

UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
DEPARTAMENTO DE TRABAJO SOCIAL
Tesis Licenciatura en Trabajo Social

Bajo techo: entre las políticas de vivienda y los
procesos de segregación socioterritorial

María Eugenia González
Tutora: Inés Martínez

2016

Agradecimientos

A Inés Martínez, por su dedicación y su compromiso con este trabajo, por brindarme sus conocimientos y sus reflexiones sobre la problemática habitacional.

A mis compañeras/os, que fueron parte de este camino.

Dedicatoria

A mi familia, por su apoyo incondicional.

A Emmanuel, por ser la luz de mis ojos y el impulso de mis días.

A mis amigas, por estar en cada etapa de mi vida.

A Fabián, por su amor, apoyo e impulso.

Índice

LISTA DE SIGLAS UTILIZADAS EN ORDEN ALFABÉTICO.....	3
RESUMEN	4
INTRODUCCIÓN AL OBJETO DE ESTUDIO.....	5
MOTIVACIÓN Y FUNDAMENTACIÓN.....	7
Preguntas problema	8
Objetivo general	8
Objetivos específicos.....	9
Criterios metodológicos.....	9
CAPÍTULO 1. MARCO TEÓRICO.....	10
I. Políticas públicas de vivienda: enfoque conceptual	10
II. Transformaciones que impulsaron las políticas focalizadas de vivienda.....	11
a. Cambios en los regímenes de bienestar	11
b. El impacto en las políticas de vivienda.....	14
III. Política pública de vivienda en los gobiernos frente amplistas.....	17
IV. El PNR	20
a. Gestión Institucional del PNR.....	20
b. Criterios generales de intervención.....	20
CAPÍTULO II. SEGREGACIÓN SOCIOTERRITORIAL.....	22
I. ¿Qué es la <i>segregación socioterritorial</i> ?.....	22
II. Segregación en Montevideo	23
III. Asentamientos irregulares	25
La informalidad como rasgo característico.....	26
IV. El caso de Duranas y Joanicó.....	27
V. Etapas del pnr.....	28
a. Etapa pre-obra.....	28
b. Etapa de realojo.....	30
c. Etapa pos-obra	32
VI. Segregación socioterritorial y PNR	33
a. Vivienda.....	34
b. Hábitat y servicios.....	35
c. Protecciones sociales	35
Cuadro.....	37
VII. Análisis por dimensiones.....	38
a. Vivienda.....	38
b. Hábitat y servicios.....	39
c. Protecciones sociales	40
CAPÍTULO III. CONSIDERACIONES FINALES	44
BIBLIOGRAFÍA.....	49
Fuentes documentales	52
Artículos web.....	52
ANEXO I.....	54
ANEXO II.....	57
ANEXO III.....	90

Lista de siglas utilizadas en orden alfabético

ANV: Agencia Nacional de Vivienda.

BHU: Banco Hipotecario del Uruguay.

CO: Comité Operativo del Plan Nacional de Relocalizaciones.

DINAVI: Dirección Nacional de Vivienda.

IM: Intendencia de Montevideo.

INE: Instituto Nacional de Estadística.

INVE: Instituto Nacional de Vivienda Económica.

MEF: Ministerio de Economía y Finanzas.

MEVIR: Movimiento para la Erradicación de la Vivienda Insalubre Rural.

MIDES: Ministerio de Desarrollo Social.

MVOTMA: Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente.

NBE: Núcleo Básico Evolutivo.

PER: Proyecto Específico de Relocalización.

PIAI: Programa de Integración de Asentamientos Irregulares.

PNR: Plan Nacional de Relocalizaciones.

SIAV: Sistema Integrado de Acceso a Vivienda.

Resumen

El presente trabajo pretende dar cuenta de la problemática habitacional en nuestro país a través del estudio de las políticas públicas de vivienda, al tiempo que se cuestionó qué relación existe entre ellas y los procesos de segregación que se gestan en la trama urbana. Se analiza el caso específico de los antiguos asentamientos de Duranas y Joanicó, que han sido beneficiarios de una política pública de relocalización, a fin de poder reflexionar, a partir de un ejemplo concreto, en qué medida la política pública ha contribuido a disminuir los procesos de segregación o, por el contrario, si lo han promovido.

La profundidad de este trabajo es de alcance exploratorio descriptivo y las técnicas utilizadas para recabar información fueron: consulta de fuentes documentales, bibliografía, entrevistas abiertas a técnicos y observación.

Palabras clave: segregación socioterritorial, políticas públicas de vivienda, Plan Nacional de Relocalizaciones, asentamientos irregulares.

Tema: políticas de vivienda y procesos de segregación en Montevideo: una mirada hacia el caso de Duranas y Joanicó.

Introducción al objeto de estudio

El presente trabajo corresponde a la monografía final de la Licenciatura en Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República, y con él buscamos aproximarnos a la complejidad del espacio urbano a través del estudio de las políticas públicas de vivienda en Uruguay y del análisis de los procesos de segregación que se vienen gestando desde hace varias décadas.

Presenta por objeto de estudio, **estudiar las políticas de vivienda en Uruguay, específicamente el PNR, y los procesos de segregación socioterritorial en Montevideo a partir del caso de Duranas y Joanicó.** Pretendiendo además, estudiar los procesos de segregación en Montevideo y las respuestas que ha dado el Estado a la problemática habitacional de los sectores más empobrecidos con políticas públicas de vivienda, mientras reflexionamos, si estas últimas, han contribuido a atenuar estos procesos o si, por el contrario, los han promovido.

Trabajamos a partir de un análisis bibliográfico que tomará en cuenta la matriz de construcción sociohistórica de la problemática habitacional en Uruguay, llevándolo al caso particular de la población de los exasentamientos Duranas y Joanicó, ya que los procesos de segregación que ha sufrido esta población por varios años la han colocado como beneficiaria de una política pública de vivienda que pretendió revertirlos. Nos referimos al PNR, que busca:

[...] mejorar las condiciones de vida de la población, relocalizando aquellos asentados en terrenos inundables contaminados, con énfasis en las familias pobres y excluidas [...] con el fin de revertir procesos de segregación social y fragmentación territorial. (Plan Nacional de Relocalizaciones 2010, p.4).

Por muchos años fue vulnerado el derecho a la vivienda y al hábitat digno de esa población, y con ello, otros tantos derechos que, se supone, la política estatal de relocalización restituye. La cuestión primordial era el terreno inundable y contaminado, y luego una cadena de problemas que el hábitat indigno multiplicaba. Las nuevas viviendas están ubicadas hoy muy cerca de los antiguos asentamientos, en la zona de Aires Puros, en las calles n.º 2 y José María Silva; esto significó para la población un desplazamiento hacia un territorio conocido, pues se conservó la asistencia a los mismos centros escolares y de salud, por ejemplo.

Se focaliza nuestra atención, por un lado, en **el proceso de segregación territorial** en tanto creación de áreas de la ciudad que aglomeran a personas que comparten una misma condición social. Los procesos de segregación aglutinan franjas pudientes, cuyo ejemplo extremo lo constituyen los llamados *countries*, pero también y más preocupante es la segregación de sectores pobres en asentamientos irregulares. Para ello, presentamos los estudios de Filardo y Aguiar (2011), Katzman y Retamoso (2006) y Linares (2013), entre otros.

Debemos considerar que este fenómeno no es nuevo, sino que es fruto de un proceso sociohistórico, y, como tal, nos proponemos estudiarlo a través de la historia para así dar cuenta de las causas que lo han generado; asimismo, se pretendió llegar a las consecuencias que describen la realidad actual. La segregación en los estratos más pobres va acompañada de la precarización del territorio: «Debemos entender el territorio como el espacio apropiado por un grupo humano, para su reproducción física, social y cultural» (Gordillo, 2005, p. 143).

Por otro lado, también realizamos especial énfasis al estudio de los **asentamientos irregulares**, pues es la expresión más terrible del proceso de segregación territorial; allí se condensa una alta densidad de precariedades, como una alta tasa de desempleo, bajos ingresos, un alto índice de pobreza, la ausencia de protecciones laborales, una alta precariedad ambiental, además de escasas oportunidades de participar en redes sociales que faciliten la movilidad ascendente. Según Baráibar (2009), los asentamientos irregulares impactan en el territorio de diversa manera: por un lado, la pérdida o reducción de ingresos y el aumento de la informalidad hacen que el acceso a soluciones habitacionales en áreas regulares de la ciudad sea cada vez más difícil; por otro, el aumento del desempleo y de las ocupaciones precarias implica una mayor presencia de los habitantes en el territorio que habitan, por lo que el asentamiento se transforma en un espacio estable. De este modo, el territorio adquiere relevancia por defecto, según esta autora, al ser el lugar donde los pobres están la mayor parte del tiempo.

Se estudia especialmente el lugar que ocupa el **PNR** (enfaticando en la opción compra de vivienda usada), en el marco de la política de vivienda social entre los años 2005 y 2015, puesto que reflexionar sobre las políticas públicas de vivienda, sobre los procesos de segregación, al igual que sobre los de los asentamientos, incluye diversas disciplinas que abordan cuestiones de orden jurídico, económico, político, social, cultural, productivo, paisajístico, ambiental, etc.

Motivación y fundamentación

Nuestro estímulo hacia el estudio de las políticas públicas y de los procesos de segregación en Uruguay proviene de la práctica preprofesional enmarcada en el proyecto *Hábitat y territorio* que llevamos a cabo en los años 2012 y 2013. A través de ello nos acercamos desde la teoría a la problemática urbana, transversalizada por los procesos de segregación, por las intervenciones y por las omisiones del Estado. A su vez, nos aproximamos a la realidad compleja que sufrían los vecinos de los asentamientos Duranas y Joanicó, que en ese momento vivenciaban la intervención del Estado mediante el PNR.

Resulta importante reconocer la situación de crisis en la producción del ambiente habitado, denotada tanto en lo social (donde se evidencian antagonismos en el uso y en la distribución del espacio habitado) como en lo económico (donde los recursos son escasos y se gestan crudos escenarios de inaccesibilidad a bienes, servicios y calidad de vida). El derecho a habitar una vivienda es internacionalmente reconocido pero, pese a ello, los «sin techo» o quienes habitan viviendas precarias son cada vez más numerosos en todas partes del mundo. El alto crecimiento urbano de las sociedades y las transformaciones en el mundo del trabajo hacen de las políticas públicas de vivienda un eje de discusión y de debate en cuanto al ordenamiento de la ciudad, a la regularización y a la mejora de la calidad de vida.

Con los procesos de transformación del capitalismo industrial del siglo XX se sucedieron altas tasas de desempleo, lo que dio paso a la informalidad y a la precarización; además, esto generó grandes cambios en las ciudades, que sufrieron y sufren procesos de segregación y de exclusión. La segregación en los estratos más pobres va acompañada de una precarización territorial, que implica dificultades en el acceso a los servicios urbanos básicos, a los mercados laborales y a las instituciones de salud y de educación. Por consiguiente, no se reduce a un mero problema de inaccesibilidad a la vivienda, pues va más allá de lo habitacional, dado que esto acarrea una serie de problemas como el acceso al agua potable, al saneamiento y a los servicios básicos. De ello se sigue una constante violación de muchos otros derechos humanos, como el del empleo, el de la salud, el de la participación en la toma de decisiones y el de las relaciones sociales.

Las políticas públicas implican una toma de posición por parte del estado en torno a determinadas cuestiones sociales; aquí, específicamente, nos interesa indagar qué rol ha ocupado el Estado uruguayo en los procesos de segregación y en qué medida sus políticas públicas de vivienda los han aumentado o disminuido. Cuando el Estado implementa una política de realojo, modifica en gran medida la vida de la comunidad relocalizada, ya sea en aspectos materiales (vivienda y hábitat) o en aspectos intangibles (memoria y vida cotidiana). Si bien es cierto que la solución habitacional puede mejorar las condiciones de vida material, la política estatal no ofrece alternativas, aunque de todas formas pensar, diseñar y decidir sobre el asentamiento y su realojo en viviendas populares supone asumir un compromiso éticopolítico con la pobreza y con la exclusión.

Tradicionalmente, las políticas sociales han sido un importante ámbito de desarrollo y de intervención profesional para los trabajadores sociales. Así pues, la intervención en políticas públicas de vivienda tiene gran importancia para la profesión no solo por el hecho habitacional en sí, sino por lo que representa a nivel de integración social, de dignidad, de acceso los derechos, etc.; por lo demás, abarca diversas instancias: diseño, implementación, evaluación, administración pública, trabajo interdisciplinario, actores involucrados, clientelismo, entre otros.

Preguntas problema

Entendemos que la dificultad de acceder al suelo en áreas consolidadas de la ciudad con los servicios correspondientes es una de las principales causas de segregación en Montevideo, pero ¿cómo ha influido la política de vivienda en los procesos de segregación sociohabitacional? De igual forma, estas políticas de vivienda se proponen revertir los procesos de segregación, pero, en la práctica, ¿en qué medida contribuyen a disminuirlos?

Objetivo general

Nuestro objetivo general es reflexionar sobre la relación que existe entre las políticas de vivienda y la consolidación de los procesos de segregación socioterritorial, analizando el caso de Duranas y Joanicó en el PNR.

