

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

**Entre persistir y desistir:**  
relocalización y segregación residencial

**Federico Casas Figari**

**Tutor: Gustavo Machado**

**2017**

ÍNDICE	
Introducción	3
Antecedentes y Justificación	6
¿Qué es el Plan Nacional de Relocalizaciones?	8
Estrategia Metodológica	12
Capítulo I-	
Segregación Residencial: Aproximación, componentes estructurales.	14
Expresiones de la segregación residencial	16
Segregación Residencial en Montevideo	18
Capítulo II-	
Caracterización de Políticas Sociales	20
Políticas Urbanas en Montevideo - Herencia de los 90	24
Líneas conceptuales en relocalizaciones	28
Participación como contraprestación	30
Autoconstrucción	33
Capítulo III –	
Análisis del Plan Nacional de Relocalizaciones	35
Análisis de la Participación y Autoconstrucción	41
La Segregación Persistente	43
Reflexiones finales	44

## INTRODUCCIÓN

Desde hace unas cuantas décadas, el tema de la vivienda en Uruguay es un asunto que está presente en la agenda nacional. Es un hecho constatable que por lo general siempre ha sido atendido aunque con muy diferentes orientaciones, según la el signo político del gobierno de turno. Lugar de disputa y de conflicto, así como satisfactor de múltiples necesidades elementales para la vida en nuestra sociedad. Espacio de refugio y que contiene la posibilidad de potenciar cualidades humanas que de otra manera, y a la vista está, resultan seriamente comprometidas e incluso anuladas. La vivienda no es sólo cuatro paredes y un techo, es un nudo clave para el análisis de reproducción de la vida en concreto.

En Uruguay, diversas formas de acceso a la vivienda formaron parte del repertorio de políticas sociales en la materia. Incluso en los últimos años se ha generado por parte de los actores estatales un despliegue mayor de políticas públicas en favor de la accesibilidad. Expresión de ello son la declaración de emergencia habitacional en 2010 que entre otras cosas es el puntapié para la ejecución del “Plan Juntos”, pero también otras políticas del Ministerio de Vivienda, ya enmarcadas en los Planes Quinquenales como ser garantías de alquiler, exoneración de impuestos a empresas constructoras para la refacción o construcción de viviendas de interés social en el marco de la Ley 18.795, préstamos más accesibles con mejores niveles de financiación y menores requisitos tanto del Banco Hipotecario (BHU) como de bancos privados, además de un fuerte financiamiento a los proyectos cooperativos, entre otros.

Desde una mirada crítica son varios los elementos que surgen. Por un lado, la emergencia habitacional es un hecho, entre otros, que encuentra su causa en un creciente proceso de mala redistribución de los recursos y que desemboca en que miles de familias tengan un acceso muy precario a la vivienda, sobre todo en la periferia de la ciudad. Por otro lado, es innegable que las condiciones económicas inciden para que tanto el BHU como otros bancos privados lancen préstamos con menores tasas de interés y con mayores posibilidades de financiación, lo que no responde exclusivamente a una política para el acceso a la vivienda, sino en gran medida al crecimiento económico que ha venido experimentando el país en los últimos años. Lo que enciende luces de alerta en un momento en que el crecimiento económico es menor y habiendo como precedente la crisis

inmobiliaria en los países centrales principalmente en 2008, donde el sector financiero cooptó al sector productivo de vivienda.

Conforme, la ciudad va creciendo de manera bastante fragmentada, sea tanto por la implementación de diversos planes a veces desconectados entre sí, como por el flujo de gente que emigra del interior hacia la capital y su zona metropolitana, por los movimientos internos en la ciudad, etc.; además en los últimos años de diversas zonas de América Latina comienzan a llegar personas en busca de un futuro mejor que no encuentran en sus tierras, tema que está entrando de a poco en la agenda política nacional.

Como consecuencia de la fragmentación, de la fractura social y de un modo de producción social y material excluyente, se consolidan fenómenos segregativos que atentan contra el libre desarrollo de los seres humanos en el marco de una sociedad.

Según Alicia Rodríguez (2012), las políticas de vivienda cumplen un rol claro en la distribución de las personas en el espacio de la ciudad así como en el plano simbólico, en tanto:

(...) favorecen particulares modos de relación entre vecinos y entre distintos colectivos sociales, inciden en las relaciones familiares a través del tipo de vivienda que construyen, favorecen procesos participativos y de autonomía o por el contrario, fortalecen relaciones de dependencia, potencian la construcción de sujetos colectivos, o atentan contra ellos. (Rodríguez, 2012, p. 41)

Además, el espacio urbano es construido por varios actores, de los cuales algunos tienen mayor peso que otros en la gestión, gestación y construcción. Por tanto, resulta bastante claro que un actor de peso importante, sino el más determinante, es el Estado. Es este actor quien decide donde se relocalizan determinada cantidad de hogares que ocupan un lugar que se debería, por ejemplo, destinar a espacio público, plaza de deportes, etc. O dónde se incrementa la presencia policial con operativos de rutina, etc.

Entonces, es insoslayable el papel que juega en la construcción del territorio y de este dependen en gran medida el reforzamiento y fortalecimiento de los patrones de segregación residencial en la ciudad de Montevideo, sin embargo otros actores pertenecientes al sector inmobiliario mediante la especulación con los precios de la tierra, también inciden de forma más o menos directa en configurar este tipo de fenómenos. Empero, lo que se intenta en este trabajo es indagar cómo el Estado y por medio de qué acciones puede llegar a contribuir a reproducir el fenómeno de segregación residencial. Es

decir, analizar si en alguna medida se estaría reforzando un patrón que debería ser mitigado.

En tanto constructor del territorio, el Estado se vincula directamente con sus habitantes por medio de políticas sociales educativas, de promoción de la salud, de construcción del hábitat, a la vez que propicia una marcada orientación en su ciclo vital, influenciadas por el entorno inmediato. En definitiva, se trata de un rol protagónico en la formación y desarrollo de las personas que pueblan su territorio.

Como primer punto de este trabajo será necesario incorporar una justificación y antecedentes del tema considerado. Posteriormente se desarrolla una breve descripción del Plan Nacional de Relocalizaciones, sobre el cual versará el trabajo.

El primer capítulo se centrará en conceptos claves para entender la segregación residencial, aproximación y componentes estructurales. Además, se desarrollará una breve sección con algunas tendencias para el caso montevideano, fundamentalmente en lo que tiene que ver con educación y trabajo.

El segundo capítulo está dirigido a comprender las orientaciones de las políticas sociales en la actualidad y en estrecha relación con la protección social, políticas urbanas y principios que guían el urbanismo. Además, se verá como la territorialización es una manifestación de la focalización de las políticas sociales. Elemento que también está presente a lo largo de todo el trabajo.

El tercer capítulo contendrá el análisis del plan a partir de las categorías abordadas.

Por último, las reflexiones finales las cuales se fundan en interrogantes e indagaciones acerca de las características del PNR que podrían ser inconsistentes con la mitigación de la segregación residencial.

El trabajo está guiado desde una inquietud que promueve el pensamiento crítico en pos de la acción constructiva de una sociedad más equitativa, por lo que no se trata esto de una crítica irreflexiva y romántica, sino justamente de promover las distintas miradas que construyan un mejor futuro para todos.

## ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN

Es en áreas urbanas que se concentra casi la totalidad de personas que viven en nuestro país<sup>1</sup> y particularmente es el área metropolitana de Montevideo (AMM) que alberga a casi el 60% de la población total de Uruguay<sup>2</sup>, lo que supone problemas, desafíos y especial atención y estudio de la cuestión urbana, sus efectos y contradicciones porque de ella dependen entre otros factores las condiciones de vida de cientos de miles de personas. La demografía de las grandes ciudades latinoamericanas propicia aún más las desigualdades propias del sistema en el reparto de los recursos que brinda la ciudad y resulta claro que Montevideo no escapa a esa realidad.

Las principales ciudades de América Latina se caracterizan por concentrar la mayor cantidad de población de sus respectivos países. Crean una "macrocefalia" o concentración de un alto porcentaje de población nacional desproporcionada con respecto al tamaño de las ciudades que le siguen. Este tema de la primacía de ciertas ciudades dentro del sistema urbano nacional de los países de la región ha sido un clásico de investigación y práctica dentro del campo de la planificación urbana y regional. Para Samuel Jaramillo (Jaramillo, 1979) dicha macrocefalia es la madre de los problemas de la región, ya que explica cómo la excesiva concentración de población y actividades económicas tiende a reproducir el modelo de concentración de capitales centro-periferia, lo que profundiza diferencias socio-económicas en una misma ciudad y país. (Murillo, 2016, párr. 6)

Las ciudades también son producto de acuerdos políticos, de decisiones sobre presupuesto, en ellas transcurre la vida misma, y de esas decisiones depende que mejoren o empeoren las condiciones de vida de una cantidad creciente de población en situación de vulnerabilidad económica y social. Obras de vialidad tales como el mejoramiento de una vía de tránsito y el trazado de una nueva carretera, la aprobación de una ley que sancione determinada forma de habitar un espacio, son solo algunos simplísimos ejemplos de cómo se cristaliza la acción del Estado y se condiciona la vida de la población en general.

Entonces, por un lado la planificación y el resultado de la acumulación histórica de diferentes actores son elementos que van trazando la ciudad así como también la topografía juega un papel muy importante. Pero además la no-planificación en su crecimiento, los flujos migratorios que responden en alguna medida al costo del acceso a la tierra también son elementos centrales de la configuración urbana y por lo tanto factores importantes a

---

<sup>1</sup>Fuente: INE, Censo Fase I 2004, online:

<http://www.ine.gub.uy/mapas/mapas%20tematicos/pobl%20rural%20y%20urbana.pdf> Consultado el 3 de junio de 2015.

<sup>2</sup>Fuente: Diario La República 7 de marzo de 2014, online: <http://www.republica.com.uy/montevideo-la-capital-de-todos-los-uruguayos/437985/> Consultado el 10 de febrero de 2017.

tener en cuenta en el análisis de la cuestión. En suma, la configuración urbana tiende a ser dinámica y harto compleja ya que se nutre de variadísimos actores de diversos orígenes para su concreción.

En tanto profesión, el Trabajo Social, al dar tratamiento y enfrentar aspectos de la cuestión social hace su opción por los más vulnerables. En este sentido, está situada en un marco de afirmación ética y política. Así, tiene un rol importante a cumplir tanto en las posibilidades de ser protagonista en el contexto decisional como en los mandos medios y hasta ejecutor final de políticas públicas.

El asunto de la segregación residencial en consonancia con la exclusión cobra especial importancia a la hora de la pretensión de vivir en una sociedad más integrada y con mejores niveles de desarrollo vital. No se pretende aquí fundamentar el tema en torno a las posibilidades de mejoramiento del bienestar que ofrecería a una sociedad en su conjunto bajar los niveles de segregación residencial (exigida a los más pobres), ni que la equidad de oportunidades ofrecería mayor desarrollo industrial, económico o del tipo que sea. Aquí se están debatiendo los transcurso vitales de miles de personas porque es en la cotidianidad transcurre la vida misma, sólo eso es razón suficiente y obra como justificación plena. Además de los efectos positivos que le brinda a una sociedad en su conjunto.

A todo esto es importante agregarle que quienes viven en zonas más desfavorecidas tienden a presentar menores niveles de movilidad dentro de la ciudad. Sea por ocio, estudio, trabajo, etc. En un estudio realizado por el Grupo de Estudios Urbanos y Generacionales de la Facultad de Ciencias Sociales, Sebastián Aguiar presenta como “La posición económica también tiene una clara relación con la cantidad de movimientos: a medida que disminuye, aumenta la proporción de personas que no se mueven, que es 2,6 veces mayor en las posiciones superiores que en las inferiores” (2012, p. 59).

Por todo esto, resulta fundamental conocer los procesos por medio de los cuales la población de la ciudad se segmenta y segrega y que constituye un instrumento clave a la hora de mejorar la integración social y las oportunidades de los pobres urbanos (Katzman, 2008, p. 71).

## ¿QUÉ ES EL PLAN NACIONAL DE RELOCALIZACIONES?

El Plan Nacional de Relocalizaciones (PNR) es un lineamiento estratégico del Plan Quinquenal de Vivienda (desde ahora PQ) y tiene como prioridad atender aquellas situaciones en las que hay personas viviendo en áreas inundables y contaminadas. Surge en el período 2010-2014 y se financia con recursos del Fondo Nacional de Vivienda y Urbanización y con aportes de Intendencias y otras instituciones (MVOTMA, 2010, pág. 139). Es ejecutado por la Dirección Nacional de Vivienda (DINAVI) y tiene continuidad en el Plan actual 2015-2019.

Quien determina algunas de esas dos características que deben conducir a la implementación de este lineamiento estratégico son la Dirección Nacional de Aguas (DINAGUA) y Dirección Nacional de Medio Ambiente (DINAMA). Claro que hay zonas más prioritarias que otras, y esas áreas son las que se establecen en el plan quinquenal. El Estado interviene relocalizando a sus habitantes en otro lugar y generando acciones para que no vuelva a ser ocupado irregularmente por otra población; esto último corresponde a las intendencias departamentales. Para los espacios que quedan libres a la posterior relocalización se implementan acciones que puedan convivir con las posibles inundaciones sin ser afectados, plazas, parques, etc.

Para los casos de acceso a vivienda nueva, el terreno sobre el cual se construye ha de ser aportado por las Intendencias Departamentales y deben contar con servicios. Este actor también ha de realizar la gestión de la obra siendo de responsabilidad del MVOTMA los materiales y la asistencia técnica. En algunos casos se prevé la cogestión del programa también está integrada por los futuros habitantes de las viviendas (MVOTMA, 2015, p. 33).

El PNR incorpora otras dimensiones, no sólo estrictamente la vivienda, que posibilitan otras inclusiones. Para la ex subsecretaria del MVOTMA, el plan se asemeja más a un plan de inclusión que a un plan de vivienda porque se implementan acciones en pos de garantizar la protección social en áreas de salud, educación, trabajo, etc. y eso lo

asume el Estado. Además lo que se intenta es brindar una respuesta adecuada a cada destinatario con el objetivo de integrar socialmente.<sup>3</sup>

En un artículo publicado en la página web del MVOTMA, se afirma la idea de estar más frente a un plan de inclusión que de vivienda:

El Plan Nacional de Relocalizaciones se propone la mejora de la calidad de vida de la población asentada en terrenos recurrentemente inundables y/o contaminados, no sólo a través del realojo en una nueva vivienda, sino desde el abordaje integral de la vulnerabilidad. Con el objetivo de modificar ese estado, se brindan herramientas para el trabajo y acceso a los servicios, revirtiendo así el círculo de la fragmentación en zonas donde se juntan las amenazas con las vulnerabilidades. (MVOTMA, 2014, párr. 2).

El plan promueve cuatro líneas de acción dentro de los que se puede afectar a los destinatarios. Autoconstrucción asistida, soluciones colectivas, alquileres individuales o colectivos y compra de vivienda usada. En estas líneas de acción están contenidas las soluciones habitacionales que se destinará a los beneficiarios. Todas promueven la relocalización en la trama urbana y en terrenos en condiciones ambientales óptimas. Cada instrumento se aplica a cada hogar según su condición socioeconómica (MVOTMA, 2010, pág. 139). También prevé la posibilidad de otorgar soluciones habitacionales transitorias para contener algunas situaciones críticas, hasta lograr la solución definitiva.

La primera refiere a autoconstrucción asistida, es decir, todo el proceso es con mano de obra ejecutada por el destinatario directo de la política.

