



UNIVERSIDAD
DE LA REPÚBLICA
URUGUAY



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

**Vidas comunes: el acceso a la vivienda para
personas migrantes en la ciudad de Montevideo**

Magdalena Almeida Albet

Tutora: Luciana Oholeguy

2023

*A mis abuelas y abuelos,
a Eze, por su motivación,
y en especial a mis padres,
que me enseñaron a soñar
que otra realidad es posible.
A Sofi y Vicky por impulsarme;
a Lu, Vale, Male, Lucy y Agu,
compañeras de este camino.
Gracias.*

*“Las horas de las vidas más comunes
Su suerte en el guion universal
Historias incendiándose en el aire
Postales que no muestran la ciudad”
Vidas Comunes, Agarrate Catalina*

Si bien se reconoce la importancia de la implementación de un lenguaje que contemple la diversidad de géneros, en el presente trabajo se opta por el uso genérico del masculino. Esta decisión se fundamenta con el objetivo de facilitar su lectura

Índice

Glosario de abreviaciones	4
Introducción	5
Planteamiento del problema	7
Objetivos	7
Objetivo general:	7
Objetivos específicos:	7
Estrategia metodológica	7
CAPÍTULO 1: El acceso a la vivienda en la estructura urbana	9
1.1 Estructura urbana	9
1.2 Suelo urbano	11
1.3 Vivienda	13
1.4 Informalidad urbana	16
CAPÍTULO 2: Pensión como solución habitacional?	19
2.1 Precariedad urbano-habitacional	19
2.2 Recorrido histórico de las viviendas de tipo colectivo	22
2.3 Pensiones: marco legal	25
2.4 Tipología de pensiones	29
CAPÍTULO 3: Acceso a la vivienda de las personas migrantes	30
3.1 Personas migrantes y acceso a la vivienda	30
3.2 El desalojo	37
Reflexiones finales	42
Bibliografía	46

Glosario de abreviaciones

Agencia Nacional de Vivienda - **ANV**

Banco Hipotecario del Uruguay - **BHU**

Contaduría General de la Nación - **CGN**

Dirección Nacional de Vivienda - **DINAVI**

Dirección General Impositiva - **DGI**

Encuesta Continua de Hogares - **ECH**

Etnoencuesta de Inmigración Reciente - **ENIR**

Intendencia de Montevideo - **IM**

Institución de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo - **INDDHH**

Instituto Nacional de Viviendas Económicas - **INVE**

Instituto de Promoción Económico Social del Uruguay - **IPRU**

Junta Nacional de Migración - **JNM**

Ley de Urgente Consideración - **LUC**

Movimiento para la Erradicación de la Vivienda Rural Insalubre - **MEVIR**

Ministerio de Desarrollo Social - **MIDES**

Ministerio de Relaciones Exteriores - **MRREE**

Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial - **MVOT**

Niños, niñas y adolescentes - **NNAs**

Organización Internacional para las Migraciones - **OIM**

Organización de las Naciones Unidas - **ONU**

Universidad de la República - **UdelaR**

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia - **UNICEF**

Unidad Reajutable - **UR**

Introducción

El presente documento corresponde a la monografía final de grado de la Licenciatura en Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. El mismo se encuadra en la informalidad urbana y la migración reciente, reafirmando la necesidad del Estado por garantizar los derechos de las personas. Tiene como objetivo general realizar una aproximación reflexiva acerca del hábitat informal como primera vivienda de las personas migrantes, en la trama formal de la ciudad de Montevideo.

La elección de la temática está motivada por un primer acercamiento al área migraciones en el proceso de práctica pre-profesional del Proyecto Integral Cuidado Humano, Derechos e Inclusión Social, durante los años 2019 - 2020. La experiencia se realizó en el marco institucional de la Asociación Civil Idas y Vueltas, ubicada en Ciudad Vieja, dentro del área central de la ciudad de Montevideo. Al realizar las prácticas tuve la oportunidad de escuchar las voces de sujetos migrantes que sufren una serie de vulneraciones a sus derechos en la ciudad, específicamente en lo que respecta al tema vivienda.

Particularmente, durante el año 2020 la intervención se llevó adelante a partir del convenio entre la Asociación Civil junto a la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), que tenía por fin brindar “Apoyo a familias migrantes con niños, niñas y adolescentes a cargo, en el marco de la emergencia sanitaria causada por el COVID 19”. El objetivo principal era conocer la situación habitacional de las familias para lo que se indagaba sobre el tipo de vivienda, la cantidad de personas por hogar, la relación contractual, el monto o precio para alquiler, entre otros. Se realizaron 29 entrevistas a través de llamadas telefónicas y/o videollamadas, a familias de distintos orígenes latinoamericanos, de las cuales el 24% residía en pensiones (Almeida et. al, 2020). De modo que, esta experiencia permitió la posibilidad de conocer las condiciones edilicias, de hacinamiento, descritas en los relatos de las personas migrantes. Ante este contexto, se reafirmó la inquietud por visibilizar y problematizar a las pensiones como soluciones habitacionales.

Se considera que el acceso a la vivienda es un problema estructural en el país y es al que se enfrentan las personas migrantes cuando llegan. Por ello, en el Capítulo 1 se expone cómo se construye la ciudad que uno habita, los desafíos en su acceso, así como al suelo urbano central y a la vivienda, dado que son esos espacios físicos donde se desarrolla la vida cotidiana de las personas. La línea teórica que se retoma es propuesta por David Harvey (1977; 2014), para dar

cuenta que las ciudades, atravesadas por las contradicciones de la urbanización, expone a los sectores populares a vivir en condiciones precarias, pagando altos precios por mantenerse en la trama formal. Con la idea de resignificar la desigualdad socio-urbana, entendiendo que esta se manifiesta más allá de la oposición centro-periferia, se propone reflexionar aquellas expresiones más difusas en la trama formal.

En el capítulo 2, se presenta la informalidad habitacional como la expresión más crítica de la informalidad urbana. Ante una demanda de viviendas creciente y un déficit habitacional mayor, se presenta el mercado informal como alternativa cuando desde la formalidad no hay respuestas. Se identifican en el área central situaciones de precariedad dispersa materializadas en las pensiones, se presenta su marco legal y se enmarca la problemática actual a partir de sus raíces en el pasado.

En el capítulo 3, se presenta la relación entre informalidad urbana e inmigración a partir de los datos del Censo de Pensiones (2020) y la ENIR (2018), señalando que la primera vivienda de las personas migrantes son las pensiones. Además, se discute la problemática del proceso de desalojo como situación final de una serie de vulneraciones al momento de satisfacer la necesidad de la vivienda adecuada. Por último, se exponen las reflexiones finales del trabajo en el marco de un sistema de escasez de la vivienda.

Planteamiento del problema

En el presente trabajo interesa problematizar la informalidad habitacional en la trama formal, específicamente “la que no se ve a simple vista, esa que está detrás de las fachadas” (Bajac, 2019, p. 189). Se entiende que estas realidades se configuran como respuesta ante la necesidad por resolver el acceso a la vivienda, según el campo de posibilidades de cada persona, familia mediada por la oferta del Estado y el mercado.

La expresión concreta que interesa desarrollar es el acceso a la vivienda a través de las pensiones como solución habitacional, es decir, aquellas viviendas colectivas ubicadas en su mayoría en el municipio B de la ciudad de Montevideo. Las mismas, en algún momento fueron viviendas formales y con el devenir de los años se transformaron en espacios irregulares, con infraestructuras deterioradas, divididas en pequeñas piezas. Estos espacios precarios son con frecuencia la primera solución habitacional para los migrantes recientes en el país, solución -insuficiente- que los mantiene dentro del esquema de la ciudad formal.

Objetivos

Objetivo general:

- Realizar una aproximación reflexiva acerca del hábitat informal como primera vivienda de las personas migrantes, en la trama formal de la ciudad de Montevideo.

Objetivos específicos:

- Estudiar a las pensiones como expresión concreta de la informalidad y precariedad habitacional dispersa, en Montevideo.
- Identificar si existen políticas públicas en materia de vivienda, orientadas a la población migrante en la ciudad de Montevideo, al momento de llegada.

Estrategia metodológica

En el presente trabajo se utilizó una estrategia metodológica de tipo cualitativo, ya que se entiende que permite el grado de flexibilización adecuado para alcanzar los objetivos planteados. Según Vasilachis et al. (2006), se considera a la metodología cualitativa como un

proceso interpretativo de indagación que examina un problema social. A su vez, se optó por un diseño de carácter exploratorio, los cuales pueden modificar las preguntas y las técnicas de investigación durante el desarrollo de la misma en caso de ser necesario. Batthyány y Cabrera (2011) mencionan que estos diseños son más flexibles que los estudios descriptivos o explicativos, lo cual hace acertada su elección para este tema poco estudiado desde la disciplina del Trabajo Social.

De acuerdo con el diseño de investigación elegido y los objetivos planteados, se utilizó para el relevamiento de información la revisión de fuentes documentales y bibliográficas. Las fuentes documentales (notas periodísticas, leyes) - y su ausencia- permitieron dar cuenta de la problemática al acceso de la vivienda adecuada que enfrentan los migrantes al momento de llegada a la ciudad de Montevideo. A través de la revisión bibliográfica de artículos académicos, se recolectaron experiencias, análisis, datos cuantitativos y discusiones teóricas vinculadas a la temática que aportan elementos relevantes para la comprensión del estudio.

Durante la revisión bibliográfica de antecedentes sobre el acceso a la vivienda de migrantes en Uruguay, priorizando aquellas más relevantes y recientes, se destacan las producciones de Fossatti & Uriarte (2018a, 2018b) desde la antropología; Bengochea & Madeiro (2020) de demografía; y desde la sociología se retoman los trabajos finales de grado de Maciel (2021) y Rodríguez (2022). A partir de esta revisión y lectura se plantea la importancia de la problematización y reflexión desde el Trabajo Social, entendiendo la relevancia del abordaje multidisciplinario en los estudios de vivienda, ciudad y migración.

Principalmente se retomarán los microdatos obtenidos en el Censo de Pensiones realizado por la Intendencia de Montevideo (IM) en abril del 2020, en el contexto de pandemia por Covid-19, con el objetivo de relevar información para llevar adelante el Plan de Subsidios -temporal-antidesalojo para pensiones. A partir de este censo se accede a información como sexo, edad y nacionalidad de sus habitantes. Resulta importante detallar que el mismo hace alusión en su nombre a las pensiones, pero además recoge información de hostales, casas de inquilinato y casas estudiantiles: de todas formas, las pensiones son el tipo principal de locales censados, representando el 85% del total.

A su vez, se retoman los datos secundarios obtenidos en la Etnoencuesta de Inmigración Reciente (ENIR), realizada entre los meses de julio de 2018 y marzo de 2019 por el Programa de Población de la Facultad de Ciencias Sociales por la Universidad de la República (UdelaR) en el marco del Proyecto de Migración Latinoamericana. La base de datos de esta etnoencuesta

releva información sobre 803 inmigrantes de distintas nacionalidades (cubanos, dominicanos, peruanos y venezolanos) y reúne datos sobre 2219 personas entre informantes y familiares que viven en Montevideo. Esta fuente de información es la única disponible que recolecta datos de la vivienda de tipo colectivo, como las pensiones, y permite conocer los datos según nacionalidad, registrando una muestra relativamente amplia para estudiar a la población migrante.

Esta característica distingue a la ENIR, dado que otra de las fuentes principales disponibles de información sobre la población migrante es, la Encuesta Continua de Hogares (ECH), la cual permite realizar análisis acerca de la inserción de las personas en el mercado de trabajo, su acceso a la salud, al sistema educativo y a distintos programas sociales y de protección social. No así, el acceso a la vivienda de tipo colectivo, ya que se limita a las viviendas particulares. Por lo que la ENIR es un instrumento fundamental para el estudio de personas en movilidad, permitiendo acceder a información hasta entonces invisible.

CAPÍTULO 1: El acceso a la vivienda en la estructura urbana

En este capítulo se busca exponer que la construcción de la ciudad no es el azar, sino que el mismo sistema instrumentaliza el espacio para planificarlo y favorecer su reproducción, en la que los individuos cada vez tienen menos incidencia en las decisiones finales sobre la misma. Se recorren los desafíos en su acceso, tanto al suelo urbano como a la vivienda, entendiéndose como partes de uno solo: uno es condición previa del otro. Es en estos espacios físicos donde se desarrolla la vida cotidiana de las personas. En tanto, se reflexiona en torno a la dificultad que implica vivir en la ciudad y cómo los individuos resuelven permanecer en el tejido urbano a pesar de que ello implique habitar en condiciones precarias.

Se entiende que la urbanización expresa la desigualdad generada por el sistema capitalista, en el territorio. No únicamente en términos duales de centro-periferia, sino también en la materialización de la informalidad urbana dentro de la trama formal de la ciudad de Montevideo.

1.1 Estructura urbana

La urbanización surge como producto de la industrialización, en la primera fase del sistema capitalista. Su relación radica en que este proceso desde su inicio, absorbe los excedentes de capital y de trabajo, Lefebvre (1970) plantea la consolidación de la urbanización en reducción y oposición al espacio rural, donde triunfa la ciudad sobre el campo. Desde entonces, el

crecimiento acelerado del tejido urbano es un fenómeno mundial; hoy en día, el 93.8% de la población de Montevideo es urbana según datos del Censo 2011 (INE).

El autor a fines de los sesenta, denuncia la configuración socioespacial de las ciudades mediada por los intereses del capital, en su descripción se enfatiza en la crisis de la vida urbana y sus manifestaciones desde la óptica de la ciudad tradicional. Sin embargo, Harvey (2014) subraya que esa ciudad ya no existe, dado el avance del capital sin medir sus consecuencias sociales, ambientales o políticas en el espacio. Ambos coinciden en las contradicciones sociales propias que conlleva la vida urbana cotidiana.

En *La Revolución Urbana* (1970), Lefebvre propone la conquista por el derecho a la ciudad, este concepto refiere al derecho de los habitantes urbanos a construir, decidir y crear la ciudad, en oposición al sistema capitalista, reconociendo los problemas socioespaciales urbanos que provoca. Dentro de las ciudades se expresan varias contradicciones urbanas, mientras hay un mayor crecimiento económico, se agudiza el empobrecimiento. El desarrollo del sector inmobiliario tiende al aumento, sin embargo, cada vez menos personas pueden acceder a soluciones habitacionales en la trama formal de la ciudad. Dentro de las distintas manifestaciones ante la creciente urbanización, se reconoce a las personas y familias que se ven empujadas a asentarse en áreas periféricas a través del mercado informal de la vivienda, en consecuencia, lejos de los servicios urbanos, forzando “al pobre a vivir donde puede” (Merklen, 2005, p. 156). Asimismo, hay personas que no acceden a una solución habitacional y se encuentran en situación de calle. Según el censo realizado por el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) en agosto del 2023, se encuentran 2755 personas en situación de calle, lo que representa un aumento de 24% en relación a los resultados del censo en 2021 (La Diaria, 2023).

