



Tesis de Maestría:

MONTEVIDEO: VIVIENDA PÚBLICA Y SEGREGACIÓN ENTRE LOS AÑOS 2005 Y 2020

Autor: Licenciado en Diseño de Paisaje Santiago Cola Degregorio

Tutores: Mag. Arq. Jack Couriel & Mag. Soc. Juan Labat

Maestría en Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (MOTDU)



UNIVERSIDAD
DE LA REPÚBLICA
URUGUAY



Facultad de Arquitectura,
Diseño y Urbanismo
UDELAR

FACULTAD DE ARQUITECTURA, DISEÑO Y URBANISMO.
UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA
MONTEVIDEO - URUGUAY
2025

El problema de la segregación sociourbana se encuentra cada vez más presente en cada estudio técnico-académico y en gran parte de las políticas públicas, sin embargo, todos los indicadores muestran cómo esta viene aumentando desde el año 1985 y no hay señales visibles que avisen un cambio en la pisada de esta dinámica estructural de la forma en que se distribuye la población en la ciudad de Montevideo.

Existen numerosos trabajos y diagnósticos que demuestran cómo las políticas de vivienda pública fomentaron esta segregación en el pasado, principalmente a partir del realojo forzoso de población de pocos ingresos desde zonas céntricas consolidadas a periferias con condiciones territoriales y paisajísticas muy pobres. Sin embargo, con la llegada al gobierno nacional del primer gobierno de izquierda de la historia del país, el accionar de Estado en esta materia prometía un cambio de pisada.

En esta tesis se demuestra, a partir de datos territorializados de tres políticas públicas de vivienda sectorializadas según nivel de ingreso, como entre los años 2005 y 2020 el Estado acompañó la distribución desigual del territorio urbano, ubicando poblaciones pobres en entornos predominantemente pobres y población de mayores ingresos en zonas urbanas con alto valor de mercado. Aportando desde su lugar a la consolidación de la ciudad segregada que ya se venía evidenciando en años anteriores.

Tesis de Maestría:

MONTEVIDEO: VIVIENDA PÚBLICA Y SEGREGACIÓN ENTRE LOS AÑOS 2005 Y 2020

Autor: Licenciado en Diseño de Paisaje Santiago Cola Degregorio

Tutores: Mag. Arq. Jack Couriel & Mag. Soc. Juan Labat

Maestría en Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (MOTDU)

FACULTAD DE ARQUITECTURA, DISEÑO Y URBANISMO.
UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA
MONTEVIDEO – URUGUAY
2025



UNIVERSIDAD
DE LA REPÚBLICA
URUGUAY



Facultad de Arquitectura,
Diseño y Urbanismo
UDELAR



UNIVERSIDAD
DE LA REPÚBLICA
URUGUAY



Facultad de Arquitectura,
Diseño y Urbanismo
UDELAR

Tesis de Maestría:

MONTEVIDEO: VIVIENDA PÚBLICA Y SEGREGACIÓN ENTRE LOS AÑOS 2005 Y 2020

Autor: Licenciado en Diseño de Paisaje Santiago Cola Degregorio

Tutores: Mag. Arq. Jack Couriel & Mag. Soc. Juan Labat

Maestría en Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (MOTDU)

FACULTAD DE ARQUITECTURA, DISEÑO Y URBANISMO.

UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA

MONTEVIDEO – URUGUAY

2025

Agradecimientos:

En todos estos años de trabajo tuve el lujo de contar con la opinión, la lectura y los intercambios con personas que son remarcables y que me dieron un apoyo enorme para su concreción. Entre todos ellos quiero destacar principalmente a mis dos tutores, Yaco y Juan, los que fueron pilares importantísimos para poder ir pisando firme en cada avance, pero además, grandes interlocutores en todas las discusiones intermedias sobre el pensar y hacer territorio que enriquecieron tanto el trabajo como mi conocimiento sobre el tema.

Sobre pensamiento colectivo y personajes de mucho valor que pude hacer en el camino, también debo agradecer a mis compañeros de ruta de la generación 2019 de la MOTDU, “justicieros” territoriales con un compromiso tremendo por el trabajo por, en y con el territorio.

Por último, y de mayor importancia, a quienes me sostuvieron, bancaron, esperaron, soportaron, en todas las etapas intrincadas que marca un trabajo de estas características: Lía, Cae y Gena.

Gracias.

