vecinal y municipal) de la gestión del espacio habilita a un mayor respaldo de las organizaciones sociales en su gestión y mantenimiento, a monitorear de manera sostenida la adecuada adhesión a los objetivos del convenio, y a proponer líneas de trabajo en diferentes áreas.

Todos estos elementos constituyeron la base para la elaboración colectiva de una propuesta de gestión de la Casa de Piedra por parte de los colectivos integrantes del Grupo Motor. Los principales nudos de discusión tuvieron que ver con: la exigencia de formalizar jurídicamente la figura de representación de los colectivos (constituirse como AC) para poder firmar un convenio con la Intendencia; los grados relativos de autonomía del Grupo Motor en la gestión de Casa de Piedra teniendo en cuenta el abanico de posibilidades de convenio; el diseño y articulación de los mecanismos de decisión internos de Casa de Piedra que involucran al Grupo Motor, la Intendencia y actores externos (otros colectivos sociales e instituciones públicas); los derechos y responsabilidades que competen al Grupo Motor, y

a la intendencia en el mantenimiento, recuperación, erogación de servicios, etcétera.

Finalmente, se acordó la modalidad de gestión asociada entre intendencia, colectivos y municipio por cinco años, renovable por igual período (IM, 2020). El equipo de coordinación quedó conformado por un o una representante del Servicio de Tierras y Viviendas de Desarrollo Urbano, un o una representante del municipio B y un o una representante del Grupo Motor. El cometido de este ámbito consiste en velar por el cumplimiento de los objetivos del convenio, establecer líneas de trabajo anuales, administrar recursos económicos y materiales, proponer un reglamento interno de funcionamiento, coordinar con las dependencias de la IM.

3.4.5 Programa de rehabilitación, arquitectura incremental y autorreciclaje

Como experiencia piloto, la Casa de Piedra tiene características particulares tanto por su inserción en el mismo conjunto edilicio de una cooperativa de viviendas como por su valor patrimonial, al tratarse de un monumento histórico nacional. De todos modos esto no impide identificar puntos que pueden ser replicables a otras experiencias similares.

La baja capacidad de inversión en obras para recuperar el espacio tanto del gobierno como de los colectivos nos permite decir que en la mayoría de los casos los procesos de recuperación edilicia no serán completos y se deberán asumir estrategias

de arquitectura incremental, estructuradas en fases, de las que la primera permita la habitabilidad del espacio total o parcial y habilite a proyectar las siguientes fases mientras el espacio está en uso. En este aspecto es clave analizar y entender cuáles son las condiciones de habitabilidad de un espacio, estableciendo parámetros claros genéricos que se ajusten al detalle para cada caso.

En la experiencia de la Casa de Piedra, como se ha visto, se definieron tres etapas y actualmente se está llevando adelante la fase 1, que se conforma por obras a cargo de la IM y obras a cargo de los colectivos, es decir que, una vez iniciada la gestión del espacio por parte del Grupo Motor, aún no se completó la fase 1 de obras. Para las obras de fase 1 a cargo del Grupo Motor se planteó el autorreciclaje con asesoramiento y monitoreo técnico profesional de arquitectos de la IM y de la FADU de la Udelary asesoramiento de procedimientos de obra de oficiales albañiles y maestros. Las obras de la IM resuelven, entre otros rubros, las instalaciones sanitarias y eléctricas, de modo que las tareas que conforman las obras de autoconstrucción son en su mayoría obras de albañilería, reciclaje de aberturas y construcción de equipamiento. Sin embargo, en este caso puntual, una tarea de complejidad media para la autoconstrucción como es el revoque de muros se torna de alta dificultad por la condición patrimonial del inmueble. Podemos agregar que la problemática de cómo tratar los muros despertó una discusión interesante en torno a las formas de intervenir el patrimonio que proseguirá su desarrollo. Esto nos permite comprender que el mismo proceso de auto-

reciclaje y recuperación colaborativa de inmuebles vacantes constituye un campo de innovación en la medida en que diversos actores busquen soluciones para su puesta en funcionamiento.

La incertidumbre que plantea la recuperación por fases es el problema de la financiación de la fase siguiente dado que no existen programas específicos para estos casos y se deben considerar otras posibilidades como presupuestos participativos, otras inversiones públicas, campañas de *crowdfunding* y donaciones. El sistema de trabajo proyectado es de autoconstrucción con asesoramiento técnico y contratación de mano de obra especializada para aquellas tareas complejas.

Otra particularidad del proceso de Casa de Piedra es su inserción en un edificio de cooperativa de viviendas de ayuda mutua y la gran densidad de cooperativas construidas o en proceso de construcción que existen en su entorno cercano. Las capacidades desarrolladas en el entorno social inmediato a la Casa de Piedra fueron y son un factor clave para el impulso y la colaboración al proceso de auto reciclaje del espacio. Esta condición, si bien es particular al contexto donde se ubica la casa, habilita a profundizar en la investigación sobre los cruces entre el sistema cooperativo de ayuda mutua y un posible sistema de recuperación de inmuebles para usos cívicos.

3.4.6 Conformación de la red de colectivos para la recuperación de inmuebles vacantes

La demanda de colectivos y sujetos interesados en ingresar al proceso de recuperación de inmuebles fue permanente y a partir de los talleres 2020 de Reactor, se constituyó una red de sujetos activos, abierta y pública, que busca dar continuidad al proceso iniciado con la Udelar y seguir recuperando fincas para usos cívicos, y proyectar los espacios recuperados como un tejido, un rizoma o ecosistema, de manera situada en un territorio y en relación con sus procesos sociourbanos.

El primer inmueble recuperado, por sus características edilicias, no permite albergar al conjunto de colectivos participantes, ya sea por falta de área, de sus particularidades constructivas o por incompatibilidades a los usos propuestos. Esto hace evidente la necesidad de contar con más lugares donde desarrollar las necesidades de las organizaciones y al mismo tiempo recuperar espacios en desuso.

A medida que se profundiza en el trabajo sobre la red aparecen otros objetivos y se amplía la mirada sobre el alcance de sus potencialidades; además de promover la recuperación de inmuebles para usos cívicos, proyecta a futuro su funcionamiento en red situada territorialmente y se empieza a visualizar su enclave inicial de Casa de Piedra en relación con otras infraestructuras existentes o deseables. La red se constituye también como sujeto político que más allá de la facilitación de la Universidad

tendrá un rol directo de negociación y construcción del proceso con las instituciones.

La red de colectivos para la recuperación de espacios en desuso se denomina *Recuperada* y al cierre 2020 estaba conformada por los siguientes colectivos: Multimostrx Colectivx, CNES, Liberá tu Bicicleta, Grupo de trabajo del Sur, Jardín Cultural Dinámico, Cooperativa Construyendo Puentes Dignos, La Cocina Multicultural, Merendero Las Bóvedas, Colectivo Ituzaingó, Idas y Vueltas, Colectivo Gurisito, Espacio Cultural Las Bóvedas, Turismo Comunitario, Casa Cultural Ciudad Vieja, Comisión Social Rosita Iglesias, Mujeres con Historias.

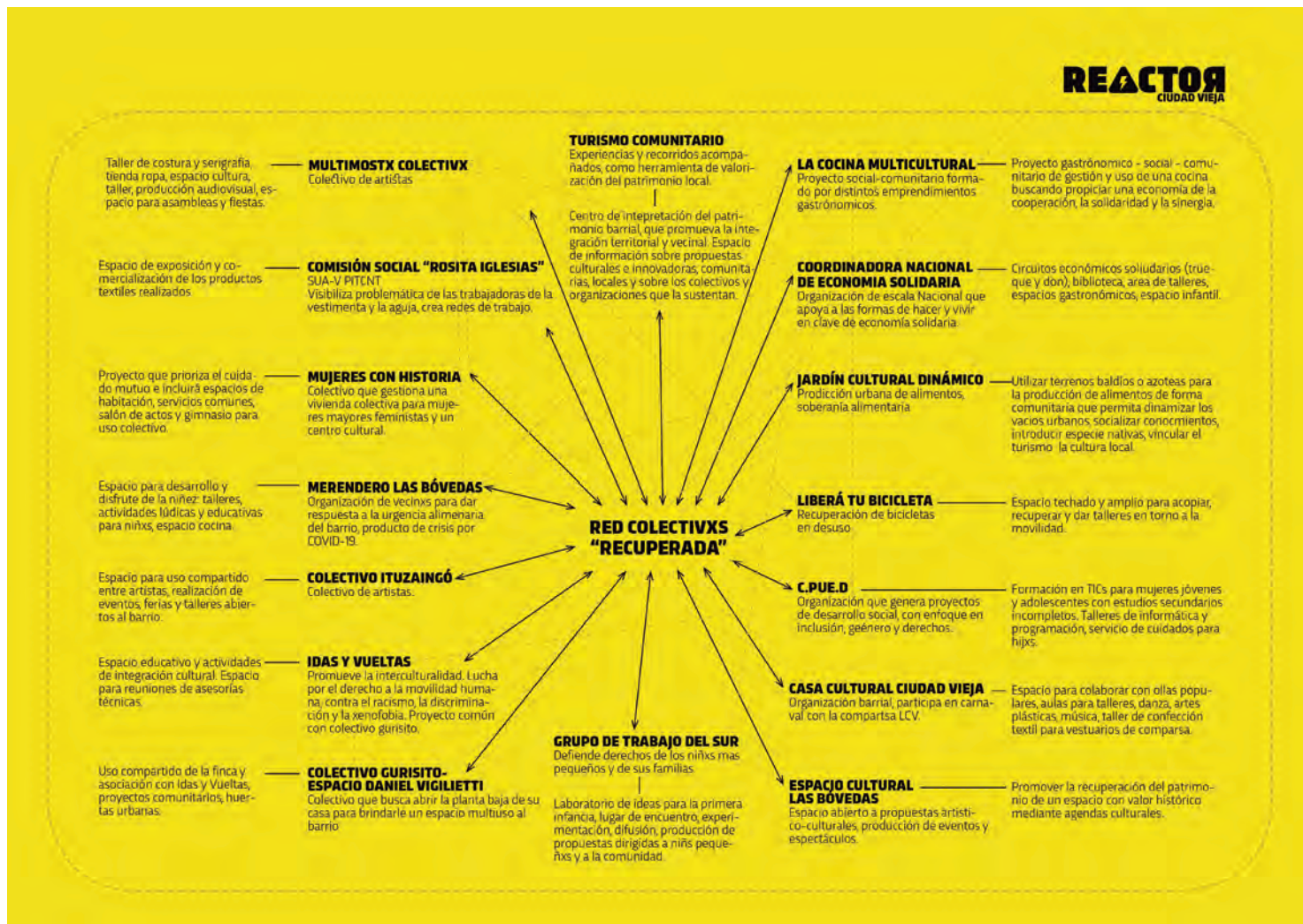


Figura 3.23 Red de colectivos Recuperada. [soporte: esquema].

Fuente: elaboración propia.

Bibliografía

- Abin, E. (2010). Paseando por Ciudad Vieja. Etnografía de un conflicto entre artesanos en el marco de la recualificación. En H. Achugar (Dir.), *Tu tesis en cultura* (pp. 127-196). Montevideo: MEC.
- Albanese, R., y Michelazzo, E. (2020). *Manuale di diritto dei beni comuni urbani*. Turín: LEXIS Compagnia Editoriale in Torino.
- Alexander, C. (1977). *A pattern Language*. Nueva York: Oxford University Press. Recuperado de https://arl.human.cornell.edu/linked%20docs/Alexander_A_Pattern_Language.pdf
- Augé, M. (1993). *Los no-lugares. Espacios de anonimato. Una antropología de la sobre-modernidad*. Barcelona: Gedisa.
- Baibarac, C., y Petrescu, D. (2017). Co-design and urban resilience: visioning tools for commo-ning resilience practices. *CoDesign*, 15(2), 1-19.
- Barrán, J. P., y Nahum, B. (1979). *Battle, los estancieros y el imperio británico*. Tomo 1: El Uruguay del noventa y noventa y uno. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- Bobbio, L. (2004). *A più voci. Amministrazioni pubbliche, imprese, associazioni e cittadini, nei processi decisionali inclusivi. I Manuali*. Nápoles: Edizioni Scientifiche.
- Boronat, Y., y Risso, M. (1992). *La vivienda de interés social en el Uruguay: 1970-1983*. Montevideo: FCU.
- Boronat, Y., Mazzini, L., y Goñi, A. (2007). *Síntesis simbólica: candombe en barrios Sur y Palermo*. Montevideo: Facultad de Arquitectura, Universidad de la República.
- Bustillo, G., y Ures, M. (2018). *Coliving_MVD2020. Hacia un programa de vivienda compartida de bajo costo en inmuebles vacantes de la Ciudad Vieja de Montevideo*. Montevideo: FADU, Udelar. Recuperado de https://issuu.com/marianaures/docs/informe_enasu_final_dic18
- (2019). Informe de Avance: *Hacia un Programa de Gestión de Inmuebles Vacantes para la ciudad de Montevideo*. Convenio Departamento de Desarrollo Urbano, IM-FADU, Universidad de la República.
- Careri, F. (2000). *Walkscapes. El andar como práctica estética*. Barcelona: Gustavo Gili.
- Cognetti, F. (2014). *Vuoti a Rendere. Progetti per la reinterpretazione e il riuso degli spazi nell'edilizia pubblica. Q2, I Quaderni di Polisocial*. Milán: Politecnico Milano. Recuperado de <https://www.fondazionepolitecnico.it/publicazioni/vuoti-a-rendere-progetti-per-la-reinterpretazione-e-il-riuso-degli-spazi-nell-edilizia-pubblica-q2-i-quaderni-di-polisocial/>
- Coraggio, J. L. (2009, julio). Territorio y economías alternativas. Ponencia en *Seminario Internacional Planificación Regional para el Desarrollo Nacional. Visiones, desafíos y propuestas*. La Paz, Bolivia.
- Corsín Jiménez, A. (s/f). *Reclamar las infraestructuras*. Madrid: La aventura de aprender-Gobierno de España. Recuperado de

deaprender.intef.es/documents/10184/73911/
AlbertoCorsin_infraestructurasD.pdf

Couriel, J. (2010). *De cercanías y lejanías. Fragmentación urbana en el Gran Montevideo*. Montevideo: Ediciones Trilce.

Dardot, P., y Laval, Ch. (2015). *Común. Ensayo sobre la revolución en el siglo XXI*. Barcelona: Gedisa.

Di Candia, L. (2000). *Dell'identità. Saggio sui luoghi per una critica della razionalità urbanistica*. Soveria Mannelli: Rubettino.

Federación Uruguaya de Cooperativas por Ayuda Mutua (Fucvam) (Prod.) (2019). *Historias de cooperativas* [Video]. https://www.youtube.com/watch?v=M3DUEPLzVoE&list=PLUE5C7ta-5hMTjKk3joRc_-D9EBwJIOAe-&index=6

Fraiman, R., y Rossal, M. (2011). *De calles, tran-cas y botones. Una etnografía sobre violencia, solidaridad y pobreza urbana*. Montevideo: MI-BID.

García, M., Ravela, J., Jorge, M., y Pérez Sánchez, M. (2019). Renta del suelo urbano: una aproximación teórica-metodológica a partir del abordaje de dos grandes desarrollos urbanos en Montevideo. En S. Aguiar, V. Borrás, P. Cruz, L. Fernández Gabard y M. Sánchez Pérez, M. (Coords.), *Habitar Montevideo: 21 miradas sobre la ciudad* (pp. 207-242). Montevideo: La Diaria. Recuperado de https://www.fes-uruguay.org/fileadmin/user_upload/Habitar_Montevideo.pdf

Gil Fournier, M., y Goñi Mazzitelli, A. (Eds.) (2021). *Extitucional Urbanism in Latin America*. QU3, I Quaderni di Urbanistica. Roma: Ed. Quodlibet.

González, G. (2018). *La lucha por el derecho al suelo urbano y la ciudad*. Montevideo: Fucvam.

Goñi Mazzitelli, A. (2015). *Vincere il Confine, nuove politiche urbane a Roma nella costruzione della città inclusiva e interculturale del futuro*. Roma: Ed. Aracne.

Goñi Mazzitelli, A., Festa, D., Giangrande, A., Angeloni, L., y Troisi, R. (2013). *Democrazia Emergente*. Roma: Ed. Ganemi.

Hannerz, U. (1998). *Esplorare la città. Antropologia della vita urbana*. Bologna: Il Mulino.

Haraway, D. (1988). Situated Knowledges: The Science Question in Feminism and the Privilege of Partial Perspective. *Feminist Studies*, 14(3), 575-599.

Hou, J., y Knierbein, S. (Eds.) (2017) *City Unsilenced: Urban Resistance and Public Space in the Age of Shrinking Democracy*. Nueva York: Routledge.

Instituto Nacional de Estadística (INE) (2019). Encuesta Continua de Hogares. Montevideo: INE. Recuperado de <https://ine.gub.uy/encuesta-continua-de-hogares1>

Kioupkiolis, A., y Avlona, N. (2017). *Introduction to urban and collective civic use: the "direct management" of urban emerging commons in Naples*. Heteropolitics International Workshop Proceeding.

- Martinet, G. (2015). *Conquérir la Ciudad Vieja. L'appropriation du centre historique de Montevideo par ses nouveaux habitants, au cours de la phase initiale d'un processus de gentrification* (Tesis de Maestría, Institut des Hautes Études de l'Amérique latine, París).
- Micciarelli, G. (2018). *Commoning. Gli Urban Commons come nuove istituzioni. Materiali per una teoria dell'auto-organizzazione*. Nápoles: Editoriale Scientifica.
- Mumford, L. (1961). *The City in History*. San Diego, CA: Harcourt.
- Ostrom, E. (1990). *Governing the commons. The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge: Cambridge University Press. Recuperado de https://www.actu-environnement.com/media/pdf/ostrom_1990.pdf
- Patti, D., y Polyak, L. (2017). *Funding the Cooperative City: Community Finance and the Economy of Civic Spaces*. Viena: Eutopian Research & Action, Cooperative City Books.
- Patti, D., y Polyak, L. (2018). Finanziare gli spazi civici in quanto infrastrutture culturali. En M. Baioni (Ed.), *Fare spazio alle attività culturali* (pp. 27-34). Rivista di Studi Urbani I Quaderni di U3, VI(16).
- Puppo, J. C. (2017). *Crónicas y personajes de El Bajo*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- Recalde, S. (2016). Precariedad concentrada y dispersa / áreas excluidas e islas de precariedad. El caso de Montevideo. *Revista Proyección*, 10(19), 153-179. Recuperado de https://bdigital.uncu.edu.ar/objetos_digitales/9212/2016-19-9.pdf
- Ring, K., y Eidner, F. (Eds.) (2013). *Selfmade City Berlin: Self-Initiated Urban Living and Architectural Interventions*. Berlín: Jovis.
- Rolnik, R. (2015). *Guerra dos Lugares a colonização da terra e da moradia na era das Finanças*. San Pablo: Editora Boitempo.
- Romero, S. (2003). *Madres e hijos en la Ciudad Vieja: apuntes etnográficos sobre asistencia materno-infantil*. Montevideo: Nordan Comunidad.
- Sassen, S. (2003). Localizando ciudades en circuitos globales. *EURE* (Santiago), XXIX(88), 5-27.
- Scandurra, E. (1995). *L'ambiente dell'uomo, verso la città sostenibile*. Roma: Ed. Etasi.
- Sclavi, M. (2003). *Arte di ascoltare e mondi possibili: come si esce dalle cornici di cui siamo parte*. Milán: Bruno Mondadori.
- Sobral, L. (2019). *Doing it together. Cooperation Tools for the city co-governance*. Berlín: ZK/U Press.
- Susskind, L., y Sclavi, M. (2011). *Confronto creativo. Dal diritto alla parola al diritto di essere ascoltati*. Milán: Edizioni Et Al.

Susskind, L., y Sclavi, M. (2016). *Come funziona la co-progettazione creativa e la democrazia deliberativa*. Milán: Edizioni IPOC.

Trier, M. (2005). Ciudad Vieja de Montevideo. Procesos de transformación en un barrio portuario. En Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, *Anuario de Antropología Social y Cultural en Uruguay 2004-2005* (pp. 181-189). Montevideo: FHCE, Universidad de la República.

Uriarte, P., y Fossatti, L. (2018). *Acceso a la vivienda y población migrante en Montevideo. Segundo informe: análisis del marco normativo referente a pensiones*. Montevideo: NEMMPO. Recuperado de https://www.fhce.edu.uy/images/NEMMPO/Informe_acceso_a_la_vivienda.pdf

Varela, L. A. (2003). *Fantasmas de Montevideo*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.

Vásquez Duplat, A. M. (Comp.) (2017). *Extractivismo Urbano. Debates para una construcción colectiva de las ciudades*. Buenos Aires: Fundación Rosa Luxemburgo, Centro de Estudios y Acción para la Igualdad. El colectivo.

Zino, C. (2017). *Etnografía de la Plaza de Deportes n.º 1. Apropiación, producción y uso del espacio público de la Ciudad Vieja de Montevideo* (Tesis de grado, Licenciatura en Ciencias Antropológicas, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad de la República). <https://hdl.handle.net/20.500.12008/32497>

Documentos consultados y material producido por la investigación

Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua (Fucvam) (1991). La reforma urbana va. *xxvi Asamblea Nacional Extraordinaria*. Recuperado de <http://www.chasque.net/vecinet/RefUrbVa.pdf>

Intendencia de Montevideo (IM) (1998). *Plan de Ordenamiento Territorial de Montevideo*. Recuperado de <https://montevideo.gub.uy/areas-tematicas/pla-nificacion/ordenamiento-territorial/plan-montevideo#:~:text=En%201998%20se%20aprob%C3%B3%20el,vez%20que%20proponer%20su%20ordenamiento>.

----- (2003). Plan Especial Ciudad Vieja-Avenida 18 de Julio. Montevideo: Junta de Andalucía-IM.

----- (2010a). Resolución n.º 732. Recuperado de <http://www.montevideo.gub.uy/asl/sistemas/Gestar/resoluci.nsf/0bfcab2a0d22bf960325678d00746391/0a9fc2e33d4757c-c832576ef00692467?OpenDocument>

----- (2010b). *Encuesta a residentes en Ciudad Vieja. Informe de resultados*. Montevideo: IM.

Intendencia de Montevideo (2017). Resolución n.º 3536/17. Recuperado de: <http://www.montevideo.gub.uy/asl/sistemas/Gestar/resoluci.nsf/WEB/Intendente/3536-17>

----- (2020). Resolución n.º 4291. Recuperado de <http://www.montevideo.gub.uy/asl/sis->

temas/Gestar/resoluci.nsf/0bfcab2a0d22b-f960325678d00746391/03aab7e5e4fd17b-503258639004bf227?OpenDocument

Intendencia de Montevideo y Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo (2011). *Inventario Ciudad Vieja*. Montevideo: IM-Universidad de la República. Recuperado de <https://inventariociudadvieja.montevideo.gub.uy/>

Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) (2019). Presentación de datos del relevamiento de la población en situación de calle en Montevideo realizado el 9 de abril de 2019. *Presidencia*. Recuperado de <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/sites/ministerio-desarrollo-social/files/2019-05/20190524.%20Presentaci%C3%B3n%20para%20prensa%20%28CENSO%20CALLE%202019%29.pdf>

Ministerio de Desarrollo Social y Facultad de Ciencias Sociales (2017). *Caracterización de las nuevas corrientes migratorias en Uruguay. Nuevos orígenes latinoamericanos: estudio de caso de las personas peruanas y dominicanas. Informe final*. Montevideo: IM-Universidad de la República.

Nápoles (2013). Decreto de Bienes Comunes Nápoles Decreto Legge 35/2013 convertito dalla legge 64/2013 <https://www.comune.napoli.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/16783>

Proyecto El Bajo (2014). *Programación El Bajo de Ciudad Vieja*. Folleto de difusión en vía pública.

Reactor (2019). *Diario de campo y entrevistas del grupo de investigación Reactor*, período junio-setiembre 2019. [inédito]

Reactor (2021). *Laboratorio de urbanismo colaborativo. Inmuebles abandonados en la Ciudad Vieja, Montevideo, Uruguay*. [Sitio web]. Recuperado de <https://www.reactoruy.com/>; <https://www.reactoruy.com/descargables>

Uruguay (1968, diciembre 27). Ley n.º 13.728. Plan Nacional de Viviendas. Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/13728-1968>

Uruguay (1992, abril 23). Ley n.º 16.246. Ley de Puertos. Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/16246-1992/10>

CAPÍTULO 4

Vivienda. Nuevas modalidades de vivienda colectiva en inmuebles vacantes del Programa Fincas Abandonadas en Ciudad Vieja

La finalidad última de la cartera de tierras de la IM es la provisión de suelo urbano para vivienda social.¹ La recuperación de inmuebles vacantes en la trama consolidada es sin duda una oportunidad para dotar de suelo bien localizado a programas de vivienda que atienden a los sectores más vulnerados. También es una oportunidad para innovar en materia de tipologías edilicias que den respuesta a la creciente diversidad en los modos de habitar y los grupos de convivencia y simultáneamente en los modelos de gestión de esos emprendimientos. Así lo demuestran las múltiples experiencias piloto impulsadas por el Programa Fincas Abandonadas (IM, 2019).

En las páginas siguientes se desarrollan dos ensayos de soluciones de vivienda innovadoras en padrones de la Ciudad Vieja en proceso de expropiación por la IM.

¹ El Decreto n.º 24654 (1990) de creación de la cartera departamental de tierras de Montevideo, establece como objetivo obtener «predios aptos para la construcción de viviendas, a efectos de a) utilizarlos en la ejecución de programas habitacionales promovidos por la Intendencia Municipal de Montevideo; b) venderlos u otorgarlos, en las condiciones que se establecen en el presente Decreto, a personas o grupos de personas que los requieran, para solucionar satisfactoriamente su situación habitacional».

4.1 Covivienda. Propuestas de innovación en vivienda colectiva en áreas vacantes de Ciudad Vieja de Montevideo

Gonzalo Bustillo, Mariana Ures

4.1.1 Introducción

A partir de un planteo hecho en 2016 por Carlos Varela, alcalde del municipio B, en el marco de la investigación *Rehabita_MVD2020* (Bustillo y Ures, 2019), comenzamos a estudiar el sistema habitacional de pensiones de la Ciudad Vieja y las posibilidades de reconversión de inmuebles vacantes para la generación de alojamientos de vivienda compartida de bajo costo. En esa ocasión llevamos adelante un estudio de caso en un inmueble de propiedad privada y concluimos que la reconversión de inmuebles vacantes para «vivienda compartida» dirigida a población con dificultades y vulnerabilidad de acceso habitacional requiere de un involucramiento fundamental del Estado mediante políticas públicas de vivienda y de gestión de inmuebles vacantes.

Con base en esas conclusiones y en el marco del convenio entre la IM y la FADU de la Udelar nos propusimos avanzar en un nuevo estudio de caso en dos inmuebles vacantes en proceso de adquisición por la intendencia.

A continuación presentamos las conclusiones de este trabajo organizadas en tres segmentos. En pri-

mer lugar, desarrollamos un panorama sobre el sistema habitacional de pensiones en Montevideo, sus antecedentes, situación actual y una breve reflexión sobre dicha tipología interpretada como dispositivo arquitectónico.² En segundo lugar, presentamos un análisis sobre los patrones de distribución de inmuebles vacantes en Ciudad Vieja relevados por este equipo de investigación en 2018 (Bustillo y Ures, 2018) a partir de lo cual describimos el concepto de *clusters* de vacancia continua. En tercer lugar, presentamos un diseño experimental de vivienda compartida de bajo costo o *covivienda*.

