



UNIVERSIDAD
DE LA REPÚBLICA
URUGUAY



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

**Vivir en la ciudad: El Programa de Compra de Vivienda Usada
¿Una solución habitacional eficaz?**

Alexandra Daniela Cervantes Medero
Tutora: Adriana Berdia

2024

Agradecimientos

Culminando esta etapa tan importante para mi, debo agradecer:

A todas las personas que me fui cruzando durante este proceso.

A mis amigos, que me han brindado su apoyo incondicional.

Y sobre todo a mi familia, quienes son mi contención en la vida.

GLOSARIO

ANV - Agencia Nacional de Vivienda

BHU - Banco Hipotecario del Uruguay

CDESU - Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

DINAMA - Dirección Nacional de Medio Ambiente

DINAVI - Dirección Nacional de Vivienda

DINISU - Dirección Nacional de Integración Social y Urbana

ETM - Equipo Técnico Multidisciplinario

FONAVIyU - Fondo Nacional de Vivienda y Urbanización

IdeM - Intendencia Municipal de Montevideo

MIDES - Ministerio de Desarrollo Social

MVOT/MVOTMA - Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial

PER - Proyecto Específico de Relocalización

PNR -Plan Nacional de Relocalización

PCVU - Programa Compra de Vivienda Usada

ÍNDICE

Resumen	4
Problema y fundamentación	5
Aspectos Metodológicos	6
Preguntas orientadoras:	7
Objetivo general:	7
Objetivos específicos:	7
CAPÍTULO 1: Vivienda y hábitat	8
1.I Acceso a la vivienda adecuada	8
1. II La importancia del Hábitat en el acceso a la vivienda adecuada.	10
2- El Estado y su intervención.	11
2.I Una mirada sobre el Estado y las políticas sociales	11
2. II El Estado y las políticas de vivienda	12
2.III Recorrido histórico por las políticas habitacionales en Uruguay	13
CAPÍTULO 3: La Ciudad y su territorio	19
3.I Cambios en el mundo del trabajo y el impacto en el territorio	19
3. II Segregación territorial y exclusión social	20
3. III Derecho a la Ciudad Consolidada	22
3.IV Los asentamientos irregulares	25
3. V Plan Nacional de Relocalizaciones (PNR)	27
3. VI Programa de Compra de Vivienda Usada	29
3.VII Proyecto Específico de Relocalización: ISLA DE GASPAR	31
Capítulo IV: El Programa de Compra de Vivienda Usada en Isla de Gaspar	33
CONSIDERACIONES FINALES	51
Bibliografía	54
ANEXOS:	59

Resumen

A partir del paradigma que posiciona a la vivienda como la base para la vida digna, el presente trabajo busca mostrar a partir de un análisis al Programa de Compra de Vivienda Usada enmarcado en el Plan Nacional de Relocalizaciones, cómo impacta el acceso a la vivienda adecuada mediante esta política habitacional, en las familias de Isla de Gaspar, destacando los principales cambios y desafíos. En este sentido se destaca además la importancia de acceder a la solución habitacional en áreas consolidadas de la ciudad, problematizando por tanto el pasaje de la informalidad a la formalidad habitacional y los procesos de integración urbanos.

Por lo mismo, en el primer capítulo se destaca la importancia de acceder a la vivienda adecuada así como su relación directa con el hábitat y el entorno que la rodea. El segundo capítulo dialoga sobre el posicionamiento del Estado y las políticas sociales, haciendo una breve contextualización sobre las políticas habitacionales. El tercer capítulo se centra en el acceso y permanencia a la ciudad consolidada y el territorio, detallando los procesos de segregación territorial y los cambios en el mundo del trabajo que permean el estudio de los asentamientos irregulares y por ende los procesos de relocalización. Por último se hace un breve análisis de las entrevistas realizadas, permitiendo observar puntualmente el accionar del PCVU en el PER de Isla de Gaspar.

Palabras Claves: Vivienda adecuada, ciudad consolidada, segregación territorial, hábitat, territorio, asentamientos irregulares

Problema y fundamentación

La presente monografía constituye el trabajo final de grado de la Licenciatura en Trabajo Social, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.

El presente trabajo tiene como fin, estudiar de forma aproximada la **transición de la vivienda informal en asentamientos irregulares a la vivienda adecuada en la ciudad consolidada**, mediante el análisis del Programa de Compra de Vivienda Usada -en adelante PCVU- enmarcado en el Plan Nacional de Relocalizaciones -en adelante PNR- aplicándolo al caso del asentamiento Isla de Gaspar. Por tanto, mediante este estudio, se pretende destacar los principales hitos que comprenden el pasaje de la informalidad a la formalidad en materia de vivienda. En este sentido, se buscará no solo conocer y analizar el impacto en cuanto a lo edilicio, sino que se abordará la reproducción socioeconómica de las familias mediante la integración a la ciudad consolidada, destacando los cambios a nivel territorial, laboral, educativo y de accesibilidad a bienes y servicios.

Es pertinente mencionar, que la selección de dicho tema parte en primer lugar del trabajo cotidiano con población residente en asentamientos irregulares, a partir de la experiencia pre profesional en el servicio de Tierras y Vivienda de la Intendencia de Montevideo, y del entendido de que el acceso a la vivienda adecuada traspasa la mera materialidad de la misma siendo “... el derecho de todo hombre, mujer, joven y niño/a a acceder y mantener un hogar y una comunidad seguros en que puedan vivir en paz y dignidad.” (Dede, 2011, p.16)¹. Considerándola la base de la vida digna, los Estados deben facilitar el acceso a la misma para todos los ciudadanos.

En Uruguay, la Constitución de la República vigente, estipula en el artículo 45, que; *“Todo habitante de la República tiene derecho a gozar de 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.”*

Ante lo mencionado, es preciso resaltar tomando los aportes de Caetano (2020), que el acceso a la vivienda digna es un derecho humano universal y el acceso desigual a la misma parte de la inequidad distributiva de los ingresos y riquezas en la órbita del mercado; lo que determina a su vez que la configuración del hábitat sea producto de las responsabilidades colectivas y estatales.

¹ Definición que Graciela Dede toma de Miloon Kothari, ex Relator Especial de la ONU.

Por tanto, la vivienda y el hábitat deben presenciar intervenciones estatales ante los problemas habitacionales de la población, incidiendo en “la reconstrucción del tejido social y la redistribución de la riqueza” (p. 113). En este sentido la vivienda es tomada como *símbolo de identidad social*², por lo cual no se puede pensar disociada del hábitat, donde el cómo los sujetos habitan los espacios es esencial para comprender el desarrollo y reproducción de la vida cotidiana de las familias.

Acceder a la vivienda adecuada se ha vuelto en las últimas décadas un gran desafío para algunos sectores. Esto se debe principalmente al patrón de acumulación del sistema capitalista, que ha llevado a “La mercantilización de la vivienda, así como el uso incrementado de ésta como un bien de inversión...” (Rolnik, R, 2014, p.95) donde su intercambio en el mercado ha generado un aumento en el valor de la misma; esto sumado a la precarización del trabajo y la pérdida de derechos laborales, ha determinado que los estratos más vulnerables que no puedan pagar dicho precio, sean “expulsados” de la ciudad formal hacia la periferia, accediendo gran parte a la vivienda en la informalidad.

En virtud de lo mencionado, las familias terminan ocupando de manera informal terrenos privados o públicos. Cabe destacar que se trata de territorios sin valor de cambio³ por su imposibilidad de transferencia como mercancía pues generalmente se trata de suelos contaminados e inundables, geográficamente ubicados sobre márgenes de arroyos, colectores de saneamiento, zonas de basurales; pero con valor de uso⁴ que le proporcionan las familias, que refiere a la utilidad tangible del espacio que ocupe, quedando por fuera de la esfera de la economía política, donde se construyen viviendas en condiciones muy precarias, quedando excluidas de la órbita formal de la ciudad consolidada. Esto conlleva a la generación y propagación de los asentamientos irregulares, los cuales son una de las expresiones de la segregación territorial.

Aspectos Metodológicos

El presente trabajo no pretende realizar una investigación acabada, por lo cual se trata de una aproximación al tema presentado con anterioridad.

² Concepto tomado de: Rodríguez, A y Rudolf, S (2012). *Construcción del ambiente residencial: Historias singulares de asentamientos, desalojos y realojo*. UCUR-UDELAR

³ “Este, sugiere Marx, surge a primera vista como una «relación cuantitativa en la que los valores de uso son intercambiable» (Harvey; 1977, p.161)

⁴ “Los valores de uso reflejan una mezcla de necesidades y exigencias sociales, idiosincrasias personales, hábitos culturales, estilos de vida, etc...” (Harvey; 1977, p.166)

En virtud de lo mismo, se trata de una investigación de corte cualitativo, en que se realiza una revisión bibliográfica de documentos institucionales e informes de equipos técnicos. Asimismo, se realizaron entrevistas semi-estructuradas a técnicas de la ANV y la asesora de la DINAVI, involucradas en el proceso de gestión y desarrollo del Programa de Compra de Vivienda Usada, como también a parte del equipo técnico involucrado en la relocalización de Isla de Gaspar. Por último se realizaron 2 entrevistas en profundidad a familias de Isla de Gaspar que obtuvieron su solución habitacional mediante Vivienda Usada.

Preguntas orientadoras:

- ¿Qué incidencia ha tenido el PNR en los procesos de segregación residencial y fragmentación social? - ¿Es el PCVU una política habitacional efectiva para la inserción a la ciudad consolidada de la población residente de asentamientos irregulares? - ¿Cuáles fueron las expectativas de las familias al integrarse al PCVU y sus principales cambios y desafíos?
- ¿De qué forma influye el territorio en la organización e integración de las familias al nuevo contexto barrial?

Objetivo general:

- Conocer las experiencias de las familias de Isla de Gaspar al integrarse a la trama formal de la ciudad mediante el acceso a la vivienda adecuada por medio del Programa de Compra de Vivienda Usada, destacando los principales cambios y desafíos.

Objetivos específicos:

- Identificar los principales cambios generados en la familia a partir del acceso a la vivienda adecuada.
- Conocer la intervención y alcance del Programa de Compra de Vivienda Usada como política habitacional.
- Describir las formas de vivencia y organización familiar pre y post mudanza.
- Conocer la implicancia e importancia del territorio para las familias en los procesos de relocalización.

CAPÍTULO 1: Vivienda y hábitat

1.1 Acceso a la vivienda adecuada

El acceso a la vivienda adecuada y su sostenibilidad dentro de la trama formal de la ciudad ha formado parte del debate a nivel internacional y nacional durante décadas, acentuándose en el Uruguay tras la última dictadura militar y las políticas habitacionales de corte neoliberal que se gestaron⁵, denotando la poca capacidad adquisitiva de algunos sectores de la población, que no lograban cubrir el elevado precio de la vivienda, viéndose obligados a asentarse en la periferia de la ciudad.

Una de las primeras cuestiones a pensar en torno a la vivienda, es que la misma trasciende la simple adecuación física y ambiental, esto quiere decir que engloba además aspectos sociales, económicos, biológicos y culturales de los sujetos, que impactan en su reproducción de vida y en el desarrollo de sus redes y vínculos, por lo que el acceso a la vivienda adecuada se vuelve un derecho, manteniendo su carácter de mercancía lo que complejiza las intervenciones a suscitar.

De esta forma, la vivienda adecuada deja de ser solamente un bien mercantil y se transforma en un bien esencial en la reproducción de vida cotidiana⁶ de las familias, que impacta en la construcción del hábitat y la ciudad, como también en la conquista de otros derechos, siendo tomada entonces como la base para la vida digna. En este sentido, se ha definido a la vivienda como “aquella que provee adecuada privacidad, espacio, seguridad, iluminación y ventilación, infraestructura básica, localización de acuerdo al lugar de trabajo y otros servicios...” (ONU en Buroni, 2018, p.21)

Para que la vivienda sea considerada adecuada, tiene que tener ciertos componentes sustanciales marcados por el CDESU los cuales son: *Seguridad de la tenencia*, que responde al control de uso y goce responsable de la vivienda; *Disponibilidad de servicios e infraestructura*, que responde tanto a la accesibilidad de servicios e infraestructura que construyen del entorno y hábitat; *Asequibilidad*, que abarca los gastos soportables para el acceso a la vivienda; *Habitabilidad*, responde a las condiciones físicas, estructurales, de seguridad y privacidad; *Ubicación*, tiene que ver con el lugar en el que se encuentra la

⁵ Como por ejemplo la Liberación de Alquileres en 1974 a través de la Ley 14.219.

⁶ “La vida cotidiana es el conjunto de las actividades que caracterizan las reproducciones particulares creadoras de la posibilidad global y permanente de la reproducción social.” Heller, 2013, p. 4

vivienda y sin obstrucción del desarrollo de las actividades cotidiana de las familias; por último está la *Adecuación Cultural*, la cual debe permitir el desarrollo de la identidad de los habitantes y el relacionamiento con su lugar de pertenencia (Dede, 2011).

Por su parte, en Uruguay en el mes de diciembre de 1968 se sanciona la Ley N° 13.728 - “Ley Nacional de Vivienda”. Cabe resaltar la importancia de dicha ley, ya que se enmarca en un contexto socio-económico y político sustancial del país durante la década del 60 y 70, caracterizado por una coyuntura regresiva, liberal y de pérdida de derechos sociales, culturales, económicos y civiles.

Es así que la Ley en su artículo 1 enuncia: *“Toda familia, cualesquiera sean sus recursos económicos, debe poder acceder a una vivienda adecuada que cumpla el nivel mínimo habitacional definido en esta ley. Es función del Estado crear las condiciones que permitan el cumplimiento efectivo de ese derecho.”*

Dicha ley define en el artículo 12 a la vivienda adecuada como aquella que cumpla con el mínimo habitacional definido en el artículo 18 y que tenga el número de dormitorios necesarios de acuerdo a la composición familiar según lo que establece el artículo 14.

Es así que el acceso a la vivienda, tiene que ser pensado desde una transversalización a las distintas dimensiones que constituyen la vida de los sujetos y su desarrollo dentro de un sistema socioterritorial. Esto implica partir del entendido que la vivienda es además de un derecho, el principal satisfactor dentro de la reproducción de las familias, siendo propulsora de las oportunidades que estas puedan tener, como también de su bienestar, el cual se amplía según las capacidades que las familias tengan de acceder al trabajo formal, al sistema de salud, a la educación y al tránsito por espacios culturales que constituyen la identidad social de cada sujeto y barrial.

Lo mencionado hace alusión a que la vivienda genera en los sujetos el sentido de pertenencia a un ambiente social y crea y reproduce una identidad territorial dependiente de un hábitat, siendo entonces propulsora del desarrollo urbano y social, actuando además como un ancla de contención⁷ y protección.

Siguiendo los planteos de Kaztman, Magri (2014) presenta que la vivienda es el factor esencial en la producción de capital social en los sujetos, el no acceso o pérdida de la misma

⁷ Concepto tomado de Magri.

genera la pérdida del capital individual, social colectivo y ciudadano; perdiendo entonces sus redes y contactos, como también la posibilidad de intercambio sobre problemas vecinales con otras clases, producto de la segregación territorial. Esto determina el desplazamiento hacia la periferia -la cual cuenta con menos recursos y servicios que la ciudad- a la vez que reproduce subcultura, quedando arraigados a la idea y conducta de la marginalización y profundizando así la estigmatización.

Por lo cual, pensar a la vivienda como un bien mercantil al que acceden solo ciertos sectores y el cual es regulado por el mercado, acentúa y reproduce el proceso de gentrificación, entendido como “ un proceso socioterritorial que implica el desplazamiento de grupos sociales con algún grado de vulnerabilidad en beneficio de otros grupos apoyados por el mercado” (Harvey, 2008, en Magri, 2014, p. 25), lo que genera que los sujetos y las familias queden en un lugar de inestabilidad, no pudiendo lograr satisfacer sus otras necesidades y cumplimiento de los derechos humanos, que le proporcionen autonomía, estabilidad y una vida de calidad. Es por lo mismo que esta visión mercantilizadora de la vivienda debe incluir el valor de uso de la misma, y ante la reproducción sistémica de inestabilidad y desprotección generada -en este caso por la mercantilización de la vivienda- los Estados deben generar políticas públicas habitacionales que trasciendan la sectorialidad y proporcionen equilibrio frente la propiedad privada.