Lista de gráficos:

01 - subcategoría de suelo según POT (1998)

02 - áreas diferenciadas según POT (1998)

03 - clima educativo según INE (2011)

04 - barrios según INE y Cruz (2005)

05 - esquema de las tres ciudades de Couriel y Menéndez (2014)

06 - centralidades urbanas

A01 - PIAI, PMB y PNR, 2005-2020

A02 - realojos y movimientos

A03 - realojos y subcategoría de suelo

A04 - realojos y áreas diferenciadas

A05 - realojos y áreas diferenciadas, en porcentajes

A06 - realojos y clima educativo

A07 - realojos y barrios

A08 - realojos y barrios, en porcentajes

A09 - realojos y esquema de las tres ciudades

A10 - realojos y centralidades urbanas

B01 - cooperativas de vivienda por federación al 2005

B02 - cooperativas de vivienda por federación 2005-2020

B03 - cooperativas de vivienda por federación, coordinada media

B04 - cooperativas de vivienda y subcategoría de suelo

B05 - cooperativas de vivienda y áreas diferenciadas

B06 - cooperativas de vivienda y áreas diferenciadas, en porcentajes

B07 - cooperativas de vivienda y clima educativo

B08 - cooperativas de vivienda y barrios

B09 - cooperativas de vivienda y barrios, en porcentajes

B10 - cooperativas de vivienda y esquema de las tres ciudades

B11 - cooperativas de vivienda y centralidades urbanas

C01 - vivienda promovida 2011-2020

C02 - vivienda promovida, áreas de promoción

C03 - vivienda promovida y subcategoría de suelo

C04 - vivienda promovida y áreas diferenciadas

C05 - vivienda promovida y áreas diferenciadas, en porcentajes

C06 - vivienda promovida y clima educativo

C07 - vivienda promovida y barrios

C08 - vivienda promovida y barrios, en porcentajes

C09 - vivienda promovida y esquema de las tres ciudades

C10 - vivienda promovida y centralidades urbanas

S01 - sistema de vivienda pública

S02 - sistema de vivienda pública, coordinada media

S03 - sistema de vivienda pública y áreas diferenciadas

S04 - sistema de vivienda pública y barrios

S05 - sistema de vivienda pública y centralidades urbanas

Lista de abreviaciones

BHU - Banco Hipotecario del Uruguay

CCU - Centro Cooperativista Uruguayo

DINAVI - Dirección Nacional de Vivienda

DINOT - Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial

ENASU - Estrategia Nacional de Acceso al Suelo Urbano

FECovi - Federación de Cooperativas de Vivienda

FNVU - Fondo Nacional de Vivienda y Urbanización

FUCVAM - Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua

IM - Intendencia de Montevideo

INE - Instituto Nacional de Estadística

LIVIS - Ley de promoción a la Inversión en Vivienda de Interés Social

MVOTMA - Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente

NBI - Necesidades Básicas Insatisfechas

PIAI - Programa de Integración de Asentamientos Irregulares

POT - Plan de Ordenamiento Territorial

PMB - Programa de Mejoramiento Barrial

PNR - Plan Nacional de Relocalizaciones

PVS - Plan de Vivienda Sindical

VIS - Vivienda de Interés Social

VP - Vivienda Promovida

Resumen:

Este trabajo busca demostrar la relación existente entre la política pública de vivienda y la segregación urbana de la ciudad de Montevideo entre los años 2005 y 2020.

A partir del análisis territorializado de datos provenientes de fuentes secundarias, se demuestra cómo las intervenciones públicas en vivienda, en la ciudad de Montevideo, entre los años 2005-2020, en general acompañaron y se alinearon a los procesos urbano-territoriales de segregación que se venían evidenciando en años anteriores, principalmente por la localización de propuestas diferenciadas según el territorio en el que se instalan y el público objetivo al que apuntan, promoviendo la concentración de sectores homogéneos de la sociedad en ambos extremos de la muestra.

Como factores clave para la demostración de la hipótesis se toman un conjunto de políticas públicas llevadas a cabo por el Estado en el periodo de referencia: Vivienda Cooperativa FUCVAM, FECOVI y PVS con terreno asignado desde la Cartera de Tierras de la IM, Realajo de Asentamientos Irregulares (PIAI-PMB+PNR) y Ley 18.795 (Vivienda de Interés Social, actualmente de Vivienda Promovida). La distribución de estas políticas en el territorio no es aleatoria ni igualitaria, y para explicar este comportamiento se pone en relación con mapeos cualitativos de la ciudad que incorporan información sobre Centralidades, Clima educativo del Hogar, Ingresos, Barrios, y, resultantes del POT, Subcategoría de Suelo y Áreas Diferenciadas.