4.1.2 El sistema habitacional de pensiones en Montevideo: breve genealogía, mapa actual y dispositivo arquitectónico

Breve genealogía de las relaciones entre el Estado uruguayo y el sistema habitacional de pensiones

La problemática de las pensiones de Montevideo y la Ciudad Vieja en particular tiene antecedentes de larga data. Declaraciones de Mariano Arana, exintendente y exministro de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, durante 2008 referían al «descubrimiento» de la problemática de las pensiones hace aproximadamente cuatro décadas: «En plena dictadura descubrimos que uno de los grandes problemas era la forma en que eran tratados los integrantes de las pensiones» (LaRed21, 2008). En los trabajos del Grupo de Estudios Urbanos (GEU)³

2 Dichas observaciones profundizan en la línea de estudios en Coliving_MVD2020 (Bustillo y Ures, 2018).

3 Responsables: Mariano Arana, Ana Gravina y Lina San Martín.

4 Al respecto puede consultarse la Exposición de motivos del proyecto de ley de Registro y Funcionamiento de Pensiones, en nota del Poder Ejecutivo firmada por el presidente de la República, Tabaré Vázquez, y el ministro de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, Mariano Arana, dirigida al presidente de la Asamblea General.

publicados en 1987 se diagnosticó el problema de las pensiones de Ciudad Vieja y se señaló la ausencia de respuestas públicas sobre el tema refiriendo al: «deterioro de las condiciones de habitabilidad de la población con menores ingresos, sin que el municipio encarara la implementación de soluciones eficaces y perdurables» (GEU, 1987, p. 312). El GEU definió por vivienda colectiva aquella que «se organiza sobre la base de una unidad de alojamiento definida por la `pieza` que es complementada como mínimo con un baño colectivo, agua y energía eléctrica». A partir de esa célula básica se asocian servicios que la complementan como cocina colectiva o individual y sectores de lavado (GEU, 1987, p. 285).

Por su parte los «conventillos» y «casas de inquilinato» desde finales del siglo XIX configuran el antecedente histórico de las actuales «pensiones» en Montevideo (MVOUMA, 2006).⁴ Ana Cravino (2009, 2016) señala que el conventillo o casa de inquilinato fue un tipo peculiar de vivienda urbana en Uruguay, Argentina y Chile, también denominado *cortiço* en Brasil, *ciudadela* o *cuartería* en Cuba y Casa de vecindad en México (Cravino, 2009). El conventillo era:

una estructura habitacional donde cada cuarto era alquilado por una familia o por un grupo de hombres solos, generalmente inmigrantes. Los servicios (letrinas, duchas, piletones de lavar cuando los había) eran de uso comunitario para todos los inquilinos. Generalmente no había cocinas, por lo que se debía preparar los alimentos en braceros que se encendían en el patio o en la misma habitación cuando el tiempo no era propicio (Cravino, 2016, p.11)

Desde principios de siglo XX se pueden encontrar referencias del llamado discurso higienista⁵ a la situación de los conventillos y casas de inquilinato en Montevideo. Laura Adinolfi y Carina Erchini (2007) reseñan las palabras del médico y político Joaquín de Salterain en la conferencia dictada en el Sindicato Médico del Uruguay en 1921. Allí Salterain señalaba las condiciones de enfermedad, miseria y falta de higiene que caracterizaban a las casas de inquilinato:

El régimen de las casas de inquilinato, vigente desde 1878, está fiscalizado por un cuerpo de inspectores escaso y mal retribuido, y aunque posiblemente práctico, sin ningún género de preparación. En la mayor parte de estas pocilgas, donde la luz y el aire escasean, cada una es un pequeño mundo de miserias, cada patio un receptáculo de inmundicias, y cada servicio higiénico una ironía, teniendo en ellas la enfermedad patente de libre tránsito (De Salterain, 1921, p. 7).

Adinolfi y Erchini (2007, p. 135), siguiendo a Graciela Laura Aristondo (2005), refieren también a las propuestas del intendente de Montevideo de 1911 para prohibir la construcción de conventillos. Señala Aristondo (2005) que en ese mismo año el economista y sociólogo Octavio Morató señaló que la acción municipal podía y debía «dirigirse no sólo a provocar construcciones que den por resultado la tan anhelada supresión del conventillo, sino hasta intervenir económicamente en la construcción de casas para obreros como lo hacen muchos municipios europeos» (Morató, 1911 citado por Aristondo, 2005).

Para el caso de Buenos Aires, el médico argentino Emilio Coni propuso en 1919 sustituir la «contaminación física y moral de los inquilinatos» por viviendas obreras *higiénicas y sonrientes*:

La ciudad del porvenir no conocerá ni conventillos, ni casas de inquilinato. Los poderes públicos y las empresas construirán casas y barrios obreros de una, dos, tres y cuatro piezas con sus servicios correspondientes. Entonces se habrá desterrado la contaminación física y moral en las viviendas de las clases trabajadoras. [...] El obrero estará atraído por su vivienda higiénica y sonriente, y sus hijos no entrarán en la escuela del vicio, desde sus primeros años y la habitación colectiva no quedará en la historia sino como recuerdo vergonzoso (Coni citado por Cravino, 2016, p. 17).

Así, la construcción de «casas obreras» durante las primeras décadas del siglo XX a ambos lados del Río de la Plata representó un intento de suprimir la vida en conventillos y casas de inquilinato. A pesar de esas acciones Adinolfi y Erchini (2007) señalan que en Montevideo y hasta 1950 el conventillo siguió siendo la forma de acceso a la vivienda para los sectores marginales.

Para el caso de Buenos Aires, el médico y político Guillermo Rawson refirió para la década del ochenta del siglo XIX la existencia de un total de 1770 casas de inquilinato.

Luego de una exhaustiva descripción del tema para Buenos Aires y otras capitales internacionales de países como Inglaterra y Estados Unidos, Rawson

propuso tres vías de abordaje del tema: innovación legislativa para intervenir en dicha realidad, estimulo a la ejecución de nuevas casas de inquilinato con intervención de la fuerza municipal (Rawson, 1891, p. 167) y la creación de «casas pequeñas para ser ocupadas por una sola familia» (Rawson, 1891, p. 161).

Para el caso de Montevideo, el primer antecedente de regulación del Estado sobre las condiciones de vida en casas de inquilinato y conventillos es de 1878. Ese acto legislativo representó, según a Altaïr Magri (2014, p. 47), la primera intervención conocida de la esfera estatal en Uruguay en temas de vivienda.

En el plano departamental, la Ley Orgánica Municipal de 1935 definió como competencias del intendente municipal respecto de las casas de inquilinato la «policía higiénica y sanitaria de las poblaciones». ⁶ En lo nacional, la primera ley identificada en el Archivo Legislativo del Parlamento en relación con el concepto de *pensión* es la Ley n.º 13.659 de 1968. Dicha ley ubicó el Registro de Pensiones de Montevideo en la órbita del Ministerio de Transporte, Comunicaciones y Turismo, en conjunto con la regulación de hoteles, pensiones, moteles, casas de inquilinato y, en general, todo establecimiento que recibiera huéspedes. ⁷

Luego, en 1992, el Decreto n.º 264/992 transfirió la competencia en materia de funcionamiento y registro de las pensiones y casas de inquilinato

⁵ Siguiendo a Cravino (2016), el higienismo «tanto en su versión clásica sustentada en las teorías miasmáticas como en la posterior a Pasteur (apoyada en la tesis microbiana del contagio a través de un germen patógeno), es definido como una práctica racional y científica que impone una intervención activa sobre la sociedad. De ese modo la salud es entendida como el producto de las condiciones del medio social y físico en el que desarrollan la vida las personas» (p. 9).

6 «Ejercer la policía higiénica y sanitaria de las poblaciones, sin perjuicio de la competencia que corresponda a las autoridades nacionales y de acuerdo con las leyes que rigen la materia». Ley Orgánica Municipal n.º 9.515 de 1935.

7 A partir de la publicación de esta ley el funcionamiento de hoteles, pensiones, moteles, casas de inquilinato y en general todo otro establecimiento que reciba huéspedes deberá estar autorizado por el Ministerio de Transporte, Comunicaciones y Turismo, el que llevará un registro de estos. Ley n.º 13.659, art. 76.

desde el Ministerio de Transporte, Comunicaciones y Turismo al recientemente creado MVOTMA.

Actualmente, el funcionamiento de las pensiones está regulado, en lo nacional, por el Registro de pensiones creado por Ley n.º 18.283 de 2008 y regido por el (ahora) Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MVOT), y en lo departamental, por el Digesto Municipal (IM, 2020).

Las pensiones se regulan en el Digesto Municipal bajo el título de «Establecimientos hoteleros y similares», junto a los «Hogares de Ancianos», los «Prostíbulos y las Casas de Huéspedes» y las «Casas de Inquilinato».

En el aspecto normativo una de las principales diferencias entre la regulación de «Pensiones» y «Casas de Inquilinato» es que estas últimas se rigen por la normativa de arrendamiento urbano (IM, 2020a), lo que implica que el ocupante en caso de incumplimiento de las obligaciones «no podrá ser lanzado sin que antes el propietario promueva una demanda judicial por desalojo» (*LaRed21*, 2002-Julio, 14). Respecto del funcionamiento de las pensiones, se asimila a los hoteles: «si la persona no está al día con la obligación, el propietario del inmueble puede perfectamente determinar el vaciamiento de la habitación, a sabiendas de que no hay norma que impida lo contrario» (*LaRed21*, 2002). Otra diferencia entre sistemas es el mínimo de habitaciones que exige para cada caso: para pensiones. Diez habitaciones y para casas de inquilinato, dos habitaciones destinadas a alquiler.

Por su parte, la legislación nacional buscó a partir de 2006 sustituir el registro creado en 1968 mediante el proyecto de ley del Registro y Funcionamiento de Pensiones. En dicho documento se señalaba a las pensiones como representantes de un proceso de «tugurización» y «precarización» en áreas centrales, fruto de «descoordinación institucional, legislación inapropiada y abuso de propietarios» (MVOTMA, 2006). En la exposición de motivos de ese proyecto, en una nota del Poder Ejecutivo firmada por el presidente de la República, doctor Tabaré Vázquez, y el ministro de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, arquitecto Mariano Arana, dirigida al presidente de la Asamblea General se señalaba:

Las pensiones en el Uruguay tienen una larga historia que remonta al tiempo de nuestros inmigrantes, que encontraban en ellas el alojamiento primario que les permitía ir en busca de trabajo y afincamiento definitivo. Hoy las pensiones en Uruguay, y en particular en Montevideo, representan conjuntamente con los asentamientos irregulares, la imagen de la tugurización y el hacinamiento. Tugurizaciones y precarización centrales en un caso, precarización periférica en el otro, representan, en la inmensa mayoría de sus casos, la única posibilidad de contar con un techo para un importante conjunto de uruguayos (MVOTMA, 2006).

La pensión, instituto tradicional en nuestro país, sufre desde hace tiempo una etapa de decadencia, fruto de la descoordinación institucional, legislación inapropiada y, en muchos casos, abuso directo de los propietarios o encargados sobre quienes, por carecer de una garan-

tía, no tienen otra opción salvo vivir a la intemperie (MVOTMA, 2006).

El proyecto de ley propuso la «dignificación del instituto pensión» en busca de una

...diversificación de la oferta habitacional destinada a satisfacer necesidades principalmente transitorias asociadas a ciertos perfiles de población, promoviendo que la misma se convierta en un alojamiento digno y seguro para muchos uruguayos, ya sea el mismo definitivo o temporal (MVOTMA, 2006).

El mapa de las pensiones de Montevideo y un perfil socioeconómico de sus usuarios

En la propuesta de ley para el registro y funcionamiento de pensiones de 2006 se refería en Montevideo a la existencia de «ciento noventa y seis pensiones habilitadas por la Intendencia e inscriptas en el MVOTMA, alojando una población estimada en varios miles de personas» (MVOTMA, 2006).

Entre 2018 y 2019 la consultora Oikos llevó adelante un estudio sobre el sistema de pensiones para la Intendencia de Montevideo. Para ello hizo una encuesta sobre «una población de 184 pensiones y 47 casas de inquilinato de la Ciudad de Montevideo» (Oikos, 2019). En dicho estudio se estima un total de 2900 habitaciones en el sistema. Respecto de la localización se señala una importante concentración en los municipios B y C. El trabajo señala que las casas de inquilinato presentan una importante concentración en el municipio B (ocho de cada diez

se ubican en esa zona), mientras que las pensiones presentan una distribución más heterogénea (seis de cada diez se ubican en el municipio B y dos de cada diez en el municipio A) (Oikos, 2019, p. 5).

Respecto del perfil social de los usuarios se indica que mayoritariamente son uruguayos, si bien se relevó un grado importante de extranjeros, en particular, cubanos, dominicanos y venezolanos. Según dicho informe el nivel de estudio de los usuarios del sistema de pensiones es medio y medio alto (estudios universitarios). Para 2019 la situación laboral predominante de dicha población era ocupada y jubilados, mientras que dos de cada diez entrevistados declaraba estar desocupado.

Según el estudio de Oikos las razones por las cuales los entrevistados utilizan el sistema de pensiones refieren a no poder pagar el valor de un alquiler, no contar con garantías, así como situaciones de desafiliación familiar. Respecto del precio promedio de una solución habitacional se ubicaba en un rango de entre cinco mil y diez mil pesos para habitaciones individuales y familiares, en tanto las habitaciones compartidas se ubicaban en el rango entre diez y quince mil pesos. Los usuarios consideraban que los precios eran altos y muchas veces las condiciones de habitabilidad no eran buenas (Oikos, 2019).

Más recientemente, un estudio realizado por la IM durante mayo de 2020 —en el contexto de un plan de subsidios por la emergencia sanitaria vinculada a la COVID-19— aportó nuevos datos sobre

la composición de hogares y perfil socioeconómico de los usuarios del sistema de pensiones formales de Montevideo. El estudio de la intendencia censó a casi cinco mil personas (4548) que habitan en pensiones y casas de inquilinato.

Respecto de la composición de hogares, el documento señala que el 53 % son unipersonales, el 26 % de los hogares cuenta con adultos mayores, el 9 % tiene hijos a cargo y 12 % son hogares extensos. La mayoría de los usuarios son de nacionalidad uruguaya —lo que confirma el dato indicado en 2019 por la consultoría de Oikos— mientras que el porcentaje de migrantes es de 41 %. Respecto de la identidad de género, el 54 % de los entrevistados son hombres, el 45 % son mujeres y el 1 % son personas transgénero (IM, 2020b).

Considerando las referencias señaladas, en el sistema formal de pensiones de Montevideo podemos estimar una población aproximada a 5000 usuarios en un entorno de 250 edificios. Paralelamente debemos considerar también la existencia de una población y un *stock* de pensiones que opera dentro del sistema informal, es decir, por fuera del registro de pensiones y que no son consideradas dentro de las estimaciones de la ley y los estudios recientes. Siguiendo a Leonardo Fosatti y Pilar Uriarte (2018) existe también un conjunto de pensiones que estarían en una *zona gris*, es decir, inscriptas pero sin actualización o conclusión de trámites de registro.

Fosatti y Uriarte señalan desde su experiencia de investigación en el tema, una «alta irregularidad

respecto a la situación del inmueble», «propiedades ocupadas utilizadas como alojamientos, inexistencias de contratos de alquiler entre dueños del inmueble y propietarios de la pensión, inmuebles abandonados subarrendados a propietarios de pensiones por ocupantes» (2018, p. 52). En algunos casos mencionan conflictos, irregularidades y situaciones de abuso e incumplimiento de condiciones mínimas de habitabilidad. En palabras de estos autores, en esos lugares «no se puede concebir la vida digna» (Fosatti y Uriarte, 2018, p. 53).

Los servicios básicos otorgados por estos establecimientos suelen ajustarse a la lógica de la irregularidad. Una de los principales motivos de denuncia en todas las pensiones con las que trabajamos fue el robo del servicio de agua y luz; a pesar de que los establecimientos estaban «colgados» (conectados de forma ilegal y sin pago) un supuesto costo se agregaba al valor de la habitación o cama rentada. [...] La falta de encuadre normativo de esos establecimientos genera que las personas estén residiendo en pensiones sin la más mínima de las garantías y con poca posibilidad de ejercer algún control o reclamo sobre el trato recibido, el precio o las condiciones del servicio que se les ofrece (Fosatti y Uriarte, 2018, p. 52).

Muchas de las pensiones con las que trabajamos no soportan la más mínima inspección para habilitación comercial o de bomberos, el simple hecho de conocerlas posibilita tomar contacto con lugares donde no se puede concebir la vida digna. El estado de unas pocas es potable, pero una cantidad importante no reúnen las condiciones edilicias y sanitarias neces-

rias. Espacios comunes y habitaciones sin ventanas, o con ventanas sin vidrios conducen a una situación de salud compleja para una población en muchos casos no acostumbrada al frío invernal de nuestro país. Las denuncias por plagas (ratas, ratones, chinches, cucarachas, pulgas) así como la falta de higiene han sido frecuente motivo de denuncia en todos (Fosatti y Uriarte, 2018, p. 53).

De este modo, a doce años de aprobada la nueva Ley de Registro y Funcionamiento de Pensiones en Uruguay (Uruguay, 2008a) y a 140 años de la llamada Ley de Conventillos de 1878, los objetivos de «dignificación del instituto de la pensión», «diversificación de la oferta habitacional» y «generación de alojamiento digno y seguro» (MVTMA, 2006 p. 2), sigue siendo una materia pendiente de las políticas públicas tanto en lo nacional como en lo departamental.

Las pensiones analizadas como dispositivo arquitectónico

Desde el punto de vista arquitectónico, las pensiones son un dispositivo de alojamiento residencial que funciona por asociación de células de uso privado (habitaciones o piezas) con espacios de uso colectivo: cocinas, baños, comedores, lavaderos, etcétera. Como ya fue señalado, la lógica subyacente a las pensiones, esto es, la agrupación de células privadas con locales y servicios de uso colectivo, fue denominada por el GEU como «vivienda colectiva».⁸

En el ámbito internacional, uno de los antecedentes paradigmáticos de esa lógica de asociación habitacional se encuentra en las propuestas de vivienda colectiva o *domkommuna* desarrolladas en el marco de la Revolución soviética de 1917. Un caso paradigmático de esas propuestas fue el edificio Narkomfin de los arquitectos Ginzburg y Milinis de 1928. Dicho proyecto implicó la reagrupación de los componentes tradicionales de la vivienda unifamiliar (dormitorios-living-comedor-cocina-baño-estar) para la construcción de los llamados «condensadores sociales» (Movilla, 2015, pp. 30 y 170). En general, las propuestas de las *domkommuna* implicaban la combinación de diferentes tipos de célula de uso privado con áreas de uso común tales comedores, cocinas, bibliotecas y salas de lectura, talleres, lavanderías, casas-cuna y jardines de infancia (Movilla y Espegel, 2013, p. 32; a+t research group, 2013, p. 79; Aymonino, 1973, p. 80).

Un texto relevante en esa atmósfera revolucionaria de las primeras décadas del siglo XX fue *Nejmensi byt* o *La habitación mínima* de Karel Teige (2002 [1932]).⁹ En ese texto el autor planteó una crítica radical al modelo tipológico unifamiliar en el marco de los congresos internacionales de arquitectura moderna. En su reformulación habitacional, Teige proponía tomar como base para la nueva vivienda colectiva una célula de vida individual: «un lugar para dormir, para descansar en privado, para estudiar en privado, en suma, un lugar para disfrutar de la vida privada intelectual y emocional», que se combinaba en una gran casa *colmena*. Dicha propuesta, desarrollada a la luz de las experiencias

⁸ En la misma línea, el Instituto Nacional de Estadística (INE) de Uruguay define como *vivienda colectiva* a la destinada a albergar un «hogar colectivo» al que define como «conjunto de personas que comparten la vivienda por razones de trabajo, atención médica, estudios, militares, de reclusión, religiosas, etc.» (INE, 2011, p. 64). En el plano internacional, otros institutos de estadística, como en el caso español, refieren como edificios de *vivienda colectiva* a conventos, asilos, residencias de estudiantes, hospitales, cárceles, hoteles, pensiones.

⁹ Teige fue un artista y crítico checoslovaco, figura destacada de la vanguardia de los años veinte y treinta, que escribió ensayos y libros sobre la teoría y crítica del arte y la arquitectura. Tras el golpe de Estado de Praga de 1848, donde el partido comunista se hizo cargo de Checoslovaquia, Teige fue aclamado primero como progresista, y luego denunciado por no seguir la línea del partido, aunque nunca fue miembro del Partido Comunista. «Murió como un hombre quebrantado, al que se le prohibió hablar o publicar. Desde la recuperación de su obra tras la «revolución de terciopelo» de 1989, su legado ha resurgido no sólo en Praga, sino también en Europa occidental y en los Estados Unidos». <https://web.archive.org/web/20081024140027/http://mitpress.mit.edu/catalog/item/default.asp?ttype=2&-tid=5866> La habitación mínima. Traducción al español de la versión 2002: Mariana Ures.

habitacionales de la Rusia posrevolucionaria, buscaba en palabras de Teige la reducción del «régimen de hogares basados en familias tipo y la eliminación de la producción al por mayor de programas de casas y hogares basados en modelos tradicionales».

La disolución de los componentes de la vivienda unifamiliar tradicional en las experiencias de las *domkommuna* tenía entre sus antecedentes la idea de *falansterio* formulada por Charles Fourier aproximadamente un siglo antes de la Revolución Soviética, en torno a la década del veinte del siglo XIX (Movilla, 2015, p. 73; Movilla y Espejel, 2013).

El falansterio fue una propuesta de reorganización social y habitacional alternativa a los modos de vida de la sociedad industrial de la Francia de primeras décadas de siglo XIX. El término *falansterio* deriva de la contracción de las palabras *falange* y *monasterio*. El *falansterio* no tenía *familias* como unidades de agrupación social interna, sino *falanges*.

En el caso uruguayo, el *falansterio montevidiano* proyectado por Luis Andreoni en 1887 —autor entre otras obras del Hospital Italiano, el Club Uruguay y la terminal ferroviaria de AFE— implicaba una explícita referencia al proyecto utópico de Fourier. El falansterio montevidiano, nunca construido, fue un intento de mejoramiento habitacional para los habitantes de las llamadas casas de inquilinato o conventillos de la época (Álvarez Lenzi, 1977).

Otra forma de vivienda colectiva con desarrollos arquitectónicos significativos fue el Hogar

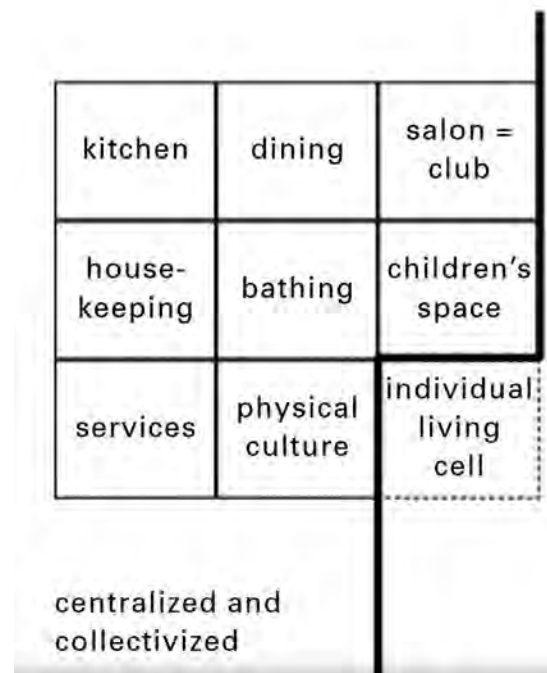


Figura 4.1 Reconstrucción colectiva residencial. Fuente: Teige (1932) citado y traducido en Eric. Dluhosch (2002, p. 17).

Estudiantil. En el ámbito local, los trabajos de Justino Serralta y Carlos Clémot para el proyecto de «Hogar Estudiantil» en la zona de Malvín Norte, actual Facultad de Ciencias, abordaron también el problema de la asociación o alojamiento de grandes contingentes de estudiantes dentro de una misma unidad habitacional (Nudelman, 2014, p. 328).

En la actualidad y en el ámbito internacional se observa en las últimas dos décadas la emergencia de un conjunto de experiencias habitacionales que han sido agrupadas bajo el término anglosajón *coliving*. Al respecto, resultan de principal referencia el edificio

Old Oak construido en Londres en 2012 y diseñado por el estudio PLP Architecture, o el conjunto TIETGEN construido en 2006 en Dinamarca del estudio de arquitectos Lundgaard & Tranberg Architects. Old Oak es considerado popularmente «la mayor vivienda compartida del mundo» (Infobae, 2017), con 545 habitaciones, de áreas aproximadas a 12 m² cuadrados, asociadas a una multiplicidad de servicios comunes. El conjunto TIETGEN por su parte cuenta con 330 habitaciones agrupadas en núcleos de vivienda o «apartamentos» compuestos por doce habitaciones individuales con baño privado asociadas a una zona común de estar y cocina-comedor compartida.

En una serie de estudios recientes de carácter histórico sobre el tema vivienda colectiva, como *Between Rationalization and Political Project: The Existenzminimum from Klein and Teige to Today* de Marson Korbi y Andrea Migotto (2019), se estudian los alcances de las reinterpretaciones recientes de las ideas revolucionarias en lo que llaman la versión «comercializada del modelo de Teige».

Mientras tanto, en el ámbito local, frente a la emergencia internacional de alternativas de nueva vivienda colectiva, *coliving* o *cohousing*, el modelo predominante de la oferta habitacional puede sintetizarse en la ecuación *un hogar-una vivienda*. Tanto en el mercado de la vivienda de promoción privada como en las variantes de vivienda pública, la tipología predominante responde a esa ecuación estructurada bajo la lógica de la denominada *familia tipo*.

La revisión de políticas públicas en materia de vivienda en Uruguay considerando el Plan Quinquenal de Vivienda de Gobierno Nacional 2015-2019, muestra un modelo centrado en la ecuación *un hogar-una vivienda* y una lógica de tenencia predominantemente propietarista.

La vivienda pública en Uruguay no ha explorado las posibilidades del concepto de vivienda colectiva como alternativa habitacional, como variante social asociativa de la familia tipo y como lógica de tenencia no propietarista. Excepción de este último punto son las cooperativas de uso y goce, las soluciones del Banco de Previsión Social (BPS) (para ingresos menores a doce unidades reajustables), la garantía de alquiler para jóvenes y las más recientes intervenciones para alquiler social impulsadas por el MVOTMA y la IM.

4.1.3 El mapa de inmuebles vacantes de Ciudad Vieja y la identificación de «clústeres de vacancia continua»

Durante 2018, en el marco del estudio *Coliving_MVD2020*, relevamos en Ciudad Vieja 124 inmuebles visiblemente vacantes (Bustillo y Ures, 2018). Algunos datos de caracterización de ese relevamiento queremos destacar son: el área total de padrones de 39.335 m², que equivale a seis manzanas de ciudad; la superficie total construida de 82.256 m²; respecto de la titularidad, una gran mayoría de inmuebles de propiedad privada (91 %) y 9 % inmuebles de propiedad pública (según datos

del inventario patrimonial 2010); respecto del uso original, el 73 % de los casos relevados (90 casos) se identifica como edificios de vivienda, mientras que el 13 % (16 casos) responde a programáticas no residenciales de tipo administrativo, producción, oficinas y gestión; respecto de áreas construidas, el 14 % de los casos son baldíos (17 casos) y el 20 % son inmuebles de área construida menor a 250 m² (18 casos). En ese sentido, un 35 % de situaciones *tiene un carácter estratégico* de suelo vacante por *el volumen capaz edificable* que representan sobre las áreas construidas actuales (Bustillo y Ures, 2018).

Nos interesa en esta ocasión analizar la distribución espacial de los inmuebles relevados durante 2018 en Ciudad Vieja, indagando en patrones de asociación y zonas problemáticas. Presentaremos dos gráficos realizados a modo de «mapas de calor» o análisis de tipo *hot spots*. Esta técnica busca la identificación de clústeres espaciales de valores altos (puntos calientes) y valores bajos (puntos fríos). En esos mapas señalamos el «índice de vacancia total por manzana», es decir, la cantidad de inmuebles vacantes relevados en cada manzana, y lo que denominaremos «índice de vacancia continua», es decir, las situaciones dentro de una misma manzana donde los inmuebles están «conectados» por sus límites definiendo «clústeres de vacancia continua». Dicho concepto es una adaptación de la distinción matemática entre sistemas «continuos» y sistemas «discretos» (Matemáticas discretas, s. f.). Los sistemas discretos son estructuras o elementos que pueden

contarse separadamente, y los continuos implican estructuras de elementos conectados.

Respecto de índice de vacancia total por manzana observamos en Ciudad Vieja una distribución predominante entre uno y tres casos por manzana así como también la localización de seis clústeres o áreas de concentración de entre cuatro y siete inmuebles.