De las cuatro formas de acceso a la vivienda, la que refiere a soluciones colectivas es aquella ubicada en lotes con un máximo de 50 unidades. Son conjuntos habitacionales contruidos por empresas privadas y complementados con la participación de los beneficiarios mediante la autoconstrucción desde una lógica de ayuda mutua. En general se estima que los participantes trabajen unas 4 horas diarias con ayuda de personal especializado.

En orden de exposición, la tercera refiere a alquileres temporarios o permanentes, mediante subsidios parcial o total, o mediante Fondo de Garantía de Alquileres. Para las

---

<sup>3</sup>Fuente: Diario República, 2 de diciembre de 2014. Entrevista a Raquel Lejtregger, ex subsecretaria del MVOTMA. Disponible online: <http://www.republica.com.uy/no-es-un-plan-de-vivienda-sino-un-plan-de-inclusion/491754/>> Consultado en el 10 de febrero de 2017.

situaciones donde la relocalización es más imperiosa se prevén subsidios totales para alquileres temporarios en viviendas colectivas hasta encontrar la solución definitiva.

Por último, otra de ellas es mediante la compra de vivienda usada en cualquier parte del territorio nacional mediante la Agencia Nacional de Vivienda y oportunamente el MVOTMA puede aportar una canasta de materiales para realizar las reparaciones pertinentes. Para ello los beneficiarios tienen que cumplir con una serie de requisitos, los que fundamentalmente tienen que ver con las posibilidades que tengan de sostener los costos asociados al mantenimiento (IM, p. 15).

Además, también hay otros componentes igual de importantes destinados a poder sostener la vivienda, dado que involucra mayores costos para los beneficiarios, por ello una parte importante de cada proyecto es la capacitación laboral llevada adelante por el Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP) y la Universidad del Trabajo del Uruguay (UTU). Así como también los convenios con empresas del Estado proveedoras de servicios básicos que incorporan regímenes especiales de tributación. También se adhieren otros organismos, Instituto Nacional de Alimentación (INDA), Instituto de la Niñez y Adolescencia del Uruguay (INAU), Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), con el propósito de amortiguar la llegada de la nueva población y asistirle en la integración a la nueva zona.

Este componente social que abarca distintas líneas de acción en coordinación con varios organismos tiene la particularidad de que se elabora específicamente para cada proyecto, por lo que en el Reglamento Operativo solo pueden encontrarse mencionadas algunas generalidades respecto de temas como recreación, desarrollo y cuidado de la infancia y adolescencia, apoyo alimentario, actividades con la comunidad, promoción de la organización de base, etc. Para su elaboración se toma en cuenta la caracterización de la población en general y en particular.

En relación a la titulación de la vivienda se establecen las formas en cada proyecto pero se adelantan algunos requisitos para calificar como posible propietario. De no cumplir con ellos, se podrá acceder a la vivienda pero en otra modalidad.

Por último, en el tercer componente se establecen los mecanismos necesarios para la recuperación de la zona liberada.

El PNR tiene una importancia central, en el Plan Quinquenal hay objetivos claros dedicados a la precariedad habitacional. Según Giudice<sup>4</sup> hay dos programas importantes de trayectoria que son el Programa de Mejoramiento de Barrios (PMB) financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el PNR con fondos del presupuesto nacional. Ambos se construyeron en función de la segregación residencial y la precariedad habitacional y la vinculación entre situaciones de pobreza y vivienda. En gran medida el PNR actúa en donde el PMB no puede.

Ambos programas se proponen desde una lógica de cumplimiento progresivo de derechos, en el acceso a condiciones dignas de habitabilidad, en derecho a la ciudad, en derecho a la vivienda y a servicios de infraestructura básicos, lo que será analizado en el presente trabajo.



**Figura 1. Mapa de relocalizaciones del PNR. Elaboración propia.**

<sup>4</sup> Entrevista a Inés Giudice y Patricia Acosta, DINA VI, MVOTMA.

## ESTRATEGIA METODOLÓGICA

De manera de atender una parte de la problemática, el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) en conjunto con Intendencias departamentales, ejecutan el Plan Nacional de Relocalizaciones (PNR) contenido en los Planes Quinquenales de Vivienda desde 2010. En atención a esto es que resulta de interés conocer si en alguna medida, el diseño de esta política podría llegar a contribuir en los procesos de segregación residencial.

Cabe recordar que la política prevé varias formas de acceso a la vivienda. De sus cuatro instrumentos, el estudio se referirá a uno de ellos; las soluciones habitacionales colectivas, las cuales entre otras cosas suponen procesos autogestionarios basados en la ayuda mutua (MVOTMA, 2010, p. 138).

Objeto: Relación entre el PNR, por medio de las soluciones habitacionales colectivas, y los procesos de segregación residencial en Montevideo.

Objetivo: Problematizar la relación del PNR, en su instrumento de soluciones habitacionales colectivas, con los procesos de segregación residencial en Montevideo.

### Objetivos específicos:

- Analizar modalidades y alcances de la implementación de las soluciones habitacionales colectivas contenidas en el PNR.
- Indagar las capacidades del PNR de revertir los procesos de segregación residencial
- Caracterizar y analizar las acciones realizadas por el PNR.

### Preguntas guía:

- ¿El PNR se propone revertir las situaciones de segregación residencial? ¿Desde y hacia donde son relocalizados los hogares destinatarios por el plan?
- ¿Cómo se seleccionan las tierras para relocalizar a las familias?
- ¿Cuál es la forma de participación en la que se busca empoderamiento?
- ¿Contribuye a fomentar la segregación residencial esta política en algún aspecto?

Metodología: Hacer dialogar algunas categorías previamente descritas para visualizar si es que el PNR contribuye a profundizar o mitigar la segregación residencial, a partir del diálogo con la información producida de los documentos relevados y las entrevistas a informantes calificados.

Lo que interesa conocer son aquellos aspectos del PNR que podrían llegar a contribuir en reproducir dicho fenómeno, es decir que intentarían resolver desde una lógica fragmentaria las necesidades de contar con un espacio urbano digno y habitable de un número importante de personas.

En particular interesa estudiar aquellos aspectos del PNR, o aquellos aspectos vinculados directa o indirectamente con el plan, y preguntarse si es que el Estado podría desplegar acciones que supongan fomentar lógicas de encierro, lo que en buena medida podría estar promoviendo crecientes procesos de segregación residencial.

Por tanto, conviene señalar que de esas políticas lo que se intentará conocer son los aspectos que pudiesen ser paradójicos en territorios altamente segregados. La hipótesis de la que se parte es que algunas de las políticas focalizadas donde la vivienda es un componente importante, sobre todo aquellas destinadas a la pobreza extrema, terminan aislando a su población destinataria y fomentando lógicas de encierro en un territorio. Es de rigor señalar que esto no sería por su sola acción y que en todo caso son analizadas teniendo en cuenta la lógica del sistema capitalista.

El análisis documental constituye una de las principales herramientas para llevar a adelante este trabajo. Cabe señalar que es poco el material que se dispone sobre el PNR, el cual está contenido en los Planes Quinquenales de Vivienda, además se encuentra el Reglamento Operativo elaborado por el ministerio en el año 2011 el cual contiene la mayor parte de la información específica, por lo que constituye uno de los documentos de mayor consulta. Además hay otras fuentes de información secundaria como ser entrevistas y otros documentos que están disponibles en las páginas web del MVOTMA así como también interpelaciones y discusiones parlamentarias, las cuales fueron analizadas y consultadas para realizar este trabajo.

Por otra parte, el trabajo se nutre de algunas entrevistas a informantes calificados del MVOTMA y de la IM.

## CAPÍTULO I - SEGREGACIÓN RESIDENCIAL: APROXIMACIÓN, COMPONENTES ESTRUCTURALES.

La segregación residencial tiene en principio dos características, a partir de las cuales se las puede estudiar, a saber: la segregación exigida (de la que mayoritariamente en este trabajo se habla): grupos de población que son expulsados hacia sectores de la ciudad que están destinados a ser ocupados por personas y familias en situación de pobreza; y la segregación voluntaria o autosegregación (aquella que es producto de elecciones personales o grupales): por ejemplo la familia que decide irse a vivir a un barrio privado, una cooperativa cerrada, etc. Ambas tienen efectos desfavorables sobre la vida de las personas, sin embargo este trabajo sólo tiene la intención de centrarse en la primera.

Para Veiga nuevas formas de diferenciación social que surgen durante los años 90 y que estimularon la fragmentación cultural y socioeconómica, resultan en una agudización de la segregación residencial, y ésta a su vez adquiere diversas formas y manifestaciones que representan la distribución de las clases y la exclusión social en el territorio. Asimismo, entiende que la segregación residencial es un aspecto físico de las ciudades que se profundiza en la medida que estas crecen en territorio y población, y guarda una estrecha relación con la manera en que se enfrentan las complejidades que justamente la expansión impone: desde ópticas territoriales y fragmentadas (Veiga, 2013, p. 56). Aunque no por todo ello deja de ser un fenómeno multidimensional y con múltiples consecuencias según el territorio en cuestión.

Por otra parte, para Kaztman y Retamoso (2005) la composición social al interior de los barrios montevideanos siempre presentó similitudes entre las clases sociales de sus habitantes y notorias diferencias hacia el exterior. No obstante, en las últimas décadas este fenómeno se ha agudizado y ha mutado el origen de tales diferenciaciones. En la actualidad tiene más que ver con el debilitamiento de los lazos con el mercado de empleo lo que supone un aumento de carencias al interior de estos barrios con su consecuente debilitamiento de las redes de solidaridad y la imposibilidad de creación y mantención de instituciones barriales propias que amortigüen las diferencias en el acceso a bienestar con el resto de la sociedad.

Estas apreciaciones sobre el debilitamiento de los vínculos con el mercado de trabajo son consecuentes con lo que sugiere Loïc Wacquant al afirmar que una

característica intrínseca de la pobreza es que esta tiende a ubicarse cada vez con mayor frecuencia en barrios que son considerados “pozos de infierno”(Wacquant, 2010b, p. 199). Este autor entiende que esta nueva forma de pobreza tiene una fuerte base en la estructura, es decir, familias que tienen una larga data de generaciones viviendo por debajo de la línea de pobreza y concentradas en un territorio. La diferencia sustancial de esta pobreza es que es generada a partir del crecimiento económico y por tanto de una forma de generación de las riquezas tendiente a la concentración. No es ya una consecuencia del estancamiento de la economía, sino todo lo contrario, es producto de sus sectores más dinámicos. Quienes integran esos cada vez más generosos contingentes son víctimas de una economía excluyente que permanentemente hace crecer de la mano a la miseria y al lujo, a la opulencia y la indigencia, a la escasez y a la abundancia; privilegios para unos y prohibiciones para muchos más.

Además, es importante señalar que los habitantes de los barrios segregados a mediados del siglo XX provenían de migraciones del interior del país, mientras que en la actualidad la conformación de esos barrios está dada por habitantes de origen urbano de Montevideo y área metropolitana, una ciudad y un entorno con una alta intensidad de migración intraurbana (Kaztman 2008, p. 64), es decir, que sufrieron procesos de expulsión. Pero también, los autores entienden que “los residentes de los barrios homogéneamente pobres de la ciudad están ahora menos integrados al resto de la sociedad urbana que en el pasado reciente, cuando sus vínculos con el mercado de trabajo eran más fuertes” (Kaztman y Retamoso, 2005, p. 10), lo cual sin lugar a dudas intensifica y agrava el problema.

Sin pretender agotar el tema en una definición encorsetada se podría resumir que la segregación residencial se trata de la ubicación diferenciada de grupos de población en el territorio (Lévy y Brun, 2002 *apud* Arriagada y Rodríguez, 2003, p. 9) con su consecuente déficit de integración social al resto de la sociedad. Como resultado hay diferenciales accesos según el lugar de residencia a los beneficios que brinda la ciudad. Este fenómeno multidimensional que acarrea importantes adversidades es el resultado de múltiples factores donde intervienen el mercado, el Estado y la sociedad civil en su conjunto (Kaztman 1999 y 2001 *apud* Arriagada y Rodríguez, 2003, p. 63). Estos autores entienden que hay mecanismos directos que generan la segregación residencial así como mecanismos de fondo y es sobre estos últimos que las políticas deberían estar enfocadas (2003, p. 35).

Sobre los mecanismos directos, son aquellos que contemplan dimensiones relativas a la distribución de las personas en el territorio y los autores mencionan tres cuestiones a tener en cuenta: a) el diferencial de crecimiento vegetativo de cada grupo de población, b) la migración intra y extraurbana y c) las modificaciones al interior de cada grupo social (Arriagada y Rodríguez, 2003, p. 38). Estos tres aspectos hacen referencia a las retroalimentaciones que nutren la segregación residencial una vez instalado el fenómeno. Mientras tanto, sobre los mecanismos de fondo los autores mencionan asuntos vinculados al mercado del suelo, a la capacidad que tiene el capital de segmentar las comunidades en función de la capacidad de tributación y demanda, la acción (e inacción) del Estado en materia de políticas habitacionales y en normativa legal determinada por factores ideológicos que las influyen y orientan, así como también inversiones públicas y privadas en infraestructura urbana y vialidad, prácticas residenciales de aceptación o rechazo y sin agotar los mecanismos finalmente se destaca que:

La segregación se alimenta de la desigualdad de dotación de equipamiento e infraestructura. La concentración espacial de grupos con diferente capacidad de tributación y pago por bienes públicos locales aumenta la desigualdad intraurbana y tiende a reforzar la diferenciación de la ciudad en zonas mejor equipadas que concentran a la población de mayores recursos frente a zonas pobres con una precaria base de equipamientos y espacios colectivos. (Wassmer, Arriagada y Simioni, *apud* Arriagada y Rodríguez, 2003, p. 36)

#### EXPRESIONES DE LA SEGREGACIÓN RESIDENCIAL

Para Kaztman (1996) la segregación urbana responde a la expansión de la lógica de mercantilista y es parte de un proceso más general de segmentación social. Dicho concepto refiere al:

(...) proceso de formación de fronteras sociales y disminución de las oportunidades de interacción entre personas de origen socioeconómico distinto. Su principal consecuencia es el debilitamiento de la integración de la sociedad y sus mecanismos centrales son la segregación residencial y la educativa. (Kaztman, 1996, p. 37)

Por todo esto es que la segregación urbana de las cuales la residencial es una de sus manifestaciones, acarrea efectos negativos notorios como ser déficit educativo, dificultades para insertarse en el mercado formal de trabajo, mientras que a la vez evidencia como consecuencia más nefasta en las personas que la padecen, el creciente riesgo de exclusión

social al que se ven expuestos. Es por ello que el autor explica que “los procesos de segregación residencial y de segmentación de los servicios conducen a un progresivo aislamiento de los pobres” (Katzman, 1996, p. 50). Como consecuencia el territorio se vuelve sistemáticamente más homogéneo en términos socioeconómicos, a la vez que se diferencia del resto de la sociedad y por tanto se vuelven cada vez más distintos entre sí.

La homogenización al interior del barrio tiene consecuencias inmediatas como por ejemplo la notoria reducción de contactos cotidianos con miembros de distinto capital social y condición socioeconómica en un entorno de igualdad. Además, la homogenización social, cultural y económica es particularmente problemática para el desarrollo de los hogares con menos recursos siendo la sociedad en su conjunto la que se ve perjudicada en el entendido que la creciente homogenización inhabilita las posibilidades de integración, no permite el acceso a determinados circuitos que habilitan continuas mejoras en la calidad de vida, ni en la acumulación de activos que fortalezcan la estructura de oportunidades de las personas más vulnerables, y por tanto refuerza y reproduce desigualdades (Katzman, 1999).

