

Vacancia estructural en ciudades intermedias: el caso de Treinta y Tres, Uruguay

DOI: <https://doi.org/10.20396/labore.v19i00.8681080>

Jorge Diego Duarte Calleja

<https://orcid.org/0009-0003-8543-5221>

Universidad Nacional de General Sarmiento / Los Polvorines [Bs As] Argentina

RESUMEN

La vacancia estructural ha emergido como una problemática relevante en ciudades intermedias y no metropolitanas de América Latina. Aunque tradicionalmente asociada a fenómenos de especulación inmobiliaria en grandes metrópolis, esta forma de vacancia adopta en ciudades más pequeñas una lógica distinta, vinculada a procesos de retracción demográfica, envejecimiento poblacional, deterioro del parque habitacional y conflictos de tenencia que obstaculizan la reutilización del stock construido. Este artículo analiza el caso del departamento de Treinta y Tres, Uruguay, donde la tasa de vacancia habitacional (26,8 %) supera ampliamente el promedio nacional. A partir de un enfoque cuantitativo-descriptivo basado en datos primarios del Censo 2023, se identifican los principales factores asociados a esta vacancia, así como su distribución territorial y sus implicancias para la planificación urbana y la política habitacional. Se destaca especialmente la coexistencia de un stock de viviendas vacías con un déficit habitacional cualitativo significativo, lo que configura una paradoja urbana frecuente en territorios de baja densidad y escasa inversión pública en rehabilitación. El trabajo argumenta que abordar la vacancia estructural requiere políticas diferenciadas y multiescalares, que incorporen instrumentos fiscales, bancos de tierras, alquiler social, y estrategias de regularización de la tenencia. Asimismo, se propone la incorporación de la vacancia como indicador clave en los sistemas de monitoreo habitacional, a fin de orientar intervenciones más eficaces en contextos de estancamiento o contracción poblacional. Los hallazgos tienen potencial de replicabilidad para otros departamentos del interior uruguayo con características socio-territoriales similares.

PALABRAS CLAVE

Vacancia estructural. Vivienda. Ciudades intermedias. Política habitacional. Planificación territorial.

Structural vacancy in intermediate cities: the case of Treinta y Tres, Uruguay

ABSTRACT

Structural vacancy has emerged as a relevant issue in intermediate and non-metropolitan cities across Latin America. While traditionally linked to real estate speculation in large metropolitan areas, in smaller cities it follows a different logic — driven by demographic decline, aging populations, housing stock deterioration, and tenure conflicts that hinder reuse. This article analyzes the case of Treinta y Tres, Uruguay, where the housing vacancy rate (26.8%) is well above the national average. Using a quantitative-descriptive approach based on the 2023 Census, it identifies key factors behind vacancy, its spatial distribution, and its implications for urban planning and housing policy. The paradox of coexisting vacant homes and significant qualitative housing deficits in low-density areas with limited public investment is emphasized. The study argues for differentiated, multi-scalar policies — including fiscal tools, land banks, social rental programs, and tenure regularization. It proposes incorporating vacancy as a key indicator in housing monitoring systems to guide more effective interventions. The findings are potentially applicable to other Uruguayan departments with similar socio-territorial conditions.

KEYWORDS

Structural vacancy. Housing. Intermediate cities. Housing policy. Territorial planning.

1. Introducción

La vacancia estructural, entendida como la persistencia de viviendas desocupadas más allá de causas coyunturales o estacionales, se ha instalado como una problemática relevante en los estudios urbanos contemporáneos, particularmente en contextos de creciente desigualdad en el acceso a la vivienda, segmentación del mercado inmobiliario y uso ineficiente del parque edificado (Di Virgilio, 2015a). Si bien históricamente ha sido asociada a procesos de desinversión, gentrificación o especulación inmobiliaria en grandes metrópolis, en los últimos años esta forma de vacancia ha comenzado a manifestarse con intensidad creciente en ciudades intermedias y no metropolitanas de América Latina. En estos territorios, la vacancia estructural no responde únicamente a dinámicas de mercado, sino que se configura como el resultado de procesos complejos que incluyen la retracción demográfica, el envejecimiento poblacional, la fragmentación territorial, la informalidad en la tenencia y la ausencia de políticas públicas orientadas a la reutilización del stock construido.

En el caso de Uruguay, esta problemática ha sido escasamente estudiada por fuera del eje Montevideo–Área Metropolitana, a pesar de que múltiples departamentos del interior registran tasas de vacancia superiores al promedio nacional. Esta invisibilización ha contribuido a consolidar una lectura simplificada del problema habitacional, enfocada casi exclusivamente en el déficit cuantitativo y en la producción de nuevas viviendas, dejando de lado la necesidad de intervenir sobre el parque existente. El abordaje de la vacancia estructural en estos contextos no sólo permite problematizar la distribución territorial de la oferta habitacional, sino que también interpela el diseño de políticas públicas sostenibles, que reconozcan la diversidad de condiciones socioespaciales y promuevan el uso socialmente eficiente del suelo urbano y del hábitat construido.

En este marco, el departamento de Treinta y Tres constituye un caso particularmente ilustrativo. Según datos del Censo 2023, el 26,8 % de las viviendas se encuentran desocupadas, ubicando a este territorio entre los de mayor vacancia del país. Esta cifra resulta aún más significativa cuando se la contrasta con la tendencia a la retracción poblacional, el acelerado envejecimiento de su estructura demográfica y la persistencia de un déficit habitacional cualitativo que afecta a un número considerable de hogares (INE, 2023).

En este escenario, la vacancia no puede ser interpretada como un mero “excedente” de unidades habitacionales, sino como una expresión territorial de la exclusión habitacional y de las ineficiencias estructurales en la gestión del hábitat. Por ello, se justifica su abordaje como objeto específico de análisis académico, con el propósito de generar insumos para una planificación urbana más equitativa, situada y eficiente.