En segundo lugar si se analizan las agrupaciones continuas de inmuebles o el *índice de vacancia continua*, observamos una distribución predominante de dos casos por manzana e identificamos cuatro clústeres o áreas de concentración de entre cuatro y siete inmuebles.

Debe observarse también que las manzanas con mayores índices de vacancia total coinciden en cuatro casos con las manzanas con mayores índices de vacancia continua.

Esos conglomerados de inmuebles vacantes, zonas de concentración de vacancia o *hot spots* en Ciudad Vieja, los interpretamos como áreas estratégicas de abordaje del fenómeno e implican la utilización de instrumentos de política urbana que trascienden la intervención *caso a caso*. Áreas de intervención que trascienden el modelo de intervención pública limitado a los casos de adquisición de inmuebles vacantes por gestión de deuda. A continuación presentamos el prototipo de intervención en clústeres de vacancia continua.

4.1.4 Un caso experimental de proyecto estratégico en «clústeres de vacancia continua»

En el marco del convenio entre la IM y la FADU, la IM dispuso cuatro inmuebles vacantes para su exploración como estudios de caso. Dos de esos inmuebles se encuentran ubicados próximos a la intersección de las calles Maciel y Buenos Aires. Uno de ellos se encuentra en situación de ruinosidad total y que solamente su fachada; en el segundo caso se trata de una construcción de un nivel, con alto grado de deterioro e intrusión de terceros.

Por su parte, en los relevamientos de 2018 fue identificado un inmueble lindero a los mencionados predios que tiene salida por calle Buenos Aires. Fue relevado por este equipo de investigación como vacante entre 2014 y 2018 y fue relevado como desocupado en el Inventario Patrimonial de 2010 (IM, 2020c).¹⁰

Así como también el inmueble lindero por calle Buenos Aires ubicado en el padrón 3571 que en la actualidad es un baldío.¹¹

Finalmente, frente por frente al mencionado clúster compuesto por cuatro inmuebles se ubica un quinto padrón vacante, padrón n.º 3622, dividido en dos sectores, con edificios en situación de fuerte ruinosidad e intrusión de terceros.

De este modo, los dos inmuebles proporcionados por la Intendencia para el estudio de caso componen junto a otros dos inmuebles linderos y dos

ubicados en padrón frontal por calle Buenos Aires, uno de los casos de clústeres de vacancia continua mencionados en el apartado anterior.

En la actualidad, las actividades del Programa Fincas Abandonadas centradas en procesos de gestión de deuda permitirán al gobierno departamental acceder a la propiedad de los dos inmuebles ubicados por calle Maciel. El análisis de los procesos de vacancia en Ciudad Vieja y la identificación de los llamados clústeres de vacancia continua sugieren la necesidad de un modo de intervención de mayor

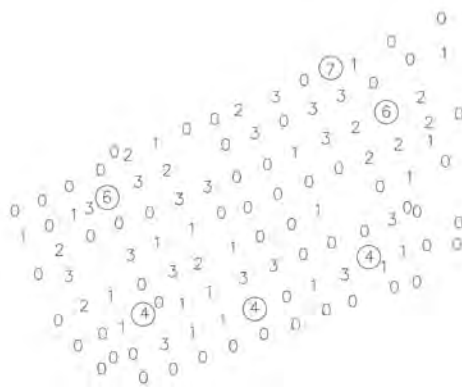


Figura 4.2 Mapa de Ciudad Vieja según índice de vacancia total por manzana. Fuente: elaboración propia.

escala, con capacidad de revertir los procesos de vacancia instalados.

Proyecto estratégico en clúster de vacancia continua: Maciel y Buenos Aires

Para el caso del clúster Maciel y Buenos Aires proponemos dos operaciones clave y una etapabilidad que permite diversos diseños de gestión del proyecto. En

¹⁰ <https://inventariociudadvieja.montevideo.gub.uy/padrones/3570>

¹¹ <https://inventariociudadvieja.montevideo.gub.uy/padrones/3571>

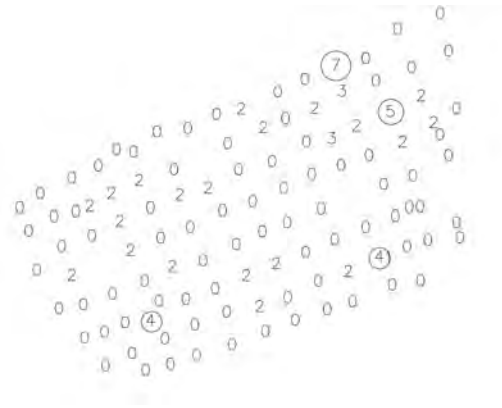


Figura 4.3 Mapa de Ciudad Vieja según índice de vacancia continua. Fuente: elaboración propia.



Figura 4.4 Mapa de Ciudad Vieja según índices de vacancia total y continua superpuestos. Fuente: elaboración propia.

todos los casos se propone una política de gestión de suelos que a nivel de plantas bajas instaure un estatuto de suelo público con usos colectivos y a partir de la cota 3 m desarrolle prototipos de nueva vivienda colectiva en formatos de obra nueva y reciclaje según los casos.

Operación 1. Estatuto de suelo público y usos colectivos

Como lógica del proyecto «Rehabita en *clusters* de vacancia continua» proponemos la conservación en propiedad pública y uso colectivo de plantas bajas de las intervenciones dedicadas a la implantación de programas de activación colectivos, comerciales y culturales. Dicha lógica de operación funciona tanto mediante la asociación de diferentes inmuebles como es el caso Maciel y Buenos Aires construyendo «porosidades urbanas públicas» al interior de las manzanas, o también en intervenciones de etapa 1 en los inmuebles actualmente en proceso de adquisición de propiedad por parte de la Intendencia.

Operación 2. Desarrollo de proyectos de nueva vivienda colectiva sobre cota 3

La segunda operación propuesta para el proyecto implica que luego de conformada la espacialidad pública continua del *plano cero* se desarrollen los componentes de nueva vivienda colectiva mediante obra nueva y reciclaje a partir de la cota equivalente a tres metros sobre el *plano cero*.



Figura 4.5 y 4.6 Inmueble 1, padrón 3593, propuesto por IM.
Fuente: Inventario del patrimonio arquitectónico y urbanístico de Ciudad Vieja 2010 y 2000.



Figura 4.7 y 4.8 Inmueble 2, padrón 3592, propuesto por IM.
Fuente: Inventario del patrimonio arquitectónico y urbanístico de Ciudad Vieja 2010 y 2000.



Figura 4.9 y 4.10 Inmueble 3, padrón 3570, lindero vacante relevado en 2018. Fuente: Inventario del patrimonio arquitectónico y urbanístico de Ciudad Vieja 2010 y 2000.

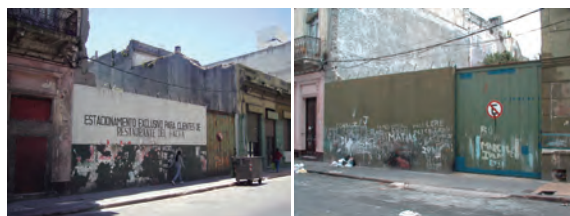


Figura 4.11 y 4.12 Inmueble 4, padrón 3571, inmueble vacante relevado 2018. Fuente: Inventario del patrimonio arquitectónico y urbanístico de Ciudad Vieja 2010 y 2000.



Figura 4.11 y 4.12 Inmuebles 5 y 6. Padrón 3622. Inmuebles vacantes relevados en 2018, ubicados frente por frente al inmueble 3. Fuente: Inventario del patrimonio arquitectónico y urbanístico de Ciudad Vieja 2010 y 2000.

Etapa 1. Proyecto Piloto en Inmuebles proporcionados por la Intendencia de Montevideo

En los dos inmuebles proporcionados por la Intendencia y considerando que implican en el primer caso una situación de baldío y en el segundo una construcción de un nivel, mientras que el «volumen capaz» construible de esos inmuebles es 13,60 m de altura, el proyecto propone el desarrollo de la nueva vivienda colectiva con una intervención sobre cota de tres metros mediante la instalación de veinte módulos individuales (equivalente a veinte hogares unipersonales o de dos integrantes adultos) vinculados a los espacios colectivos, cocinas, estar *living* y otros servicios que se desarrollan de manera compartida.

Respecto del módulo de veinte metros cuadrados que organiza el concepto de *covivienda*, se trata de una unidad que posee espacios de descanso, núcleo sanitario equipado, sector de actividades de estudio o lúdicas y dos franjas flexibles vinculadas a terraza de patio o fachada y hacia circulación interna en el otro extremo. Proponemos la construcción de este prototipo para su exhibición pública y divulgación acerca de la necesidad de innovación tipológica habitacional y de estrategias de intervención en áreas vacantes.

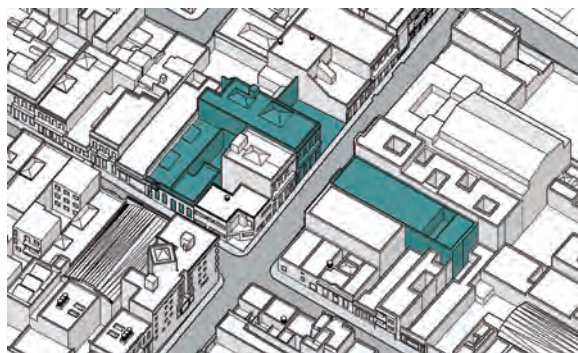


Figura 4.15 Cluster de vacancia continua. Axonometría. Calles Maciel y Buenos Aires, Montevideo. Fuente: elaboración propia.



Figura 4.16 Cluster de vacancia continua. Planimetría. Calles Maciel y Buenos Aires, Montevideo. Fuente: elaboración propia.

4.2 De condición dispersa. Nuevas perspectivas para el cooperativismo de vivienda

Alina del Castillo, Miguel Fascioli,
Facundo Romero, Mateo Vidal

4.2.1 Introducción

En esta sección se exploran los potenciales y las limitaciones de la cooperativa de vivienda en lotes dispersos, es decir, una cooperativa de viviendas que construye el total de sus unidades en varios lotes próximos entre sí.

Esta idea tiene su origen en una revisión del sistema cooperativo promovida por equipos de la



Figura 4.17 Activación de Suelos Públicos hacia una «porosidad urbana». Axonometría. Fuente: elaboración propia.

FADU en 2013 y se ha ido consolidando en sucesivas instancias de intercambio con distintos actores.

En el contexto de un programa de gestión de inmuebles vacantes para Montevideo resulta pertinente estudiar alternativas a los modos de operar instituidos en el cooperativismo de vivienda. En el caso del Proyecto Piloto Fincas Abandonadas, que se ha desplegado inicialmente y de manera experimental en la Ciudad Vieja, este ensayo tiene un

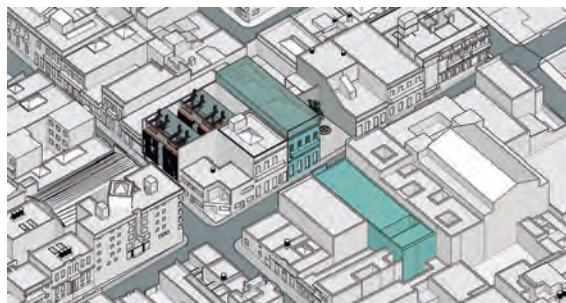


Figura 4.18 Vista *cluster* desde calle Buenos Aires. Covivienda sobre cota 3 metros. Obra nueva en lotes IM, reciclaje y obra nueva en lote lindero. Axonometría. Fuente: elaboración propia.

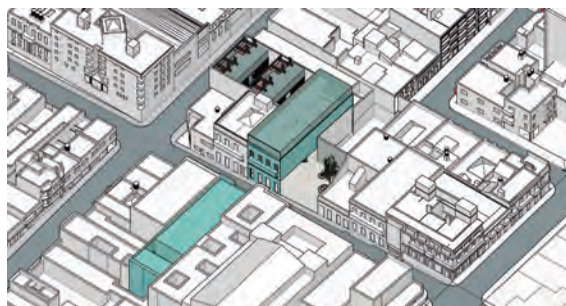


Figura 4.19 Vista *cluster* desde calle Maciel. Covivienda sobre cota 3 metros. Obra nueva en lotes IM, reciclaje y obra nueva en lote lindero. Axonometría. Fuente: elaboración propia.



Figura 4.20 Vista del proyecto edilicio de nueva planta para convivencia en lotes de la Intendencia. Fuente: elaboración propia.

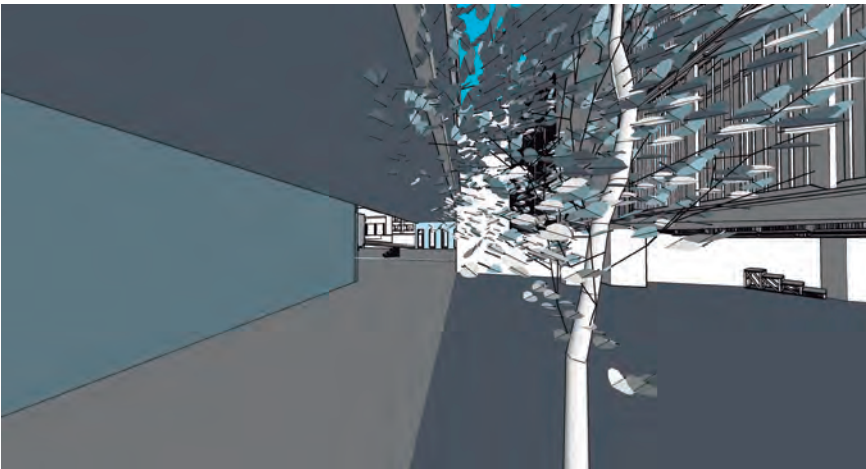


Figura 4.21 Vista porosidad urbana desde calle Maciel hacia calle Buenos Aires. Fuente: elaboración propia.

interés particular. La Ciudad Vieja ha sido escenario de las primeras experiencias de cooperativas de reciclaje, impulsadas y financiadas por la intendencia de Montevideo poco después de la creación de la cartera municipal de tierras en 1991.

Estas experiencias, rápidamente apropiadas y difundidas por el sistema cooperativo, contribuyeron a frenar los procesos de gentrificación incipientes habilitando la permanencia de muchas familias en el barrio y, en otros casos, el acceso de sectores populares a viviendas dignas, bien localizadas, en áreas con infraestructuras completas, servicios y equipamientos urbanos. También aportaron a la renovación del centro histórico a partir de la recuperación y activación del patrimonio degradado.

Como contracara de estas fortalezas, las reducidas dimensiones de los predios y edificios disponibles en la zona impusieron severas limitaciones a la cantidad de viviendas construibles y en consecuencia a la cantidad de socios de las cooperativas. En el curso de las últimas décadas, en la medida en que esta modalidad se fue consolidando, se constató que los grupos cooperativos muy pequeños enfrentan dificultades de distinta índole en todas las etapas del proceso, al punto de poner en riesgo el éxito del emprendimiento.

La cooperativa dispersa se propone como una alternativa para operar en áreas centrales, con predios de dimensiones reducidas, manteniendo las fortalezas de funcionamiento de una cooperativa de tamaño medio (veinte a cincuenta núcleos fami-

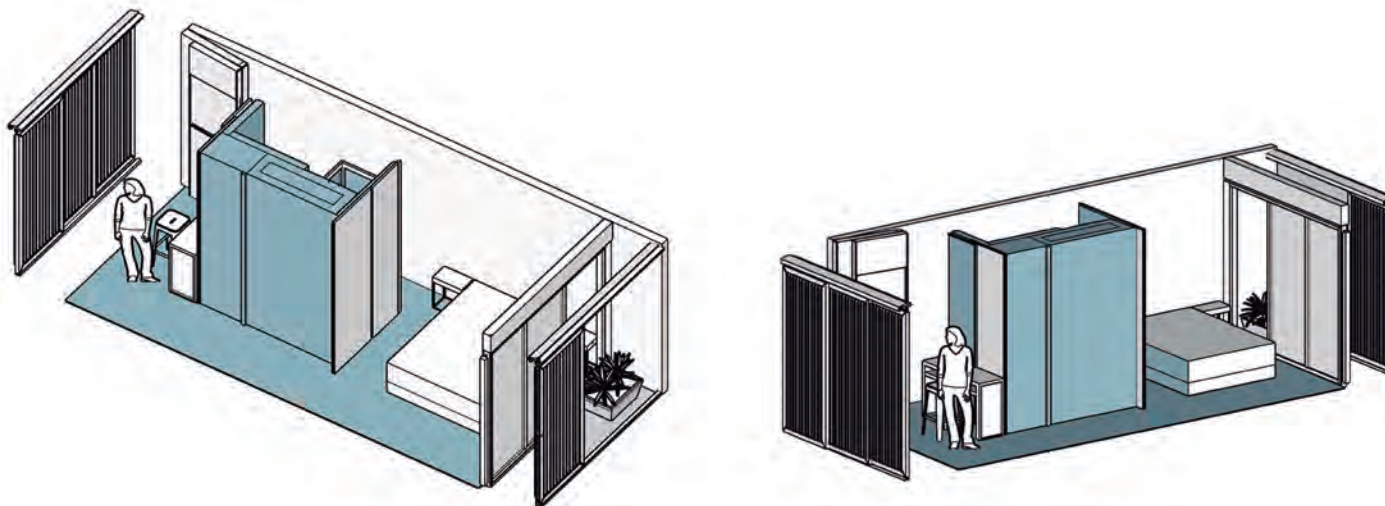


Figura 4.22 y 4.23 Vista del módulo habitacional para una o dos personas que estructura el proyecto de convivencia. Fuente: elaboración propia.

liares), distribuyendo las unidades y los equipamientos colectivos necesarios en varios padrones próximos entre sí.

Entre las múltiples iniciativas y experiencias piloto impulsadas por el Proyecto Fincas Abandonadas a partir de la adjudicación de inmuebles recuperados a distintos colectivos y en distintas modalidades de usufructo y cogestión, el Departamento de Desarrollo Urbano de la IM decide impulsar una experiencia piloto de cooperativa dispersa asignando varios predios (no contiguos) en propiedad (colectiva), con destino vivienda, a una única cooperativa.

Con ese fin se conforma un grupo de trabajo multiactoral y el 7 de noviembre de 2018 se firma un acuerdo entre la Intendencia de Montevideo, la FADU; la Fucvam; el CCU y la AC Comisión Plaza Uno, para el desarrollo de un proyecto piloto de cooperativa de vivienda en lotes dispersos ubicados en Ciudad Vieja. En este acuerdo se establece el compromiso de FADU a «aportar elementos teórico-metodológicos para la implementación de un proyecto piloto de cooperativa de vivienda en lotes dispersos y en dar seguimiento a este proyecto».¹²

Entre las partes se integró una comisión de seguimiento encargada de definir la estrategia para llevar adelante esta experiencia así como su evaluación y monitoreo constante. Además del compromiso de todas las partes a nombrar representantes para la comisión y acordar las formas y condiciones del llamado para la conformación de la cooperativa, las obligaciones específicas asumidas por la FADU fueron:

- Monitorear, evaluar y aportar insumos al proceso que implica la construcción de una cooperativa dispersa en Ciudad Vieja.
- Comparar esta modalidad con otras (cooperativas de reciclaje) ya ensayadas en Ciudad Vieja
- Realizar un informe con recomendaciones técnicas en relación a la consolidación de la propuesta de cooperativas dispersas.¹³

En consecuencia, la participación del equipo universitario en este proceso tiene como objetivo contribuir al diseño de esta experiencia piloto desde el inicio y sistematizarla, identificar sus fortalezas y debilidades, así como las restricciones que los marcos normativos y regulaciones actuales de la producción cooperativa imponen a un proyecto de esta naturaleza. Esta sistematización crítica apunta a evaluar la viabilidad de una línea de intervención con esta modalidad y señalar las modificaciones que sería conveniente introducir a los reglamentos y normas vigentes o a los modos de gestión habituales, para potenciar su desarrollo futuro.

El proceso de investigación del que se da cuenta en este apartado responde a esos compromisos asumidos y se desarrolla en dos líneas paralelas. Por un lado, el seguimiento, monitoreo y evaluación de la experiencia piloto, actualmente en desarrollo en la Ciudad Vieja, cuyo proceso sufrió un importante enlentecimiento como consecuencia de la pandemia de COVID-19. De esta línea presentaremos

aquí las reflexiones preliminares correspondientes a esta etapa.

Por otro lado, una serie de exploraciones teórico-proyectuales articuladas con la revisión de experiencias internacionales, que apuntaron a generar aportes teóricos y metodológicos y recomendaciones técnicas para la posible consolidación de una modalidad de cooperativas de vivienda construidas en lotes dispersos.

4.2.2 Fundamentación

La idea de que una cooperativa pueda desarrollar su propuesta arquitectónica en varios lotes no contiguos surge como una estrategia para operar en áreas centrales, donde los predios tienen dimensiones reducidas, sorteando las dificultades que enfrentan hoy los grupos cooperativos muy pequeños.

Esta propuesta se fundamenta en dos tipos de argumentos. Por un lado, la importancia que los programas de renovación urbana en general y de los centros históricos en particular, que suelen disparar procesos de gentrificación, incorporen la producción de vivienda social y promuevan la permanencia de los vecinos en la zona para no destruir los tejidos sociales existentes. Por otro, la convicción que el sistema cooperativo tiene posibilidades de actualizarse y constituirse en una herramienta aún más eficaz para operar en estos procesos.

El cooperativismo de vivienda como movimiento social urbano y el sistema cooperativo como sistema complejo de producción habitacional, son dos caras de un fenómeno uruguayo de relevancia internacional, inspirador de múltiples experiencias en países de Europa y América Latina. Algunos de los rasgos diferenciales del sistema son la autogestión, que genera empoderamiento, apropiación y formación ciudadana, la democracia directa, la propiedad colectiva (en el caso de las cooperativas de usuarios) que preserva la función social del suelo y protege al cooperativista en su permanencia en la vivienda, y la articulación regulada del Estado, los técnicos y la sociedad civil organizada.

En la década del setenta, cuando aún no existían las carteras de tierras que hoy facilitan el acceso al suelo urbano de la mayor parte de las cooperativas, el precio de la tierra, cuya incidencia en el total del emprendimiento está fijada por ley, constituía uno de los mayores obstáculos al desarrollo del cooperativismo. Los conjuntos intercooperativos surgieron entonces como respuesta a esas dificultades, agrupando a varias cooperativas (topeadas por ley a un máximo de doscientos socios) en una organización mayor, para llegar a un número de viviendas que viabilizara la compra de grandes terrenos periféricos de bajo costo. Estos grandes conjuntos construidos en el borde de la ciudad contribuyeron a consolidar esos barrios incipientes aportando servicios, escuelas e incluso obras de infraestructura a cargo de las propias cooperativas.

12 Extraído del texto del acuerdo citado, firmado el 7 de noviembre de 2018.

13 Extraído del texto del acuerdo citado, firmado el 7 de noviembre de 2018.

En las décadas siguientes, frente a una expansión territorial descontrolada de nuestras ciudades, inconsistente con un crecimiento demográfico insignificante, comenzaron a ensayarse estrategias para la densificación de las áreas centrales e intermedias provistas de infraestructuras y servicios urbanos de calidad.

A partir de las experiencias piloto promovidas por la IM en la década del noventa, la modalidad de reciclaje tuvo un gran desarrollo dentro del sistema cooperativo, constituyéndose en una herramienta para operar en áreas centrales, contribuyendo a la sutura y renovación de tejidos residenciales. No obstante, las reducidas dimensiones de los inmuebles a los que acceden las cooperativas en estas áreas constituyen una limitante importante para el número de viviendas y por tanto de socios que puede tener la cooperativa. Esta dificultad fue la causante de una modificación a la Ley Nacional de Vivienda promovida por el movimiento cooperativista, que redujo de diez a seis el mínimo de socios de una cooperativa, exclusivamente para el caso de reciclajes.¹⁴

Las dificultades que enfrentan los grupos muy pequeños, en especial en el caso de ayuda mutua, para sostener la gestión colectiva del proceso son de diverso orden. El funcionamiento de una cooperativa exige que, además de la asamblea que es el órgano soberano sobre el cual recaen todas las decisiones, se configuren las distintas comisiones específicas, mínimamente el Consejo Directivo, la Comisión Fiscal y la Comisión Electoral, a las que se

agregan en etapa de obra otras como la Comisión de Obra, la de Compras y la de Trabajo encargada de la organización de la ayuda mutua. Es de rigor también la constitución de una comisión de fomento que se ocupa de organizar actividades para recaudar fondos y fortalecer al grupo cooperativo. ¿Cómo sostener esta estructura en una cooperativa de seis socios? La organización de la ayuda mutua también es difícil y se resiente ante cualquier impedimento temporal de alguno de los socios. Desde el punto de vista económico, cuanto mayor es la escala del emprendimiento mayores las posibilidades de negociación con los proveedores; de hecho, una de las grandes ventajas de los conjuntos intercooperativos fue la economía de escala. Además en los grupos muy pequeños el esfuerzo extra que cada socio debe hacer para todas aquellas obras no contempladas en el préstamo, como el salón comunal, es mayor. Finalmente, en las cooperativas chicas se reduce la posibilidad del intercambio de unidades entre familias que crecen y otras que decrecen.

La estrategia de operar en varios lotes permitiría mantener la capacidad de gestión de una cooperativa de tamaño medio y aprovechar los beneficios de una localización central con acceso a todos los servicios y equipamientos urbanos. Esta adaptación del sistema se podría entender como la contracara, o la operación inversa a la creación de un conjunto intercooperativo. Responde a un cambio de paradigma urbano (la ciudad compacta, densa y diversa como condición para un desarrollo sustentable, controlar la expansión ilimitada, redensificar las áreas servidas con infraestructuras subutilizadas)

y habitacional (un hábitat adecuado como superación de la noción de vivienda digna, que incluye la localización, la proximidad a los servicios y equipamientos urbanos y, en definitiva, el ejercicio del derecho a la ciudad como puerta de acceso a otros derechos fundamentales como el trabajo, la salud, la educación).

Es razonable pensar que la gestión simultánea de obras en varios predios tendrá algunas complicaciones y costos adicionales que habrá que evaluar a efectos de considerar la posibilidad de su generalización.

En esa evaluación es necesario contemplar también los beneficios que esta forma de intervención puede tener para el contexto en el que se inserta, factor decisivo para definir si es válido pensar en que esos mayores costos sean absorbidos, en alguna medida, por la administración.

La dispersión de un programa habitacional en el tejido consolidado puede contribuir a la renovación urbana de una zona con signos visibles de abandono y deterioro como presenta la Ciudad Vieja, reactivando simultáneamente varios solares vacíos o inmuebles degradados, generando un cambio significativo en un microsector de barrio. Esta condición es también una oportunidad para la incorporación de equipamientos complementarios en los distintos inmuebles, gestionados por la cooperativa o con distintas modalidades de gestión, involucrando a otros colectivos locales o a la pro-

pia administración pública, para dinamizar la vida cotidiana local.

No existen impedimentos jurídicos ni normativos para desarrollar una cooperativa dispersa en las condiciones mencionadas. Pero, inevitablemente, emergerán novedades en el proyecto, en la gestión, en la logística, en la construcción, en la adjudicación, que será necesario prefigurar y analizar para definir la viabilidad de un proyecto de este tipo que, siguiendo las prácticas habituales, podría generar sobrecostos insuperables.

4.2.3 Antecedentes

Esta experiencia tiene antecedentes de distinta naturaleza. En el ámbito nacional se reconocen una serie de experiencias concretas entre las que entendemos relevante tener en cuenta las cooperativas de reciclaje promovidas en la década del noventa por la Intendencia de Montevideo y la subsiguiente generalización de esta modalidad de intervención asumida por el sistema cooperativo.

También hay un acumulado de producción académica en relación al tema, en particular una serie de exploraciones teórico-proyectuales desarrolladas en la FADU de la Udelar con participación de distintos actores vinculados a la temática.

En el ámbito internacional hay una vasta producción reciente de reflexiones y de proyectos residenciales colaborativos entre los que seleccionamos

14 Artículo 462, Ley n.º 16.736, del 5 de enero de 1996.

algunos que revisten particular interés para este trabajo.