Abstract:

This study aims to demonstrate the relationship between public housing policy and urban segregation in the city of Montevideo between 2005 and 2020.

Through the territorial analysis of data from secondary sources, it shows how public housing interventions in Montevideo from 2005 to 2020 generally accompanied and were aligned with urban-territorial segregation processes seen in previous years. This is primarily due to the differentiated location of proposals based on the territory in which they are implemented and the target audience they address, promoting the concentration of homogeneous societal sectors at both ends of the sample.

Key factors for demonstrating the hypothesis include a set of public policies implemented by the State during the reference period: Cooperative Housing FUCVAM, FECOVI, and PVS with land allocated by the Land Management Department of the IM, Relocation of Informal Settlements (PIAI-PMB+PNR), and Law N°18.795 of Promoted Housing. The distribution of these policies in the territory is neither random nor equitable, and this behavior is explained through qualitative mappings of the city that incorporate information about centralities, the educational climate at home, income, neighborhoods, and, as a result of POT, land subcategories and differentiated area.

Palabras clave: vivienda pública, segregación, hábitat, lugar, centralidades, periferia

Keywords: public housing, segregation, habitat, centralities, periphery

Tabla de contenido:

Introducción:	1
Contexto histórico-local:	1
Marco teórico:	4
Segregación socioterritorial: el concepto.....	4
Centralidades:.....	6
Movilidad y migración:.....	9
Centro(s) y Periferia(s):.....	10
1 - la segregación forzosa:.....	11
2 - la segregación voluntaria o auto segregación:.....	11
Lugar: construcción/percepción.....	16
Rol del mercado:.....	23
Segregación urbana en la ciudad de Montevideo	26
Acerca de la escala de aproximación:	30
Subcategoría del suelo según POT.....	31
Áreas diferenciadas según POT.....	32
Clima educativo según INE 2011.....	33
Barrios según INE 2011.....	34
Esquema de “tres ciudades” según (Couriel & Menéndez, 2014).....	35
Centralidades locales (Equipo de Centralidades Urbanas ITU, FADU,UDELAR, 2019).....	37
Tres políticas: tres perfiles	38
PIAI/PMB + Plan nacional de relocalizaciones:.....	38
PIAI-PMB + Realojos (PNR).....	47
PIAI-PMB + PNR según Subcategoría de suelo (POT).....	49
PIAI-PMB + PNR según Áreas diferenciadas del POT.....	51
PIAI-PMB + PNR según Clima educativo INE.....	53
PIAI-PMB + PNR según barrios Cruz, 2005).....	55

PIAI-PMB + PNR según Tres ciudades (Couriel & Menéndez, 2014).....	57
PIAI-PMB + PNR según Centralidades Urbanas (ITU, 2019).....	59
COOPERATIVAS:.....	61
Construcción de sujetos colectivos.....	62
Acceso y perfil del beneficiario.....	64
Cooperativas de vivienda en Montevideo (2005-2020).....	69
Cooperativas de vivienda según Subcategoría de Suelo (POT 1998).....	71
Cooperativas de vivienda según Áreas Diferenciadas del POT (1998).....	74
Cooperativas de vivienda según Clima educativo (INE, 2011).....	76
Cooperativas de vivienda según barrios (Cruz, 2005).....	78
Cooperativas de vivienda según Tres ciudades (Couriel & Menéndez, 2014).....	80
Cooperativas de vivienda según Centralidades Urbanas (ITU, 2019).....	82
Vivienda Promovida (Ley N° 18.795 - Decreto 355/11).....	84
Ley de vivienda promovida como política de gestión territorial:.....	88
Ley de vivienda promovida como política de acceso a la vivienda para sectores bajos y medios de la sociedad:.....	90
Vivienda promovida según Subcategoría de Suelo (POT 1998).....	92
Vivienda promovida según Áreas Diferenciadas del POT (1998).....	94
Vivienda promovida según Clima educativo (INE, 2011).....	97
Vivienda Promovida según barrios (Cruz, 2005).....	98
Vivienda promovida según Tres ciudades (Couriel & Menéndez, 2014).....	100