En su propuesta, Lefebvre (1970) problematiza el surgimiento de la ciudad capitalista, en las que advierte cómo la misma va perdiendo su valor de uso para constituirse en valor de cambio. Se entiende que sus ideas se mantienen vigentes, aunque se ha ido complejizando con la intervención urbana del capital financiero y la privatización de los servicios y del suelo, lo cual profundiza aún más las contradicciones iniciales que menciona el autor.

El urbanismo moderno implementado por el Estado y el capital, provocan la mercantilización de la vida urbana, es decir, el propio sistema instrumentaliza el espacio para planificarlo y favorecer su reproducción, alejando a los ciudadanos de la toma de decisiones finales sobre la ciudad. Esto contribuye a la segregación espacial, en la que los trabajadores quedan “confinados

en una vida urbana enajenada por el consumo, la fragmentación de la cotidianidad y la exclusión espacial” (Molano, 2016, p. 6).

Lefebvre (1970) entiende que, al dejar la ciudad en manos del mercado y el Estado, la misma se convierte en un agregado de funciones separadas, perdiendo su visión de totalidad. Esta organización espacial favorece a los capitales, convirtiéndose en un espacio libre para la reproducción capitalista, mientras los ciudadanos van perdiendo influencia en la planificación de la ciudad. En su trabajo, expone cómo a partir del proceso de industrialización y acumulación del capital, se produce una sociedad de consumo, en la cual la clase obrera deja de ser meramente productora para ocupar su lugar en el Mercado. Este pasaje se traduce incluso en la satisfacción de las necesidades básicas, como lo es la vivienda. En *El derecho a la ciudad* (Lefebvre, 1975), plantea el acceso a la propiedad sobre la vivienda, resolviendo así el problema del habitar. Por lo tanto, el habitar se volvió como una función más del hábitat. Previo al proceso de urbanización, el habitar era una actividad social que otorgaba identidad urbana a los ciudadanos, así como habilitaba la participación política. Desde entonces, quedó reducido a ocupar una vivienda. Esta perspectiva se trasladó a la formulación de políticas urbanas, ganando los intereses económicos sobre la participación ciudadana en las modificaciones urbanas. Por ende, se puede afirmar que la configuración socioespacial no es accidental, y es, por tanto, en este mismo espacio donde surgen las posibilidades de transformación, siendo el derecho a la ciudad la restitución de la visión de totalidad.

En esta preocupación por la pérdida de la ciudad como un bien común, Harvey (2014), plantea que “la urbanización capitalista tiende perpetuamente a destruir la ciudad como bien común social, político y vital” (p. 125). Por lo que propone desde el derecho a la ciudad, la posibilidad de lucha a partir de un proyecto político, en donde el territorio urbano sea un escenario de construcción de alternativas de apropiación. Asimismo, entiende que la consagración de este derecho sería una “estación de paso” dentro de una estrategia mayor de construcción de una sociedad no capitalista.

1.2 Suelo urbano

Se entiende que no es posible reflexionar en torno al derecho a la vivienda sin mencionar el derecho a la ciudad y su acceso al suelo, dado que son preconditiones del mismo. Dentro de este escenario fragmentado compiten distintos intereses en los que se configura la problemática del

acceso al suelo urbano, por lo tanto, para pensar a la ciudad en términos de totalidad es necesaria una lucha por el acceso al suelo como bien de uso y no de cambio.

Lo urbano es el lugar donde se producen y reproducen las relaciones capitalistas, y a su vez es en este espacio donde interactúan y se desarrollan las relaciones sociales. Las mismas están mediadas por la ubicación de residencia, la cual está limitada y controlada por el propio espacio de la ciudad y su ordenamiento. Dada como una condición necesaria del ser humano, al existir se ocupa un espacio, por lo cual se hará referencia al suelo. El acceso al suelo está regulado por su precio en el mercado, ya que la mirada sobre el mismo se entiende como una mercancía y no en un derecho.

En el análisis de la sociedad capitalista burguesa, Marx plantea que cada producto tiene dos aspectos: el valor de uso y el valor de cambio. En su teoría, estos están interrelacionados, dado que separados no tienen significado por sí mismos, el valor lo adquieren a través de la relación del uno con el otro en la mercancía.

En sus palabras “el valor de uso no tiene valor más que para el uso, y no adquiere realidad más que en el proceso de consumo (...) *el mismo*, coincide siempre con su existencia natural tangible” (Marx en Harvey 1977, p. 161). Mientras que el valor de cambio se refiere a “una relación cuantitativa en la que los valores de uso son intercambiables” (p. 161). El valor deviene entonces, del proceso social del trabajo en la que los individuos participan como poseedores de mercancía (Machado, 2002, p. 29).

Según Harvey(1977), el suelo y sus servicios urbanos como mercancía adquieren un valor de uso y valor de cambio con un significado especial, dado que el mismo cumple con características particulares. El suelo urbano es un bien finito, limitado, que no es resultado de la producción sino de la naturaleza. Aún con mejoras, este no puede ser trasladado como otras mercancías. Solo los propietarios del suelo deciden su valor de uso, confirmando así un privilegio monopolista sobre el derecho. El valor de cambio que se le adjudica puede ser un valor artificial mucho mayor, generando grandes restricciones para acceder. Aún con la intervención de las instituciones financieras, ofreciendo créditos, existen consumidores que no pueden financiar su costo dado que sigue siendo muy elevado.

González en “Ciudad democrática y acceso al suelo urbano” (2011), plantea que esta problemática es de carácter político, no técnico, la cual esconde un afán por segregar y alejar a *los otros*, transformando así a la ciudad en un espacio híbrido y con menores oportunidades de

interacción social. En palabras de Harvey (2014) “(...) el suelo no es una mercancía en el sentido más corriente de la palabra. Es una forma ficticia del capital que deriva de las expectativas de futuras rentas” (p. 53). Es decir, se ha impulsado a una construcción desigual en el espacio buscando maximizar su uso, de forma que mientras algunos tienen capacidad de elección sobre su residencia, para otros dicha elección está limitada a sus posibilidades y para el resto ni siquiera es una opción. A la vez, el valor de cambio del suelo varía según los intereses que existan en relación a la ubicación, ya sea en las áreas centrales, áreas intermedias o en la periferia. Se entiende que la flexibilización en el valor del suelo refleja la falta de regulación estatal sobre el mismo.

Ya Engels en 1872 en Harvey (2014) denunciaba estos procesos en su folleto “Sobre el problema de la vivienda”:

El crecimiento de las grandes ciudades modernas da al suelo en ciertas áreas, particularmente en las situadas cerca del centro, un valor artificial mucho mayor; los edificios construidos en esas áreas disminuyen ese valor en lugar de aumentarlo, porque ya no corresponden a las nuevas circunstancias; por eso son derribados y sustituidos por otros. Esto sucede sobre todo con las viviendas de los trabajadores situadas cerca del centro, cuyos alquileres, a pesar de la gran cantidad de gente que en ellas se aloja, nunca pueden aumentar más allá de un límite, o en todo caso lo hacen muy lentamente. Por ello, son derribadas y en su lugar se construyen nuevas tiendas, almacenes y edificios públicos. (p.23)

Lamentablemente esta descripción se puede reconocer en la actualidad, de modo que, al parecer, para el desarrollo urbano no habría otra forma de absorber los excedentes del capital sin el desplazamiento forzoso de los individuos. En esta transformación, los usos de comercio y financieros en las áreas centrales arrasan con los espacios de residencia.

1.3 Vivienda

La vivienda es una necesidad básica, así como uno de los principales satisfactores de los seres humanos, no se agota en la seguridad material que brinda ni en la ubicación, sino que es

multidimensional. Como se mencionó anteriormente, todo individuo por su mera existencia ocupa un espacio, lo habita. En tanto, en la sociedad actual, el hábitat se constituye por habitar una vivienda junto a sus condiciones materiales, ambientales, sociales y culturales (Machado, 2003, en Machado, 2022).

El acceso a la vivienda es reconocido como un derecho por la normativa uruguaya, así como la internacional. En la Constitución de la República está reconocido el derecho a la vivienda, en el artículo 45:

Todo habitante de la República, tiene derecho a gozar de una vivienda decorosa. La ley propenderá a asegurar la vivienda higiénica y económica, facilitando su adquisición y estimulando la inversión de capitales privados para ese fin.

El carácter social de este derecho se entiende a partir del concepto de ciudadanía propuesto por Marshall (1998). Según el autor, hay tres elementos esenciales a considerar en esta categoría, como son los derechos civiles (vinculados a garantías y libertades personales), los derechos políticos (vinculados a la participación) y los derechos sociales que refieren a aquello relacionado al bienestar. A los últimos los va a llamar derechos de tercera generación, los cuales se caracterizan por ser derechos reconocidos, pero no materializados, como es el caso del derecho a la vivienda. Como indica la ley, el Estado se compromete a facilitar y promover el acceso a una vivienda, no a otorgarla. Para ello, se interviene a través de políticas urbanas y habitacionales - que consolidan la segregación - con el objetivo de que al menos una parte de la población pueda acceder a una vivienda decorosa. Sin embargo, la efectivización de este derecho ha sido históricamente postergada, ya sea por acciones u omisiones del Estado; sujeto a los intereses del mercado inmobiliario y la defensa del derecho a la propiedad privada.

La vivienda es una necesidad básica de subsistencia y protección para la reproducción social mínima de los individuos, en términos de Max-Neef (1998) estas deben ser consideradas como carencia y potencialidad. De concebirse a las necesidades sólo como carencia quedaría reducida a lo fisiológico, sin embargo, las mismas son impulso en los individuos, por lo que ante la ausencia se vuelven potencialidad. Frente a la necesidad, se despierta la búsqueda de soluciones, de estrategias, resultando en un dinamismo que potencia la situación inicial.

Las carencias y potencialidades deben estar acompañadas de un campo de posibilidades, no refiere a la voluntad del individuo, dado que desde esta perspectiva hablar únicamente de

necesidades que se “satisfacen” es desconocer su proceso dialéctico y la tensión constante entre ellas.

Para el autor, los satisfactores son los que marcan la movilidad de las necesidades determinados por la cultura dominante, estos no refieren sólo a lo material sino que incluyen formas de ser, tener, hacer y estar. Además, un mismo satisfactor puede cubrir distintas necesidades.

La vivienda es un satisfactor de necesidades múltiples que tiene el conjunto de la sociedad. En el sistema actual, los individuos se ven empujados a resolver el satisfactor de esta necesidad, desde su singularidad y sus potencialidades, según el campo de posibilidades que cada uno posea. Dado que la realización de este satisfactor está permeada por una lógica de las relaciones capitalistas, su acceso ha representado desde entonces, una problemática para los individuos. Así como la instrumentalización del espacio no es accidental, la legislación sobre vivienda ha influido en un abordaje desde la defensa de la propiedad privada sobre el derecho, reduciendo a la vivienda en una mercancía.

El acceso a la vivienda está condicionado por los ingresos que perciba cada individuo o familia, ya que también representa el espacio donde se reproduce la fuerza de trabajo. Hay una asociación entre el mercado de trabajo y el mercado de la vivienda, dado que según el dinero que se disponga ya sea a través del salario u otras formas, son las condiciones materiales a las que se podrá acceder, mediado por la oferta. A pesar de que la vivienda propia es una de las mayores aspiraciones de los individuos y las familias, la imposibilidad de planificar su compra los arroja a tener que recurrir a otras alternativas, muchas veces en condiciones precarias e informales.

A partir de lo expuesto se busca reflejar la contradicción derecho - mercancía en la que está inmersa la problemática de la vivienda, la cual responde a otra contradicción que es considerar al suelo también como una mercancía, cuando no es resultado de la producción, confiriendo privilegios monopolistas a quienes son propietarios del mismo. Es decir, que la vivienda además de su valor como mercancía, reúne en su valor el espacio que ocupa, los servicios que brinda la ciudad y encima la especulación sobre su valor futuro (González, 2011). El acceso diferencial a la vivienda responde a una desigualdad estructural, en la que aquellos que viven de su trabajo ven reducidas las posibilidades de lograr una solución habitacional adecuada. A su vez, hay un déficit de viviendas, la baja oferta en el mercado no es azarosa, sino que está determinada por el juego del mercado que ocasiona el propio sistema de producción.

Una de las alternativas que pueden tener los individuos radica en las políticas habitacionales impulsadas por el Estado de viviendas de bajo costo o regulando el mercado, sin embargo, históricamente la oferta no alcanza la demanda. Se entiende el déficit habitacional y la escasa intervención desde una lógica de relaciones capitalistas, en este sistema la necesidad de vivienda es una responsabilidad individual que se debe resolver en el mercado.

Es así que en su multidimensionalidad, la vivienda como necesidad, como espacio de reproducción, como derecho social y como mercancía conviven en un sistema que la reduce a esta última y las subsiguientes estrategias de los grupos involucrados. Esta problemática se complejiza en la ciudad, marcando una serie de derechos desprotegidos (Machado, 2022).

1.4 Informalidad urbana

Como se ha ido mencionando, la forma de acceso a la ciudad se va configurando tras un devenir de procesos complejos entre distintas variables como son las dinámicas del mercado, las intervenciones del Estado y las decisiones que toman las personas según su campo de posibilidades. Los procesos socio-urbanos son dinámicos y se puede hacer una lectura de los mismos, según las fases del sistema acumulativo. Así como Engels denuncia la precariedad de las condiciones habitacionales a fines del Siglo XIX, las cuales se reconocen en la actualidad, también se han ido profundizando. Puntualmente, la producción de la ciudad actual se comprende que se configura a partir de la crisis del modelo de industrialización a fines de 1970 y principio de 1980 para dar paso al modelo neoliberal. El modelo económico y político, resumido en los lineamientos del Consenso de Washington, impulsaron una serie de transformaciones económicas, culturales, sociales y políticas, donde se acentuaron la precarización, la desigualdad y el empobrecimiento masivo. Dentro de las manifestaciones de la cuestión social del periodo mencionado, se reconoce un impacto tanto a nivel societal como territorial, caracterizada por la poca intervención estatal cuando no, residual (Bajac, 2019).