Resulta importante señalar que diseños de políticas tales como la del programa de Vivienda de Interés Social (Ley 18.795) que se ejecuta en algunos barrios de la capital contribuyó al aumento del costo del suelo en esos lugares y por lo tanto puede seducir también a quienes están en dificultades económicas y disponen de una vivienda para que la vendan. Quienes se favorecieron con esta política han sido exclusivamente las empresas con fuertes exoneraciones fiscales que superan los 600 millones de dólares y el sector medio acomodado que son quienes finalmente acceden a esas viviendas<sup>5</sup>. Estos procesos contribuyen a la homogenización social al interior de los barrios, a poblar zonas históricamente populares como Barrio Sur y Palermo con población proveniente de las clases medias y altas de nuestro país, proceso que es conocido como gentrificación. La gentrificación puede ser entendida como la contracara de la segregación residencial exigida a los de menos recursos. De alguna manera esta política podría estar generando un stock de viviendas para la reubicación de personas provenientes de clases medias y altas.

---

<sup>5</sup>Fuente: Semanario Brecha, 6 de agosto de 2015, Disponible online: <http://brecha.com.uy/de-interes-empresarial/> Consultado el 20 de mayo de 2017.

## SEGREGACIÓN RESIDENCIAL EN MONTEVIDEO

Para el caso de Montevideo, resulta esclarecedor un estudio realizado por Rodrigo Arim (2008) el cual revela que los ingresos de los hogares por concepto de remuneración laboral tienen importantes diferencias según la zona de la ciudad en que se encuentre la persona. “En ese sentido, el proceso de segregación residencial tiene un correlato en el mercado de trabajo: vivir en una zona desfavorecida alimenta un proceso de exclusión social porque afecta negativamente las remuneraciones potenciales de sus habitantes” (Arim, 2008, p. 87). Así, quienes tienen mayores dificultades en el acceso al mercado de trabajo tienden a reasentarse en zonas de la ciudad con menor equipamiento donde el costo asociado a la manutención de la vivienda es menor, esto contribuye a reforzar la noción de territorio-remuneración-pobreza (Arim, 2008, p. 87).

Esto desencadena otros procesos entre los cuales la discriminación constituye uno de peso muy fuerte. La posibilidad de acceso a puestos de trabajo, sobre todo de buena calidad, se acota fuertemente por la señalización negativa que experimentan quienes pueblan esas zonas catalogadas como rojas (Arim, 2008, p. 88). Así, el autor entiende que esta segregación y diferenciación de las personas por su lugar de residencia posibilita y potencia efectos agudos de difícil reversión en el tiempo. Asimismo, Kaztman (2005) señala que los vínculos con el mercado de trabajo estarán condicionados por factores propios de la vida en contextos de carencia, pero además, esos efectos causados por vivir en estos ambientes irán a revelarse en las generaciones socializadas en esos barrios donde los intentos de inserción laboral están antecidos por la influencia del entorno.

En relación al aspecto educativo, se confirman las diferencias existentes entre estudiantes del primer quintil en Montevideo y el resto del país, en un asunto clave como lo son los niveles de promoción, siendo en la capital los más bajos (Roselli y Machado, 2016, párr. 31). Este proceso se ve fortalecido en la medida que quienes conforman el primer quintil tienden a utilizar, y a ser regulados, por el sistema educativo público que prioriza la cercanía entre el lugar de residencia y el centro como forma de garantizar y asegurar la asistencia. “Dada la estrecha asociación entre la composición social de los barrios y la composición social de las escuelas públicas, la tradicional función integradora de éstas se fue desvaneciendo a medida que avanzaba la segregación espacial en la ciudad” (Kaztman y Retamoso, 2006, p. 11).

Ahora bien, en barrios donde se concentran grandes cantidades de carencias existen elementos que contribuyen a la generación de climas educativos de menor calidad, por varias razones, entre las que se destacan la composición social de la escuela (conocido como el efecto de pares, aquellas personas con las que se tendrá un contacto cotidiano), pero además las carencias propias de un sistema público diferencial que asigna diferentes recursos y que enfrenta diferentes problemáticas. Por otro lado, las familias que mejor posicionadas se encuentran tienden a escolarizar a sus hijos en centros donde el ambiente educativo resulte de mejor calidad, lo que en cierta manera también agrava el problema ya que los centros de los barrios más pobres tienden a quedar conformados por estudiantes de características muy similares en cuanto a sus deprimidas condiciones materiales y simbólicas de vida (Roselli y Machado, 2016).

Además, contextos muy deprimidos propician el espacio para incorporar diferentes miradas e implementar distintas lógicas. Así es que de esta manera es más fácil justificar la puesta en práctica de currículos diferenciados en oportunidad de hacerlos *más accesibles y acordes a las necesidades de esas poblaciones*. Así es que se han implementado talleres financiados por empresas capitalistas tradicionales, a veces intercambiando horas de clase, con una impronta de generación de recursos humanos (Roselli y Machado, 2016, párr. 22).

Por último cabe señalar que todos estos procesos de exclusión que son alimentados como consecuencia de inferiores condiciones y oportunidades en el acceso a servicios (educación, salud, trabajo, etc.) y vivienda de calidad, son también retroalimentados por esas mismas carencias una y otra vez, generando círculos de reproducción de los que resulta cada vez más difícil salir. En última instancia, esta es una de las características principales de la segregación urbana.

## CAPÍTULO II

### CARACTERIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS SOCIALES

“Si bien la segregación (residencial) es una cuestión de índole territorial, por su interacción con la cuestión social es altamente sensible al modelo imperante de políticas sociales” (Arriagada y Rodríguez, 2003, p. 63).

Luego del ajuste estructural de los años 80, formulado a partir de las políticas neoliberales adoptadas por los gobiernos militares y posdictatoriales se profundiza una “revalorización de lo territorial, (que) coincide con el cambio de modelo de desarrollo que viene procesando América Latina, (...) y que se expresa –entre otros procesos- en los cambios en el mundo del trabajo (con aumento del desempleo, la informalidad y la precarización del trabajo) y en las políticas sociales” (Baráibar, 2009, p. 59).

A nivel de las políticas sociales, los organismos prestadores de crédito, dan las recomendaciones necesarias para enfrentar el tema de la pobreza. Esto se traduce en tercerización de los servicios estatales, ya que bajo la lógica del mercado este se presenta como más eficiente, descentralización de la gestión pública para lograr un mayor acercamiento con la comunidad local y focalización en la población afectada, en el entendido que la pobreza debe ser tolerada hasta cierto punto. Todo esto en nombre de la eficiencia y la buena administración de los recursos. En el otro nivel, el del mundo del trabajo, los procesos que se dan son desestructurantes en el sentido más amplio del término; precarización, flexibilización, disminución de la protección social, etc. Todo este trasfondo, entre otras cuestiones que tienen que ver con la penetración de una nueva ideología, promueve según Baráibar “la crisis de los mecanismos de integración social” (Baráibar, 2009, p. 60).

La globalización neoliberal, de la que Uruguay no escapa, está concebida desde una impronta de planetarizar el capitalismo. De la mano de esto se proponen políticas sociales que intentan revertir, aunque en dosis muy bajas, lógicas que están sujetas a economías de mercado, pero con el problema de que esas políticas surgen en su seno, lo que las vuelve políticas sociales para el mejor funcionamiento del capitalismo. Aunque en las últimas décadas hubo ajustes, sobre todo en los países latinoamericanos debido a la conquista del gobierno por partidos de izquierda y centro izquierda, este paradigma de atención social,

hace que las políticas sociales aparezcan territorializadas. La territorialización se impone como una focalización sobre determinadas formas que se adoptan a partir de lo que algunos autores consideran la muerte de la sociedad salarial (Hamzaoui, 2005).

A partir de la crisis en el mundo del trabajo se ve al territorio como un ámbito potencial para la integración. Esta revalorización coincide con el cambio del modelo de desarrollo. En este marco, la autora expresa que el territorio adquiere relevancia a partir de las ausencias que genera esta desestructuración del mundo del trabajo, el territorio se vuelve el espacio estable donde están los pobres ya que desaparece el espacio laboral (Baráibar, 2009, p. 62).

Estos procesos hacen que se generen en el barrio espacios de acción desvinculados del mundo del trabajo; “a falta de otros vínculos de pertenencia y solidaridad institucionalizados, las clases populares construyen su identidad alrededor de una comunidad local, aspecto este reforzado por el carácter comunitario de la asistencia” (Merklen, 2005 *apud* Baráibar, 2009, p. 41), y es en este sentido que la autora va a preguntarse qué y cuánto es posible esperar de comunidades que presentan progresivos signos de homogeneidad en un contexto de pobreza creciente (Baráibar, 2015, p. 41).

Según Hardy (2010), en la última década se ha transformado la forma en que se diseñan y ejecutan las políticas sociales, pasando de una lógica asistencial a una más fundada en derechos, lo cual según la autora se da a partir de una consolidación del sistema democrático como no hay precedentes en América Latina (aunque hay también algunos conflictos severos en algunos países donde se evidencian retrocesos importantes y conquistas históricas están en riesgo). Para esta autora, las políticas sociales en la región están adquiriendo un carácter de derechos que de alguna manera exige cierta progresividad y además su cumplimiento.

De todas maneras, la política social que se pretende analizar en este trabajo (PNR) está destinada a -sino la más vulnerable- una de las poblaciones más vulnerables socialmente y económicamente de nuestro país, por lo que es difícil visualizar la orientación que adquiere, si es efectivamente fundada en derechos o si es focalizada en un sector de la población. De hecho, se puede contemplar cómo tiene rasgos de ambas orientaciones, es focalizada en un claro sector social y además está vinculada a una lógica que se funda en derechos y en su progresividad.

Sin ahondar en los sistemas de protección social existentes en Uruguay, se puede acordar con Ocampo (2008) (refiriéndose a los sistemas latinoamericanos) que actualmente coexisten al menos tres orientaciones desde la categorización propuesta por Esping-Andersen (1990) de los tres estados de bienestar. En primer lugar predomina un esquema de vocación universal de administración pública que también incorpora actores privados en educación y salud, otro de orientación más corporativista compuesto por pensiones, cajas profesionales, bancarias, notariales, etc., y otro más focalizado en la población con menos recursos “cuyo mejor ejemplo son los programas de subsidios condicionados, pero que tiene expresiones en muchas otras políticas dirigidas a grupos sociales determinados” (Ocampo, 2008, p. 40). En este sentido, la focalización puede ser concebida más como un instrumento para ampliar la acción del Estado en situaciones donde la población no es alcanzada por la protección social brindada a los trabajadores formales, en lugar de reducirla a situaciones más demandantes, como habitualmente es entendida en el modelo anglosajón, es decir, de acotar la acción del Estado en la provisión de las prestaciones sociales (Tejera, s/f, p. 2).

Se entiende que la focalización parte de la idea de que existe una posición desfavorable en algunas personas respecto del resto de la sociedad, y es por eso que deben consignarse ventajas para el acceso a oportunidades, de manera que sea equitativo el acceso a derechos fundamentales. El tema no pasa entonces solamente por la calidad de las respuestas, sino por atender al hecho de que se crean caminos secundarios o paralelos de pertenencia social (Colette Bec, 1998 *apud* Hamzaoui, 2005, p. 64). A esto se lo denomina habitualmente como *acciones afirmativas* o *discriminación positiva*.

Resulta interesante analizar el tema desde esta óptica ya que estas medidas compensatorias tienen características provenientes de una tradición liberal. No buscan la supresión de la desigualdad, sino que para atenderla, cuando esta no es tolerable, proporciona elementos discriminatorios que compensan los inconvenientes en el acceso a derechos fundamentales (Hamzaoui, 2005, p. 64). De esta manera, como lo señala Robert Castel, se incorporan a los sistemas de protección social una categoría dicotómica que coloca a algunos en una posición fuerte que puede provenir de la condición salarial, mientras que otros ingresan al sistema mediante protecciones discriminantes ya que se encuentran fuera de los circuitos productivos (Castel 1997 *apud* Hamzaoui, 2005, p. 67).

Cabe preguntarse acerca de los riesgos que conllevan este tipo de acciones. Siguiendo a Hamzaoui, algunas consecuencias podrían ser 1) “la construcción de herramientas de ingeniería social y no resolver y trascender los problemas de las personas” corriendo el riesgo de construir todo un sistema que sostiene profesionales, oficinas públicas descentralizadas, etc. y obteniendo magros resultados en comparación con las inversiones realizadas, 2) la asignación de un determinado status que puede reforzar estigmas, y esto se agrava cuando aquellas discriminaciones positivas se vinculan a territorios o barrios, 3) “*producir ilusiones de cambio*” dando tratamiento diferenciado a lo desigual. Resulta interesante notar que pequeños ajustes permiten seguir sosteniendo un sistema creador de desigualdades (Hamzaoui, 2005, p. 70-71).

No se trata de contraponer universalismo con focalización, sino de comprender que un esquema donde la focalización en los sectores más carenciados sea subsidiario de un sistema de prestación de servicios de carácter solidario y universal, y en este sentido entenderla como instrumento para alcanzar grupos que de otra manera quedarían excluidos:

Puede cumplir tres funciones básicas: desarrollar programas de asistencia social con vocación universal dentro de ciertos grupos sociales, adaptar los programas a las características específicas de algunos sectores y servir como puente hacia los programas universales, como ocurre con los subsidios condicionados. (Ocampo, 2008, p. 52)

Luego de este recorrido resulta más fácil comprender cómo se llega a los enfoques actuales en políticas sociales; que podríamos denominar como el Manejo Social del Riesgo (MSR). Se trata de intervenciones públicas que buscan “asistir a personas, hogares y comunidades a mejorar su manejo del riesgo y proporcionar apoyo a quienes se encuentran en la extrema pobreza” (Holzmann, Jorgensen, *apud* Bentancor, 2015, p. 52). Parte de entender que las personas están sometidas a determinados riesgos y que con algunas herramientas que se proporciona a la población potencialmente más afectada, éstas podrán enfrentarlos y eventualmente sobreponerse. Claramente, la vivienda es una herramienta en este sentido.

Esta perspectiva continúa colocando cierta responsabilidad en las poblaciones más vulnerables en la superación de la pobreza, sin embargo, amortigua visiones y orientaciones más propias de los años 90, en el entendido que brinda herramientas con tal finalidad. El asunto en cuestión pasa a ser ahora la calidad de esa herramienta.

Nuevamente, la supresión de la desigualdad no busca ser atendida, sino que:

La perspectiva del MSR apunta a que la protección social sirva como un ‘trampolín’ para que las personas en situación de pobreza puedan salir de ella, promoviendo la formación de ‘capital humano’ que les permita afrontar mejor las situaciones adversas (Bentancor, 2015, p. 52).

Cabe la pregunta de si este enfoque se encuadra en un esquema de continuidad respecto a políticas que se vienen aplicando hace décadas. Si bien se ha mejorado el alcance y la cobertura, no son éstas políticas que apuesten a la transformación, sino todo lo contrario. Las estructuras generadoras de desigualdad no se han visto alteradas en lo más mínimo. Son éstas en todo caso políticas que promueven la inclusión al consumo de mercancías y al trabajo y como consecuencia tienen la posibilidad de mejorar sensiblemente las condiciones de vida de la gente, pero importante es señalar que continúan siendo generadoras de desigualdad.

En síntesis, el tono general de las nuevas políticas sociales, hace un énfasis en las contrapartidas y en la corresponsabilidad, y reafirma lo conflictivo y contradictorio del proceso de conquista y universalización de derechos.