2. Marco teórico

El concepto de vacancia estructural hace referencia a la existencia de viviendas desocupadas de manera prolongada, cuya inactividad no se debe a procesos transitorios como la movilidad residencial, el uso estacional ni a la rotación natural del mercado inmobiliario. A diferencia de la vacancia friccional, entendida como un componente funcional de los sistemas habitacionales dinámicos, que permite la adaptación entre oferta y demanda en lapsos breves, la vacancia estructural expresa un desajuste persistente entre el stock de viviendas disponibles y la capacidad real de los hogares para acceder, habitar y sostener esas unidades en el tiempo (Di Virgilio, 2015a). Se trata, en definitiva, de una manifestación concreta de las tensiones estructurales que atraviesan los regímenes de producción y distribución del hábitat urbano.

Desde una perspectiva crítica, Rolnik (2018) vincula este tipo de vacancia con los procesos de financierización de la vivienda y la desregulación del suelo urbano, que han promovido la transformación de los bienes inmuebles en activos especulativos, disociados de su función habitacional. En ese marco, la vivienda deja de ser un derecho y pasa a ser tratada como un bien de inversión, cuyo valor reside más en su capacidad de acumulación financiera que en su ocupación efectiva. Sin embargo, en contextos no metropolitanos o periféricos, donde los mercados inmobiliarios son más débiles, la vacancia estructural puede estar motivada por otras lógicas: el envejecimiento poblacional, la migración regresiva, el deterioro físico del parque edificado, la informalidad en la tenencia o la ausencia de políticas que incentiven su reutilización con fines sociales.

En esta línea, Topalov (1984) advertía que las ganancias urbanas no provienen únicamente de la expansión del parque habitacional mediante la construcción de nuevas unidades, sino también del control del suelo y del uso diferencial del parque existente, lo que genera un circuito de acumulación que reproduce las desigualdades

socioespaciales. Así, la gestión del parque construido se vuelve un factor clave para comprender las dinámicas de exclusión que operan en los territorios.

La coexistencia de altas tasas de vacancia estructural con una demanda insatisfecha de vivienda pone en evidencia una de las paradojas más injustas del sistema habitacional contemporáneo. El stock ocioso no representa un “excedente neutral”, sino que constituye una forma territorial de exclusión habitacional: no faltan viviendas en términos absolutos, sino condiciones sociales, económicas, jurídicas y territoriales que habiliten su apropiación efectiva por parte de la población que las necesita.

Este desajuste estructural, entre lo construido y lo habitable, también puede interpretarse a la luz del concepto de desajuste tipológico (Di Virgilio, 2015b), que refiere a la inadecuación entre las características físicas, la localización y el diseño de las viviendas y las necesidades concretas de los hogares. En muchos casos, unidades habitacionales ubicadas en zonas de difícil acceso, con problemas estructurales o desvinculadas de redes básicas de servicios y oportunidades económicas, permanecen vacías, incluso en contextos de carencia habitacional.

En este escenario cobra especial relevancia la noción de uso social del parque habitacional, entendida como el derecho colectivo a habitar y dar función social a las viviendas, más allá de su condición jurídica de propiedad. Esta perspectiva anclada en los principios de la función social de la propiedad, tal como ha sido formulada por autores como Fernandes (2007), cuestiona la legitimidad de la vacancia prolongada en contextos de necesidad habitacional y habilita el diseño de intervenciones orientadas a la recuperación del parque edificado ocioso para fines sociales, comunitarios o cooperativos.

Desde el campo de la economía política urbana, autores como Harvey (2013) y Smolka (2013), han planteado la necesidad de aplicar instrumentos que permitan capturar las rentas urbanas generadas por la acción del Estado, tales como la valorización del suelo derivada de inversiones públicas o cambios normativos; y redirigirlas hacia el bienestar colectivo. En este sentido, se propone la aplicación de herramientas como tributos por vacancia prolongada, mecanismos de captura de plusvalías urbanas, expropiación por incumplimiento de la función social de la propiedad, y modelos de gestión habitacional basados en el alquiler social, la tenencia colectiva o las cooperativas de vivienda.

Estos enfoques permiten cuestionar la lógica tradicional que asocia la solución habitacional exclusivamente con la producción de vivienda nueva, y habilitan una perspectiva más amplia y situada, centrada en la reutilización del stock existente, la rehabilitación de unidades vacantes y el fortalecimiento de políticas habitacionales integrales, que reconozcan la diversidad de las trayectorias residenciales, los regímenes de tenencia y las formas de habitar.

3. Metodología

El presente trabajo adopta un enfoque metodológico de carácter cuantitativo-descriptivo, orientado al análisis territorial de la vacancia estructural en ciudades intermedias de Uruguay, a partir del estudio de caso del departamento de Treinta y Tres. La estrategia se sustenta en la sistematización y procesamiento de datos provenientes del Censo de Población, Vivienda y Hogares 2023, elaborado por el Instituto Nacional de Estadística (INE), los cuales fueron complementados con fuentes normativas nacionales y bibliografía especializada en políticas habitacionales, planificación urbana y estudios territoriales.

Para la caracterización del fenómeno se analizaron diversos indicadores clave, entre ellos:

- Tasa de vacancia habitacional (total y según motivo de desocupación).
- Relación entre el número absoluto de viviendas desocupadas y los hogares efectivos.
- Evolución histórica del parque habitacional y del número de hogares (período 2004–2023).
- Comparación interdepartamental de tasas de vacancia estructural.
- Correlaciones entre vacancia, envejecimiento demográfico y migración regresiva.