1. II La importancia del Hábitat en el acceso a la vivienda adecuada.

El hábitat es un aspecto fundamental para pensar las políticas de acceso a la vivienda adecuada, la cual excede la simple adecuación física, siendo un eslabón esencial en la reproducción de la vida cotidiana. Por lo tanto, el hábitat puede entenderse como;

El entorno espacial modificado o construido por el ser humano, que se encuentra contenido dentro de un sistema productivo, económico, social, ambiental e histórico-cultural; que interactúa con su entorno contiguo (el barrio) y con la ciudad, y que establece una red de relaciones con otros territorios y con otros seres humanos (Delgado, 2012, en Magri, 2014, p. 23).

De esta forma, el hábitat se construye y reconstruye de forma permanente pues responde a los cambios que la sociedad sufre tanto a nivel social, cultural, económico, político y a las intervenciones -o ausencias de ellas- por parte del Estado. Esto implica que se constituye como un espacio en el que se presentan las diferentes manifestaciones de la

cuestión social, puesto que reproduce las desigualdades propias del sistema capitalista (Rocco, 2019)

En base a lo mencionado, es necesario expresar que tanto la vivienda como el hábitat son los ámbitos en el que los sujetos reproducen su vida cotidiana, en los que además realizan una apropiación del territorio en el que se encuentran, proporcionando un significado con el que se identifican y definen, logrando establecer relaciones sociales y redes en pos de su propia reproducción y protección, por lo cual “El hombre y su hábitat constituyen así una estructura inseparable. Persona y ambiente se moldean y transforman recíprocamente” (Giorgi, Rodríguez, Rudolf, 1997, en Rocco, 2019).

Entonces el espacio en el que se ubique la vivienda, va a implicar “... la satisfacción de necesidades físicas y sociales asociadas al territorio de la vida cotidiana. En éste sentido el Hábitat trasciende el techo propio y los servicios tradicionales de agua, saneamiento, etc, para incluir las necesidades socio-culturales, socio-económicas y socio-políticas” (Di Paula, 2001, p.19) Por lo cual, la accesibilidad a la vivienda adecuada va a estar siempre imbricada con el hábitat y los diferentes satisfactores que este va a proporcionar tanto a nivel socio económico, como cultural, determinando las potencialidades de las personas y la identidad colectiva que van a desarrollar en relación al espacio que ocupen en el territorio, siendo además propulsor del alcance de los derechos como ciudadanos.

2- El Estado y su intervención.

2.1 Una mirada sobre el Estado y las políticas sociales

Para poder comprender los cambios en relación a las políticas habitacionales y la intervención por parte del Estado, es necesario realizar en primera instancia una breve contextualización en torno a las dinámicas del orden capitalista, el rol del Estado y la concepción de las políticas sociales.

Con el desarrollo del capitalismo, emerge la cuestión social, donde los problemas que desarticulan el orden político, económico y social deben ser controlados, evitando por tanto la propagación de conflictos que desestabilicen y amenacen al mercado y al control sobre los bienes de cambio que este tiene.

La cuestión social deviene de la Revolución Industrial dada en Europa en el siglo XIX, momento en el que se desenvuelve el periodo “clásico” del capitalismo monopolista que se extiende hasta la Segunda Guerra Mundial, en el cual el Estado cambia funcional y estructuralmente su manera de intervenir, incidiendo de manera sistemática en las funciones políticas y económicas, provocando que -mediante la legitimación política que el Estado va a buscar alcanzar- las clases subalternas manifiesten sus intereses y reivindicaciones a nivel social, económico y político (Netto, 1992).

La cuestión social, siguiendo a Yamamoto (2003) “No es otra cosa que las expresiones del proceso de formación y desarrollo de la clase obrera y de su ingreso al escenario político de la sociedad, exigiendo su reconocimiento como clase por parte del empresariado y el Estado.” (p. 91) Es por tanto la manifestación de los problemas políticos, sociales y económicos presentes en el cotidiano de la contradicción entre el proletariado y la burguesía, y sobre los cuales se pretende una intervención que trascienda la caridad.

Al establecerse la cuestión social dentro del orden económico-político, pasa a ser parte de las intervenciones del Estado, el cual crea como instrumento principal las políticas sociales, que responden a los intereses del capitalismo monopolista por medio del Estado Burgués que es quien las implementa como instrumento de control y preservación, bajo el imaginario de un “Estado Social”. En palabras de Netto, las políticas sociales son entonces el soporte socio político que destaca la búsqueda del “bien común” por parte del Estado, representando los intereses de todas las clases. Sin embargo, es preciso aclarar que el Estado no interviene sobre la "cuestión social" porque no interviene sobre la contradicción capital-trabajo, sino que lo hace sobre las consecuencias de la "cuestión social", de forma fragmentada y parcializada.

2. II El Estado y las políticas de vivienda

Si bien el Estado ha desarrollado diferentes intervenciones frente al dilema de la vivienda, la misma se incorpora como una centralidad dentro del debate político a partir de la década del 60, cuando el acceso a la vivienda y el suelo dentro de la ciudad consolidada se convierte en un desafío para ciertos sectores de la población. A partir de ese momento, se comienza a pensar en la elaboración de políticas públicas en torno a la vivienda.

De tal forma, los Estados comienzan a generar políticas que den respuesta a este problema, buscando proporcionar protección y bienestar a la población, en pos de reducir la

segmentación territorial y la estratificación del hábitat, por lo que las políticas de acceso a la vivienda se gestaron e implementaron bajo el modelo de la focalización, pensadas siempre con el fin de atender los emergentes la pobreza y las desigualdades, manejando de manera eficiente y eficaz los recursos con los que se cuentan. Por tanto las políticas focalizadas se centran en poblaciones con un perfil determinado, entonces la focalización

...desde esta fundamentación, asume en general como principio, la subsidiariedad respecto al mercado. En otras palabras, yo debo asignar recursos cuando para la persona no es posible o no ha sido posible acceder a los mismos por la vía del mercado o el aseguramiento en base a mi inserción en el mercado laboral. (Filgueira, F; 2014, p. 16)

En base a lo mencionado, es que las políticas de vivienda implementadas por los partidos tradicionales entre 1960 y 2004 se centraron en los sectores de bajos ingresos, generando que los niveles de efectividad no fueran los esperados, no pudiendo abarcar la cobertura de servicios de calidad que se deseaban (Caetano, G; 2020, p. 118)

Siguiendo con los aportes de Caetano, la diferencia de las políticas de vivienda aplicadas por los partidos progresistas a partir del 2005, radica principalmente en que las mismas se amparan en la Ley Nacional de Vivienda, donde se pensaron basadas en los tres principios básicos que son: aporte o esfuerzo propio, préstamo y subsidio a las familias financiados por el FONAVIyU y la heterogeneidad social de los programas y un mayor enclave territorial. En este sentido, las intervenciones en el seno de la esfera de lo público, se enmarcan dentro de lo denominado Estado Facilitador, garantizando bienes y servicios a la vez que posee un rol regulador entre la sociedad y el mercado, es así que la vivienda al tener un valor de transacción y tener una función social sobre la que debe intervenir el Estado, este genera a partir de la demanda de los ciudadanos políticas focalizadas con una visión de cuasi-mercado, donde el Estado se desprende de la intervención directa entre la población y el mercado en términos de transacciones (Magri Díaz, A; 2013)

2.III Recorrido histórico por las políticas habitacionales en Uruguay

A partir de lo mencionado en el apartado anterior, se realiza un breve repaso por diferentes políticas habitacionales generales y sectoriales que fueron suscitando por parte del Estado desde el siglo XIX hasta el día de hoy.

En el transcurso de la década de 1870, se presentan como primeras soluciones habitacionales los conventillos o casa de inquilinos, a las cuales accedían principalmente las clases subalternas. Ante esto, el Estado comienza a realizar de manera incipiente, algunas intervenciones para la mejora de las condiciones de higiene y edilicias, mediante la **Ley de Conventillos** creada en el año 1878. En consecuencia, se comenzó a implementar la construcción de vivienda social bajo dos modalidades, la primera basada en estímulos impositivos a la acción privada y la segunda por otorgamiento de préstamos destinados a la construcción de vivienda, los cuales fueron financiados por el **Banco Hipotecario del Uruguay (BHU)**. En el año 1912 la mayoría de las acciones del BHU pasan a ser rectoría del Estado.

Para el año 1921 con la **Ley de Serrato**, se comienzan a otorgar a las clases trabajadoras préstamos hipotecarios para la construcción de viviendas, que estuviesen cerca de la zona industrial siempre que existieran condiciones básicas como pavimentación, alcantarillado, el acceso al agua corriente y luz eléctrica. Sin embargo, la intervención más sustancial por parte del Estado se basa en la promulgación de la **Ley de Derecho a la Vivienda**. En el año 1936 se autoriza por ley al BHU a otorgar préstamos a empresas para la construcción de conjuntos de vivienda, que luego serían vendidas a aquellas personas que cumplieran los requisitos dentro de la Ley de Serrato.

Un año más tarde, se seguía problematizando que la vivienda debía ser un tema del cual se debería ocupar el Estado y no el sector privado, dando así nacimiento en el 1937 al **Instituto Nacional de Viviendas Económicas (INVE)**, que dependería del Ministerio de Obras Públicas. Tenía por objetivo que quienes accedieran a las viviendas económicas fueran jubilados, pensionistas y trabajadores, mejorando el hábitat de esta población. Si bien a priori, dió una respuesta efectiva y rápida en materia de vivienda, no alcanzó a realizar más de 5000 viviendas, las cuales se ubicaban principalmente en la periferia de la ciudad, lo cual sumaba al proceso de segregación territorial de la clase obrera. (Machado, 2018).

En este contexto, las políticas habitacionales que suscitaban seguían excluyendo a las zonas rurales, por tanto, en 1967 el Poder Legislativo sanciona una ley que beneficiaba la población que residía en territorio suburbano y rural mediante el **Movimiento para la Erradicación de la Vivienda Insalubre Rural (MEVIR)**, manejando desde el inicio la integralidad de la vivienda con el hábitat, territorio, comunidad, bienes y servicios. Actualmente, tiene un total de 42.164 soluciones habitacionales (MEVIR, 2023).

Un año más tarde, en el 1968 se promulga **la Ley Nacional de Vivienda**, la cual ya fue mencionada con anterioridad. Dicha Ley es sustancial en cuanto que impone la necesidad de pensar la vivienda en un marco político, generando la creación del “Plan Nacional de Vivienda”, donde acentúa por primera vez el acceso a la vivienda como derecho universal (Machado, 2018) El Plan Nacional de Vivienda, conecta al sector público y privado para generar soluciones habitacionales, dando paso a la creación de la **Dirección Nacional de Vivienda (DINAVI)**. Además, dada la focalización que los Estados dan a las políticas públicas, de acuerdo al modelo político al que se ligen, los gobiernos deben de crear un Plan Quinquenal de Vivienda, marcando las acciones a impulsar. En conjunto con la Ley se crea el **Fondo Nacional de Vivienda**, el cual se encargaría del financiamiento económico.

De manera encadenada a estas acciones, se genera el sistema de cooperativas de viviendas tanto por ayuda mutua como por ahorro previo. En este período aparecen la **Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua (FUCVAM)**, que a la actualidad cuenta con 640 cooperativas funcionado integradas por un total de 34.000 familias (APU, 2022); y la **Federación Nacional de Cooperativas de Vivienda (FECOVI)**, que comprende a las cooperativas de ahorro previo, en la actualidad hay 105 cooperativas en distintas etapas -construidas, en obra y en formación- (Fecovi, 2022). En el año 2008 se promulga la **Ley N° 18.407, Ley de Cooperativas**.

Por su parte, lo que parecía ser un avance, terminó convirtiéndose en uno de los primeros retrocesos en relación a las soluciones habitacionales, marcada por la **Ley de Alquileres** de 1974, una de las primeras medidas de corte neoliberal, que generó desprotección en el inquilino.

Durante la dictadura, las políticas de vivienda se encontraron en un periodo de regresión, donde las clases subalternas no lograron acceder a una vivienda y hábitat en condiciones adecuadas. No fue hasta el retorno de la democracia que se comenzó a avanzar nuevamente en las políticas habitacionales, de manera paulatina.

El 8 de junio de 1990 se promulgó la **Ley N° 16.112**, la cual dio nacimiento al **Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA)**, pasando a la órbita estatal los recursos humanos y materiales que hasta el momento el BHU administraba; encargándose principalmente “Diseñar e implementar políticas públicas participativas e integradas en materia de vivienda, ambiente, territorio y agua, para promover

la equidad y el desarrollo sostenible, contribuyendo a la mejora de la calidad de vida de los habitantes del país” (MVOT, 2022) Cabe hacer mención que a partir de la asunción de las nuevas autoridades para el quinquenio 2020-2024, pasó a llamarse Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MVOT).

Por su parte, en septiembre de 1990 por Decreto N° 24.654 de la Junta Departamental de Montevideo se crea la **Cartera Municipal de Tierras para Vivienda (CMTV)** con la finalidad -así lo expresa el artículo 1- de obtener predios que sean aptos⁸ para la construcción de viviendas, pudiendo utilizarlos para la ejecución de programas habitacionales por parte de la IdeM. En este sentido, la CMTV otorgó predio a cooperativas de Ayuda Mutua y Ahorro Previo y Fondos Sociales de Vivienda. Para el año 2016 se incorpora la necesidad de ejecutar acciones en las áreas centrales e intermedias de la ciudad, dado que las soluciones habitacionales brindadas hasta el momento se encontraban -en su mayoría- localizadas en la periferia de la ciudad. Es así que la IdeM comienza a trabajar en el programa de Fincas Abandonadas, donde se realiza la expropiación de fincas en estado de abandono, con deudas importantes frente al Estado, edificios con riesgo edilicio y salubridad, reacondicionandolas para uso destinado a vivienda de interés social, proyectos sociales y culturales, trabajando en convenio con otros organismos como ser el MVOT, MIDES, entre otros. Esta acción permite un acercamiento a zonas consolidadas de la ciudad posibilitando el acceso a servicios básicos y el uso del suelo urbano (Berdía, A y Rocco, B; 2018)

Posteriormente se crean los **Núcleos Básicos Evolutivos** como una política de vivienda social. Los mismos permiten una rápida respuesta en cuanto viviendas para los sectores más carenciados de la población, asegurando el mínimo confort de habitabilidad. La modalidad en la que se construyen estas viviendas, se contradecía con los artículos N° 12, 14 y 18 de la Ley Nacional de Vivienda, que estipula las condiciones básicas para que una vivienda sea adecuada. En la actualidad ya no forman parte de las políticas habitacionales.

Por otro lado, en el año 1999 se crea el **Programa de Integración de Asentamientos Irregulares (PIAI)** el cual comienza a intervenir con un préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). El propósito de este programa era poder mejorar las condiciones socio urbanas de la población que reside en los asentamientos irregulares, mejorando las condiciones de infraestructura y formalizando los servicios de electricidad, el acceso al agua potable, la conexión a la red de saneamiento (Couriel y Méndez, 2013). Para el año 2010

⁸ Véase Artículo 3 del Decreto.

contaban ya con “59 asentamientos atendidos en 43 proyectos de regularización y 28.375 personas beneficiarias, residentes en 7.096 hogares” (Plan quinquenal de vivienda 2010-2014).

Con la **Ley N° 18.125** en el año 2007 se crea la **Agencia Nacional de Vivienda (ANV)** como un organismo descentralizado, con el fin de promover y facilitar el acceso a la vivienda y la contribución de la elaboración e implementación de políticas públicas y programas en materia de vivienda.