Objetivos específicos

Por otro lado, nuestros objetivos específicos son:

1. conocer las principales características que adquieren las políticas de realojo en el período comprendido entre el 2005 y el 2015;
2. describir y analizar, en el caso del realojo de Duranas y Joanicó, las características de la segregación en sus distintas variables: vivienda, hábitat y servicios, y protecciones sociales;
3. observar el proceso de decisión e implementación de la política de realojo y el ajuste con los resultados.

Criterios metodológicos

Como hemos mencionado, la profundidad del trabajo es de alcance exploratorio-descriptivo: enfatizando más en los elementos que conforman el proceso que se estudia que en las explicaciones del tipo causa-efecto que podamos encontrar. Las técnicas utilizadas para la recolección de información fueron la consulta de fuentes documentales, bibliografía y entrevistas abiertas a técnicos que trabajaron en la relocalización de Duranas y Joanicó.

Capítulo I

Marco teórico

I. Políticas públicas de vivienda: enfoque conceptual

Por *políticas públicas* se entiende una serie de decisiones o de acciones llevadas a cabo por diferentes actores, públicos y a veces no públicos, cuyos intereses y recursos varían con el fin de resolver de manera puntual una problemática políticamente definida como colectivo. Esta visión incorpora el conjunto de actividades normativas y administrativas que tratan de solventar o de mejorar los problemas reales. Tienen efecto solo cuando los actores políticos, administrativos y sociales, en diferentes marcos institucionales y mediante diversas estrategias, toman las decisiones correspondientes; así, los efectos dependen de un conjunto de decisiones y de acciones complejas que son lo que llamamos *política pública* (Subirats *et al.*, 2008).

Por su parte, las *políticas sociales* suelen estar identificadas con aquellas políticas públicas que tienen por objeto de intervención común los problemas sociales. Allí se incluye a todas aquellas que regulan las formas en que la población se reproduce y socializa (sobrevive físicamente, se inserta en el mundo del trabajo y en los espacios socioculturales), y que, además, protegen a la población de situaciones que la ponen en riesgo. Esto último corresponde a ámbitos como el empleo, la educación, la salud, los sistemas de seguridad social y la asistencia social, que se entiende como el conjunto de intervenciones en las problemáticas que afectan a la población más vulnerable, tal es el caso que estamos estudiando (Andrenacci y Repetto, 2006).

El término *política social habitacional* surgió en América Latina en la década de los setenta como forma de caracterizar los procesos colectivos de construcción y mejoramiento de la vivienda y del entorno. Estas ofrecen una alternativa para el problema urbano de producción de vivienda para el estrato poblacional de ingresos moderados o bajos.

Según Frediani (2013), se identifican dos tipos de acciones estatales: las «correctivas» y las «preventivas». Las primeras son las más frecuentes y factibles, y se vinculan a la regularización urbana de los asentamientos informales. Las segundas, por otra parte, son las más inusuales y complejas, y están relacionadas con la

planificación de la ciudad a corto y a largo plazo; se involucran también estrategias de gestión de las áreas urbanas, la regulación en el mercado del suelo y la intervención en el mercado de vivienda, en el de crédito y en el de alquileres. Son justamente estas últimas medidas las que favorecen la democratización del acceso al suelo y a la vivienda, con un fuerte impacto en la población con menos recursos (Frediani, 2013).

Es fundamental para la solución de los problemas en materia habitacional que las políticas públicas de vivienda no se lleven delante de manera aislada, ya que el problema de acceso a ella es una problemática más amplia y compleja: la pobreza. Por esto es necesario que las intervenciones sean combinadas con un conjunto amplio de políticas públicas de carácter preventivo, que permitan quebrar el ciclo de exclusión que genera la informalidad (Frediani, 2013).

II. Transformaciones que impulsaron las políticas focalizadas de vivienda

Con este apartado buscamos analizar las transformaciones económicas y sociales producidas en nuestro país para poder explicar cómo han influido en la orientación que tomaron las políticas de vivienda en la actualidad.

Daremos cuenta de los principales cambios ocurridos en los modelos de bienestar a partir de los años setenta, cuando comienza a declinar el modelo keynesiano, hasta llegar a los noventa, donde nos centraremos en la consolidación de un nuevo modelo de corte liberal. De esta manera, pretendemos evidenciar los cambios que tuvieron lugar en esta época en términos de bienestar, conceptualizar la nueva forma de intervención del Estado y las características que adquieren las políticas sociales sobre todo a nivel de políticas públicas de vivienda.

a. Cambio en los regímenes de bienestar

Si seguimos a Esping-Andersen (1989), podemos afirmar que los regímenes de bienestar son aquellas formas en que se produce y se distribuye el bienestar en una sociedad, sea conjunta o independientemente entre Estado, familia y comunidad. Los distintos modelos de desarrollo, marcados por distintos momentos históricos, son determinantes en la forma de producción y de distribución del bienestar.

Es en el marco del *Estado de bienestar* que las políticas sociales adquieren su máximo desarrollo (entre 1945 y 1975), pasando el Estado capitalista a ejercer un

papel decisivo como regulador de la economía y de la sociedad. Para que estos cambios fueran posibles, contribuyeron factores de naturaleza económica y política, como la crisis de los años treinta, el surgimiento del fascismo y la amenaza del comunismo. Es así que se tendió a la construcción de una economía mixta y de un amplio sistema de bienestar anclado en dos principales doctrinas: la *keynesiana* y la *beveridgiana*.

América Latina desarrolló un modo particular de política keynesiana, caracterizando por el modelo sustitutivo de importaciones, donde el Estado asumió un rol central en el proceso de desarrollo económico y social. La doctrina keynesiana bregaba por la intervención estatal en la economía para asegurar altos niveles de actividad a través de la inversión en el consumo y en el pleno empleo (Baráibar, 2005).

Existe un amplio consenso en cuanto a que en Uruguay se consagró tempranamente, en la primera mitad del siglo XX, un sistema de institucionalización de políticas sociales de carácter universalista y de amplia cobertura en el campo educativo, laboral y de salud. La centralidad del Estado en la provisión de bienestar social se limitó a la presencia de instituciones de protección social privadas y filantrópicas, al igual que el diseño de políticas de carácter focalizadas (Migdalia y Antía, 2007). Por esta razón Uruguay fue conocido como un país pionero en el desarrollo del bienestar social, con un Estado asistencial y anticipador de demandas (Filgueira y Filgueira, 1994). Es en este período cuando aparece la preocupación por la temática de la vivienda, que hasta el momento solo era proporcionada de forma privada por el mercado. Con la Ley Serrato de 1921 se otorgaron préstamos a las clases medias para la construcción de viviendas.

Otras de las iniciativas de vivienda creadas por el Estado en esa época fueron las siguientes: en 1937 se creó el INVE, destinado a la fabricación de viviendas económicas para ser arrendadas o vendidas a empleados y obreros del Estado, a particulares, a jubilados y a pensionistas (Aristondo, 2005); al mismo tiempo, la IM (en ese momento IMM) creó barrios obreros (Filgueira y Filgueira, 1994). Además, en los años cuarenta el Estado extendió créditos dirigidos al sector público asalariado, en especial a bancarios e industriales, es decir, a la clase media, para la construcción de viviendas. Para los sectores subalternos, las soluciones habitacionales provenían de transferencias de ingresos y de un conjunto de lotes que congelaron los costos de los arrendamientos. Todas estas políticas, junto con la fuerte regularización del mercado

de alquileres, permitieron la cobertura de la demanda habitacional de los grupos asalariados (Tapia, 2009).

Sin embargo, a fines de la década de los setenta y principios de los ochenta, Uruguay empieza a dar señales de un cambio de modelo a uno de cuña liberal, que se termina de consolidar en la década de los noventa. El Estado empieza una reforma que principalmente buscó la contención del gasto público (Filgueira y Filgueira, 1994). Según Baraibar (2005), el modelo de bienestar keynesiano entra en crisis por un conjunto de factores, que mencionaremos a continuación.

En primer lugar, se produce una serie de cambios estructurales y económicos contrarios a la lógica del referido modelo: se genera un avance tecnológico asociado al declive del trabajo en el sector industrial, lo que aumentó el desempleo, la flexibilización del trabajo y de la producción. En segundo lugar, surgen fuerzas políticas e ideologías contrarias, neoliberales y neoconservadores, que defienden la desregularización del mercado, el corte y la reorientación de los gastos públicos, y la privatización de las funciones públicas, incluyendo las de protección social (Baráibar, 2005). En tercer lugar, no podemos olvidar que esta época coincide con el golpe cívico-militar (1973), que condensó los intereses más reaccionarios del entramado social: la represión se concentró sobre aquellas organizaciones que presentaban los intereses de las clases subalternas. Por otro lado, la dictadura buscaba reivindicar la necesidad de un proceso de liberalización del mercado (Bentura, 2003).

Es, pues, en este contexto que se transforman los regímenes de bienestar social y que se producen alteraciones en el mundo de trabajo y en las formas de protección social asociadas a él; también se generan cambios en los arreglos familiares y, finalmente, hay modificaciones en la forma en que el Estado está presente (Baráibar, 2005). La crisis, entonces, redefinió el escenario para la intervención estatal y consolidó nuevos actores globales y locales que pusieron en marcha una agenda económica y social distinta. Estos promovieron un capitalismo de libre mercado y de apertura comercial a través de reformas estructurales que buscaban corregir los desequilibrios fiscales, privatizar los bienes y servicios públicos, liberar el comercio, desregularizar el mercado laboral y financiero, y reformar los sistemas tributarios y de pensiones (Baráibar, 2007). Este modelo coloca la responsabilidad individual antes que las responsabilidades colectivas en la provisión de protección social, por lo que los derechos de las personas no son asumidos por el Estado, sino que la responsabilidad

se traslada a la sociedad civil y a la familia: pasa a ser producto del esfuerzo y del logro individual, obtenido en el mercado (Baráibar, 2005).

El concepto de derecho social no es admitido en los Estados de bienestar liberal ni es una obligación de ellos garantizarlo; por el contrario, se entiende que estos solo deben asegurar un mínimo de bienestar social. Además, existe un grado importante de mercantilización de los bienes sociales, es decir, de la producción privada de los satisfactores sociales, como ser la educación y la salud, por lo que están sometidos a la lógica del lucro (Laurrell, 2000).

Las propiedades y la capacidad de las políticas sociales ante esta situación se vuelven emergentes al procurar responder a situaciones de esta misma índole. Se genera un desajuste entre las problemáticas y las soluciones, y se cuestionan sus características universales, aumentando su carácter residual y transitorio (Baráibar, 2005). Este carácter residual se expresa porque la agenda social subraya el papel central del mercado en la producción y en la distribución del bienestar social, rechaza la intervención estatal en los mercados laborales, los subsidios públicos a la producción o la tendencia a fijar políticamente algunos precios. El enfoque residual manifiesta la reducción de la cuestión social a problemas de pobreza extrema, a necesidades básicas insatisfechas o a vulnerabilidad social, y no a la producción y a la distribución de bienestar, de ciudadanía o de derechos sociales, económicos o culturales: «Los individuos más pobres se convierten en los referentes de la política social, excluyendo al resto de la sociedad, que se diluye en la categoría de “la no pobreza extrema”» (Baráibar, 2005, p. 160).

Es importante aclarar que si bien las políticas focalizadas siempre existieron, aun en el modelo proteccionista, en este contexto se plantean como fundamento de las nuevas políticas sociales, donde el principio se basa en la escasez de recursos estatales. El primer gobierno democrático luego de la dictadura lleva adelante una reforma de Estado perversa, fundamentalmente por la vía de la contención del gasto. El resultado es cada vez más generalizada sensación de que el país asiste a procesos de desintegración social, poniendo en cuestión los niveles de integración antes alcanzados (Bentura, 2003).

b. El impacto en las políticas de vivienda

La política de vivienda durante gran parte de la década de los sesenta continuó centrándose en el crédito para la construcción, en préstamos que beneficiaban

sustancialmente a los sectores medios y altos, que podían afrontar el pago a partir de su inserción en el mercado laboral. No sucedía lo mismo con los sectores de más bajos ingresos, cuya posibilidad de obtener un préstamo era muy limitada. A pesar de ello, a fines de esos años el BHU ya no podía mantener esta política crediticia (Tapia, 2009).

En los años noventa se produce una reforma sustancial con la creación del MVOTMA, que implicó un fuerte cambio en cuanto a la orientación y al diseño institucional de la política. Estos cambios se orientaron a la desmonopolización del Estado en sus diversas esferas de intervención, mientras se transformaba la naturaleza social inclusiva de las políticas de vivienda propias del Estado de bienestar y se incorporaba un modelo residual basado en subsidios a los pobres (Magri, 2002).

En esta línea, Magri (2002) sostiene que:

La deconstrucción del modelo de un Estado productor principal de vivienda dio paso al modelo de Estado promotor del sector privado, aunque sin abandonar su rol de asignador directo de bienes. En las dos formas de acceso —mercado o Estado— la esfera pública siguió asumiendo un rol de asignador de fondos y de bienes físicos: en forma directa para las franjas sin acceso y en asociación con el sector privado como garante operativo para las franjas con capacidad de acceso. (p. 11)

Entre 1990 y 1992 se formuló un Plan de Emergencia que se orientó a atender las necesidades de vivienda más urgentes y a poner a prueba la nueva modalidad de ejecución descentralizada. En 1993 se puso en funcionamiento el SIAV, cuyo propósito era financiar la demanda generando poder de compra en los beneficiarios mediante subsidios directos así como también facilitándoles el acceso al crédito. Si bien la política para estos sectores se basó en un alto subsidio, esto no dejó de implicar cierto compromiso de pago por parte de los adjudicatarios de viviendas. Dependiendo de la franja de ingreso en que se ubicara cada postulante, se exigía un determinado monto por ahorro previo y el pago de una cuota (Calce y Paulo, 2004).