El modelo económico neoliberal consolida la desigualdad social y se reconoce materializada en la expansión de la ciudad no planificada, en el territorio, a través de la expulsión de aquellos que no pueden acceder a los altos precios por la infraestructura y servicios urbanos. Este fenómeno se configura en la segregación territorial, el cual es un proceso histórico, complejo que se manifiesta en la ciudad en relación a las modificaciones que transitan las sociedades en un contexto de creciente globalización. Esta expresión tiene como resultado “la aglomeración en el espacio de familias o grupos de personas de una misma condición social, más allá de cómo

definamos dicha condición” (Rocco, 2018, p 76). Por lo tanto, se entiende que estas condiciones, ya sean, socioeconómicas, étnicas, de origen migratorio, religiosas, entre otras; reafirman el acceso desigual a la ciudad y sus servicios.

Este proceso se observa en el crecimiento espacial de la ciudad informal en la coyuntura actual, materializada a través de la progresiva ocupación del suelo en la periferia. Esta alternativa es una forma de mantenerse en el tejido urbano, a pesar de las fronteras que empiezan a aparecer por la distancia, como las dificultades en el ejercicio de la ciudadanía y los límites en las posibilidades de integración. A su vez, estos procesos implican la extensión de la ciudad mientras se precariza la calidad de vida, de forma que primero llegan a habitar los espacios los individuos y al tiempo, servicios como acceso agua potable y saneamiento.

En la ciudad de Montevideo durante el siglo XX ya se manifestaba la segregación espacial, a partir de los años noventa, donde el mercado fue protagonista de las políticas, es que el fenómeno se presenta con mayor intensidad (Katzman y Retamoso, 2006). Sus efectos se pueden reconocer en la creciente homogeneidad de la composición de los barrios, la menor integración social entre habitantes de los mismos y la migración centro-periferia de los individuos que fueron expulsados de otras zonas de la misma ciudad. Al mismo tiempo que aumenta la homogeneidad en los barrios, crece la heterogeneidad entre los mismos. En el caso de las clases medias altas y altas, estas también han optado por retirarse de la ciudad formal hacia el área metropolitana, en busca de la exclusividad residencial en barrios privados. De modo que, en Montevideo, la fragmentación social es cada vez más pronunciada entre las clases sociales, convirtiendo también, la calidad de vida urbana en una mercancía.

Por lo tanto, la segregación es la reproducción del propio sistema sobre la estructura urbana, en la que se profundizan las contradicciones, reconocidas en el crecimiento periférico y suburbano. Sin embargo, si bien cuando se piensa en la segregación territorial se asocia su materialización en los espacios mencionados, en este trabajo se buscará reflexionar en torno a las expresiones de hábitat informal que trascienden la periferia. Se entiende que esta desigualdad, no se agota en la oposición centro-periferia, ya que se puede compartir un mismo espacio urbano atravesando realidades opuestas, haciendo carne la idea planteada por Baraibar (2008) “tan cerca, tan lejos”, en las que se establecen distancias materiales y simbólicas.

Es así que se identifican otras formas de acceso informal a la ciudad más difusas, como son el subarrendamiento, la ocupación de terrenos, la ocupación de viviendas ociosas y el alojamiento en pensiones irregulares o casas de inquilinato, entre otros. Estas expresiones tienen la

particularidad de suceder en la ciudad formal, en áreas intermedias y centrales, en las que se esconde su precariedad. El acceso a los servicios urbanos, el tiempo y costo del transporte, el ejercicio de derechos, los espacios culturales se entienden que varían según la ubicación socio espacial en la ciudad, por lo que muchos individuos deciden habitar tramas formales en condiciones habitacionales precarias por los otros beneficios que ofrece. De forma que son también estas poblaciones, las que desafían los espacios de la ciudad, devolviéndole el lugar de lucha entre quienes poseen y quienes no (Harvey, 2014), con el objetivo de apropiarse de esos escenarios debido a sus ventajas.

Por lo tanto, se reconoce aquella segregación territorial más visible en áreas periféricas como ejemplo, por un lado, y por otro, en expresiones más difusas, insertas en la trama urbana (Bajac, 2019). Es decir, no es necesario habitar en la periferia para acceder a una solución habitacional precaria.

En efecto, la construcción de la ciudad es resultado de cambios estructurales en los planos económico, social y político, así como por las políticas urbanas, el grado de urbanización, los derechos de propiedad establecidas en las normativas, entre otros. Estos cambios también condicionan las diferentes situaciones que asume la informalidad, ya sea en la periferia o en la trama formal. Clichevsky (2009) reflexiona en torno a esta problemática y alerta de la dificultad sobre conceptualizar lo informal, dado que se define por lo que no es, en tanto, se trata de una categoría residual. Ella menciona que lo “no formal”, no busca mostrar una oposición o una fractura, sino que invita a detener la mirada en la interdependencia entre la formalidad y la informalidad, en tanto está interconectada con ella y, en muchos casos, es generada desde la propia formalidad. La informalidad remite a dos formas principales en las que se expresa, por un lado, respecto de aspectos dominiales, y por otro en cuanto a procesos de urbanización. Lo primero remite a la falta de títulos de propiedad o contratos de alquiler, y lo segundo al incumplimiento de las normas, subdivisión, uso, ocupación y construcción de la ciudad, así como a los requerimientos ambientales para la localización de usos urbanos (Clichevsky, 2000). En la interdependencia que se genera, se reconoce una relación entre la informalidad con instituciones del Estado y diferentes esferas del mercado desde la formalidad (Herzer et al, 2008).

CAPÍTULO 2: ¿Pensión como solución habitacional?

En este capítulo interesa articular las ideas presentadas acerca de la vivienda con relación a la informalidad habitacional como la expresión más crítica de la informalidad urbana. Para ello,

se retoman conceptos de Harvey (1977) para comprender el acceso a la vivienda y el suelo desde los sectores populares en las áreas centrales. A su vez, se presentan los conceptos de precariedad dispersa en el mercado informal de la vivienda como lugar que ocupan las pensiones siguiendo los aportes de Recalde (2016) y Bajac et. al. (2019).

Asimismo, se reflexiona acerca del problema estructural que representa el acceso a la vivienda para las personas migrantes, con el fin de exponer que la problemática habitacional del presente tiene sus raíces en el pasado.

2.1 Precariedad urbano-habitacional

Engels en su escrito de Contribución al problema de la vivienda (1872), advertía que la estructura socioespacial respondía al capital, y aunque los poseedores no conduzcan la planificación directa de la ciudad sería favorable a sus intereses. Esta idea fue objeto de análisis económicos posteriores, mediante el desarrollo de una teoría económica del mercado del suelo urbano, en la que su uso es determinado por medio de un proceso de licitación competitiva. Harvey (1977) la retoma para analizar la utilización del espacio y la vivienda, según esta teoría los grupos pobres viven en el centro de la ciudad mientras los ricos en las afueras, bajo el supuesto de que los lugares de empleo se encuentran en el área central. Si se sigue la teoría, el lugar de residencia estaría determinado por los costos de traslados, reconociendo que los grupos no tienen capacidad para competir entre sí, el grupo pobre termina viviendo en zonas céntricas, pagando una renta alta y en condiciones de hacinamiento, pero cerca de su trabajo.

Harvey (1977) visualiza distintas variantes de este proceso, para él la inclinación de la curva no está definida por los costos de desplazamientos, sino que, en última instancia, la curva de renta licitada va a depender de las preferencias del grupo que tenga capacidad de competir. Es decir, que los pobres están obligados a ubicarse en las zonas que no son de preferencia por las clases altas. En Montevideo, se identifica que durante los últimos años hubo un vaciamiento del área central de la ciudad impulsado por la formación de nuevos asentamientos como por el movimiento de las clases altas hacia las zonas costeras, dejando casas en mal estado que suscitan los procesos de informalización y precarización habitacional que ocupan las poblaciones que no pueden competir en el mercado (Kaztman et al., 2004; Recalde, 2016).

Los alquileres de las viviendas disponibles en las áreas centrales suelen ser muy costosos en relación a las infraestructuras deficitarias y precarias que ofrecen, dado que “el valor de la vivienda no se mide siempre en función de su uso como refugio y residencia, sino en función

de la cantidad recibida en el mercado de cambio, que puede verse afectada por factores exteriores, como la especulación” (Harvey, 1977, p. 143). Este sistema funciona bajo condiciones de escasez, configurando de esta forma la estructura del mercado de la vivienda. Para resolver esta contradicción se deberían eliminar las condiciones que hicieron surgir esta estructura -inclusive la propiedad privada- ya que esto no se proyecta como posible, Harvey (1977) menciona que se producen otros mecanismos que permiten la autorregulación del mercado, como la creación de los guetos.

Por lo tanto, cuando el acceso a la vivienda no es opción desde la capacidad adquisitiva, se les presenta a los sectores populares la paradoja de habitar guetos o asentamientos irregulares mientras existen las casas desocupadas en grandes cantidades; en Uruguay según el censo del 2011, existían en ese momento 42716 viviendas vacantes¹.

Esta contradicción está inmersa en un déficit habitacional creciente, dado que la urbanización es cada vez mayor y asimismo la demanda de viviendas, el uso del suelo urbano y acceso a sus servicios. Sin embargo, como no hay alternativas desde la formalidad para este excedente, se produce el mercado informal de la vivienda, que como trae Engels, su existencia es funcional y necesaria para el sistema. Este mecanismo se consolida como un problema estructural que habilita el acceso a la ciudad para personas en situación de vulnerabilidad y es al que se van a enfrentar las personas migrantes para resolver su necesidad de vivienda.

Como se mencionó, Uruguay es un país tempranamente urbanizado, es decir, la mayoría de la población vive en la ciudad y, por lo tanto, es allí donde se encuentra una mayor concentración de pobres dando lugar al fenómeno “pobreza urbana”. Así como la pobreza, la informalidad urbana no es sólo estructural, sino que tiene varias manifestaciones, cada vez más difusas y escondidas a las que se reconoce usualmente. Se conoce que cada tres pobres en el tejido urbano de la ciudad hay uno que vive en asentamiento irregular (Recalde, 2016). Es decir, la mayoría de los pobres viven en el área urbana, igualmente la informalidad y precariedad habitacional no solo atraviesa a esta población sino también a hogares urbanos no pobres (Mac Donald, 2004).

Según Reclade (2016) se entiende por precariedad a “la manifestación de la pobreza o vulnerabilidad en el hábitat residencial” (p.66), como se presentó en el apartado de informalidad urbana, existen expresiones de precariedad en áreas centrales que no son tan visibles ni

¹ Se entiende por viviendas vacantes aquellas que al momento de la encuesta no cuentan con residentes habituales, ya sea por motivos legales o voluntad de los propietarios, se descarta que se encuentren para alquilar o vender, y están en condiciones de ser habitadas. (INE, 2011)

conocidas, aquellas que Bajac et. al. (2019) identifica como difusas, y a las cuales Recalde (2016) va a llamarles manifestaciones de precariedad urbano - habitacional dispersas.

La autora propone una caracterización de los tipos de precariedad urbano - habitacional en Montevideo, agrupados en tres aspectos: social, urbano y residencial. Como síntesis distingue entre precariedad concentrada y dispersa, y a su vez de estas se desprenden subcategorías. La precariedad concentrada hace referencia a “aquella que conforma aglomeraciones de situaciones generando áreas homogéneas de habitabilidad deficitaria”² (Recalde, 2016, p. 2), es decir, el conjunto de viviendas que tienen condiciones habitacionales precarias. Mientras que la precariedad urbano-habitacional dispersa se refiere a “aquellas situaciones que se encuentran esparcidas o diseminadas en el tejido y siendo a veces no perceptibles.” (p.2). Este es el tipo de precariedad dentro del núcleo urbano que interesa problematizar y presentar a lo largo de este trabajo, el cual es un fenómeno de múltiples expresiones en las que aparecen la pobreza, la exclusión y la vulnerabilidad social. Como trae la autora, su dificultad radica en que muchas de estas situaciones no son visibles, esta particularidad hace que sea desafiante identificar y abordar la problemática, desde políticas públicas y desde la academia para producir datos. A modo de ejemplo, la ECH que es el principal instrumento para la producción de datos estadísticos disponible, no releva hogares colectivos³, como son las pensiones o casas de inquilinato. Es decir, no se cuentan con datos continuos de soluciones habitacionales frecuentes del tipo de precariedad dispersa.

El análisis de la autora se delimita al área urbana formal o informal de Montevideo. En los tipos de precariedad dispersa del tejido urbano formal distingue las subcategorías: predios formales con ocupación precaria, inmuebles ocupados y pensiones (Recalde, 2016).

Las categorías que se mencionan dentro de la precariedad habitacional dispersa comparten la característica de encontrarse en la zona central de la ciudad (Recalde 2016; Bajac, et al. 2019). Se puede indicar entonces que, en Montevideo, se hallan situaciones de precariedad dispersa en el núcleo urbano mientras que en la periferia suelen presentarse situaciones de precariedad concentrada.

² Traducción propia

³ Se entiende por viviendas colectivas al conjunto de personas que comparten la vivienda por razones de trabajo, atención médica, estudios, militares, de reclusión, religiosas, etc. www.ine.gub.uy

2.2 Recorrido histórico de las viviendas de tipo colectivo

Se señaló que el mercado de tierras y vivienda funciona bajo sistema de escasez, lo cual contribuye al funcionamiento del mercado formal y su regulación. Sería un error identificar esta problemática únicamente en la actualidad, dado que la escasez se relaciona a un problema histórico, así como el surgimiento de alternativas ante la necesidad de la vivienda.

El conventillo fue la materialización de la crisis de viviendas entre finales del siglo XIX y principios del siglo XX, además de ser el primer hogar de los inmigrantes europeos recién llegados. Esta solución habitacional era reconocida como la vivienda típica popular, según el censo de 1908 existían 1130 conventillos o casas de inquilinato, las que reunían al 11,34% de la población total de Montevideo. La mayoría de los conventillos, el 68.9%, se ubicaba en el centro de la ciudad (Barrán, 1984).

Este tipo de viviendas colectivas se caracterizaron tradicionalmente con el mercado informal de alquileres de pequeñas piezas con cocina y baños compartidos. Su inicio estuvo marcado en general por el uso de casas grandes, residencias que fueron abandonadas, las cuales se adaptaron para el alquiler de habitaciones separadas (Rial, 1984). Ante la creciente demanda por soluciones habitacionales, comienzan a hacerse casas destinadas a este negocio, según los historiadores, su construcción perseguía como objetivo “albergar en muchas piezas el mayor número posible de inquilinos” (Barrán, 1984, p. 33); alcanzando un promedio de 2.6 personas por pieza, sin importar en qué condiciones fueran ocupadas. Además de compartir la pieza, se destaca el patio como lugar de encuentro entre los inquilinos. En la descripción de los conventillos es frecuente que aparezcan las características de edificación precaria, denuncia hacia las condiciones sanitarias y la ausencia de servicios básicos. Lo cual se tradujo en la preocupación por el hacinamiento de sus inquilinos, la falta de higiene y la transmisión de enfermedades como la tuberculosis.