En el año 2008, durante el primer gobierno del Dr. Tabaré Vazquez se vuelve a solicitar un préstamo del BID para continuar con las acciones del PIAI, sin embargo, se generan ciertas modificaciones que dan paso a la creación del **Plan de Mejoramiento Barrial (PMB)**, actualmente ambos programas funcionan siendo reconocidos como PMB-PIAI. La necesidad esencial del PMB fue en ese primer momento, reducir la hiper-focalización del PIAI; por tanto, agrega el concepto de “áreas precarias” a la misión del programa. “Las áreas precarias son zonas urbanas en cuyo perímetro hay, al menos, dos asentamientos irregulares, y aunque consideradas formales por la propiedad de los residentes sobre los lotes que habitan, tienen deficiencias de infraestructura básica y de servicios sociales y comunitarios” (Bustillo y Fiorito, 2014; p. 39)

Durante tal año se gesta además la **Política Nacional de Alquileres**, “La Política de Alquileres consiste en el desarrollo de instrumentos para garantizar el alquiler como una opción accesible para distintos tipos de hogares con ingresos medios y medio-bajos. Tiene alcance nacional con la CGN como socia en la ejecución del programa y la ANV en la gestión en los departamentos del interior del país.” (MVOT, 2020; p.32)

Durante el segundo gobierno progresista, más específicamente el 31 de mayo de 2010, el Poder Ejecutivo, por Decreto 171/010 declara el “Estado de Emergencia Socio Habitacional” , que da paso a la creación del Plan Juntos, conocido actualmente como **Plan Nacional de Integración Socio Habitacional - Juntos**. Este tiene como objetivo la acción de políticas públicas de vivienda en los sectores de extrema pobreza, realizando un abordaje de manera colectiva entre los organismos estatales y las familias participantes. En este sentido, se busca contribuir en la mejora de la vivienda y del hábitat, mediante el reacondicionamiento de la vivienda, la relocalización de asentamientos y/o áreas precarizadas no regularizables, que quedan exentas de la intervención del PMB-PIAI; así como trabajar en la promoción y apoyo

a programas de inserción laboral y la ampliación de cobertura y acceso a las políticas sociales. “Al cierre del año 2019, había 749 intervenciones en ejecución a través del Plan Juntos.” (MVOT, 2020).

Asimismo, para el segundo periodo de gobierno del Frente Amplio, se le da centralidad al territorio, señalando que el acceso a los derechos socio económicos, culturales y especialmente el del acceso a una vivienda y hábitat adecuado, son inseparables del derecho a la ciudad y a los bienes y servicios que la misma ofrece, por tanto, se pensaron para el Plan Quinquenal de vivienda de 2010-2014, seis lineamientos estratégicos (MVOTMA, 2010); -Plan Nacional de Relocalizaciones⁹; -Rehabilitación y consolidación urbana; -Programa de nuevas urbanizaciones; -Política Nacional de Alquileres para la Vivienda de Interés Social; -Vivienda Rural y Pequeñas Localidades; -Política de Incentivo a la Inversión privada en Vivienda de Interés Social. Se estipulaba que durante el periodo 2010 - 2014 se brindarían 2516 soluciones habitacionales, de las cuales se alcanzaron a otorgar 1055 (875 por vivienda nueva y 158 por vivienda usada) (MVOTMA, 2015)

Es necesario precisar que, las acciones que se tomen en cuanto a las políticas habitacionales, se rigen por el **Sistema Público de Vivienda (SPV)** el cual “es el conjunto de instituciones públicas, encabezadas por el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, que se encarga de aplicar las políticas habitacionales, así como de evaluar su implementación y administrar los recursos destinados a ellas.” (ANV, 2022) De esta forma el SPV se encuentra conformado por: la DINAVI; DINISU; ANV; Plan Nacional de Integración Socio Habitacional – Juntos; PMB; MEVIR y BHU.

En base a lo mismo se debe resaltar la creación de la **Dirección Nacional de Integración Social y Urbana (DINISU)** en el marco de la Ley N°19.889 de Urgente Consideración. Esta nueva dirección tomará algunas de las competencias de la DINAVI, e intervendrá sobre el Plan Nacional de Integración Socio Habitacional - Juntos, el Programa de Mejoramiento de Barrios y el Plan Nacional de Relocalización. (MVOT, 2020) En el mes de mayo de 2022 se presenta por parte de las autoridades del MVOT el **Plan Avanzar**, el cual pretende intervenir en 120 asentamientos en todo el territorio nacional, coordinando con el PMB, Juntos, PNR, con las intendencias departamentales, MEVIR y la ANV, y con otros organismos estatales (La Mañana, 2022) Se prevé que, para fines del quinquenio actual, se hayan realizado intervenciones en 15.000 hogares (GUB, 2022)

⁹ Para este estudio se le dará centralidad al PNR sobre el cual se profundizará en el siguiente capítulo.

CAPÍTULO 3: La Ciudad y su territorio

3.I Cambios en el mundo del trabajo y el impacto en el territorio

Al hablar del acceso a la vivienda adecuada y al introducirse en los procesos de relocalización, es pertinente tener presente la segregación territorial, los cambios en el mundo laboral, el proceso de urbanización, entre otros, que están a su vez englobados en los cambios cíclicos del sistema capitalista. Asimismo, deben ser integrados al debate de la política pública urbana en torno a la planificación, ejecución y evaluación de las soluciones habitacionales, puesto que las consecuencias que acarrearán estas problemáticas, impactan en la forma de intervención del Estado dentro del sistema de protección social.

Es por lo mismo, que se debe tener presente en primera instancia que la ciudad se encuentra fuertemente imbricada con los procesos socio-económicos y políticos, que consolidaron al capitalismo y por ende las intervenciones a realizar por parte del Estado. De esta forma “...la ciudad industrial, predominante durante gran parte del siglo XX, expresó materialmente la división social del trabajo, distribuyendo en el territorio a los diferentes grupos sociales.” (Machado; Rocco y Trinidad; 2019, pág 70)

Las transformaciones en el mundo del trabajo, forman parte de las causas más significativas en la “expulsión” de las clases pobres a la periferia, revalorizando al territorio y su organización. Según expone Baraibar (2009) esta nueva estructura del territorio coincide con el modelo de desarrollo que se comenzó a instalar en los años 80 en América Latina, el cual está acompasado por las variaciones en el mundo del trabajo.

Siguiendo los planteos de la autora, la inserción social de los sujetos está relacionada de manera directa con el lugar que ocupan en el mundo del trabajo. Es este el que determina la identidad, estatus y protección de cada individuo mediante la sociedad salarial, la cual se encuentra erosionada por las modificaciones en el mundo laboral, como la expansión de la tecnologización del trabajo, el reemplazo de los trabajadores por máquinas, la expansión del empleo parcial y flexible, los trabajos temporarios, la terciarización de los contratos laborales y los bajos salarios; las cuales generan una pérdida de derechos y de acceso a la cobertura de protección, ya no siendo el salario una garantía para los sujetos en términos de protección social. Esto contribuye entonces a la precariedad e informalidad, causales del aumento de la pobreza y la segregación territorial.

Estas transformaciones fueron generando una nueva ubicación de las clases sociales en el territorio, denotando una notable diferenciación y distancia entre quienes estaban integrados al mundo laboral formal y quienes no, provocando una fragmentación territorial y social para los sectores populares, donde el territorio entonces comienza a ser categorizado por el lugar donde se ubican los pobres.

De esta forma, el desarrollo que tiene la ciudad es la expresión y el resultado de los intereses de pugna, donde mediante la segregación -la cual genera una homogeneización del espacio urbano- los sujetos comienzan a relacionarse cada vez más entre iguales y menos entre quienes son distintos, perdiendo la capacidad de pensar y relacionarse colectivamente. Esto genera una necesaria intervención estatal mediante políticas urbanas y habitacionales, pero las cuales hasta el momento sólo han contribuido a la segregación socio-espacial, lo cual potencia ciudades cada vez más divididas y fragmentadas (Machado, Rocco y Trinidad, 2019).

3. II Segregación territorial y exclusión social

A partir de lo expuesto en el apartado anterior, es esencial profundizar sobre la segregación territorial la cual hace referencia a “la aglomeración en el espacio de familias o grupo de personas de una misma condición social, más allá de cómo definamos dicha condición.” (Rocco, 2018; p.76) En este sentido, se expresa en tanto “formas de desigual distribución de grupos de población en el territorio” (Arriagada Luco y Rodríguez Vignoli en Rocco, 2018; p.76).

La segregación es por tanto un proceso que expresa los cambios sociales que van suscitando, de manera tal que marcan la tendencia que toman los distintos grupos sociales, y que marcan las distancias que los mismos tienen y se traspolan a la forma en la que se organiza el territorio.

En términos de procesos de la segregación territorial, Baraibar (2013) menciona que la misma refuerza a la vez otros procesos. En primer lugar se encuentra lo ya referido a las transformaciones del mundo del trabajo, relacionado principalmente con la población económicamente activa que destacan el nivel de precariedad e inestabilidad en el trabajo; y en segundo lugar, la implicancia de la segregación en los servicios sociales, dado que los territorios homogéneos no sólo se destacan por grupos sociales iguales, sino que se acentúan

las diferencias en torno a la calidad de los servicios e infraestructuras que estos poseen, al tiempo que se relacionan directamente con la capacidad de los sujetos de adquirirlos para su propio bienestar.

Centrado en el caso de la ciudad uruguaya hacia fines siglo XX, se comienza a dar una fragmentación urbana, producto del agotamiento de la Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI) y por impacto del nuevo modelo de desarrollo. Esto marca la segmentación del mercado de empleo; la segmentación de los servicios públicos y la segmentación socio-residencial. (Filgueira y Errandonea; 2014). Según presenta Veiga (2013) en Uruguay se comenzaron a agudizar las brechas entre las clases sociales hacia fines de los años 90, pero principalmente con la crisis del 2002, generando un aumento de las desigualdades y por tanto una fragmentación social y territorial.

En el caso puntual de Montevideo, -territorio en el que se concentra este trabajo- hasta la década de los setenta, era un espacio consolidado e integrado, pero que con la reestructuración económica del sistema imperante, modificó la base social que compaginaba a la ciudad, mostrando un declive en el acceso a la vivienda. De esta forma Montevideo se convierte en una *quartered cities* (ciudad fragmentada) concepto introducido por Peter Marcuse al cual acude Veiga (2013) donde las relaciones sociales denotan la distancia y desigualdades entre grupos. En torno a esta fragmentación residencial, comienzan a aumentar el número de asentamientos irregulares, ya que los costos de acceso a la vivienda en la ciudad formal se encuentran por encima del ingreso salarial promedio de un trabajador.

Sin embargo, es importante resaltar que la segregación residencial tiene otros aspectos más allá de una cuestión económica, ya que el lugar que las personas comienzan a ocupar en el proceso de urbanización también tiene que ver con el anclaje cultural y social. Esto es así, entendiendo que el desplazamiento hacia la periferia genera fronteras que exceden los límites meramente territoriales, dado que según el lugar en el que residan las personas, es la capacidad que se tiene de acceso a bienes y servicios esenciales como la educación, la salud, generando una fuerte estigmatización y criminalización de los sectores que cuentan con menos ingresos, privilegiando “el aislamiento, la indiferencia y el miedo a la otredad” (Rocco; 2018; p.8)

En este sentido, Filgueira y Errandonea (2014) exponen que “la ciudad es siempre reflejo de las formas que la economía y las sociedades se dan para organizarse y distribuir

riqueza y pobreza, seguridad y riesgo. No es nunca la ciudad per se la culpable o la creadora de bienes y males.” (p.5) Por tanto se pasa de una “sociedad de cercanías” que prevaleció durante las primeras décadas del siglo XX, a una “sociedad fragmentada”. De esta forma “el territorio es producto de una acción social y se constituye a partir de dicho accionar sobre el primero” (Rocco, 2018; p.19), convirtiéndose en un valor de cambio, por tanto, es un espacio de lucha de clases contra el devenir social, que tiene que ver a su vez con proceso de estigmatización barrial que vienen siempre imbricados con los problemas de pobreza y seguridad, generando prejuicios sobre el territorio.

Es esencial exponer esto, dado que parte de la exclusión social y la distancia entre grupos sociales, está comprendida en barreras simbólicas que determinan el comportamiento y pautas de convivencia entre cada clase social, configurando “identidades territoriales”.

De esta manera, al hablar de exclusión social, se hace referencia a un concepto surgido a fines de los años setenta y principios del ochenta -con el derrumbe de la sociedad de los “treinta años gloriosos”, donde tienen lugar proceso como la consolidación de la condición salarial y los Estados de Bienestar; revolución tecnológica y globalización; y revolución cultural (Baraibar, 2000). De esta manera, la vida en comunidad se relaciona de manera directa con el trabajo o la ausencia del mismo, puesto que es el parteaguas de las conductas y pautas sociales compartidas y las cuales integran o estigmatizan a los grupos sociales, porque es el trabajo el que categoriza al sujeto como socialmente útil o no “Si ese individuo o grupo es diferente, entonces resulta natural que deje de ser titular de los derechos, oportunidades y beneficios sociales” (Baraibar; 2000, p.29)

3. III Derecho a la Ciudad Consolidada

Hasta el momento, se ha hecho mención a algunas de las temáticas sobre las que es preciso basarse al momento de pensar el debate en torno a las políticas públicas urbanas y habitacionales, así como también los procesos de relocalización. Es en este sentido que se debe ahondar sobre una cuestión sustancial que hace a estos procesos y es el derecho de acceso y permanencia a la ciudad consolidada.

En primer lugar, se parte de que la ciudad surge de la concentración del excedente de producción, por lo que produce y enuncia las desigualdades del sistema de acumulación capitalista. Por lo tanto, van a surgir diferentes formas de lucha por la ciudad y por el derecho

al uso y goce de los servicios e infraestructura que la misma ofrece y constituyen a la vida urbana.

Es en base a lo mencionado que se debe pensar los procesos de relocalización, teniendo en cuenta las dinámicas actuales que permean a la ciudad consolidada, y es por lo mismo que se insiste en un debate exhaustivo de las políticas públicas y de las acciones estatales a realizar, pues el territorio y el hábitat generan “«conciencia espacial» o «imaginación geográfica», lo cual determina qué papel ocupa el sujeto en un espacio, lo que “le permite conocer la relación que existe entre él y su vecindad, su zona o (...) su «territorio»” (Harvey, 1977, p.17)

Asimismo, es oportuno comprender que la ciudad también es producto del ser humano y por tanto es el lugar al que está “condenado” a vivir y su medio para reproducirse y reconocerse en la sociedad. Como el espacio en el que habitan los sujetos son un medio para generar vínculos con un otro, por tanto, un sistema de relaciones sociales, la ciudad según expresa Harvey (1977) se reconoce como un sistema dinámico en el que los procesos sociales y los espacios que se ocupan interaccionan constantemente.