Referencias nacionales.
**Experiencias promovidas
 por la Intendencia de Montevideo**

A partir de 1990 la entonces Intendencia de Montevideo desplegó el Programa Piloto de Reciclaje (PPR) cuyo objetivo era «realizar experiencias demostrativas de reciclaje de edificios para vivienda, situados en áreas centrales de la ciudad (los centros comunales zonales [CCZ] n.ºs 1, 2 y 3), por medio de la ayuda mutua y la autogestión» (Delgado, 2000). La noción de reciclaje implica, en este caso, la rehabilitación edilicia de inmuebles con destino vivienda y con la condición de ampliar su capacidad locativa para obtener un mejor rendimiento económico y funcional del edificio y preservar las características tipológicas y morfológicas del entorno» (Delgado, 2000).

Al igual que el programa objeto de este trabajo, el PPR apuntaba a la recuperación de edificios degradados y la revitalización de las áreas centrales en proceso de vaciamiento, a frenar los procesos de expulsión de la población de menores ingresos hacia las periferias y la degradación del hábitat popular en la zona y, simultáneamente, a experimentar la viabilidad de operar en el reciclaje de edificios antiguos mediante la autogestión y la ayuda mutua.

Esta iniciativa es parte de un proceso originado en los años ochenta, de valoración y protección progresivas del patrimonio construido¹⁵ y de políticas

de rehabilitación urbana sustentadas en la intensificación y densificación de las áreas consolidadas y servidas. El impulso a los reciclajes en Montevideo es parte de ese proceso y fue resultado de acciones simultáneas del BHU, que habilitó una línea de crédito específica, y la IM, que flexibilizó las exigencias normativas para este tipo de intervenciones.

El PPR estaba orientado a familias de ingresos bajos pero con capacidad de repago, con organización y posibilidades de desarrollar ayuda mutua. Según los datos extraídos del trabajo *Viabilidad de los reciclajes por ayuda mutua* de María del Huerto Delgado (2000) en la Unidad Permanente de Vivienda, los primeros grupos seleccionados fueron Mujefa, Pretyl y Covigoes 1, a los que luego se agregó Covicivi 1 en la rambla portuaria. Previamente, la intendencia estaba trabajando en dos proyectos de reciclaje con apoyo de la Junta de Andalucía, uno en el Barrio Sur (Casa Verde) y otro en el Cordón (el reciclaje del Corralón Municipal de la calle Ana Monterroso de Lavalleja), ambos en edificios ocupados y con la intención de mantener a la población residente.

En todos estos casos la IM asumió un papel proactivo en la promoción de experiencias de recuperación de edificaciones mediante procesos de ayuda mutua. Además de seleccionar los grupos y adjudicar los padrones, la IM financió las construcciones.

Estas experiencias piloto demostraron la viabilidad de la modalidad de ayuda mutua para intervenir en el reciclaje de edificios antiguos. Según la evaluación que se presenta en el traba-

jo de Delgado referido, el costo total por unidad de estas cooperativas de reciclaje era similar al de las cooperativas de obra nueva construidas en la periferia y técnicamente no se generaron mayores problemas.

A partir de estos ensayos y con el apoyo de Fucvam, esta modalidad de intervención se difundió rápidamente. Hoy hay trece cooperativas de ayuda mutua habitadas en la Ciudad Vieja de Montevideo, una en construcción y tres en trámite,¹⁶ la mayoría de reciclaje, además de varias cooperativas de ahorro previo. Esto implica un volumen considerable de habitantes, lo que corrobora que la estrategia fue significativa para la recuperación de la función habitacional en el centro histórico y, en particular, para permitir el acceso o la permanencia de los sectores populares en estas áreas privilegiadas de la ciudad.

Trabajos académicos.

Seminario «Las cooperativas de vivienda en el Uruguay del siglo XXI. Una mirada proyectual»

En 2013, el DEIP y la UPV implementaron junto con un seminario proyectual enmarcado en un debate multiactoral sobre los desafíos contemporáneos del cooperativismo de vivienda en un contexto social, económico y cultural muy distinto al escenario de los desarrollos iniciales del sistema.

Allí surge por primera vez la idea de la *cooperativa dispersa* como la describimos en la fundamentación.

Aparece como una innovación simétrica y de sentido inverso a la creación de los grandes conjuntos intercooperativos de la década del setenta, en este caso impulsada tanto por la necesidad de revertir el proceso de expansión urbana e intensificar el uso de las áreas centrales servidas y equipadas como por la aspiración de los cooperativistas de acceder a suelo urbano bien localizado.

Dado que estas experiencias proyectuales se desarrollan en el marco de discusiones interdisciplinarias y multiactorales, los resultados se comparten con los actores sociales e institucionales involucrados en la producción cooperativa y la gestión de la ciudad. A partir de esos intercambios Fucvam se interesó en la idea como posible estrategia para el acceso de sus socios a suelo urbano bien localizado.

A instancias de Fucvam y FADU, esta modalidad de cooperativa fue discutida en la Comisión Asesora de Vivienda (COAVI)¹⁷ de 2015, convocada para la elaboración del Plan Quinquenal de Vivienda. Se llegó a la conclusión de que no existían impedimentos legales o normativos para el desarrollo de esa experiencia pero que difícilmente un grupo cooperativo asumiera los riesgos implícitos en un piloto sin tener claro los sobrecostos y demás complicaciones que podrían aparecer. Estas reflexiones, retomadas en el seminario de Fucvam¹⁸ realizado en 2016, permitieron concluir que sin una intervención potente por parte del sector público esa experiencia no tendría lugar.

¹⁵ En ese proceso jugó un papel muy importante el activismo en defensa del patrimonio protagonizado por el GEU, liderado por el Arq. Mariano Arana.

¹⁶ Datos suministrados por Fucvam el 3/02/2021.

¹⁷ Comisión Asesora de Vivienda creada por la Ley n.º 13.728 de 1968. Asesora a la Dirección Nacional de Vivienda en la elaboración del Plan Quinquenal.

¹⁸ «La vivienda cooperativa como efectivización del derecho a la ciudad. Potencialidades, problemas y desafíos. Acceso a la tierra, servicios y construcción en altura»

Desde entonces, en varias instancias académicas en la FADU se ha explorado esta idea con atención a sus implicancias en el campo tecnológico, proyectual, de gestión, y a sus potenciales en relación con la ciudad.

Taller Sustentabilidad, vivienda y ciudad. Intervenciones innovadoras en tejidos consolidados

En el taller, que se llevó a cabo en agosto de 2017, en la tercera edición del Diploma de Especialización en Investigación Proyectual (DEIP), se volvió a ensayar la cooperativa dispersa en el área del Plan Goes a partir de la identificación de diversas oportunidades de completamiento del tejido existente para operar lote a lote o intervenir en el *stock* construido. Se procuraba fomentar, además de una mayor densidad, una diversidad de usos y una activación del espacio público en un sector donde la proliferación de depósitos cerrados e inactivos durante la mayor parte de la jornada hacía de la calle un espacio inerte.

La exploración proyectual se enfocó en la innovación tipológica, la materialidad y el proceso de producción, teniendo en cuenta las complejidades de operar en varios predios simultáneamente, con la modalidad de ayuda mutua que implica desafíos adicionales. Se propuso indagar en el potencial de intervenciones de pequeña escala, articuladas en red, para aportar a desarrollos urbanos más sustentables.

El debate incorporó la revisión de las nociones de lo *público* y lo *común* y el cuestionamiento de la parcela como unidad determinante del uso y de la morfología urbana.

0+. Vacío positivo MVD

En 2018, ya avanzada la implementación del Proyecto Fincas Abandonadas impulsado por el Departamento de Desarrollo Urbano de la IM, acordamos hacer una indagación proyectual en los inmuebles de Ciudad Vieja en proceso de expropiación por parte de la intendencia. Se trataba de explorar su potencial para albergar propuestas de renovación urbana a partir de microintervenciones residenciales en red. Estas deberían contemplar la generación de espacio público y equipamientos colectivos para contribuir a la resignificación e intensificación de las áreas urbanas intervenidas. Fue una actividad central del Departamento de Enseñanza de Anteproyecto y Proyecto de Arquitectura (DEAPA) en la que participaron estudiantes de grado y posgrado y técnicos de la IM. Para dirigir el taller fueron invitados los arquitectos Marta Pelegrín y Fernando Pérez (Mediomundo Arquitectos, Sevilla) por la coincidencia de objetivos con su trabajo «0+. Vacío positivo» desarrollado en el marco del grupo de investigación Ciudad, Arquitectura & Patrimonios Contemporáneos (CAPC), Universidad de Sevilla.

Sustentabilidad, hábitat y Vivienda, Diploma de Especialización en Investigación Proyectual, 2016-2020

A partir de 2016 el DEIP definió como campo problemático en el cual enfocar sus seminarios y sus exploraciones proyectuales «Sustentabilidad, Hábitat y Vivienda». En 2018 Alina del Castillo y Graciela Lamoglie sistematizan las producciones desarrolladas en ese contexto y abren algunas conjeturas provisorias con miras a aportar reflexiones en las líneas de interés del MVOTMA en el marco del convenio Coloquios entre el ministerio y la FADU. Estos aportes se reúnen en un trabajo seleccionado por CSIC para su publicación en la convocatoria 2019, en proceso de edición. De él tomamos una reflexión

en relación a la vivienda que resulta pertinente a efectos del presente trabajo.

La *unidad* de vivienda tal como fue concebida en la modernidad, asociada a la noción de *tipología* y a la de *familia tipo* opera como un dispositivo de reproducción del sistema económico y social. Estas nociones están de tal modo naturalizadas en nuestro campo disciplinar que matizan casi toda la producción actual de vivienda pública y privada. Por otra parte, los conjuntos habitacionales y los proyectos de vivienda colectiva, en todas las escalas, responden a la agregación de *unidades* que se repiten, con mínimas variantes. Las categorías de vivienda social, vivienda popular, vaciadas de contenido, se asocian a la búsqueda de soluciones

COOPERATIVA	Nº DE VIVIENDAS	UBICACIÓN	EQUIPO TÉCNICO
COVIAM. COOP. DE VIVIENDA DE USUARIOS POR AYUDA MUTUA "ANA MONTERROSO"	15 viviendas de 1, 2, 3 y 4 dormitorios	Ana Monterroso 2071, Cerdón	Técnicos de la IMM
PRETYL. ASOCIACIÓN CIVIL "PALERMO RECICLA, TRABAJA Y LUCHA"	8 viviendas dúplex	Isla de Flores y Gaboto, Palermo	Centro Cooperativista Uruguayo (CCU)
MUJEFA. COOPERATIVA DE USUARIOS POR AYUDA MUTUA "MUJERES JEFAS DE FAMILIA"	12 viviendas de 2 - 3 dormitorios	Pérez Castellano 1429, Ciudad Vieja	Instituto de Vivienda para la Mujer (IVIM)
COVICIVI. COOPERATIVA DE USUARIOS POR AYUDA MUTUA. "COOPERATIVA DE VIVIENDA CIUDAD VIEJA"	34 viviendas de 2, 3 y 4 dormitorios	Rambla 25 de Agosto e Ituzaingó, Ciudad Vieja	Hacer-Desur
COVIGOES 1. COOPERATIVA DE USUARIOS POR AYUDA MUTUA "COOPERATIVA DE VIVIENDA DE GOES"	8 viviendas (primera etapa)	José L. Terra y J.J. de Amézaga, Goes	Hacer-Desur
CASA VERDE. GRUPO DE USUARIOS SIN PERSONERÍA JURÍDICA	5 viviendas de 1 y 4 dormitorios	Zelmar Michelini 986, Barrio Sur.	Grupo de Estudios Urbanos

Figura 4.24 Casos que participaron del Programa Piloto de Reciclaje.
Fuente: datos extraídos de Delgado (2000).

genéricas al *problema de la vivienda* y a políticas que condujeron a fracasos urbanos económicos y sociales. Una de las limitaciones de aquella forma de entender el problema radica en la consideración de la vivienda como objeto, sin aparente atención a los procesos de gestión, producción, uso, mantenimiento y habitabilidad.

Entendemos que es necesario poner en cuestión algunas de las nociones que rodearon el proyecto moderno para poder explorar nuevas condiciones del proyecto residencial contemporáneo, incorporando la noción de «infraestructuras para la vida», por lo que esta tiene de «soporte habilitante» más que de marco restrictivo. Esto implica también reconsiderar el papel del habitante en la configuración del espacio doméstico y todo lo que esto conlleva en términos de generar «arquitecturas de código abierto» (Del Castillo y Lamoglie, 2019, p. 14).

Referencias internacionales

A partir de una revisión de la experiencia internacional relacionada con el objeto de estudio se seleccionaron algunos casos y algunas propuestas teóricas que por diferentes razones resultan de interés particular para este trabajo.

Asociación Cooperativa de Vivienda del Centro Histórico de San Salvador (ACOVICHSS), promovida por la Fundación Salvadoreña de Desarrollo y Vivienda Mínima (Fundasal),¹⁹ asociada al programa Rescate de la función habitacional en el centro histórico de El Salvador (2008-2010).

Fundasal es una de las organizaciones que, a partir del trabajo de Fucvam, ha recibido claras influencias del cooperativismo uruguayo. ACOVICHSS es una cooperativa de ayuda mutua que construye en dos terrenos separados. Su interés radica en esa condición y en el hecho de estar enmarcada en un proceso de renovación urbana de un centro histórico que sufrió procesos de vaciamiento de la población con ingresos medios y de degradación del hábitat de la población de bajos recursos. Es relevante la articulación de actores públicos y privados, institucionales y sociales, que hizo posible la concreción del proyecto.

Fundasal promovió la organización de los habitantes y de otros actores con interés en el centro histórico y trabajó para obtener un marco legal que se adecuara a las necesidades de acceso al suelo con vocación habitacional y gestionó el apoyo financiero de la cooperación externa. Se impulsaron proyectos autogestionarios de vivienda cooperativa. Entre ellos, la cooperativa ACOVICHSS gestionó dos inmuebles ocupados por sus socios en los mesones San Esteban y Renacer; el primero propiedad de la Alcaldía Municipal y, el segundo, de propiedad privada. Con asesoría y capacitación de Fundasal, ACOVICHSS realizó acciones ante el Concejo Municipal de San Salvador para solicitar el terreno del Mesón San Esteban en venta simbólica, y la titulación del inmueble ocupado por el Mesón Renacer a través de prescripción adquisitiva, ya que las familias contaban con más de treinta años de residencia ininterrumpida en él. A partir de la legalización de los dos terrenos, la Agencia Española de Cooperación

Internacional para el Desarrollo (AECID), la Alcaldía Municipal de San Salvador, ACOVICHSS y Fundasal firmaron un Acuerdo Marco de Cooperación para ejecutar el primer proyecto habitacional para las familias cooperativistas del CHSS, en el Barrio San Esteban. El emprendimiento constó de dos etapas correspondientes a la construcción de dos complejos habitacionales: San Esteban, construido entre 2008 y 2009, y Renacer, entre 2009 y 2014. Ambos se desarrollaron bajo el modelo de cooperativa de ayuda mutua y con la asesoría de un Equipo de Asistencia Técnica (EAT) de Fundasal (Fundasal, 2015).

Este proyecto tiene importantes similitudes con el que nos ocupa, entre ellas la articulación entre Alcaldía, equipos técnicos y de promoción y la sociedad civil organizada, la recuperación de inmuebles por ayuda mutua, el encuadre en un proceso de renovación del centro histórico, la cesión de inmuebles por parte de la alcaldía y el hecho de tratarse de una primera experiencia. En el caso de El Salvador se contó con apoyo de cooperación internacional, mientras que en la experiencia montevideana el financiamiento es público a través del MVOTMA. En el caso de ACOVICHSS la cooperativa nuclea a dos grupos de ocupantes de los predios en que se construyeron las nuevas viviendas; la finalidad era mantener la localización de los vecinos y por lo tanto estaba claro desde un principio quienes ocuparían cada uno de los edificios. Eso no ocurre en el sistema cooperativo ya que las unidades son sorteadas al final del proceso de construcción.

En el proceso salvadoreño los edificios se construyeron en distintos períodos y eso complicó el desempeño de la ayuda mutua en la segunda obra por parte de quienes ya habían accedido a su vivienda. En el caso montevideano, atendiendo a las particularidades del sistema, se pretende construir simultáneamente en los tres padrones para que no haya desigualdades importantes en los tiempos de entrega entre los socios.

Sin duda esta decisión acarrea dificultades adicionales y exigirá una rigurosa planificación de obra a la vez que incidirá fuertemente en la elección de sistemas y procedimientos constructivos.

Cooperativa La Borda, asesorada por el colectivo de profesionales *Lacol*, asociada a la recuperación del recinto industrial de Can Batlló, en el barrio La Bordeta (Barcelona).

Este caso es de particular interés por varias razones. En primer lugar, esta cooperativa, que reconoce como antecedente el cooperativismo de usuarios del Uruguay, se encuadra en un proyecto de recuperación de un área vacante en el área central de Barcelona, en el barrio de La Bordeta: el recinto industrial de Can Batlló, una gran infraestructura obsoleta de finales del siglo XIX. Este proyecto, que incluye a la cooperativa La Borda entre otras iniciativas, es fruto de un proceso social significativo promovido por los vecinos del lugar.

¹⁹ Fundasal es una organización no gubernamental sin fines de lucro creada en 1968 en El Salvador, que trabaja con las familias empobrecidas de El Salvador para la mejora del hábitat.

Al igual que el caso de la experiencia piloto de cooperativa dispersa en Ciudad Vieja, es un proyecto que articula la acción de grupos organizados de la sociedad civil con la intervención del Ayuntamiento que, entre otras cosas, provee el suelo para la construcción. El colectivo Lacol reconoce explícitamente el antecedente de las cooperativas de usuarios uruguayas en la utilización de la cesión de uso en el acceso a la vivienda como un recurso que limita la especulación y mantiene la función social del suelo urbano, pero en este caso van aún más lejos. En Uruguay el suelo es vendido a la cooperativa que asume la propiedad colectiva de todo el conjunto cediendo a sus socios el usufructo de las unidades. La propiedad del suelo por parte de la cooperativa es un requisito para el otorgamiento del préstamo. La Borda en cambio se construye en un predio del Ayuntamiento provisto en cesión de uso por un período de 75 años. En este caso el mantenimiento de la propiedad pública del suelo no es impedimento para el desarrollo de un proyecto de vivienda social.

Esta estrategia de mantenimiento de la propiedad pública del suelo resulta pertinente en procesos de renovación urbana en los que interesa promover usos mixtos, o sea, complementar la función residencial con actividades culturales y productivas y servicios, para tender a una ciudad integrada en la que las actividades cotidianas puedan resolverse en el entorno inmediato sin necesidad de grandes desplazamientos.

Por último, este caso nos interesa muy especialmente por la calidad del proyecto arquitectónico

que propone innovaciones en varias dimensiones. Los autores se plantean redefinir el programa de vivienda colectiva a partir de la alteración de la relación entre dominios individuales y colectivos. La apuesta a potenciar la vida comunitaria se concreta en la incorporación de múltiples espacios colectivos: cocina-comedor, lavandería, espacio polivalente, espacio para invitados, espacio de salud y cuidados, almacén de plantas y espacios exteriores como las azoteas y el protagonista patio central. Estos espacios comunes se encadenan sin romper la continuidad espacial que conduce desde la calle hasta el patio de alturas múltiples que remite a la popular tipología de las corralas y se constituye en el corazón del conjunto.

En las unidades se procuró la mayor adaptabilidad posible para acompañar las transformaciones de los grupos de convivencia e incluso se previó la posibilidad de crecimiento de algunas unidades a expensas de otras que decrecen.

En el terreno tecnológico se introducen condiciones innovadoras basadas en la utilización de la madera tanto en la estructura como en la panelería y en la incorporación de estrategias bioclimáticas que apuntan a la sustentabilidad energética de la propuesta. La Borda es el primer edificio en altura con estructura de madera contralaminada de la península ibérica y contribuye así a dimensionar el desarrollo de una industria que en Uruguay comienza a despertar interés. Dado que los bosques promovidos por la ley forestal promulgada a principios de los noventa ya cuentan con treinta años,

se abre también en nuestro país la posibilidad de estudiar sus características en tanto material para la construcción de edificios y demás obras civiles, trascendiendo su condición actual de materia prima con bajo valor agregado.

Estas condiciones que hacen de este proyecto una respuesta singular a las formas de vida contemporáneas no sería realizable dentro de los marcos normativos que hoy rigen la producción de la vivienda social en el Uruguay. Su análisis nos permite aproximarnos a la definición de algunos aspectos de esas normativas que es imprescindible revisar para evitar el estancamiento de la producción de vivienda social en nuestro país.

El mismo colectivo de arquitectos, Lacol, está estudiando también la viabilidad de una propuesta de dispersión aún más radical que la que nos ocupa. Se trata de una cooperativa atomizada, conformada por apartamentos vacíos, recuperados por el actual Ayuntamiento durante los últimos años, localizados en distintos edificios de la ciudad. Esta estrategia en proceso de formulación también opera sobre la recuperación de la vacancia y sobre el potencial de lo disperso para activar redes de colaboración.

Las dos experiencias mencionadas surgen de la conjunción de *voluntades políticas* y *demandas sociales*, no están contempladas de antemano por la institucionalidad y tienen vocación de convertirse en un punto de inflexión en alguna política pública; de ahí que en cierta medida compartan además la condición de ser una *experiencia piloto*.

Coincide en ambas la condición *cooperativa* de las iniciativas con referencia explícita al modelo uruguayo difundido principalmente por Fucvam. Sin embargo, logran desplegar una serie de singularidades que a primera vista serían inviables en Uruguay debido en gran medida a los marcos normativos específicos y a concepciones particulares sobre la autogestión cooperativa.

En el ámbito internacional existen también algunos trabajos académicos que se constituyen en antecedentes de esta propuesta.

Vacío Positivo 0+, grupo de investigación Ciudad, Arquitectura y Patrimonio Contemporáneos, Universidad de Sevilla

Los arquitectos Marta Pelegrin y Fernando Pérez Blanco, autores de esta investigación en el marco del grupo CAPC, han participado de varias instancias de intercambio en cursos y *workshops* de la FADU asociados al presente trabajo. «Vacío positivo 0+» estudia el potencial de los vacíos (casas vacías, intersticios entre conjuntos habitacionales, equipamientos e infraestructuras en desuso) para generar un nuevo hábitat urbano más sustentable y democrático a partir de programas habitacionales autogestionados, equipamientos y espacios colectivos.

Otra línea de investigación-propuesta que interesa visitar remite específicamente a la *condición dispersa*. Algunos autores plantean esta condición de manera extrema, por medio de desarrollos teóricos o de proyectos concretos, en tanto proponen la disper-

sión de la vivienda misma en una serie de espacios no contiguos entre sí. Estas reflexiones revisitan, con un enfoque contemporáneo, algunas de las discusiones que pautaron la producción habitacional de la modernidad. Ponen en cuestión las prestaciones mínimas (ya no las dimensiones mínimas) que debe otorgar la habitación individual o unifamiliar y discuten qué aspectos de la domesticidad pueden ser resueltos en común, en los espacios colectivos de los conjuntos o incluso fuera de estos, en la propia ciudad. Desde el edificio Narconfim (1928) hasta las diversas experiencias contemporáneas de *coliving* y *cohousing*, estos ensayos cuestionan la noción de *tipología de vivienda* como una unidad compacta en la que se resuelve íntegramente la vida doméstica para indagar en distintas articulaciones entre lo individual y lo común, lo íntimo y lo público.

El cuestionamiento a la compacidad y continuidad del espacio habitable y la posibilidad de explotar el espacio doméstico en locales discontinuos aparece planteada de manera radical en algunos proyectos japoneses como la House before House de Sou Fujimoto en Utsunomiya (2008) o la Casa Moriyama de Nishisawa en Tokio (2005), entre otras, así como en las propuestas teóricas de Christian Kerez como la Casa Okamura en Praga (2014).

Estos planteos, que resultan lejanos a nuestra cultura si pensamos en términos de vivienda individual, pueden contribuir a repensar la noción de vivienda colectiva que subyace a los proyectos de conjuntos habitacionales configurados por adición de unidades estandarizadas. En esta lógica, el



Figura 4.24 Cooperativa Laborda, Lacol. Barcelona, 2018.
Fuente: <http://www.lacol.coop/projectes/laborda>

grupo de investigación Habitar de la Universidad Politécnica de Cataluña propone las *habitaciones satélite* en los bloques de vivienda: una serie de habitaciones autónomas equipadas que puedan constituirse temporalmente en ampliaciones de las viviendas para responder a necesidades más o menos transitorias de sus habitantes. De este modo la vivienda se expande fuera de los límites de la unidad adoptando configuraciones dispersas dentro del bloque (Monteys *et al.*, 2012).

En esta revisión crítica de la noción de vivienda algunos autores contemporáneos, como Pier Vittorio Aureli (2016) ponen el foco en la habitación como unidad individual generadora del proyecto y en condiciones como la neutralidad y la inespecificidad en relación con el uso. Es una línea de pensamiento que revisita y revaloriza las arquitecturas monásticas y arquitecturas domésticas del siglo XIX, en especial algunos ejemplos de vivienda colectiva en Europa, que el Movimiento Moderno desestimó en su afán de adjudicar una función a cada porción del espacio proyectado.²⁰ Esta reflexión de Aureli es llevada a proyecto en algunos ejemplos propios del estudio Dogma (Aureli-Tattara) y en trabajos de otros estudios como Office (Kersten Geer y David Van Severen) o MAIO (María Charneco, Alfredo Lérica, Guillermo López y Ana Puigjaner).

MAIO proyecta un edificio en Provenza (Barcelona), conocido como «110 habitaciones». En vez de proyectar 22 apartamentos el edificio se piensa como un sistema de 110 habitaciones neutras. Cada piso contiene 20 habitaciones de igual dimensión y sin

jerarquía, comunicadas entre sí, que podrían conformar cuatro apartamentos con la cocina en el centro. Las unidades pueden crecer o decrecer al anexar o ceder habitaciones a partir de la modificación de la divisoria.

Estas experiencias no son transferibles al Uruguay en el caso de edificios en régimen de propiedad horizontal porque los límites de cada unidad quedan rígidamente establecidos y cada copropietario asume derechos y obligaciones en función del metraje de la unidad adquirida. Sin embargo, su aplicación sería viable en programas habitacionales de renta, de ocupación transitoria o de propiedad colectiva, en los que habilitaría la adaptación de las unidades a diversas situaciones de ocupación.²¹

A partir de este proyecto —que viene del sector privado—, otras muchas voces empezaron a hablar de esta necesidad. Desde hace diez años este movimiento empezó con nosotros haciendo un proyecto, otra persona escribiendo un artículo y así sucesivamente.

Eso progresivamente ha hecho que hoy en día la administración pública esté desarrollando e impulsando viviendas no jerárquicas, viviendas cuyas habitaciones permiten multiplicidad de usos. Al final, los pequeños gestos pueden hacer que la administración pública cambie legislaciones y promueva otras maneras de vivir (MAIO, 2020).

En la línea de lo que plantea MAIO, entendemos que la experiencia de la Cooperativa Guruyú, una

pequeña intervención en el marco de un programa piloto de gestión de la vacancia urbana, puede desencadenar procesos más amplios e incluso cambios en los aspectos jurídicos y reglamentarios que entorpecerían su generalización.

4.2.4 Estrategias desplegadas

El equipo universitario trabajó en dos líneas simultáneas. Una fue el acompañamiento, sistematización y evaluación de la experiencia piloto, aportando elementos para su mejor desempeño dentro de las especificidades de nuestra disciplina. La otra se configura como un proceso de investigación proyectual basado en el desarrollo de exploraciones múltiples, a manera de ensayos, enmarcados en procesos de reflexión y discusión multiactorales. En este proceso los aportes teóricos derivan de la reflexión sobre el hacer.

El proyecto piloto: la Cooperativa Guruyú. Reflexiones preliminares devenidas del seguimiento del proyecto

A partir del acuerdo firmado en noviembre de 2018 se constituyó un grupo de trabajo denominado Comisión de Seguimiento, con representantes de todas las partes que estuvo encargado de diseñar la estrategia para llevar adelante el piloto que estuvo plagado de excepciones a los modos habituales de operar en el marco del sistema cooperativo.