#### POLÍTICAS URBANAS EN MONTEVIDEO – HERENCIA DE LOS AÑOS 90

Luego de la restauración democrática y durante los años 90, la tendencia del urbanismo fue empresarial y fuertemente asociada a la planificación estratégica, en el marco de un modelo neoliberal. El paradigma dominante indicaba que la ciudad era el espacio oportuno para hacer negocios, de esa forma el crecimiento fragmentado se da en virtud de la rentabilidad asociada. Ya en el siglo XXI, antes, durante y posteriormente a las crisis económicas que azotaron el cono sur, es que comienza a incorporarse la idea de Urbanismo Sostenible, la idea de una ciudad con valor de uso y no con valor de cambio como predominó en la última década del siglo XX (Etulain y González, 2016).

Desde fines de los 80 y durante los 90 el mercado afianzó la manera de generar beneficio y lucro a partir del espacio urbano. Así la ciudad fue vista, entendida y concebida como un engranaje necesario para la generación de riqueza.

(...) en los años setenta, el Urbanismo cambió totalmente, y en los ochenta parecía abocado a la autodestrucción (...). En lugar de regular el crecimiento urbano, el

urbanista se había dedicado a fomentarlo con todos los recursos que tenía a su alcance. La idea que predominaba era que la ciudad era una máquina de crear riqueza y que la función principal del urbanista era engrasar la maquinaria. (...) La gran recesión de los años setenta y ochenta cambió la manera de percibir el problema con el que se enfrentaba y, de este modo, su propia legitimidad quedó amenazada. La recesión golpeó con gran dureza la economía (...) de las ciudades, ya no se pedía que se controlara y guiara el crecimiento, sino que se generara, fuera como fuera. (Hall, 1996 *apud* Etulain y González, 2016, “Segunda generación”, párr. 1).

Así las cosas, en Montevideo “la sucesiva implementación de Planes Reguladores, y de algunas de sus reglamentaciones urbanísticas se señalan como responsables de la aparición de grandes espacios periféricos vacíos, que han sido el ámbito de desarrollo de barrios compuestos casi enteramente por pobres” (Cecilio *et al*, 2003 *apud* Cruz, 2005, p. 20).

(...) estos Planes buscaron explícitamente generar una gradación decreciente de densidad habitacional, lo cual se reflejó en ordenanzas que impedían la subdivisión de lotes medianos y pequeños en la periferia. Por otra parte, el Estado – especialmente durante la dictadura- concentró su inversión en vivienda en conjuntos habitacionales, construidos justamente en grandes predios periféricos, con mala accesibilidad, haciendo de esta forma que la ciudad creciera sumando espacios desconectados entre sí. (op. cit)

Para Portillo (2003), luego del período de involución urbana que supusieron las décadas del 70 y 80, en Montevideo se registra un punto de inflexión. A raíz de lo que supuso el cambio político en el gobierno municipal desde 1990 y en conjunción con un cambio en la manera que se efectuaba la inversión privada urbana, se dan una serie de transformaciones en el paisaje urbano que tienen posteriormente consecuencia sobre lo que van a ser los procesos de expulsión hacia la periferia. Nacen los megaproyectos urbanos, obras de gran escala que se posicionan fundamentalmente sobre la costa montevideana tomando como centro el barrio de Pocitos y luego expandiéndose hacia el este y posteriormente en un proceso que también se orienta hacia el oeste. “En este sentido, es de destacar la tendencia expulsora de población de bajos ingresos de las áreas centrales (...) La fuerte inversión realizada pareciera que alimentó ese proceso de expulsión” (Portillo 2003, p. 40).

Por otra parte, fue la propia Intendencia Municipal de Montevideo (en ese entonces) la que cumplió con el cometido de satisfacer la necesidad de tierras para grupos de bajos ingresos, y esa demanda la cumplió con tierras suburbanas y periféricas. Así también lo hizo el Ministerio de Vivienda de manera que la política de vivienda de los años

90 se constituyó en una fuerza expulsora de población residente de áreas centrales (Portillo, 2003, p. 40).

En este arreglo, seguramente cabría suponer que el rol cumplido por agencias internacionales de financiamiento habría tenido un peso importante en estas decisiones. Como ejemplo, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), organismo que aún hoy legitima el modelo neoliberal, y que tiene una fuerte línea de trabajo en tema de vivienda, (como el PMB), promueve el desarrollo urbano como condición necesaria para la mejora en la calidad de vida de los habitantes de un país entero. Para ello aporta sus recursos, de manera que quien tome esas recomendaciones tendrá todo el apoyo necesario (BID, 2009). De hecho es interesante notar que se las denomina usualmente como agencias de cooperación internacional.

Paralelamente, desde hace algunas décadas, en agendas propuestas por organismos internacionales que nuclean diferentes países del mundo, se ha hecho énfasis en el desarrollo social desde una perspectiva urbana. La tendencia es hacia la urbanización de la población (MINURVI, 2016, p. 13). Surge como consecuencia de muchos factores, entre los que se destacan la tecnologización de las zonas rurales, la temprana industrialización que necesitó de población urbana para el caso de América Latina y un desarrollo actual marcado por el extractivismo, entre otras razones. “En parte, como resultado de aquello, el crecimiento urbano en ALC, es asociado cada vez más a la lógica propia del capital financiero, de los servicios en la economía global y del sector inmobiliario” (MINURVI, 2016, p. 17).

Con este trazo, ya entrado el siglo XXI, Uruguay comienza un camino de planificación urbana de más largo aliento en los últimos años. En este sentido es significativo el avance en la materia a partir de que el gobierno nacional pasó a manos del Frente Amplio. La primer Ley de Ordenamiento territorial y Desarrollo Sostenible es del año 2008, habiendo como precedente el Plan de Ordenamiento Territorial 1998-2005 del departamento de Montevideo.

Asimismo, la puesta en vigencia de la Ley 18.795, de promoción de la vivienda de interés social, por sus exoneraciones fiscales a empresas constructoras, promueve (entre otros objetivos) una renovación en el stock de viviendas en barrios seleccionados en los que hacía tiempo no se hacían inversiones. Con esta ley se busca estimular el

replanteamiento de zonas centrales subutilizadas de manera de limitar la expansión de la mancha urbana y evitar un consumo del suelo excesivo prescindiendo de extender las redes de infraestructura de manera innecesaria (MVOTMA, 2015, p. 111).

De todas maneras, como ya fue mencionado, dicha ley no está cumpliendo con el espíritu para la cual fue creada: mejorar el acceso a vivienda a grupos de medios y bajos recursos a áreas centrales. Sino que justamente, podría estar generando procesos de expulsión al no ajustarse a las posibilidades de acceso de los grupos de población con menor capacidad de pago. Todo hace pensar que de no rever algunas de sus orientaciones este proceso de expulsión podría continuar profundizándose<sup>6</sup>.

Por último, cabe mencionar que Uruguay viene coordinando sus acciones en la materia desde una perspectiva de sostenibilidad; en búsqueda de velar por sus recursos naturales y generar un desarrollo que permita a todos los habitantes acceder a una calidad de vida superior, forjando modelos “más humanos y más justos” (Uruguay abogó en la ONU por un desarrollo sostenible respetuoso de cada cultura)<sup>7</sup>.

En relación a la experiencia de algunos países latinoamericanos, en un estudio realizado en las ciudades de Quito, Ciudad de México y Buenos Aires acerca de recetas de políticas públicas probadas en distintos lugares con gobiernos de diversas tendencias ideológicas, se puede ver como muchas de las implementadas en Montevideo en los últimos años tienen asidero en algunas ya experimentadas en otras ciudades, donde intervienen diferentes actores estatales y privados en la provisión de distintos servicios globales con un signo claramente excluyente y en la búsqueda incesante del lucro.

Las tres ciudades concentran la mayor cantidad de sus inversiones y proyectos emblemáticos en las partes centrales de la ciudad, donde viven y/o consumen la clase media y media altas: los centros de negocios, centros y barrios históricos. Allí, se remozan, recrean y amplían el espacio público urbano, que además 1) se llena de actividades culturales y posibilidades lúdicas para atraer a más población; y 2) es objeto de nuevas y fuertes medidas de seguridad pública para prevenir y combatir cualquier tipo de delitos. (Delgadillo, 2014, p. 107).

En este sentido, no resulta nada nuevo postular que el capital puede inmiscuirse en donde quiere, es decir, es posible entrever la funcionalidad capitalista que adquieren las

---

<sup>66</sup> Cabe señalar que dicha ley no es comparable con el PNR ni en montos de inversión, ni en público objetivo al cual está dirigida, ni en actores que financian las obras, ni en cantidad de obras ejecutadas.

<sup>7</sup>Presentación de la Ministra de Vivienda Eneida de León en Cumbre de Desarrollo de la ONU, 2015. Disponible online: <http://mvotma.gub.uy/sala-de-prensa/noticias/item/10007188-uruguay-abogo-en-la-onu-por-un-desarrollo-sostenible-respetuoso-de-cada-cultura.html>. Consultado el 20 de mayo de 2017.

políticas públicas. De manera que siempre puede sacar provecho de su principal socio y adversario, el Estado.

Por eso la importancia de la planificación. En el aspecto deficitario del modelo y a partir de la experiencia (de ensayo y error) se van mejorando y trazando nuevos objetivos en el desarrollo urbano. Así, en el presente siglo se alcanzan acuerdos internacionales donde se coloca el compromiso de elaborar una nueva agenda urbana que implique un cambio de paradigma y que incorpore la adopción de enfoques integrales y sostenibles, participativos y centrados en las personas (Declaración de Quito sobre ciudades y asentamientos humanos sostenibles para todos, 2016).<sup>8</sup>

#### LÍNEAS CONCEPTUALES EN RELOCALIZACIONES

Es en la sostenibilidad del modo de vida de una sociedad que se entiende que la relocalización de personas que viven en condiciones deficitarias es una condición necesaria para el bienestar colectivo. Pueden operar diferentes criterios (económicos, políticos, etc.) y habrá diferentes maneras de concebir el bienestar, así como impactos diferenciales según se sea beneficiario directo o indirecto.

En este sentido, Uruguay ha firmado y ratificado tratados internacionales en los que suscribe la necesidad de abogar por un desarrollo sostenible, de manera que sus acciones deben estar orientadas con atención a ese aspecto. Es así que se torna necesario legislar también en la materia y por tanto atender una problemática que a todas luces resulta en un modo de vida insostenible para una porción importante de población.

En la última década se han implementado por parte de los actores estatales diversos planes e instrumentos con el fin de propiciar el ordenamiento territorial. Acciones que son fundamentalmente presididas o llevadas adelante por medio del MVOTMA con gestiones y coordinaciones interinstitucionales, con el cometido principal de que las acciones que se tomen sean compatibles con el desarrollo de una ciudad sustentable, ambientalmente sana y productiva para todos los sectores. Ejemplo de ello son: la puesta en vigencia de la ley

---

<sup>8</sup>Declaración de Quito sobre ciudades y asentamientos humanos sostenibles para todos. Documento elaborado por Ministros de Estado a partir de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III) del 17 al 20 de octubre de 2016 en Quito, Ecuador. Disponible online en: [http://www.eltelegrafo.com.ec/images/cms/DocumentosPDF/2016/Habitat\\_III\\_Nueva\\_Agenda\\_Urbana\\_10\\_Septiembre\\_2016\\_MLC\\_MIRA.pdf](http://www.eltelegrafo.com.ec/images/cms/DocumentosPDF/2016/Habitat_III_Nueva_Agenda_Urbana_10_Septiembre_2016_MLC_MIRA.pdf) Consultado el 20 de mayo de 2017.

18.308 de Ordenamiento territorial y desarrollo sostenible que incorpora las Directrices Nacionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, Directrices Nacionales para el Espacio Costero, Estrategias regionales, Directrices departamentales de ordenamiento territorial, etc. Así es que el propio PNR es expresión de todos estos instrumentos.

## PARTICIPACIÓN COMO CONTRAPRESTACIÓN

Un aspecto característico de las políticas sociales destinadas a la pobreza extrema es la cuestión de la participación de los usuarios en algún momento de su ejecución. Variadas son las posturas en relación al asunto, pero además distintos son los objetivos que persiguen respecto del tema las diferentes políticas que la incorporan en su formulación.

Podemos encontrar en la categorización que realiza Cunill Grau (1991, 1997 *apud* Villarreal, 2011) diferentes formatos de participación según el objetivo que persiga. A grandes rasgos se trata de participación de tipo social, comunitaria, política y ciudadana. Para lo que se analiza en este trabajo, interesa la participación de tipo ciudadana:

(...) es aquella en la que los ciudadanos se involucran de manera directa en acciones públicas, con una concepción amplia de lo político y una visión del espacio público como espacio de ciudadanos. Esta participación pone en contacto a los ciudadanos y al Estado, en la definición de las metas colectivas y las formas de alcanzarlas. (Villarreal, 2011, p. 32)

Resulta importante señalar que no siempre hay condiciones para una participación de calidad, independientemente del objetivo buscado con esa participación. Fundamentalmente, hay aspectos políticos que son de difícil resolución, por ejemplo en lo que tiene que ver con los costos que puede tener en relación a la opinión pública, en la exposición mediática, etc. Por otro lado, la diversidad de concepciones respecto del tema que existen en los cuerpos destinados a su promoción y un aspecto no menor, y en relación al PNR, alienta la organización de personas que vienen sufriendo procesos de exclusión significativos. En tanto la participación necesita de la mediación y lograr acuerdos con pares y con el Estado, es imperativo “definir el ‘para qué’ de ese dispositivo o herramienta de participación, si es empoderar, si es incluir, si es controlar o si es hacer una gestión más eficiente” (MIDES, 2013, p.23).

Lamentablemente, las decisiones sobre los costos políticos repercuten fuertemente en estos dispositivos y terminan pesando más determinadas concepciones que en definitiva no permiten a la participación ciudadana aportar en la magnitud que podrían en la construcción de una sociedad más democrática.

Un aspecto referido a ello es situar la participación en clave de contraprestación. El telón de fondo en el asunto de colocarla como exigencia, para el caso de los beneficiarios

de alguna política social, es que nada es gratis, la sociedad no lo va a amparar si no hay una contraprestación, entonces en este caso el beneficiario está obligado a cumplir en algún espacio destinado para tal fin. De alguna manera, estas políticas enfatizan la responsabilidad pública de hacerse cargo de la pobreza, porque es evidente que el mercado no lo hará, pero encuentran como posible solución la participación de los propios involucrados, siendo que las causas de la pobreza son ajenas a quien la padece.

En políticas donde la vivienda es un componente central se enfatiza que la mejora en la vivienda es indispensable para una mejora del capital humano, sobretodo de los niños. La lógica que subyace es la de que los niños tendrán una mejor inserción que los padres. Sin embargo, también se apela a la responsabilidad de los participantes en el proceso, se hace un énfasis importante en la contrapartida, y dicha articulación puede derivar en subjetividades agradecidas y disciplinadas. No se intenta aquí indicar que los beneficiarios no deberían participar, sino que de hacerlo el espacio no sea meramente formal, ni sujeto a las lógicas de contrapartidas.

Tanaka (*apud* Tonón, 2009), introduce un elemento que hace reflexionar en torno a la participación que es exigida como contraprestación. Este autor coloca un énfasis especial en el *quiénes*. La participación social, es un elemento que democratiza a la sociedad, eso nadie lo discute. El ser decisor y/o promotor en algunas cuestiones vinculadas a la comunidad “*es un camino para construir democracia, (pero) también es cierto que no es posible concebirla en la decisión de todos los asuntos públicos*” (Tonón, 2009, p. 134). Asimismo, como no es posible concebirla para todas las áreas, tampoco es posible que todos los ciudadanos participen en la toma de decisiones sobre algún punto en particular. Es decir, y llevado al lugar que nos ocupa, suponer que todos los beneficiarios de una determinada política quieran y puedan participar en las distintas comisiones, resulta un tema complejo. La participación en condiciones impositivas y con necesidades básicas insatisfechas es muy dificultosa. A este aspecto se refiere Baráibar (2004) en unas pocas palabras que no tienen desperdicio: “la participación apuesta a aumentar los recursos y capacidades de quienes lo hacen, pero se pierde la perspectiva de que para hacerlo hay que tener recursos” (Baráibar, 2004, p. 8). Donde la autora encuentra alguna de las paradojas, es en este punto. Las exigencias de participación se vuelven condición obligatoria solo para algunos, y dentro de ellos, solo algunos pueden cumplir con ella, y quienes efectivamente

lo hacen no son quienes más lo necesitan y por lo tanto “terminan operando a favor de los menos pobres”(Baráibar, 2004, p. 9).