Otro rasgo de estas políticas de vivienda fue la focalización en todos aquellos núcleos familiares que se presentaran ante el ministerio y que cumplieran con las condiciones establecidas por cada llamado: quedaban inscriptos en el Registro Nacional de Postulantes, que incorporó a personas mayores de 21 años que no fueran propietarias de otros inmuebles en ninguna parte del territorio nacional y cuyos ingresos familiares no sobrepasaran las 60 Unidades Reajustables (UR). Cabe aclarar que el orden de prioridad se establecía según las condiciones socioeconómicas y que tenían más posibilidades de acceder aquellos con condiciones más deterioradas.

Para los sectores más vulnerables (de 0 a 30 UR), se instrumentó una solución habitacional denominada NBE, conformado por conjuntos habitacionales de tamaño variable (Calce y Paulo, 2004). Se construyeron también NBE para policías (tras convenio entre el MVOTMA y el Ministerio del Interior) y para el realojo de 200 familias de la zona del arroyo Miguelete que habitaban en asentamientos irregulares (tras un convenio con la IM) (Traversa, 2004). Los NBE se transformaron en la principal solución habitacional del MVOTMA, ya que de 1993 a 2001 se construyeron 2236 viviendas distribuidas en 16 complejos habitacionales ubicados en zonas periféricas de Montevideo (norte, oeste y noreste), lo que se tradujo en el acceso diferencial a bienes y servicios al estar lejos los complejos habitacionales. Las viviendas son presentadas a partir del concepto *evolutivo*, con el que se pretendía que la ampliación de la vivienda sea responsabilidad del adjudicatario: esta contaba con 32 metros cuadrados, independientemente de la constitución del grupo familiar. La propia condición socioeconómica de los beneficiarios de esta política focalizada no les permitía «resolver» la evolución o la ampliación de su vivienda; este hecho tuvo como consecuencia situaciones de hacinamiento debido a que mayoritariamente se trata de desocupados, zafrales o con ingresos insuficientes para acceder a los sistemas de crédito o de financiamiento.

Paralelamente, se asistió a un significativo aumento de otras estrategias por fuera de las ofertas contenidas en esas políticas de vivienda, destacándose el fenómeno creciente de asentamientos irregulares. Por ello, parte de la población destinataria de algunos de los programas optó por otro tipo de salida, por lo que fue necesario abrir otros programas para la regularización de asentamientos, como el PIAI a partir de 1999 (Calce y Paulo, 2004).

Este último formuló proyectos integrales de regularización y de mejoramiento de barrios bajo las siguientes modalidades: proyectos individuales (regularización de un solo asentamiento) y proyectos en áreas precarias (zonas urbanas en cuyos perímetros hay al menos dos asentamientos irregulares y tejido residencial formal). La iniciativa fue acompañada por dos líneas de trabajo, a saber, la prevención de la formación de asentamientos y el fortalecimiento institucional con competencia directa en la materia. Así, se creó la Comisión PIAI, que con licitaciones podía contratar a empresas para la ejecución de planes de mejoramiento barrial (vivienda e infraestructura). A pesar de que el PIAI fue ejecutado en todo el país, los resultados no fueron los esperados en cuanto a la reducción del número de asentamientos (Magrì, 2014).

III. Política pública de vivienda en los gobiernos frente amplistas (2005-2015)

En marzo de 2005 Uruguay asistió a un cambio político sustantivo con la llegada del primer gobierno de izquierda; uno de sus objetivos era promover un crecimiento económico con equidad social para disminuir la pobreza y la indigencia, el control de los niveles de desigualdad y mejoras en la calidad de vida de la población (Plan quinquenal de Vivienda 2005-2009).

Al asumir, el gobierno se enfrentó con una situación por demás compleja: si bien la crisis financiera de 2002 había comenzado a revertirse el año anterior, existía preocupación por la caída del salario real, que fue resultado de la dispar evolución de los precios y de los salarios; además, había un fuerte aumento de las tasas de desocupación, que agudizó la pobreza y la indigencia. En materia de vivienda, la situación no era mejor: quince años de gobiernos neoliberales redujeron la inversión pública en este rubro. Esto agudizó la situación hasta la prácticamente desaparición del BHU, cuya caída comenzó con el resultado de malas negociaciones. Naturalmente, dejó de ser un actor en el mercado de los créditos para la vivienda (Nahoum, 2013).

Para Antía *et al.* (2013), el gobierno frenteamplista mejoró en líneas generales el patrón redistributivo a través de la puesta en práctica de un conjunto de reformas sectoriales, muchas de ellas en el área social, marcando un cambio de rumbo del bienestar y, sobre todo, recuperando la intervención del Estado en este campo. Entre las reformas se destacan: el retorno a la regulación del mercado laboral a través del Consejo de Salarios, el aumento del salario mínimo y políticas de incentivo a la formalidad del empleo. Figuran, también, reformas en cuanto a la salud, como la creación del MIDES y la implementación de un plan de atención a la pobreza. Sin embargo, este reposicionamiento estatal no pareció detener o revertir la fragmentación interna que tenía el esquema de protección, sino que en cierto sentido cristalizó la separación entre el componente de asistencia y de bienestar vinculado con el empleo (Antía *et al.*, 2013).

En este contexto se inicia la reforma en materia habitacional con el Plan Quinquenal de Vivienda 2005-2009, que apuntó no solo a transformaciones en materia habitacional, sino que se propuso llevarlas a cabo en sintonía con cambios a nivel social, económico e institucional (Plan quinquenal de Vivienda 2005-2009). A pesar de estos datos y de otras cuestiones que se entendieron más urgentes, la administración

encabezada por Tabaré Vázquez decidió que la vivienda no podía ser prioridad de su gobierno y que el período se dedicaría a reconstruir el aparato institucional para en un segundo gobierno se atacara el problema profundamente (Nahoum, 2013). Así, se reforzó el papel conductor del MVOTMA, se creó la ANV, se redimensionó el BHU (transformándolo en un banco saneado pero con un papel marginal en el sector de la vivienda), se fortalecieron MEVIR y el PIAI. Además, se creó la Cartera de Inmuebles para Vivienda de Interés, que dio el necesario marco jurídico a una herramienta que ya existía en los años setenta, abandonada durante la dictadura y luego retomada con fuerza en los noventa en la capital con la primera administración frenteamplista, pero que necesitaba adquirir una escala nacional (Nohaum, 2013).

El período entre 2005 y 2009 significó un cambio de orientación a las políticas llevadas adelante por el MVOTMA desde su creación en los años noventa. Este se presentaba como el hacedor de políticas y de programas de vivienda focalizados en sectores pobres y en la demanda no solvente, mientras que en la misma década el BHU ofrecía soluciones habitacionales para demandas solventes. Esto dejó un conjunto de la población sin absorber y que parcialmente se incorporó al cooperativismo de vivienda o migró a las periferias de la ciudad, en muchos casos a asentamientos precarios (Plan quinquenal de Vivienda 2010-2014).

En este escenario surge el Plan Quinquenal de Vivienda 2005-2009 cuyo rol era llevar adelante una política pública social con vocación de universalidad para generar las condiciones necesarias para un apoyo estatal en la modalidad de subsidio o préstamo que se adecuara a las posibilidades socioeconómicas de las familias. La conducción por parte de MVOTMA compaginó un conjunto de organismos públicos que funcionaban casi autónomamente y que atendían fragmentariamente las necesidades de vivienda de la población en general, sea urbana o rural (Plan quinquenal de Vivienda 2005-2009).

Según lo estipulado el Plan Quinquenal del período 2005-2009, se buscaba detener y mitigar la situación creada por la crisis de 2002 e iniciar al mismo tiempo un camino de reformas estructurales y de diseños de un nuevo sistema de bienestar y de protección. Se plantea que, si bien no hubo cambios sustanciales en los indicadores sociales, se produjo una notoria mejora en el descenso de la indigencia y de la pobreza. A partir del año 2010 se pone en marcha un nuevo Plan Quinquenal, correspondiente al período 2010-2014, que debía enfrentar nuevos desafíos con el

propósito de profundizar los cambios anteriormente mencionados (Plan Quinquenal de Vivienda 2010-2014).

En el segundo gobierno frenteamplista, la problemática de la vivienda se abordó de un modo especial, incluso llegó a decirse que esta sería el «buque insignia» del período. El nuevo presidente prometió desembocar sus primeros quince días de gobierno en los asentamientos precarios al frente de un ejercicio de voluntarios, apoyados por diferentes organismos públicos entre los que se destacaba, por infrecuente, la participación de las fuerzas armadas. Pese a que pasaron mucho más que quince días antes de que los programas fueran puestos en marcha, la creación del Plan Nacional de Integración Sociohabitacional Juntos y sus primeras acciones evidenciaban que el tema se asumiría con una prioridad distinta a la anterior. Sin embargo, uno de los primeros obstáculos fue el presupuesto asignado, que, en el caso del Plan Juntos, era de 5 millones de dólares por año, pues se apostó a los posibles recursos que pudieran provenir de donaciones o de aportes empresariales. De todas formas, el principal contribuyente era el propio presidente, quien donaba buena parte de su salario a las acciones del Plan Juntos.

El presupuesto quinquenal, dos veces más grande en relación al periodo anterior, en términos reales significaba más o menos lo mismo debido al enflaquecimiento de la moneda y de la capacidad de compra, menores que en los cinco años pasados; asimismo, el costo de construcción había subido. La estrategia propuesta por el MEF fue la de captar los recursos en el mercado, al tiempo que se recurría a las inversiones privadas a cambio de exoneraciones impositivas (Nahoum, 2013).

Por otra parte, se propuso ampliar la cobertura en cantidad y en calidad para alcanzar los sectores de población que más requieren de una solución. Fue así como surgió el PNR junto con otros cinco lineamientos más, que son:

- § rehabilitación y consolidación urbanohabitacional;
- § programas de nueva urbanización;
- § políticas nacionales de alquileres para viviendas de interés social;
- § vivienda rural y pequeñas localidades (Plan Quinquenal de Vivienda 2010-2014).

IV. EL PLAN NACIONAL DE RELOCALIZACIONES

El Plan Nacional de Relocalizaciones se desarrolla en el marco del Plan Nacional Quinquenal de Vivienda 2010-2014, en el que se propone: «[...] mejorar las condiciones de vida de la población, relocalizando aquellos asentados en terrenos inundables contaminados, con énfasis en las familias pobres y excluidas [...] con el fin de revertir procesos de segregación social y fragmentación territorial» (p. 4). De esta manera, en el *Reglamento operativo* se marcaron como objetivos específicos:

- § generar oportunidades de acceso y de permanencia a la vivienda digna;
- § favorecer el acceso de las familias relocalizadas al Sistema de Protección Social y a la Red de Asistencia del Plan de Equidad;
- § mejorar la inserción laboral de las familias relocalizadas;
- § liberar los predios en áreas integradas dentro de una nueva modalidad de uso colectivo que desaliente nuevas ocupaciones.

Lejtregger, subsecretaria del MVOTMA (en el periodo comprendido entre los años 2012-2015) manifestó que el PNR ha proporcionado a las familias beneficiarias la posibilidad de acceder a una nueva vivienda con los servicios correspondientes y en un hábitat seguro mediante un proceso que se asemeja más a un «plan de inclusión» que a uno estrictamente de vivienda (Pittamiglio, 2014).

a. Gestión institucional del PNR

Para la realización del Plan, el MVOTMA dispuso de recursos presupuestales aprobados por la Ley n.º 18 719 (citada en Uruguay, 2010a) y proporcionados por la IM, por algunos ministerios, por organismos de servicios descentralizados y por organizaciones internacionales. La ejecución del Plan, a su vez, según el *Reglamento operativo*, estuvo a cargo de la DINAVI (dependiente del MVOTMA), mientras que la responsabilidad en cuanto a la evaluación técnica, al seguimiento y a la implementación de cada relocalización recayó sobre del CO. Los gobiernos departamentales, como subejecutores, tienen la responsabilidad del diseño y de la implementación de cada PER.

b. Criterios generales de intervención

El Plan pretendió un abordaje integral desde el punto de vista de la inclusión social y territorial de las familias, y no de una intervención sectorial de vivienda. Además, procuró orientar a áreas precarias conformadas mayormente por terrenos públicos que no pueden ser relocalizados en sitio por estar estos contaminados o por ser

inundables total o parcialmente. Una vez proporcionada la solución habitacional, según lo estipulado, las viviendas serán demolidas con el fin de evitar la conformación de un nuevo asentamiento.

Según el Plan, las soluciones habitacionales dispuestas son variadas, dependiendo de la caracterización de las familias, de las actividades laborales predominantes y del trabajo en el domicilio. Las propuestas habitacionales se agruparon en tres categorías:

- § acceso a vivienda nueva;
- § acceso a vivienda usada;
- § subsidio de alquiler a viviendas (transitorio).