Harvey (2013) expone que el derecho a la ciudad excede el solo hecho de acceder de manera individual o colectiva a los servicios que la misma ofrece, sino que además implica el derecho a transformar y reivindicar permanentemente a la ciudad de acuerdo a nuestros propios deseos. Sin embargo, explicita que indudablemente se trata de un derecho más colectivo, pues “...la reinención de la ciudad depende inevitablemente del ejercicio de un poder colectivo sobre el proceso de urbanización.” (p. 20). Por tanto;

“Reclamar el derecho a la ciudad en el sentido en que yo lo entiendo supone reivindicar algún tipo de poder configurador del proceso de urbanización, sobre la forma en que se hacen y rehacen nuestras ciudades, y hacerlo de un modo fundamental y radical. Desde siempre, las ciudades han brotado de la concentración geográfica y social de un excedente en la producción. La organización ha sido siempre, por tanto, un fenómeno relacionado con la división en clases, ya que ese excedente se extraía de algún sitio y de alguien, mientras que el control sobre su uso solía corresponder a unos pocos (ya fuera una oligarquía religiosa o un poeta guerrero con ambiciones imperiales).”(Harvey; 2013; p. 21)

La ciudad capitalista, se convierte entonces en máquina productora de exclusión, diferenciación y desigualdad, espacio donde se definen y reproducen las relaciones sociales y el impulso que toman las fuerzas productivas en su reproducción. Ante esto, es imprescindible entender que la urbanización forma parte de la lucha de clase por habitar la vida urbana de la ciudad, pues responde a los movimientos del modo de producción capitalista, el cual define el espacio y territorio en el que las ciudades se desarrollan. Así lo expresan Errandonea, Kaztman y Filgueira (2008) al aludir que la ciudad se organiza espacialmente en pos de los cambios que sacuden a la economía urbana, generando una homogeneización del territorio según la composición social. Esta movilidad residencial da identidad a ciudades cada vez más fragmentadas, donde -según mencionan los autores- los barrios ricos quedan rodeados de barrios pobres, siendo causales de esto el acceso al tipo de empleo que pueden acceder, a los costos de la vivienda e infraestructura y servicios que ofrece la ciudad consolidada.

Topalov (1979) afirma que al ser la ciudad resultado de la división social del trabajo, constituye a la vez una forma de socialización de las fuerzas productivas del capitalismo, por tanto es ella la que debe proveer al capital las condiciones para la reproducción de la fuerza de trabajo, dejando por fuera a los sectores que no son productivos para el capitalismo. Por lo cual

“La urbanización capitalista es una forma de socialización de las fuerzas productivas; crea las condiciones generales, socializadas, de la reproducción ampliada del capital. Esas condiciones generales conciernen por una parte a la producción y circulación del valor, y, por otra, a la reproducción de lo que crea el valor: la fuerza de trabajo.”
(p.22)

De esta forma, el proceso de urbanización se enlaza con el capitalismo porque ambos se necesitan, en el sentido de que el capitalismo en búsqueda del plusvalor provoca la producción del excedente requerido para la urbanización, a la vez que la necesita para que absorba ese excedente que los capitalistas generan y evitar fracturas que lo debiliten (Harvey; 2013)

En este sentido Topalov (1979) pone en diálogo con el proceso de urbanización capitalista a la vivienda como bien mercantil, lo que nos permite observar los procesos de desafiliación de la ciudad consolidada, sobre el cual se ha estado tratando a lo largo de los capítulos anteriores.

La vivienda al convertirse en una mercancía, tiene un valor de uso y un valor de cambio. Lo que el autor nos muestra con esto, es que la política de vivienda dentro del proceso de urbanización capitalista, es un elemento de la hegemonía de clase dominante y la reproducción de la misma sobre los demás sectores, que condice con lo mencionado anteriormente respecto a que la ciudad responde a las clases más privilegiadas. Ante esto, se logra identificar las contradicciones propias de la ciudad en cuanto a valor de uso y de cambio, ya que el capitalismo en la ciudad transforma a los bienes urbanos como mercancías, donde el valor de uso se reduce al consumo de bienes y servicios, determinado entonces a qué ciudad se tiene derecho de acceder y permanecer (Casanova, N; 2022)

Entonces, como en todo sistema social, hay un cúmulo de contradicciones que forman el inicio al declive y transformación de un modo de producción y sociabilización para los sujetos, por tanto al pensar en el derecho a la ciudad se debe entender que el mismo parte de un derecho común, por lo que hay que generar cambios en el proceso de urbanización, integrando distintas formas de vida y lazos sociales, haciendo convivir sectores sociales opuestos, creando así un nuevo sistema de relaciones sociales. Esto implica que se comience a pensar el derecho a la ciudad consolidada como derecho a una vida urbana, transformada, renovada. Las ciudades se encuentran cada vez más fragmentadas y proclives al conflicto, dado que el espacio urbano se mira como mercancía para quienes poseen dinero, por lo que va a ser necesario que el acceso a la ciudad se consolide como una lucha urbana de quienes son excluidos para reconstruir y recrear una ciudad con carácter político integrador (Harvey, 2013)

Lo que implica no solo una acción y rebelión para el acceso a la ciudad, sino una lucha para la permanencia en ella, por lo que para que esto se logre, es imprescindible la lucha colectiva y organización territorial mediante acción y legitimación política. Esto teniendo siempre presente que las transformaciones de la ciudad se dan de manera permanente, como se ha mencionado al inicio de este capítulo, lo que va a implicar una lucha por habitar la vida urbana de manera constante, buscando la lucha colectiva integrada mediante el ejercicio de ciudadanía.

3.IV Los asentamientos irregulares

Como se ha mencionado anteriormente en el cuerpo de este documento, los asentamientos irregulares son una de las expresiones de la segregación residencial, por lo cual

es pertinente resaltar algunas cuestiones esenciales para su caracterización y entendimiento como fenómeno social.

Desde la década del 50, se han registrado ocupaciones ilegales o irregulares nombradas como “cantegriles”¹⁰. Sin embargo el fenómeno de los asentamientos irregulares surge entre los años setenta y ochenta como una de las consecuencias de la crisis económica, donde los sectores más pobres debieron buscar estrategias para resolver los problemas de la vivienda, siendo entonces desplazados hacia la periferia.

Teniendo presente lo expuesto anteriormente, en el caso particular de Montevideo, se comienza a registrar un gran auge de los asentamientos entre los años 1984 y 1994 donde se registró que el 10% de la población total de la ciudad residía en los mismos, de los cuales el 94% se ubicaban en zonas periféricas (Álvarez, M.J; 2007).

Esta tendencia de crecimiento continuó, registrándose para el año 2005 la mayor cantidad de asentamientos irregulares en Montevideo, contabilizando un total de 390¹¹. Esto se debe a la incidencia de tres factores: “la liberalización del mercado de alquileres y la consecuente elevación de precios y requerimientos de garantías; la virtual ausencia de construcción pública dirigida a los sectores de menores recursos y el debilitamiento general de los vínculos con el mercado de trabajo...” (Errandonea, F; Filgueira, F y Kaztman, R; 2008; p. 407)

Por eso cuando se habla de asentamientos irregulares en Uruguay, se hace mención a un

Agrupamiento de más de 10 viviendas, ubicados en terrenos públicos o privados, construidos sin autorización del propietario en condiciones formalmente irregulares, sin respetar la normativa urbanística. A este agrupamiento de viviendas se le suman carencias de todos o algunos servicios de infraestructura urbana básica en la inmensa mayoría de los casos, donde frecuentemente se agregan también carencias o serias dificultades de acceso a servicios sociales. (PMB-PIAI; 2012; p.2)

¹⁰ “Mientras que el cantegril habría sido respuesta a un proceso de migración urbano-rural que denotaba la incapacidad de integración del modelo de sustitución de importaciones, el asentamiento aparece en un momento histórico caracterizado por la globalización de las economías, la caída del Estado de Bienestar, ajustes fiscales, grandes cambios en el mundo del trabajo, y en una coyuntura de reapertura democrática.” (Álvarez, M.J; 2007, p. 14)

¹¹ Observatorio de Asentamientos - Intendencia de Montevideo:
<https://ambiental.montevideo.gub.uy/ambiental/asentamientos#paragraph-53>

Según un relevamiento realizado por la ONG TECHO en el año 2019, se registraron 656 asentamientos irregulares en todo el territorio nacional, en donde habitan más de 182.491 personas. A partir de los datos aportados por el Observatorio de Asentamientos, en el departamento de Montevideo se contabilizaron para el año 2023, 344 asentamientos irregulares donde residen 122.172 personas en un total de 34.335 viviendas.

De los mismos, se sabe que 110 se encuentran en terrenos públicos y 137 en propiedad privada. Respecto a la distribución de los asentamientos irregulares, en su mayoría se encuentran ubicados en la periferia de la ciudad, de esta manera se registra que: 106 asentamientos se encuentran ubicados en el Municipio A; 89 en el Municipio D; 80 en el Municipio F; 53 en el Municipio G; 10 en el Municipio E y 6 en el Municipio C.

A su vez, estas zonas albergan a los hogares más pobres de la ciudad. Como se puede observar en el cuadro 1¹², los municipios con más hogares pobres coinciden con los que tienen mayor cantidad de asentamientos localizados. De esta manera, los asentamientos irregulares fueron consolidando desde los años 70 en la periferia -principalmente en la zona oeste, noroeste y noreste- lo que se conoce como la ciudad informal. Según Baráibar (2009), los asentamientos irregulares impactan en el territorio dado que el mismo adquiere relevancia por defecto. Esto genera una sociedad dual a partir de que la globalización incide en la ciudad y profundiza la exclusión social, entonces los asentamientos irregulares terminan por transformarse en los espacios donde habitan los pobres y establecen su proyecto de vida, alejados de los bienes y servicios de calidad que la ciudad consolidada ofrece. Es por lo mismo que el fenómeno de los asentamientos implica organización colectiva no sólo para su formación, sino también para conseguir mediante luchas colectivas espacios urbanos adecuados para la vivienda, el acceso a servicios públicos de calidad y el reconocimiento de derechos básicos de ciudadanía, eso se transforma entonces en una forma particular de resistencia a la desafiliación ciudadana mediante presión organizacional, cultural y política (Errandonea, F; Filgueira, F y Katzman, R; 2008) .

3. V Plan Nacional de Relocalizaciones (PNR)

El PNR surge como un lineamiento estratégico en el marco del Plan Nacional de Vivienda del quinquenio 2010-2014 y que comienza a regir en julio de 2011, con el fin de revertir los procesos de segregación residencial y fragmentación socioterritorial, mediante la

¹² Ver Anexo: Hogares pobres por municipios

reubicación de aquellas personas que se encuentren viviendo en terrenos inundables y/o contaminados. El Plan tiene como objetivo general “...mejorar la calidad de vida de la población asentada en terrenos inundables y/o contaminados mediante su relocalización, coadyuvando a su integración socio territorial” (Reglamento Operativo, 2018, p. 3)

El PNR actúa sobre terrenos públicos¹³ que se encuentran ocupados informalmente y que no pueden ser regularizados “*in situ*” por tratarse de suelos contaminados y/o inundables parcial o totalmente. De esta manera las intervenciones a realizarse por medio de este plan, se efectúan mediante los **Proyectos Específicos de Relocalización**¹⁴ -PER- los cuales se seleccionan tomando en consideración principalmente que se trate de zonas contaminadas y/o inundables según los criterios establecidos por la DINAGUA y la DINAMA; que se permita la intervención del Estado para la relocalización de las familias, la demolición de las construcciones en los asentamientos y el monitoreo de dichas zonas para evitar futuras ocupaciones. Desde este posicionamiento, se busca brindar una solución habitacional desde una dimensión integral, conjugando tanto las cuestiones físicas, socioculturales y ambientales, garantizando no solo el acceso a una vivienda adecuada, sino también el derecho a la ciudad formal.

Las familias que son incorporadas al PNR, deben ocupar una vivienda del asentamiento al momento de realizarse el relevamiento físico-social, debiendo permanecer en la mismas hasta finalizado el proceso de relocalización¹⁵. Asimismo no pueden ser propietarios de otra vivienda, como tampoco ser adjudicatarios de alguna otra solución habitacional por parte del SPV.

Las modalidades de acceso a la vivienda que maneja el PNR son: *-Acceso a vivienda nueva agrupada o individual; -Acceso a la vivienda nueva individual; -Acceso a vivienda adquirida en el mercado*¹⁶; *-Acceso a viviendas nuevas o usadas construidas por organismos del SPV; -Acceso a vivienda para hogares adultos mayores MVOT-BPS; -Acceso a soluciones habitacionales transitorias.*

¹³ Podrán integrarse al PNR asentamientos ubicados en terrenos privados, siempre que hayan sido expropiados y pasado a la órbita pública.

¹⁴ En este caso, se abordará el PER de Isla de Gaspar. Es de suma importancia mencionar que el mismo se realizó bajo el primer reglamento operativo del PNR en el año 2011, ya que en el año 2018 fue modificado.

¹⁵ Sólo en los casos debidamente justificados por parte de la familia ante el ETM e instituciones correspondientes y la aceptación de las mismas, podrán retirarse del asentamiento y mantener el derecho a la relocalización.

¹⁶ Este estudio se centra en esta forma de acceso a la vivienda adecuada, sobre la que se desarrolla en profundidad en el siguiente apartado.

El PNR establece que las coordinaciones e intervenciones a realizarse tiene como unidad ejecutora al MVOT a través de la DINAVI¹⁷ quien es la que aprueba los PER. De esta manera se trabajará mediante convenios con los Gobiernos Departamentales como co-ejecutores, quienes conformarán un Equipo de Gestión Local -EGL- encargado del diseño, implementación y ejecución de cada PER, así como el proceso de post obra por un periodo de 24 meses. A su vez, el EGL supervisa además a los Equipos Técnicos Multidisciplinarios -ETM- conformados por al menos un Trabajador/a Social y Arquitecto/a, son proporcionados por el co-ejecutor y se encuentran a cargo del desarrollo de cada una de las tareas a realizar en los PER. Por su parte, la ANV interviene en el PNR solo en la gestión de los procesos de la compra de vivienda en el mercado, brindando el asesoramiento técnico a las familias integradas a esta modalidad.

En lo que respecta al financiamiento del PNR el 60% de los recursos los proporciona el MVOTMA mediante el Fondo Nacional de Vivienda y Urbanismo -FNVyU- y un 40% de los recursos provienen de las Intendencias (MVOTMA, 2010) Respecto al alcance que se ha tenido hasta el momento se llegaron a firmar entre el MVOT y los gobiernos departamentales, un total de 55 convenios en el marco del PNR, de los cuales para fines del 2019 se constatan 34 convenios finalizados y 21 en ejecución, sumando para tal fecha un total de 2245 soluciones habitacionales realizadas y 1144 en proceso de relocalización (MVOT, 2020)

3. VI Programa de Compra de Vivienda Usada¹⁸

Como se mencionó, el Programa de Compra de Vivienda Usada -PCVU- es una de las formas de acceso a las soluciones habitacionales brindadas por el PNR. Esta opción permite la integración de las familias¹⁹ a la ciudad consolidada en todo el territorio nacional, por un subsidio total al capital de hasta 55.000 dólares²⁰.

En este programa, actúan tres actores en específico. Por un lado está la DINAVI que se encarga de la aprobación de las familias que son postuladas, la misma se encuentra sujeta a los informes sociales y de titularidad que son enviados por los Equipos de Gestión Local (EGT) y/o Equipos Técnicos Multidisciplinarios (ETM) que corresponden a la órbita de los

¹⁷ En la actualidad, el PNR pasa a ser competencia de la DINISU.

¹⁸ El reglamento operativo del PCVU fue modificado en el año 2021 con la firma del nuevo convenio entre el MVOT y la ANV.

¹⁹ La cantidad de cupos disponibles para cada PER, se fijan en los convenios específicos firmados entre el MVOT y cada Intendencia Departamental.

²⁰ Al inicio del programa el monto del subsidio correspondía a U\$S 30.000. En el 2013 asciende a U\$S 38.000 y a partir del 2015 asciende al monto actual de U\$S 55.000.

gobiernos departamentales. Otro de los actores intervinientes es la ANV como ejecutora de las políticas de vivienda, la cual oficia en este caso como gestor técnico, recepcionando las viviendas propuestas por parte de las familias que ingresan en este programa, con un previo asesoramiento donde se especifican los requisitos para la búsqueda en el mercado. Luego se realiza la evaluación de la habitabilidad de la vivienda y el precio de la misma en base a la inspección de un arquitecto tasador designado por la ANV²¹; si la misma es aprobada posteriormente se designa un escribano del listado provisto por el MVOT, quien se encargará de llevar adelante el procedimiento legal hasta llegada la firma de la escritura. (MVOT, 2021)

El último actor interviniente son los ETM, que son los encargados de seleccionar o recepcionar las postulaciones de las familias que integran el padrón social de un PER para el PCVU de acuerdo a los criterios preestablecidos. A su vez, va a acompañar a los núcleos familiares en todo el proceso, trabajando sobre el impacto en los cambios a producirse a partir de la nueva localización como también la capacidad para hacerse cargo del gasto y mantenimiento que implica una vivienda en la ciudad formal.