La información disponible de la situación de los conventillos en varias oportunidades, se debe a la preocupación de técnicos y políticos de la época que denunciaban las condiciones habitacionales de los sectores populares, acercando la problemática a un debate público.

Impresiona que, a pesar de las características descritas, los conventillos resultaron ser la principal alternativa de vivienda. Esto se puede entender a la luz de los costos de alquiler y

desplazamiento en la ciudad, el precio de un alquiler formal representaba del 25 al 30% del salario de familias obreras⁴, y si a esto se debía sumar el costo del transporte en ciertos casos aumentaba al 20% del jornal (Barrán, 1984). Por lo que el conventillo era el hacinamiento y las faltas de comodidades, pero era también, una opción rentable y cercana a los servicios de la ciudad y ofertas laborales.

En tanto, aumentaba la demanda de viviendas debido al crecimiento de los procesos de urbanización e industrialización, el mercado informal se perfiló como estrategia de los sectores populares para ingresar a la ciudad. A su vez, estos procesos agudizaron la concepción de mercancía en torno a la vivienda, ya que mientras para los inquilinos el conventillo era una facilidad, para el arrendatario se convertía en un negocio rentable.

En base a la historiografía realizada por Aristondo (2005) y Conti de Queiroga (1986) se expondrá brevemente los hitos del desarrollo de la legislación de la vivienda popular, con el fin de entender la problemática de la vivienda colectiva actual en las raíces del pasado. Se destaca la promulgación de la Ley de Conventillos (1878) que tenía por objetivo regular las condiciones higiénicas y constructivas de la vivienda típica popular. Como se mencionó, existía una preocupación en torno a las condiciones de vivienda en los conventillos por parte de técnicos y políticos de ese entonces, la cual se tradujo en la propuesta por parte del intendente del municipio de Montevideo de prohibir la construcción de los mismos en 1911. Sin embargo, esta ordenanza no contó con la aprobación por parte del organismo. A pesar de que no se resolvió como actuar, fue una alerta oportuna que se acompañó por varias iniciativas en esos años con el fin de mejorar las condiciones de vivienda.

En el año 1921 se promulgó la Ley Serrato (n° 7395), la cual reconocía el Derecho Social a la Vivienda; a través del Banco Hipotecario del Uruguay (BHU) incentivaba el acceso a la vivienda por medio de créditos hipotecarios. Esta ley se restringía a empleados formales por lo que no alcanzaba a las clases de menos recursos, es decir, que los conventillos siguieron siendo una opción frecuente entre los sectores populares.

En 1928, a través de una ordenanza se prohibió definitivamente la construcción de nuevas edificaciones como conventillos o casas de inquilinato.

En la reforma constitucional de 1934, el artículo 44 integra la acción del Estado como responsable en la construcción de viviendas para los sectores populares “la Ley propenderá al

⁴ Se toma como ejemplo a los obreros para la exposición pero se entiende que los sectores populares no eran solo obreros (Barrán, 1984).

alojamiento higiénico y económico del obrero, favoreciendo la construcción de viviendas y barrios que reúnan esas condiciones.”. A partir de este compromiso como facilitador en la construcción de viviendas se creó el Instituto Nacional de Viviendas Económicas (INVE) en 1937 y el Movimiento para la Erradicación de la Vivienda Rural Insalubre (MEVIR) en 1967 para la construcción de viviendas en el interior del país.

En 1967 se consagra el derecho social a la vivienda, en el artículo 45 vigente de la Constitución de la República. En consecuencia, se promulga la Ley n° 13.728 en 1968, llamada “Plan Nacional de Vivienda”, allí se reafirma que todo habitante debería poder acceder a una vivienda, sin importar los recursos económicos y el Estado se compromete a estimular la construcción. A su vez, se expone la necesidad de una política planificada en materia de vivienda y para ello se crea en la ley la Dirección Nacional de Vivienda (DINAVI) y el Fondo Nacional de Vivienda, con el fin de facilitar el financiamiento económico para la construcción de viviendas. Este conjunto de leyes buscaba traer soluciones a la problemática de la vivienda en el país, en las que se impulsó el sistema cooperativo al mismo tiempo que estimuló la propiedad privada a través de la construcción realizada por el Estado o del sector privado que se financiaban a través de préstamos hipotecarios.

Finalmente, en 1978, mediante el decreto n° 656/978, se dispuso el desalojo y posterior demolición de los últimos conventillos en Montevideo: “Medio Mundo” y “Ansina”, durante el gobierno de facto, con la justificación de peligro de derrumbe. Sin embargo, se entiende que los desalojos forzosos de estos conventillos respondieron a un acto de violencia racial impulsado por la especulación del precio del suelo en Barrio Sur y Palermo (Magnone, 2017 en Duarte, 2019). En este sentido, siguiendo las ideas de Harvey (1977), estas áreas de la ciudad no tenían valor y los pobres vivieron allí hasta que el interés de las clases medias altas por volver se presentó, por lo que fueron expulsados de esas zonas, a merced de las preferencias de las clases que sí podían competir.

A raíz de los desalojos forzosos, varias personas tuvieron que buscar resolver su vivienda. Por un lado, existieron realojos de familias del centro hacia la periferia de la ciudad -algunos organizados por el Estado-, y, por otro lado, terminaron viviendo en pensiones. De forma que, desde la segunda mitad del siglo XX, las pensiones se integran como solución habitacional precaria a los conventillos y casas de inquilinato, en el centro de la ciudad. La decisión de los traslados, así como la demolición de los conventillos, responde a políticas acerca de la planificación de la ciudad, por lo que nuevamente se observa como en la construcción de la

ciudad influyen los intereses del capital. El Estado tiene una clara intervención, incidiendo en la segregación social, alejando espacialmente a las distintas clases sociales.

2.3 Pensiones: marco legal

En 1974, se promulga el decreto ley n° 14.219 conocida popularmente como “la ley de alquileres”, la cual se caracteriza por la liberación del mercado de alquileres. A partir de esta ley se eliminó el control de precios, lo que llevó a un aumento desmedido sobre los costos de arrendamiento; dentro de las faltas de controles se habilita que el reajuste anual sobre el precio del alquiler sea superior a los aumentos salariales. Además, se redujeron las restricciones sobre los procesos de desalojos y aumentaron los requisitos para alquilar formalmente (Duarte, 2019). Es decir, para los sectores populares esta ley obstaculiza el acceso a la vivienda particular para habitar la ciudad e hizo que el sueño de la casa propia se viera cada vez más lejano.

De acuerdo a la falta de regulación de los alquileres por parte del Estado y por consecuencia al aumento de los mismos, se consolida la pensión como opción precaria ante la demanda de satisfacer la necesidad de la vivienda. Es una opción entre las familias que se resisten a ir a la periferia y entre quienes no pueden afrontar los costos del alquiler o la compra-venta de un inmueble. Para acceder a esta alternativa se hace desde la lógica del mercado informal, en un marco más flexible donde el Estado no interfiere, en la que hay una aceptación tácita a su funcionamiento y no participan agentes del mercado formal como inmobiliarias, en la que se puede categorizar como una estrategia habitacional del hábitat popular (Cravino, 2008).

En lo referente a su ubicación, al igual que los conventillos, las pensiones suelen ubicarse en los barrios de Ciudad Vieja, Centro, Aguada y Cordón (Bengochea y Madeiro, 2020). En la actualidad, estas viviendas colectivas son una de las estrategias habitacionales más frecuentes entre los migrantes al momento de llegada: uno de cada tres migrantes habita en pensiones y se sabe que esta proporción es aún más elevada entre la población migrante en mayor situación de vulnerabilidad socioeconómica (Bengochea y Madeiro, 2020). Actualmente, el 70% de las pensiones se ubican en el municipio B (Censo de Pensiones, 2020).

Las pensiones se presentan como una alternativa con pocos requisitos para quienes las habitan, así como para sus dueños. En relación a los dueños, existe una ausencia de reglas formales de funcionamiento, así como urbanísticas de las condiciones del edificio, que suelen ser viviendas

grandes y viejas dentro del área central. Estas casas se caracterizan por sus condiciones deficitarias, entre las que se denuncia humedad, falta de ventilación y luz natural, problemas en las instalaciones eléctricas e instalaciones sanitarias deficientes y dañadas (Marcús, 2009; Fossatti & Uriarte, 2018; Maciel, 2021). En general, el arrendamiento es de piezas -que pueden ser individuales o compartidas-, las cuales acostumbran a exceder su capacidad.

Tanto en la bibliografía disponible como en artículos periodísticos es recurrente que se haga énfasis en el hacinamiento que ocurre en las habitaciones, a las condiciones precarias, la inexistencia del límite entre lo público y lo privado, a casos de explotación y diversos tipos de violencia. Esta descripción encierra una cotidianeidad rodeada de abusos a la que se ven expuestos los pobres urbanos, como riesgo de desalojos forzosos, malas condiciones materiales de las viviendas, escaso espacio recreacional para los niños, niñas y adolescentes y abusos de poder por parte de los administradores. Esta situación se agrava cuando se trata de población migrante, ya que, ante la ausencia de redes en la ciudad, el desconocimiento de la normativa uruguaya y a sus derechos suelen quedar más expuestos a los distintos abusos (Cravino, 2008; Fossatti & Uriarte, 2018a, 2018b).

Tal como plantea Harvey (1977), se suelen pagar rentas altas por el uso del suelo urbano central, donde los arrendadores obtienen ganancias exageradas a partir de la especulación de la necesidad por resolver el acceso a la vivienda, en este caso, materializada en una habitación; mientras para unos es un negocio, para otros es la puerta de entrada a la ciudad, ya que la ciudad formal es el esquema de referencia.

Según la tipología planteada por Recalde (2016), las pensiones son una de las manifestaciones principales de la informalidad y precariedad habitacional dispersa en el tejido urbano, estas son viviendas colectivas que se convierten en un satisfactor de múltiples necesidades. Para cumplir su funcionamiento y velar por la convivencia entre tantas personas, las pensiones están reguladas en el decreto ley n° 22.010, el cual regula “hoteles, hoteles residenciales, paradores o moteles y pensiones”.

El control del cumplimiento del decreto depende de los gobiernos departamentales (artículo 6), el cual está vigente desde 1984 y no tuvo variaciones significativas hasta el 2020. Resulta relevante mencionar de forma general sus artículos donde se regulan las condiciones mínimas que deben cumplir los lugares para ser habitados, en el caso de las pensiones se exige que el establecimiento sea independiente en entradas y salidas a otros edificios. Se aclara que deben mantener buenas condiciones de higiene y el “buen servicio” del lugar, como se ha expuesto

estos puntos no suelen ser cumplidos. En el año 2020, se cambió el mínimo de habitaciones para tener la habitación como pensión de diez a tres habitaciones, con una superficie mínima de 7mts. ² para habitaciones simples y 10mts. ² para las dobles. Además, se aumentan las inspecciones cada una vez por mes, estos cambios responden a una “nueva realidad”⁵ del uso de las pensiones, expresa la resolución; la modificación permite la oferta de viviendas modernas y no necesariamente casas antiguas con varias habitaciones que tienen mayor grado de precariedad por las condiciones de infraestructura. Además, se exige un baño colectivo cada seis habitaciones y una cocina de uso colectivo cada siete habitaciones que en la resolución anterior no se mencionaba.

En el artículo 4 se hace referencia a las personas que residen en pensiones como “pasajero o huésped”, es decir, que sus habitantes están al desamparo de las leyes que protegen a los inquilinos y quedan en una categoría que aumenta su vulnerabilidad, en donde esta forma de contrato se suma a la situación de precariedad preexistente. A su vez, las pensiones al integrar el mismo grupo que los hoteles, hoteles residenciales y paradores o moteles, refuerza la idea de que estas personas no son inquilinas sino habitantes temporales. Sin embargo, Morales (2005) en su trabajo final de grado cuestiona la transitoriedad temporal de esta solución habitacional, tanto ella como Bengochea y Madeiro (2020), Morales (2006) y Santos (2012) coinciden en que vivir en pensiones es idealmente una estrategia provisoria y de corto plazo pero que se terminan convirtiendo en soluciones permanentes o prolongadas en el tiempo de un problema estructural.

Pese a que se hace alusión a las pensiones y casas de inquilinato como una misma solución habitacional y en el Censo de Pensiones no se desagregan sus datos, estas tienen una normativa diferencial. Las casas de inquilinato están reglamentadas por el decreto ley departamental n° 27.386 vigente desde 1996, el cual las define en su artículo 1 como “aquellos inmuebles que dispongan de más de dos habitaciones destinadas a viviendas de alquiler”. Se especifica que está prohibido el alquiler por cama (art. 6), establece un espacio mínimo de 4 mts. ² por persona y en el art. 5 establece que personas desconocidas no pueden ocupar una misma habitación. Además, especifica cantidad de baños y cocina según las habitaciones (artículos 13 y 14).

⁵ Resolución 0785/20

Se distingue que la reglamentación de pensiones se modificó en el año 2020, donde se precisaron mínimos de superficie y condiciones que en la reglamentación de las casas de inquilinato se detallaron en 1996.

Tanto en las pensiones como casas de inquilinato la forma contractual precaria -de palabra- expone a estas poblaciones al riesgo del desalojo, primando la perspectiva de vivienda como mercancía; cuando las personas se atrasan en los pagos de la pieza, por ejemplo, los propietarios pueden decidir cuándo rescindir el contrato y dar inicio al desalojo. En este caso, el contrato de palabra no brinda garantías a quién vive ahí, sólo al propietario, es decir, no hay contratos que protejan a los migrantes ni plazos de aviso como en el mercado formal. Además, del abuso por el desconocimiento de las leyes y las costumbres uruguayas.

Asimismo, se crea en el año 2008 el Registro de Pensiones, en la ley n° 18.283, el cual otorga la habilitación y regula su funcionamiento a cargo del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MVOT). Esta norma establece este Registro como mecanismo de inscripción obligatoria por cinco años máximo, el cual debe renovarse dentro de ese periodo. Para estar comprendidos en esta norma, las pensiones deben contar con la habilitación municipal previa⁶ (Bengochea et al., 2020).