Los predios deben ser aptos para el desarrollo del hábitat y garantizar el acceso a la red de electricidad, al agua potable, al saneamiento y a la alcantarilla, a la viabilidad vehicular y peatonal, al alumbrado público y al servicio de recolección. A su vez, se dispuso que las relocalizaciones de grupos de familias estuvieran lo más cerca posible de la antigua vivienda, de forma de mantener las oportunidades de trabajo y el acceso a las redes sociales de servicios.

En cuanto al acceso a vivienda usada, se estipuló que estas podrían pertenecer a la cartera de organismos públicos, como la ANV y el MVOTMA, o ser elegidas entre las disponibles en el mercado. Es importante mencionar que desde el *Reglamento operativo* se plantea que previo al acceso a la vivienda usada se estudiarían las posibilidades reales de las familias beneficiarias de sostener los costos de mantenimiento, asesorándolas en cuanto a la elección. El financiamiento necesario debía ser parcial o total.

El PNR, estructuralmente, prevé ciertas etapas: la presentación de la solicitud; la preparación de anteproyectos, del diagnóstico y del proyecto ejecutivo; un llamado a licitación de platea y un módulo o equivalente, y otras adquisiciones; el desarrollo del proceso de autoconstrucción; el traslado de las familias y la entrega de los títulos, y la remediación ambiental del predio liberado. (Plan quinquenal de Vivienda 2010-2014)

Capítulo II

Segregación socioterritorial

I. ¿Qué es la *segregación socioterritorial*?

Al hablar de segregación socioterritorial referimos a un concepto que se estructura con base en dos dimensiones: una objetiva, es decir, la segregación residencial, que nos habla de concentración y de homogeneidad social; y otra subjetiva o simbólica, que se relaciona con la percepción que se tiene del entorno y de las personas que habitan en territorios segregados, lo que posibilita la estigmatización (Juzman, 2010).

La segregación socioterritorial es la distribución inequitativa de grupos de población en el espacio urbano: todas las ciudades tienen algún nivel de segregación. El problema de la segregación radica en que hace menos probable la interacción entre grupos y, por lo tanto, reduce la posibilidad de generar empatía, de acumular capital social, de acceder a recursos, etc. (Álvarez, 2000). El aislamiento espacial y el distanciamiento entre las clases promueven la desintegración social; esto es considerado perjudicial, especialmente para los grupos pobres, que poseen menos posibilidades de lograr movilidad social ascendente (Linares, 2013).

Así, Sabatini (en Rodríguez, 2001) afirma:

En términos simples, segregación espacial o residencial es la aglomeración geográfica de familias de una misma condición o categoría social, como sea que se defina esta última, social o racialmente o de otra forma. En términos más complejos, podemos diferenciar tres dimensiones principales de la segregación: *a)* la tendencia de un grupo a concentrarse en algunas áreas; *b)* la conformación de áreas socialmente homogéneas, y *c)* la percepción subjetiva que tiene la gente de las dimensiones objetivas (las dos anteriores) de la segregación. (p. 3)

Diversos autores (como Castells, 2000; MacDonald, 1998; CEPAL, 2000d y Contreras, 1991, en Rodríguez, 2001) sostienen que la segregación residencial es un fenómeno social que está en aumento, sobre todo a causa de:

§ los cambios a escala mundial en los años ochenta (como la globalización o la creciente acción de los mercados), que han tendido a beneficiar a algunos segmentos de la población y a perjudicar a otros, aumentando las disparidades socioeconómicas;

- § las tendencias hacia la liberalización de los mercados de tierras, que permitieron una correlación mucho más estrecha entre el valor del suelo y el nivel socioeconómico de la población que lo ocupa;
- § las crecientes condiciones de inseguridad en las ciudades y, por lo tanto, la búsqueda de lugares «protegidos» por parte de los grupos más pudientes;
- § los aspectos regresivos (a escala local) de la descentralización, en particular la relación directa entre recursos disponibles por los gobiernos locales y el nivel socioeconómico de sus residentes, que conduce a una inversión municipal per cápita mucho mayor en las comunas donde residen los grupos de altos ingresos (Rodríguez, 2001).

La segregación posee nefastas consecuencias respecto a la inserción de los individuos al mercado laboral como producto del desajuste espacial entre las oportunidades de empleo y la ubicación residencial de la población de bajos ingresos. La teoría del desajuste espacial plantea que la distancia creciente entre las oportunidades de empleo y la ubicación de la residencia de los desfavorecidos es un indicador de peso importante en las altas tasas de desempleo de estos grupos, debido a: la lejanía espacial entre la oferta y la demanda, lo que implica tiempos de viajes más largos y costosos; los estigmas hacia estas poblaciones, ya que muchas veces los empleadores tienen prejuicios sobre quienes contratan; la falta de información para la búsqueda de empleo: el argumento descansa en que las vías informales de información son las más eficaces (Linares, 2013).

II. Segregación en Montevideo

Hasta mediados del siglo XX, Uruguay vivía una época de apogeo socioeconómico que era producto de un fuerte desarrollo de la industria, con fuentes de trabajo estables, que, junto a los empleos estatales, hicieron de Montevideo un destino excelente para cumplir las expectativas laborales, produciéndose así una migración campo-ciudad.

Montevideo se tornaba una ciudad modelo: su funcionamiento era reflejo de una sociedad culturalmente homogénea, como ya se dijo, con una universalización en materia de derechos sociales básicos, relativamente igualitaria en lo económico y movilizadora en lo político (tanto en lo que tiene que ver con el ejercicio de la ciudadanía como en materia sindical). El Estado uruguayo cumplía un papel fundamental en el mantenimiento de esta sociedad (Kaztman *et al.*, 2004).

Este modelo de país fue diseñado fundamentalmente por el batllismo, que promulgaba la industrialización como la única garantía de colocar al país en la carrera al progreso; podemos decir que el Estado social uruguayo fue consecuencia directa de un Estado fuertemente protector de la industria nacional (Bentura, 2003).

Montevideo presentaba, en esta época, bajas tasas de desempleo y solo un 9% de quienes trabajaban lo hacían en el mercado informal. Además, un 80% de la población ocupaba cargos estatales y un 40% en la industria. La ciudad se expandía pero lo hacía junto con una alta cobertura de servicios sociales y niveles adecuados de infraestructura. Las tasas de analfabetismo eran bajas, incluso las más bajas de América Latina, junto con una alta esperanza de vida y una fuerte cobertura en salud. Es justamente este cuadro el que situaba a Montevideo como una ciudad atípica en América Latina (Kaztman *et al.*, 2004).

En materia educativa, la escuela pública desempeñó un papel central en los mecanismos que condujeron a que la sociedad tuviera un alto nivel de integración social, producto de una alta calidad de enseñanza pública, pero también por el hecho de que las instituciones reunían en las aulas a personas de distintos orígenes sociales. Esto generó la construcción cotidiana de vínculos comunes y de solidaridad, que se fueron incorporando en la primera experiencia de formar parte de una misma sociedad (Kaztman y Retamoso, 2006).

Sin embargo, este contexto comienza a declinar a partir de la crisis económica de la década de los cincuenta con el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones, que, junto con el declive del Estado de bienestar, desarticula aquella ciudad basada en el trabajo estatal e industrial (Kaztman *et al.*, 2004). Es en esta época cuando empiezan a formarse los llamados cantegriles, que cuestionan la integración social que se venía manifestando; de todas formas, es importante destacar que la proporción de la población montevideana que habitaba en estos espacios era reducida (Kaztman *et al.*, 2004) y que este fenómeno era consecuencia directa de la emigración-éxodo hacia la ciudad. Esto es diferente a las causas de la formación de asentamientos que se describen más adelante (Bentura, 2003).

En los setenta, en el marco de los cambios ya descritos, cae el peso del Estado como empleador, ya que se implementa un nuevo modelo de desarrollo basado en la privatización de la economía. Se produce un aumento significativo de la participación de las mujeres en el mercado laboral en búsqueda de mayores ingresos. Las tasas de

desempleo aumentan y las condiciones de trabajo empeoran notoriamente al igual que los salarios, dado que había más mano de obra disponible y barata. En el mercado inmobiliario, que no escapaba de la crisis, se produce un fuerte aumento del precio de las tierras y de las viviendas, hecho que obliga a las familias a desplazarse a la periferia de la ciudad, donde los precios tendían a ser más bajos, pero a costa de estar más alejados de los servicios (Kaztman *et al.*, 2004).

Por entonces se observaron procesos de segregación residencial que condujeron a una mayor homogeneidad en la composición social de los barrios en Montevideo, con una concentración de trabajadores de baja calificación en los barrios pobres. Estas transformaciones plantearon nuevos desafíos a la organización de la ciudad (Kaztman y Retamoso, 2006). Muchas familias se vieron forzadas a buscar como solución habitacional el asentamiento irregular: formándose varios asentamientos en Montevideo. Este fenómeno se diferencia de los llamados cantegriles porque, por un lado, este «nuevo fenómeno» no respondía al éxodo campo-ciudad, sino que, por lo contrario, el 93 % de la población que allí vive proviene de áreas urbanas. Por otra parte, la dimensión y el desarrollo del problema superan ampliamente al de los cantegriles de los años cincuenta. Desde un punto de vista urbanístico, el asentamiento representa un nuevo problema en relación a la ocupación, desordenando terrenos sin servicios (Bentura, 2003).

Estos aspectos tienen fuerte incidencia en el territorio, en la pérdida o en la reducción de ingresos, pues hacen que el acceso a soluciones habitacionales en áreas formales de la ciudad sea cada vez más difícil (Baráibar, 2009). Por esta razón, muchas familias, como dijimos, buscaron soluciones habitacionales en la periferia de la ciudad y, en el peor de los casos, habitaron en asentamientos irregulares. De esta forma, el territorio adquiere relevancia por defecto al ser el lugar donde los pobres están, ya que gran parte de sus vidas tiene que ver con lo que pasa en el territorio.

III. Asentamientos irregulares

Si bien no existe una definición universal de qué es un asentamiento irregular, este término se ha vuelto cotidiano en los tiempos recientes, primero porque su número ha crecido significativamente y segundo porque también lo ha hecho el interés que la sociedad pone en ellos. Diremos que el asentamiento irregular es todo aquel agrupamiento de viviendas que no cuenta con las condiciones que al momento actual y de acuerdo a los patrones culturales se entienden como necesarias y deseables para

una vida familiar y social adecuada, es decir, que no cuenta con el mínimo indispensable de confort y de seguridad fiscal (Nahoum, 2011).

INE (en Programa de mejoramiento de Barrios, 2012), por su parte, entiende que un asentamiento irregular es:

[...] el agrupamiento de más de 10 viviendas, ubicadas en terrenos públicos o privados, construidos sin autorización del propietario en condiciones formalmente irregulares, sin respetar la normativa urbanística. A este agrupamiento de viviendas se le suman carencias de todos o algunos servicios de infraestructura urbana básica en la inmensa mayoría de los casos, donde frecuentemente se agregan también carencias o serias dificultades de acceso a servicios sociales. (p. 2)

El asentamiento irregular más que una realidad físicourbana es un fenómeno social, el fenómeno social de asentamiento, ya que está condicionado por otras realidades y fenómenos societales específicos que lo generan, que lo desarrollan o que lo frenan (Fortuna, 1999).

Como este trabajo plantea en estos se manifiesta la violación de múltiples derechos, siendo latente la falta de derecho a la vivienda y el hábitat digno; en este sentido, Fortuna (1999) expresa:

Por asentamiento irregular designamos a un aglomerado de población residente en un espacio territorial sobre el cual no tiene ningún derecho legal adquirido, a lo que se suman carencias de todos o algunos servicios de infraestructura urbana básica en la inmensa mayoría de los casos: donde frecuentemente se agregan también carencias o serias dificultades de acceso a servicios sociales y donde existen por añadidura condiciones habitacionales y precarias o económicas de la población que vive en asentamientos viene comprobando que el fenómeno social de la pobreza no se encuentra solamente radicado en estas situaciones y que estos asentamientos no están todos conformados por población en situación de pobreza. (p. 18)

La informalidad como rasgo característico

Esta forma de producción habitacional genera un «caos urbanístico» a causa de la ausencia del Estado. Los asentamientos irregulares suelen establecerse en zonas periféricas de la ciudad, muchas veces no urbanizadas, carentes de servicios necesarios para el desarrollo, como el agua potable, la energía eléctrica, el saneamiento, entre otros (Olsson, 2012). En general, los terrenos no suelen ser aptos para la construcción de viviendas, ya sea porque se encuentran a los márgenes de arroyos, que además pueden estar contaminados o desbordarse, o porque son construidos en terrenos inundables o con problemas ambientales (Álvarez, 2000).

Estas condiciones hacen que la producción del hábitat esté caracterizada por la informalidad. Según Herzer *et al.* (2008), el concepto de informalidad fue incorporado a las ciencias sociales para dar cuenta del crecimiento y de la existencia de amplios sectores de la población que no logran articularse en los nuevos espacios de integración social, económica y territorial, generados por los procesos de urbanización e industrialización. La informalidad se encuentra asociada a las formas en la que los sectores populares resuelven su relación con el mercado de tierras y de viviendas, con el sistema de propiedad y con los procesos de acceso al hábitat, relación que genera conflicto con las normas establecidas por el Estado y por el mercado formal.