Para que las familias puedan postularse al PCVU, tienen que tener determinado perfil. En primer lugar deben formar parte del Padrón Social y tener permanencia en el asentamiento. Se pedirá que al menos uno de los miembros tenga un año de empleo formal, en el caso de los emprendedores/as formalizados/as se solicitará un año mínimo de inscripción y antigüedad en la labor que desarrollan. Otro de los criterios tienen que ver con los ingresos de los núcleos familiares, donde se solicita un ingreso base correspondiente a un salario mínimo para hogares unipersonales, a partir de dos integrantes se considerará un sueldo base más 1/3 de salario mínimo²² por cada integrante que componen el núcleo (quedando excluidas las prestaciones sociales como TUS, AFAM, INDA como ingresos). Por otra parte, se pedirá que quienes se postulen no sean propietarios de ningún otro inmueble, ni tengan embargos genéricos. (MVOT, 2021)

El proceso de postulación comienza con un análisis de la base de datos del relevamiento social, donde el ETM realiza una identificación primaria de aquellas familias que pueden postularse para la compra de vivienda usada. Luego se extiende la convocatoria a postularse por aquellos núcleos que identifiquen que cumplen los requisitos y quieran ingresar a este programa. De esta manera, se fijará día y lugar para la recepción de postulaciones,

²¹ A partir del año 2021, se fijan un total de 3 tasaciones, pasadas las mismas es la familia quien debe asumir el costo de las mismas.

²² Valor 2024: \$22.628

donde además se coordinarán las entrevistas en profundidad -de la cual surgen los informes sociales y de titularidad- con los postulantes y la recepción de la documentación correspondiente. Los informes sociales con el perfil de las familias postuladas se envían a la ANV para el estudio y posterior aprobación por parte de tal organismo. (MVOT, 2021)

Las familias pasan a ser inmediatamente propietarios, debiéndose hacer cargo del pago de todos los impuestos y servicios, no pudiendo vender o alquilar la vivienda y siendo esta inembargable por 25 años. Por su parte el EGL/ETM debe realizar un seguimiento durante 2 años, efectuando las visitas a los primeros 3 meses, luego a los 6 meses y posteriormente definiendo las siguientes según la evaluación que realicen.

Según datos obtenidos de un informe proporcionado por la ANV²³, a la fecha se han realojado mediante la la Compra de vivienda usada familias de en un total de 46 asentamientos, de los cuales 29 corresponden al Plan Nacional de Relocalizaciones. Han ingresado un total de 841 familias, habiendo escriturado a la fecha un total de 720, de las cuales el 59,68% se encuentran distribuidas en Montevideo y el 25,03% el Canelones.

En lo que respecta a la distribución en el territorio de Montevideo, se constata que los barrios donde más viviendas compradas por medio de este programa son: El Cerro (47); Las Acacias (24); Peñarol (24); La Teja (22); Jardines del Hipódromo (20); Villa Española (19); Nuevo París (18); Malvin Norte (17); Casavalle (16); Manga (16); La Paloma (16); Piedras Blancas (16); Flor de Maroñas (15). Esto nos permite observar que la gran mayoría de las viviendas se encuentran en zonas periféricas de la ciudad. Solo tres viviendas fueron adquiridas en zona céntrica de la ciudad.

3.VII Proyecto Específico de Relocalización: ISLA DE GASPAR²⁴

El ex-asentamiento de Isla de Gaspar, fue uno de los primeros asentamientos formados en Montevideo -al igual que los asentamientos de Boix y Merino, Candelaria y Campo Galuzzo- sobre las canteras inactivas conocidas como “Cantera de los Presos” donde personas privadas de libertad trabajaban extrayendo roca granítica para fabricar adoquines y losas. A mediados de la década del 50 las mismas comenzaron a rellenarse quedando a mediados de 1960 como vertedero, recibiendo la basura de tipo domiciliario y presumiblemente industrial.

²³ Ver Anexo: Informe de la ANV

²⁴ Ver Anexo: Descripción PER Isla de Gaspar

El asentamiento se encontraba ubicado en propiedad municipal dentro de los límites del Municipio E y el CCZ 6; entorno al eje del Arroyo Malvín y limitado por la calle Isla de Gaspar al Este, las canchas de los clubes Huracán y Albión al Norte, la calle Larravide al Sur, y la calle Azara al Oeste. Esta ubicación se destaca al ser un punto relativamente céntrico permitiendo a la población el acceso inmediato a servicios esenciales como escuelas, policlínicas y fuentes laborales; lo cual provocó cierta resistencia de la población asentada, para llevar a cabo el proceso de relocalización.

Las primeras intervenciones sobre dicho asentamiento se comienzan a dar en el año 2003, cuando la Intendencia de Montevideo junto con MVOTMA, iniciaron el proceso de regularización del asentamiento mediante el Programa de Integración de Asentamientos Irregulares (PIAI). Sin embargo, por las características del terreno donde se encontraba asentada la población, la Dirección Nacional de Medio Ambiente presenta un informe realizado en conjunto con la IMM en el año 2007 donde se constatan los altos niveles de parasitosis y plumbemia a los que la población estaba expuesta, lo que determina la relocalización total del asentamiento Isla de Gaspar por medio del PNR (Diagnóstico Isla de Gaspar; 2011).

A continuación se realiza una caracterización sociodemográfica y habitacional de la población de Isla de Gaspar, tomando el diagnóstico que se realizó a partir del Censo 2011²⁵.

La población total relocalizada constata de 250 familias, conformadas por un total de 894 personas, donde aproximadamente el 80% de las familias residen allí desde antes de los años 2000, lo que permite observar una gran permanencia en el asentamiento y que los años de crisis económica que surcaron no generó grandes movimientos.

En total se otorgaron 251 soluciones habitacionales, distribuidas en 4 conjuntos habitacionales y 71 cupos de Compra de Vivienda Usada.

²⁵ En el año 2005 se realizó el primer censo cuando el asentamiento iba a ser regularizado.

Capítulo IV: El Programa de Compra de Vivienda Usada en Isla de Gaspar

En los capítulos anteriores se han desarrollado diferentes categorías teóricas necesarias para comprender el acceso a la vivienda adecuada en la ciudad consolidada. Es por lo mismo, que en este capítulo se realizará un desarrollo de acuerdo a la información recabada mediante las entrevistas con el fin de poder conocer las experiencias de las familias de Isla de Gaspar que accedieron a la vivienda adecuada mediante el PCVU, destacando las principales ventajas y desventajas del mismo.

Para comenzar, es importante retomar las categorías de segregación residencial y fragmentación social al ser lineamientos esenciales para el desarrollo del PNR como política habitacional, en tanto el mismo tiene como fin revertir estos procesos mediante la relocalización de asentamientos irregulares.

Para comprender esto, es necesario explicitar que la ciudad como tal es el espacio físico sobre el cual se enuncian y reproducen las desigualdades propias del sistema capitalista, gestando luchas por el uso y goce de la infraestructura, bienes y servicios que la misma ofrece, y que establece la “integración” de la población a la ciudad consolidada (Machado, Rocco y Trinidad, 2019).

La segregación residencial genera una localización homogénea por sectores socioeconómicos, promoviendo la fragmentación social de la ciudad. Esto se relaciona con el proceso de urbanización, que se encuentra ensamblado con el sistema capitalista al determinar el valor monetario del suelo y la vivienda. Estos procesos permiten observar los flujos migratorios hacia zonas periféricas de la ciudad, por parte de quienes no cubren este precio, quedando arraigados a una situación de inestabilidad y de marginalidad.

Por lo expuesto se buscó conocer ¿qué aportes significativos ha realizado el PNR en los procesos de segregación residencial y fragmentación social? exponiendo las acciones realizadas en el caso de Isla de Gaspar. Ante esta consulta, se resalta que:

“...hay varios elementos que se tomaron en cuenta en el proceso de realojo de Isla de Gaspar, que fue lo de seleccionar zonas que estuvieran en áreas con todos los servicios y que fueran áreas urbanas consolidadas (...) La localización fue sumamente adecuada, pero sin embargo, no hubo un proceso que lograra que estas familias se insertaran o se vincularan con el resto de la zona” (Entrevista ex asesora de la DINAVI)

Esto permite comprender que las localizaciones espaciales de los grupos sociales no solo exponen la accesibilidad a los recursos que la ciudad ofrece, sino también a otros procesos;

“...lo territorial solo por si mismo no cambia la segregación residencial (...) porque ahí también juega los temas de discriminación y los temas de asignarle a estas familias realojadas la responsabilidades sobre los temas de seguridad y delincuencia, a veces son unos pocos los núcleos que producen esas acciones, no es la totalidad...” (Entrevista ex asesora de la DINAVI)

Esto permite entender que los procesos de relocalización deben trabajarse de manera integral sobre los problemas estructurales que se gestan en torno al acceso a la ciudad consolidada, principalmente cuando en la misma se enuncia y reproducen desigualdades de toda índole. En esta línea es primordial desarrollar estrategias de trabajo interinstitucional de integración socioterritorial, que trasciende la solución inmediata de la vivienda adecuada en la ciudad consolidada, puesto que la fragmentación social responde a otros parámetros que tienen congruencia con el entorno que uno habita, ya que *“...la desigualdad socioeconómica no se compensa con una vivienda, tienen que darse otros procesos...” (Entrevista ex asesora de la DINAVI).*

El Territorio y el barrio: un lugar de lucha

A partir de lo expuesto en el apartado anterior, se debe identificar y comprender que el territorio juega en la vida de las familias un papel muy importante, dado que el lugar que ocupen en el mismo define sus estrategias y hábitos en la reproducción de la vida cotidiana.

La zona en que las personas residen determinan la capacidad de acceso a bienes y servicios esenciales, esto tiene una gran relevancia bajo el entendido de que el territorio “...es un espacio transformado por el trabajo y, por tanto, una producción humana, por lo tanto, espacio de lucha de clases o fracciones de clases siendo, en consecuencia, el lugar de lucha cotidiana de la sociedad para su devenir” (Oliveira, 2001 en Stratta, F y Barrera, M; 2005, p2). De esta manera, lo territorial adquiere gran relevancia puesto que el mismo depende de la acción social y las relaciones sociales que se tejen en él en pos de su revalorización y organización.

A su vez, la reorganización urbana que ha tenido la ciudad en las últimas décadas tiene relación directa con las transformaciones en el mundo del trabajo; quienes habitan las zonas

periféricas generalmente ocupan puestos de trabajos más inestables e insertos en la esfera de la informalidad. Los expulsados hacia la periferia son los sectores más pobres que cargan con la exclusión, marginalización y criminalización, lo que provoca aislamiento e indiferencia hacia los mismos por parte de quienes residen en las áreas consolidadas de la ciudad.

Por consiguiente, el barrio se convierte en algo más que un lugar de refugio y repliegue, se convierte en un espacio de lucha colectiva para la recomposición del tejido social ya que el barrio “...estigmatizado degrada simbólicamente a quienes lo habitan, los cuales hacen lo mismo con él; la estigmatización territorial refuerza el “encadenamiento a un lugar” de los sectores con menos capitales, los amarra a las peores áreas de la ciudad” (Bourdieu, 1999 en Elorza, A; 2019, s/n).

Bajo esta línea, los asentamientos irregulares adquieren relevancia por defecto, de forma tal que implican organización y acción colectiva para conseguir lugares urbanos adecuados para vivir, generando por consecuencia resistencia a la desafiliación ciudadana.

En relación a lo mencionado, es preciso exponer que en el caso puntual del asentamiento de Isla de Gaspar, el mismo se ubicaba en una zona intermedia, con un amplio acceso a gran parte de los bienes y servicios esenciales que ofrecen la ciudad, pero las condiciones del mismo denotaban la decadencia, insalubridad e inseguridad habitacional, social y económica para quienes allí habitaban. De esta forma, fue necesaria la acción colectiva para el inminente accionar por parte del Estado para que cubra el derecho a una vivienda adecuada en zonas urbanas consolidadas.

Sin embargo, se debe exponer que el trabajo en colectivo no es una tarea fácil, sino que implica un trabajo constante para la gestación de lazos sociales fuertes que luchen por un mismo objetivo. Es así que una de las vecinas entrevistadas -quien además ocupó el rol de referente barrial- menciona que cuando llegó al barrio el mismo tenía una dinámica muy individualista y patriarcal donde;

“...se hacía lo que decía el hombre. Yo fui una como de las revolucionarias que contestaba, que este... me fui acercando a las vecinas en la canilla que teníamos a una cuadra (...) la canilla del agua que no era solo del asentamiento, era de todo el barrio porque eran muy pocos los que tenían agua, así que ahí empecé a conversar (...) me costó ir haciendo... demostrar (...) que había posibilidades de soñar más grande” (Entrevista familia 1)

De esta manera, las acciones iniciales que marcaron la necesidad de una organización colectiva radica en una mejora de las condiciones físicas del territorio del asentamiento que si bien al principio muestra resistencias, finalmente logra tras el progreso momentáneo de las zonas de acceso al asentamiento y la persistencia de algunos vecinos, la unión colectiva, donde *“...vieron que lo que yo decía no era un sueño, sino que si nos ponemos y trabajabamos podíamos alcanzar las metas.” (Entrevista familia 1)*

Por ende, lo que al principio fue un movimiento con unos pocos vecinos, se transformó en una organización de vecinas, que impulsaron la lucha para una intervención por parte del Estado que revertira la situación de inseguridad habitacional en la que se encontraban.

“...nosotros teníamos una organización que se llamaba “Por un mañana mejor” era una organización de vecinas, que estábamos... primero empezamos a trabajar por una regularización en el lugar, después al encontrarse contaminación nos dijeron que nos tenían que realojar a todos.” (Entrevista familia 1)

Ventajas y desventajas del territorio del asentamiento Isla de Gaspar:

Hasta el momento se ha hablado del territorio como un espacio de lucha colectiva, pero es además el espacio en el que las familias tejen estrategias para la reproducción de su vida cotidiana. Para ello es necesario poder distinguir las potencialidades que el mismo tiene en relación a las redes de cuidado, los circuitos laborales y sociales.

Respecto a esto, uno de los aspectos que destacan ambas familias entrevistadas como ventaja, es la cercanía del asentamiento a servicios esenciales como escuelas, liceos, hospitales, como también el acceso a los medios de transporte, por lo cual la ubicación del asentamiento era beneficiosa para los movimientos que las familias debieran hacer.

“Y la ventaja era todo cerca, todo porque Avenida Italia, teníamos todo, teníamos en la esquina que pasaba, pasa hasta el día de hoy el 370, 151 que te llevaba a los hospitales, el Hospital Pasteur, 8 de Octubre, Camino Carrasco, ahí ese punto era el mejor.” (Entrevista familia 2)

De igual forma, se trataba de un territorio muy amplio, que permitía cercanía entre las familias para poder generar estrategias para la organización familiar, siendo mucho más positivo en lo que respecta a las tareas de cuidado y a la economía de los hogares.