Entre otros aspectos que la explican, con la desestructuración de la sociedad salarial, las políticas asistenciales apelan a las potencialidades que tiene el territorio ya que es donde *están los pobres* al ser excluidos de los trabajos formales, y ver notablemente reducidas sus posibilidades de movilidad. Las nuevas concepciones sobre las vinculaciones que existen entre la participación y la ampliación de la democracia, habilita estos procesos con la intención de promover la integración vecinal, el acceso a más servicios, el autodesarrollo, etcétera. Uno de los riesgos asociados a este tipo de políticas es el de que se formen élites participativas que tomen las decisiones alejándose de los intereses del resto de los vecinos, que son a quienes representan (Tonón, 2009, p. 136).

En relación a las transformaciones en el mundo del trabajo, cabe señalar que la inestabilidad generada a partir de los cambios estructurales que disminuyen y mercantilizan los grados de protección social, genera que las personas vean también reducido su tiempo para la participación en distintos espacios, mucho más cuando se trata del ejercicio de la ciudadanía. Es decir, la cultura de la sociedad de consumo hace que el tiempo que no sea mercantilmente productivo sea visto como tiempo ocioso o inútil, además, la extensión en las jornadas de trabajo para el logro de un salario en general insuficiente, reduce notablemente las posibilidades de participar en ámbitos que no redunden en una mejora inmediata en la calidad de vida, por lo menos a priori. Como elemento estructural, existe una crisis de participación ciudadana y política que también se expresa en estos ámbitos donde el fin es más personal o individual, o mejor dicho donde el éxito se traduce en algo más tangible como es el acceso a una vivienda propia y/o la mejora del hábitat.

En la misma línea es que Delamaza (2005) entiende que la participación en la política social limitada a un acotado ámbito de decisión busca legitimar la acción del Estado así como a cofinanciar la ejecución desde una lógica de optimización de los recursos (mediante la participación de los usuarios) mientras que para Salazar (1998) la participación en condiciones impuestas a una población formada por residuos de comunidad, mientras no exista una tradición participativa como elemento identitario, solo

es posible de encontrar frustración, rebote de proyectos y refracción de las políticas públicas (Castagnet, 2011).

En tanto la participación busca legitimación para lograr también la efectividad de la política social, no es la misma la percepción de la problemática desde los equipos técnicos y desde los diseñadores de la política en cuestión que la que tienen quienes vivencian las situaciones que demandan su formulación y ejecución. Es por ello que:

(...) los niveles de tensión, conflicto y estrés en un proceso de relocalización aumentan con la falta de participación de la población en las decisiones y con la ausencia de un sistema de comunicación fluido entre las estructuras gubernamentales y la población. (Scudder y Colson, 1982 *apud* Rodríguez, 2012, p. 42)

Así, la participación en el diseño e implementación:

(...) supone contemplar un derecho (el de decidir por el propio destino e incidir en los planes que involucran la propia vida), pero además otorga mayores garantías de eficacia ya que un programa que involucre activamente a sus destinatarios tiene mayores posibilidades de éxito por adecuarse a sus necesidades y particularidades. (Rodríguez, 2012, p. 42)

La importancia no sólo radica en esa participación concreta sino que la trasciende, generando experiencia para enfrentar nuevos desafíos que se presentan cotidianamente, entendiendo que en barrios pobres:

(...) la mayor fragilidad de los lazos laborales, y su correlato de mayor densidad de carencias limitan tanto la formación de redes de reciprocidad como las posibilidades de crear y mantener instituciones barriales propias, todo lo cual tiende a hacer más endeble el tejido social comunitario. (Kaztman y Retamoso, 2005, p. 10)

## AUTOCONSTRUCCIÓN

La modalidad de participación que se promueve en los casos de acceso a vivienda nueva es normalmente la autoconstrucción con aporte físico de mano de obra, desde una lógica del cooperativismo de ayuda mutua. A veces con dedicación de horas diarias en alguna labor desde el comienzo de la obra y otras con las terminaciones de la vivienda otorgada. Siempre dependerá de las características del grupo familiar y sus posibilidades.

El término ‘autoconstrucción’ es polisémico y usualmente conduce a errores de interpretación, ya que tanto puede referirse a una contraprestación como a una acción espontánea y autónoma. Entre otras cosas es posible afirmar que el concepto no refiere a la

autonomía con la que se inscribe en este proceso. Si es involuntariamente autónomo, es decir, si no existen marcos de referencia institucionales que promuevan la autoconstrucción –que no estén enmarcadas en un cuadro de política social y existan pocos recursos y mal administrados- o si por el contrario, se encuentran dentro de un marco que permita el alcance de una solución habitacional satisfactoria, esto último siempre desde el punto de vista de la política en cuestión, no del futuro habitante de la vivienda quien aporta su mano de obra a un proyecto arquitectónico previamente concebido por profesionales y sin la posibilidad de realizar aportes de gran significancia en lo que tiene que ver por ejemplo con el control y la gestión del proyecto. Como a las dos cosas se la conoce con el nombre de Autoconstrucción, conviene diferenciar por lo menos la espontánea de la asistida (Pelli, 1994, p. 14).

No obstante también existen formas de participación no directamente vinculadas al aporte de mano de obra en la construcción de la vivienda, sino que se dan espacios de asambleas (guiados) en otras cuestiones que tienen que ver por ejemplo con el reparto de las unidades, elección de los vecinos, etc. Es que para el autor, la autoconstrucción asistida no refiere solamente al aporte físico de mano de obra. De todas formas el asunto es si se promueven formas de participación que promuevan el control de objetivos, procesos y resultados y de esta forma, conjuntamente con el Estado, encontrar formas de cogestión equitativa en la construcción del hábitat y en una gestión urbana orientada al alcance de una ciudad más solidaria con una distribución del poder más equitativa (Pelli, 1994, p. 35).

### CAPÍTULO III

#### ANÁLISIS DEL PLAN NACIONAL DE RELOCALIZACIONES

Para comprender la concepción y el sustento filosófico que erige a los diferentes programas y planes sociales, es fundamental saber no solo la forma en que se construye el problema, sino que igual de importante resulta entender cómo se estructura la intervención (Rizzo, 2013 *apud* Gutiérrez, 2015, p. 111). En este sentido, es importante recordar que el PNR actúa en zonas potencialmente inundables y zonas donde el riesgo de contraer enfermedades por la presencia de agentes contaminantes (insectos, roedores, diversos materiales en descomposición, etc.) es bastante elevada.

Por otra parte, se establecen algunos criterios que permiten asociar a los beneficiarios a alguno de los instrumentos propuestos por el plan, los cuales “se expresan en la elaboración de índices que marcan los umbrales de pobreza o vulnerabilidad necesarios para el acceso al programa o la prestación” (Gutiérrez, 2015, p. 111). En tal sentido, la asignación de una vivienda para tal o cual familia en lo que constituyen las “soluciones colectivas” está determinada más bien por no calificar para ninguno de los otros instrumentos, los cuales se entiende que son más beneficiosos. Siguiendo este razonamiento, resulta sugestivo pensar que esta política se enmarca en un enfoque de riesgo.

El PNR incorpora una batería de propuestas y programas que apuestan a la integralidad de la acción, para ello busca establecer contacto o generar en los realojos la presencia de los programas de proximidad como Jóvenes en Red, Cercanías, Uruguay Crece Contigo, y otros como Plan CAIF, la apertura de Centros Juveniles, alguna Biblioteca o Salón Comunal y casi siempre una Plaza externa en señal del hito, por lo que además de atender específicamente el tema de la vivienda, intenta por distintos medios incluir en otras áreas que garanticen la protección social a sus destinatarios, aunque poco parece incorporar elementos que hagan pensar en una intervención en el mercado del suelo. Esta afirmación es pertinente:

(...) entendiendo que no alcanza solo con construir viviendas nuevas y regularizar la informalidad proveyendo seguridad de tenencia, sino que se impone también crear las condiciones estructurales de funcionamiento de los mercados de suelos e inmobiliarios, de modo que los más pobres puedan gozar igualmente de las

múltiples posibilidades de progreso y desarrollo que ofrecen las ciudades. (Murillo, 2016, párr. 1)

Para realizar un análisis crítico del plan y poder echar un vistazo en la calidad de las respuestas a la problemática de la vivienda, el entorno y la inclusión, es pertinente repasar algunos de sus componentes, restricciones, condiciones, priorizaciones y principios que guían la intervención y que incorpora el plan a la hora de realizar los proyectos, a saber: de montos a invertir, en cuanto a la elegibilidad del terreno, se priorizan terrenos donde la ubicación, precariedad y riesgo de condiciones sanitarias proyecten el menor plazo de obra posible. Se presta también especial atención a la evaluación de las capacidades de la población para la autoconstrucción, para ello se consideran los niveles de vulnerabilidad en salud, alimentación, edad, sexo, ocupación predominante de la población. Estas evaluaciones se establecen para aquellos proyectos específicos de relocalización donde se supera el monto de referencia de 200.000 UI (IM, pág. 27) por solución habitacional. Nada se especifica acerca de las restricciones que operan para aquellos que estén dentro del margen aunque se deduce que son las mismas.

Además, en relación a los criterios de selección del asentamiento a relocalizar, también operan otras prioridades pre-establecidas. En algunos casos se vinculan fuertemente a otras líneas de trabajo que tienen las intendencias, para el caso de Montevideo por ejemplo, un asunto de peso es la recuperación del Miguelete, allí se incorporaron como prioritarias varias relocalizaciones donde se podría llegar a pensar que lo que operó como principal criterio no fue la intención de mejorar las condiciones de vida de la población asentada, sino más bien la voluntad y el compromiso político de mejorar el entorno del arroyo. Por supuesto que se mejoran las condiciones de vida de todo el entorno, pero el componente determinante de la acción es otro. De esta forma, se corre el riesgo de que haya situaciones de asentamientos en escenarios muy similares o incluso peores que no sean debidamente alcanzadas por el plan en tiempo y forma.

Entre los criterios de priorización, el Reglamento Operativo establece, además del grado de inundabilidad del terreno, de contaminación y de vulnerabilidad que presenten sus habitantes, que existan condiciones de oportunidad para la intervención, en el sentido que se dispongan predios aptos, libres y urbanizados, o que sea viable la urbanización en términos de plazos y costos. Esto último corresponde a las Intendencias Departamentales. En gran medida, este criterio puede operar en favor de priorizar ciertas zonas de la ciudad

en detrimento de otras para atender la problemática, ya que hay lugares donde los servicios son más accesibles que en otros (en términos de generarlos) y eso insume menores costos a los gobiernos departamentales y además el costo del suelo es un factor muy relevante.

Si se contrasta esta lógica con aquella que hace especial hincapié en lo cercano de la relocalización con el área precaria donde se vivía anteriormente surgen cuestiones relevantes para reflexionar: en el entendido que mayormente los asentamientos están ubicados en la periferia (Memoria Informativa, IM)<sup>9</sup>, la discusión se puede poner en términos de llevar a la población al lugar con servicios (a una eventual centralidad) o hacerlos accesibles en aquellos lugares cercanos a donde viven, lo cual (esto último) fomentaría procesos de urbanización en varios puntos de la ciudad aunque con énfasis en algunos ya que habría zonas que insumirían menores costos. La urbanización atraería más proyectos y así se podría correr el riesgo de consolidar espacios donde el territorio se comparte con proyectos de vivienda de distintas políticas sociales, en las que sus destinatarios provienen de hogares con elevados grados de vulnerabilidad socioeconómica.

De manera que si la precarización también está presente en el entorno cercano, esta norma alberga la posibilidad de contribuir a consolidar procesos de segregación residencial. Más allá que se promueva la reutilización de áreas centrales que ya están dotadas de infraestructura, parecería que éstas no fueran utilizables por el PNR, en la medida que ya existen otras políticas que fomentarían la utilización de esas áreas dotadas previamente de servicios y están destinadas a población con posibilidad de pago.

Entonces, resulta confusa la posición del PNR, y es más lógico pensar que se continúa distribuyendo la población en función de la capacidad de pago por bienes de carácter público y privado y no tanto con miras a un horizonte ideal de inclusión social. Sin embargo, tiene diferentes consecuencias relocalizar en una eventual centralidad, trasladando población desde la periferia hacia las zonas con servicios accesibles o hacerlo en el entorno más inmediato posible, donde se intenta que sea en razón de preservar las fuentes laborales (aunque bien es sabido que muchos se desplazan grandes distancias para cumplir con sus empleos) y las redes sociales y familiares. Lógicamente, también teniendo en cuenta las dificultades que presenta esta población en cuanto a la movilidad. En virtud

---

<sup>9</sup>Memoria Informativa, Evolución de los asentamientos irregulares. Recuperado de: <http://www.montevideo.gub.uy/sites/default/files/119.pdf>. Consultado 19 de octubre de 2017.

de la cantidad de asentamientos que existen en la periferia montevideana cabría suponer que es allí donde se harán la gran mayoría de las relocalizaciones.

Claramente, este no es un punto de fácil resolución. A una visión donde las acciones políticas del Estado devienen en una profundización de la segregación residencial, es también de orden dejar claro que lo que son prioridades para algunos organismos, no lo son para otros. Entonces, el problema pasa a ser de ejecución y no tanto de diseño. Esto podría resultar en una respuesta de baja calidad.

Es por ello que el desafío en todo caso hay que colocarlo en brindar respuestas de calidad en el lugar que sea, brindando una estructura de oportunidades sustantiva que permitan la inclusión a una sociedad que crece de manera fragmentada.

En otro orden, parte del procedimiento, al inicio, será que el Equipo Técnico que acompañe el proceso estimule y promueva una adhesión colectiva al proyecto. Es necesario realizar un Acta de Adhesión Colectiva (IM, pág. 34) de manera que como requerimiento, todos estén de acuerdo. Esto que parece una formalidad despierta conflictos importantes a la hora de alcanzar esa meta. Además, de alguna manera garantiza y compromete tanto al Estado como a los destinatarios de la política a trabajar en pos del proyecto. Simbólicamente, lograr un acuerdo con la población destinataria deja claras las pautas de actuación siendo quien más se favorece el Estado en el entendido que es este quien las determina y por tanto tiene la última palabra. Como condición resulta de vital importancia este primer acuerdo, sin él sería imposible trabajar. Este propósito revela también que debe existir cierta organización comunitaria. De lo que se deduce que el Estado no está en condiciones de comenzar proyectos para relocalizar asentamientos que no tengan cuando menos una mínima organización.

Esto no quiere decir que el Estado no promueva la organización, de hecho lo hace. No obstante, resulta interesante visualizar como estas condiciones y restricciones impuestas en el PNR pueden contribuir a garantizar el éxito o fracaso del proyecto y podrían llegar a operar como elementos que intenten “justificar su capacidad operativa limitada (del plan), antes que a garantizar su eficacia” (Romagnoli y Barreto, 2006; Marengo y Elorza, 2009 *apud* Kaminker y Velásquez, 2015). Expresión de ello también pueden ser las evaluaciones propuestas, las cuales a expreso pedido del reglamento operativo evalúan ítems como la mejora en la vivienda, el estado de la infraestructura del

barrio nuevo y del predio liberado así como el régimen de propiedad, donde no se expresan metas a cumplir aunque se enuncia que se tomará la línea de base a partir del censo en su etapa diagnóstica (IM, pág. 44). Pero además, es por demás importante entender que al ser una política de carácter integral compromete muchos actores estatales que no siempre establecen las mismas prioridades.