Entre los principales factores que permiten explicar la urbanización informal se reconoce el elevado precio del suelo urbano, que deja excluido a los sectores de menores ingresos, quienes solo pueden acceder a la tierra en condiciones informales. La ausencia de obras de urbanización formalmente requeridas, la baja calidad y el escaso acceso a la tierra hacen que los precios en el mercado informal de suelos sean relativamente menores que en el mercado legal (Frediani, 2013). De acuerdo a Clichevsky (2000), la informalidad se produce en dos sentidos: por un lado, por la situación de tendencia con respecto a la tierra y a la vivienda, denominada *informalidad dominial*; por otro lado, por las condiciones urbanas ambientales de desarrollo del hábitat, conocida como *informalidad urbanística*.

Estas condiciones de informalidad habitacional se ven explicadas por dos principales razones: la primera es por causas macroeconómicas, como la falta de empleo, los bajos ingresos y el empobrecimiento de la población; la segunda es debido al funcionamiento del mercado de tierra y de vivienda urbana, y de las políticas sociales generadas por el Estado en torno a esta problemática. El funcionamiento del mercado de tierras se ve influido por factores internos (como la demanda y la oferta) por factores externos (como la dinámica de la economía); es este funcionamiento el que determina la economía, el dinamismo del mercado y el precio del suelo (Clichevsky, 2000).

IV. El caso de Duranas y Joanicó

Los asentamientos de Duranas y Joanicó, hoy relocalizados mediante el PNR, se ubicaban sobre los márgenes del arroyo Miguelete a ambos lados de Bv. José Batlle y Ordóñez, en Montevideo. El proceso de realojo de estos asentamientos comenzó a

gestionarse en el año 2012. Primeramente, se realizó un censo para definir la población, la cantidad de familias a ser realojadas y las características en cuanto a edad, sexo, número de integrantes por familia, etc.

Como esta definición lo expresa, los asentamientos irregulares remiten al agrupamiento de viviendas en terrenos que son ocupados de forma ilegal, los cuales pertenecen al Estado o a privados, en estos casos los terrenos pertenecían a la Intendencia de Montevideo.

Según los datos obtenidos por el censo realizado en enero de 2012 por funcionarios de la IM y por los centros comunales correspondientes, en los años cincuenta se comenzaron a instalar las primeras familias, aunque recién en la década de los setenta se produce un aumento poblacional sustantivo.

En ambos asentamientos se podía notar la precariedad de las viviendas, construidas con chapa, palos y nylon, entre otros materiales. Se observaba además que la precariedad aumentaba en las viviendas más próximas al arroyo, con acceso dificultoso a servicios de alumbrado público, agua potable, saneamiento y recolección de basura. Hay que sumar las enfermedades, como plomo en sangre, discapacidades, alergias, asma, epilepsia, problemas psicológicos y psiquiátricos; producto de las crecidas del arroyo, sobre todo en el invierno, varios vecinos debían ser evacuados.

En los distintos talleres informativos realizados antes de ser relocalizados se pudo saber que los niveles educativos eran muy bajos, llegando incluso al analfabetismo, lo que creemos que repercute negativamente en la inserción laboral. Incluso si recurrimos a datos del censo, podemos ver que más de la mitad de la población que declaraba trabajar en aquel momento lo hacía en el mercado informal. Alrededor de un 40 % de la población de cada asentamiento accedía a planes del MIDES, como la tarjeta alimentaria y las asignaciones.

V. Etapas del PNR

A partir de las entrevistas realizadas (ver anexo 2), pudimos constatar que en el PNR no se menciona de qué forma deben llevarse adelante las estrategias de relocalización, que quedaron libradas a las decisiones de los equipos técnicos; se entiende que pueden existir variaciones entre los distintos realojos. Además, cada realojo tiene distintas características que causan un accionar diferente; en el caso de

Duranas y Joanicó, la particularidad fue la de relocalizar dos asentamientos en un mismo predio.

Existen diferentes modalidades de equipos: los contratados específicamente para los realojos, los de IM y los de modalidad mixta (contratados y funcionarios de la IM). Esta última era la que caracterizaba al equipo técnico de Duranas y Joanicó, conformado por dos asistentes sociales, dos operadores sociales y dos arquitectos (entrevista 3, ver anexo 2).

El equipo social (operadores y trabajadores sociales) acompañó el proceso de realojo en todas sus etapas: en la de pre-obra, en la de mudanza y en la pos-obra; asimismo, trabajaron conjuntamente con los comunales CCZ 11 y CCZ 15 (en el caso de este último hasta la etapa de mudanza, ya que luego de esta pasaron a formar parte del comunal CCZ 11) debido a que se pretendió que, una vez culminado el proceso de realojo, desde lo local existiera una institución de referencia para el nuevo barrio (entrevista 4, ver anexo 2).

Los arquitectos llevaron adelante diferentes talleres tanto en la pos-obra como en la pre-obra que estaban dirigidos a los vecinos, con el fin de que pudieran conocer las viviendas, su tipo de construcción y el sistema de cuidado requerido. Además, fueron quienes realizaron el seguimiento a la empresa en el período de construcción para controlar los estándares de calidad y los tiempos previstos. Las viviendas cuentan con garantía, por lo que fueron nexos entre los vecinos y la empresa cuando surgían problemas respecto al tipo de construcción (entrevista 3, ver anexo 2).

a. Etapa pre-obra

La primera estrategia llevada adelante fue la realización de un censo en ambos asentamientos en el año 2012, con la finalidad de recabar información en cuanto a la cantidad de familias a relocalizar, sus características y condiciones socioeconómicas. Algunos meses después se realizó el lanzamiento oficial del plan mediante una asamblea con cada uno de los vecinos de los asentamientos, en las que participaron las autoridades responsables (IM y MVOTMA), que informaron a los vecinos que oficialmente serían relocalizados.

Posteriormente, se procedió con la firma de compromisos, que dejó constancia sobre los derechos y las obligaciones de las partes involucradas. Por un lado, desde lo institucional el compromiso de brindar una solución habitacional

enmarcada en el PNR y, por otro, los derechos y las obligaciones que asumen las familias al acceder al Plan. Allí se destacó que dicha solución sería para todas las familias que fueron censadas, siempre y cuando al momento de la relocalización vivieran en los asentamientos. Se estipularon, además, las dimensiones del terreno, su ubicación y los servicios disponibles.

Por otra parte, se dejó constancia de que podría existir otra solución habitacional, pues se estaba lanzado la opción de compra de vivienda usada. Como aún no estaba en ejecución, la totalidad de los vecinos firmó el compromiso de realojo en las viviendas hoy ubicadas en Pla y Silva; igualmente, quedó abierta la posibilidad de acceder a otro tipo de solución.

En el año 2013 se comienza con la etapa definida por los técnicos como pos-obra, en la que se acompañó a los vecinos en el proceso. El equipo técnico concurría con frecuencia al barrio, generando vínculos y recepcionando demandas; además de esto, se generó un espacio, definido como «espacio de consultas», en el que los vecinos podían, de forma personalizada, evaluar dudas y demandar problemas al equipo social de la IM en la legión de la buena voluntad, a la que el equipo concurría dos veces a la semana.

Se realizaron talleres con grupos pequeños para informar a los vecinos sobre los criterios de asignación de las viviendas, de los dormitorios, de los materiales, de la accesibilidad para discapacitados, de los servicios, etc. Se daba también la posibilidad de debatir sobre ciertos aspectos; en estos talleres participaron vecinos de ambos asentamientos con la finalidad de generar integración entre ambos barrios. A pesar de esto, la posibilidad de tomar decisiones por parte de los vecinos era muy baja, aunque desde el equipo técnico en varias oportunidades se les dio el espacio para el debate (entrevista 4, ver anexo 2).

b. Etapa de realojo

Las familias fueron relocalizadas en cinco manzanas mediante la opción vivienda nueva: 136 familias de ambos asentamientos, 61 familias de Duranas y 75 de Joanicó (este último fue relocalizado en su totalidad entre compra de vivienda usada y vivienda nueva; en el caso de Duranas, quedaron 10 familias para una segunda etapa). En cuanto a la ubicación de las viviendas, se dio la posibilidad a los vecinos de que escogieran entre dos opciones: una de ellas, muy utilizada en realojos, era realizar un sorteo para que los vecinos tuvieran la posibilidad de agruparse de a 3 familias y, una

vez que salieron sorteadas, pudieran elegir el lugar donde deseaban ubicarse (ya sea pegados, al fondo o donde escogieran). Otra de las opciones, innovadora por parte del equipo técnico, fue darles la posibilidad de que mediante entrevistas a la totalidad de las familias pudieran establecer la prioridad según a tres criterios: ubicación, elección de vecinos y la posibilidad de ampliación de la vivienda. Por unanimidad fue escogida la segunda opción, por lo cual el equipo comenzó a realizar entrevistas en profundidad, que, según sabemos, no solo hacían relación a los criterios de ubicación, sino que implicó conocer a las familias, sus vivencias, sus problemáticas y sus necesidades.

Al parecer, una vez que se les mostraron los vecinos cuáles serían sus viviendas, la gran mayoría de ellos quedó conforme con la ubicación y solamente existió un cambio. Creemos que esta posibilidad de elección fue muy positiva, ya que a pesar de que los vecinos de alguna forma fueron «lanzados» a un nuevo lugar (más allá de que este represente mejores condiciones de vida) sin tener alternativa alguna, pudieron escoger al menos la ubicación, criterio no menor, sobre todo hablando en términos de convivencia, de cuidados e incluso de gustos y de sensibilidad.

El día 3 de diciembre del año 2014 fue cuando los vecinos comenzaron sus mudanzas, dejando atrás no solo su antigua casa sino con ella un entramado de vivencias y de historias, lo que hizo que la situación fuera bastante movilizadora. Debemos tener en cuenta que no hablamos de cualquier vivienda, sino de viviendas que en su gran mayoría fueron construidas por sus propios habitantes, lo que genera un mayor afianzamiento (entrevista 1, ver anexo 2).

A pesar de ello, según nos cuentan, existió una segunda faceta llena de alegría al llegar a la nueva vivienda, una vivienda muchas veces cuestionada por los propios vecinos pero también muy anhelada y esperada. Fueron relocalizados todos en un mismo día, con la colaboración del equipo técnico, que proporcionó camiones para facilitar las mudanzas. Las antiguas viviendas fueron demolidas a los pocos días para convertir el espacio (no apto para la vivienda) en un parque lineal.

Relocalizarse no solo significó dejar la vivienda informal y precaria, sino también acceder formalmente a los servicios de electricidad y de agua, contando todas las viviendas con el cableado y los contadores respectivos. El acceso al agua potable no fue una mayor dificultad porque se dispuso una tarifa básica de 90 pesos por hasta 15 metros cúbicos de consumo, en caso de pasarse, se añade un importe extra. Sin

embargo, existen grandes problemas en cuanto al pago de electricidad debido a que no hay una tarifa social y a que los costos son muy altos, por lo que algunos tuvieron que «engancharse» (entrevista 1, ver anexo 2). Esta dificultad fue trasladada por el equipo social y comunal, a la alcaldía y a dirección tierras y de viviendas de la IM; se manejó la posibilidad de una canasta energética como forma de ahorro, que aún no se ha concretado (entrevista 2, ver anexo 2).

c. Etapa pos-obra

Luego de ser relocalizado, se siguió trabajando en diferentes aspectos, sobre todo en aquellos que apuntaban al mejoramiento tanto de la vivienda como del nuevo hábitat. Además, se comenzó a trabajar en el espacio en donde estaban instaladas las antiguas viviendas, liberando los predios antes ocupados (uno de los objetivos del PNR).

Desde el comunal 15, junto con la IM, las acciones planteadas como pos-realojo han estado ligadas al acompañamiento de los vecinos en el nuevo barrio, sobre todo abordando situaciones de mayor complejidad, como posibles ventas de viviendas. También se están gestionando desalojos de personas que no son las adjudicatarias de la vivienda y de aquellos que las están utilizando con fines ilícitos (entrevista 2, ver anexo 2).

Los cercos fueron otra de las acciones pos-realojo, ya que cuando los vecinos se mudaron aún no estaban colocados. En principio, se pensó que sería tarea de los vecinos la autoconstrucción y la colocación, pero luego se resolvió que sería la empresa quien los colocaría. Hoy en día todas las viviendas cuentan con los cercos correspondientes (ver anexo 1) (entrevista 4, ver anexo 2).

Por otra parte, se ha estado trabajando en el entorno del barrio, ya que la zona en donde se ubican las viviendas se encuentra deteriorada. Existe un terreno frente a las viviendas que se destinará a dos cooperativas, pero en la actualidad presenta aspecto de basural (ver anexo 1). Además de esto, se está pensando la instalación de un CAIF, aunque aún no existen negociaciones concretas en cuanto a su instalación (entrevista 2, ver anexo 2).

No podemos olvidarnos de que en los márgenes del arroyo Miguelete está planificada la construcción del parque lineal, entre José Batlle Ordóñez y Aparicio Saravia. Si bien ya se comenzó con la construcción, esta no ha llegado a zona de las

nuevas viviendas. El parque será una rambla peatonal asociada a una ciclovía en todo su recorrido de un kilómetro y medio de extensión; contará con arbolado, iluminación, juegos para niños, módulos para ejercicios físicos y juegos integradores, lo que supone que mejorará el entorno del barrio (Pessio, 2015).