“...el hecho de que todos vivían con mamá, alrededor de mamá, entonces mamá cuidaba los nenes, mamá no tengo esto ¿me lo compras? si al nieto le faltaba aquello también...” (Entrevista familia 1)

“Entonces creo que dentro de las posibilidades que ofrecían las estrategias de sobrevivencia era poder este... expandirse bastante más que en otros territorios (...) la familia quedaba en... cerca y eso facilitaba las estrategias de cuidado, de ingreso, el tema de alimentación, bueno y todo eso, de alguna forma se abarataba costos también económicamente.” (Entrevista TS referente de la relocalización de Isla de Gaspar)

Así como este territorio permite una movilización mucho más fluida por la cercanía con los servicios esenciales, cuenta con determinadas desventajas que generan riesgo para las familias. Por un lado tienen que ver con una alta vulnerabilidad en las condiciones de habitabilidad que repercute en la salud,

“Este... desventaja del lugar en realidad, ta el lugar las condiciones que tenían, la contaminación ta que era un basural, las condiciones de salubridad eran malisimas, las viviendas sumamente precarias, muchas eran vivienda de UN TECHO que ya tenían un montón de años, entonces ya se estaban viniendo abajo (...) la cría de animales y (...) muchos clasificadores, todo eso generaba mucha basura, olor, enfermedades, bueno plumbemia, por la basura las condiciones de salubridad del barrio estaban difíciles.” (Entrevista técnica social del ETM Isla de Gaspar)

Otra desventaja que se plantea sobre el territorio tiene que ver con cuestiones que devienen de la marginalización por tratarse de un asentamiento y la culpabilidad ante los problemas de seguridad, provocando que las familias se muevan en busca del recurso y/o para el uso o goce de servicios. Son entonces los circuitos en torno a la ilegalidad los que degradan el ambiente barrial; *“...allá olvidate el gas tenias que ir vos hasta el lugar porque no te llevaban, fuera de mañana, de tarde, no importaba no, zona roja...” (Entrevista a familia 2).*

En este sentido, se puede destacar como otra desventaja los enfrentamientos a la interna del barrio que afectan la vinculación entre quienes habitan el asentamiento y también la mirada desde el exterior, atenuando las categorizaciones referidas en torno a las estigmatizaciones territoriales.

“...los conflictos que ya existen entre familias, o sea conflictos que a veces ni siquiera tiene que ver con consumo (...) muchas veces tiene que ver con códigos como hiper violentos donde todo se sobredimensiona y (...) que se vuelven inmanejables” (Entrevista TS referente de la relocalización de Isla de Gaspar).

Incidencia de la relocalización:

En concordancia a lo expuesto respecto a la categorización del territorio y la valorización del mismo en Isla de Gaspar, se buscó conocer el arraigo de la población al asentamiento, por lo tanto se preguntó a quienes formaron parte del ETM si habían encontrado resistencia por parte de las familias al proceso de relocalización.

De esta manera se pudo identificar que más allá de la vulnerabilidad habitacional o marginalización del barrio, al haber nacido o habitado durante décadas en el asentamiento se generan resistencia cuando actores externos se inmiscuyen en el territorio porque para ellos *“...el barrio es marginal, no seguro, pero conocido.” (Entrevista referente de la ANV)*

Sumado a esto, las resistencias tienen que ver también con la desconfianza en torno a las intervenciones estatales. Se debe tener presente que las primeras actuaciones realizadas en el año 2005 refieren a una regularización del asentamiento, donde luego de determinar la contaminación del territorio se integra al PNR en el año 2011. Asimismo, parte de estas resistencias también se encadenan con la nueva localización, pues eso implica movimientos respecto a sus dinámicas sociolaborales principalmente, implicando movimientos a la interna de la vida familiar.

“...hubo muchos años de incertidumbre, hasta que se empezara a mover, este, entonces nada eso sí por un lado generó mucha desconfianza, si se iba a realizar o no, y una expectativa de si se iba a mantener en el mismo territorio cuando las estrategias vinculadas al clasificado estaban, se desarrollaban ahí porque tenían Av.Italia cerca, 8 de Octubre también muy cerca, había como todo un circuito vinculado a la recolección...” (Entrevista TS referente de la relocalización Isla de Gaspar)

En este proceso también jugó mucho el peso de la violencia simbólica a la que fueron sometidos por vivir en un asentamiento, lo que los llevó a una automarginalización; *“Muchos tenían miedo de que eso se usara de cierta manera para “sacarnos a nosotros” y van a poner*

edificios acá, como que nos sacan porque somos pobres...” (Entrevista técnica social del ETM Isla de Gaspar)

En esta línea, así como hubieron familias que por su arraigo al barrio y por temor a perder sus fuentes de ingresos, existieron familias que encontraron en la relocalización del asentamiento la oportunidad para “escapar” del anclaje de la marginalización y la inseguridad, principalmente aquellas familias que ingresaron al PCVU. Esto desencadenó que

“...terminó siendo una situación donde las familias querían irse y estaban esperando que les tocara de una vez, bueno “cuándo nos vamos a ir nosotros” y en la medida que se empezaron a ir paulatinamente y las condiciones del barrio también iban empeorando...” (Entrevista TS referente de la relocalización Isla de Gaspar)

El atractivo del Programa de Compra de Vivienda Usada:

Como se ha inferido en el transcurso de este documento y tomando los aportes de Wacquant (2007) la nueva marginalidad ha provocado que el estigma territorial debilite el sentido de comunidad, fomentando las estrategias de distanciamiento basadas en "no soy uno de ellos". En Isla de Gaspar, este distanciamiento se da principalmente por quienes cuentan con una situación laboral más estable y por tanto accedieron a la solución habitacional por medio de la Compra de Vivienda Usada, separándose de la población que terminan reubicados en los conjuntos habitacionales.

“...hay ciertos vínculos comunitarios en el asentamiento que luego se pierden en el aislamiento de la vivienda usada, pero alguna gente que quería dar ese salto y no estar atada a estas raíces en cierto sentido, para esas familias fue una oportunidad interesante.” (Entrevista ex asesora de la DINAVI)

Es así que se puede interpretar que el territorio del asentamiento no solo se permea por las visiones y estigmas adjudicados desde el exterior, sino también por los propios residentes del barrio. En este sentido, una de las familias entrevistadas destaca lo mencionado anteriormente como uno de los motivos por los cuales accedieron al PCVU.

“...no queríamos ir a vivienda, sinceramente no queríamos, porque qué pasa en las viviendas te tocaban gente del barrio sí, pero nosotros teníamos... vivíamos en pleno Larrabidez y teníamos nuestros vecinos, ya para adentro o más arriba “hola y chau”

nada más, pero ya en las viviendas te podía tocar con este que no sabes ni quien es, con aquel que no lo veías nunca y estábamos ahí...” (Entrevista familia 2)

Asimismo, durante el periodo de postulación al PCVU -el cual fue voluntario- las familias mencionan la necesidad de separarse del estigma del asentamiento, porque residir en él reducía sus chances en cuanto a las oportunidades laborales.

“...la mayoría en realidad lo que decía es que les interesaba el programa por la posibilidad de elegir a donde irse y de irse solos, de no irse como con un grupo de gente y llegar con el estigma del realojo, que ya mucha gente te decía “yo miento en el currículum, no digo que vivo en Isla de Gaspar porque no me toman”...” (Entrevista técnica social del ETM Isla de Gaspar)

La compra de vivienda usada, les permite a las familias acceder al anonimato frente al resto de la sociedad y lo que impulsa para una búsqueda del ascenso social;

“...estaba eso de comenzar una vida nueva (...) en una vivienda ya en la ciudad o donde fuera habiendo cortado todos los vínculos con una época o con una parte, una etapa de tu vida que fue como dolorosa o con mayores niveles de pobreza...” (Entrevista TS referente de la relocalización de Isla de Gaspar)

En este sentido, la vivienda usada también ha permitido que integrantes de un núcleo familiar no tenga que ser sometidos a la discriminación por parte de otros sectores de la sociedad o reducir su círculo social.

“...la discriminación, yo cuando iba a la escuela, liceo, a veces no... te daba vergüenza decir donde vivías ¿entendes? y hoy por hoy a mi hijo no le pasa eso ¿entendes? después llamas a la policía y te viene, llamas una ambulancia y te viene, llamas al del gas y te viene, allá no (...) acá mi hijo puede traer a sus amigos, no quiere decir que allá no, pero ya te daba... no a vos sino a la familia del nene o un compañerito “ay no viven ahí” porque me pasó a mi, y suerte mi hijo no lo pasó eso...” (Entrevista a familia 2).

Otro de los atractivos para las familias que se postularon al PCVU tiene que ver con retornar al estilo de vida que tenían previo a mudarse al asentamiento, mejorando principalmente la situación habitacional que a la vez fue el cambio más significativo.

“...yo nací en el barrio Aires Puros, me crié en el Hipódromo de Maroñas (...) Por destinos de la vida, no podía pagar alquiler, tenía chicos (...) me fui para ahí y estuve 43 años.” (Entrevista familia 1)

“...yo estaba acostumbrada a vivir en una familia “tipo”, con su cuarto, su cocina, baño, esto acá era el dormitorio, después era una pieza que vendría a ser cocina-comedor y una piecita que era de un metro por ochenta que sería el baño que nunca lo construyeron, quedó ahí; yo lo usaba como cocina, la parte del comedor la usaba como dormitorio y comedor para los chicos y el baño hicimos uno en el fondo, que había que... no teníamos saneamientos así que se hacía en balde y de noche lo tirábamos en las bocas de tormenta, porque tampoco teníamos agua, ni agua ni luz, no había nada.” (Entrevista familia 1)

A su vez, el PCVU en su configuración representa -en principio- la forma más rápida para que una familia acceda a una vivienda adecuada, lo que es otro gran atractivo para las familias, las cuales también poseen autonomía respecto a la búsqueda de vivienda, ya que son ellos los que pueden buscar la localización de la misma en zonas urbanas y suburbanas (que cumplan con los criterios específicos de urbanización) de todo el territorio nacional.

“...en principio fue la primera alternativa, entonces lo primero que mostrás es la forma más rápida de irte, entonces creo que en términos de tiempo decis bueno me voy antes, me voy seguro en términos de incertidumbre (...) era una posibilidad de irte rápidamente, la cuestión también de elegir el barrio” (Entrevista TS referente de la relocalización de Isla de Gaspar)

“...les da la libertad de elegir cualquier lugar para vivir sea en Montevideo o en el interior del país, algo que también es muy importante ya que muchas familias han retornado a su lugares de orígenes.” (Entrevista Referente de la ANV)

Ante lo mismo, las familias tuvieron que prever la incidencia que la misma iba a tener en su economía;

“...es un gasto, un gasto que nosotros nunca tuvimos, vamos a empezar por eso. No se pagaba agua, no se pagaba luz, no se pagaba impuestos, a ver nada, entonces claro vos tenías que considerar ese sueldo para poder después saber que tenes que pagar todo eso más vivir (...) pero cuando nos propusieron y presentamos todos los papeles y nos dijeron que sí, fue algo increíble.” (Entrevista a familia 2)

Trabajo: Factor esencial en el Programa de Compra de Vivienda Usada

Profundizando respecto al análisis del PCVU y en referencia lo que se ha venido exponiendo, es de suma importancia incorporar la categoría trabajo, ya que como se ha enunciado en capítulos anteriores, la metamorfosis de las condiciones del trabajo, han permeado de cierta manera la concretización de las políticas habitacionales. Para esto es preciso tener presente los aportes realizados por Baraibar (2013) en torno a las transformaciones del trabajo, la desestructuración de la sociedad salarial y el lugar de inserción social que se adquiere depende del tipo de trabajo al que se accede. En este sentido, el PNR infiere que la estabilidad laboral es un factor sustancial para el acceso de una vivienda adecuada en la ciudad consolidada.

“La hipótesis es que si la familia ya tenía una inserción laboral estable en un empleo formal, al menos algunos de sus integrantes, era posible que tuviera condiciones adecuadas para sostener una vivienda de la cual ya iba a ser propietaria inmediatamente, y que esa vivienda iba también en nuestro ideal, iba a adquirirse en zonas consolidadas de la ciudad.” (Entrevista ex asesora de la DINAVI)

De esta forma, la inserción y antigüedad laboral, así como el monto de ingresos que tenga un núcleo familiar son cruciales para ingresar al PCVU, puesto que sostener una vivienda en la trama formal de ciudad implica gran responsabilidad y educación económica para afrontar los gastos de ser propietario.

Es así que en el contexto del asentamiento de Isla de Gaspar, el PCVU cobró gran relevancia y ofició de incentivo para la búsqueda de empleo o la formalización del mismo, ya que la gran mayoría se encontraba laborando de manera informal, donde se destaca la clasificación como una de las principales actividades económicas y donde las mujeres tampoco formaban parte del mundo laboral formal, sino que se encargaban de acompañar a los hombres o de las tareas de cuidado del hogar; *“las mujeres entendieron que tenían que salir a trabajar, así que empezaron a salir a trabajar como empleadas domésticas, bueno en empresas de limpieza, entonces ya eran dos sueldos.” (Entrevista familia 1)*

De esta forma, el gran interés por acceder a una solución habitacional individual llevó a que las familias generen cambios respecto a su situación laboral.

“...muchacha gente que no tenía trabajo formal, consiguió trabajo formal, tuvo la antigüedad y se postuló para poder ir a vivienda usada digamos, mucha gente que

era clasificadora, los clasificadores no se podían postular, dejaron de clasificar consiguieron otro trabajo y se mudaron a vivienda usada (...) También mucha gente que trabajaba uno solo de la familia y no le alcanzaba los ingresos empezaron a trabajar los dos (...) como que generó pila de movimientos en las familias.”
(Entrevista técnica social del ETM Isla de Gaspar)

De igual forma, una vez insertos en la ciudad consolidada entra en juego su permanencia al igual que la sostenibilidad de la vivienda adecuada. Para lo mismo desde el diseño y la elaboración del programa se busca un trabajo integral e interinstitucional, es así que se indagó sobre las estrategias realizadas a corto y largo plazo para acceder y permanecer en la ciudad consolidada.

De esta manera se destaca las actuaciones respecto al pago de los servicios básicos como OSE y UTE, sumado a los tributos municipales que deberán pagar las familias, teniendo en cuenta a su vez que son gastos que no debieron solventar durante años al vivir en un asentamiento.

“...el caso de OSE es un subsidio real al consumo de agua, porque es un consumo razonable, un gasto razonable para las familias que lo pueden pagar, que no quiere decir que siempre lo paguen; y con la UTE los nuevos convenios y las posibilidades que UTE está dando, que nunca son suficientes porque no tiene como empresa pública capacidad de subsidiar efectivamente, (...) tiene tarifas comunes para el conjunto de la sociedad y no hace una diferencia muy sustantiva, la hace provisoriamente por un tiempo limitado. Y en tercer lugar se han manejado y se maneja todavía, exoneraciones de tributos (...) en esta Intendencia ahora se está discutiendo eso, para hacerlo más viable.” *(Entrevista ex asesora de la DINAVI)*

En la misma línea, se han planteado instancias de intercambio con el MIDES, puesto que como se plantea en el protocolo operativo del PCVU acceder a una vivienda adecuada implica una baja de las prestaciones sociales bajo el entendido de que eran propietarios de una vivienda adecuada.

“...a pesar de eso que puede considerarse un aumento de la situación de riqueza entre comillas de la familia, su situación socioeconómica estrictamente no había cambiado, entonces no había que retirarle las prestaciones, y ese debate no lo terminamos de resolver, porque nos dieron la posibilidad de dos años y a los dos

años caía la tarjeta, no había forma de entendernos entre la visión MIDES y la visión nuestra, considerando que esto era un bien subsidiado.” (Entrevista ex asesora de la DINAVI)

Esto genera alerta para las familias que son relocalizadas, porque si bien tener un trabajo formal es esencial para ingresar al PCVU, no existe seguridad que pueda sostenerse sobre todo en un momento donde las condiciones laborales se encuentran cada vez más erosionadas y frágiles. Entonces;

“...la vivienda fue un punto de partida para ese cambio, pero no es sustantivo en mi opinión, para un proceso de ascenso social o de movilidad social ascendente, para salir efectivamente de la condición de pobreza, vulnerabilidad o exclusión.” (Entrevista ex asesora de la DINAVI)

Las barreras del PCVU: Dificultades en el proceso de búsqueda

En el siguiente apartado se pretende presentar el proceso de búsqueda de la vivienda adecuada por parte de las familias, destacando las dificultades a las que se presentaron, así como también el impacto que el programa ha tenido en su vida familiar desde que ingresaron a él.