Asimismo, se incorporó un análisis comparativo con otros departamentos seleccionados por su diversidad de perfiles territoriales —Montevideo, Lavalleja, Colonia y Maldonado— con el objetivo de identificar tanto las especificidades del caso de Treinta y Tres como su ubicación relativa en el patrón nacional de vacancia estructural. Esta comparación permitió distinguir diferentes tipologías del fenómeno: desde la vacancia vinculada al uso estacional o turístico (como en Maldonado o Colonia), hasta formas asociadas a procesos de

retracción poblacional, deterioro del parque construido o ausencia de políticas de reutilización, más frecuentes en ciudades del interior.

El enfoque asumido se define como territorialmente situado, en tanto no se limita al análisis de promedios nacionales, sino que procura comprender las configuraciones locales del fenómeno en función de sus determinantes sociales, espaciales, económicos y normativos. Esta perspectiva permite visibilizar la vacancia estructural como una expresión de dinámicas estructurales propias de los territorios del interior del país, cuyas lógicas de producción, ocupación y abandono de vivienda difieren sensiblemente de las observadas en los grandes centros urbanos. Por tanto, se reafirma la necesidad de formular respuestas diferenciadas y contextualizadas, adaptadas a las especificidades territoriales.

Si bien el presente estudio se apoya exclusivamente en fuentes secundarias de naturaleza cuantitativa, se reconocen como líneas de trabajo futuras la incorporación de dimensiones cualitativas, a través de entrevistas a actores clave, análisis geoespacial, estudios de caso a escala barrial o cartografías sociales participativas, que permitan profundizar en las causas de la vacancia, las trayectorias de las viviendas desocupadas y sus posibilidades reales de reintegración al parque habitacional activo.

4. Análisis del caso: Treinta y Tres

El departamento de Treinta y Tres es uno de los diecinueve que conforman la República Oriental del Uruguay, localizado en la región este del país (Figura 1). Limita al norte con el departamento de Cerro Largo, al oeste con Durazno y Florida, al sur con Lavalleja y Rocha, y al este con la laguna Merín, cuerpo de agua que forma parte de la frontera natural con la República Federal de Brasil (Instituto Geográfico Militar del Uruguay, s.f.).



Figura 1. Ubicación del departamento de Treinta y Tres en el territorio nacional. Fuente: elaboración propia, 2025.

estratégico dentro del sistema vial del este uruguayo (MTO, s.f.; INE, 2011). Esta conectividad territorial fortalece su rol como centro de servicios regionales y puerta de entrada al interior profundo del país.

Desde una perspectiva territorial, Treinta y Tres presenta una estructura urbana poco jerarquizada y un patrón de ocupación disperso, con predominio de la residencia rural dispersa, lo que plantea desafíos particulares para el diseño y la implementación de políticas públicas en materia de vivienda, infraestructura y servicios. Su situación geográfica periférica respecto al eje “Montevideo – Área Metropolitana”, sumada a procesos de retracción demográfica, envejecimiento poblacional y migración selectiva, han incidido en la transformación de su tejido habitacional y en la consolidación de fenómenos como la vacancia estructural, eje central del presente estudio.

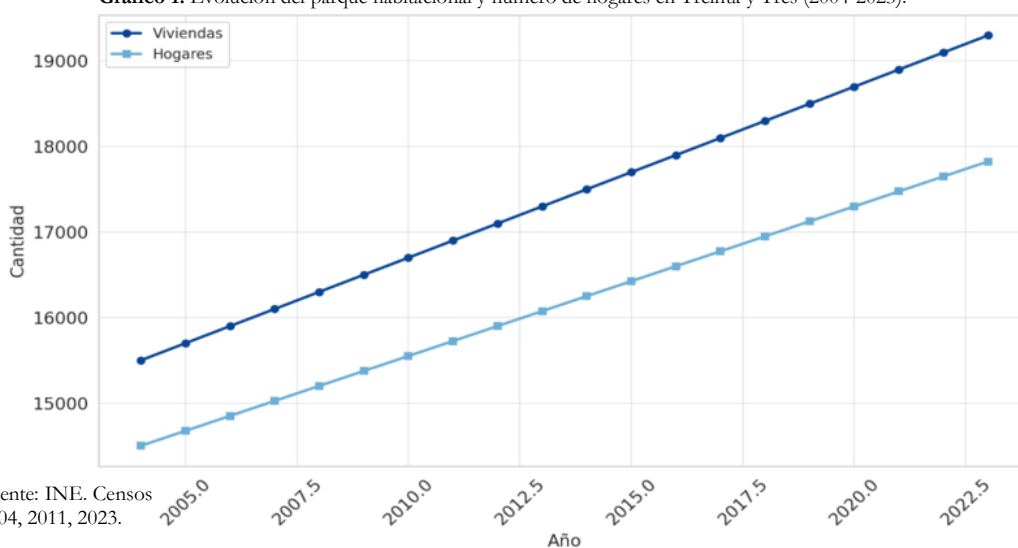
4.1. EVOLUCIÓN HISTÓRICA RECIENTE DE LA VACANCIA (2004-2023)

El departamento de Treinta y Tres registra una de las tasas de vacancia habitacional más elevadas del país. De acuerdo con los datos del Censo de Población, Vivienda y Hogares 2023, el 26,8 % de las viviendas se encuentra desocupado, lo que equivale a aproximadamente 6.896 unidades habitacionales vacías sobre un total de 25.733 viviendas censadas. Esta proporción no solo supera ampliamente el umbral de vacancia friccional definido por ONU-Hábitat, situado entre el 3 % y el 8 %, sino que también excede el promedio nacional, estimado en 19,5 %, y duplica la tasa observada en Montevideo, que ronda el 10 %.

El análisis evolutivo de los datos censales correspondientes a los años 2004, 2011 y 2023 permite identificar una tendencia sostenida al alza en el número absoluto de viviendas, en contraste con una evolución más lenta en la cantidad de hogares efectivos. Esta dinámica ha ampliado progresivamente la brecha entre la oferta construida y la demanda habitacional real. Mientras que el parque habitacional departamental creció un 21 % entre 2004 y 2023, el número de hogares se incrementó apenas un 8 % en el mismo período, lo que evidencia una situación de sobreoferta relativa que no se traduce en una mejora del acceso habitacional, sino en la consolidación de una vacancia estructural persistente.