La primera excepción fue la conformación del grupo cooperativo. La prioridad de la comisión fue que la cooperativa fuese integrada por habitantes del barrio para contrarrestar el efecto gentrificador que traen aparejadas buena parte de las intervenciones de renovación urbana. Se decidió abrir una convocatoria a interesados abierta a todos los habitantes de la Ciudad Vieja que no fueran propietarios de una vivienda.

A partir de una jornada informativa, Fucvam recibió cerca de trescientas inscripciones.

Los aspirantes debieron participar de una serie de talleres donde se explicitaron las características del proyecto piloto, sus implicancias, los fundamentos del cooperativismo y el proceso que debe atravesar una cooperativa de ayuda mutua.

Una vez culminados los talleres, un grupo de 220 hogares (que integraban 584 personas) mantuvo el interés en participar del proyecto. Ese número es diez veces mayor a la capacidad estimada para esta primera experiencia. Se decidió hacer un sorteo, para establecer una lista ordenada con la totalidad de los aspirantes, y fue así que se conformó el grupo inicial de veinte hogares que comenzó a transitar el proceso. Se espera que, una vez definido el anteproyecto, y en consecuencia el número de viviendas a construir, este número se amplíe significativamente apelando a la lista de prelación producto del sorteo.

También fue atípica la designación del instituto de asistencia técnica que normalmente es elegido

por el grupo cooperativo. En este caso, el Centro Cooperativista Uruguayo (CCU) estuvo en la mesa de trabajo desde el inicio a partir de un convenio vigente con la FADU en función del cual aceptó correr los riesgos de una experiencia inédita y acompañar y asesorar a una cooperativa aún inexistente.

A partir de la conformación del grupo comenzó el trabajo con el equipo del CCU en vías a la formalización de la cooperativa. Las reuniones se desarrollan, hasta hoy, en el local de la Plaza de Deportes n.º 1 de la Ciudad Vieja puesta a disposición por la comisión de vecinos.

El 27 de febrero de 2020, un acuerdo entre la Dinavi y la IM terminó de articular las voluntades políticas institucionales. Por este convenio, el MVOTMA se compromete al financiamiento directo de la cooperativa objeto de esta experiencia piloto y a estudiar flexibilizaciones en la evaluación del proyecto en diversos aspectos como la relación entre área construida y área habitable, la admisión de viviendas de un dormitorio o ciertos aumentos de los costos de obra.

Guruyú es el nombre que decidieron darle sus veinte socios fundadores a esta experiencia piloto de cooperativa dispersa que a la fecha cuenta con personería jurídica, instituto de asistencia técnica, tres locaciones adjudicadas por la Intendencia de Montevideo y la viabilidad aprobada por la ANV.

Los primeros pasos de esta experiencia pusieron en evidencia algunos obstáculos como, por ejemplo,

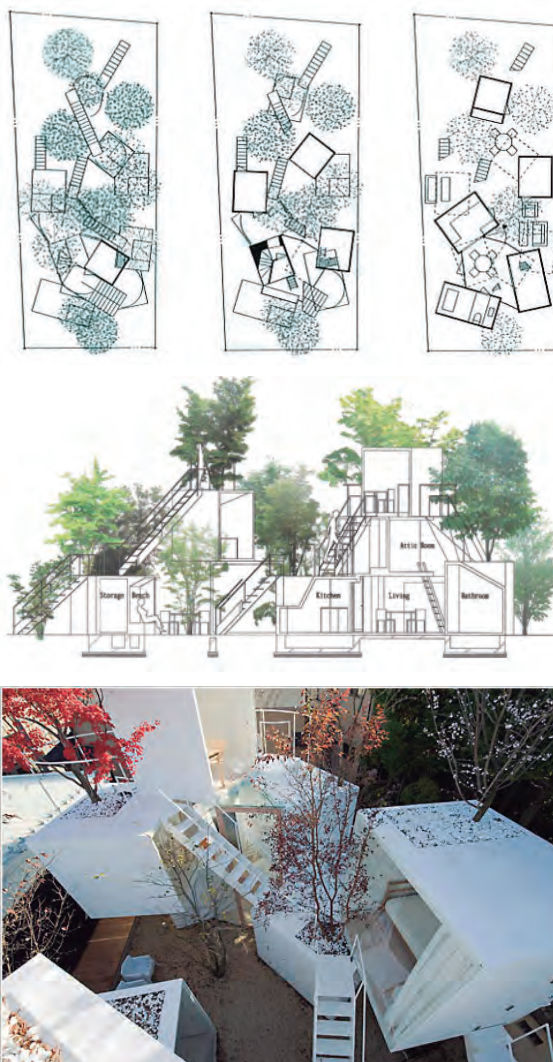


Figura 4.26 House Before House. Sou Fujimoto. Utsunomiya, Japón, 2008. Fuente: https://proyectos4etsa.files.wordpress.com/2012/02/img_complete05.jpg

20 En nuestro país esas cualidades se aprecian en la casa estándar, una tipología de vivienda individual generalizada a comienzos del siglo XX que se constituyó en el morfema básico de la construcción de las áreas residenciales centrales de Montevideo y que ha demostrado una enorme vigencia por su capacidad de albergar gran diversidad de programas y adaptarse a múltiples formas de habitar.

21 En Uruguay, para poder implementar una propuesta de este tipo sería necesario introducir modificaciones a la Ley Nacional de Vivienda.

los mayores costos derivados de tener que hacer varias escrituras por la multiplicidad de padrones involucrados, la necesidad de triplicar el número de cateos, la dificultad de custodiar tres inmuebles separados, cuestiones que hasta el momento fueron salvadas con el aporte de la IM como promotora del emprendimiento. También era imprescindible que la ANV analizara la factibilidad de la cooperativa como un único proyecto a pesar de tratarse de varios padrones porque considerados independientemente, cada uno en función de las viviendas que admite, alguno de los predios no cumpliría los requisitos. A partir de las gestiones de la comisión de seguimiento se logró que se evaluara de forma integral la cantidad total de viviendas de la cooperativa y el valor de los tres predios en su conjunto. Aún así fue necesario que la Intendencia subsidiara parte del valor de los terrenos para no superar el 15 % del valor de tasación del conjunto.

A estos sobrecostos identificados en los inicios del proceso de la cooperativa, seguramente se agregarán otros derivados de la logística del proceso de construcción.

En la medida en que estas intervenciones se realizan en el marco de programas de regeneración urbana es importante entender si algunos de los costos adicionales pueden ser absorbidos por la administración que lleva adelante esos programas o si, en un escenario de articulación interinstitucional, pueden derivar en montos adicionales del préstamo para estos casos.²²

El seguimiento y la sistematización de esta experiencia piloto nos permitirá evaluar la entidad de esos costos extraordinarios.

Todas estas cuestiones y muchas otras que aparecerán en el curso del proceso aún incipiente de este piloto deberán preverse, evaluarse y resolverse en caso de pretender generalizar esta modalidad de intervención. En cuanto al grupo, la cooperativa Guruyú con sus primeros veinte socios que no se conocían previamente logró organizarse y constituir las comisiones necesarias, desarrollar actividades para la recaudación de fondos y cumplir con todos los requisitos formales para estas primeras etapas de la gestión.

Para el seguimiento del proceso el equipo de FADU participó de todas las instancias de la comisión de seguimiento y asesoró para la toma de decisiones en distintos aspectos como la elección de los predios adecuados para el emprendimiento, las condiciones para la convocatoria a interesados o las directrices de proyecto. Participó de todas las actividades convocadas (charlas informativas, talleres, reuniones, sorteo), acompañó las reuniones de trabajo con el CCU desde el inicio y, una vez conformada la cooperativa, participó de las asambleas.

Para el seguimiento del proceso nos asociamos con el Laboratorio Transdisciplinario de Etnografía Experimental (LABTEE) de Udelar, con el que ya compartimos diversos espacios de trabajo. Con ellos diseñamos una estrategia de seguimiento para entender las realidades y condiciones de existencia

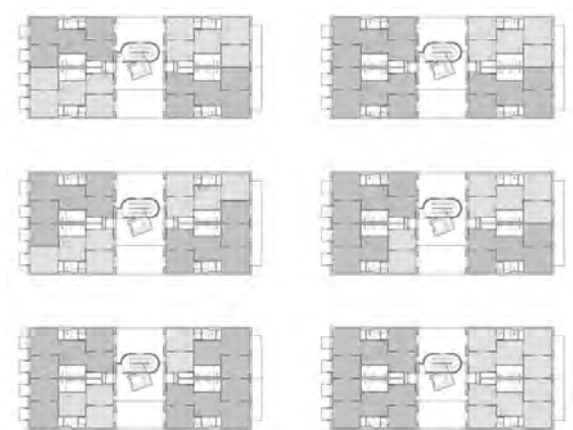


Figura 4.27 110 habitaciones. Plantas de distribución. Fuente: MAIO. <<https://www.arquine.com/proyecto-instrucciones-de-uso/>>

actuales de los distintos integrantes de la incipiente cooperativa, el proceso de consolidación del grupo durante la etapa de formalización, de proyecto, de obra y posteriormente los primeros pasos del nuevo habitar colectivo y su inserción en el entramado socioterritorial del barrio.

Esta experiencia piloto seguirá el recorrido por caminos más o menos excepcionales, difíciles de prever y de ahí la necesidad de acompañar y sistematizar, interpelar y estudiar, mediante propuestas críticas que permitan imaginar cómo habría que transformar los marcos jurídicos, institucionales e incluso culturales para poder perfeccionarla.

Exploraciones proyectuales

Esta línea de trabajo tuvo por objetivo interpelar el proceso de la Cooperativa Guruyú mediante ensayos

proyectuales alternativos que dispararon reflexiones y discusiones entre el equipo de investigación y diferentes actores, con el objetivo de aportar al diseño de políticas o programas de carácter general.

Las exploraciones se desplegaron en dos escalas. Por un lado se trabajó con los tres padrones adjudicados a la cooperativa Guruyú y con el padrón social correspondiente al grupo inicial de veinte núcleos familiares que proveyó un escenario de necesidades que el proyecto debía atender. En paralelo al proyecto desarrollado por el CCU, que debe cumplir con todos los requisitos impuestos por la normativa (Ley Nacional de Vivienda, Reglamento de Producto del MVOTMA, normativa urbana de Montevideo, etc.), se desplegaron propuestas teóricas para hacer visibles los potenciales de innovación implícitos en la experiencia piloto y simultáneamente las restricciones impuestas por los marcos regulatorios vigentes. Esta estrategia permite cuestionar las normas y evaluar la viabilidad de su modificación, atendiendo a los distintos alcances (leyes nacionales, reglamentos MVOT, normativa departamental) y procesos a desencadenar.

Por otro lado, se hicieron ensayos que involucraron el conjunto de los catorce inmuebles de Ciudad Vieja en proceso de recuperación por parte del Proyecto Fincas Abandonadas, y el padrón social resultante de los 220 núcleos que se inscribieron como aspirantes a integrar la cooperativa a partir de la convocatoria de la comisión de seguimiento.

22 Como antecedente se puede citar el adicional para cubrir el costo del ascensor para las cooperativas que construyen en altura

Conscientes de la simplificación operativa, asumimos ese grupo de 220 familias como una muestra de la demanda insatisfecha de vivienda en Ciudad Vieja y esos catorce padrones como una muestra de los inmuebles vacantes en el mismo entorno,

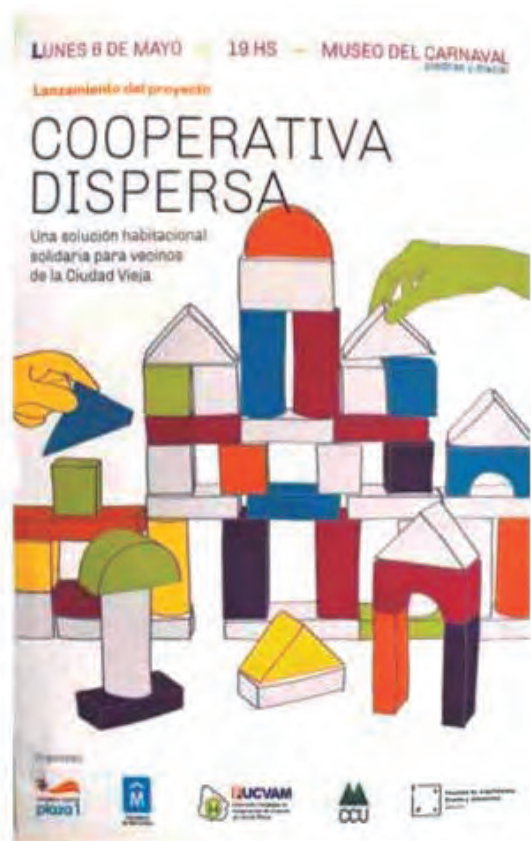
para desarrollar exploraciones que permitieran trascender el caso piloto.

Se preveía desarrollar esas exploraciones en talleres de posgrado, con docentes invitados nacionales y extranjeros y enmarcadas en debates con diversos actores. Desde el punto de vista metodológico, los ensayos proyectuales múltiples sobre un mismo objeto de estudio, desarrollados por distintos equipos de proyecto, es crucial para ampliar los puntos de vista sobre el problema. En estos ensayos el proyecto opera como un dispositivo de producción de conocimiento sobre la realidad en la que interviene a la que interpela para descubrir oportunidades de transformación.

La situación de emergencia sanitaria desencadenada a partir de la irrupción de la pandemia en Uruguay impidió el desarrollo de estas actividades y obligó a un fuerte ajuste metodológico para cumplir con los objetivos previstos.

El equipo se orientó al desarrollo de un dispositivo que posibilitara intercambios a distancia con colegas nacionales y extranjeros y con otros actores, para poner en relación diversas estrategias de proyecto con base en la cartera del Proyecto Fincas Abandonadas y el padrón social definido.

Ese dispositivo adoptó la modalidad de un juego diseñado para enriquecer nuestra perspectiva a propósito del tema que definimos como proyectos habitacionales colaborativos en red asociados a usos cívicos. Esta denominación omitió intencionalmente



Afiche elaborado por la Asociación Civil Comisión Plaza Uno para convocar al lanzamiento de la experiencia piloto, mayo de 2019.

Figura 4.28 Cooperativa dispersa. Afiche de lanzamiento. Fuente: AC Comisión Plaza Uno

el término *cooperativa de vivienda* para evitar que las respuestas nacieran atadas a las restricciones del sistema, que en buena medida es lo que buscamos poner en cuestión.

El juego: imaginarios dispersos. Intercambios a distancia sobre proyectos habitacionales colaborativos en red asociados a usos cívicos

El juego se compone de cuatro tableros representativos de sectores de la Ciudad Vieja que en su conjunto contienen: los catorce padrones mencionados; un manual de instrucciones con las reglas de juego; una ficha de usuarios con la composición de los núcleos familiares y una ficha de posibles usos cívicos para integrar en los proyectos. Esta última es producto de la *Agenda de Usos Cívicos* desarrollada por el equipo Reactor a partir del proceso referido en el capítulo 3 de este trabajo.

Los jugadores pueden elegir un tablero y desarrollar una propuesta de vivienda+usos cívicos distribuida en 3 padrones. Se admiten múltiples formas y técnicas para intervenir, incluyendo texto, collage, dibujo a mano o técnicas digitales.

El proceso de diseño del tablero de juego implicó ensayos, intercambios y ajustes y, si bien insumió mayor tiempo del previsto, generó aprendizajes valiosos que aportaron a la investigación.

A modo de síntesis se presentan cuatro tableros en los que se sintetizan los ensayos del equipo de investigación, intercalados con las reflexiones que emergieron de cruzar estas indagaciones con los aportes recibidos en los intercambios a distancia y con la revisión del estado del arte en relación a los temas que nos convocan: la recuperación de la vacancia urbana para el uso social, el fortalecimiento de la función habitacional en el centro histórico, la necesaria hibridación de usos en proyectos residenciales basados en la autogestión colaborativa, la innovación proyectual en la vivienda colectiva, la condición dispersa.

Muchas de esas reflexiones son transversales a los distintos ensayos.

Este proceso fue acompañado por una revisión de la normativa vigente y se identificaron en cada caso las restricciones que sería necesario flexibilizar para el desarrollo de la propuesta. Como resultado se perfilan al final varias líneas de investigación a desarrollar en el futuro.

Ensayos proyectuales

El primer ensayo consiste en la interpretación y análisis de las implicancias del proyecto desarrollado por el CCU para la Cooperativa Guruyú.²³ El objetivo de este ensayo es poner en crisis algunas de las restricciones impuestas al proyecto por el conjunto de normas, reglamentos e incluso prejuicios que rigen actualmente la producción del sistema cooperativo.



Figura 4.29 Arriba: reuniones informativas y talleres preliminares.

Abajo: sorteo entre los interesados.

Fuente: fotografías de Miguel Fascioli y Alina del Castillo



Figura 4.30 Integrantes de la Cooperativa Guruyú en asamblea.
Fuente: fotografías de Alina del Castillo

Es un diálogo entre lo que está sucediendo en el proceso y lo que podría ocurrir si se flexibilizaran algunas restricciones. Las reflexiones se enfocan en tres ejes: hibridación de usos, diversificación de respuestas tipológicas y conciencia de la memoria histórica.

La cooperativa tiene asignados cuatro padrones, dos de ellos linderos entre sí, por lo que configuran tres localizaciones. Si bien todas están comprendidos en la zona de la Aduana y muy próximas entre sí, los entornos tienen distinto carácter. Dos de ellas están insertas en un tejido predominantemente residencial, muy próximas al hospital Maciel que imprime dinámicas particulares a la zona, mientras la otra, en la calle Piedras, adyacente al Mercado del Puerto, se inserta en la zona más turística de la Ciudad Vieja.

La propuesta libera espacio a nivel de suelo para permitir el desarrollo de actividades colectivas y evitar la disposición de viviendas en planta baja sobre la calle lo cual, en un contexto como la Ciudad Vieja, implica fuerte pérdida de privacidad y confort acústico.

Esta estrategia se enfrenta a restricciones del Reglamento de Producto del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MVOT) que limita el área destinada a espacios comunes en los conjuntos.²⁴ Los usos propuestos para esas áreas comunes están relacionados con el funcionamiento de la cooperativa, estacionamientos o cuidados.

En el contexto normativo actual es prácticamente imposible incluir usos no residenciales en proyectos de vivienda social. Por una parte, como vimos, el Reglamento de Producto del MVOT (RM) limita a 1,25 el cociente entre la cantidad de metros construidos y la cantidad de metros «habitables», con una concepción de «habitable» restringida en la práctica a los espacios interiores de las unidades. Esto impide que se pueda reservar un espacio para el desarrollo de actividades culturales o productivas gestionadas por la propia cooperativa o por otros colectivos locales. También anula la posibilidad de prever locales para la instalación de servicios como se hacía en los grandes conjuntos intercooperativos de la década del setenta.

Por otra parte, es condición para el otorgamiento del préstamo que el terreno sea propiedad de la cooperativa, lo que impide, por ejemplo, su división en propiedad horizontal para que una parte permanezca en propiedad pública y se pueda otorgar en cesión de uso a otros actores. Tampoco es viable el otorgamiento de un préstamo para vivienda en suelo público en cesión de uso como sucede en el caso de la cooperativa La Borda analizada en los antecedentes.

Estas normativas responden a paradigmas urbanos de la modernidad, que promovieron la segregación de funciones en el territorio como una herramienta para ordenar el caos de la ciudad industrial. En la actualidad hay un consenso casi universal entre los urbanistas en que la ciudad debe ser diversa, polifuncional y apostar a la mixtura

de actividades. Últimamente se han desarrollado múltiples propuestas tendientes a *desmovilizar* las ciudades como las *supermanzanas* de Barcelona y Quito promovidas por Salvador Rueda o «La ciudad de los 15 minutos», propuesta del urbanista Carlos Moreno, adoptada por la alcaldesa de París, Anne Hidalgo, para una experiencia piloto. Estas propuestas proponen descentralizar para evitar los grandes desplazamientos, resolver las actividades cotidianas en un radio «caminable», lo que conlleva a la mixtura y superposición de usos. En línea con estas tendencias es razonable pensar que, en entornos como los de los padrones asignados a la Cooperativa Guruyú, podrían incorporarse actividades productivas o culturales de distinto perfil.

La condición dispersa es una oportunidad para incluir en los proyectos actividades o equipamientos complementarios que se abran al barrio y dinamicen la vida cotidiana.

En ese sentido es muy pertinente el proceso participativo mediante el cual se llega a una agenda de usos cívicos consensuada entre colectivos locales pero, tratándose como en este caso de la cesión de suelo público enmarcado en un proceso de renovación urbana, es fundamental la evaluación por parte de las autoridades (intendencia, municipio) de la pertinencia de las actividades propuestas en relación con la *vocación* o las necesidades de cada sitio.

En otro orden, la conformación social de la cooperativa aporta algunos elementos para la reflexión acerca del tipo de viviendas que se deberían proveer.

La cooperativa se conformó con los veinte primeros núcleos de la lista de prelación resultante del sorteo, con el compromiso de incluir nuevas familias cuando la definición del anteproyecto permita saber el número de unidades a construir. En el 75 % de los casos las titulares son mujeres. Respecto a la tipología de hogares, hay siete hogares monoparentales con jefatura femenina, tres hogares unipersonales, cuatro parejas sin hijos, un hogar biparental extendido con hijos, cuatro hogares biparentales con hijos y el restante es monoparental extendido con jefatura femenina.²⁵ En un total de veinte núcleos solamente cuatro responden a la tipología de «familia tipo» para la que se piensa en general el proyecto y las normativas.

Del análisis del padrón social de la cooperativa Guruyú y también del análisis del total de los núcleos que participaron del sorteo surge la existencia de un número significativo de hogares unipersonales (42 hogares unipersonales en un total de 220 núcleos) y matrimonios entre personas mayores sin hijos. Ante esta evidencia, parece necesario revisar, al menos para este contexto, la posibilidad de incorporar viviendas de un dormitorio que hoy están excluidas de los proyectos financiados por la ANV.

Por otra parte, hay en la Cooperativa Guruyú dos casos de familias agregadas muy numerosas que hoy comparten una vivienda, cuya situación no es posible resolver dentro de los parámetros actuales a no ser que se les adjudique más de una unidad.

²³ El anteproyecto está en proceso, la versión esquemática que aquí se presenta corresponde a un momento previo a la intervención de la comisión de Ciudad Vieja.

²⁴ RM 175/2020 _ Valores máximos de tasación (UR) según sistema constructivo y cantidad de dormitorios IV.- [...] «que a partir de los casos analizados, se considera una relación m² construidos/m² habitables = 1,25.

IMAGINARIOS DISPERSOS

Imaginarios Dispersos se presenta como una herramienta lúdica que nos permitirá construir, de forma colectiva, reflexiones acerca del habitar colaborativo en las ciudades consolidadas. A través del desarrollo de posibles intervenciones en formato de red, que pongan en relación una serie de padrones dispersos en la trama urbana, se busca hacer foco en la capacidad de estas intervenciones en contribuir a la mejora del entorno donde se localizan mediante la articulación de múltiples actores.

El objetivo es conformar un catálogo de imaginarios, resultado de las propuestas que cada jugador aporte en cada partida. Pudiéndose proponer ensayos y/o exploraciones proyectuales que den respuesta a los usos indicados, tomando como base los padrones indicados.

¿A qué responde la forma en que vivimos?

La producción de vivienda, como sistema generador de hábitat urbano, incide directamente en el desarrollo de las experiencias cotidianas, tanto como en la construcción de las relaciones sociales de sus habitantes. Por lo que, al hablar de vivienda no sólo nos referimos a la casa, sino a su sistema de producción, a los mecanismos de gestión y a las formas de acceso, tanto como al vínculo que la misma desarrolla con el entorno donde se inscribe.

Con el potencial de captar la capacidad que cada ciudadano tiene de reflexionar acerca de la ciudad que habita, la mecánica del juego es una invitación a ser parte de un proceso concreto que se viene desarrollando en la ciudad de Montevideo (UY).

En el marco del convenio entre la Intendencia de Montevideo (IM) y la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo (FADU - Udelar), *"Hacia un Programa de Gestión de Inmuebles Vacantes para la ciudad de Montevideo"*, nos proponemos acompañar el desarrollo de la experiencia piloto de una *Cooperativa en Lotes Dispersos* a desarrollarse en el barrio Ciudad Vieja (MVD-UY), indagando en las limitantes a la hora de pensar un proyecto colectivo de vivienda y usos complementarios materializado en padrones próximos entre sí.

*El juego cuenta con cuatro Tableros que contienen los 14 padrones en desuso, identificados y recuperados por parte de la Intendencia producto de la puesta en marcha del Proyecto Fincas (IM). Una ficha de Usuarios y otra de Usos Cívicos complementan el desarrollo de *Imaginarios Dispersos*, quedando a disposición por parte del equipo coordinador para aquellos jugadores que quieran más información acerca de los actores involucrados.

RECIBIR

Completar Referencias (datos):

- _Nombre del jugador
- _Número de partida
- _Título representativo

Completar Referencias (usos):

- _Uso Cívico #1. Arte-Cultura-Cuidados
- _Uso Cívico #2. Economías transformadoras
- _Uso Cívico #3. Ecología urbana

Estos usos cívicos se pondrán en consideración en la partida complementando los usos domésticos previstos *Vivienda (espacios íntimos)* y *Vivienda (espacios comunes)*.



* Tablero ejemplo

JUGAR

Expresar nuestra idea:

- _Dibujar en el Tablero
- _Componer Relaciones espaciales
- _Escribir Con-Texto
- _Rellenar +

Cada *Tablero* dispone de tres burbujas (*Con-Texto, Relaciones Espaciales* y *+*). La técnica de representación es libre, pudiéndose optar por jugar de forma digital, o imprimiendo el *Tablero* e interviniendo con los materiales que tengamos a mano.

Tablero: Cada tablero define una partida, utilizándolo como soporte, se deberá desarrollar y describir una idea o propuesta ubicando los usos definidos en la partida, en relación a los padrones identificados y su entorno urbano.

Con-texto: aquí se deberá completar con una breve descripción, narración, referencia, palabras claves o cualquier forma escrita que nos ayude a expresar de manera sintética el espíritu de la idea propuesta.

+: éste apartado servirá de apoyo para expresar los conceptos más relevantes de cada propuesta. Esquemas, croquis o gráficos técnicos complementarán la propuesta desarrollada.

ENVIAR

Final del juego:

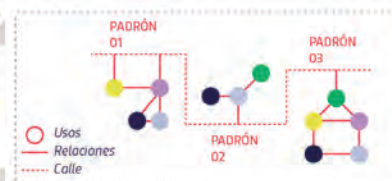
- _Exportar, escanear o fotografiar el tablero
- _Enviar el archivo JPG o PDF a imaginariosdispersos@gmail.com

Podremos jugar tantas partidas como queramos, conformando nuestras ciudades a medida que avanzamos en el juego y configurando ciudades imaginadas con el resto de los jugadores.

ADVERTENCIA:

Cada propuesta podrá ser conceptual, esquemática, abstracta o figurativa, genérica o particular. El grado de desarrollo y de definición queda librado a la intuición de cada jugador.

Relaciones espaciales: partiendo de los *Padrones* identificados, este esquema permite condensar información tanto del orden, como de la relación entre los usos planteados. Una invitación a reflexionar sobre los límites y las formas de vinculación entre lo público y lo privado.



Intendencia de Arquitectura, Diseño y Urbanismo
FADU - UDELAR
Appto para:
Intervención pública

Figura 4.31 Imaginarios dispersos [reglas del juego].

Fuente: elaboración propia.



Figura 4.33 Imaginarios dispersos. [tableros del juego].
Fuente: elaboración propia.