Los arquitectos, por su parte, en el período de pos-obra tuvieron dos tareas específicas: una de ellas ligada a las garantías de las viviendas, es decir, que cualquier inconveniente que tuvieran en cuanto al tipo de construcción era evaluado por los arquitectos y reclamado a la empresa constructora; por otra parte, se trabajó en el asesoramiento de los vecinos en cuanto a las ampliaciones y a las mejoras de las viviendas. Se estipuló que los vecinos pudieran realizar reformas siempre y cuando cuenten con el asesoramiento de la IM y con su permiso. Hay que tener en cuenta que el sistema constructivo de la vivienda no es el sistema tradicional de construcción, por lo que sus cuidados no son los mismos. Por otra parte, las del barrio conforman un complejo, por lo que deben de mantener un estilo en común.

Otro de los aspectos a trabajar en la pos-obra, y con ello se dará por culminado el trabajo en el barrio, es la tenencia de la vivienda. Antes de ser realojados los vecinos adquirieron la adjudicación a través de un acta de adjudicación a nombre de dos personas de cada familia censada. La tenencia se obtiene luego de un período determinado, en el que se «evalúa» si se cumplieron con las condiciones impuestas por IM. Estas condiciones tienen que ver con: no utilizar la vivienda para fines ilícitos, que la vivienda esté siendo utilizada por las familias censadas y que no existan mayores conflictos entre la familia y el resto del barrio. La tenencia es renovable cada 5 años (entrevista 4, ver anexo 2).

VI. Segregación socioterritorial y PNR

Para poder analizar el impacto que produce el PNR sobre los procesos de segregación socioterritorial, se utilizaron diferentes dimensiones. Es importante aclarar que, debido al alcance de esta investigación y al tiempo que llevan relocalizados los vecinos, en este trabajo no se pretende realizar una medición del fenómeno: por el contrario, nos limitaremos a un análisis de tipo descriptivo, buscando analizar los cambios producidos a partir del PNR.

Las dimensiones a utilizar tendrán relación estricta con los objetivos que expone operativamente el Plan en cuanto al acceso a la vivienda y a la permanencia, al

sistema de protección social, a la inserción laboral y a la liberalización de los predios para el uso colectivo. Entendemos que estos son puntos que contribuyen a lograr el objetivo general que presenta el Plan, pues «[...] mejorar las condiciones de vida de la población, relocalizando aquellos asentados en terrenos inundables contaminados, con énfasis en las familias pobres y excluidas [...] con el fin de revertir procesos de segregación social y fragmentación territorial» (Plan Nacional de Relocalizaciones 2010, p. 4).

De lo anterior se propusieron tres dimensiones: vivienda, hábitat y servicios, y acceso a protecciones sociales a darse en dos momentos: antes del realojo y después. Cada una de estas dimensiones se estudió por distintos indicadores que nos ayudaron a describirlas. La construcción de los indicadores se realizó con base en:

- § criterios propuestos por el INE en el último censo nacional (2011), sección viviendas y hogares (es importante aclarar que estos criterios serán adecuados a las características generales de las familias de ambos asentamientos, debido a que no se cuenta con información por familia);
- § criterios propuestos por el INE en el último censo para la sección entorno urbanístico;
- § criterios del MIDES en cuanto al sistema de protecciones sociales (Olesker, 2013).

Las variables e indicadores utilizados fueron los siguientes:

a. Vivienda

- § *Materiales de la vivienda* (pisos, paredes, techo): según INE (Censo nacional, 2011) indagar sobre los materiales de las viviendas nos permite revelar su durabilidad.
- § *Tenencia de la vivienda* (propietario, inquilino, adjudicatario): sirve para informarse sobre la situación legal de la vivienda, al tiempo que se pueden realizar estimaciones sobre la seguridad de permanencia.
- § *Hacinamiento* (número de habitaciones): a partir de la cantidad de residentes y de cuartos utilizados se pueden obtener indicadores de hacinamiento; son básicos para realizar estudios sobre el nivel de vida de la población y las necesidades básicas insatisfechas: «En un hogar particular existe hacinamiento si la cantidad de personas del hogar con relación a la cantidad total de habitaciones de la vivienda, excluyendo al baño y la cocina, es mayor estricto que dos» (INE Censo nacional, 2011)

- § *Servicio higiénico* (tiene/no tiene): nos da información respecto a la disponibilidad y al uso de las instalaciones para la eliminación de residuos humanos en la vivienda.
- § *Servicio de cocina* (tiene/no tiene): habilita a conocer la disponibilidad de un lugar adecuado donde preparar los alimentos, así como su uso privado o compartido; es indispensable a la hora de evaluar las condiciones de vida de las familias (INE Censo nacional, 2011)

b. Hábitat y servicios

- § *Nombre del barrio*.
- § *Acceso a agua potable* (tiene/no tiene): esta es información necesaria para identificar el acceso que tienen los residentes al agua potable para la higiene y el consumo.
- § *Saneamiento* (tiene/no tiene).
- § *Alumbrado público* (tiene/no tiene): es una variable que permite identificar el desarrollo, ya que muestra el uso de los electrodomésticos que aumentan significativamente la calidad de vida de las personas.
- § *Entorno urbano*: utilizaremos además variables del primer censo de entorno urbanístico para relevar las características físicas del territorio en que se ubican las viviendas. Estas variables son:
 - § *Arbolado* (tiene/ no tiene).
 - § *Tipo de vía* (peatonal/ vehicular).
 - § *Tipo de pavimento de la vía* (bitumen, hormigón, ladrillos, adoquines/afirmado de tosca o balasto/sin pavimento).
- § *Presencia de basurales* (tiene/no tiene) (INE Censo nacional, 2011)

c. Protecciones sociales

- § *Salud* (accede/no accede).
- § *Educación* (accede/no accede).
- § *Trabajo* (formal/informal).
- § *Protecciones de sistema de cuidados* (accede/no accede): son las variables pertenecientes a la matriz de protección social del Uruguay (Olesker, 2013).

Estas pautas de análisis serán contrastadas con las políticas de relocalización de forma de observar y de comparar elementos de diferenciación entre la propuesta y su implementación. Se utilizará además para dicho análisis la información recabada en el apartado IV y V de este mismo capítulo.

<i>Dimensión</i>	<i>Variable</i>	<i>Indicador</i>	<i>Antes del realojo</i>	<i>Después del realojo</i>
Vivienda	Materiales	Pisos	Cerámica, material y en su gran mayoría tierra	Contra pisos de material y de cerámica
		Techo	Mayoritariamente chapa y cartón, algunos casos material	Isopaneles de chapa y de yeso
		Paredes	Cartón, nylon, chapa, madera compensada y material	Fibra de cemento y espumaplast
	Tenencia de la vivienda	Propietario/inquilino/ adjudicatario/ocupante/tenencia	Ocupantes	Adjudicación
	Hacinamiento	Número de habitaciones	En su mayoría sufría	No sufre
	Servicio higiénico	Tienen/no tiene	En su mayoría no tenía	Tiene
	Servicio de cocina	Tienen/ no tiene	En su mayoría no tenía	Tiene
Hábitat y servicios	Nombre del barrio	Nombre del barrio	Asentamiento Duranas y asentamiento Joanicó	No cuenta con nombre propio
	Acceso a agua potable	Tiene/no tiene	No tiene	Tiene
	Alumbrado eléctrico y público	Tiene/no tiene	No tiene	Tiene
	Saneamiento	Tiene/no tiene	No tiene	Tiene
	Arbolado	Tiene/no tiene	No tiene	Tiene
	Tipo de vía	Peatonal	Sí	Sí
		Vehicular	No	Sí
	Tipo de pedimento de vía	Asfalto/hormigón, ladrillos/adoquines/tierra	Tierra	Asfalto
	Presencia de basurales	Sí/no	Sí	No
Acceso a protecciones sociales	Salud	Accede/no accede	Accede en su mayoría	Accede en su mayoría
	Educación	Accede/no accede	Accede en su mayoría	Accede en su mayoría
	Trabajo	Formal/informal	Menos de la mitad de los vecinos accede a un trabajo formal	No contamos con el dato
	Protección de sistema de cuidados	Accede/no accede	Accede en su mayoría	Accede en su mayoría

VII. Análisis por dimensiones

En este último capítulo nos centramos en el estudio de los procesos de segregación socioterritorial a partir del caso específico de Duranas y Joanicó, y de la política pública de vivienda de la que fueron beneficiarios. Tuvimos como fin conocer el PNR, las características de sus beneficiarios y los cambios de vida producidos a partir de él; buscamos indagar, a partir de la teoría citada, en qué medida este contribuye a disminuir la segregación negativa que sufren estas poblaciones. Es importante aclarar que, si bien como forma de recabar información y de ordenar el documento las dimensiones fueron planteadas independientemente, cada una de ellas está relacionada con la otra y es la totalidad la que genera el verdadero cambio.

Queremos resaltar, además que, como plantea Subirats *et al.* (2008), las políticas públicas quedan libradas a las decisiones de diferentes instituciones, estrategias y actores (tanto políticos, administrativos como sociales); su actuar determina si se verá beneficiada o limitada la política. En el caso del PNR, se formularon diferentes equipos técnicos y cada uno adquirió una forma específica de actuar y de intervenir en la realidad: la política pública quedó ligada a la intervención profesional e institucional, al igual que a las lógicas económicas y políticas.

a. Vivienda

Como se pudo saber a partir de la información recabada, las viviendas de los antiguos asentamientos, en su mayoría, eran viviendas construidas con materiales precarios, como chapa, nylon o cartón, lo que dejaba entrever su mala calidad. Esto se traducía en una baja calidad de vida y coincide con las lógicas propias de los asentamientos irregulares, no solo por la informalidad sino por las condiciones materiales que no permiten un mínimo de confort (Nahoum, 2011).

El tipo de construcción utilizado para las viviendas nuevas no es un sistema tradicional, por eso se generó cierta incertidumbre en los vecinos que no lo conocían. Sin embargo, el cambio de material fue significativo, sobre todo en términos de calidad, ya que finalmente quedaron viviendas con pisos de material, con servicio higiénico y de cocina; entendemos que estos servicios son esenciales para una calidad de vida adecuada.

Si bien no contamos con datos certeros sobre el número de habitaciones que tenían las viviendas construidas en ambos asentamientos, la precariedad que presentaban dejaba entrever el hacinamiento que sufrían varias de las familias. A esto debemos sumarle la información de los técnicos, quienes nos confirmaron este dato.¹ Si tomamos en cuenta los criterios que establece INE (Censo nacional, 2011) en cuanto al hacinamiento (número de habitaciones), ninguna de las familias lo sufre luego del realojo. Es necesario mencionar que las familias viven cambios en el número de miembros, por lo que en el futuro se puede generar; dependerá estrictamente de la posibilidad de ampliación que tengan, ya que el PNR no lo prevé.

Teniendo en cuenta los aportes de Clichevsky (2000) sobre la informalidad, podemos decir que este fue otro de los grandes cambios que se produjo en el pasaje a la formalidad, debido a que ya no habitan tierras ilegalmente ni bajo condiciones urbanísticas inapropiadas, además de los cambios materiales producidos. Resaltamos que esta política no requiere de un subsidio, por lo tanto la posibilidad de permanencia (objetivo del PNR) es mayor que aquellas políticas que sí lo requieren. La adjudicación de la vivienda y la posibilidad de ser propietarios se traducen en seguridad, en pertenencia a la vivienda (siempre y cuando se la utilice de acuerdo a los criterios establecidos por IM). Muy por el contrario, al habitar en asentamientos existe siempre la posibilidad de ser desalojados a causa de la ocupación de los terrenos y de la situación de ilegalidad que genera.

b. Hábitat y servicios

En cuanto a esta dimensión pudimos saber que el cambio también fue significativo, pues los vecinos pasaron de habitar tierras contaminadas e inundables a terrenos libres de contaminación y sin posibilidad de inundaciones. Estos son aspectos que también repercuten en el mejoramiento de la calidad de vida, sobre todo en términos de salud.

El complejo de viviendas no cuenta con un nombre propio, decisión que pertenece al equipo técnico: se creyó más conveniente que fueran identificados por el nombre del barrio en el que las viviendas están instaladas, es decir, barrio Lavalleja. Existe una dimensión subjetiva de segregación que está asociada a los procesos de estigmatización que instala la sociedad en las poblaciones segregadas (Juzman, 2010); por esta razón es que creemos que fue acertada la decisión del equipo técnico,

¹ Vale aclarar que no pudimos acceder a la totalidad a los datos del censo realizado en el año 2012 por el equipo técnico, aunque sí a la información mediante las entrevistas realizadas.

puesto que darle un nombre al complejo generaría una mayor distinción entre este y el barrio del que también forma parte.

Además, los vecinos acceden a los servicios básicos, como agua potable y electricidad; anteriormente no contaban con agua potable debido a que las instalaciones eran precarias y, si bien la mayoría de las familias accedían a electricidad, en las viviendas las instalaciones eran informales, lo que significaba un alto riesgo. El acceso al agua potable significó una mejora sustancial para la salud ya sea por el consumo o por la higiene. Nuevamente, el acceso a estos servicios hizo que se pasara de la informalidad a la formalidad, lo que se traduce en una de las responsabilidades que deben asumir la familia al relocalizarse (Nahoum, 2011). De todas formas, los altos costos, sobre todo de la electricidad, han producido que algunas familias tuvieran que volver a la informalidad (entrevista 1, ver anexo 2): esto, podemos decir, es una limitación de la política.