Este desajuste entre la producción de vivienda y la conformación efectiva de hogares plantea interrogantes fundamentales en torno a la eficiencia de las políticas habitacionales, la planificación territorial y el uso social del parque construido, especialmente en territorios de baja densidad y marcada retracción demográfica como Treinta y Tres.

Gráfico 1. Evolución del parque habitacional y número de hogares en Treinta y Tres (2004-2023).



Fuente: INE. Censos 2004, 2011, 2023.

4.2. DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL Y CARACTERÍSTICAS DEL PARQUE OCIOSO

Si bien el Censo 2023 no brinda -a la fecha de la realización de este trabajo- la posibilidad de una desagregación fina de los datos de vacancia a nivel de secciones censales, localidades o barrios, el análisis de fuentes indirectas, como catastros departamentales, registros municipales y testimonios de actores locales, permite esbozar una tipología preliminar de áreas con alta concentración de viviendas desocupadas en el departamento de Treinta y Tres. A partir de estas observaciones, pueden distinguirse al menos tres configuraciones territoriales relevantes:

- *Periferias urbanas deterioradas de la ciudad capital*, caracterizadas por un tejido habitacional en mal estado, baja densidad poblacional y escasa accesibilidad a infraestructura y servicios básicos.
- *Pequeños centros poblados rurales*, que enfrentan un proceso persistente de éxodo juvenil y declive de las actividades productivas, especialmente en el sector de la agricultura familiar, lo que ha generado un vaciamiento residencial progresivo.
- *Áreas con situaciones de tenencia informal o conflictos sucesorios no resueltos*, donde la ausencia de regularización jurídica limita la disponibilidad y circulación del parque habitacional, obstaculizando su reutilización con fines residenciales.

Estas tipologías, si bien exploratorias, permiten inferir que la vacancia estructural en Treinta y Tres no se explica prioritariamente por fenómenos de especulación inmobiliaria, como suele ocurrir en grandes centros urbanos, sino por una combinación de factores estructurales: debilitamiento demográfico, deterioro físico del parque construido, y falta de instrumentos públicos eficaces que promuevan su reinserción en el mercado formal de vivienda o su recuperación para el uso social del hábitat.

Este diagnóstico preliminar refuerza la necesidad de desarrollar investigaciones cualitativas a escala local que permitan profundizar en los patrones territoriales de vacancia y orientar intervenciones diferenciadas, acordes con las particularidades de los territorios del interior del país.

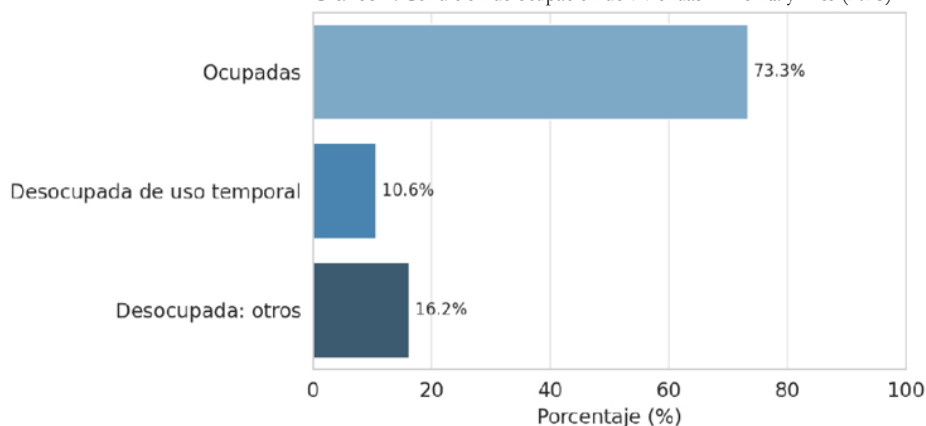
4.3. COMPARACIÓN CON OTROS DEPARTAMENTOS

En el contexto nacional, el departamento de Treinta y Tres se encuentra entre los que presentan mayores niveles de vacancia habitacional, según los datos del Censo 2023. Comparte esta condición con otros departamentos del interior como Lavalleja (25,7 %), Colonia (24,8 %) y Rocha (22,9 %). No obstante, en estos últimos casos, la vacancia temporaria —frecuentemente asociada al uso turístico o a segundas residencias— tiene un peso significativamente mayor en la composición del stock desocupado.

En contraste, en Treinta y Tres predomina la categoría de viviendas “desocupadas por otras razones”, que alcanza un 16,2% del total de viviendas, tal como se observa en el gráfico 2. Esta categoría remite a causas más estructurales y persistentes, como el abandono del inmueble, su inactividad prolongada, la falta de demanda efectiva o la ausencia de regularización jurídica, especialmente en contextos de tenencia informal o conflictos sucesorios.

Este diferencial en la composición de la vacancia refuerza la hipótesis de que el fenómeno en Treinta y Tres responde menos a dinámicas estacionales y más a factores de carácter demográfico, habitacional y normativo, que requieren estrategias de intervención específicas.

Gráfico 2. Condición de ocupación de viviendas – Treinta y Tres (2023).



4.4. VACANCIA Y RETRACCIÓN DE LA DEMANDA

El fenómeno de la vacancia estructural en el departamento de Treinta y Tres no puede ser analizado de forma aislada, sino que debe situarse en el marco de un proceso más amplio de retracción demográfica. De acuerdo con los datos del Censo 2023, entre los años 2011 y 2023, la población total del departamento se redujo en un 5,7 %, evidenciando una tendencia sostenida al decrecimiento poblacional. Este proceso estuvo acompañado por una marcada disminución de la tasa de natalidad, que pasó de 689 nacimientos en 2011 a apenas 452 en 2023; y por un saldo migratorio interno negativo de -0,5 %, lo que indica una pérdida neta de población hacia otros territorios del país (INE, 2023).