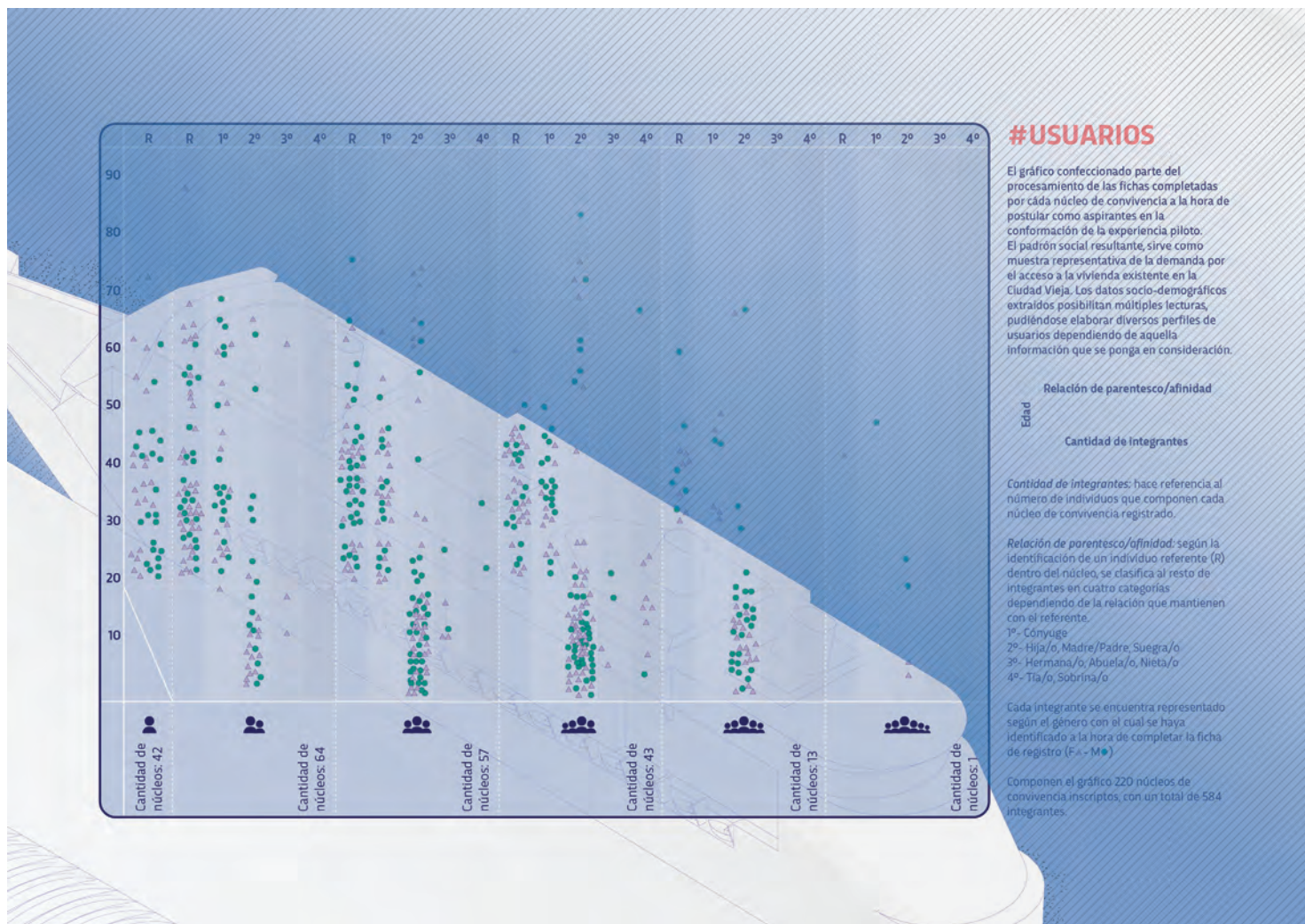


Figura 4.34 Imaginarios dispersos. [ficha de usuario].
Fuente: elaboración propia.

#USOS CÍVICOS

Como resultado del trabajo realizado en el año 2019 por parte del equipo de Reactor, mediante entrevistas, talleres y jornadas de trabajo realizadas con actores latentes en el territorio, surge una serie de usos posibles para los padrones en desuso identificados.

Estos usos deberán adecuarse a los espacios disponibles, interactuando entre sí y complementando el uso residencial.

El listado se compone de iniciativas que ya se encuentran en marcha (demandando espacio físico en concreto), así como de propuestas planteadas por colectivos existentes que se encuentran a la espera de poder contar con espacios que tengan el potencial de poder albergarlas.

La sistematización de las iniciativas derivó en la subdivisión en tres áreas temáticas; **Arte - Cultura - Cuidados**, **Economías transformadoras** y **Ecología Urbana**.

Arte - Cultura - Cuidados: aquí se reúnen los proyectos vinculados tanto a la escena cultural, como al ámbito pedagógico, que cuenten con una vocación de poder coexistir con otros programas.

Economías transformadoras: concentra las iniciativas que trabajan en el cuestionamiento acerca de las relaciones de intercambio de bienes y servicios preestablecidas.

Ecología Urbana: este eje temático agrupa las ideas relacionadas a la producción urbana de alimentos, así como aquellos proyectos que ponen relevancia en la naturaleza y el cuidado del ambiente.

Arte Cultura Cuidados	Economías transformadoras	Ecología urbana
ESPACIOS COTIDIANOS DE INTEGRACIÓN	CENTRO INFORMATIVO E INTERPRETATIVO BARRIAL	RED DE COMPOSTAJE Y RECICLAJE
ESPACIOS EXTRA- ESCOLARES	BOLSA DE TRABAJO LOCAL	COCINA COMUNITARIA
RESIDENCIA ATELIER	ESPACIOS DE USO TEMPORAL	MERCADO AGROECOLÓGICO
MUSEO VIVIENTE	CENTRO DE INCENTIVO DE LA MOVILIDAD SOSTENIBLE Y COMPARTIDA	AZOTEAS PRODUCTIVAS
ESPACIO PARA LAS ORGANIZACIONES BARRIALES	CASA DE ECONOMÍA SOLIDARIA	JARDINES PÚBLICOS
BIBLIOTECA	CENTRO DE FORMACIÓN EN GASTRONOMÍA Y TURISMO	HUERTA COMUNITARIA
BANCO DE TIEMPO Y ESPACIO DE CUIDADO INTERGENERACIONAL	TALLERES COMUNITARIOS	RED DE ACTORES AMBIENTALES
CASA CULTURAL	SEDE ASOCIACIONES DE CONSUMO Y ALMACENES DE PRODUCTOS ACCESIBLES	
CENTRO DE PRIMERA INFANCIA	CENTRO DE CAPACITACIÓN TICS	
CENTRO DE ARTE EXPERIMENTAL		
CENTRO CULTURAL DE FORMACIÓN PARA JOVENES		

Figura 4.35 Imaginarios dispersos. Usos cívicos.

Fuente: elaboración propia

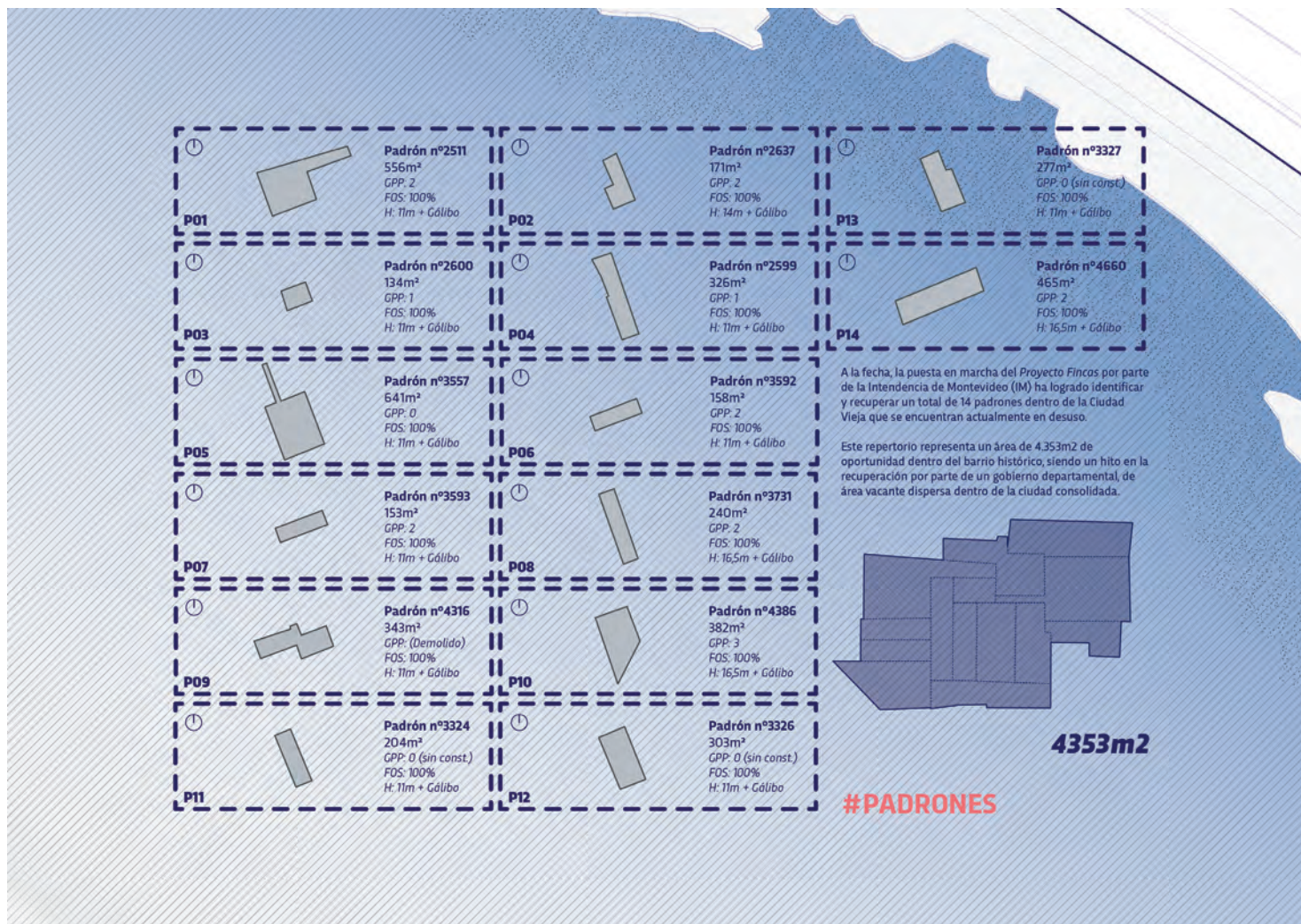


Figura 4.36 Padrones del Programa Fincas Abandonadas en Ciudad Vieja. Fuente: elaboración propia

25 Datos presentados por el CCU a la Comisión de Seguimiento una vez conformado el grupo cooperativo inicial.

26 Expresiones de J. J. Calvo vertidas en el evento de conmemoración de los cuarenta años de la Ley Nacional de Vivienda, FADU, 2018.

Actualmente, aunque no figura en ningún reglamento, la ANV no permite la introducción de viviendas de un dormitorio en los proyectos cooperativos. Esta disposición está anclada en la voluntad política de dar prioridad a las familias por sobre los individuos y de prever el crecimiento de los hogares pequeños.

La evolución demográfica de nuestro país muestra un aumento sostenido de los hogares unipersonales. Según el demógrafo Juan José Calvo (2018), se pueden resumir esas transformaciones en dos grandes movimientos: el envejecimiento de la población y la diversificación de los arreglos familiares.

En los últimos treinta años Uruguay atravesó a gran velocidad su segunda transición demográfica. Disminuyó la tasa de fecundidad por debajo del valor de reemplazo, se modificó sustancialmente la forma de los arreglos familiares, se sufrió una transformación gigantesca en términos de diversificación, se achicó el tamaño medio de las familias, se modificaron fuertemente las dinámicas de los núcleos (Calvo, 2018).²⁶

Frente a estas transformaciones es necesario adecuar las prácticas en curso con la habilitación de viviendas de menor tamaño y la estimulación de la exploración de espacialidades más interesantes (dobles alturas que permitan disponer entresijos, espacios continuos, vistas diagonales que amplíen la percepción espacial), que no necesariamente implican sobrecostos considerables.

En países europeos con una tendencia demográfica similar las políticas de vivienda se reorientan para atender estos cambios con la introducción de tipologías de un dormitorio y, simultáneamente, con la promoción e incorporación de innovaciones en lo proyectual y con el incentivo, a partir de distintos instrumentos, para una mayor movilidad de los habitantes.

En Cataluña, una serie de estudios promovidos por el Ayuntamiento de Barcelona en el entorno de 2003 mostraron que los colectivos con mayores dificultades para acceder a la vivienda eran los jóvenes y los adultos mayores, franjas de edad que se corresponden con la menor distribución de renta a lo largo del ciclo de vida de las personas.

Las políticas oficiales empiezan a detectar estos cambios y deciden desarrollar algunos emprendimientos piloto para probar la introducción de cambios normativos que permitan nuevas tipologías de hasta 40 m² de superficie útil. Para eso se convocan diversos concursos públicos bajo la órbita del Institut Català del Sòl, para la producción de vivienda para jóvenes (Mallol i Moretti, 2010)

Más de siete mil viviendas fueron construidas en estas actuaciones producto de sucesivos concursos y localizadas en áreas centrales, ensayando diversas tipologías, escalas de intervención y modos de tenencia.

En relación con nuestro caso y en general con la generación de proyectos cooperativos de vivienda en

25 Datos presentados por el CCU a la comisión de seguimiento una vez conformado el grupo cooperativo inicial.

26 Expresiones de J. J. Calvo vertidas en el evento de conmemoración de los cincuenta años de la Ley Nacional de Vivienda, FADU, 2018.

áreas centrales de Montevideo, entendemos que se deben flexibilizar los reglamentos que condicionan el proyecto de la unidad de vivienda, para facilitar y promover la experimentación proyectual y tipológica y permitir la inclusión de viviendas pequeñas que se adecuen a la composición de los hogares. La disminución del tamaño de las unidades debe estar acompañada de una revisión de los espacios comunes que complementan la vida doméstica. A su vez, la prevalencia de hogares monoparentales con jefatura femenina hace pensar en la necesidad de introducir la perspectiva de género en el proyecto del espacio doméstico.

Como contraparte de la admisión de unidades de un dormitorio, atendiendo fundamentalmente a la situación de los jóvenes, se debería propiciar la movilidad a través de programas de alquiler social y en el caso de las cooperativas, promoviendo las redes de intercambio de unidades entre cooperativas del mismo barrio.

Por otra parte, el hecho de que los valores de tasación y las áreas máximas por unidad estén atados al número de dormitorios impide el desarrollo de nuevas tipologías más adecuadas a las dinámicas del habitar contemporáneo que permitan diversas configuraciones espaciales y una mayor participación del usuario en la definición del espacio doméstico.

Del mismo modo, asociar los valores de tasación a la superficie es, por lo menos, una simplificación, ya que no todos los metros cuadrados de vivienda tienen el mismo costo. La posibilidad de dotar a las

unidades de un volumen mayor, que es una condición que difícilmente se pueda mejorar a futuro, a cambio de un ahorro en otros rubros o posponiendo algunas obras (como tabiques interiores) para etapas pos-ocupación, se podría explorar en trabajos de investigación proyectual con inclusión de estudios de costos o poner a prueba en experiencias piloto. Estas iniciativas también responden a la comprensión de la vivienda como proceso y colocan al usuario como protagonista de la configuración de su espacio habitable.

Por último, cabe una reflexión en relación a las implicancias de intervenir en el centro histórico de la ciudad. La traza de Ciudad Vieja guarda en su interior vestigios de tipologías edilicias que funcionaron como respuesta a formas de habitar propias de épocas pasadas. Estas morfologías son testigo de formas de convivencia y relaciones con el entorno peculiares, siendo en ocasiones de los últimos ejemplos que se encuentran en la trama. Es el caso de los vestigios del conventillo Guaraní, localizados en uno de los padrones adjudicados a la Cooperativa Guruyú (padrón n.º 2.511 en la calle Guaraní). El estado ruinoso de la construcción existente y su incompatibilidad con las exigencias de habitabilidad contemporáneas, tanto como la exigencia de proyectar el máximo de unidades posibles para que el valor del terreno no sobrepase el porcentaje admitido por la ANV hacen imposible el rescate de esas estructuras edilicias, pero su presencia nos obliga a reconocer que operar en el centro histórico implica cierta responsabilidad con la

preservación de la memoria colectiva y el proyecto debería poner en juego recursos para sostenerlo.

Los otros tres ensayos sintetizados en los gráficos toman otros conjuntos de padrones dentro de la cartera citada y, en función de las características de cada sitio, exploran distintas dimensiones de interés para el trabajo. Las reflexiones que dispararon y que se resumen a continuación son, en general, transversales a más de un caso.

Límites y dominios

La revisión de las relaciones parcela-tejido-ciudad implica poner en cuestión las categorías público-privado. En el caso de las cooperativas de usuarios esta dicotomía se enriquece a partir de la noción de propiedad colectiva pero, en general, la división entre esta propiedad colectiva y el espacio público es cada vez más tajante.

En áreas centrales y especialmente en el centro histórico, que tiene un factor de ocupación del suelo del 100 % y relativa escasez de espacios públicos, es razonable aumentar la porosidad del tejido infiltrando lo público en el interior de las manzanas. Esto cuestiona el papel determinante de la parcela en la definición de la morfología urbana y de los usos del espacio. Esta estrategia de esponjamiento supone la liberación de la planta baja del uso residencial y la incorporación de otras actividades que justifiquen dicha apertura.

Esas actividades podrán ser propuestas y gestionadas por la cooperativa o por asociación con otros actores locales y la intendencia o el municipio correspondiente, estos últimos con responsabilidad en la evaluación de la pertinencia de los usos propuestos en el contexto urbano en que se insertan.

Esta intensificación de la actividad, que sin duda es condición necesaria de la regeneración urbana, implica ensayar nuevas hibridaciones en los derechos de uso del suelo y también explorar el potencial de aplicación de instrumentos existentes como las concesiones de uso, que destinan suelo público a usos privados o las galerías comerciales que liberan al uso público parte del suelo privado (Del Castillo y Lamoglie, 2019).

Hay antecedentes internacionales como la normativa de Nueva York que habilita los Privately Owned Public Spaces (POPS) que data de 1961, con ajustes en 2007 y 2009.

Los POPS son espacios de uso público en terrenos privados, cedidos por el inversor a cambio de mayor edificabilidad que la establecida por la norma. Son promovidos en áreas comerciales y residenciales muy densas, con intención de generar esponjamientos del espacio público y han permitido la generación de más de 32.500 m² de espacio privado de uso público incluyendo plazas, ensanchamientos de veredas y espacios peatonales cubiertos a través de las manzanas o plazas hundidas.

Si pensamos en la cooperativa dispersa en predios recuperados para el uso social como parte de una estrategia de regeneración urbana, es relevante la articulación del programa habitacional con usos no residenciales abiertos al barrio.

Además de las restricciones mencionadas al porcentaje de áreas construidas no destinadas a vivienda y la imposibilidad de acceder al préstamo en terrenos de propiedad compartida, la normativa departamental de ordenamiento territorial define un número de estacionamientos obligatorios que limita la posibilidad de otros usos en las plantas bajas. En línea con las tendencias al control del uso de vehículos particulares en los centros históricos sería razonable estudiar la eliminación de este requisito en Ciudad Vieja, sujeto a algún tipo de liberación del espacio de nivel cero para el uso público.

De la superación de estas restricciones y del estudio de la diversificación de los derechos de uso del suelo depende en buena medida la hibridación programática que es condición de un centro histórico vivo y sustentable y el esponjamiento del tejido a partir de la infiltración de usos públicos en el interior de las parcelas.

Vivienda dispersa

Las transformaciones culturales en el mundo del trabajo y en las modalidades del esparcimiento han trasladado al espacio doméstico una multiplicidad de actividades que antes se resolvían en otros ámbitos de la ciudad. La situación derivada de la pandemia

radicalizó este fenómeno e hizo claramente visibles los desajustes entre el espacio que habitamos y la actividad que en él se despliega. Por otra parte, las unidades de vivienda colectiva, cada vez más pequeñas, tienen en general muy escasa elasticidad para crecer y albergar nuevos usos.

Ante estas constataciones cabe hacerse algunas preguntas:



Figura 4.38 Viviendas para jóvenes en Sant Andreu. Arquitectos Emiliano López, Mónica Rivera, Guillermo Zuaznabar. Fuente: <<https://lopez-rivera.com/project/competition-and-completion-of-housing-for-young-people-in-sant-andreu/>>

¿Todas las actividades que desarrollamos en la vivienda tienen necesariamente que resolverse dentro de la unidad?

¿Qué aspectos de la vida cotidiana tenemos que resolver necesariamente en la intimidad del espacio propio, cuáles podemos gestionar en común?

¿Todos los espacios necesarios para desplegar la domesticidad tienen indefectiblemente que cumplir con una relación de contigüidad?

En el fascículo 2 de Rehabitar (Monteys *et al.*, 2012), denominado «La habitación satélite», se propone para los edificios de viviendas, «dotarlos de un número de habitaciones equipadas y autónomas que permitan a la casa crecer temporalmente en función de las necesidades de sus inquilinos». Estas unidades las denominan podrían rentarse para satisfacer necesidades transitorias de las distintas familias, como cuidar de un adulto mayor sin que este pierda toda la independencia, facilitar la emancipación de un hijo, el retorno transitorio de un hijo divorciado o dotar de un espacio de trabajo, entre otros.

Esta estrategia, que en Rehabitar 2 se ensaya para conjuntos habitacionales existentes, se puede trasladar a una cooperativa de usuarios de nueva planta. En un conjunto cooperativo de propiedad colectiva la presencia de pequeñas unidades autónomas brindadas en alquiler a los socios (y en caso de quedar libres, a terceros) permitiría atender una

cantidad de situaciones de contingencia como las planteadas en Rehabitar 2.

Si en el marco de las políticas públicas se financiara este tipo de unidades mínimas (a amortizar con el producto de la renta) se estaría dando solución a un volumen cada vez mayor de situaciones de transitoriedad. Una vez amortizado el préstamo, el producto de ese alquiler sería un recurso valioso para invertir en obras de mantenimiento, equipamiento o mejoras de la cooperativa.

Esta propuesta implica la coexistencia de distintos modos de tenencia en un mismo conjunto, que no está habilitada dentro del sistema cooperativo.

Más allá de estos apéndices a la vivienda individual, hay aspectos de la vida cotidiana que podrían resolverse en equipamientos colectivos como lugares de *cowork*, espacios para el deporte, huertas comunitarias, entre otros. La construcción de equipamientos complementarios a la residencia era algo frecuente en los grandes conjuntos de la década del setenta. La disminución del tamaño de las cooperativas hace inviable este tipo de emprendimientos. En ese sentido, una cooperativa de mayor tamaño que actúa en lotes dispersos tiene más capacidad para incorporar equipamientos de interés para los socios y para el barrio. La construcción de unidades mínimas para usos transitorios no es viable sin modificar el estatuto del Sistema Cooperativo que establece que el número de socios de una cooperativa será igual al número de viviendas a construir. Habría que habilitar también la hibridación de modos de tenencia

en un mismo proyecto para que la cooperativa, que tiene la propiedad colectiva del conjunto, pueda gestionar esas unidades en alquiler transitorio a sus socios o a terceros.

Si estos *locales* no se consideran *vivienda* quedan excluidos del *valor de construcción* a efectos del préstamo. Su viabilidad depende de la modificación de esas normas o de la implementación de financiamientos complementarios.

Redes cooperativas

La noción de cooperativas en red introduce una innovación en relación con el concepto de cooperativa dispersa, ya que propone integrar varias cooperativas del barrio en una organización de un orden superior para gestionar en común bienes, servicios y equipamientos colectivos y facilitar la movilidad²⁷ entre unidades de distintas cooperativas. La idea apunta a propiciar nuevas formas de colaboración que contribuyan a la reactivación urbana y a la permanencia de los habitantes en el barrio.

Esta organización, de escala intermedia entre la cooperativa y la federación, asociada a un enclave territorial, con personería jurídica que le permita ser sujeto de crédito o concesiones o adquirir la propiedad colectiva de un local, espacio abierto o padrón, permitiría extender la experiencia cooperativa a la gestión de espacios públicos, servicios, equipamientos culturales, huertas urbanas, espacios de trabajo u otros usos cívicos como los que

integran la Agenda definida a partir del trabajo del grupo Reactor.

Es una propuesta verosímil, no muy distante conceptualmente de la organización de los conjuntos intercooperativos de la década del setenta, con un componente de dispersión que atiende a las características parcelarias de las áreas centrales.

En un escenario aún más radical, esta red podría incorporar locales independientes y unidades existentes en otros edificios, en un modelo similar al que se propone para Barcelona, citado en los antecedentes.

En términos de red es interesante la experiencia alemana del Mietshäuser Syndikat, una organización fundada alrededor de 1992, dedicada a retirar propiedades del mercado inmobiliario para promover proyectos autoorganizados de vivienda colectiva. Aunque la forma jurídica adoptada no es la cooperativa, sino otras formas que en el contexto resultaron más flexibles y adaptables a sus fines, el Syndikat genera una red solidaria de apoyo y transferencia de capacidades entre proyectos dispersos en el territorio, algunos muy distantes entre sí.²⁸

Una innovación como esta abre nuevos escenarios de reactivación urbana, en particular en la Ciudad Vieja y, sin dudas, en la recuperación de los inmuebles abandonados para el uso social que es la meta del Proyecto Piloto Fincas Abandonadas.

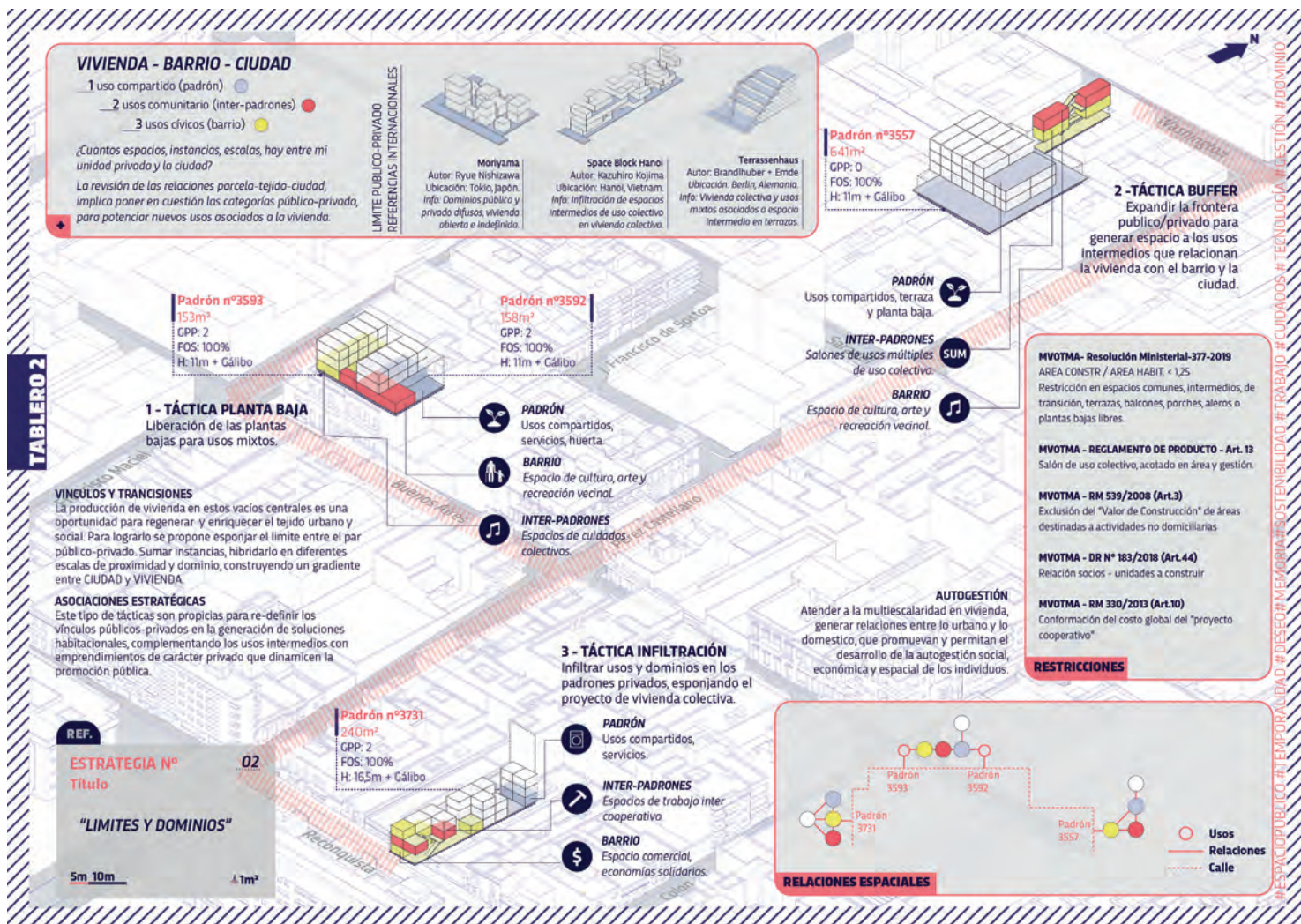


Figura 4.39 Ensayo proyectual 2. Límites y dominios.
Fuente: elaboración propia.