En este sentido, una de las preguntas que se realizó se relaciona a ¿Cuáles fueron las principales dificultades a las que se enfrentaron en la búsqueda de vivienda? Ante esto, se destaca como el gran problema del PCVU se articula al monto del subsidio:

“La mayor dificultad fue el dinero porque 30.000 dólares decis 30.000 dolares pero no habian, no habian y si encuentras alguna era allá en la loma y todavía siempre habían problemas, principalmente los papeles porque la mayoría de las casas no tienen todos los papeles que ellos te piden, ellos te piden mucha cosa” (Entrevista familia 2)

Ante esto el subsidio que se les otorga “... sólo les permite o por lo menos a la gran mayoría moverse hacia barrios periféricos...” (Entrevista Referente de la ANV)

Por consiguiente es pertinente destacar dos aspectos fundamentales. Por un lado una falla en la reducción de la segregación residencial y la fragmentación social, ya que en base a las localizaciones de las viviendas, lo que se da es una promoción a estos procesos. Otra de

las fallas tiene que ver con la “libertad” de la familia en buscar vivienda en zonas de su interés, porque terminan ancladas a zonas determinadas por el subsidio.

“...creo que fueron 8 familias si no recuerdo mal que pudieron conseguir más o menos en la zona y cerquita de donde estaba el asentamiento pero el resto tuvieron que irse más lejos (...) barrios que capaz que no conocían tanto y les generaba también un desafío..²⁶” (Entrevista técnica social del ETM Isla de Gaspar)

En este sentido, las familias se enfrentaron a un proceso de búsqueda de la vivienda mucho más complejo del que creían, puesto que deben que acceder a la vivienda adecuada en zonas alejadas al territorio en donde desarrollaban sus estrategias de reproducción socioeconómica, cumpliendo con las condiciones que solicita el programa y a la vez tomando en cuenta sus propios intereses, por lo que debieron delimitar ciertos barrios para la búsqueda abandonando el que era el de su residencia hasta el momento.

“...en la Unión, Malvín Norte, acá en Flor de Maroñas no habíamos buscado fue justo ese papelito que cayó en ese kiosco. Habíamos encontrado una por Villa Colón, muchos me decían que es muy lejos, igual yo quería ir a verla...” (Entrevista a familia 2)

Además debida la organización familiar que tenían en el asentamiento, no cortar con sus redes de apoyo también fue de peso para la búsqueda de la vivienda; *“...fueron muchos años y todos juntos en el mismo terreno ¿entendes? mis sobrinos se criaron casi todos juntos entonces separarlos así de golpe, por lo menos... y también yo quería estar cerca de mi madre...” (Entrevista a familia 2)*

Asesoramiento y acompañamiento

Ante lo expuesto, se debe tener presente que la búsqueda de una vivienda es una tarea muy importante e incluso extenuante. Por la falta de experiencia en el manejo del mercado inmobiliario y por los hábitos adquiridos en el asentamiento, las familias se enfrentan en ocasiones a inmobiliarios que no son adecuados habitacionalmente, por lo que el proceso de asesoramiento y acompañamiento es central.

De esta forma, se tomó conocimiento que se realizaban talleres de asesoramiento brindados por la ANV, explicitando los requerimientos solicitados para que la vivienda se

²⁶ Ver Anexo: localización vivienda usada.

determine como adecuada. Sin embargo, muchas veces las familias por el afán de mudarse con rapidez, presentaban casas que no se adaptaban a sus propias necesidades, esto implicó un trabajo más arduo por parte del ETM.

Por consiguiente, se generaban talleres quincenales o mensuales en donde se trabajaba en grupo con todas las familias que se relocaban por el PCVU, en el que se generaban estrategias que orientara sobre;

“...qué buscar cuando buscas casas, armabamos como un documento, una guía para la búsqueda (...) las páginas de donde buscar casas, contactos de inmobiliarias (...) trabajamos pila el intercambio entre las familias, a veces algunas traían “yo vi esta casa pero no me sirve porque preciso tres dormitorios y tiene dos” se lo pasaba a otra (...) los talleres estuvieron bastante buenos.” (Entrevista técnica social del ETM Isla de Gaspar)

Cambios identificados en las familias al acceder a la vivienda adecuada

Por otra parte, es de esencial importancia lograr describir cómo ha impactado el acceso a la vivienda adecuada en la ciudad consolidada, es así que se interrogó sobre los principales cambios identificados en las familias a partir de su relocalización mediante la Compra de Vivienda Usada.

Tanto las familias entrevistadas como el ETM coinciden en que el cambio más sustancial ha sido respecto a la materialidad de la vivienda, respetando los espacios específicos para cocinar, dormir, de esparcimiento, eliminando el hacinamiento (en su gran mayoría), con un entorno inmediato más limpio y seguro.

Asimismo, en cuanto a la situación económica, las familias debieron aumentar sus ingresos para el sostén y mantenimiento de la vivienda, esto *“...era algo que elegían también, preferían este... salir a trabajar todos y poder sostener una vivienda.” (Entrevista técnica social del ETM Isla de Gaspar)*

Sin embargo, se debe también exponer que *“...pasaba en alguna gente que después le costaba mantener la casa económicamente, alguno que preguntaba si se podía devolver por ejemplo...” (Entrevista técnica social del ETM Isla de Gaspar)*

Esto se desprende de la trayectoria de vida de las familias en los asentamientos y los hábitos que las mismas han desarrollado, el pago de servicios e impuestos es una acción

desconocida, ya que en el asentamiento no cubría estos gastos y es algo a lo que no todas las familias pueden amoldarse, pues también depende de la fragilidad laboral a la que pueden estar expuestos.

Es así que se consultó a las familias si han tenido dificultades para mantener el pago de impuestos y servicios al día, a lo que una de ella responde que;

“En este momento me está costando, yo venía bárbara con los impuestos, lo que pasa mi esposo está sin trabajo, tiene 71 años, no tiene pensión, no tiene jubilación, no tiene nada y la única que está trabajando soy yo, entonces se me complicó pila para pagar los impuestos pero bueno ta este... ya hablé con la Intendencia para hacer un convenio y empezar a pagar.” (Entrevista familia 1)

Por otra parte, y en consideración a lo expuesto en torno a la ubicación de la nueva vivienda en zonas periféricas, hubieron familias que se localizaron en barrios que no conocían y donde el entorno de los mismos se volvió más negativo de lo que era en el asentamiento.

“...me acuerdo de una familia que se mudó y enfrente había una boca y no lo sabía y bueno el entorno capaz que empeoró un poco incluso a donde vivía antes, pero bueno ta, cuestiones que no pudieron identificar antes de mudarse o que sucedieron después de que se mudaron...” (Entrevista técnica social del ETM Isla de Gaspar)

De esta manera, es necesario exponer que la transformación de la ciudad consolidada determinó una nueva fragmentación del territorio,

“...las periferias urbanas de Montevideo no tenían las características que tiene hoy. En el 2011 no eran lugares de inseguridad y violencia, como hoy se han ido convirtiendo ¿no? Esa diferencia me parece de contexto hay que este... hay que verla porque (...) la cierta heterogeneidad social que es el ideal de nuestro Montevideo de la primera mitad de siglo XX, que nunca más se reprodujo, que por el contrario se produjo una concentración en determinadas áreas por nivel socioeconómico, a ese proceso se fue sumando digamos la violencia y la presencia del narcotráfico y la delincuencia con más este... con mayor intensidad de lo que era en 2011, o lo que logramos percibir en 2011.” (Entrevista ex asesora de la DINAVI)

En este sentido, una de las familias entrevistadas expresa que en el asentamiento de Isla de Gaspar se sentía protegida y resguardada en cambio en su nuevo barrio no;

“Para peor yo estoy en la orilla de Bois y Simerino que en este momento no es roja es super roja, ta, la policía no está haciendo su trabajo bien, y lo más triste es que son menores (...) que tendrían que estar estudiando o divirtiéndose, pero no estar robando...” (Entrevista familia 1)

Evaluación del programa.

Hasta el momento se ha puntualizado y descrito las experiencias de las familias de Isla de Gaspar que accedieron a la solución habitacional por medio del Programa de Compra Usada, destacando los desafíos y dificultades enfrentadas durante el proceso de relocalización. En virtud de esto se buscó exponer los rasgos más significativos del PCVU en cuanto a su intervención. Por lo cual, en este último apartado se presentarán algunos aspectos más evaluativos del accionar que tiene el PCVU para el acceso a la vivienda adecuada.

En primer lugar, se preguntó si acceder a la vivienda por medio del PCVU fue asertivo. Ante esta pregunta las familias mencionan que fue muy positivo acceder a la solución habitacional adecuada por medio de vivienda usada.

“...fue lo mejor, lo mejor que nos pasó fue esto.” (Entrevista familia 2)

“Si, porque les enseña a ser más responsables (...) El cambio fue bueno, y no solo para los mio sino para todos los vecinos porque todos están muy contentos con sus casas.” (Entrevista familia 1)

En este sentido, si bien se destaca una evaluación positiva sobre el programa, es pertinente exponer algunas desventajas que no son identificadas o problematizadas por las familias.

Una de las primeras cuestiones a resaltar, se relaciona a la selectividad del programa, en términos generales profundiza la exclusión y segregación residencial: *“...lo pensas en la globalidad las familias que se van y salen beneficiadas de alguna forma, pero vos estas dejado a las familias con mayores dificultades en los conjuntos habitacionales juntas, entonces ta, como que eso no está bueno.” (Entrevista TS referente de la relocalización de Isla de Gaspar)*

Otro de los aspectos que se deben considerar, se relaciona a la inmovilidad de las familias luego de acceder a la compra de la vivienda usada, ya que el inmueble adquirido al ser subsidiario es inembargable por 25 años, lo que en principio ancla formalmente a la

familia a localización elegida. Si bien las familias pueden por vías legales trasladar el subsidio a otro inmueble, este es un proceso muy complejo y costoso, principalmente porque las exigencias para la compra de la vivienda usada no son las mismas que la venta y posterior compra de otro inmueble.

También existe la posibilidad de la venta del inmueble, *“...se puede vender con autorización del Ministerio siempre y cuando se haga la devolución del subsidio que no se ha gastado todavía, que no se ha utilizado de los 25 años.”* (Entrevista ex asesora de la DINAVI) Esto denota a un Estado que se vuelve restrictivo ante un derecho que debe garantizar.

Por otra parte, en relación a las condiciones físicas de la vivienda, es de suma importancia mencionar que uno de los principales problemas de la compra de vivienda usada es la refacción. Como se ha expuesto anteriormente, el monto del subsidio es reducido en relación a los precios del mercado inmobiliario, lo que lleva a que las familias accedan a viviendas adecuadas pero con patologías que deben corregir y en muchos casos estas se presentan una vez que ya se encuentran mudadas, esto es una dificultad de afrontar pues;

“...la idea de que la familia pueda refaccionarla por más de que tenga ingresos fijos, no es verdad, porque dados los ingresos que tienen promedio las familias que viven en asentamientos no tienen capacidad para invertir lo que se precisa invertir para dejar una vivienda en buenas condiciones.” (Entrevista ex asesora de la DINAVI)

Por lo cual el PCVU tiene que integrar el componente de la refacción; *“...porque de algún modo estás haciendo algo para la ciudad que es muy positivo que es recuperando el stock existente que es parte de un proceso de densificación de las áreas consolidadas...”* (Entrevista ex asesora de la DINAVI) En relación a la situación económica de las familias; *“...el cambio en la vivienda no tendría que producir un cambio en la situación económica, no tenía que empeorar la situación económica, ese era uno de los principios que tenía y no siempre se pudo cumplir.”* (Entrevista ex asesora de la DINAVI)

Otras de las dificultades que se han identificado a partir de la implementación del PCVU se relaciona con la etapa de pos obra. Esta es una acción fundamental en el proceso de adaptación de la familia a la vivienda y al barrio, dado que es esencial *“...trabajar los hábitos, porque muchas familias pueden terminar reproduciendo en la vivienda nueva las vivencias que tenían en los asentamientos, y estas casas son casas usadas que necesitan cuidados y mantenimientos.”* (Entrevista Referente de la ANV)

La obstrucción a este proceso de seguimiento se relaciona con la falta de recursos humanos, pues

“...el ideal era ir creo que era dos veces a dos entrevistas, no se cumplió con todas las familias porque después fue como... en la medida que cada vez había más realojos, los realojos te comen la vida y no te daba el tiempo para ir a cada vivienda...” (Entrevista TS referente de la relocalización de Isla de Gaspar)

Ante estas dificultades, el ETM generó como estrategia de seguimiento realizar;

“...un acompañamiento enseguida de la mudanza, se mantenía igual un contacto telefónico (...) pero después lo que hacíamos siempre a los 6 meses una visita y una entrevista de evaluación del programa (...) pero ta no se hacía un trabajo cotidiano de seguimiento de las familias digamos, salvo que pasara algo puntual que ellos pidiera apoyo para algo...” (Entrevista técnica social del ETM Isla de Gaspar)

En este sentido, se pierden las posibilidades de trabajar la integración al nuevo territorio. Es pertinente tomar los aportes de Di Paula (2001) donde habitar el territorio trasciende la noción meramente de techo y se enlaza con satisfactores sociales que permean la protección de quienes habitan el barrio. Si bien el PCVU promueve la circulación, incentiva la individualidad y desestimula la unión colectiva, por lo que estamos frente a

“...una sociedad que vive muy aislada de sus vecinos, la integración del Montevideo ese del que yo te hablo de la primera mitad del siglo XX no es el de hoy, no es el que construye barrio y en el barrio hay relaciones solidarias y uno se vincula con los vecinos con familiaridad, ahora cada uno vive de la casa para adentro o sea que eso también cambio entre los ideales que uno tiene y la realidad que vive.” (Entrevista ex asesora de la DINAVI)

CONSIDERACIONES FINALES

El presente trabajo ha buscado reflexionar sobre el acceso a la vivienda adecuada en la ciudad formal mediante el PCVU, centrándose en el pasaje de la informalidad a la formalidad en cuanto a lo habitacional y su impacto en la reproducción socioeconómica de la población objetivo, tomando como caso de estudio al PER de Isla de Gaspar. Por lo mismo, se expondrán a continuación las reflexiones centrales en base a lo expuesto en el transcurso de este documento, haciendo hincapié en los aspectos que tomaron gran relevancia en torno al tema central.

En primer lugar, debemos exponer que el PCVU como política habitacional que apuntala al acceso de la vivienda adecuada, apuesta en su concepción teórica a la reconfiguración del tejido social en un espacio urbano marcado por la segregación residencial y la fragmentación social. De esta manera, podemos inferir que el accionar de esta política busca como expresa Harvey (2013) una renovación del proceso urbano y del acceso a la ciudad, mediante una integración heterogénea entre los sectores socioeconómicos y una lucha colectiva para la transformación de la ciudad capitalista. Por consiguiente, impulsa la movilidad urbana en las familias a la vez que promueve la autonomía para la elección respecto a localización de la vivienda, por lo tanto esto las convierte en las responsables directas de dicha elección.

En base a lo mismo, debemos exponer una de las principales contradicciones del PCVU. Como se ha explicitado a lo largo de este trabajo, el PCVU se centra en quienes integran el mundo del trabajo formal y cuenta con cierta trayectoria laboral. Esto implica una supra sectorización como política focalizada, en el sentido que la población total a relocalizar mediante el PNR se subdivide según la situación socioeconómica, generando por lo tanto una mayor fragmentación, determinando que quienes se encuentran en una situación más desfavorable laboral y económicamente, serán relocalizados en los conjuntos habitacionales, lo que profundiza los proceso de segregación residencial y fragmentación social, que no conciben con el fin del PNR.