A su vez, el envejecimiento demográfico se ha intensificado, y actualmente los hogares unipersonales y bipersonales representan el 62 % del total, configurando un patrón de ocupación más fragmentado, disperso y de menor densidad. Este cambio en la estructura y dinámica de los hogares reduce la presión sobre la demanda habitacional, pero no la elimina; por el contrario, la vuelve más compleja y menos previsible, al tiempo que aumenta los requerimientos de adecuación del parque existente.

En este contexto, el crecimiento del parque construido no ha representado una mejora efectiva en el acceso a una vivienda adecuada. Por el contrario, ha contribuido a profundizar el desajuste estructural entre la oferta habitacional disponible y la capacidad real de los hogares para acceder, habitar y sostener esas unidades. Así, se ha alimentado un stock ocioso en expansión, mientras persisten las carencias cualitativas vinculadas a la habitabilidad, la localización y la infraestructura de las viviendas ocupadas.

Este escenario refuerza la necesidad de revisar las estrategias de producción habitacional en departamentos con retracción demográfica, orientando los esfuerzos hacia la rehabilitación, reutilización y reconversión del parque existente, en lugar de priorizar exclusivamente la construcción de nuevas unidades.

4.5. NATURALEZA DE LA VACANCIA: TEMPORARIA VS ESTRUCTURAL

Del total de viviendas desocupadas registradas en el departamento de Treinta y Tres, apenas el 10,6 % corresponde a usos temporarios, tales como segundas residencias, viviendas de descanso o alquileres esporádicos. En cambio, el 16,2 % restante se encuentra clasificado bajo la categoría genérica de “otras razones”, que engloba una diversidad de situaciones no especificadas en el relevamiento censal. Esta categoría, muchas veces subestimada o invisibilizada en los análisis, suele reunir casos de vacancia prolongada vinculados a una combinación de factores físicos (deterioro constructivo, obsolescencia o inadecuación tipológica), sociales (desarraigo comunitario, envejecimiento poblacional), económicos (baja asequibilidad, escasa demanda en mercados) y jurídicos (conflictos de tenencia, sucesiones no regularizadas o sin resolución).

Este conjunto de condiciones permite caracterizar la vacancia en Treinta y Tres como un fenómeno de naturaleza estructural, claramente diferenciado de la vacancia estacional que predomina en departamentos con fuerte perfil turístico. En consecuencia, su abordaje exige estrategias específicas de política pública, diseñadas desde un enfoque territorialmente situado, que considere las particularidades demográficas, sociales y económicas del departamento. Ello implica superar las soluciones estandarizadas basadas en modelos metropolitanos, y avanzar hacia instrumentos diferenciados que articulen intervención estatal, gestión local del hábitat y recuperación del parque construido como recurso estratégico para garantizar el derecho a una vivienda adecuada.

5. Discusión

La coexistencia de altos niveles de vacancia estructural con un déficit habitacional cualitativo significativo¹, como ocurre en el departamento de Treinta y Tres, evidencia una paradoja urbana cada vez más extendida en las ciudades intermedias del interior del país: la presencia de viviendas disponibles no se traduce automáticamente en acceso efectivo a una vivienda digna. Esta desconexión entre disponibilidad física y habitabilidad real revela un desajuste profundo en el uso social del parque habitacional existente.

Los datos sobre las condiciones cualitativas de las viviendas en el departamento refuerzan la necesidad urgente de reorientar las políticas públicas hacia el mejoramiento habitacional, la rehabilitación del parque edificado y la valorización estratégica del stock construido. En este contexto, el abordaje del déficit cualitativo exige intervenciones integrales y multiescalares que articulen inversión pública en infraestructura, asistencia técnica especializada, incentivos fiscales y mecanismos de apoyo para la autogestión y el mantenimiento comunitario de las viviendas.

Solo a través de acciones coordinadas, sostenibles y territorialmente situadas será posible revertir las condiciones de precariedad que afectan a vastos sectores de la población, garantizando así el acceso efectivo al derecho a una vivienda y un hábitat digno. Lejos de constituir una reserva habitacional activa, las viviendas vacías devienen en un stock ocioso y excluyente, atrapado por múltiples barreras estructurales: jurídicas, económicas, técnicas y sociales, que obstaculizan su recuperación para fines habitacionales.

5.1. OBSTÁCULOS NORMATIVOS, ECONÓMICOS Y SOCIALES

En primer lugar, existen restricciones normativas y legales significativas que dificultan la reutilización del parque habitacional construido. Una proporción considerable de las viviendas vacantes se encuentra fuera del circuito formal debido a la ausencia de regularización jurídica, originada en herencias no formalizadas, ocupaciones precarias, transferencias informales o sucesiones no resueltas. Esta situación impide su incorporación al mercado legal de alquiler o compraventa. A ello se suma la falta de marcos normativos eficaces que promuevan la activación del stock ocioso, tales como gravámenes específicos por inactividad prolongada, incentivos fiscales para la refacción o mecanismos de expropiación por incumplimiento de la función social de la propiedad.