27 Nos referimos al intercambio de unidades entre familias que crecen y otras que decrecen.

Redes cooperativas y vivienda dispersa son dos estrategias que, articuladas, pueden dar una solución espacial a la creciente imbricación de lo doméstico y lo productivo y de la necesidad de considerar esta condición en proyectos, programas y políticas habitacionales.

La incorporación del trabajo a la vivienda y sus implicancias fisicoespaciales debe ser analizada en las distintas escalas que van del espacio doméstico a la ciudad, habilitando también diversas «unidades de gestión» de esos espacios. La propuesta de unidades complementarias de carácter autónomo en el conjunto se puede combinar con otro tipo de espacios o locales comunes que hagan lugar a actividades como las que componen la Agenda de Usos Cívicos presentada en este trabajo.

La viabilidad de estas propuestas depende de una fuerte articulación interinstitucional e interactoral e implica la discusión sobre el papel de los distintos agentes intervinientes para complementar acciones, evitar superposiciones y definir estrategias comunes para lograr impactos positivos de mayor alcance.

Habitar las azoteas

La Ciudad Vieja, al igual que cualquier centro histórico que no haya sufrido un congelamiento fruto de normativas de protección, muestra una variedad de tipologías edilicias de distintos períodos, contextos tecnológicos y normativos. Esto genera que en muchos tramos existan, entre construcciones que colmatan la edificabilidad permitida, otras más

antiguas que no lo hacen, generando huecos en el perfil de la edificación limitados por medianeras ciegas. En esos casos y en muchos otros en que no se afecta sustancialmente la morfología urbana y el carácter de la zona, las azoteas se convierten en espacios de oportunidad.

Considerar la ciudad construida como nuevo suelo es pensar en modos alternativos y más sustentables de desarrollo urbano. En este sentido, es posible asumir el desafío de desmontar las lógicas que subyacen a las relaciones parcela-tejido-ciudad, habilitar reinterpretaciones de los marcos normativos vigentes y desmontar la dicotomía sobre la que se construye la condición de público-privado, con el ensayo de nuevas hibridaciones en el derecho de uso del suelo para enriquecer la experiencia de la ciudad y, sobre todo, habilitar modos de gestión e interacción más democráticos (Del Castillo y Lamoglie, 2019).

Algunos instrumentos recientes, como el derecho de superficie establecido en la LOTDS, pueden ser de utilidad para el desarrollo de propuestas alternativas.

En España, Santiago Cirugeda y el colectivo Recetas Urbanas exploran esta idea desde hace muchos años. Cirugeda enfoca su actividad profesional en encontrar fisuras en las normativas que habiliten el desarrollo de soluciones novedosas para satisfacer necesidades e habitabilidad de la gente o necesidades de espacio de diversos colectivos para el desarrollo de sus actividades. A partir de los vacíos

normativos detectados, desarrolla propuestas en el límite de lo legal, que pone a disposición de quien lo necesite, con explicaciones, detalles y manuales de procedimiento, a través del sitio recetasurbanas.org. En el caso de la ocupación de azoteas dispone incluso un modelo de contrato de alquiler entre el propietario del inmueble y el arrendatario de la azotea, un proyecto con sus detalles constructivos y un manual de montaje.

En Buenos Aires, el estudio Adamo-Faiden propone un modelo teórico denominado Casas MU-RE-RE (MUtualismo RESidencial REgenerativo), que implica la conquista de las azoteas de las casas a patio a través de una estructura liviana. La casa Blas es una aplicación concreta del modelo desarrollado.

En Nueva York, la Porter House (Shop Architects, 2003), se construye a partir de comprar los derechos de aire de dos edificios contiguos de la 9.ª avenida. Los derechos de aire son derechos de uso sobre el volumen aéreo comprendido entre la construcción y la altura máxima permitida por la norma. Responden a un programa de derechos transferibles sobre la totalidad o parte del volumen edificable en una parcela.

En el ámbito académico, la arquitecta Lucía Dean (2018) desarrolla un proyecto de investigación en el marco del DEIP denominado *Ciudad Capaz* en el cual indaga en varios aspectos interesantes relacionados con este tema. *Ciudad Capaz* refiere al volumen vacante comprendido entre la ciudad construida y la edificabilidad máxima según la norma vigente para

cada sector de ciudad. Dean se plantea explorar el potencial de ese volumen capaz para el desarrollo de proyectos colaborativos que trasciendan la parcela como unidad de proyecto.

la medianera opera como límite infranqueable aún donde no existe, más determinante que la fuerza de la continuidad material donde se emplaza, que las relaciones de proximidad que se establecen y que los beneficios potenciales que implicarían asociaciones interpediales. Su fuerza radica allí, en parecer materia cuando es idea (Dean, 2018, p. 5).

Desde esa perspectiva propone asumir nuevas reglas de juego tomando como unidad mínima de proyecto la manzana y, como premisa para la viabilidad, la asociación cooperativa de vecinos para el desarrollo de un proyecto común. Arriesga una serie de estrategias de ocupación de esos espacios de oportunidad a partir de reconocer «una posible red de condicionantes, de actores y de vínculos posibles entre la realidad y los múltiples futuros potenciales, universos ficticios que abren configuraciones híbridas desde donde explorar otras formas de ver la ciudad» (Dean, 2018).

Dean propone pensar la propiedad como un elemento dinámico y complejo, que es posible desarrollar a partir de la cooperación con los otros. El trabajo explora este potencial de forma intencionada, para habilitar la capacidad intrínseca de adaptabilidad de la ciudad a partir de la actuación en un espacio de ambigüedad, horadando las discontinuidades y

28 [Ver syndikat.org/en](http://Ver.syndikat.org/en)

abriendo nuevas dinámicas relacionales (Del Castillo y Lamoglie, 2019).

Ciudad en espera

Montevideo cuenta con un stock de inmuebles vacantes que supera ampliamente al universo de padrones deudores considerado en el Proyecto Fincas, que no se activan por diversas razones: especulación, sucesiones, falta de capital para invertir en construcción o rehabilitación, dificultades de financiamiento, relación poco estimulante entre inversión y rentabilidad, entre otros.

A su vez los inmuebles adjudicados a cooperativas permanecen inactivos por períodos prolongados mientras se gestionan los préstamos. Estas deben hacerse cargo de la custodia para evitar ocupaciones con costos y esfuerzos adicionales para los socios.

Es posible implementar estrategias para poner ese suelo en circulación para usos temporales. En el caso de los privados acordando cesiones temporales a cambio de exoneraciones fiscales y otros beneficios hacia su edificación permanente. En el caso de cooperativas cediendo a colectivos locales para usos transitorios o a cooperativas en lotes dispersos para acopio de materiales o producción de componentes constructivos para las obras, liberando así los predios a construir.

Los antecedentes internacionales de gestión de usos temporales en terrenos son múltiples, desde el programa «estonoesunsolar» de Patricia di Monte e

Ignacio Grávalos en Zaragoza, hasta la propuesta de «Ordenamiento y ocupación temporal de solares» para la ciudad de Sevilla desarrollada por Santiago Cirugeda que implementa un convenio de cesión de los padrones para uso público durante plazos definidos, con contraprestaciones y beneficios para los propietarios.

En Montevideo hay ejemplos de recuperación de vacancias para espacios públicos con modelos de co-gestión interesantes como el Parque de Punta Yeguas y el Parque Monte de la Francesa, surgidos de demandas de la sociedad civil organizada. En Ciudad Vieja, proyectos artísticos como CasaMario y Casa Wang ocupan transitoriamente inmuebles vacantes a partir de acuerdos con el grupo propietario interesado en el desarrollo de la zona.

Las socias de CoviPedro, cooperativa de mujeres feministas que accedió a sus padrones en la calle Piedras están promoviendo su ocupación mediante la asociación con el emprendimiento «compost ciudadano» y más recientemente con una huerta comunitaria de la que participan algunos socios y vecinos del barrio.

4.2.5 Aperturas a futuras exploraciones

Quedaron por fuera de este estudio algunos temas que están en la agenda del equipo, como la posibilidad de desarrollar proyectos que permitan, por el diseño de las unidades y sus lógicas de asociación, que aquellas crezcan a expensas del decrecimiento

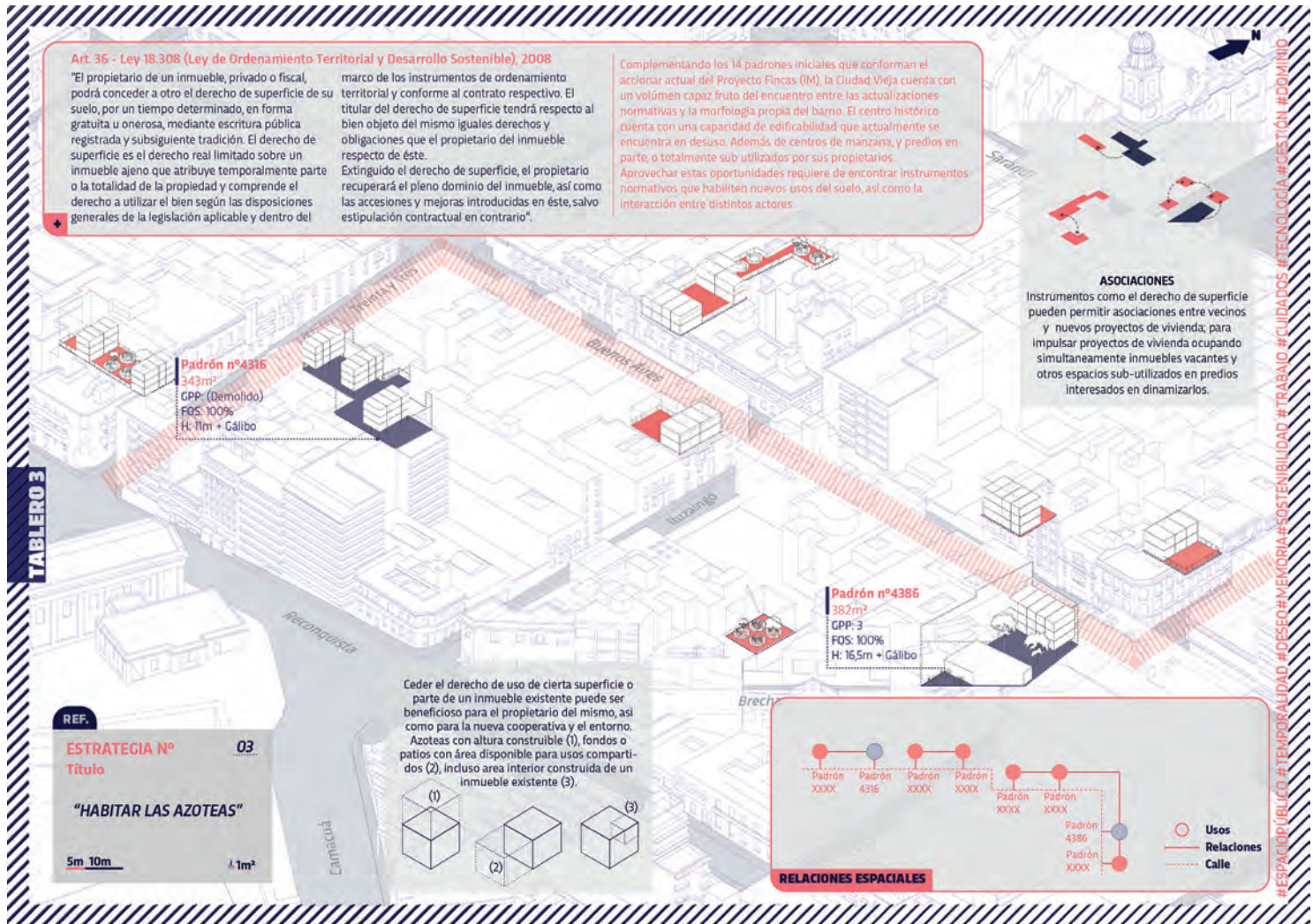


Figura 4.40 Ensayo proyectual 3. Habitar las azoteas.

Fuente: elaboración propia.

de otras, estableciendo un espacio de negociación entre vecinos. Esto es viable en las cooperativas de usuarios pues en esos casos no rige la Ley de Propiedad Horizontal y sería posible modificar la divisoria entre unidades sin mayores consecuencias.

Otra cuestión pendiente y necesaria es el estudio de la aplicación de nuevas tecnologías a los proyectos de ayuda mutua, y la consecuente capacitación de los socios en tareas especializadas. Esto permitiría valorizar el aporte de la ayuda mutua que hoy se equipara a horas de trabajo de peón. También habilitaría a disminuir el esfuerzo físico que se despliega en los procesos de construcción tradicional.

En el caso de las cooperativas dispersas esta dimensión adquiere mayor relevancia. La construcción en varios padrones es un desafío y una oportunidad para redefinir la ayuda mutua. Se podría ensayar la capacitación de los socios en distintas tareas especializadas y su organización en cuadrillas que se desplazan de lote a lote, o la producción centralizada de componentes para todas las obras, entre otras estrategias.

En relación con los aportes de los socios, la imposibilidad de combinar aportes de mano de obra y de ahorros es una restricción que no se ajusta a la realidad actual del mundo del trabajo. Supone (y en cierta medida condiciona a) un congelamiento de la situación laboral del cooperativista que no es real. Si bien el sistema de ayuda mutua está pensado para familias sin capacidad de ahorro, hoy la situación laboral de las personas es muy

dinámica y no es razonable que el sistema tienda a limitar la posibilidad de los cooperativistas de acceder a un trabajo mejor remunerado y en el que se puedan desempeñar con más solvencia que en la construcción. Quien se compromete a integrar 21 horas semanales de trabajo durante toda la obra, ve limitada esa posibilidad.

Esta cuestión no es específica de la condición dispersa, pero salió a luz en los talleres realizados con la cooperativa Guruyú a partir de casos en que, por cambios en el lugar de trabajo o residencia, no se puede hacer frente al compromiso del trabajo en obra.

4.2.6 Reflexiones finales

En este trabajo se pretendió identificar, en el incipiente proceso de la cooperativa Guruyú, algunos nudos problemáticos que habría que destabar para la generalización de esta experiencia. Simultáneamente se reconocieron, en la experiencia internacional, posibles líneas de acción para potenciar los alcances de proyectos habitacionales colaborativos en red para la regeneración urbana a partir de la recuperación de inmuebles vacantes.

Las recomendaciones definitivas surgirán del seguimiento de la experiencia piloto que está en una fase inicial del proceso. No obstante, ya se hizo evidente la necesidad de revisar algunas restricciones del marco normativo y del funcionamiento actual del sistema cooperativo y de la producción

de vivienda social en general, que exceden las atribuciones de la Intendencia ya que dependen de acuerdos interinstitucionales e incluso, en algunos casos, de acciones legislativas.

Entendemos que el impulso de proyectos piloto asociados a la investigación académica es un instrumento poderoso para hacer visibles los potenciales de nuevas formas de operar en la vivienda y en la ciudad. La posibilidad de experimentar nuevas soluciones tipológicas y programas híbridos en proyectos colaborativos como los que se sugieren en este trabajo solo sería posible a partir de un gran acuerdo interinstitucional o en experiencias piloto que involucren formas de financiamiento alternativas, por fuera de los márgenes del sistema cooperativo tal como está regulado actualmente.

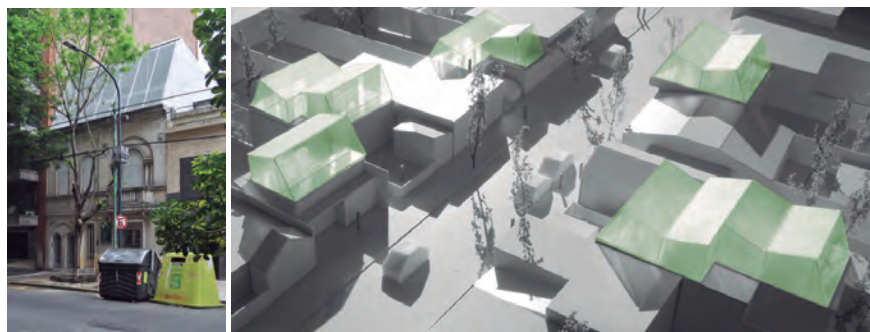


Figura 4.41 Casas MU-RE-RE (izq.). Fuente: <https://www.plataformaarquitectura.cl/cl/02-23056/casas-murere-mutualismo-residencial-regenerativo-adamo-faiden/model-1> y Casa Blas (der.). Fuente: <https://www.plataformaarquitectura.cl/cl/785443/casa-blas-adamo-faiden>. Estudios Adamo-Faiden, Buenos Aires.



Figura 4.42 Porter House. Manhattan. Shop Architects, 2003. Fuente: <https://www.shoparc.com/projects/porter-house>

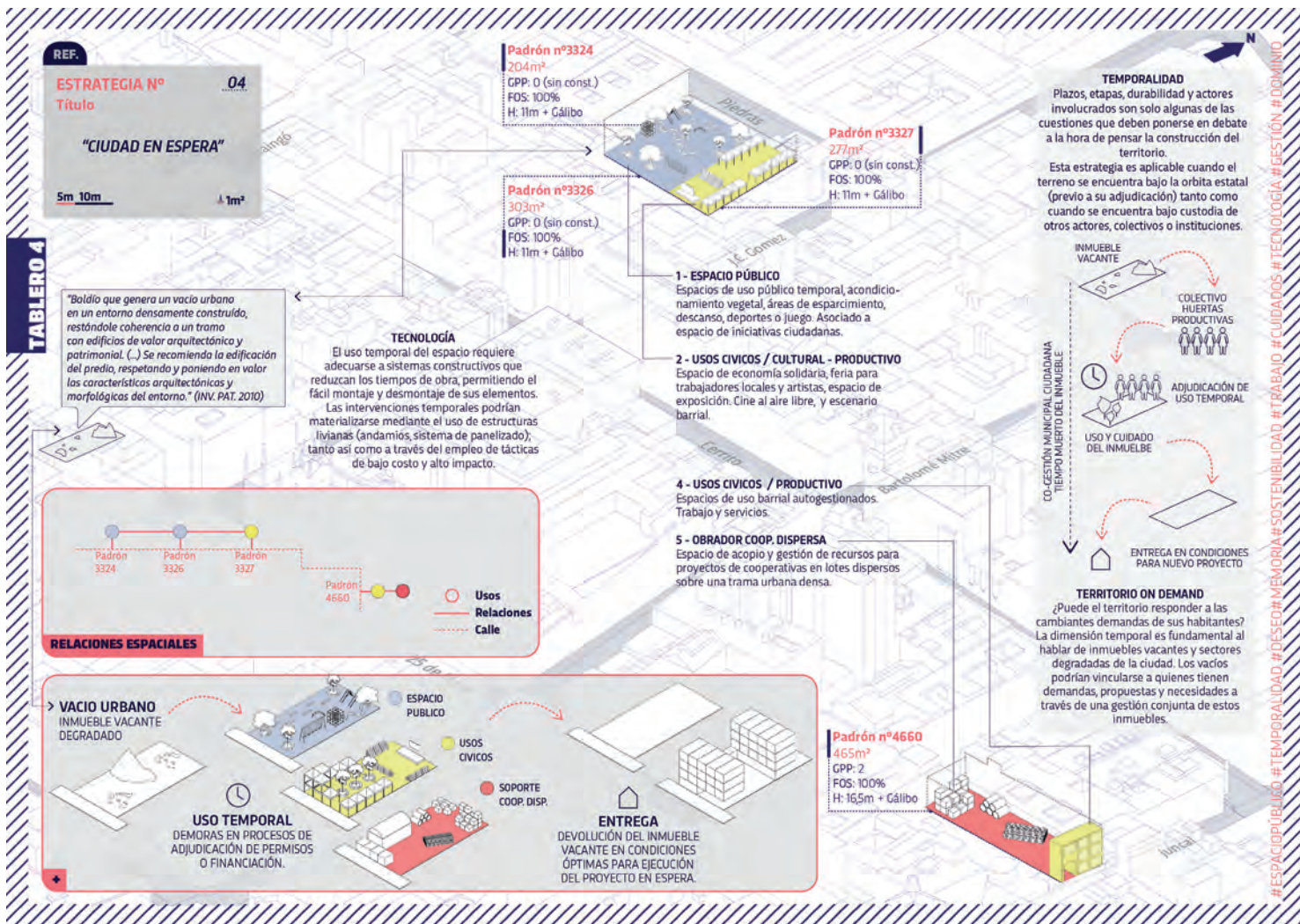


Figura 4.43 Ensayo proyectual 4. Ciudad en espera.
 Fuente: elaboración propia.



Figura 4.44 Intervenciones en el marco del proyecto «estonoesunsolar». Fuente: <https://divisare.com/projects/106000-ignacio-gravalos-lacambra-patrizia-di-monte-gravalosdimonte-arquitectos-estonoesunsolar#lg=1&slide=3>

Bibliografía

Álvarez Lenzi, R. (1977). *El falansterio montevideano*. Montevideo: IHA, FARQ, Universidad de la República. Recuperado de http://biblioteca.cfe.edu.uy/pmb1-PA/opac_css/index.php?lvl=author_see&id=18058

Adinolfi, L., y Erchini, C. (2007). *El conventillo Medio Mundo: materialidad e inmaterialidad en el Barrio Sur*. Montevideo: BSE. Recuperado de <https://es.scribd.com/document/217314475/almanaqueBSE2007-mediomundo>

Aristondo, G. L. (2005). La legislación de la vivienda popular en el Uruguay del siglo xx. *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, 1x(194). Recuperado de <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-194-29.htm>

Aureli, P. V. (2016). *Menos es suficiente*. Barcelona: Gustavo Gili.

Aymonino, C. (Ed.). (1973) [1971]. *La vivienda racional. Ponencias de los Congresos CIAM 1929-1930*. Barcelona: Gustavo Gili.

a+t research group (2013). *10 Historias sobre Vivienda Colectiva. Análisis gráfico de diez obras esenciales*. Vitoria-Gasteiz: a+t architecture publishers.

Bustillo, G. y Ures, M. (2019). *Rehabita_MVD2020. Propuestas de reutilización del stock de inmuebles vacantes en áreas centrales de Montevideo para la resolución de problemas*

de inclusión social. [Informe final Proyectos de Investigación e Innovación Orientados a la Inclusión Social Llamado 2016 Modalidad 1, CSIC, Universidad de la República]. Recuperado de http://www.fadu.edu.uy/investigacion/files/2017/10/Informe-Rehabita_MVD2020-fadu.pdf

Bustillo, G., y Ures, M. (2018). *Coliving_MVD2020. Hacia un programa de vivienda compartida de bajo costo en inmuebles vacantes de la Ciudad Vieja de Montevideo*. Montevideo: FADU, Udelar. Recuperado de https://issuu.com/marianaures/docs/informe_enasu_final_dic18

Calvo, J. J. (2018). Intervención oral. Actividades de discusión y reflexión sobre la vigencia de la Ley n.º 13.728 Plan Nacional de Vivienda. En *Mesa 1: Cambios sociales y demográficos y su repercusión en el habitar*. Montevideo: FADU, Univesidad de la República.

Cravino, A. (2016). Historia de la vivienda social. Primera parte: del conventillo a las casas baratas. *Vivienda & ciudad*, 3, 7-24. Recuperado de <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/ReViyCi/article/view/16262>

Cravino, A. (2009). Política de las ciudades (I). Una historia sobre la transformación de la habitación popular en Buenos Aires (I). El debate sobre los conventillos. *Café de las Ciudades*, 8(76). Recuperado https://cafedelasciudades.com.ar/politica_76_p.htm

Dean, L. (2018). *Ciudad Capaz* (Diploma de Especialización en Investigación Proyectual, FADU, Universidad de la República) [inédito]. Recuperado

de http://www.fadu.edu.uy/sepep/files/2018/09/DEAN-LUC%C3%8DA_Ciudad-Capaz.pdf

Del Castillo, A. y Lamoglie, G. (2019). *Sustentabilidad, Hábitat y Vivienda. Reflexiones a partir del proyecto* [inérito]. Programa I+P 2019. Montevideo: FADU, Universidad de la República. Recuperado de https://issuu.com/imasp/docs/sustentabilidad__h_bitat_y_vivienda._convenio_mvot

Delgado, M. del H. (2000). *Viabilidad de los reciclajes por ayuda mutua* [Proyecto de Iniciación a la investigación, CSIC, Universidad de la República]. [inérito]. Recuperado de <https://www.fadu.edu.uy/unidad-permanente-vivienda/files/2013/04/11-VIABILIDAD-RECICLAJES-AYUDA-MUTUA.pdf>

De Salterain, J. (1921). *El Ministerio de Salud Pública*. Conferencia dictada en el Sindicato Médico del Uruguay. Montevideo. Recuperado de: <https://www.smu.org.uy/dpmc/hmed/historia/articulos/salter.pdf>

Fosatti, L., y Uriarte, P. (2018). Viviendo sin derecho. Migraciones latinoamericanas y acceso a la vivienda en Montevideo. *La Rivada, investigaciones en ciencias sociales*, 6(11), 42-60. <https://hdl.handle.net/20.500.12219/1981>

Grupo de Estudios Urbanos (GEU) (1987). *Aspectos Socio-económicos y ambientales de la Ciudad Vieja*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.

Infobae (2017, octubre 19). Cómo es la mayor vivienda compartida del mundo, la extrema solu-

ción en Londres para la crisis de alojamiento. *Infobae*. Recuperado de <https://www.infobae.com/america/fotos/2017/10/19/como-es-la-mayor-vivienda-compartida-del-mundo-la-extrema-solucion-en-londres-para-la-crisis-de-alojamiento/>

Instituto Nacional de Estadística (INE) (2011). *Manual del censista*. Montevideo: INE. Recuperado de <https://www5.ine.gub.uy/documents/Demograf%C3%ADayEESS/PDF/CENSO%202011/Manual%20Censista%202011.pdf>

Intendencia de Montevideo (IM). *Digesto Municipal, Libro XV, Planeamiento de la Edificación, Parte Legislativa, Título VI Normas para proyectos de edificios destinados a alojamiento temporario*. Recuperado de <https://normativa.montevideo.gub.uy/indice/82663>

----- (1992). Decreto n.º 264/992.

----- (2020a). *Solicitud Viabilidad de uso para hoteles, pensiones, inquilinatos y afines*. Recuperado de <https://montevideo.gub.uy/tramites-y-tributos/solicitud/viabilidad-de-uso-para-hoteles-pensiones-inquilinatos-y-afines>

----- (2020b). *Plan Pensiones: abordaje socio-habitacional para pensiones y casas de inquilinato*. Informe de avance. Montevideo: División Tierras y Hábitat, Departamento de Desarrollo Urbano.

----- (2020c). *Inventario del patrimonio arquitectónico y urbanístico de Ciudad Vieja*. Recuperado de <https://inventariociudadvieja.montevideo.gub.uy/>

Intendencia de Montevideo (IM) (2020d). *Digesto Departamental. Volumen IV. Ordenamiento Territorial, Desarrollo Sostenible y Urbanismo. Libro II Instrumentos del ámbito departamental. Apartado II Plan de Ordenamiento Territorial, Urbanismo. Título X De las normas complementarias. Capítulo 1 Condiciones para la implantación de usos y actividades en suelo urbano. Sección IV Actividad de servicios. Artículo D.223.349. Edificios destinados a viviendas, escritorios, oficinas.* Recuperado de <https://normativa.montevideo.gub.uy/articulo/51818> Intendencia de Montevideo. Ley orgánica municipal n.º 9.515 de 1935. Recuperado en: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/9515-1935>

Korbi, M., y Migotto, A. (2019). Between Rationalization and Political Project: The Existenzminimum from Klein and Teige to Today. *Urban Planning*, 4(3). <https://doi.org/10.17645/up.v4i3.2157>

LaRed21 (2002, julio 14). Desalojos ilegales. *LaRed21*. Recuperado de <https://www.lr21.com.uy/comunidad/85816-desalojos-ilegales>

----- (2008, mayo 22). Registro de pensiones: dueños no podrán aplicar más la «ley candado». *LaRed21*. Recuperado de <http://www.lr21.com.uy/comunidad/312105-registro-de-pensiones-dueños-no-podran-aplicar-mas-la-ley-candado>

Magri A. J. (2014). El proceso uruguayo. Primera etapa: El liberalismo y el despertar estatista (1878-1920). Del Estado ausente a la incumbencia pública (1878-1910). En *De José Batlle y Ordóñez a José Mujica*.