Con respecto al alumbrado público, el asentamiento no contaba con este servicio, mientras que el nuevo barrio lo presenta en todas sus calles. Además, las calles están asfaltadas, con vías tanto peatonales como vehiculares y árboles en todas las manzanas: esto produce bienestar, seguridad y confort. No hay presencia de basurales en el barrio, pero sí en el entorno; igualmente, se cree que mejorará una vez que se construya el parque lineal.

Por otra parte, en los terrenos de los antiguos asentamientos se han liberado los predios y se está trabajando en el lugar. Se pretende instalar juegos de recreación y de ejercicios que podrán ser utilizados por los vecinos gracias a la proximidad de las nuevas viviendas (el nuevo barrio no cuenta con espacios verdes ni de recreación). Creemos que la posibilidad de acceder a espacios de recreación ayudará a la integración no solamente de los dos asentamientos relocalizados entre sí (lo que es esencial para la convivencia), sino también con el resto de los vecinos. Compartir un mismo espacio público podrá contribuir a disminuir el distanciamiento entre clases, pues es este último el que promueve la desintegración social, que es mayoritariamente perjudicial para los grupos pobres (Linares, 2013).

c. Protecciones sociales

Sobre esta última dimensión pudimos saber que si bien los vecinos en su mayoría ya accedían a servicios de salud, de educación y de protección de cuidados, la política

permitió una mayor presencia institucional en el barrio y con ello una mejora en cuanto el acceso a la información.

A pesar de que relocarse modifica en gran medida la vida, sobre todo cuando la relocalización implica el desplazamiento de la población a otro espacio físico, también puede significar desarraigo y pérdida de aquello que fue construido con esfuerzo (Nahoum, 2011). De igual manera, la relocalización que estudiamos tiene como positivo la proximidad que existe entre el antiguo asentamiento y las nuevas viviendas, por lo que los vecinos mantuvieron sus vínculos, sus lugares de estudio, sus centros de salud, etc.

Por otra parte, el equipo social derivó varias situaciones de familias a distintas instituciones para mejorar la calidad de vida de los vecinos a través de las distintas políticas sociales con las que cuenta nuestro país. En cuestiones de salud existe una mejora sustancial debida a los cambios materiales producidos en la vivienda y en el hábitat.

En relación al trabajo formal, aproximadamente la mitad de los vecinos accedía antes del realojo, si bien no contamos con información certera sobre si existió un cambio a partir del realojo, supimos, por parte del equipo técnico, que en cuanto al objetivo de «Mejorar la inserción laboral de las familias relocalizadas», las únicas intervenciones realizadas tuvieron que ver con informar a aquellos vecinos que están en la búsqueda de empleo sobre los llamados laborales existentes. A pesar de esto y de acuerdo a la teoría utilizada, creemos que vivir en una vivienda en la formalidad, en condiciones dignas, con nombres en sus calles y con número de puerta, podrá favorecer la obtención de un empleo formal. Si tenemos en cuenta lo que dice Linares (2013) sobre el desajuste espacial, que evidencia las imposibilidades que tienen los sectores desfavorecidos en cuanto a la búsqueda de empleo, podemos decir que un aspecto que no sufren los vecinos del nuevo barrio es la distancia entre las ofertas de trabajo y las residencias de los pobladores gracias a que el lugar en donde habitan, si bien no es el centro de la ciudad, cuenta con locomoción; por esta razón no se puede decir que sea una limitante. En cuanto a los estigmas generados por los empleadores a la hora de contratar al personal, creemos que puede ser disminuido ya que ahora los vecinos podrán dar una dirección y un número de puerta; este punto muchas veces es una fuerte limitante para la búsqueda de empleo. Por último, el acceso a la información para la búsqueda de empleo fue uno de los aspectos que, como decíamos, más se trabajó en las distintas etapas del realojo. Con esto no queremos decir que los vecinos

ya estén logrando una mayor inserción laboral, aunque sí estamos convencidos de que vivir en un lugar digno y formal será lo que lo promueva.

Por otra parte, era muy común escuchar a los vecinos decir que el realojo les daría la posibilidad de salir a trabajar, puesto que la vivienda nueva y sus condiciones materiales les brindaban una mayor seguridad civil. Muchos vecinos, sobre todo mujeres, decidían no salir a trabajar para cuidar su vivienda y sus bienes materiales de la inseguridad con la que vivían.

Asimismo, creemos que existe otro aspecto que se ve fuertemente modificado a partir del realojo y del cambio que se produce en las cuatro dimensiones propuestas. Nos referimos a la vida cotidiana, que, como planteamos en la fundamentación, relocalizarse no solo modifica las condiciones materiales de vida, sino también aspectos inmateriales como la vida cotidiana. Si tomamos a Heller (1994), entendemos la vida cotidiana como la vida de todo hombre: constituye todas las actividades del día a día, que fueron modificadas a partir del realojo. Esto está ligado sobre todo a las mejoras en cuanto a la materialidad de la vivienda y del hábitat, pues es allí donde se desarrolla mayoritariamente la vida de las personas, por ejemplo, en la higiene, a partir del acceso al agua potable, a la electricidad, al baño y a la cocina, y por el tipo de pisos o simplemente por poder circular por el barrio los días de lluvia.

Podemos decir a partir del análisis que el cambio más significativo fue que el PNR estuvo dado por el acceso a una nueva vivienda y a un nuevo hábitat: allí fue justamente donde desde su ejecución puso su mayor esfuerzo. A pesar de esto, es claro que a raíz del acceso a un lugar digno en donde vivir se produce una mejora sustancial no solo en términos materiales sino en cuestiones intangibles como la vida cotidiana, como mencionamos.

Si nos preguntamos si la política contribuyó a disminuir los procesos de segregación socioterritorial, estamos en condiciones de afirmar que sigue existiendo un fuerte distanciamiento entre clases, dado que aún no se ha logrado una integración real con el resto de la sociedad. Aquí muestra el PNR limitantes importantes, siendo la inserción al mercado laboral formal una de las más fuertes. Sabemos que el factor económico y la reducción del gasto público delimitan la calidad de la intervención; como plantea Buthet (2005), las inadecuadas respuestas por parte del Estado, a consecuencia de la reducción del gasto, no toman en cuenta las pautas y las formas de vida de la población beneficiaria, así como tampoco las necesidades de los grupos.

Esto se refleja claramente en el PNR debido a que este no contempla, por ejemplo, el sexo de las personas a la hora de considerar el número de habitaciones y ni tampoco la inserción laboral de las familias, que muchas veces se realiza en las propias viviendas, como el caso de los clasificadores. Sin embargo, a nuestro entender el PNR dio un paso importante a través de un cambio significativo, echando raíces a otros tantos cambios que pueden generarse a partir de vivir en un lugar digno.

Capítulo III

Consideraciones finales

Este trabajo ha tenido como objetivo general reflexionar sobre la relación que existe entre las políticas de vivienda y los procesos de segregación socioterritorial a partir del caso específico de los vecinos de Duranas y Joanicó que han sufrido por varios años los costos de los procesos de segregación socioterritorial. Nos hemos cuestionado, en este sentido; ***¿Cómo ha influido la política de vivienda en los procesos de segregación sociohabitacional? ¿En qué medida contribuye a disminuirlo?***.

A partir del análisis sociohistórico de las políticas de vivienda en Uruguay que se presentó, vemos que estas han sido políticamente estratificadas en los diferentes sectores de la sociedad a lo largo de la historia. Se observó, por otra parte, que antes del declive del Estado benefactor las políticas de públicas de vivienda estaban dirigidas a la clase media obrera mediante préstamos y construcciones de viviendas para obreros, mientras que en los años noventa comienza a focalizarse en sectores de extrema pobreza, lo que coincide con los cambios que se producen en las políticas sociales, donde el mercado será el principal promotor de bienestar, quitándole responsabilidad al Estado. Esto ha llevado a que la responsabilidad de satisfacción de sea responsabilidad de los individuos.

Por otra parte, la crisis producida con la caída del estado de bienestar impacta fuertemente en el mercado de trabajo por lo que es más difícil satisfacer la necesidad de la vivienda mediante el mercado, generando una mayor exclusión y segregación. ***Podemos decir que la crisis redefine la morfología de la ciudad, segregando a la sociedad según su condición social, hecho que se traduce en las posibilidades de ubicarse.*** Esto se produce debido a dos cuestiones fundamentales: el deterioro en el mercado de trabajo y la falta de políticas públicas de vivienda adecuadas.

Las clases media y alta, que son las que poseen posibilidad de ahorro, son aquellas que pueden escoger en mayor o menor medida el lugar donde habitar mediante la compra o alquiler de un inmueble en zonas cercanas a los servicios. Sin embargo, los más desfavorecidos quedan librados a la posibilidad de ocupar fincas y terrenos, a habitar asentamientos irregulares en su gran mayoría en la periferia de la

ciudad, donde carecen de los servicios básicos. Incluso se puede manifestar que aquellos que han tenido posibilidad de acceder a políticas de vivienda focalizadas por estar en vulnerabilidad social extrema, como en los noventa con los NBE, también se vieron obligados a habitar en la periferia de la ciudad, alejados y segregados.

Entonces creemos poder sostener que **los procesos de segregación involuntaria no solo se generan por las condiciones socioeconómicas de la población**, que no permiten la compra o el alquiler de un inmueble en zonas más céntricas de la ciudad con los servicios correspondientes, **sino que también se produce debido al tipo de políticas de vivienda a las que pueden acceder estas poblaciones.**

El acceso a la vivienda en Uruguay ha estado a lo largo de la historia determinado por las condiciones laborales de la población, que las posibilitan el acceso a las diferentes políticas habitacionales. Por ello podemos sostener que **la relación que existe entre las políticas de vivienda y los procesos de segregación está condicionada por las condiciones laborales**, debido a que quienes cuentan con estabilidad laboral pueden acceder, por ejemplo, a políticas de alquiler de vivienda de interés social, a préstamos para la compra de viviendas o a subsidios, mientras que los sectores con menos poder adquisitivo acceden a políticas que en su mayoría presentan mayores inconvenientes en cuanto a infraestructura y al acceso a servicios, como los NBE; esto fomenta la segregación de los estratos de la sociedad:

La mayoría de las políticas públicas que se llevan a cabo en los países de la región para elevar el bienestar de los pobres urbanos han descuidado los problemas de su integración en la sociedad, operando como si el solo mejoramiento de sus condiciones de vida los habilitara para establecer (o restablecer) vínculos significativos con el resto de su comunidad. (Kaztman, 2001, p. 172)

Lo que hemos dicho anteriormente se refleja claramente en la diferenciación que realiza el PNR entre quienes cuentan con trabajos formales y estables, entre quienes se encuentran desocupados o con trabajos informales. Los primeros tienen la posibilidad dentro del subsidio que otorga el MVOTMA de escoger la vivienda (usada) y el barrio (claro está que por el monto otorgado para las viviendas las posibilidades de elección se encuentran limitadas), mientras que los últimos no tienen otra posibilidad, ni siquiera quedarse en el asentamiento, ya que estos son demolidos, por lo que no tienen otra opción que aceptar las condiciones impuestas. Quienes acceden a políticas sociales en la actualidad no son vistos como sujetos de derecho sino como

beneficiarios de una política pública y, como tal, deben decidir si acceden o no a tal beneficio que les otorga el Estado.

De acuerdo a esto, estamos frente a una **política de vivienda «correctiva»** (Frendini, 2013) pues esta está concretamente vinculada con la regularización de asentamientos y busca «corregir» un nudo de caos urbanístico producido por la presencia de asentamientos irregulares (Olsson, 2012) sin realizar una reforma en la ciudad, que entendemos que sería la manera de democratizar el acceso al suelo y a la vivienda.

Asimismo, según nuestro parecer, a pesar de que hoy en día las políticas de vivienda como el PNR muestren una clara estratificación, existe una mejora sustancial en las políticas de vivienda social que se refleja en mejores condiciones de vida. Creemos que uno de los aspectos en los que se ha avanzado es en la coordinación con otras instituciones y organizaciones, como el caso de CAIF, SOCAT, MIDES, etc. Compartimos los aportes de Gadea (2010), quien expresa que no basta con una política de vivienda si esta no está acompañada por otras políticas que aborden la problemática de forma integral.

El pilar de la política estuvo dado por la otorgación de una vivienda en condiciones dignas y el acceso a un hábitat en condiciones urbanísticas y ambientales adecuadas, cumpliendo así uno de los objetivos del PNR. Los beneficiarios acceden a servicios básicos y a una infraestructura adecuada tanto en la vivienda como en el barrio que les permitirá mejorar sustancialmente sus vidas. En relación a los otros objetivos del PNR, que son aquellos que pretenden ir más allá de las condiciones materiales, podemos decir que no fueron el fuerte de la política, aunque sí acompañaron el proceso y permitieron una mayor presencia del Estado en el territorio.

¿Contribuye esta política a disminuir los procesos de segregación? Sobre este punto concluimos lo siguiente: ***el acceso a una nueva vivienda ha logrado palear las consecuencias de dos barrios segregados por más de 50 años, pero no logró, por lo menos hasta el momento, revertir la segregación socioterritorial*** debido a que se traslada la población en su totalidad a otra parte de la ciudad, mejorando sin duda las condiciones materiales de vida, tras el acceso a los servicios correspondientes. Esto se traduce en la inserción de la población en la trama formal de la ciudad, pero sin lograr una verdadera integración con el resto de sus habitantes. No

basta con políticas de tipo correctivo para revertir los procesos de segregación socioterritorial, ya que estas no cambian ni la segregación residencial ni la simbólica, siendo esta última la estigmatización del resto de la sociedad.