Desde una perspectiva económica, el desajuste entre los ingresos familiares y los costos de inversión requeridos para habilitar estas unidades constituye una barrera crítica. Muchas de las viviendas vacías presentan un avanzado estado de deterioro, requieren obras de rehabilitación importantes, o están ubicadas en áreas periféricas con baja accesibilidad, limitada infraestructura y escasa dotación de servicios, lo que las hace poco

¹ En Treinta y Tres, el problema habitacional es principalmente cualitativo: el número de viviendas supera al de hogares, pero el 17,8 % presenta al menos una NBI vinculada a la vivienda, según la ECH 2023. Además, el 10,9 % de los hogares padece hacinamiento severo (más de dos personas por dormitorio) y el 5,8 % carece de saneamiento adecuado (sin red pública, pozo negro o fosa séptica) (INE, 2023).

atractivas para su reocupación. La situación se ve agravada por la escasa disponibilidad de créditos, garantías habitacionales o subsidios específicos para la mejora de viviendas vacantes, lo que restringe severamente las posibilidades de reaprovechamiento del parque construido.

En el plano social, la vacancia estructural se alimenta también de dinámicas de despoblamiento, envejecimiento y desarraigo, que debilitan el tejido comunitario y reducen la demanda efectiva, incluso en contextos de necesidad habitacional. La fragmentación de los hogares, la emigración de población económicamente activa, la pérdida de vínculos intergeneracionales y la falta de expectativas de desarrollo local consolidan un patrón de desocupación sostenido, generando un círculo vicioso de abandono, deterioro y subutilización del hábitat construido.

5.2. UN DILEMA NO RESUELTO: EXPANSIÓN VS CONSOLIDACIÓN

Este fenómeno plantea un dilema central en la planificación urbana de ciudades intermedias: ¿es sostenible seguir expandiendo el tejido urbano cuando existe un parque construido subutilizado? La respuesta no es simple, pero sí urgente. La política habitacional tradicional centrada en la producción de nuevas unidades en suelo disponible, ha demostrado ser insuficiente y, en muchos casos, contraproducente, al alimentar procesos de dispersión urbana, mayor consumo de suelo, infraestructura redundante y más costos de mantenimiento para los gobiernos locales.

En este contexto, la consolidación del parque habitacional existente aparece como una alternativa más eficiente y socialmente justa, al tiempo que es más compleja de implementar. Reutilizar viviendas vacantes, reconvertir inmuebles deteriorados, habilitar nuevas formas de acceso (alquiler social, tenencia colectiva, cooperativas) y garantizar condiciones de habitabilidad adecuada exige una articulación institucional sofisticada, voluntad política, financiamiento sostenido y participación comunitaria.

A su vez, optar por la consolidación implica también redefinir las prioridades territoriales: intervenir sobre barrios degradados, fortalecer redes de servicios, planificar con criterios de proximidad y justicia espacial.

En suma, asumir que el problema no es solo de cantidad de viviendas, sino de su calidad, localización, apropiabilidad y función social.

6. Propuestas de política pública

Frente al fenómeno de la vacancia estructural en ciudades intermedias como Treinta y Tres, resulta imprescindible superar los enfoques tradicionales centrados exclusivamente en la producción de vivienda nueva y avanzar hacia una política habitacional integral, orientada a la gestión eficiente y socialmente justa del parque edificado existente. Esta reorientación requiere articular instrumentos fiscales, normativos, institucionales y sociales que permitan recuperar, reutilizar y redistribuir las viviendas vacías, promoviendo su reinserción en el circuito habitacional bajo criterios de equidad, sostenibilidad y justicia territorial.

6.1. INSTRUMENTOS PARA LA RECUPERACIÓN DEL PARQUE HABITACIONAL VACANTE

Entre las herramientas disponibles para la activación del parque habitacional ocioso, se destacan diversas estrategias que combinan enfoques fiscales, institucionales y comunitarios, orientadas a promover la reutilización del stock construido con fines sociales:

- Incentivos fiscales progresivos dirigidos a propietarios que incorporen sus viviendas vacías al mercado de alquiler regulado, especialmente con destino social. Este tipo de instrumentos, sugeridos por autores como Rolnik (2018) y Smolka (2013), buscan estimular la oferta en segmentos con baja rentabilidad percibida, mediante exoneraciones o reducciones impositivas condicionadas al cumplimiento de criterios de accesibilidad y permanencia.
- Tributación diferenciada sobre inmuebles desocupados por períodos prolongados — por ejemplo, superiores a doce meses sin causa justificada — mediante contribuciones especiales que operen como desincentivo al acaparamiento especulativo. Tal como plantea Harvey (2013), estas rentas urbanas captadas podrían ser destinadas a financiar programas de rehabilitación o esquemas de alquiler social.
- Bancos de tierras y viviendas, concebidos como dispositivos institucionales encargados de registrar, adquirir y gestionar inmuebles vacantes con fines habitacionales, en articulación con gobiernos locales y organizaciones sociales. Estos bancos pueden funcionar como plataformas

de intermediación temporal o definitiva, orientadas a garantizar el uso social del stock subutilizado.

- Programas de alquiler social y modalidades de tenencia alternativa, destinados a poblaciones con mayores barreras de acceso, tales como jóvenes, personas mayores, hogares monoparentales - jefas de hogar- o en situación de vulnerabilidad. Fernandes (2007) y Madden y Marcuse (2016) subrayan la necesidad de que estos programas estén acompañados por dispositivos de apoyo técnico, legal y comunitario que aseguren la sostenibilidad del acceso a largo plazo.
- Convenios de co-gestión entre el Estado, cooperativas, universidad y organizaciones de la sociedad civil, orientados a la refuncionalización de viviendas vacantes mediante procesos de rehabilitación participativa. Esta estrategia, además de recuperar unidades habitacionales, permite generar instancias de formación técnica y fortalecimiento del capital social comunitario.

6.2. UN ENFOQUE TERRITORIAL DIFERENCIADO EN LAS POLÍTICAS NACIONALES

La magnitud, las causas y las implicancias de la vacancia estructural presentan significativas variaciones entre territorios, lo que impide su comprensión y abordaje desde enfoques homogéneos. En este sentido, se vuelve indispensable que las políticas habitacionales nacionales incorporen criterios de diferenciación territorial, superando el paradigma de las políticas estandarizadas y reconociendo las especificidades socioeconómicas, demográficas y jurídico-institucionales que caracterizan a las ciudades intermedias y localidades del interior del país.