Esta ley tiene por objetivo garantizar las condiciones mínimas de habitabilidad con el fin de proteger a sus ocupantes, igualmente, su campo de actuación se limita a las pensiones formales, por lo que en la práctica sigue habiendo un vacío legal que vulnera el derecho de una vivienda adecuada para la población migrante.

Como se dijo las pensiones son una de las soluciones habitacionales más frecuentes entre los migrantes recién llegados, esto se debe principalmente a la ausencia de requisitos legales para acceder, a diferencia del mercado formal que requiere documentación probatoria, como por ejemplo ingresos formales. Sin embargo, se debe mencionar que en el año 2020 se aprobó la Ley de Urgente Consideración n° 19.889, que en su capítulo “Régimen de arrendamientos sin garantía” flexibiliza las condiciones de acceso a viviendas particulares en arrendamiento. El art. 430 modifica los plazos de desalojo en caso de vencimiento, disminuye de un año a 30 días contados desde el día siguiente al de la notificación y en caso de mal pagador la sentencia de desalojo se establece en seis días hábiles (art. 439). Además, la ley autoriza la celebración de

⁶ El proceso de habilitación municipal se rige por el “Digesto Departamental del Volumen XV t consiguiente Libro XV sobre Planeamiento de la Edificación, “Normas para proyectos de edificios destinados a alojamiento temporario”, en su capítulo “De las pensiones”.

contratos en moneda extranjera (art. 422). Por lo tanto, la nueva regulación expone a un régimen menos garantista para los arrendatarios, nuevamente la regulación favorece a los capitales reduciendo a la vivienda a una mercancía. Los inquilinos que no tienen recursos para gestionar una garantía de alquiler se exponen a reducción de plazos de desalojo, contratos de alquiler sin cumplir las condiciones mínimas de habitabilidad dentro del mercado formal, entre otros. Dar el debate sobre los impactos de la nueva ley en las poblaciones de menos recursos resulta necesario, pero excede los objetivos de este trabajo.

2.4 Tipología de pensiones

Se retoma el término “mercado de pensiones” presentado por Maciel (2021), desde un análisis sociológico en la trama formal de Montevideo como una manifestación de precariedad e informalidad habitacional dispersa. El autor menciona que este mercado es de fácil acceso, pero alerta que no es homogéneo, siguiendo los aportes de Fossatti y Uriarte (2018b) que realizan una tipología de las pensiones.

Según Fossatti y Uriarte (2018b) el mercado de pensiones se puede leer desde su situación administrativa en relación a la Intendencia de Montevideo (IM), estas categorías son: formales, irregulares e ilegales.

La categoría “formales” hace referencia a aquellas pensiones que cuentan con la habilitación de la IM y están en el Registro de Pensiones, cumpliendo los requisitos exigidos por el MVOT.

Por otro lado, se identifican pensiones que en algún momento iniciaron los trámites en la IM, pero no actualizaron la información o no cumplieron con la documentación correspondiente, estas situaciones corresponden a la categoría “irregulares”. A pesar de no contar con esta documentación, las pensiones funcionan de forma en la se ocupan los edificios para ser utilizados como alojamientos, en donde no existen contratos de alquiler entre dueños del inmueble y propietarios de la pensión.

En última instancia, se encuentran las pensiones ilegales, aquellas que exceden las irregularidades de los establecimientos y funcionan en la clandestinidad. Estas pensiones no mantienen ningún vínculo con instituciones estatales, es decir, que hay una ausencia de control en estos lugares y, por lo tanto, un desconocimiento de sus condiciones de habitabilidad.

Tanto las pensiones irregulares e ilegales propician situaciones de abuso económico como violencia material y simbólica hacia los que viven ahí; siguiendo la línea de pensamiento de Recalde (2016) y Bajac et. al. (2019) es en estos lugares comunes dentro de la ciudad, escondidos en la rutina del área central que suceden las mayores vulneraciones de derechos humanos. Estas pensiones representan las peores situaciones de precariedad e informalidad dispersa en la ciudad, en donde ante la necesidad por el acceso a la vivienda aparece la informalidad habitacional como la expresión más crítica del proceso de informalidad urbana (Herzer et al., 2008).

CAPÍTULO 3: Acceso a la vivienda de las personas migrantes

En este capítulo se propone presentar la relación entre la informalidad urbana y la inmigración, en especial al momento de llegada de la población. La población migrante llega a una ciudad con un problema histórico en el acceso a la vivienda, se buscará recorrer los requisitos para alquilar una vivienda formal y la oferta de programas socio-habitacionales, ante una demanda creciente y una normativa garantista del derecho a la vivienda adecuada.

Se recogen los datos del Censo de Pensiones realizado en 2020 y la ENIR (2018) para conocer el perfil de la población migrante que habita las viviendas de tipo colectivo, las cuales resultan ser la única oferta al momento de llegar al país y no contar con documentación e información.

Por último, se discute la problemática del proceso de desalojo que expone a la población vulnerable a una situación de riesgo mayor, la ausencia de garantías por parte del Estado y la falta de alternativas una vez iniciado el desalojo. Situación que enfrenta al migrante a tener que elegir entre la calle o el inicio de un proceso judicial.

3.1 Personas migrantes y acceso a la vivienda

Hasta el momento se han presentado los conceptos de vivienda, informalidad urbana y precariedad habitacional en el marco de la ciudad de Montevideo, donde se expuso la dificultad que conlleva acceder a una vivienda adecuada en el mercado formal debido al valor de cambio y requisitos que se exigen. De acuerdo a esta aproximación y al déficit habitacional en Montevideo, surge preguntarse ¿cuáles son las opciones para acceder a una vivienda adecuada que tienen las personas migrantes al momento de llegada al país?, entendiendo que las personas migrantes se incorporan a una sociedad donde el acceso a la vivienda es un problema

estructural, en el que durante los últimos años se ha resignificado en una problemática tanto para los nacionales, así como para los inmigrantes.

En este texto, se entiende que los procesos migratorios son consecuencia de decisiones económicas, sociales, políticas, ambientales, entre otras, que llevan a algunos individuos (y a otros no) a cambiar su lugar de residencia, ya sea en un mismo territorio o hacia otro Estado; las formas dependen de las condiciones personales (MIDES, 2017). A su vez, Camacho (2013) considera que las personas migrantes son un subconjunto de población vulnerable que enfrentan varias barreras en su desplazamiento, lo cual “los coloca en situación de vulnerabilidad y transgresión de sus más elementales derechos” (p. 197). En este trabajo se piensa, en especial, en este tipo de migrante, reconociéndolo en una situación de vulnerabilidad que lo atraviesa en toda su trayectoria de vida, desde la ruptura con su lugar de origen y las dificultades posteriores que se pueden presentar en el desplazamiento, así como, al momento de llegada a un nuevo país y durante su proceso de reintegración.

La migración en Uruguay es una característica que ha transversalizado la historia del país, transformándose en un componente esencial para comprender los cambios socioculturales. Desde el año 2009 se registra un cambio de saldo positivo en el ciclo migratorio debido al retorno de uruguayos y a nuevos flujos migratorios, caracterizados por provenir de países latinoamericanos no limítrofes como son Cuba, República Dominicana y Venezuela (MIDES, 2017).

En la normativa uruguaya destaca la promulgación de la ley n° 18.250, en 2008, la cual extiende todos los derechos consagrados en la Constitución a la población migrante. Esta norma es primordial en el reconocimiento de los derechos de las personas migrantes en el que se destacan el derecho a la migración, la igualdad de trato y acceso a derechos entre nacionales y migrantes. Asimismo, se extiende el derecho al acceso a la vivienda adecuada consagrado en el art. 45 de la norma fundamental del país.

Esta norma vanguardista, permite concebir a los migrantes como sujetos de derecho y es el marco legal y normativo que estructura las oportunidades durante su proceso de integración. Se entiende por ello al proceso mediante el cual las personas migrantes, se involucran en diversos ámbitos (económico, social, cultural, político) de la sociedad receptora. Este proceso no es unidireccional, sino que requiere de la interacción entre la sociedad receptora y los migrantes, en donde el Estado asume responsabilidad para favorecer su integración (Bermúdez Rico, 2010).

Para pensar los procesos de integración es clave evaluar el acceso a derechos de las personas migrantes; en Uruguay el mercado de trabajo -formal- es el esquema de referencia para acceder a derechos sociales como salud, educación y vivienda. Como se ha mencionado, en este trabajo se considera que la vivienda es fundamental para la reproducción social y en el caso de los migrantes significa el primer lugar de pertenencia al momento de llegada, por ello la relevancia por comprender el proceso en su acceso, entendiendo que la informalidad a la que se ven enfrentadas las personas migrantes aumentan su situación de vulnerabilidad inicial.

El Estado asume el compromiso y la responsabilidad por facilitar la efectivización del derecho, dado que el proceso que tengan que hacer las personas para acceder a una vivienda adecuada guarda relación con su bienestar y es este el actor rector que debe garantizarlo, sin embargo, en la ciudad de Montevideo existen contados mecanismos de acceso a la vivienda en el sistema formal y por eso se expondrán a continuación⁷.

Se presentan las opciones de alquiler en el mercado inmobiliario, dado que la opción de comprar se entiende lejana para el perfil de población que se estudia. Uno de los requisitos para alquilar un inmueble por el mercado formal es la garantía de alquiler⁸, que funciona como respaldo financiero para el arrendador. Las distintas posibilidades para los migrantes serían:

- depósito en efectivo de 5 mensualidades en el BHU.
- a través de aseguradoras privadas, como ANDA, Porto Seguro, MAPFRE, entre otros.
- garantía de propiedad inmueble libre de embargos, interdicciones y gravámenes.

A su vez para un contrato de arrendamiento se solicita contar con una antigüedad laboral no menor a tres meses en el mercado formal (se pide recibo de sueldo) o certificado de ingresos emitido por un escribano y un documento otorgado por la Dirección General Impositiva (DGI) que certifique que la persona está libre de deudas. Esta información es solicitada por las aseguradoras privadas e incluso los ingresos demostrados deben corresponder a un valor tres veces mayor del costo del alquiler.

Estas tres opciones resultan ser un problema para la población migrante, dado que no cuentan con la información ni el dinero necesario como para arrendar bajo el depósito en el BHU; la

⁷ Se presentan los mecanismos a los que podría acceder la población migrante, además existen otros para la población nacional como aval de la Contaduría General de la Nación (CGN), a la que sólo pueden postularse funcionarios públicos que cumplen requisitos específicos; el programa público de garantía de alquiler para uruguayos retornados (MRREE y MVOT).

⁸ Como se mencionó, la LUC flexibiliza este requisito pero depende del contrato de arrendamiento que se elija (cualquiera de las partes lo puede solicitar pero es excluyente que ambos estén de acuerdo), art. 421.

opción de las aseguradoras privadas no lo es apenas llegan a la ciudad la persona, ya que no cuentan con la documentación exigida; y por último, es difícil que cuenten con una garantía de propiedad.

En la búsqueda de ofertas más accesibles del Estado, se identifica un programa específico que es el Fondo de Garantía de Alquiler promovido por el MVOT⁹ en convenio con la CGN y la ANV, su fin es brindar garantía para facilitar el acceso a la vivienda. Sus requisitos exigen contar con cédula de identidad de todos los integrantes del núcleo familiar, recibo de sueldo de los últimos tres meses; demostrando un mínimo de ingresos líquidos de 15 UR¹⁰, entre otros.

Otro de los programas del Estado es el de Garantía de alquiler para jóvenes¹¹ (dirigido a personas entre 18 y 29 años), mecanismo que aparenta ser de los más accesibles, el mismo sugiere que se puede solicitar el certificado de garantía “junto a otros jóvenes” para alcanzar el mínimo de ingresos. Se entiende que en el desarrollo de este programa se trasluce que los requisitos para alquilar, significan un obstáculo para la población nacional e invita a facilitar el acceso a través del grupo. De acuerdo a eso, ¿qué posibilidades quedan para las personas migrantes?, dado que al momento de llegada muchos de ellos no tienen la opción de recurrir a otros porque no cuentan con redes sociales en el país. A su vez, quedó expuesto como en todos los programas se solicitan documentos que exigen tiempo de residencia en el país, ya que a la antigüedad laboral se le debe adicionar el periodo desde la llegada al país de los migrantes hasta haber conseguido un empleo y cumplir el periodo de prueba. Inclusive, desde el momento de llegada la población migrante debe esperar un tiempo para acceder a la cédula de identidad, ya que en Uruguay la documentación media la relación para el ejercicio de otros derechos.

Por lo tanto, se entiende que la garantía de alquiler es de los requisitos más exigentes para las personas migrantes al momento de buscar solucionar la necesidad de vivienda en el mercado formal e incluso se evidencia que estos programas no están pensados para personas migrantes, lo que impulsa a esta población a resolver la necesidad en el mercado informal y convierte a las pensiones en una solución habitacional rápida que su única exigencia es contar con el dinero para pagar por adelantado. A través del registro en los Censos de pensiones se observa que desde el 2018 al 2020 aumentó la oferta de pensiones formales en el que varía de un total de

⁹ <https://www.gub.uy/ministerio-vivienda-ordenamiento-territorial/politicas-y-gestion/garantia-alquiler>

¹⁰ Serían \$24.314 (veinticuatro mil trescientos catorce) a fecha de septiembre del 2023.

¹¹ <https://anv.gub.uy/fondo-de-garantia-de-alquiler-y-fga-para-jovenes%20/%20https%3A//www.gub.uy/ministerio-vivienda-ordenamiento-territorial/politicas-y-gestion/garantia-alquiler>

182 en 2018 a 216 en 2020. Además, se observa que disminuyeron la cantidad de pensiones irregulares por lo que se deduce que algunos de los locales relevados en 2018 como irregulares actualizaron la información y/o presentaron la documentación que se exige.