No obstante, entendemos que los cambios producidos en las distintas dimensiones favorecerán la integración de la población con la sociedad, por lo que la política produjo nuevas oportunidades para una población que pareció estar olvidada por el Estado durante muchos años. Si bien esta política de vivienda puso sus mayores esfuerzos en mejoras en cuanto a cuestiones materiales, estamos convencidos de que el hábitat influye sustancialmente en la vida de quienes lo habitan, por lo tanto la mejora de la vivienda y del hábitat impactará positivamente en la vida cotidiana de quienes allí residen. Por esta razón que creemos que el éxito o el fracaso de la política no está determinado por el cumplimiento de sus objetivos, sino que dependerá de los procesos progresivos de autonomía que logren los vecinos, de los que la política podrá ser impulsora.

Aunque en este trabajo pusimos nuestra atención en el acceso a las viviendas nuevas, no podemos dejar de lado el acceso a viviendas usadas, con lo que las posibilidades de integración serían mayores que en el caso de las viviendas nuevas: las familias entrarían en un lugar formal ya urbanizado y sin la estigmatización en la que se puede recaer con el acceso a una vivienda nueva.

Destacamos el trabajo pos-obra como forma de acompañar a los vecinos en un gran cambio de vida, pero nos cuestionamos qué pasará cuando se dé por finalizado el trabajo y cuando el equipo técnico se retire del barrio, más allá de que el Centro Comunal 15 será la institución de referencia para el barrio. ***¿Los vecinos podrán mantener los costos de la formalidad? ¿El barrio recobrará un aspecto de asentamiento?***

Es necesario seguir trabajando en pos de brindar herramientas que le permitan afrontar a los vecinos los cambios generados a partir del realojo y, sobre todo, poder mantener las condiciones que hoy mantiene la vivienda y el barrio. El Estado deberá seguir trabajando con esta población para que la política no se transforme en el mero acceso a una vivienda y, en el peor de los casos, que esta y el hábitat se vuelvan indignos, con lo que la política sería un verdadero fracaso.

Entendemos que si esto sucede se producirá un círculo viscoso en el que el Estado mediante una política pública mejora sustancialmente la calidad de vida de la población beneficiaria, pero su propia ineficiencia hace que esta fracase y que la población vuelva a una situación similar a la que antes se encontraba. No debemos olvidar que el problema que sufren estas poblaciones es la pobreza y, por lo tanto, no basta con una política de vivienda para hacer puja a las desigualdades sociales que sufren.

Bibliografía

- Álvarez, M. (2000) “*Asentamientos irregulares montevideanos: la desafiliación resistida*” (monografía de grado, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República). Recuperado de: <http://ucu.edu.uy/sites/default/files/facultad/dcsp/asentamientos_irregulares.pdf>.
- Andrenacci, L. y Repetto, F. (2006) “*Universalismo, ciudadanía y estado en la política social latinoamericana*”. Washington D. C.: INDES. Recuperado de: <<http://www.ciesu.edu.uy/universalismo/Andrenacci.pdf>>.
- Antía, F., Castillo, G., Fuentes, G. y Migdalia, C. (2013) “La renovación del sistema de protección social: El desafío de superar la dualización” *Revista Uruguay Ciencia Política*, 22, Montevideo. Recuperado de: <http://www.scielo.edu.uy/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1688499X2013000200008>.
- Aristondo, G. (2005) “La legislación de la vivienda en el Uruguay del siglo xx”. *Scripta Nova*. 9(194), Universidad de Barcelona (España).
- Baráibar, X. (2005) “Transformaciones en los regímenes de protección social y sus impactos en el Trabajo Social”. *Katálisis*, 8(2), pp. 155-166.
- (2007) “Poco, para Pocos y por poco tiempo: políticas sociales en tiempos de emergencia” *Revista Escenarios*, 12, pp. 25-33, Universidad Nacional de La Plata (Argentina).
- (2009) “Tan cerca, tan lejos: Acerca de la relevancia 'por defecto' de la dimensión territorial”. *Revista Fronteras*, 5, pp. 59-71. Recuperado de: <<http://www.rau.edu.uy/fcs/dts/Publicaciones/Fronteras/fronteras.pdf>>.
- Bentura, J. (2003) “*Segregación territorial. El fenómeno de los asentamientos en Montevideo*” pp 23-31. Montevideo: Comisión de Publicaciones y Difusión de la Facultad de Ciencias Sociales (Universidad de la República).
- Buthet, C. (2005) “*Inclusión social y hábitat popular: la participación en la gestión del hábitat*” Buenos Aires: Espacio.
- Calce, C. y Paulo, L. (2005) “Los impactos restrictivos de la ciudad en una política de vivienda basada en criterios de equidad”. *Revista Katálisis*, 8, pp. 86-98, Florianópolis (Brasil).
- Clichevsky, N. (2000) “Informalidad y segregación en América Latina: una proximidad”. *Revista Cepal*, 28, Santiago de Chile.
- Esping-Andersen, G. (1989) “*Los tres mundos del Estado de bienestar*”. Valencia: Alfons el Magnanim.

- Filardo, V. y Aguiar, S. (2011) “Segregación espacial en Montevideo. Posiciones sociales en la ciudad”. Recuperado de: <<http://www.fcs.edu.uy/archivos/Ver%C3B3nica%20Filardo%20%20Sebasti%C3%A1n%20Aguiar%20Segregaci%C3%B3n%20espacial%20en%20Montevideo.%20Posiciones%20sociales%20en%20la%20ciudad.pdf>>
- Filgueira, F. y Filgueira, C. (1994) “El largo adiós al país modelo. Políticas sociales y pobreza en el Uruguay”. Montevideo: Arca.
- Foro Iberoamericano y del Caribe sobre Mejoras Prácticas. (2006) “Producción social del hábitat en América Latina y el Caribe. Recuperado de: <https://www.google.com.uy/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwixv7Dnju7NAhUJfZAKHdEGDGMQFggcMAA&url=http3A%2F%2Fwww.onuhabitat.org%2Findex.php%3Foption%3Dcom_docman%26tas%3Ddoc_download%26gid%3D34%26Itemid%3D235&usq=AFQjCNFcubD438Pi_Ebtysd75lwYGqbig>.
- Fortuna, J. C. (1999) “Todo un desafío para las políticas sociales”. *Vivienda Popular*, 5, Montevideo.
- Frendiani, J. (2013) “Las problemáticas del hábitat informal en áreas periurbanas del partido de la Plata”. *Revista Universitaria de Geografía* 22(1), Bahía Blanca.
- Gordillo, F. (2005) “El hábitat: mutaciones en la ciudad y el territorio”. *Tabula Rasa*, 3, pp. 137-149, Bogotá (Colombia), No 3: pág. 137-149. Recuperado de: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=39600308>>
- Herzer, H., Di Virgilio, M. M., Rodríguez, M. C., y Redondo, A. (2008) “¿Informalidad o informalidades?” Hábitat popular e informalidades urbanas en áreas urbanas consolidadas (Ciudad de Buenos Aires). *PAMPA*, 1(4), pp. 85-112.
- Juzam, L. (2010) “Efectos de la segregación residencial en el desarrollo del capital social: Estudios de caso en campamentos del gran Santiago”. Documento de Trabajo n.º 13 del Centro de Investigación Social «Un techo para Chile». Recuperado de: <http://www.techo.org/wp-content/uploads/2013/04/13Efectos_Segregacion_Residencial.pdf>.
- Kaztman, R., Filgueira, F. y Errandonea, F. (2004) “La ciudad fragmentada. Respuesta de los sectores populares urbanos a las transformaciones del mercado y del territorio en Montevideo”. Recuperado de: <http://www.estudiosdeldesarrollo.net/coleccion_america_latina/ciudades_latinoamericanas/c6.pdf>.
- Kaztman, R. y Retamoso, A. (2006) “Segregación residencial en Montevideo: desafíos para la equidad educativa”. CEPAL, Santiago de Chile. Recuperado de: <http://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/kaztman_retamoso.pdf>.

- Laurell, A. C. (2000) "Avanzar al pasado: la política social del neoliberalismo". En Borgiani, E. y Montañó, C. (Comp.). *La política social hoy*. San Pablo: Cortez Editora.
- Linares, S. (2013) "Las consecuencias de la segregación socioespacial: Un análisis sobre tres ciudades medias bonaerenses". *Cuaderno Urbano Espacio, Cultura y Sociedad*, 14, pp. 5-30, Universidad Nacional del Nordeste (Argentina).
- Magri, A. (2002) "Una reforma «exitosa»: la política de vivienda en Uruguay entre 1990 y 2000". *Boletín CF+S*, Montevideo. Recuperado de: <<http://habitat.aq.upm.es/boletin/n29/aamag.html>>.
- (2015) "*De José Batlle y Ordóñez a José Mujica: ideas, debates y políticas de vivienda en Uruguay entre 1900 y 2012*". Montevideo: CSIC-UdelaR.
- Migdalia, C. y Antía, F. (2007) "La izquierda en el gobierno: ¿cambio o continuidad en las políticas de bienestar social?" *Revista Uruguay de Ciencia Política*, 16, pp. 131-157, Montevideo. Recuperado de: <<http://cienciassociales.edu.uy/wpcontent/uploads/sites/4/2013/archivos/Midaglia%20y%20Antia.pdf>>.
- Nahoum, B. (2011) "La tierra como respuesta. En *Escritos sobre los sin tierra urbanos: causas, propuestas y luchas populares*" Montevideo: Trilce.
- (2013) "*Cien meses de la política de vivienda del Frente Amplio: la dialéctica entre lo posible y lo necesario*". Recuperado de: <<http://www.contrapunto.edu.uy/images/pdf/uruguay/Cien-meses-de-politica-de-vivienda-del-Frente-Amplio-La-dialectica-entre-lo-posible-y-lo-necesario-Benjamin-Nahoum.pdf>>.
- Olsson, J. (2012) "Venciendo la fragmentación. Para lograr un modelo hermoso" (pp. 7-9). En Arévalo, M. *El camino posible. Producción social del hábitat en América Latina*. Montevideo: Trilce.
- Olesker, D. (2013) "*El sistema de protección social en Uruguay*". Seminario internacional «Políticas públicas para la igualdad: hacia sistemas de protección social universal», Ministerio de Desarrollo Social, Montevideo. Recuperado de: <http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/24880/1/olesker_el_sistema_de_proteccion_social_en_uruguay.pdf>.
- Rodríguez, V. (2001) "Segregación residencial socioeconómica: ¿qué es?, ¿cómo se mide?, ¿qué está pasando?, ¿importa?". *CEPAL*, 16, Santiago de Chile. Recuperado de: <http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7149/1/S017595_es.pdf>.
- Subirats, J., Knöpfer, P., Larrue, C. y Varone, F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ariel.

Tapia, N. (2009). *Precariedades que se potencian: políticas de vivienda y de hábitat a partir de los noventa* (tesis de grado de la Licenciatura en Trabajo Social). Montevideo: Universidad de la República.

Traverso, F. (2004) "El papel del Estado en los Policy Networks: la gestión del Ministerio de Vivienda en el Uruguay (1990-2000)". *Revista Ciencia Política*, 14, Montevideo. Recuperado de: <<http://cienciasociales.edu.uy/wp-content/uploads/sites/4/2013/archivos/Revista%20ICP14-03.pdf>>.

Fuentes documentales

Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente. (2005). *Plan Quinquenal de Vivienda 2005-2009*. Recuperado de: <https://www.cgn.gub.uy/innovaportal/file/357/1/planquinquenalviv2005_2009.pdf>.

Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente. (2010). *Plan Nacional de Vivienda (2010-2014) «Mi lugar entre todos»*. Recuperado de: <http://www.mevir.org.uy/images/transparencia/Doc_estrategicos/plan_quinquenal_vivienda.pdf>.

Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente. (2010). *Plan Nacional de Relocalizaciones*. Recuperado de: <http://mvd2030.montevideo.gub.uy/sites/mvd2030.montevideo.gub.uy/files/descargas/plan_nacional_de_relocalizaciones_reglamento_operativo.pdf>.

Instituto Nacional de Estadística. (2011). *Censo 2011 «Contame que te cuento»*. Recuperado de: <http://www.ine.gub.uy/c/document_library/get_file?uuid=d7a115a6-993b-4d35-b239-23b7601ebdc2&groupId=10181>.

Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente. (2012). Programa de mejoramiento de barrios: unidad de evaluación y monitoreo. Recuperado de: <https://medios.presidencia.gub.uy/jm_portal/2012/noticias/NO_G241/piai-2011.pdf>.

Artículos web

Pittamiglio, I. (2014, 2 de diciembre). *No es un plan de vivienda sino un plan de inclusión*. Recuperado de: <<http://www.republica.com.uy/no-es-un-plan-de-vivienda-sino-un-plan-de-inclusion/491754/>>.

Pessio, A. (2015, 2 de junio). *La Intendencia construirá parque lineal del Miguelete*. Recuperado de: <<http://www.montevideo.gub.uy/institucional/noticias/intendencia-construira-parque-lineal-del-miguelete-0>>.