Este cambio de enfoque demanda una reconfiguración de las políticas públicas en tres planos fundamentales:

- Diagnósticos territoriales desagregados, que integren información precisa sobre tasas de vacancia, condiciones de tenencia, calidad del parque habitacional y dinámicas demográficas locales. La producción de evidencia situada es clave para evitar la invisibilización de fenómenos estructurales en zonas de menor densidad poblacional o débil institucionalidad.
- Mecanismos de cofinanciamiento y coplanificación entre niveles de gobierno, que fortalezcan las capacidades de los gobiernos departamentales y municipales para diseñar e implementar estrategias habitacionales adaptadas. Esto implica no solo transferencias de recursos, sino también articulación interinstitucional y asistencia técnica permanente.
- Ajustes normativos específicos, que contemplen las particularidades jurídico-sociales del interior del país, tales como la alta prevalencia de tenencia informal, herencias no regularizadas o dificultades de acceso al crédito formal. La simplificación de trámites, el diseño de subsidios adecuados a la escala local y la creación de instrumentos flexibles de acceso y permanencia se vuelven componentes indispensables de una política habitacional sensible al territorio.

Desde esta perspectiva, una política diferenciada no implica fragmentar la estrategia nacional de vivienda, sino hacerla más justa, más efectiva y más pertinente, al permitir una asignación más eficiente de recursos y una mayor adecuación de las intervenciones a los territorios con mayores niveles de necesidad habitacional y menor dinamismo del mercado inmobiliario formal.

6.3. EL VALOR ESTRATÉGICO DE LA REUTILIZACIÓN DEL PARQUE EN CONTEXTOS DE RETRACCIÓN POBLACIONAL

En departamentos como Treinta y Tres, donde confluyen múltiples factores estructurales tales como, vacancia habitacional persistente, envejecimiento demográfico, saldo migratorio negativo y estancamiento económico, etc., la reutilización del parque habitacional no puede ser considerada únicamente como una alternativa técnica o complementaria. Por el contrario, constituye una estrategia clave para sostener la vida urbana y rural en contextos de retracción poblacional y debilitamiento de las dinámicas territoriales.

En este tipo de escenarios, la recuperación de viviendas vacías y su reinserción en circuitos habitacionales con fines sociales habilita una serie de impactos positivos de alto valor estratégico:

- *Evita el deterioro progresivo de barrios consolidados*, previniendo procesos de vaciamiento y abandono, al tiempo que reduce la presión sobre la expansión del perímetro urbano y la ocupación de suelo rural o ambientalmente sensible.
- *Revaloriza infraestructuras preexistentes*, optimizando la inversión pública ya realizada en servicios básicos, vialidad, equipamientos urbanos y redes de conectividad, muchas veces infrutilizados por la pérdida de población.

- *Contribuye a generar condiciones para el arraigo, el retorno poblacional y la recomposición del tejido comunitario, especialmente en localidades pequeñas, donde la permanencia de la población depende tanto de las oportunidades laborales como de las condiciones habitacionales y de sociabilidad disponibles.*
- *Facilita la articulación de las políticas de vivienda con agendas más amplias de desarrollo territorial, inclusión social, sostenibilidad ambiental y reactivación económica, dando lugar a intervenciones integradas que superen la lógica sectorial.*

Desde esta óptica, la vacancia estructural no debe ser interpretada como un fenómeno marginal o “residual” del sistema habitacional, sino como un campo estratégico de intervención, capaz de convertirse en oportunidad si se cuenta con los instrumentos adecuados y con voluntad política. Esto implica no solo diseñar mecanismos eficaces para activar ese stock ocioso, como los mencionados anteriormente: alquiler social, bancos de viviendas, incentivos fiscales, regularización de la tenencia, etc., sino también producir una nueva narrativa pública sobre el derecho a habitar lo ya construido, resignificando el valor social del parque edificado existente y reconociendo su potencial como soporte para la reproducción de la vida.

7. Conclusiones

El análisis desarrollado en este trabajo permite afirmar que la vacancia estructural constituye una problemática habitacional significativa y en expansión en las ciudades intermedias de Uruguay, cuya comprensión exige enfoques territorialmente situados y conceptualmente robustos. En el caso del departamento de Treinta y Tres, la coexistencia de una alta proporción de viviendas desocupadas (26,8 %) con un déficit habitacional cualitativo del 17,8 % (INE, 2023) revela un desajuste profundo entre la oferta existente y las condiciones efectivas de acceso, uso y sostenibilidad habitacional.

Este fenómeno no puede ser interpretado ni abordado únicamente desde la lógica tradicional de producción de nuevas viviendas. Por el contrario, la persistencia del stock habitacional ocioso evidencia la necesidad de repensar las políticas públicas desde una perspectiva integral, que contemple los factores estructurales que alimentan la vacancia: restricciones normativas (como la informalidad en la tenencia y la ausencia de regulación efectiva), desajustes económicos (entre ingresos familiares y costos de acceso o refacción), y transformaciones sociodemográficas (envejecimiento poblacional, emigración juvenil, fragmentación de los hogares).

Asimismo, se demostró que la vacancia estructural no es homogénea ni responde a una única causa, sino que adquiere formas territoriales diferenciadas según la localización, el estado de conservación del parque construido y las dinámicas sociales locales. Esta diversidad refuerza la necesidad de abandonar enfoques unificados y avanzar hacia políticas habitacionales diferenciadas y contextualizadas, que reconozcan las especificidades de los territorios del interior, con menor dinamismo inmobiliario y mayor incidencia de procesos de retracción urbana.