Censo de pensiones			
	Formales	Irregulares	Total
junio 2018	182	134	316
abril 2020	216	34	250

Fuente:elaboración propia con base a IM (2018) e Informe de acceso a la vivienda (2020)

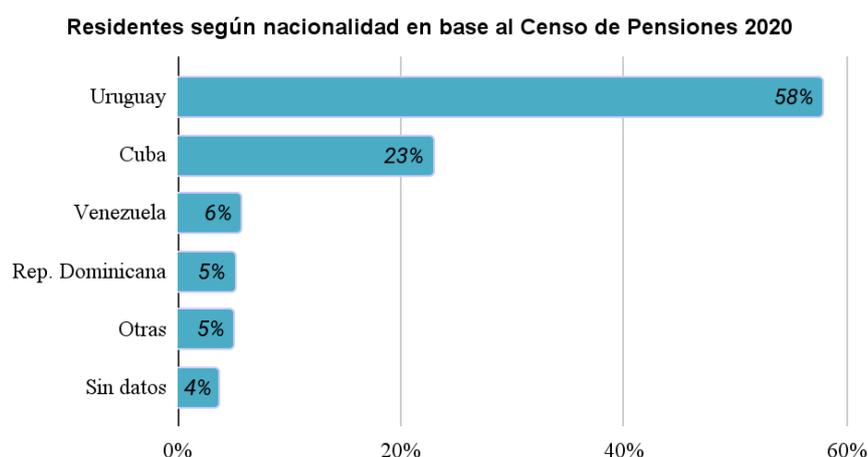
Por otro lado, se identifica una baja en el registro del total de pensiones disponibles con el paso del tiempo, siguiendo los aportes de Fossatti y Uriarte (2018b), se considera que esa disminución responde a la invisibilidad en la que se encuentra el mercado informal y que no se registran, como las pensiones ilegales. De acuerdo al creciente flujo migratorio de los últimos años y las dificultades para acceder al mercado inmobiliario formal, se entiende que hubo un aumento de la demanda para acceder a las pensiones como solución habitacional que fue saciada por las pensiones ilegales.

En mayo del 2020 el director de Convivencia Departamental de la IM, Facundo Pérez, declaró que la institución estima “qué en total funcionan entre 150 y 200 locales sin autorización” las cuales describió en “un estado lamentable” (Cuberos en Búsqueda, 2020). Esta estimación es superior a la que terminó siendo presentada en el Censo, relevando 34 pensiones irregulares.

Al mismo tiempo, por medio de la ENIR se conoce que 7 de cada 10 migrantes dominicanos y 5 de cada 10 migrantes cubanos declararon que su primera vivienda fue una pensión. Mientras que para la mayoría de los inmigrantes peruanos y venezolanos la primera vivienda fue de tipo particular y las pensiones fueron la segunda opción (Bengochea y Madeiro, 2020). Como se dijo, el 70% de las pensiones formales en Montevideo corresponden al Municipio B que incluye los barrios de Centro, Ciudad Vieja, Cerdón; estos barrios fueron los más mencionados como lugar de residencia de la primera vivienda en la población migrante, por ejemplo, cinco de cada diez migrantes declararon que su primera vivienda se ubicaba en el Área Central (Bengochea y Madeiro, 2020).

El Censo de Pensiones del 2020 consulto en total a 3436 personas, de las cuales el 58% de quienes viven en las pensiones son de nacionalidad uruguaya, el 39% extranjeras y del 4% de las personas “no figura” la nacionalidad. La mayoría de las personas migrantes que viven en pensiones son cubanas (23%), seguidas por venezolanos (6%) y dominicanos (5%). Es decir, las pensiones son una solución habitacional recurrente entre las personas migrantes que habitan Montevideo, del total de encuestados se puede indicar que 4 de cada 10 residentes de viviendas de tipo colectivo son migrantes¹².

Los datos evidencian que el 58% de los encuestados eran varones mientras que las mujeres representaban el 42% del total. Asimismo, del total 167 eran niños, niñas y adolescentes (NNAs) de familias migrantes. El porcentaje de NNAs que residían en pensiones representaba el 5% del total, se destaca una variedad en la representación según la nacionalidad. El mayor peso porcentual de los NNAs corresponde a las personas migrantes de origen dominicano (30%), seguido por la nacionalidad venezolana con el 16% del total de las personas migrantes y los NNAs de origen cubano representan el 6% del total¹³.



Fuente: elaboración propia con base en el Censo de Pensiones 2020

La bibliografía consultada (Bengochea y Madeiro, 2020; Fossatti y Uriarte, 2018; España, 2019) coincide en señalar que las pensiones formales no admiten NNAs, justificando los motivos por ruidos molestos, por lo que no sorprende la baja representatividad de los mismos sobre el total. Las familias migrantes con niños terminan habitando pensiones irregulares donde no hay controles por parte de los organismos que garanticen la vivienda adecuada.

¹² Elaboración propia con base al Censo de Pensiones 2020.

¹³ Elaboración propia con base al Censo de Pensiones 2020.

Una de las dimensiones que refleja si una vivienda es adecuada es el número de personas por habitaciones para dormir; se habla de hacinamiento medio cuando el número de personas por habitación supera las dos, y crítico cuando hay tres personas o más para dormir por habitación (Lentini y Pelero, 1997 en Bengochea y Madeiro, 2020). El Informe de UNICEF Uruguay (Bengochea y Madeiro, 2020) realizado con base a la ENIR, señala que la población migrante sufre de situaciones de hacinamiento medio y crítico en la ciudad tanto al momento de llegada como con más de un año de residencia en el país. El umbral de hacinamiento es frecuente cuando el tipo de vivienda son pensiones y es aún mayor en la primera vivienda.

Según se observa en la ENIR, el número medio de personas por habitación en la primera vivienda de tipo colectivo refleja situaciones de hacinamiento medio y crítico. La población peruana tiene un número medio de personas por habitación de 4,3 mientras que en las personas de origen dominicano 3,6. El número de personas por habitación en pensiones de la población cubana concentra 2,9 personas por habitación y 2,3 el número medio de personas venezolanas por habitación, mostrando niveles de hacinamiento medio -superan el umbral de 2-¹⁴. Por lo tanto, durante el primer año de llegada los niveles de hacinamiento varían entre los umbrales medio y crítico en las cuatro nacionalidades presentadas. Cuando se refiere a alquiler por habitación se denuncian casos de hasta tres personas por cama, una modalidad que “está bastante extendida para aquellos que recién llegan y no disponen de algún conocido que los aloje, o con plata para alquilar un cuarto.” (Fossatti y Uriarte, 2018a, p. 54).

Así como sorprende que los conventillos fueran una opción frecuente de vivienda entre la población del siglo XX por sus condiciones, sucede de igual forma con las pensiones. Además de la precariedad de este tipo de vivienda, no son una opción significativamente accesible¹⁵ en costos respecto a la oferta del mercado formal, especialmente las pensiones irregulares e ilegales. Bengochea y Madeiro (2020) mencionan que el precio promedio por persona/habitación para el año 2018, era de 8.665 pesos uruguayos, con el mínimo declarado de 150 pesos y el máximo declarado de 26.400 pesos. En ocasiones, el precio de una pieza alcanza los costos de un alquiler, apartamento o casa (Fossatti y Uriarte, 2018a). Además de la urgencia por acceder a una vivienda las personas migrantes suelen desconocer la normativa y costumbres uruguayas, por lo que son expuestos a situaciones de estafas y precios abusivos. Un

¹⁴ Los flujos migratorios de las distintas nacionalidades responden a cohortes diferenciados así como sus trayectorias. Sin embargo, resulta relevante presentar como en la mayoría de las personas migrantes al momento de llegada accedieron a una solución habitacional precaria con niveles de hacinamiento medio y crítico.

¹⁵ La asequibilidad es otro de los criterios por parte de la ONU (2010) para definir una vivienda adecuada.

ejemplo recurrente es la solicitud de pago por adelantado por grandes sumas de dinero, sin comprobantes de pago, y con el riesgo de denuncias de desalojo inminente (Fossatti y Uriarte, 2018a).

En suma, como se planteó en la tipología de pensiones, la encrucijada de la urgencia por parte de los migrantes y la ausencia de fiscalización de las pensiones por parte de las instituciones habilitan el surgimiento de pensiones irregulares e ilegales donde se construye una realidad cada vez más lejana a la concepción de vivienda adecuada y se incrementan las situaciones de vulnerabilidad. La ONU en su informe sobre El derecho a una vivienda adecuada (2010) denuncia que las personas migrantes son “particularmente vulnerables a una gama de violaciones de los derechos humanos, incluido el derecho a una vivienda adecuada” (p. 9), cómo se expuso, en Montevideo al momento de llegada las personas migrantes que habitan pensiones sufren de condiciones precarias, de hacinamiento y acceso a servicios deficitarios, además de la falta de privacidad e intimidad. Por lo que se entiende que la regulación por parte del MVOT en el Registro de Pensiones y la competencia del gobierno departamental no es suficiente para garantizar el acceso a una vivienda adecuada como indica la ley ni tampoco la oferta de programas urbano-habitacionales. Se considera urgente enmarcar el acceso a la vivienda dentro de una política pública que aborde la precariedad e informalidad habitacional.

3.2 El desalojo

Se presentaron datos de acceso a la vivienda de los migrantes al momento de llegada al país donde queda reflejado que el proceso de acceso a su bienestar es vulnerado, a su vez, el riesgo de desalojo puede ocurrir en cualquier momento de residencia y se considera que las respuestas del Estado no son suficientes para el desarraigo que conlleva, quedando enfrentados los derechos de propiedad con el derecho a la vivienda.

La falta de protección contra el desalojo forzoso y la destrucción y demolición de viviendas atenta contra la seguridad de la tenencia (uno de los criterios que define el derecho a una vivienda adecuada según la ONU). Se entiende por desalojo forzoso:

el hecho de hacer salir a personas, familias y/o comunidades de los hogares y/o las tierras que ocupan, en forma permanente o provisional, sin ofrecerles medios apropiados de protección legal o de otra índole ni permitirles su acceso a ellos (ONU, 2010, p. 4).

En el informe se plantea que los desalojos pueden responder a intereses del mercado inmobiliario por rehabilitar espacios urbanos o embellecer la ciudad, como se mencionó, Kaztman et al. (2004) sostienen que la Ciudad Vieja estaba en un proceso de vaciamiento a inicios del siglo, igualmente, en los últimos años el barrio vive un proceso de gentrificación¹⁶ que tiene como consecuencias el aumento de alquileres y desalojos de las casas antiguas que funcionan como pensiones. Como decía Harvey (1977), los barrios cambian según las preferencias de los grupos ricos y eso es lo que moldea la ciudad.

En Uruguay, los procesos de desalojo están regulados por el decreto ley n° 14.219, donde se establecen los plazos y el proceder de las instituciones, sin embargo, no hay garantías para el después, creando un “vacío legal” en la actuación (Ceretta en nota con La Diaria, 2020). A pesar de que la ONU (2010) sostiene que el Estado debe asegurar que las personas desalojadas no queden sin hogar, no está previsto en la normativa. En 2019, la Institución de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo (INDDHH) a partir del caso de desalojo del ex “Hotel Río de la Plata” en la Resolución n° 764/2019, recomendó a Fiscalía elaborar un protocolo de actuación en casos donde se vulneren los derechos humanos durante los procesos en cuestión.

En el caso de las viviendas de tipo colectivo la ley n° 18.283, en el artículo 12 establece que el contrato de hospedaje en pensiones se puede terminar por la sola voluntad del titular, por no pagar o por alusión de comportamientos que atenten con el reglamento interno; en ambos casos se inicia con una denuncia policial. Este procedimiento contempla a las pensiones reguladas y habilitadas por la IM.

Para las pensiones que en términos de reglamentación y habilitación no están al día, la ley prevé en su artículo 13 que los huéspedes pasan a ser considerados como arrendatarios o subarrendatarios, amparados por la ley n° 14.219 en caso de desalojo. Desde una óptica judicial, el procedimiento legal por vía civil sería más garantista con las personas ya que sanciona el incumplimiento del dueño o titular de la pensión, requisito que está previsto sea contemplado por Fiscalía al momento de presentar la denuncia policial; y extiende los plazos en los procesos de desalojo. La figura del policía es frecuente en las pensiones irregulares e ilegales, representando un rol violento que muchas veces amenaza con la deportación (Fossatti y Uriarte, 2018b). A su vez, se puede iniciar un proceso de desalojo por ocupar un establecimiento, en ese caso se tipifica como delito de usurpación por vía penal.

¹⁶ Este supuesto coincide con lo planteado por Marcelo Perez Sanchez, politólogo e investigador del Programa Integral Metropolitano de la UdelaR en La Diaria, 2022.

En principio, se puede entender que si el huésped pasa a ser considerado inquilino y está amparado por las garantías y derechos de la ley de arrendamiento el procedimiento sería más garantista, sin embargo, en la práctica se ha constatado que la policía no verifica si quien presenta la denuncia, es el responsable legal del establecimiento cuando realiza la denuncia por usurpación (España en La Diaria, 2020), por lo que lleva a procedimientos judiciales contrarios a su motivación inicial que sería proteger al inquilino.

Para iniciar el proceso de desalojo basta con una denuncia policial del dueño o administrador, en caso de que se elija la vía penal, las personas reciben una notificación policial en el que se dan 24 horas desde que se realizó la denuncia para desocupar la propiedad. En caso contrario, se informa a Fiscalía la cual plantea las opciones de abandonar la vivienda o iniciar un juicio penal por usurpación. En caso de resistir, las personas migrantes pierden la posibilidad de acceder a la residencia en el país debido a los antecedentes penales que se generan¹⁷. En 2020, Ceretta¹⁸ y España¹⁹ denunciaron en nota con La Diaria, que los desalojos se han intensificado desde 2012 y señalan un cambio en la intensidad con la que se presentaban los desalojos por vía penal, los que definieron como “desalojo express” dado que pueden ocurrir de un día para otro.

La intimidación, el desconocimiento de las leyes nacionales y de sus derechos beneficia a los privados, ya que las personas migrantes terminan por irse antes de resolver una alternativa habitacional. Estas situaciones los exponen a amenazas y engaños por parte de la policía o los encargados, como exponen Fossati y Uriarte (2018), lo cual aumenta la situación de vulnerabilidad de las personas. Como se dijo, las familias migrantes recurren a las pensiones que no están reguladas y habilitadas por lo que están expuestas a procesos más violentos y sin garantías; sin diferencia en el trato aun habiendo NNAs. La tensión que plantea el procedimiento obliga a las personas a elegir entre la calle o la marca de antecedentes penales; se puede reconocer un mecanismo legal que criminaliza a la pobreza dejando a las personas involucradas en una situación de riesgo mayor como podría ser la calle. Por lo tanto, en cada desalojo se vulnera el derecho social a la vivienda.

En esta problemática se identifica la fuerte presencia de otros actores como son la academia, las organizaciones civiles y el colectivo migrante, gracias a su lucha se le ha dado visibilidad al

¹⁷ El certificado de Buena Conducta es uno de los requisitos para solicitar la residencia en Uruguay.

¹⁸ Abogado que dirige el Consultorio Jurídico y Litigio Estratégico de la Facultad de Derecho (Fder), UdelaR.