Sin duda, el PNR tiene elementos que hacen de este un plan innovador en muchos aspectos: en primer lugar no se trata de un abordaje específico de la problemática de la vivienda, sino que incorpora elementos muy interesantes que apuestan a la integralidad de la intervención, la que en segundo lugar se prolonga por un año en relación al componente de integración social y capacitación laboral, lo cual brinda un tiempo considerable de 45 meses desde la presentación del anteproyecto (IM, pág. 22). Por otra parte, también es producto de un acumulado importante en temas de políticas de vivienda, asumiendo así muchos temas que en otros planes parecerían haber quedado relegados. Mucho es el camino que queda por andar, sabiendo que además es inacabado y que la realidad latinoamericana en este sentido es muy desgarradora. Un cuarto de su población vive en asentamientos informales (Mac Donald, 2004 *apud* Fernandes 2007, p. 14) y Uruguay si bien presenta índices muy por debajo de la media, no escapa a su complejísima realidad.

Sabiendo que la discusión da para una mayor extensión, es interesante poner de relieve que no se encuentran estos programas en los barrios de la costa montevideana por ejemplo, sobre todo los de proximidad, claro, porque allí no vive nadie (a priori) que pueda ser destinatario, pero que sí da la idea de cierta receta para combatir la pobreza. No se trata de expandir estos programas a otras zonas donde quizás ni sean necesarios, ni sean demandados, sino de notar que es sólo en algunos puntos de la ciudad donde despliegan sus acciones. Es decir, se vuelven territorios con fuerte protagonismo de políticas sociales porque gran parte de la población depende de ellas para su subsistencia diaria. En este sentido, “(...) el Estado y el sistema político no logran amalgamar ciertos aspectos que hacen a las distancias sociales, que necesariamente en el tema vivienda pasa por compartir espacios de territorios (barrios, zonas). La segregación social y la segmentación del territorio siguen confluyendo en esta dinámica social y política” (Magri, 2011, pág. 20). Pero además cabe preguntarse si esta batería de acciones que ejecuta el Estado, no homogenizan la calidad de los servicios en los barrios pobres y con ello el acceso a oportunidades concretas por ejemplo de inserción laboral, o de acceso a bienes culturales,

educativos, lo que de alguna forma podría generar un encierro de algún tipo al reproducir el mismo esquema en diferentes puntos de la ciudad.

Inevitablemente surgen interrogantes en torno a esta exposición, por ejemplo si apunta este programa a la contención de la pobreza urbana en algunas zonas de la ciudad o tiene ese efecto (no deseado), o si efectivamente “lejos de haber un único paradigma por “imitar”, lo que existe realmente es un menú de herramientas de políticas públicas “pro-pobres” con lógicas y racionalidades adaptativas a distintos contextos, enlazadas en estrategias integrales de cumplimiento progresivo de derechos” (Murillo, 2016). Es por ello que es importante también preguntarse explícitamente “¿para quién se construye desde estos planes, qué nuevas cosas se generan en ellos al punto de modificar sus existencias?” (Álvarez Pedrosián, 2014, p. 113).

La reformulación, cuando es una práctica activa y proviene de la evaluación de las acciones, es una herramienta muy valiosa porque permite buscar diferentes resultados. Producto de ella son nuevas prácticas que vienen surgiendo en el PNR como ser las nuevas experiencias de relocalizaciones con números reducidos de familias: 11 sobre la calle Trápani en Aires Puros y 14 en Alejandro Gallinal en Malvín Norte. Como resultado ha habido una mayor integración estético-arquitectónica del complejo con el barrio así como una sensación de buena experiencia desde los equipos técnicos y desde las familias relocalizadas, a pesar de un fuerte rechazo público de los vecinos que llevaron a instancias de negociaciones entre la Intendencia y diferentes organizaciones vecinales. Por otra parte, relocalizaciones masivas se señalan como experiencias no del todo buenas<sup>10</sup>. En este sentido resulta sugestivo pensar que relocalizaciones de un número reducido de familias podría ser un nuevo camino a transitar ya que los resultados vienen siendo positivos. De manera que el número de familias es un factor de altísima relevancia.

---

<sup>10</sup> Entrevista a Rosario Altezor, Servicio de Tierras y Viviendas, IM.

## ANÁLISIS DE LA PARTICIPACIÓN Y AUTOCONSTRUCCIÓN EN EL PNR

Existen notorias ventajas en el hecho de participar de un proceso de autoconstrucción de la vivienda donde hay un apoyo institucional por detrás, en la medida que también existen otra serie de beneficios a los que acceden los participantes. Ya que de alguna manera, la autoconstrucción enmarcada en un proyecto específico apuesta entre otras cosas al empoderamiento desde varias aristas: el conocimiento técnico, la organización, el intercambio de saberes, etcétera, además de convertir al actor en protagonista de la construcción de la ciudad formal. Desde esta óptica, este proceso va más allá de la construcción de la vivienda, trascendiendo sentidos meramente instrumentales.

Cabe referir al contenido funcional que pudieron adoptar algunos enfoques previos en políticas sociales en relación a este aspecto. Mientras la autoconstrucción tiene la potencialidad de convertirse en una herramienta autogestiva de producción de la vivienda y el hábitat, muchas veces ha sido entendida y concebida y por tanto ejecutada como una utilidad para reducir costos en mano de obra contratada.

No se puede dejar de señalar que las experiencias en las que se ha fomentado un proceso de autoconstrucción, en el marco del PNR, han sido comparativamente pocas. Y no siempre se han enfocado en la vivienda propiamente dicha, sino que hay experiencias en la construcción de losetas para utilizar en veredas así como en la construcción de muros divisorios en los fondos. Oportunamente también se puede dejar prevista una platea para las familias que necesitan un tercer dormitorio de manera que ellas los construyan con aporte de materiales. De todas formas, y recogiendo lo vertido en las entrevistas realizadas para este trabajo queda manifiesta la dificultad de implementar procesos participativos en el marco del PNR. No obstante, aquellas experiencias donde se han implementado desde una lógica de ayuda mutua resultan altamente positivas.<sup>11</sup>

Posteriormente, parte del proceso de participación es la conformación de una Comisión de Seguimiento luego de la mudanza, por medio de la cual los habitantes de los conjuntos articulan con las instituciones involucradas.

“En algunas (esa comisión) se vuelve más débil y como los realojos son en etapas se va desarmando. Pero es el ámbito donde se trabajan los plazos, las obras, cómo es el proyecto, todo eso se va intercambiando con la población y se va

---

<sup>11</sup> Entrevista a Rosario Altezor, Servicio de Tierras y Viviendas, IM.

informando. En una lógica más de información y comunicación que debe ser mejor que el proceso de elaboración. Eso es parte del involucramiento. El comprender además que *'me tengo que ir y qué implica ese cambio para mí, el irme a otro lado, otras reglas de juego, no puedo reproducir la vida del asentamiento'*. Toda esa problemática es la que se trabaja. Todos quieren una vivienda pero después cuando llega el momento el arraigo es más fuerte de lo que pensábamos. La dualidad, entre que *'quiero integrarme y no quiero. Estoy excluido pero las condiciones de la inclusión son muy exigentes. No sé si quiero cambiar'*. Y hay núcleos duros de pobreza muy extrema en estos lugares<sup>12</sup>.

Además, también es pertinente preguntarse acerca de si existen acciones que promuevan la vinculación previa a la mudanza entre los vecinos más inmediatos del territorio. Para la relocalizaciones concretas realizadas sobre Jacinto Trápani en Aires Puros y sobre Alejandro Gallinal en Malvín Norte hubo instancias de diálogo entre grupos de vecinos organizados y representantes ministeriales y de la Intendencia de Montevideo, con una marcada lógica de negociación más que de promoción de la integración entre nuevos y viejos vecinos.

Cabe señalar entonces que en el marco del PNR, las posibilidades y oportunidades de participar en espacios de toma de decisiones resultó bastante restringida para los beneficiarios, ya sea por ausencia de marco que la promueva o por la debilidad con la que son conformados esos espacios. De manera que es posible afirmar que presenta restricciones importantes.

---

<sup>12</sup> Inés Giudice en Entrevista realizada el 8 de setiembre de 2017.

## LA SEGREGACIÓN PERSISTENTE

No se puede dejar de afirmar que las experiencias han sido diversas tanto desde el punto de vista de la participación, de la calidad de las obras, de la integración edilicia al entramado y de la integración socioterritorial.

El papel jugado por integrantes de la sociedad también en ocasiones presenta resistencias, donde se constituyen movimientos importantes entre vecinos que se oponen fuertemente a la recepción de personas provenientes de asentamientos, lo cual pone de manifiesto una característica de tinte sectaria que viene adoptando la sociedad uruguaya, producto claro de múltiples factores pero que evidencia una tendencia en tal sentido.

De las entrevistas realizadas, se manifiesta con meridiana claridad que los acuerdos alcanzados entre actores estatales, en oportunidades presentan problemas de implementación. Y fundamentalmente esto tiene que ver con las distintas prioridades que rigen el rol de cada organismo en el marco de este plan. Más allá de la buena articulación, que el PNR aparezca en las prioridades de los actores secundarios resulta muchas veces difícil. Pero además, y en la medida que uno de los componentes más importantes del plan, además de la dimensión habitacional, es el acceso al sistema de protección social, se entiende que las prestaciones son mínimas, insuficientes, y en ese sentido toma importancia el desafío del ingreso al mercado laboral o la mejora salarial<sup>13</sup>.

Claro que hay nudos críticos de aún más difícil resolución, debates instalados por ejemplo en torno al peso de las distintas variables en el Índice de Carencias Críticas (ICC) que utiliza el MIDES para incluir o no en las diversas prestaciones y transferencias monetarias, que lógicamente van más allá de la implementación y el diseño y tienen que ver con otras decisiones. Ni que hablar de posibles intervenciones sobre el mercado del suelo.

---

<sup>13</sup> Ídem.

## REFLEXIONES FINALES

En el desarrollo del trabajo se ha ido observando, entre otros tantos procesos, como la conjunción de elementos tales como políticas sociales altamente focalizadas en sectores de la sociedad que son compulsivamente señalados por los medios de comunicación como protagonistas de los delitos y hechos de violencia, sumado a la falta de oportunidades para los más pobres (en áreas de educación, trabajo, etc.) que se traduce en una lisa y llana exclusión de las riquezas que produce una sociedad, configura fuertes procesos de segregación urbana y se observa en este sentido “un diseño territorial fuertemente estratificado que tiende al aislamiento de los individuos” (Morás, 2008, p. 67) en el que el Estado es uno de sus principales responsables y promotores.

De todas maneras, puesto de manifiesto la dinámica de segregación, hay alternativas posibles aunque cabe señalar que desde todo el espectro de actores que trabajan en el diseño y ejecución de estas políticas, es lento el avance en “la problematización de las tensiones instaladas en el territorio, no visualizando que las intervenciones sociales “fallan” mucho menos por problemas técnicos u operativos que debido a que la importancia adquirida por el territorio es al mismo tiempo su límite”. (Baráibar 2009, p. 69)

Es decir, se podrán gestionar recursos desde el Estado, se podrán hacer intervenciones promocionales y educativas en el territorio pero no se puede dejar de señalar ni perder de vista, que la segregación residencial es causa y consecuencia de un sistema cada vez más excluyente de quien menos tiene; y es inherente a la forma que adquiere el crecimiento de las ciudades.

Cabe señalar entonces que si bien se reafirma la responsabilidad del Estado proporcionando ya sea una solución habitacional a quienes no pueden acceder o mejorando los servicios e infraestructura del entorno, algunas de sus características más sobresalientes pueden ser ocultadas (cuando no los pobres mismos) provocando lo que Baráibar denomina desmaterialización de la pobreza (Baráibar, 2011). La autora denuncia que mientras se entiende que la pobreza no es exclusivamente producto de las condiciones económicas y que implica dimensiones culturales y subjetivas, en numerosas oportunidades se ha colocado el énfasis en estos dos últimos aspectos quedando la parte económica relegada en la conceptualización. Y esto tiene consecuencias fundamentalmente

en el ámbito de la generación y ejecución de las políticas públicas. Afortunadamente, el PNR incorpora todas estas dimensiones en su propuesta. No obstante, se ha notado la falta de acuerdos inter e intrainstitucional ya que en algunas oportunidades se ha retirado la Tarjeta Uruguay Social (TUS) a familias en virtud de que tienen una vivienda nueva (lo que en realidad deriva de distintas prioridades que tienen los ministerios), así como también para el caso de Montevideo las tributaciones por concepto de Tasa General y Saneamiento no tienen escalones diferenciales<sup>14</sup>.

No obstante, resulta paradójico que mientras pudiera existir un ocultamiento de algunas características de la pobreza, la protección social para los pobres está altamente territorializada, en el entendido que al estar quienes viven en los cinturones de la ciudad formal condenados a inserciones esporádicas, informales y precarias en el mercado de trabajo, estos no cuentan con recursos para desplazarse y por tanto el espacio estable es aquel en el que se vive, “de esta forma lo territorial cobra potencia por defecto: es el lugar donde están los pobres”(Baráibar, 2009, pp. 61-62). De esta forma, los programas (focalizados) y la ejecución de las políticas sociales destinadas a combatir la pobreza tienen como lugar en donde se despliegan y desarrollan, los lugares que los pobres habitan.

Como consecuencia, esta manera de concebir la política social, sobre todo en su dimensión asistencial, podría desestimular a que la población destinataria abandone el territorio porque es justamente en donde pueden encontrar más asistencia. Claro que esto no significa que abandonar el territorio sea una cosa fácil. Pero, se entiende que tienen mayor proximidad con el barrio en la medida que el paradigma adoptado para la ejecución de las políticas sociales estimula y determina que los destinatarios estén en alguna medida implicados en la gestión de la política en el territorio (Hamzaoui, 2005).

La territorialización entre otras variables que la explican, se da en la medida que el Estado asiste a la población en orden de prioridad en relación a la vulnerabilidad de cada sujeto y por ello su surgimiento parece lógico que sea justamente en estos lugares donde los índices puntúan de la peor forma. Además, la territorialización de la protección social en entornos de pobreza se vale de una mega ingeniería social, la cual a su vez necesita una fuerte inyección de recursos, y en consecuencia cabe preguntarse, en términos de resultados concretos, qué tanto tiene de apuesta a la mejora en la calidad de vida y qué

---

<sup>14</sup> Entrevista a Rosario Altezor, Servicio de Tierras y Viviendas, IM.

tanto tiene de lógicas reproductoras del sistema capitalista, allí se instala una tensión entre una economía que mantiene gente de clase media que vive gracias a la pobreza de otro y la búsqueda del resultado positivo. En tal caso, este sistema parece que no logra promover la circulación de la población por la ciudad y una socialización entre iguales.

Siguiendo a Wacquant (2010a), el neoliberalismo necesitó de un fuerte Estado penal que limpie la ciudad y proteja a los individuos “de bien” de los “malvivientes” y de esta manera impida el desorden producto de la desregulación económica y la caída de la sociedad salarial, para así garantizar la primacía de la economía de mercado como principal regulador de la vida social. En este sentido, el autor menciona tres estrategias que llevan adelante las sociedades actuales para tratar las condiciones y conductas que son consideradas indeseables, ellas son: *socializar*, actuando a nivel de la estructura, por ejemplo construcción de viviendas para los “sin techo” reafirmando la responsabilidad estatal en ese tema. *Medicalizar*, colocando la responsabilidad de vivir en la pobreza exclusivamente en un mal comportamiento individual en el ámbito del higienismo, y *penalizar*, catalogando a los pobres de ladrones, delincuentes, asesinos, solucionando el tema tras las rejas. Esta última estrategia es por excelencia aquella que tiende a invisibilizar los problemas sociales que el Estado no atiende, en el momento que una persona sin techo es puesta en prisión, ya no existe problema de vivienda (Wacquant, 2010a, p. 25).