Una de las principales contribuciones de este estudio es la relevancia de incorporar la vacancia estructural como indicador clave en el diseño, monitoreo y evaluación de políticas habitacionales. No considerarla implica invisibilizar una dimensión crítica del hábitat, obstaculizando la eficacia de las intervenciones públicas e impidiendo avanzar hacia un uso más eficiente, justo y sustentable del parque habitacional ya construido.

Por otra parte, el caso de Treinta y Tres presenta un alto potencial de replicabilidad en otros departamentos del interior uruguayo que comparten rasgos estructurales similares como, Lavalleja, Flores o Florida, donde la combinación de baja densidad urbana, envejecimiento demográfico, vacancia elevada y escasa inversión pública en rehabilitación sugiere la necesidad de elaborar diagnósticos situados e implementar políticas territoriales activas para la recuperación y reutilización habitacional.

En suma, avanzar hacia una política habitacional más justa, sostenible y eficaz en Uruguay exige reconocer el valor estratégico del parque habitacional existente. Esto requiere superar la mirada sectorial que concibe la vivienda únicamente como infraestructura física, e incorporar enfoques intersectoriales que articulen dimensiones sociales, normativas, fiscales y territoriales.

Solo así será posible garantizar el derecho a habitar de manera digna, adecuada y equitativa en todo el territorio nacional, especialmente en aquellos contextos más vulnerables al vaciamiento y al abandono.

7.1. LIMITACIONES DEL ESTUDIO

Este estudio se basa fundamentalmente en el análisis de fuentes secundarias, especialmente datos provenientes del Censo 2023 del Instituto Nacional de Estadística (INE). Si bien este insumo resulta valioso para caracterizar

tendencias generales y realizar comparaciones interdepartamentales, presenta ciertas restricciones. En primer lugar, la falta de desagregación por secciones censales impide identificar patrones de vacancia a nivel intraurbano, lo cual limitaría un abordaje más detallado del fenómeno. En segundo lugar, no se cuenta con datos georreferenciados públicos que permitan mapear espacialmente la localización de las viviendas vacías, su distribución en el territorio o su relación con otros factores urbanos (infraestructura, centralidad, accesibilidad, etc.).

Finalmente, el trabajo no incorpora fuentes cualitativas (entrevistas, recorridos, observación participante) que podrían complementar la mirada estadística con percepciones, trayectorias y explicaciones de los actores locales.

Estas limitaciones no invalidan los hallazgos presentados, pero sí abren líneas futuras de investigación que permitan profundizar el análisis y afinar el diseño de políticas públicas territoriales más contextualizadas.

8. Referencias

Di Virgilio, M. (2015a). Déficit habitacional: más allá del número de viviendas. En M. Arqueros & F. Rodríguez (Eds.), *Ciudad para armar: políticas urbanas, hábitat e inequidades en el Área Metropolitana de Buenos Aires* (pp. 49-70). Café de las Ciudades.

Di Virgilio, M. (2015b). La informalidad urbana en la producción social del hábitat. *Revista INVI*, 30(85), 27-52. <https://doi.org/10.4067/S0718-83582015000200002>

Di Virgilio, M. (2011). *Regularización del suelo urbano en América Latina: Marco legal y políticas públicas*. CEPAL.

Fernandes, E. (2007). *Derecho a la ciudad y Estatuto de la Ciudad en América Latina*. Instituto Pólis.

Harvey, D. (2013). *Ciudades rebeldes: Del derecho de la ciudad a la revolución urbana*. Akal.

Instituto Geográfico Militar del Uruguay. (s.f.). *Cartografía oficial del Uruguay*. <https://www.igm.gub.uy>

Madden, D., & Marcuse, P. (2016). *In Defense of Housing: The Politics of Crisis*. Verso Books.

Martínez, E. J., & Altmann Macchio, L. (2020). *Ciudades intermedias del Uruguay: Procesos urbanos y acondicionamiento del suelo (1985-2011)*. Universidad de la República, Ediciones Universitarias. <https://doi.org/10.13140/RG.2.2.17466.24006>.

Ministerio de Transporte y Obras Públicas (MTO). (s.f.). *Red vial nacional*. <https://www.mtop.gub.uy>

Rolnik, R. (2018). *La guerra de los lugares: La colonización de la tierra y la vivienda en la era de las finanzas* (trad. esp.). Traficantes de Sueños.

Smolka, M. O. (2013). *Implementing value capture in Latin America: Policies and tools for urban development*. Lincoln Institute of Land Policy.

Topalov, C. (1984). *Ganancias y rentas urbanas*. Siglo XXI Editores.

8.1. FUENTES NORMATIVAS E INSTITUCIONALES

Congreso de Intendentes (2023). *Estructura político-administrativa del Uruguay*. <https://www.ci.gub.uy>

Instituto Nacional de Estadística – INE (2011). *Censo de población, vivienda y hogares 2011*. <https://www.ine.gub.uy/>

Instituto Nacional de Estadística – INE (2023a). *Censo de población, vivienda y hogares 2023*. <https://www.ine.gub.uy/>

Instituto Nacional de Estadística – INE (2023b). *Encuesta continua de hogares 2023*. <https://www.ine.gub.uy/>

Instituto Nacional de Estadística – INE (2024). *Encuesta continua de hogares 2024*. <https://www.ine.gub.uy/>

Instituto Nacional de Estadística – INE (2025). *Encuesta continua de hogares, trimestre febrero-abril 2025*. <https://www.ine.gub.uy/>

UN-Habitat (2009). *Guía metodológica para el diagnóstico y análisis de los asentamientos precarios en América Latina y el Caribe*.

UN-Habitat (2016). *Policy Guide: Increasing Access to Affordable Housing*. <https://unhabitat.org/policy-guide-increasing-access-to-affordable-housing>

UN-Habitat (2020). *World Cities Report 2020: The Value of Sustainable Urbanization*. <https://unhabitat.org/>