¹⁹ Abogada y socia fundadora del Centro de Promoción y Defensa de Derechos Humanos.

tema en la órbita pública además del apoyo legal a través del Consultorio Jurídico de la Facultad de Derecho (Fder).

La vulnerabilidad en el acceso a la vivienda está relacionada con la baja seguridad de la tenencia, las personas que habitan viviendas colectivas suelen estar más expuestas a situaciones de denuncias de desalojo. Según la ONU (2010), los casos de desalojos deben ser el último recurso a utilizar y luego de haber buscado alternativas para resolver la situación por ello la importancia de que el Estado desarrolle acciones preventivas o de actuación.

Durante el contexto de pandemia por el Covid-19, permanecer en viviendas de tipo colectivo en donde el pago del alquiler puede ser diario, semanal, quincenal o mensual resultó un gran desafío para las personas, en especial para aquellos que viven de un ingreso diario y en ese momento la estrategia era “quedarse en casa”. Esta situación pudo implicar un gran número de denuncias por desalojo, se recuperan dos acciones que se llevaron adelante para paliar la situación, una por parte del organismo departamental y otra por la sociedad civil.

La IM a través del Servicio de Convivencia Departamental llevó adelante el “Plan de subsidios antidesalojo para pensiones” en 2020, este plan temporal tenía por objetivo favorecer la permanencia de aquellos vecinos que estuvieran en riesgo de desalojo dentro del municipio B y se encontrarán en pensiones formales y casas de inquilinato. Este plan se realizó en conjunto con la organización social IPRU, el subsidio tenía un valor de \$12.000 que sería otorgado una única vez por núcleo familiar, el monto final se pagaba al propietario o administrador de la pensión, mediante un acuerdo entre ambas partes para garantizar la permanencia de la persona. El valor del subsidio preveía cubrir hasta 60 días.

Las personas o familias se postulaban y la IM seleccionaba a los beneficiarios según aspectos vinculados a la conformación del hogar, género, ingresos, ascendencia étnico-racial, edades, estado de salud físico y mental, situación económica y si tienen personas a cargo. Por último, se realizaba una entrevista social (de forma presencial). Se sabe que se postularon 624 personas, pero no a cuantas se brindó la prestación (IM, 2022).

Este plan se volvió a implementar en el año 2021, al que se postularon 613 personas y fue otorgado a 404 solicitudes que alcanzaron a 543 personas. Durante ese año, se actualizó el monto a \$14.000 por persona. En la rendición de cuentas del plan se indica que el 22% de las personas beneficiarias era población migrante (IM, 2021).

Por otro lado, persiguiendo el objetivo de que las personas permanezcan en su vivienda, la Asociación Civil Idas y Vueltas²⁰ en convenio con la OIM y UNICEF durante la pandemia, brindó un apoyo económico para el alquiler (de viviendas particulares así como colectivas) a familias migrantes con NNAs. La prestación económica estaba dirigida a cubrir el pago de la renta como de los gastos relacionados a las mismas (gastos comunes, servicios de luz, agua y tributos domiciliarios). A su vez, la intervención se complementaba con la opción de acceder a un acompañamiento psicológico y/o las distintas asesorías que ofrece Idas y Vueltas.

El plan alcanzó a 29 familias migrantes, en su mayoría de origen cubano (50%) y venezolana (24.5%). Del total de los entrevistados, el 69% alquilaba viviendas particulares y un 24% residía en pensiones, donde se detectaron situaciones de hacinamiento (Almeida et al., 2020).

Se destacan estos planes como acciones que buscaron atender las necesidades de las poblaciones más vulnerables en un contexto desfavorable, con el fin de evitar un riesgo mayor como son los desalojos. Silvana Pissano²¹ en la presentación del Plan de subsidios temporal de la IM resaltó la importancia de la concreción de estas acciones en donde las situaciones son complejas y las personas conviven con “la amenaza latente de un posible desalojo por la imposibilidad de pago y así el miedo a quedar en la calle” (IM, 2021).

Como insiste la INDDHH (2019), se considera urgente la atención sobre esta problemática por parte de los actores involucrados, en donde se puedan generar mecanismos de coordinación y complementariedad entre los mismos donde prime la protección de los derechos humanos. Por nombrar algunos actores resultan pertinentes la IM, el MVOT, INDDHH, la Defensoría de Vecinas y Vecinos de Montevideo, MIDES, entre otros.

Por último, se entiende que el desalojo es la situación final de una cadena de inseguridades del acceso a la vivienda que atraviesan las personas migrantes, dado que el proceso en sí mismo está rodeado de situaciones de vulnerabilidad. No es concebible que las instituciones no desconozcan la situación de pobreza que puede generarse a partir de un proceso de desalojo, donde las personas no solo pierden un lugar donde vivir sino que en ocasiones, también sus pertenencias. Por lo que se insta a quebrar el vacío entre las instituciones, con el fin de prever

²⁰ La Asociación, tiene por objetivo atender las demandas y necesidades de las personas inmigrantes en Uruguay, defendiendo el derecho a migrar. Actualmente trabaja mayoritariamente con inmigrantes provenientes de países latinoamericanos y caribeños.

²¹ Alcaldesa del Municipio B

y evitar estas situaciones que terminan por negar y desproteger los derechos humanos de los implicados.

Reflexiones finales

Desde 2010, ninguna región en el mundo experimentó un mayor aumento relativo de la migración internacional como América Latina y el Caribe pasando de 8.3 millones a 16.3 millones en 2022, donde se destaca una migración sur-sur, consolidando nuevos patrones migratorios (Selee et. al, 2023). Uruguay no fue espectador de esta nueva realidad, sino que en los últimos años se registró un crecimiento de la inmigración de orígenes latinoamericanos no tradicionales (MIDES, 2017).

En el año 2008, se promulgó la Ley de Migraciones (n° 18.250) que extiende los mismos derechos otorgados en la Constitución de la República a la población migrante y a su vez se crea la Junta Nacional de Migración (JNM) y el Consejo Asesor de Migración. Esta normativa posiciona al país con una normativa vanguardista previo a lo que sucedería en los años siguientes con nuevas tendencias migratorias. El aumento de la inmigración expuso una problemática histórica en el país, como es el acceso a la vivienda.

En Uruguay, la ley garantiza el derecho a la migración, así como el acceso a la vivienda adecuada en el artículo 45 de la Constitución para todos los habitantes del territorio nacional. Sin embargo, en el recorrido del trabajo se identifican varias tensiones que atentan el acceso real a estos derechos. En primer lugar, se señala que la primera vivienda de las personas migrantes es precaria por lo que alcanza relevancia pública a partir de los años 2018 y 2019, durante ese tiempo se registra que un 20% de las noticias hacen referencia a “las pensiones” como estrategia habitacional por parte de personas en movilidad humana, convirtiéndose en un tema central, principalmente los desalojos (Nihil y Uriarte, 2022). Es relevante vincular la notoriedad en la opinión pública dado que es resultado de la lucha por denunciar situaciones de abuso a personas migrantes por parte de distintos actores claves como son la academia y la sociedad civil. Se considera que no es casualidad que las acciones concretas por parte del gobierno departamental (subsidios temporales, revisión de la normativa y aumento de las inspecciones) ocurrieran en ese tiempo, como respuesta a la demanda de viviendas, así como por las situaciones denunciadas en pensiones irregulares e ilegales.

Tras lo expuesto a lo largo de estas páginas, se dejan algunas líneas de reflexión con la esperanza de seguir construyendo la realidad desde lo colectivo.

1. La cuestión social urbana a partir de la crisis del modelo neoliberal a fines de 1970, moldea la producción de la ciudad donde se profundizan las contradicciones en la segregación territorial y las expresiones de hábitat informal en la ciudad formal. El interés particular de este trabajo fue reflexionar en torno al hábitat informal de tipo colectivo en Montevideo, que fue caracterizado por su precariedad e informalidad habitacional, escondido entre opciones formales. Estas manifestaciones, invisibles, fueron presentadas como soluciones habitacionales, en algunos casos siendo la única opción, sin embargo, las mismas no se consideran como tal en la política de vivienda nacional o departamental, legalmente son establecimientos comerciales.
2. Se entiende que las expresiones informales son funcionales y necesarias para el mercado, ya que hay una interrelación entre formalidad e informalidad, siendo esta última la que absorbe los excedentes cuando desde el mercado formal no se ofrecen alternativas. Este mecanismo habilita el acceso a la ciudad para personas migrantes en condiciones de precariedad e informalidad, a través de las viviendas de tipo colectivo. Esta afirmación se materializa a través de los años, a principios del siglo XX a través de los conventillos y en la actualidad las pensiones. Según Barrán (1984) el 68.9% de los conventillos se ubicaba en el centro de la ciudad y a partir de los datos del Censo de Pensiones (2020) se conoce que el 70% de las pensiones se encuentran en el área central de Montevideo. Por lo tanto, se identifica una relación entre la informalidad urbana e inmigración en la que se concentra y mantiene dentro de la estructura urbana central; no siendo una solución coyuntural sino un problema estructural donde el territorio está atravesado por la precariedad urbano - habitacional dispersa.
3. El derecho a la vivienda adecuada se identifica en permanente tensión con el derecho a la propiedad privada, por un lado, se entiende a la vivienda con un carácter social referido al bienestar, con el ímpetu de ser el primer lugar de pertenencia al que llegan las personas, es en la vivienda donde uno construye su identidad y es el piso que permite satisfacer otros derechos. Por otro lado, se reconoce una visión muy arraigada de la vivienda como mercancía traducida en los decretos, las leyes, que limitan el accionar del Estado en donde no se identificaron políticas públicas orientadas a ofrecer soluciones habitacionales adecuadas para las personas migrantes y sí una defensa al derecho de la propiedad. A su vez, la reglamentación de las pensiones se escabulle del financiamiento público como vivienda, su regulación está enfocada al registro y habilitación de los establecimientos según una serie de requisitos pero no a las

condiciones de habitabilidad que aseguren el acceso a una vivienda digna. Es urgente que se considere a las pensiones como soluciones habitacionales para pensar una política pública que actúe de forma integral con otros actores, no son suficientes los planes de subsidios por la IM en una situación crítica, la deuda con las personas que viven en pensiones es histórica; y la responsabilidad del Estado es intransferible a otros, ya sean de la sociedad civil u organizaciones internacionales, el Estado debería ser el actor rector.

4. Es entonces, que se percibe al mercado de tierras y viviendas desde la escasez. En el caso de las personas migrantes, los límites de la oferta reducen sus posibilidades al momento de elegir donde vivir. La preocupación aumenta cuando la necesidad y la urgencia marcan el norte, y habitan pensiones irregulares e ilegales, donde se identifican la mayor cantidad de abusos, amenazas y condiciones de precariedad y hacinamiento. Como resalta Harvey (1977), las poblaciones más pobres terminan pagando precios abusivos por el uso del suelo central bajo condiciones que vulneran los derechos humanos. En este mercado las pensiones mantienen la contradicción de considerarse una opción transitoria pero las trayectorias habitacionales demuestran que son una opción permanente, en la que la vida cotidiana está atravesada por la precariedad e informalidad.

Al recorrer las nociones de suelo, vivienda y ciudad se intentó encuadrar su interrelación y el rol clave que ocupan en la conformación de la estructura urbana, inclusive aquellas zonas difusas donde parece existir un vacío, todos tienen un lugar relevante en la configuración socioespacial. Es por eso, el interés por visibilizar aquellas opciones informales que no se ven a simple vista pero donde se entrecruzan historias singulares y colectivas que comparten motivaciones y expectativas de mejorar su calidad de vida, en lugares atravesados por la precariedad donde terminan reproduciendo su vida cotidiana.

El fin último, es dejar de entender a las pensiones como negocios para que asuman el rol que ocupan desde hace años: -como- soluciones habitacionales. Para ello es necesario una política de vivienda que garantice un acceso adecuado en estas formas y no únicamente desde la promoción de la vivienda particular y propia, sino colectiva, con sus propios desafíos y necesidades pero en condiciones dignas. Asegurar el derecho a la ciudad, al suelo y a la vivienda en condiciones adecuadas es urgente, dado que, su acceso se relaciona con otros derechos y habilita el avance hacia la satisfacción de los mismos.

Bibliografía

Almeida, M., Grasso., V. Oholeguy., L. Vallejo, O. (2021). Intervenciones del Trabajo Social con sujetos migrantes en tiempos de COVID-19. En M.N. Miguez, et. al (Coord.), <Contexto 2020> *Diálogo de saberes desde el Trabajo Social* (pp. 117 - 122). FCU. <https://www.trabajo-social.org.ar/wp-content/uploads/Contexto-2020.pdf>

Aristondo, G. (2005). La legislación de la vivienda popular en el Uruguay del siglo XX. *Revista electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*. Vol. IX, (núm. 194). <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-194-29.htm>

Bajac, A.; Martínez, I.; Rocco, B. Trinidad, V.; (2019). Detrás de las fachadas: pobreza urbana y desigualdad en la ciudad formal. En Aguiar, S. et al. (Coord.). *Habitar Montevideo: 21 miradas sobre la ciudad* (pp. 177- 206). La diaria. <https://pim.udelar.edu.uy/wp-content/uploads/sites/14/2019/06/Habitar-Montevideo-Libro-Completo.pdf>

Baráibar Ribero, X. (2008). Tan cerca, tan lejos: Acerca de la relevancia “por defecto” de la dimensión territorial. *Fronteras*, (nº 5), pp. 59-71. <https://hdl.handle.net/20.500.12008/7245>

Barrán, J. y Nahum, B. (1984). Las clases populares en el Montevideo del novecientos. *Sectores Populares y vida urbana* (pp. 11 - 36). CLACSO. <https://biblioteca-repositorio.clacso.edu.ar/bitstream/CLACSO/248467/1/Sectores-populares.pdf>

Batthyány, K., Cabrera, M. (2011). *Metodología de la investigación en ciencias sociales: apuntes para un curso inicial*. UdelaR. CSE. <https://hdl.handle.net/20.500.12008/26551>

Bengochea, J. y Madeiro, V. (2020). *Acceso a la vivienda adecuada de las personas migrantes en la ciudad de Montevideo*. UNICEF. <https://www.unicef.org/uruguay/informes/acceso-la-vivienda-adecuada-delas-personas-migrantes-en-la-ciudad-de-montevideo>

Bermúdez Rico, R., (2010). Migración calificada e integración en las sociedades de destino. *Sociedad y economía* (nº 19), pp. 135-150.