Asimismo, es pertinente puntualizar en segundo lugar que, el PCVU al ser una solución individual les permite a las familias que ingresan al programa, la posibilidad de desprenderse de la estigmatización, discriminación y responsabilidad simbólica de la seguridad, producto de residir en un asentamiento irregular. Por lo que ante la visión de las familias no solo es una forma positiva de acceder a una vivienda adecuada, sino la posibilidad

de iniciar nuevas estrategias de desarrollo, mediante nuevas relaciones sociales que no están condicionadas por un estigma inicial.

Lo expuesto, nos permite explicitar una nueva observación respecto a la incidencia del PCVU en la vida cotidiana de las familias y en el acceso a la vivienda adecuada en la ciudad consolidada. Con anterioridad se ha presentado el monto del subsidio como la principal dificultad que tuvieron las familias durante el proceso de búsqueda, viendo reducidas las localizaciones para reubicarse. Esto se debe a que el PCVU no identifica que las familias gozan de una autonomía relativa, pues quedan generalmente a merced de la oferta del mercado inmobiliario, quien determina el valor de la vivienda como mercancía, es así que las familias generalmente terminan ancladas a los márgenes de la ciudad.

Ante esto, es oportuno realizar una salvedad. El hecho de que las familias se ubiquen en la periferia no implica que no accedan a la ciudad consolidada, sino que no acceden a zonas centrales de la misma; de esta forma la nueva configuración y valorización negativa de la periferia actual, genera que las familias pierdan redes de contención y apoyo, y queden arraigadas indirectamente a un nuevo estigma generado por la inseguridad devenida de las actividades ilegales ejecutadas en los últimos tiempos en estas zonas. Asimismo, debemos tener presente que estos territorios cuentan con gran historicidad por ser barrios populares, y hoy se ven afectados en cuanto a la calidad de los servicios e infraestructura que la ciudad ofrece, por lo que en este sentido, el cambio de localización no es -en algunos casos- beneficioso tomando en consideración que el ex asentamiento Isla de Gaspar contaba con la particularidad de localizarse en una zona céntrica.

Otras de las observaciones a realizar, se basa en la conjunción de los criterios establecidos para acceder al PCVU y el interés de las familias por desprenderse de los estigmas territoriales. En este sentido, el obtener un empleo formal con ciertos ingresos fijos mensuales, se vuelve una necesidad por parte de las familias que quieren escapar de la hostilidad estigmatizante de los conjuntos habitacionales en el marco de una relocalización, por lo que el PCVU se convierte en un gran incentivo para el aumento de la población activa económicamente.

Sin embargo, la otra cara de este incentivo nos muestra que estas decisiones pueden ser a largo plazo una carga para las familias, entendiendo que pueden encontrarse con una fragilidad mayor ante quienes cuentan con una trayectoria laboral formal de larga data, a su

vez que el hecho de ser propietarios implica derechos y obligaciones que los posiciona como únicos responsables.

Por lo mismo, es de suma importancia aludir que el seguimiento pos mudanza con las familias es un elemento crucial en la permanencia en la ciudad consolidada ante el nuevo anclaje barrial, por lo que se debe apuntalar a una integración socioterritorial satisfactoria, que no genere la necesidad de escape en las familias ante la nueva realidad de la periferia de la ciudad, y en un momento donde sus economías pueden sufrir variaciones, principalmente cuando nos encontramos en un estadio donde la economía a nivel global sufre constantes fluctuaciones que impacta en la particularidad de cada hogar, aún más cuando nos enfrentamos a un mundo laboral frágil y precarizado.

En suma: podemos concluir luego de conocer las experiencias de las familias de Isla de Gaspar que accedieron a la solución habitacional mediante el PCVU que el mismo garantiza el acceso a la vivienda adecuada en la ciudad consolidada pero no explícitamente en las áreas centrales e intermedias, lo que puede impactar negativamente en la calidad de los servicios, como también así la cercanía y facilidad de acceso a los mismos. Asimismo, impulsa a generar cambios en las familias que pueden tomarse como un progreso a corto plazo, provocando a futuro problemáticas mayores en torno a lo económico, siendo una posible causa de abandono o venta informal de la vivienda. Esto nos permite determinar que el PCVU tiene en su génesis un deber importante respecto a promover y trabajar de manera directa en la permanencia en la ciudad consolidada, no sólo en lo que respecta a la vivienda, sino en lo que respecta al factor socioeconómico de las familias, debiendo por tanto trabajar transversalmente sobre la categoría trabajo. Por tanto, el PCVU es una política que es potencialmente eficaz cuando las familias en el proceso de relocalización cuentan con una solidez económica y laboral, que les permite afrontar con estabilidad de acceder y permanecer en una vivienda adecuada en la ciudad consolidada.

Bibliografía

Libros:

Bustillo, G y Fiorito, A (2014) *La ciudad desnuda: Estudio sobre políticas públicas de ordenamiento territorial en áreas urbanas informales en Montevideo entre 1989 y 2013*. UDELAR, Montevideo.

Couriel, J y Méndez F (2013) *Nuestro Tiempo: Dónde vivimos los uruguayos*. Imprex S.A, Montevideo

Errandonea, F y Filgueira, F (2014) *Ciudad y Sociedad: Integración, segregación y fractura ciudadana en Uruguay*. Nuestro Tiempo: Libro de los Bicentenarios. Uruguay

Filgueira, F (2014) *Hacia un modelo de protección social universal en América Latina*. CEPAL

Harvey, D (1977) *Urbanismo y Desigualdad Social*. Siglo XXI Editores. España

Harvey, D (2013) *Ciudades Rebeldes: Del derecho de la ciudad a la revolución urbana*. Akal S.A. España

Heller, A. (2013). *La revolución de la vida cotidiana*. Barcelona: Península.

Iamamoto, M.V (2003) *El Servicio Social en la contemporaneidad: Trabajo y formación profesional*. Cortez Editora

Magri, A.J (2014) *De José Battle y Ordóñez a José Mujica: Ideas, debates y políticas de vivienda en Uruguay entre 1900 y 2012*. CSIC-UDELAR

Netto, J.P (1992) *Capitalismo Monopolista y Servicio Social*. Cortez Editora

Rocco, B (2018) *Sean los infelices... ¿Los más privilegiados? Acerca de los procesos de segregación en Montevideo y Área Metropolitana (1966-2011)* Tesis de maestría. Universidad de la República (Uruguay). Facultad de Ciencias Sociales

Rodriguez, A y Rudolf, S (2012). *Construcción del ambiente residencial: Historias singulares de asentamientos, desalojos y realojo*. UCUR-UDELAR

Veiga, D (2013) Estructura social y fragmentación territorial en el Uruguay. En Leal, J (Comp.) *Transformaciones recientes y desafíos para el Desarrollo Regional* (34-51). Departamento de Ciencias Sociales Regional Norte – UdelaR

Topalov, C (1979) *La Urbanización capitalista: algunos elementos para su análisis*. Edicol. México

Wacquant, L (2007) *Parias Urbanas: Marginalidad en la ciudad a comienzos del milenio*. Manantial, Buenos Aires.

Leyes y decretos:

Constitución de la República Oriental del Uruguay [Uruguay], 27 noviembre 1966

Decreto 24.654 de 1990 [Junta Departamental de Montevideo] Por el cual se crea la Cartera Municipal de Tierras para Vivienda (CMTV). 6 de septiembre de 1990. Recuperado de: https://immube.montevideo.gub.uy/share/s/xSKrT12DSIap_qngoBSvpQ

Decreto 171/010 de 2010 [Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente] Por el cual se declara la situación de emergencia de la población en situación de precariedad socio-habitacional y se crea el plan de integración socio-habitacional “juntos. 31 de mayo de 2010. Recuperado de: <https://www.gub.uy/presidencia/institucional/normativa/decreto-171010>

Ley N° 13.728 - “Ley Nacional de Vivienda” diciembre de 1968 *D.O. 27 dic/968- N° 17982*

Documentos oficiales:

Intendencia de Montevideo (2020) Información Física y Sociodemográfica por Municipio Fuente: Fase 1 Censo 2004, Censo 2011, ECH 2019. Recuperado de: <https://montevideo.gub.uy/sites/default/files/biblioteca/informetipomunicipio2019vf.pdf>

Intendencia de Montevideo (2011) Informe: Diagnóstico Isla de Gaspar 2011.

Mides (2010) Plan Nacional de Vivienda 2010-2014: "Mi lugar, entre todos". Recuperado de: <http://dspace.mides.gub.uy:8080/xmlui/handle/123456789/470>

MVOTMA (2015) Plan Quinquenal de Vivienda 2015-2019. Recuperado de: https://www.anv.gub.uy/sites/default/files/2019-10/PLAN_QUINQUENAL_DE_VIVIENDA_2015_2019.pdf

MVOTMA (2018) Reglamento operativo de Relocalizaciones: PNR. Recuperado de: <https://www.gub.uy/ministerio-vivienda-ordenamiento-territorial/comunicacion/publicaciones/reglamento-del-plan-nacional-relocalizaciones>

MVOT (2020) Plan quinquenal de vivienda 2020-2024

MVOT (2021) Protocolo para Acceso Y Gestión de Vivienda Adquirida en el Mercado en el Plan de Relocalizaciones Y Mejoramiento de Barrio.

Artículos en línea:

Álvarez Rivadulla, M.J (2007) Asentamientos irregulares montevidianos: la desafiliación resistida. *Cadernos Metrópole* (18) 207 - 249. Recuperado de: <https://revistas.pucsp.br/index.php/metropole/article/view/8736>

Baráibar Ribero, X (2000) Algunas vinculaciones entre los procesos de exclusión social y los cambios en el mundo del trabajo. Exposición presentada en el Simposio Nacional "*Transformaciones en el mundo del trabajo: perspectiva profesional y modalidades de intervención*", realizado en Montevideo en junio de 2000.

Baráibar Ribero, X (2009) "Tan cerca, tan lejos: acerca de la relevancia "por defecto" de la dimensión territorial". *Fronteras*, n.5, pp. 59-71. Recuperado de: <https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/handle/20.500.12008/7245>

Baráibar, Ribero, X (2013) Territorio y políticas sociales. *Instituto Humanista Cristiano Juan Pablo Terra*. Recuperado de: <http://institutojuanpabloterra.org.uy/documentos/Documentos-5-Territorio-y-politicas-sociales-Ximena-Baraibar.pdf>

Barenboim, C. A., & Cárdenas Agudelo, M. F. (2013). Evolución de las políticas habitacionales en Uruguay (período 1870-2000). *Cuadernos De Vivienda Y Urbanismo*, 3(6). Recuperado de: <https://www.redalyc.org/pdf/6297/629768831005.pdf>

Berdía, A y Rocco, B. "Apuntes sobre 25 años de la cartera de tierras en Montevideo". *Vivienda popular*. 2018 (30); 86-93. Recuperado de: <https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/handle/20.500.12008/29243>

Buroni, T (2018) "De la vivienda decorosa a la vivienda adecuada". *Revista de Vivienda Popular*. (30) 20 – 27. Recuperado en: <https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/bitstream/20.500.12008/29226/1/05vp30Buroni.pdf>

Casanova Berna, N (2022) Derecho a la ciudad y derecho a habitar. *Revista de la Red de Intercatedras de Historia de América Latina Contemporánea*. (17) 114 - 126. Recuperado de: <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/RIHALC/article/view/39516/39470>

Dede, G (2011) *DESC+A y derecho a la vivienda*. Montevideo- Mides. Recuperado de: <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/sites/ministerio-desarrollo-social/files/documentos/publicaciones/1908.pdf>

Di Paula, J (2001) "Los impactos de las políticas habitacionales de la última década en la forma urbana metropolitana de Montevideo". *Vivienda Popular* no.8 41-48. Recuperado de: <https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/handle/20.500.12008/20361>

Elorza, A. (2019). Segregación residencial y estigmatización territorial. Representaciones y prácticas de los habitantes de territorios segregados. *EURE (Santiago)*, 45(135), 91-110. <https://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612019000200091>

Fernández Caetano, C (2020) "La política pública de vivienda en Uruguay en los últimos treinta años: del enfoque residual a la vocación universalista". *Fronteras* 15 (2), 112-124. Recuperado de:

https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/bitstream/20.500.12008/26856/1/RF_Fernandez_2020_n.15.pdf

Kaztman, R., Filgueira, F. y Errandonea, F. (2008). La ciudad fragmentada. Respuesta de los sectores populares urbanos a las transformaciones del mercado y del territorio en Montevideo. En A. Portes, B. Roberts y A. Grimson (Eds.), *Ciudades latinoamericanas. Un análisis comparativo en el umbral del nuevo siglo*. Prometeo. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4178229>

Machado, G (2018) “La ley, las políticas habitacionales y el derecho a la vivienda” *Revista de Vivienda Popular*. (30) 65 – 69 Recuperado de: <https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/bitstream/20.500.12008/29238/1/11vp30Machado.pdf>

Magri Díaz, A.J. (2013). El rol de las políticas de vivienda en la eficiencia sistémica de los países en desarrollo: análisis aplicado a la experiencia en Uruguay. *Revista INVI*, 28(79), 17-59. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-83582013000300002>

PMB-PIAI (2012) *Informe Técnico: Relevamiento de asentamientos irregulares. Primeros resultados de población y viviendas a partir del censo de 2011*. Programa de Mejoramiento de Barrios, Unidad de Evaluación y Monitoreo. Recuperado de: https://medios.presidencia.gub.uy/jm_portal/2012/noticias/NO_G241/piai-2011.pdf

MVOT (2023) Barrio Isla de Gaspar. Recuperado de: <https://www.gub.uy/ministerio-vivienda-ordenamiento-territorial/politicas-y-gestion/barrio-isl-a-gaspar>

Rocco, B. (2019) “Sobre la vivienda y el habitar: asunto público y demanda popular”. *Vivienda popular* (31):34-39 Recuperado de: <https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/handle/20.500.12008/28014>

Rolnik, R (2014) *Neoliberalismo Reciente: La finalización de la vivienda propia y el derecho a la vivienda*. (Dapena, L. Trans.) *Bitacora* 24 (1) p. 95-104 Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5001824>

Stratta, F. y Barrera, M. (2005). *El tizón encendido. Apuntes sobre las experiencias de construcción territorial*. En Actas. UNLP. FAHCE. Departamento de Sociología. Recuperado de: https://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.6619/ev.6619.pdf

TECHO (2019) Relevamiento Nacional de Asentamientos: El acceso al derecho de la vivienda y el hábitat en Uruguay. Recuperado de: https://issuu.com/comtechouy/docs/rnai_issu

Páginas web:

ANV (2022) Sistema Público de Vivienda. Recuperado de: <https://www.anv.gub.uy/sistema-publico-de-vivienda>

APU (2022) 52 años de FUCVAM. Recuperado en agosto de 2022:
<https://www.apu.uy/noticias/34000-viviendas-120000-personas-federacion-uruguay-de-cooperativas-de-vivienda-por-ayuda>

FECovi (2022) Quienes somos. Recuperado en octubre de 2022:
<https://fecovi.coop/web/quienes-somos/>

GUB (2022) Gobierno prevé que el plan Avanzar alcance a todo el país en diciembre.
<https://www.gub.uy/presidencia/comunicacion/noticias/gobierno-preve-plan-avanzar-alcance-todo-pais-diciembre>

Intendencia de Montevideo (2023) Observatorio de Asentamientos:
<https://montevideo.gub.uy/observatorio-asentamientos>

MEVIR (2023) Mevir en territorio. Recuperado en octubre de 2022:
<http://www.mevir.org.uy/index.php/mevir-en-el-territorio#>

MVOT (2022) Institucional: Cometidos. Recuperado en noviembre de 2022:
<https://www.gub.uy/ministerio-vivienda-ordenamiento-territorial/institucional/cometidos>

Pin, S (18 de mayo de 2022) *Plan Avanzar: ¿en qué consiste la iniciativa dirigida a 16.000 familias en asentamientos?* La Mañana.
<https://www.xn--lamaana-7za.uy/politica/plan-avanzar-en-que-consiste-la-iniciativa-dirigida-a-16-000-familias-en-asentamientos/>