En este sentido llama la atención el emplazamiento de conjuntos habitacionales para pobres en zonas de la ciudad donde los servicios son escasos, donde se difumina la ciudad formal, donde en definitiva se enclaustran contingentes enormes de población que no pueden por ellos mismos solucionar el tema de la vivienda. Si bien no están presos en una cárcel, parece que es altamente factible que no existan muchas posibilidades de integración social cuando los niveles de homogenización al interior de los barrios son tan altos y cuando grupos muy numerosos de población pobre permanecen casi encerrados en un territorio ya sea por ausencia de posibilidades de transporte (por costo, por ausencia misma de transporte público, por lejanía con otras áreas de la ciudad, etc.), porque no tienen adonde ir, no hay necesidad, porque no hay una relación de apropiación o sentido de pertenencia con otras áreas de la ciudad (y es justamente de ese intercambio que las personas en gran medida incrementan su capital social) o porque quienes si se desplazan por razones laborales están condenados a inserciones informales y muy precarias como

consecuencia de la desestructuración de la sociedad salarial. En este sentido, Paternain entiende que la segregación residencial, al igual que la pobreza infantil o el desempleo juvenil, es un factor de riesgo que sumado a procesos de exclusión dan cuenta de la desintegración y fragmentación social en Montevideo (2008, p. 56).

Las políticas de vivienda desarrolladas por el Estado e incluso aquellas políticas sociales que la incorporan como componente central, especialmente las que atienden a sectores de la sociedad que no podrían nunca acceder a una vivienda digna, ya sea en la modalidad de autoconstrucción asistida o en la de otorgamiento de la llave en grupos habitacionales de varias decenas de familias, continúan reforzando las lógicas de segregación residencial. Y esto es así por varias razones, entre ellas se destaca el valor que adquiere el suelo y la posibilidad de disponer de grandes superficies de terreno en las áreas centrales de la ciudad donde hay más servicios.

Es muy importante señalar que la disponibilidad de tierras aptas para la ubicación de 50 familias en un esquema que evite la vivienda en altura en áreas centrales de Montevideo, es una limitante significativa. De manera que no es solo la voluntad política lo que está en juego aunque parezca ser lo más determinante<sup>15</sup>. Por otra parte, la dimensión habitacional es sin duda la de mayor peso, pero no la única, y como se ha visto a lo largo de este trabajo hay otros elementos que configuran procesos segregativos que tienen que ver con otras políticas de integración socioterritorial. Políticas que no dependen exclusivamente del MVOTMA sino de una multiplicidad de actores y agencias estatales, fundamentalmente.

Entonces, recapitulando: se evidencian mejoras objetivas en la calidad de vida de la gente. Mejoras en las condiciones habitacionales, en las sanitarias por la conexión a la red de saneamiento de aguas servidas y pluviales, conexión de la vivienda a la red de agua potable de OSE, tendido eléctrico formal en el barrio, sin embargo siguen existiendo problemas en acceder al mercado de trabajo formal por la lejanía también con las áreas donde se desarrollan más servicios y la demanda de trabajo es mayor, ya que de los trabajadores en Uruguay una cantidad importante se desempeña en el área de servicios, y en este sentido una persona con la misma calificación obtiene distintas oportunidades a la hora de acceder a un empleo, dependiendo de la zona de la ciudad en la cual se ubique.

---

<sup>15</sup> Entrevista a Inés Giudice y Patricia Acosta, DINAVI, MVOTMA.

Esto se agrava cuando los trabajadores son de baja calificación como es el caso de los barrios pobres y por lo tanto se plantean desafíos inéditos en este sentido (Kaztman y Retamoso, 2005).

Pero hay un factor muy importante a tener en cuenta a la hora de hablar del PNR, es el asunto del pasaje a la formalidad. En el momento que un hogar es relocalizado deja de engrosar las filas en los asentamientos irregulares y esto tiene dos consecuencias fundamentales: en primer lugar cambia de manera casi absoluta la cotidianidad de ese hogar en virtud de vivir en un lugar con saneamiento, donde no hay barro en la calle cuando llueve (aunque hay algunas relocalizaciones en las que luego incluso de mudados los beneficiarios no se han finalizado las obras del entorno, calles, veredas...) <sup>16</sup>, donde disminuye sensiblemente la posibilidad de contraer enfermedades por la acción de agentes contaminantes; es decir que hay mejoras sustanciales y objetivas incuestionables. Además, relocalizar también disminuye los costos y optimiza los recursos que son destinados a contener las situaciones de inundaciones y desbordes de ríos y cursos de agua en momentos donde el cambio climático y las modificaciones del hombre al ecosistema nos empiezan a afectar seriamente. Vale tener en cuenta que estos logros, por más que sean de suma importancia, son lo básico, lo elemental para poder llevar adelante una vida en la ciudad, por ello es importante tenerlo en cuenta, porque está bien, la mejora es incuestionable, pero es elemental. La apuesta es a la inclusión desde todas sus aristas y con ello al crecimiento personal y al desarrollo de las potencialidades de cada ser humano.

Por otro lado, hasta ahora la política no ha significado una reducción de la pobreza, aunque si ha contribuido a generar una plataforma sólida que se propone coadyuvar a salir de ella, lo cual no es poca cosa, de hecho, por todo lo expuesto es un gran avance. No obstante, mientras se despide de los asentamientos, las áreas formales le dan su bienvenida. Un barrio relocalizado sigue estando conformado por gente pobre, lo mismo un barrio regularizado, pero ahora son formales... con mejoras indiscutibles, pero siguen siendo pobres, en otro escenario y con más oportunidades. Es por eso que una de los componentes fundamentales del plan es la inclusión socio-laboral y la mejora de oportunidades para los niños y adolescentes que viven en esos hogares. Estas están previstas en otros paquetes de políticas sociales fundamentalmente por medio del funcionamiento de diversas propuestas

---

<sup>16</sup> Ídem

socioeducativas que confluyen en un territorio a través de convenios entre organizaciones de la sociedad civil y distintas reparticiones del Estado.

Entonces, surge una observación interesante: la segregación no desaparece ni se mitiga en la formalidad, se puede mantener e incluso fortalecer, en el entendido que la segregación tiene que ver con la construcción de fronteras sociales y un barrio relocalizado o regularizado, carga con un estigma que difícilmente se vaya con la formalización de algunos de sus elementos, aunque estos sean de suma importancia. Aún más interesante resulta entender también este proceso de construcción de fronteras no sólo en el espacio residencial, que en definitiva puede no ser el lugar de participación por excelencia de las personas, mucho menos de aquellos que se desplazan diariamente a otros barrios para cumplir con sus empleos. Aunque esto último escapa a los objetivos y dimensión de este trabajo. Sin embargo conviene aclarar que debemos diferenciar la segregación residencial de otras formas de segregación.

Un elemento que tiende a reforzar esta idea de segregación en la formalidad tiene que ver con la calidad y el diseño arquitectónico tanto de las regularizaciones como de la construcción de nuevos conjuntos de viviendas para relocalizaciones masivas. Entre ellos encontramos calles con veredas más angostas de lo habitual, sin limpieza y con restos de materiales provenientes de las obras, en algunos casos calles de balasto sin pavimento y un entorno claramente deprimido que no depende solo de la acción o el cuidado que le puedan dar los vecinos, sino en parte de los servicios de limpieza que puedan brindar los municipios. Las diferencias resultan evidentes a la hora de comparar las distintas zonas de la ciudad. Cierto es que todos estos elementos van a resultar portadores de la identidad del habitante de este nuevo vecindario (Pelli, 2004), y será entre otras cosas producto del presupuesto asignado a una política social concreta y de las diferencias presupuestales asignadas a cada zona. En relación a esto, Álvarez Pedrosián (2014) afirma que se ha venido trabajando en torno a plazas y otros lugares públicos como forma de intervención principal, siendo que es hora de emprender trabajos más sobre las líneas y el tejido que sobre los nodos. Entender que el entramado es la “genuina constitución de los territorios como entidades vivas” (Álvarez Pedrosián, 2014, p. 115).

Además, vale también tener en cuenta dos consideraciones importantes. Una que tiene que ver con lo que se denomina trama formal, al momento de relocalizar o regularizar

se está generando y construyendo trama formal. En la mayoría de los casos es así, aunque también se han hecho relocalizaciones en el entramado ya constituido. La segunda tiene que ver con el tipo de integración que buscan estos programas, si es integración a un mínimo de condiciones que permitan a los beneficiarios por la acción de ellos mismos conectar con políticas de carácter universal o si esa conexión que parte de la focalización de las intervenciones estatales hacia lo universal también está prevista, lo cual posibilitaría alcanzar niveles de equidad superiores. Es decir, si se apuesta a una integración formal a determinados marcos normativos y jurídicos o a una integración sustantiva y con perspectiva de progresividad.

Como ya fue mencionado, expresamente el Reglamento Operativo sostiene que las relocalizaciones se realicen en el entorno cercano a donde anteriormente vivían los destinatarios de los programas. Este hecho, de alguna manera puede promover que se asienten poblaciones en conjuntos habitacionales nuevos en entornos de pobreza. “Ello favorece la conformación de grandes aglomeraciones de pobreza en la periferia de la ciudad, cuestión que perpetúa la existencia de hogares marginados y excluidos socialmente” (Molinatti, Rojas y Peláez, 2016). Así como a la inversa, se ha constatado que han surgido históricamente asentamientos en zonas donde previamente hubo acción del Estado en temas de vivienda<sup>17</sup>. Es decir, que muchas veces las carencias al interior de los barrios son las mismas con independencia de la vivienda en la que se viva. Si está incorporada o no al tejido formal parecería no ser determinante en este aspecto.

Además, el asunto de relocalizar en el entorno más inmediato posible tiene como motivo primordial preservar las fuentes de ingresos de los sujetos, las estrategias de supervivencia adoptadas por los destinatarios y las redes sociales y familiares. Considerando que hay que poner especial atención a detalles tales como cuáles son esas fuentes de ingresos y cuáles son esas estrategias de supervivencia. La razón: se corre el riesgo de profundizar y consolidar estrategias que no sean compatibles con el alcance de una vida plena, saludable y digna, agravándose además con la trasmisión de generación en generación que eso conlleva. Podrá haber estrategias que sean condenadas tanto por el Estado como por la Sociedad en su conjunto, pero otras que no y que en última instancia

---

<sup>17</sup>Presupuesto Nacional 2015 – 2019. Inciso 14 - Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial Y Medio Ambiente. Versión taquigráfica de la sesión vespertina del día 16 de noviembre de 2015. Disponible online: <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/S201504451433956.HTML#>. Consultado el 15 de febrero de 2017.

terminen contribuyendo a una progresiva exclusión social. En este sentido, el plan establece la prohibición de que familias clasificadoras de residuos puedan realizar esa actividad en el hogar, así como la cría de cerdos o actividades productivas que sean incompatibles con el uso residencial. Y va más allá, se establece para el caso de quienes clasifican incorporarlos a soluciones habitacionales próximos a centros de clasificado o de lo contrario explorar otras alternativas laborales (IM, p. 13).

La lógica que subyace en los programas de acceso a vivienda es que los hijos de esos hogares deberían tener la posibilidad de acceder a una estructura de oportunidades más amplia que la de sus padres y poder de esa manera cortar con los círculos de trabajos precarios que eventualmente se transmiten generacionalmente. En buena medida, un paquete importante de políticas públicas en favor de brindar mayores oportunidades de emancipación resulta en muchos casos insuficientes y otras veces estigmatizantes. El desafío está en fomentar inserciones laborales estables, formales (en la medida de lo posible) y desprecariadas. Es por eso que se debe prestar especial atención a estos temas en los que muchas veces se presentan disquisiciones éticas importantes.

En síntesis, se han constatado avances, tanto a nivel político como de algunos actores de peso en cuanto al repensar nuevas formas de acceso a la vivienda y de mejora del entorno urbano, pero sin duda alguna, mientras se atiende una parte del problema en algunos casos se han profundizado los procesos de segregación territorial que se vienen gestando en las últimas décadas en nuestro país. Un elemento no menos importante es la cantidad de conjuntos habitacionales que se emplazan en la misma área. En algunos casos superan con facilidad las diez o doce manzanas. Desde relocalizaciones del PNR hasta cooperativas de vivienda por ayuda mutua, pasando por convenios entre DINAVI y distintos organismos en el marco de programas de vivienda social. Ello puede tener la potencia de la integración por la heterogeneidad o superpoblar zonas con escasos servicios y equipamientos urbanos.

Es de rigor señalar que no necesariamente todas las respuestas que está brindando el Estado son de mala calidad. A una visión muy crítica de la territorialización, o de las respuestas que se dan a las demandas de asistencia en las zonas más vulnerables, es necesario contraponer y poner de manifiesto que el Estado brinda respuestas como nunca antes en su historia lo había hecho. Tanto en temas de vivienda como en salud, educación,

etc. Se ha roto con la lógica que promovía los Núcleos Básicos Evolutivos. “Rompimos porque no se hacen núcleos básicos sino viviendas con los dormitorios que la familia precisa al momento del censo (...) Y en segundo término elegimos lugares, tratamos de que tengan todos los servicios, estén más en área central o periférica pero que estén muy conectados. Esa es la mirada, que tengan todos los servicios sociales, el producto es bueno y la infraestructura está hecha”<sup>18</sup>.

Según consta en documentos oficiales, leyes, proyectos de ley, discusiones parlamentarias, artículos periodísticos, y muchos otros registros, se viene haciendo un esfuerzo importante a nivel de la órbita del Estado en renovar, coordinar, reconstituir, articular e implementar políticas que brinden respuestas de calidad a la población más necesitada, intentando utilizar y explotar más la infraestructura ya instalada<sup>19</sup>. Elemento este último que puede contribuir a una mayor integración social, ya que al aprovechar el equipamiento existente no se está generando nada nuevo para una población determinada, evitando así estigmas sobre el uso de algunos servicios.

Queda por el camino analizar o poner de manifiesto la experiencia subjetiva que vive cada sujeto en un proceso de relocalización. Como siempre, los documentos consultados revelan importantes diferencias según quien los redacte. Si bien se pueden notar repasos y lecturas de la realidad novedosas en documentos oficiales, han resultado más bien blandas y no tan críticas en cuanto a la experiencia propiamente dicha de la relocalización. Por el contrario, cuando los documentos son sustentados en investigaciones llevadas adelante por algún sector de la academia los datos difieren y es posible entrever que muchas veces se ajustan más a la realidad.

Cabe hacer una mención especial al instrumento de compra de vivienda usada, el cual tiene algunas características que resultan interesantes a la hora de pensar en posibles estrategias para la mitigación de la segregación residencial. En primer lugar, resulta novedosa la idea del anonimato al momento del arribo al nuevo barrio. Los vecinos receptores desconocen la proveniencia de la familia, lo cual evita algunos estigmas que puedan estar asociados al otorgamiento de una vivienda por parte del Estado. Por otra

---

<sup>18</sup> Entrevista A Inés Giudice y Patricia Acosta, DINAVI, MVOTMA.