Camacho, J. (2013). Los Derechos de los Trabajadores Migrantes. *Latinoamericana de Derecho Social* (Nº 17). <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4791538>

Caredio, V. (2019). Intendencia de Montevideo prepara cambios a regulación de pensiones. *Sudestada*. Recuperado de: https://www.sudestada.com.uy/articleId__6cdb924e-f5c0-4bde-8809-519f868e8ebe/10893/Detalle-de-Noticia

Clichevsky, Nora (2000). Informalidad y segregación urbana en América Latina. Una aproximación, serie 28. CEPAL. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/23da8b1f-6efc-4ef6-9bc6-96592022c375/content>

Clichevsky, Nora (2009). Algunas reflexiones sobre informalidad y regularización del suelo urbano. *Bitácora 14*, pp. 63-88.

Conti de Queiruga, N. (1986). La vivienda de interés social en el Uruguay : historia de los problemas de la arquitectura nacional. Udelar http://www.fadu.edu.uy/iha/files/2013/05/Conti_Vivintsoc.pdf

Cravino, M. (2008). Relaciones entre el mercado inmobiliario informal y las redes sociales en asentamientos informales del área metropolitana de Buenos Aires. *Territorios* (núm 18-19), pp. 129-145. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=35711626006>

Cuberos, L. (2020). En Montevideo hay cerca de 200 pensiones irregulares, algunas en estado “lamentable”; la intendencia comenzará a aplicar sanciones. *Búsqueda*. Recuperado de Migramedios: <https://migramedios.com.uy/wp-content/uploads/2022/02/82.pdf>

Duarte, F. (2019). *El desalojo del conventillo*. (Tesis de grado) Facultad de Ciencias Sociales, Udelar, Montevideo. <https://hdl.handle.net/20.500.12008/23662>

Duarte Celi, L. (2020). *Desigualdad en el acceso a la vivienda: un acercamiento a la situación de Uruguay (2017-2020)*. (Tesis de grado) Facultad de Ciencias Sociales, Udelar, Montevideo <https://hdl.handle.net/20.500.12008/28376>

Engels, F. (1873). *Contribución al problema de la vivienda*. (Grupo de Traductores de la Fundación Federico Engels). Fundación de Estudios Socialistas Federico Engels. <https://traficantes.net/sites/default/files/pdfs/contribucion-al-problema-de-la-vivienda.pdf>

Engels, F. (1946). *La cuestión de la vivienda*. Lautaro.

Fossatti, L y Uriarte, P (2018a). Viviendo sin derecho. Migraciones latinoamericanas y acceso a la vivienda en Montevideo. *La Rivada*, 6 (nº11), pp. 42-60. <http://larivada.com.ar/index.php/numero-11/101-3-articulos/190-viviendo-sin-derecho>

Fossatti, L y Uriarte, P (2018b). *Informe Acceso a la vivienda y población migrante en Montevideo*. NEMMPO.

Giuria, G. (2018). Establecidos y marginados: la historiadora María José Bolaña y su trabajo sobre los orígenes de los cantegriles montevidianos. *La Diaria*. Recuperado de: <https://ladiaria.com.uy/politica/articulo/2018/12/establecidos-y-marginados-la-historiadora-maria-jose-bolana-y-su-trabajo-sobre-los-origenes-de-los-cantegriles-montevidianos/>

Gómez, M., Pizzarulli, L., Vizcaíno, A. (2020). *Repositorio normativo sobre la movilidad e inclusión socioeconómica de la población migrante y refugiada en Uruguay*. UNICEF.

Gonzalez. (2011). Ciudad democrática y acceso al suelo urbano. En Wagner, R. et. al (Coord.) *El Camino Posible: Producción Social del Hábitat en América Latina* (pp. 239 - 250). Trilce.

Harvey, D. (2008). *El derecho a la ciudad*. New Left Review (n° 53). <https://www.flacsoandes.edu.ec/agora/el-derecho-la-ciudad#detalle>

Harvey, D. (2014). *Ciudades rebeldes: del derecho de la ciudad a la revolución urbana*. Akal.

Harvey, D. (1977) Capítulo IV: Las teorías revolucionaria y contrarrevolucionaria en geografía y el problema de la formación de guetos. *Urbanismo y desigualdad social*. Siglo XXI.

Herzer, H., Di Virgilio, M. M., Rodríguez, M. C., & Redondo, A. (2008). ¿Informalidad o Informalidades? *Hábitat Popular e Informalidades Urbanas en Áreas Urbanas Consolidadas PAMPA*, 1(4), pp. 85- 112. <https://doi.org/10.14409/pampa.v1i4.3153>

Intendencia de Montevideo, 2018. Consultoría sobre estudio de pensiones y casas de inquilinato en Montevideo. [https://www.montevideo.gub.uy/asl/sistemas/siab/cartelera.nsf/0/cd38845d772df30c032582ec0045fbec/\\$FILE/349949%20-%20TDR%20-%20Consultor%C3%ADa%20agosto%202018\(1\).docx](https://www.montevideo.gub.uy/asl/sistemas/siab/cartelera.nsf/0/cd38845d772df30c032582ec0045fbec/$FILE/349949%20-%20TDR%20-%20Consultor%C3%ADa%20agosto%202018(1).docx)

Intendencia de Montevideo, 2020. Plan de subsidio antidesalojo para pensiones. Recuperado de: <https://montevideo.gub.uy/noticias/vivienda/plan-de-subsidio-antidesalojo-para-pensiones>

Intendencia de Montevideo, 2021. Plan Pensiones Municipio B. Recuperado de: <https://municipiob.montevideo.gub.uy/plan-pensiones-municipio-b>

Intendencia de Montevideo, 2022. Rendición de cuentas Plan Pensiones. Recuperado de: <https://municipiob.montevideo.gub.uy/rendici%C3%B3n-de-cuentas-plan-pensiones>

- Kaztman, R., Avila, S., Baraibar, X., Corbo, G., Filgueira, F., Errandonea, F., Rodriguez, F. (2004). *La ciudad fragmentada: respuesta de los sectores populares urbanos a las transformaciones del mercado y el territorio de Montevideo*. Universidad Católica del Uruguay.
- Kaztman, R., y Retamoso, A. (2006). *Segregación residencial en Montevideo: Desafíos para la equidad educativa*. Universidad Católica del Uruguay.
- Lefebvre, H. (1970). *La revolución urbana*. Alianza.
- Lefebvre, H. (1975). *El derecho a la ciudad*. Capitán Swing.
- Maciel Álvarez, F. (2021). *El mercado de pensiones de Montevideo: la expresión invisibilizada de la precariedad e informalidad habitacional en el área central de la ciudad*. (Tesis de grado) Facultad de Ciencias Sociales, Udelar, Montevideo. <https://hdl.handle.net/20.500.12008/29920>
- Mac Donald, J. (2004). *Pobreza y precariedad del hábitat en ciudades de América Latina y el Caribe*. CEPAL, 11. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5602/1/S0410827_es.pdf
- Machado, G. (2002). Del dicho al techo: el largo trecho en el acceso a la vivienda en el Uruguay actual. Pobreza urbana, políticas sociales y participación social. [Tesis de maestría inédita].
- Machado, G. (2022). *Habitar las experiencias: aprendizajes y sociabilidad comunitaria en las cooperativas de vivienda por ayuda mutua*. CSIC-Udelar..
- Marcus, J. (2009). *Del conventillo a los hoteles-pensión: el submercado de alquiler de habitaciones como expresión de la precariedad habitacional en la Ciudad de Buenos Aires*. Universidad de Buenos Aires.
- Marshall, T. (1996). *Ciudadanía y clase social*. REIS.
- Max-Neef, M. (1998). *Desarrollo a escala humana: conceptos, aplicaciones y algunas reflexiones*. Nordan-Icaria.
- Merklen, D. (2005). Con los pies en la tierra: La inscripción territorial de las clases populares - en Argentina y en otros lugares-. *Pobres Ciudadanos. Las clases populares en la era democrática*. Gorla.

Mera, G. y Vascotti, L. (2013). Migración y déficit habitacional en la ciudad de Buenos Aires. Resignificando el “problema”. *Instituto de Investigaciones Gino Germani* (n° 15), pp. 176 - 202.

Mides registró un aumento de 48% de personas a la intemperie en comparación con 2021 (2023, 2 de agosto). *La Diaria*. [https://ladiaria.com.uy/politica/articulo/2023/8/mides-registro-un-aumento-de-48-de-personas-a-la-intemperie-en-comparacion-con-2021/#:~:text=En%202016%20hab%C3%ADa%201.393%20personas,actualmente%2C%202.755%20\(%2B24%25\).](https://ladiaria.com.uy/politica/articulo/2023/8/mides-registro-un-aumento-de-48-de-personas-a-la-intemperie-en-comparacion-con-2021/#:~:text=En%202016%20hab%C3%ADa%201.393%20personas,actualmente%2C%202.755%20(%2B24%25).)

MIDES (2017). *Caracterización de las nuevas corrientes migratorias en Uruguay. Nuevos orígenes latinoamericanos: estudio de caso de las personas peruanas y dominicanas*. MIDES.

Molano (2016). El derecho a la ciudad: de Henri Lefebvre a los análisis sobre la ciudad capitalista contemporánea. *Folios*, (n° 44), pp. 3 - 19. <http://www.scielo.org.co/pdf/folios/n44/n44a01.pdf>

Morales Aranda, T. (2005). *Entre la transitoriedad y la permanencia*. (Tesis de grado). Universidad de la República. <https://hdl.handle.net/20.500.12008/18563>

Morales, É. (2006). *Vida familiar y pensiones*. (Tesis de grado). Universidad de la República. <https://hdl.handle.net/20.500.12008/18353>

Nihil Olivera Cajiga, M. y Uriarte Bálsamo, P. (2022). Con sus bienes a la calle: acceso a la vivienda y movilidad humana en la prensa uruguaya (2018-2020). *Odisea. Revista de Estudios Migratorios* (N°9). <https://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/odisea/article/view/7836>

Oliva, Laura (2008): El alojamiento de inmigrantes en el Río de la Plata, Siglos XIX y XX. Planificación estatal y redes sociales. *Revista bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales*, Vol. XIII (N° 779). <http://www.ub.edu/geocrit/b3w-779.htm>

Organización de las Naciones Unidas [ONU] (2010). El derecho humano a una vivienda adecuada. Folleto informativo (n° 21). https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/FS21_rev_1_Housing_sp.pdf

Recalde R, S. (2016). *Precariedade habitacional dispersa. Contribuição ao reconhecimento de uma realidade oculta em Montevideú*. (Tesis Doctoral), Universidade de São Paulo www.teses.usp.br

Resolución 764/2019. Instituto Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo [INDDHH]

Rial, J. (1984). Situación de la vivienda de los sectores populares de Montevideo 1889 - 1930. *Sectores Populares y vida urbana* (pp. 137-160). CLACSO. <https://biblioteca-repositorio.clacso.edu.ar/bitstream/CLACSO/248467/1/Sectores-populares.pdf>

Rocco, B. (2018). *Sean los infelices ... ¿Los más privilegiados? Acerca de los procesos de segregación en Montevideo y Area Metropolitana (1966-2011)*. (Tesis de Maestría). Universidad de la República. <https://hdl.handle.net/20.500.12008/18990>

Rodríguez, G.(2022). *¿Dónde fueron a parar? El proceso de acceso a la vivienda de inmigrantes latinoamericanos en Montevideo*. (Tesis de Maestría). Universidad de la República. <https://hdl.handle.net/20.500.12008/32887>

Salveti, C. (2022). Ciudad Vieja: entre el derecho a permanecer y la especulación inmobiliaria. *La Diaria*. Recuperado de: <https://ladiaria.com.uy/politica/articulo/2022/7/ciudad-vieja-entre-el-derecho-a-permanecer-y-la-especulacion-inmobiliaria/>

Santos, L. (2012). *Pensiones un lugar de familia*. (Tesis de grado). Universidad de la República. <https://hdl.handle.net/20.500.12008/9049>

Selee, A., Lacarte, V., Ruiz Soto, A., Chaves-González, D., Mora, M. J., & Tanco, A. (2023). In a Dramatic Shift, the Americas Have Become a Leading Migration Destination. Migration Policy Institute.

Uruguay. (1921, julio 16). Ley n° 7395: BANCO HIPOTECARIO DEL URUGUAY (BHU). PRESTAMOS. <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/7395-1921/19>

Uruguay. (1967, febrero 2). Artículo 45. Constitución de la República Oriental del Uruguay. <https://www.impo.com.uy/bases/constitucion/1967-1967/45>

Uruguay (1934). Artículo 44. Constitución de la República Oriental del Uruguay.
<https://www.impo.com.uy/bases/constitucion/1967-1967/44>

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

Uruguay (1974, julio 22). Ley n° 14.219: Ley de arrendamientos urbanos y suburbanos
<https://www.impo.com.uy/bases/decretos-ley/14219-1974/47>

Uruguay (2020, julio 14). Ley n° 19.889: Ley de Urgente Consideración
<https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19889-2020>

Uruguay. (1978, diciembre 14). Decreto n° 656/978: POLÍTICA SOCIAL. VIVIENDAS. FINCAS RUINOSAS. INTENDENCIA DE MONTEVIDEO.
<https://imnube.montevideo.gub.uy/share/s/sDiOpX33S62IOwOct8EcMA>

Uruguay. (1984, diciembre 22). Decreto n° 22.010.
<https://imnube.montevideo.gub.uy/share/s/Qx96LhSFS1ubzEJUbUH0QA>

Uruguay. (2020, febrero 10). Resolución n° 0785/20.
<https://www.montevideo.gub.uy/asl/sistemas/Gestar/resoluci.nsf/0bfcab2a0d22bf960325678d00746391/349ce1665c4effe70325850d0061daf9?OpenDocument>

Uruguay. (1996, diciembre 12). Decreto departamental n° 27.386. <https://www.gub.uy/junta-departamental-montevideo/institucional/normativa/decreto-departamental-n-27386-fecha-12121996-varios>

Uruguay. (2008, mayo 26). Ley n° 18.283: Creación del registro de pensiones. Ministerio de vivienda ordenamiento territorial y medio ambiente.
<https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18283-2008>

Uruguay (2008, enero 17). Ley n° 18.250: ley de migraciones.
<http://www.impo.com.uy/bases/leyes/18250-2008>

Vasilachis, I. et al. (2006). *Estrategias de investigación cualitativa*. Gedisa.

Zignago, C. (2020). Especialistas denuncian un vacío legal en las situaciones de desalojo. *La Diaria*. Recuperado de: <https://ladiaria.com.uy/politica/articulo/2020/1/especialistas-denuncian-un-vacio-legal-en-las-situaciones-de-desalojo/>