Ideas, debates y políticas de vivienda en Uruguay entre 1900 y 2012. Montevideo: FCS, Universidad de la República. Recuperado de https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/bitstream/20.500.12008/9012/1/magri_de_jos%c3%a9_batlle_a_jos%c3%a9_mujica.pdf

Matemáticas discretas (s.f.). En *Wikipedia*. Recuperado 13 de enero de 2020 de https://es.wikipedia.org/wiki/Matem%C3%A1ticas_discretas

MAIO (2020, julio 30) [Entrevista de Carlos Lanuzza]. En *Arquine*. Proyecto de difusión arquitectónica, en línea. Recuperado de <https://www.arquine.com/proyecto-instrucciones-de-uso/>

Mallol i Moretti, A. (2010). ¿Existenzminimum? Una perspectiva desde la experiencia catalana. *Café de las Ciudades*, 9(95). Recuperado de http://cafedelasciudades.com.ar/economia_95.htm

Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) (2006, noviembre 24). *Registro y funcionamiento de pensiones*. Proyecto de ley del Poder Ejecutivo. Recuperado de <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/D2006120875-009496087.pdf>

----- (2014). *Plan Quinquenal de Vivienda 2015-2019*. Montevideo: MVOTMA. Recuperado de <https://www.anv.gub.uy/mvotma-presento-el-plan-quinquenal-de-vivienda-2015-2019>

Monteys, X., Mària, M., Fuertes, P., Puigjaner, A., Sauquet, R., Marcos, C., y Callís, E. (2012).

Rehabitar en nueve episodios. Madrid: Ministerio de Vivienda. Recuperado de <https://upcommons.upc.edu/bitstream/handle/2117/7937/Rehabitar.pdf?sequence=3&isAllowed=y>

Movilla, D. (2015). *Vivienda y Revolución* (Tesis de doctorado, Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Madrid). Recuperado de http://oa.upm.es/39998/1/DANIEL_MOVILLA_VEGA_01.pdf

Movilla, D., y Espegel, C. (2013). Hacia la nueva sociedad comunista: la casa de transición del Narkomfin. Epílogo de una investigación. Universidad de Sevilla. *Proyecto, progreso, arquitectura*, 9, 26-49. Recuperado de <https://www.redalyc.org/pdf/5176/517651582003.pdf>

Nudelman, J. (2014). *Tres visitantes en París: los colaboradores uruguayos de Le Corbusier*. Montevideo: Universidad de la República.

Oikos. (2019). *Estudio de pensiones y casas de inquilinato de Montevideo*. Informe de consultoría. Montevideo: Oikos.

Rawson, G. (1891). Casas de inquilinato. En A. Martínez (Ed.), *Escritos y discursos del doctor Guillermo Rawson* (tomo primero, pp. 107-180). Buenos Aires: Compañía Sudamericana de Billetes de Banco. Recuperado de <https://archive.org/stream/escritosydiscur00rawsgoog#page/n11/mode/1up>

Teige, K. (2002) [1932]. *The Minimum Dwelling*. Translated and with an introduc-

tion by Eric Dluhosch. Cambridge, MA: The MIT Press. [Traducción al español: Mariana Ures]. Recuperado de https://issuu.com/antonas/docs/karel-teige- the-minimum-dwelling_9d442d9898367c

Ures, M., y Bustillo, G. (2016). *Rehabita_ MVD2020. Propuestas de reutilización del stock de inmuebles vacantes en áreas centrales de Montevideo para la resolución de problemas de inclusión social*. Montevideo: FADU, Universidad de la República. Recuperado de http://www.fadu.edu.uy/investigacion/files/2017/10/Informe-Rehabita_MVD2020-fadu.pdf/

Uruguay (1968). Ley n.º 13.659: Arrendamientos. Régimen de alquileres, Desalojos y Lanzamientos. Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/13659-1968>

----- (2008a). Ley n.º 18.283: Creación del Registro de Pensiones. Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente. Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18283-2008>

----- (2008b). Ley n.º 18.308 Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (LOTDS). Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18308-2008/83>

Sitios web consultados

Estonoesunsolar (España): www.estonoesunsolar.wordpress.com

Grupo de investigación CAPC, Universidad de Sevilla
(España): investigacioncontemporanea.com/proyectos/

Lacol arquitectura cooperativa (España):
www.lacol.coop

Recetas Urbanas (España): www.recetasurbanas.org

CAPÍTULO 5

Lineamientos para un Programa de Gestión de Inmuebles Vacantes para Montevideo

A modo de conclusión se presentan un conjunto de lineamientos para la definición de un Programa de gestión de Inmuebles Vacantes para Montevideo.

5.1 Políticas de gestión de inmuebles vacantes y políticas de gestión de abandono edilicio

La matriz conceptual de las innovaciones recientes en materia legislativa en Montevideo y en Uruguay replica una tensión teórica presente en la bibliografía y en las experiencias de política internacional analizadas: Montevideo tiene, por un lado, políticas dirigidas al desestímulo de la vivienda vacía, como el adicional a la contribución inmobiliaria con motivo de finca abandonada y, por otro, el Proyecto Fincas Abandonadas o la Ley de Inmuebles Urbanos Vacíos y Degradados (2018) que toman como objeto el stock de inmuebles abandonados. Si bien estas innovaciones son muy significativas respecto del panorama de políticas públicas de Uruguay, un abordaje que se limite a la gestión de propiedades *en abandono* deja por fuera una gran parte del problema y conceptualmente no enfrenta el déficit de sostenibilidad que implica para una ciudad tener propiedades sin uso en las áreas con todos los servicios e infraestructuras. Los estudios hechos sugieren la necesidad de un diseño de política pública de gestión de inmuebles vacantes y no solo de inmuebles abandonados.

La experiencia del Programa Fincas Abandonadas es relevante como piloto, pero aborda exclusivamente la recuperación para el uso social, por medio de la expropiación, de aquellos inmuebles con deudas mayores a su valor de tasación. Una política pública de gestión de inmuebles vacantes debería complementarse con otras líneas de acción que permitan

activar inmuebles de propiedad privada sin expropiación y mediante estímulos a los propietarios. Por ejemplo, préstamos blandos y exoneraciones tributarias para la refacción o rehabilitación de edificios con destino a alquiler social con precios regulados o para participar de programas de usos mixtos cogestionados, definitivos o transitorios.

5.2 El modelo *interinstitucionalidad amplia* y el modelo *convenio entre partes*

En los últimos diez años se observa en Montevideo un modelo de políticas que ha transitado desde una fuerte apuesta a la interinstitucionalidad —diferentes actores de diferentes niveles de gobierno planifican la gestión de acciones en conjunto— hacia un modelo de mayor autonomía entre las diferentes unidades del Estado que diseñan políticas: ANV y MVOT, IM, municipios. En el nuevo modelo se desarrollan, por ejemplo, el Proyecto Fincas Abandonadas de la IM y programas de intervención conjunta como el Programa Piloto de Recuperación de Inmuebles Degradados en Áreas centrales para Alquiler Social. El modelo reciente de mayores autonomías facilita procesos de diseño e implementación sectorial. Sin embargo, la gestión de inmuebles vacantes implica una complejidad de factores como subutilización de *stock* construido, deterioro edilicio, contaminación ambiental, *intrusión de terceros*, vulnerabilidad social y gestión de deuda. En esa línea, los estudios hechos sugieren la necesidad de un diseño de política pública que recupere las capacidades propias de los modelos de coordinación e interinstitucionalidad

robusta, con las agilidades implícitas de los modelos de gestión de políticas sectoriales.

5.3 Hacia un manejo estratégico del *stock* vacante de Montevideo

La puesta en práctica de la Ley de Inmuebles Urbanos, Vacíos y Degradados de reciente reglamentación (Decreto n.º 242 de 2019) implicará para el Estado uruguayo una interrogante sobre el posicionamiento respecto de la adquisición de inmuebles que queden sujetos a remate público en el marco de la ley. En particular, ¿cuál será la meta estratégica que el Estado uruguayo se proponga en el manejo de dicho *stock*? En ese sentido, el modelo de autonomías y *convenios entre partes* que hoy predomina encuentra un desafío particular en la coordinación de metas comunes hacia una lógica global de operación del Estado uruguayo en el tema.

Más allá de la recirculación inmobiliaria del *stock* vacante, los estudios hechos sugieren la necesidad de un diseño de política pública que considere particularmente las metas de acceso habitacional para sectores que en la actualidad tienen acceso dificultoso o no tienen acceso a vivienda, como definición estratégica. En el mismo sentido, la promoción de una agenda de usos cívicos por un uso colectivo y público del *stock* vacante de la ciudad representa un segundo eje estratégico de diseño de políticas.

5.4 Las áreas urbanas vacantes como oportunidades para la innovación en políticas de vivienda

La producción habitacional en Uruguay necesita actualizarse y diversificarse para dar respuestas a la creciente multiplicidad de formas de habitar y grupos de convivencia. Su relativo estancamiento obedece en buena medida a marcos regulatorios de distinto alcance anclados en concepciones perimidas de la familia y de la vivienda, cuya revisión es impostergable. La dimensión de las transformaciones sociales, culturales, económicas de las últimas décadas y su impacto en el habitar han sido de tal envergadura que pone en crisis la propia noción de vivienda tal como está definida en la Ley n.º 13.728 y sus modificativas (Uruguay, 1968) y amerita una revisión más profunda de los marcos normativos que rigen la producción habitacional en general y el sistema cooperativo en particular.

5.5 Nuevas formas de vivienda colectiva

El diseño de políticas para la gestión de inmuebles vacantes en Montevideo tiene la oportunidad de abordar, entre otros, un tema que ha sido históricamente conflictivo a ambos márgenes del Río de la Plata: el sistema habitacional de pensiones y casas de inquilinato. La reconversión de inmuebles vacantes para generación de proyectos de vivienda compartida, *coliving* o nueva vivienda colectiva dirigidos a población con dificultades y vulnerabilidad de acceso habitacional, y mediante

un involucramiento fundamental del Estado, es una oportunidad estratégica para la innovación habitacional en Uruguay. Dicho objetivo implicaría ofrecer alternativas para población en las franjas de acceso a primera vivienda y tercera edad, así como también para la población que actualmente utiliza el sistema habitacional de pensiones.

5.6 El cooperativismo de vivienda como recurso estratégico en procesos de regeneración urbana

El cooperativismo de vivienda uruguayo tiene características que lo hacen único en el mundo y objeto de estudio y admiración en el ámbito internacional. En la modalidad de *cooperativas de usuarios*, se ha mostrado como un instrumento eficaz para mitigar procesos de gentrificación, ya que la propiedad colectiva preserva la función social del suelo y contribuye a la permanencia de los socios en la vivienda. Los procesos de autogestión colectiva generan aprendizajes para la convivencia que trascienden la producción de la vivienda.

La consolidación del sistema, su larga tradición y el sólido marco jurídico y regulatorio que lo sustenta son a la vez sus fortalezas y sus debilidades. Muchas de las experiencias internacionales inspiradas en el cooperativismo uruguayo alcanzaron niveles de innovación que no sería posible desplegar hoy dentro de los marcos restrictivos de nuestro sistema. Por otra parte, el cooperativismo de vivienda uruguayo se ha caracterizado por su resiliencia,

que le permitió adaptarse a diferentes contextos y adoptar modalidades diversas a partir de experiencias piloto que rápidamente se generalizaron como líneas de intervención (Del Castillo, 2016). La cooperativa dispersa puede transformarse en una de estas nuevas modalidades, apta en especial para la intervención en áreas centrales y asociada a procesos de recuperación urbana, pero requiere de la flexibilización de las condiciones en que hoy se desarrolla el sistema.

5.7 La hibridación programática como recurso de reactivación urbana

La riqueza de la vida urbana se asienta en la diversidad y multiplicidad de actividades imbricadas. En la vida cotidiana contemporánea los distintos usos y actividades se fusionan y entremezclan cada vez más, se disuelve el límite entre público y privado, producción y reproducción. El fracaso de la separación de funciones del urbanismo moderno y las nefastas consecuencias sociourbanas de los programas de monocultivo de viviendas en tierras baratas no han sido suficientemente asimilados por las políticas públicas que mantienen severas restricciones a la posibilidad de incorporar, en programas de vivienda social, locales destinados a usos no residenciales. Es imperativo levantar las limitaciones al financiamiento de programas mixtos (habilitando, eventualmente, también financiamientos mixtos) y estudiar instrumentos que promuevan el mantenimiento de la propiedad pública del suelo (o los inmuebles) y el financiamiento de

proyectos de vivienda basados en cesiones de uso a largo plazo.

5.8 El problema del mantenimiento como parte de las políticas de vivienda asociadas a proyectos de regeneración urbana

Los programas de recuperación de centros históricos que apuntan a mantener la función residencial y, sobre todo, a evitar los procesos de gentrificación que suelen ser consecuencia involuntaria de la inversión pública en renovación urbana, raramente toman en consideración los problemas derivados del mantenimiento de las edificaciones. La imposibilidad de la población de menores recursos de hacer frente a los costos de mantenimiento cuyo afincamiento se busca preservar, deriva en la reproducción del ciclo de degradación que llevó a la situación que se pretende revertir. Es necesario, en el marco de las políticas públicas, prever instrumentos que atiendan a esta problemática, como la creación de fondos rotatorios u otros recursos que permitan financiar obras de mantenimiento, refacción y mejora de los conjuntos existentes.

5.9 La consolidación de procesos participativos, con procedimientos establecidos y transparentes, en la definición de un repertorio de usos cívicos para los inmuebles

Cuando un gobierno acepta llevar adelante un proceso de planificación participativa debe *poner a disposición una decisión real* y pactar con los participantes el cumplimiento de las decisiones que emerjan del proceso. Según el urbanista Luigi Bobbio (2004) a estos procesos se los denomina *procesos decisionales inclusivos*; su crecimiento se debe a que muchas administraciones y gobiernos sensibles a la participación se enfrentan a conflictos y a una escasez de recursos económicos y simultáneamente a exigencias crecientes de servicios por parte de la población. Esto lleva a crear políticas públicas innovadoras de cooperación entre distintos actores.

Estos procesos de planificación colaborativa son una nueva forma de construir políticas públicas, sin imponer visiones ni dar soluciones *a priori* desde la técnica, sino a través de diálogos al interior de los grupos que lleven a un «entendimiento» profundo y construyan proyectos, planes y programas pertinentes, así como bases sólidas de cooperación para lo que será el verdadero desafío de las políticas públicas: su implementación y gestión (Torres Ribeiro entrevistada por Del Biase, 2012).

5.10 Creación de una Unidad de Gestión y rediseño de las competencias del equipo técnico del Programa Fincas Abandonadas, en alianzas con otras divisiones

De acuerdo con la experiencia acumulada del Programa Fincas Abandonadas, en particular la etapa iniciada en 2017 como programa piloto, se considera que para cumplir adecuadamente con la gestión de inmuebles vacantes es imprescindible la creación de una unidad de gestión del programa, con competencias de coordinación de las diversas fases del proceso desde la identificación y expropiación hasta la asignación de nuevos usos, la recuperación del inmueble y la gestión asociada con grupos que presenten proyectos.

La Unidad de Gestión del Programa debería contar con recursos humanos propios. A su vez, este núcleo básico se apoyaría en un equipo transversal con delegados de distintas áreas de la Intendencia, en una composición similar a la del actual grupo piloto. Consideramos clave la posibilidad de multiplicar los recursos disponibles en la interacción con los técnicos municipales en áreas afines que pueden contribuir en los procesos de identificación de los inmuebles vacantes, búsqueda de información, laboratorios situados para la definición de nuevos usos, apoyos para poner en práctica los proyectos y monitoreo.

1 <https://montevideo.gub.uy/tramites-y-tributos/denuncia/fincas-en-mal-estado-ruinosas-o-con-peligro-de-derrumbes>

5.11 Gobernanza multinivel. Brindarles un papel destacado a los municipios a partir de la disposición que les asigna el control de fincas ruinosas

El Programa Piloto Fincas Abandonadas consolidó un repertorio de actuación con miras a la elaboración de una política departamental de gestión de inmuebles vacantes. El ámbito departamental tiene un rol central en la elaboración e implementación de estas políticas derivado de las competencias asignadas por la Ley Orgánica Municipal, la LOTDS o la Ley de Inmuebles Vacíos y Degradados. Sin embargo, una disposición de la Ley n.º 19.272, que fija las competencias de los municipios, permitiría el involucramiento del tercer nivel de gobierno en estas políticas de manera directa. En el artículo 7, donde se define la materia municipal, se establece «el control de fincas ruinosas» (Uruguay, 2014). Esta disposición puede ser entendida como apoyo a la tarea inspectiva y punitiva de la Intendencia departamental respecto del estado de conservación de las edificaciones.

Los municipios podrían actuar dentro de sus competencias más allá del involucramiento delegado por la intendencia. Esta podría trabajar junto con los municipios para reglamentar esta disposición y articularla con la normativa de denuncia de finca ruinosas.¹ Los gobiernos locales asumirían un papel activo en el relevamiento de fincas ruinosas tanto a través del cuerpo inspectivo departamental como en el trabajo junto con organizaciones de la sociedad civil, intercambiando información con la

IM, evaluando acciones para activar mecanismos previstos en la Ley n.º 19.676 (Uruguay, 2018) o posibles expropiaciones para cartera de tierras. Sería de interés que la tarea del municipio no incluyera sólo el inventario o denuncia de estas situaciones sino la participación en todo el proceso.

5.12 Creación de un observatorio ciudadano de bienes comunes urbanos

A la coordinación entre los niveles de Gobierno departamental y municipal, se agrega la posibilidad de contar con la ciudadanía a través de los observatorios ciudadanos, figuras garantes de la transparencia en los procesos, capaces de coordinar y reunir a actores públicos, asociaciones civiles, vecinos, investigadores y académicos referentes en el tema.

En el caso de *bienes comunes urbanos*, la misión de los observatorios sería la de estudio, análisis, propuesta y control sobre la tutela y gestión de los bienes comunes de la ciudad. El observatorio es una figura cívica garante, sin poder vinculante pero nombrada por decreto, que puede hacer de observador en el caso que alguna de las partes no esté de acuerdo con la relación de cogestión entre administración pública y gestores de los inmuebles vacantes cedidos.

La creación de un Observatorio es fundamental para reunir, comprender y analizar estas políticas públicas de incentivos para la construcción, tutela

y gestión de bienes comunes, y para colaborar en el monitoreo y rediseño de las políticas públicas.

5.13 Los sistemas de relevamiento y registro de *stock* vacante como base para el diseño y evaluación de políticas

El diseño de una política sostenible sobre gestión de inmuebles vacantes implica definiciones claras acerca de los mecanismos de identificación, relevamiento y dimensionamiento del problema. Una adecuada caracterización e identificación de los aspectos problemáticos de la vacancia urbana en Montevideo y sus diferentes barrios permitirá un diseño de política pública con prioridades estratégicas de intervención, con horizontes, metas y recursos, que a su vez permitan adecuados procesos de evaluación.

En particular, en el nuevo marco de la Ley de Inmuebles Urbanos Vacíos y Degradados resulta imprescindible el diseño de una estrategia de registro que incluya la definición de las formas de identificación de casos, las categorías para la caracterización de los inmuebles y los mecanismos de actualización de los registros, como un insumo fundamental para el diseño, implementación y evaluación de las políticas de intervención.

5.14 Un marco claro de cogestión económica, jurídica y patrimonial de los inmuebles como bienes comunes urbanos

Aspectos económicos

Transparencia y bien común como estructurantes para la política pública

Es necesario conceptualizar la sostenibilidad económica de las experiencias de inmuebles dados a usos cívicos a partir de la administración económica y financiera transparente, horizontal, sensata y colaborativa del inmueble y las actividades asociadas a él.

Lo económico integrado a todas las etapas del proceso

Integrar la dimensión económica desde el inicio del trabajo permitirá articular la viabilidad de los proyectos en términos de diagnóstico de situación física y condiciones materiales necesarias para el desarrollo de las actividades, su acondicionamiento efectivo, la utilización (incluyendo el mantenimiento), posibles refacciones, ampliaciones u otras obras y el cierre (vuelto a ciertas condiciones materiales a acordar con la intendencia).

Estimación de costos de adecuación material y operativos. Atendiendo a las diferentes etapas de rehabilitación material, acondicionamiento y costos operativos de los inmuebles deben especificarse las responsabilidades de dichas erogaciones en marcos generales o en los acuerdos específicos. Los usos que se proponen en los espacios pueden ser económicos, sociales, culturales y necesitar habilitaciones

y eventualmente acondicionamiento físico de los espacios, lo que insume tiempos e inversiones. Es necesario prever estos gastos e informar a los grupos que llevan adelante los procesos del costo de estas habilitaciones que deberán incluir en el plan de sostenibilidad.

Temporalidades

La evaluación del tiempo que insumirá la etapa de acondicionamiento sobre el total del período acordado para el uso de modo no deberá superar cierto porcentaje del tiempo de uso del inmueble, contando los plazos a partir de que el inmueble está pronto para su uso.

Compatibilidades en el proyecto económico

Definición de valores a llevar adelante en las actividades que se desarrollarán en los espacios. Cualquiera sea la decisión que tomen los colectivos en relación al tipo de actividades económicas a desarrollar, es fundamental que se discutan las posibilidades y establezcan lo acordado en el Estatuto de Gestión. Del mismo modo, la Intendencia debería hacer prevalecer el interés general en su uso que el interés individual o de lucro.

Un marco de gestión claro

La gestión de este espacio por múltiples actores requeriría, considerando la vinculación con la Intendencia y ser parte de una política pública, un estatuto que brinde seguridad y transparencia en torno al uso de los recursos del Estado y de los

propios ingresos y egresos de los colectivos en el marco de las actividades allí desarrolladas.

Aspectos jurídicos

En los procesos institucionales se usan las palabras concertación, partenariatado, consulta, negociación, acuerdos. Se crean *grupos de trabajo* o *mesas institucionales* con grupos técnicos, políticos, sociales y se definen normas para alcanzar la traducción de estos pactos en modalidades de actuación reconocidas y válidas para el sistema que deberá luego gestionarlas.

Considerando el marco normativo vigente y las experiencias de cesión de inmuebles a núcleos asociativos se debe tener en cuenta que:

- Existen pocas opciones para los núcleos asociativos civiles por fuera de emprendimientos con fines de lucro. Se reconoce como personas jurídicas (capaces de derechos y obligaciones civiles) al «Estado, el Fisco, el Municipio, la Iglesia y las corporaciones, establecimientos y asociaciones reconocidas por la autoridad pública» (Código Civil, art. 21, inciso 2).
- Las AC han sido la contraparte usual de cesión de usos de inmuebles sin fines de lucro. Para que una AC pueda actuar requiere que el MEC apruebe sus estatutos, que deben contener disposiciones sobre su gobierno interno dadas por la Ley n.º 17.163 (Uruguay, 1999). Aunque este tipo de figuras puede no ajustarse a las

dinámicas de los colectivos sociales, culturales, civiles, ha sido utilizada por la Intendencia en diferentes circunstancias y con distinto tipo de contrato como en los casos de la cesión del Teatro de Verano de Colón a la AC Monte de la Francesa, el convenio que se firmó con dos AC que representan a una asamblea de colectivos para el Espacio feminista Las Pioneras, o la AC que vecinas y vecinos formaron para ser parte de la gestión del espacio de la Plaza de Deportes n.º 1 integrando una comisión delegada denominada Comisión Administradora.

- La regulación de estos procesos se da en el plano nacional, por lo cual la intendencia no tiene capacidad de innovar en términos de derechos y obligaciones. Además de la necesidad de que una AC sea contraparte, para trasladar ciertas facultades sobre los bienes del dominio fiscal más allá del período de gobierno la IM debe tener la autorización de la Junta Departamental.
- La experiencia de gestión asociada del parque público Punta Yeguas constituye un antecedente relevante, aun cuando debe evaluarse el rol de la intendencia y si estos marcos generados *ad hoc* pueden dar lugar a un formato replicable.

Aspectos patrimoniales

Es fundamental que los grupos que elaboran los proyectos conozcan de antemano las normas, requerimientos y limitaciones que rigen sobre los edificios

a recuperar, sobre todo en el caso de edificios patrimoniales y en función de su grado de protección.

Bibliografía

- Bascuñán Walker, F., Walker Fernández, P., y Mastrantonio Freitas, J. (2007). Modelo de cálculo de áreas verdes en planificación urbana desde la densidad habitacional. *Revista Urbano*, 10(15), 97-101.
- Baioni, M. (Ed.) (2018). *Fare Spazio alle attività culturali. Rivista di Studi Urbani I Quaderni di U3*, VI(16).
- Bobbio, L. (2004). *A più voci. Amministrazioni pubbliche, imprese, associazioni e cittadini, nei processi decisionali inclusivi. I Manuali*. Nápoles: Edizioni Scientifiche.
- Del Biase, A. (2012) Alessia del Biase entrevista a Ana Clara Torres Ribeiro. Laboratorio urbano: experiencias metodológicas para a compreensão da complexidade da cidade contemporânea. Universidade Federal de Bahia Brasil. *Revista Redobra*, 3(9). Recuperado de http://www.redobra.ufba.br/?page_id=2
- Del Castillo, A. (2016). Cooperativismo, arquitectura y ciudad. Desafíos para la sostenibilidad. *Vivienda Popular*, (28).
- Farinha, F., Marinoni, M., Oviedo, M. J., y Saravia, M. (2018). *Análisis legislativo sobre la descentralización en materia departamental y municipal*. Serie Descentralización y desarrollo territorial. Montevideo: Programa Uruguay Integra, OPP. Recuperado de https://otu.opp.gub.uy/sites/default/files/docsBiblioteca/05_Legislativo.pdf
- Uruguay (1968, diciembre 27). Ley n.º 13.728: Plan Nacional de Viviendas. Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/13728-1968>
- (1999, setiembre 10). Ley n.º 17.163. Asociaciones civiles-fundaciones. Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/17163-1999>
- (2014, setiembre 25). Ley n.º 19.272: Ley de Descentralización y Participación Ciudadana. Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19272-2014>
- (2018, noviembre 7). Ley n.º 19.676. Declaración de Interés General el Cumplimiento de los Deberes Relativos a la Propiedad Inmueble Urbana en los Inmuebles Urbanos Vacíos y Degradados. Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19676-2018>
- (2019, agosto 30). Decreto n.º 242: Reglamentación de la Ley n.º 19.676, relativa a la declaración de interés general el cumplimiento de los deberes relativos a la propiedad inmueble urbana en los inmuebles urbanos vacíos y degradados. Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/242-2019>

Esta publicación reúne la producción académica de varios equipos de la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo de la Universidad de la República en torno a la gestión de inmuebles vacantes, desarrollados a partir de un acuerdo con la Intendencia de Montevideo para avanzar en la generación de aportes académicos desde la FADU para el fortalecimiento de las políticas públicas de gestión de inmuebles vacantes en Montevideo.

Este convenio tuvo como objetivo fortalecer los instrumentos y las estrategias para implementar todas las medidas administrativas y acciones consecuentes tendientes a la recuperación de inmuebles abandonados y deudores en la ciudad, mediante la instrumentación y gestión de un procedimiento transversal que permita, con las herramientas legales vigentes, la incorporación de los mencionados inmuebles a la cartera de tierras.

El contexto concreto de actuación fue la Ciudad Vieja de Montevideo, donde la Intendencia de Montevideo implementó en primera instancia este proyecto piloto y dispone de un conjunto de inmuebles recuperados o en proceso de expropiación que permitieron el desarrollo de diversas experiencias.

A partir de experiencias piloto en localizaciones concretas, se aspira a desarrollar aportes conceptuales y metodológicos de carácter más general que abonen una política pública de recuperación de la vacancia urbana para el uso social.