<sup>19</sup> Proyecto de ley de Directrices Nacionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible. Disponible online: [http://www.mvotma.gub.uy/gestion-de-envases/item/download/1111\\_979cd61315c83a41ecf57e2a4026bfe6.html](http://www.mvotma.gub.uy/gestion-de-envases/item/download/1111_979cd61315c83a41ecf57e2a4026bfe6.html). Consultado el 15 de febrero de 2017.

parte, como es de aplicación nacional, no necesariamente la relocalización se debe realizar en el entorno cercano a la actual morada, lo cual posibilita abrir nuevos caminos en cualquier punto del país, otorgando significativas ventajas en lo que tiene que ver con la inserción educativa y laboral, y en este sentido abrir un importante abanico de oportunidades. El análisis de este instrumento excede el trabajo presentado, pero hay acuerdo a nivel de las jerarquías ministeriales que sería una respuesta con mejores resultados en términos de segregación.

Por último, queda claro que el mayor problema que presenta la vivienda y sobre todo aquella destinada a sectores populares no es ni la calidad, ni la forma, ni si es individual o colectiva, es paradójicamente el suelo donde se localiza (Rolnik, 2015). Cabe preguntarse si el PNR tiene la posibilidad real y concreta de no contribuir con sus acciones con la profundización de la segregación residencial en tanto interactúa con otras políticas sociales que también pueden o no realizar su aporte, y sean más o menos reproductoras de la misma realidad social. En tanto el tejido social está ya muy fragmentado, analizando en clave territorial ¿sobre qué base común se espera regenerarlo? (Magri, Veiga y Rivoir y Ksztman *apud* Magri, 2011) ¿es necesario plantearse una interacción entre los distintos actores del territorio? ¿Cómo esa interacción podría alcanzar a quienes lo pueblan y no solo a unas pocas instituciones que trabajan con un grupo de vecinos? ¿Bajo qué institucionalidad es posible llevar adelante eso? ¿Qué lugar ocupan y qué pueden aportar las organizaciones sociales en un contexto de desmovilización de la participación? ¿Cómo se alcanza el anhelo de la integración en un contexto que nos fragmenta permanentemente?

#### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

- Álvarez Pedrosián, E. (2014): El arte construir ciudad allí donde es más urgente. En: *Seminario: Quince años, Programa de Mejoramiento de Barrios, Uruguay. Más de cien historias*. PMB-MVOTMA, BID, PNUD, Montevideo.
- Aguiar, S. (2012): Dinámicas de la segregación urbana. Movilidad cotidiana en Montevideo. *Revista de Ciencias Sociales*. 24(28), 55-76. Departamento de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales
- Arriagada, C. y Rodríguez, J. (2003): *Segregación Residencial en áreas metropolitanas de América Latina: magnitud, características, evolución, e implicaciones de política*. Serie Población y Desarrollo N° 47, Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía, CEPAL, Santiago de Chile.
- Baráibar, X. (2004): Las paradojas de la focalización. En: *Ser Social 12*. Revista de Programa de Pós-graduação em políticas sociais. Departamento de Serviço Social. Universidade de Brasilia.
- Baráibar, X. (mayo 2009): Tan Cerca, tan lejos: Acerca de la relevancia “por defecto” de la dimensión territorial. En: *Revista Fronteras 5, Segunda época*, DTS - FCS, Udelar, Montevideo.
- Baráibar, X. (2011): Acerca de los procesos de desmaterialización de la pobreza y sus impactos en las políticas sociales. En: *Revista Fronteras, Número Especial*. DTS- FCS, Udelar, Montevideo.
- Baráibar, X. (2015): De la comunidad al Estado social: la reconfiguración del campo de la asistencia. En: *Revista Fronteras 8, Segunda época*, DTS - FCS, Udelar, Montevideo.
- Bentancor, V. (2015): La política asistencial: desde las leyes de pobres a los programas de transferencia de renta condicionada. En: *Revista Fronteras N°7*. DTS - FCS, Udelar, Montevideo.
- Castagnet, N. (2011): La participación social en las decisiones públicas en el marco de la modernización del Estado. En: Y. Acosta, A. Falero, A Rodríguez, I, Sanz, G. Sarachu (Coord.) *Pensamiento crítico y sujetos colectivos en América Latina*. Ediciones Trilce, Montevideo.
- Etulain, J. C., y González Biffis, A. (2014): La evolución del proyecto urbano. Intervenciones urbanas y cambios de paradigmas. En: *Cuaderno Urbano*, 17(17). 173-196 Resistencia. Recuperado de: [http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1853-36552014000200008](http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1853-36552014000200008)

- Gutiérrez, M. F. (2015): El papel del riesgo en las políticas sociales de la última década en Uruguay. En: *Revista Fronteras*. 7, 105-117. DTS - FCS, UdelaR, Montevideo.
- Hamzaoui, M. (2005): *El trabajo social territorializado. Las transformaciones de la acción pública en la intervención social*. Nau Llibres, Universitat de València, Valencia.
- Kaminker, S. y Velásquez, R. (2015): Programa de mejoramiento de barrios en la Patagonia central: regularización de la informalidad urbana en Puerto Madryn, Chubut. En: *Cuaderno Urbano*, 18(18), 89-110. Resistencia. Recuperado de: [http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1853-36552015000100005](http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1853-36552015000100005)
- Kaztman, R. (1996): *Marginalidad e integración social en el Uruguay*. CEPAL, Oficina de Montevideo.
- Kaztman, R. (coord.) (1999): *Activos y estructura de oportunidades. Estudio sobre las raíces de la vulnerabilidad social en Uruguay*. PNUD-CEPAL, Oficina de Montevideo.
- Kaztman, R. y Retamoso, A. (abril, 2005): Segregación Residencial, Empleo y Pobreza en Montevideo. En: *Revista de la CEPAL*, 85, Santiago de Chile.
- Kaztman, R. (2008): Territorio y empleo: circuitos de realimentación de las desigualdades en Montevideo. En: *Revista Prisma*, 23( ), 49-74. Universidad Católica del Uruguay.
- Kuri Pineda, E.E. (2013): Representaciones y significados en la relación espacio-sociedad: una reflexión teórica. En: *Sociológica*, 28(78), 69-98. Recuperado de: [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0187-01732013000100003](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0187-01732013000100003)
- Molinatti, F., Rojas, E. y Peláez, E. (2016): Segregación residencial socioeconómica y políticas habitacionales. Una aproximación a partir del Programa "Mi Casa, Mi Vida". Estudio de caso en la ciudad de Córdoba, Argentina. En: *Novedades en Población*, 12(23), 1-12. Recuperado de: [http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1817-40782016000100001](http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1817-40782016000100001)
- Morás, L.E. (2008): Excluidos y recludos: reflexiones sobre la seguridad y otros temas. En: *Espacio Abierto. Revista del CIEJ-AFJU* 9. FCU, Montevideo.
- Murillo, F. (2016): Ciudades primadas latinoamericanas: ¿hacia una nueva agenda urbana de mejoramiento y prevención de asentamientos informales? En: *Cuaderno Urbano*, vol. 21(21). Recuperado de: [http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1853-36552016000200007](http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1853-36552016000200007)

- Ocampo, J. A. (mayo-junio 2008): Las concepciones de la política social: universalismo versus focalización. En: *Nueva Sociedad*, 215, 36-61. Recuperado de: <http://nuso.org/articulo/universalismo-versus-focalizacion/?page=2>
- Paternain, R. (2008): Democracia, ciudadanía y políticas de seguridad. En: *Espacio Abierto*, Revista del CIEJ-AFJU N°9, FCU, Montevideo.
- Pelli, V. (2004): La casa bella. Estética, identidad, poder y distorsión de metas en la vivienda social. En: *Cuaderno Urbano* 4(4), 183-202, Resistencia, Argentina. Recuperado de: [http://arq.unne.edu.ar/publicaciones/cuaderno\\_urbano/cu\\_4/archivos/pelli.pdf](http://arq.unne.edu.ar/publicaciones/cuaderno_urbano/cu_4/archivos/pelli.pdf)
- Pelli, V., Lungo, M., Romero, G. y Bolívar, T. (1994): *Reflexiones sobre la autoconstrucción del hábitat popular en América Latina*. Programa de Ciencia y Tecnología para el desarrollo CYTED XIV. B. Viviendo y Construyendo. Disponible en: <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:rnyrHBrG1K0J:hdrnet.org/71/1/REFLEXIO.pdf+&cd=1&hl=es&ct=clnk&gl=uy>
- Rodríguez, A. y Rudolf, S. (2012): *Construcción del ambiente residencial, Historias singulares de asentamientos, desalojos y realojos*. CSIC, Biblioteca Plural. Unidad de Comunicación de la Universidad de la República (UCUR). Montevideo.
- Rolnik, R. (2015): Desmercantilizar y desfinanciar la vivienda social. Entrevista en *Vivienda Popular*, 26, Junio de 2015. Segunda época.
- Soldano, Daniela (2008): Vivir en territorios desmembrados: un estudio sobre la fragmentación socio-espacial y las políticas sociales en el área metropolitana de Buenos Aires (1990-2005). En: A. Ziccardi (comp.) *Procesos de urbanización de la pobreza y nuevas formas de exclusión social: Los retos de las políticas sociales de las ciudades latinoamericanas del siglo XXI*, Clacso, Siglo del Hombre, Bogotá.
- Tonón, G. (comp.) (2009): Comunidad, participación y socialización política, hologramática - Facultad de Ciencias Sociales, UNLZ, 11(1)
- Veiga, D. (2013): Desigualdades sociales y segregación: Montevideo a principios del milenio. En: *El Uruguay desde la sociología XI*. Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR, Montevideo.
- Villarreal, M. T. (2011): Participación ciudadana y políticas públicas En: *Décimo Certamen de Ensayo Político*. 31-48. Comisión Estatal Electoral de Nuevo León. Recuperado de: [https://www.ceenl.mx/educacion/certamen\\_ensayo/decimo/MariaTeresaVillarrealMartinez.pdf](https://www.ceenl.mx/educacion/certamen_ensayo/decimo/MariaTeresaVillarrealMartinez.pdf)
- Viscardi, N., Barbero, M., Chmiel, F. y Correa, N. (2010): Acerca de las tendencias punitivas en Uruguay Policía, justicia y prensa en la construcción social de los fenómenos de violencia y juventud. En: *El Uruguay*

*desde la sociología VIII*, Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR, Montevideo.

Wacquant, L. (2010a): *Castigar a los pobres*. Gedisa, Barcelona.

Wacquant, L. (2010b): *Las dos caras de un gueto*. Siglo XXI editores, Buenos Aires.

OTRAS FUENTES CONSULTADAS:

Cruz Fostik, P. (2005): *El suelo urbano y la localización de las acciones habitacionales en Montevideo (1984 – 2004)*. Tesis de Maestría en Estudios Urbanos. Centro de Estudios demográficos, urbanos y ambientales, El Colegio de México, México D.F.

Fernandes, E. (2007): Políticas de regularización de la tenencia de la tierra: confrontando el proceso de crecimiento informal de las ciudades latinoamericanas. En: *Regularización de asentamientos informales en América Latina*. Lincoln Instituto of Land Policy.

Goinheix, S. (2010): *Segregación y estrategias contra la inseguridad en Montevideo*. Recuperado de: [http://cienciassociales.edu.uy/wp-content/uploads/2013/archivos/Mesa\\_9\\_Goinheix.pdf](http://cienciassociales.edu.uy/wp-content/uploads/2013/archivos/Mesa_9_Goinheix.pdf)

Hardy, C. (2010): *De la pobreza a la desigualdad. Políticas sociales post-crisis*. IV Foro Ministerial de Desarrollo. Recuperado de: [www.pnud.org.gt](http://www.pnud.org.gt)

IM Reglamento operativo del 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](http://mvd2030.montevideo.gub.uy/sites/mvd2030.montevideo.gub.uy/files/descargas/plan_nacional_de_relocalizaciones_reglamento_operativo.pdf).

Kaztman, R y Retamoso, A. (2006): *Segregación Residencial en Montevideo: Desafíos para la Equidad Educativa*. En: Reunión de Expertos sobre Población y Pobreza en América Latina y el Caribe 14 y 15 de Noviembre 2006, Santiago, Chile Organizado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CELADE-División de Población, con el auspicio del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA). Recuperado de: [http://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/kaztman\\_retamoso.pdf](http://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/kaztman_retamoso.pdf)

Magri, A. J. (2011): Participación ciudadana en el área de la vivienda: trayectorias, cambios institucionales y sociales en el caso uruguayo. Recuperado de: [http://eva.fcs.edu.uy/pluginfile.php/29492/mod\\_folder/content/0/Bibliografia\\_3a\\_parte/Magri\\_part\\_soc\\_viv\\_2011.doc?forcedownload=1](http://eva.fcs.edu.uy/pluginfile.php/29492/mod_folder/content/0/Bibliografia_3a_parte/Magri_part_soc_viv_2011.doc?forcedownload=1).

- MIDES (2013): *Investigación Social. Visiones respecto a la promoción de Participación Ciudadana en el Ministerio de Desarrollo Social*. División Participación Social. Dirección Nacional de Gestión Territorial. Junio – Octubre. Recuperado de: [http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/33655/1/merged\\_1.pdf](http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/33655/1/merged_1.pdf)
- MINURVI (2016): *Desafíos, dilemas y compromisos de una agenda urbana común para ALC*. Foro de Ministros y Autoridades Máximas de la Vivienda y el Urbanismo de América Latina y el Caribe. ONU-Hábitat. CEPAL. Recuperado de: [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40656/1/S1600986\\_es.pdf](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40656/1/S1600986_es.pdf)
- Morás, L.E. (2010): Tranquilizar y proteger. Las demandas por seguridad en una sociedad confundida e inquieta. Trabajo presentado en las IX Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR, Montevideo, 13-15 de setiembre de 2010. Disponible en: [http://cienciassociales.edu.uy/wp-content/uploads/2013/archivos/Mesa\\_33\\_Mor%C3%A1s.pdf](http://cienciassociales.edu.uy/wp-content/uploads/2013/archivos/Mesa_33_Mor%C3%A1s.pdf)
- MVOTMA (2010): Plan Quinquenal de Vivienda 2010-2014. Recuperado de: <http://www.mvotma.gub.uy/el-ministerio/transparencia/plan-quinquenal-2010-2014/item/10002710.html>
- MVOTMA (2014): *Después de la inundación*. Recuperado de: <http://mvotma.gub.uy/sala-de-prensa/noticias/item/10006026-despues-de-la-inundacion.html>
- MVOTMA (2015): Plan Quinquenal de Vivienda 2015-2019. Recuperado de: [https://medios.presidencia.gub.uy/tav\\_portal/2015/noticias/NO\\_R450/vivienda\\_quinquenal.pdf](https://medios.presidencia.gub.uy/tav_portal/2015/noticias/NO_R450/vivienda_quinquenal.pdf).
- Portillo, Á. (2003): *Montevideo, una ciudad envolvente*. Facultad de Arquitectura/Cátedra de Sociología. Montevideo.
- Roselli, S y Machado, N (2016): Separados ¿pero iguales? La segregación educativa en Uruguay: un fenómeno fuera de agenda. En: *Hemisferio Izquierdo, 4, Educación*. Recuperado de: <https://www.hemisferioizquierdo.uy/single-post/2016/08/02/Separados-%C2%BFpero-iguales-La-segregaci%C3%B3n-educativa-en-Uruguay-un-fen%C3%B3meno-fuera-de-agenda>
- Tejera, R. (s/f): Focalización en la matriz de protección uruguaya. Recuperado de: [http://www.aucip.org.uy/docs/cuarto\\_congreso/11131613%20-%20Tejera,%20Rafael.pdf](http://www.aucip.org.uy/docs/cuarto_congreso/11131613%20-%20Tejera,%20Rafael.pdf)