Vivienda promovida según Centralidades Urbanas (ITU, 2019).....	102
Síntesis: Sistema de vivienda pública y segregación territorial:.....	104
Análisis de vecino más cercano.....	108
Realojos:.....	108
Realojos y cooperativas:.....	108
Realojos y vivienda promovida:.....	108
Cooperativas:.....	110
Cooperativas y realojos:.....	110
Cooperativas y vivienda promovida:.....	110
Vivienda Promovida:.....	111
Vivienda promovida y realojos:.....	111
Vivienda promovida y cooperativas:.....	111
Políticas públicas de vivienda y Áreas diferenciadas.....	113
Políticas públicas de vivienda y Barrios INE:.....	115
Políticas públicas de vivienda y Centralidades Urbanas (ITU, 2019).....	117
Políticas públicas de vivienda y la gran escala.....	119
Conclusiones:.....	121
Bibliografía y referencias:.....	124

Introducción:

Este trabajo se centra en la problemática de la segregación urbano-territorial en el departamento de Montevideo y cómo ésta se relaciona con la política de vivienda pública llevada a cabo por las diferentes instituciones del Estado entre los años 2005 y 2020.

A partir del análisis territorializado de datos provenientes de fuentes secundarias, se demuestra cómo las intervenciones públicas en vivienda, en la ciudad de Montevideo, entre los años 2005-2020, en general acompañaron y se alinearon a los procesos urbano-territoriales de segregación que se venían evidenciando en años anteriores, principalmente por la localización de propuestas diferenciadas según el territorio en el que se instalan y el público objetivo al que apuntan.

Como factores clave para la demostración de la hipótesis se toman un conjunto de políticas públicas llevadas a cabo por el Estado en el periodo de referencia, que son componentes significativos en cuanto a localización planificada de personas de diferentes estratos sociales en la mancha urbana: Vivienda Cooperativa FUCVAM, FECOVI y PVS con terreno asignado desde la Cartera de Tierras de la IM, Realojo de Asentamientos Irregulares (PIAI-PMB+PNR) y Ley 18.795 de Vivienda Promovida. La distribución de estas políticas en el territorio no es aleatoria ni igualitaria, y para explicar este comportamiento se pone en relación con mapeos cualitativos de la ciudad que incorporan información sobre Centralidades, Clima educativo del Hogar, Ingresos, Barrios, y resultantes del POT, Subcategoría de Suelo y Áreas Diferenciadas.

Cada uno de estos 3 programas asigna un perfil a sus beneficiarios y se ubica en determinada zona de la ciudad, promoviendo, de esta forma, la concentración de sectores homogéneos de la sociedad entre localidades prósperas y bien servidas y periferias críticas y desarticuladas.

Contexto histórico-local:

En el análisis de antecedentes realizado se encontró cierto consenso en la importancia de entender a la segregación urbana como parte de un proceso histórico (ARRIAGADA LUCO & RODRÍGUEZ VIGNOLI, 2003; ARTIGAS et al., 2002; CARMONA & GOMEZ, 1999; Couriel, 2010; Cruz, 2005; KATZMAN et al., 2004; Rubini, 2020; y otros). En este entendido podemos afirmar que la historia de la política de vivienda y la planificación en la ciudad de Montevideo y su relación con la segregación sociourbana cuenta con los más diversos antecedentes que inician desde la fundación misma de la ciudad-puerto en época de la colonia, allí inicia el proceso histórico que determinó la forma de construir ciudad desde las instituciones públicas, pero también su forma física y su estructura territorial (Carmona, 1999; Faruelo Fernández, 2020). En este marco proponemos enfocarnos en los procesos territoriales que se dieron a partir de los años 90, los cuales condujeron a cambios estructurales en la forma de habitar y de construir la ciudad y tuvieron mayor incidencia en la problemática de la segregación y sus efectos en la estructura urbana de la ciudad y vida cotidiana de sus habitantes, como veremos a continuación.

El fortalecimiento y desarrollo de la política neoliberal de los años 90 se conforma como un hito fundamental en la historia de la estructura social de la ciudad de Montevideo. Continuando con el proceso de transformación

neoliberal iniciado en la década del 70, principalmente con la ley n° 14.219 de arrendamientos urbanos de 1974 (Couriel, 2010, 37), varios estudios concluyen que el modelo de apertura total al mercado global, el impulso privatizador, la tercerización de la economía, la desindustrialización, el surgimiento del MERCOSUR (Artigas et al., 2002) y el nuevo rol que asume el BHU y el MVOTMA (Cruz, 2005) trajeron consigo una serie de procesos urbanos que modificaron la estructura de la ciudad y la composición socioeconómica de la misma, dando como resultado la pérdida de población de las zonas céntricas y el crecimiento de las periferias (Couriel, 2010, Borrás, 2018, Lombardi y Bervejillo 1999, Kaztman et al., 2004). Además llevó, sobre todo, a la localización homogénea dentro de la ciudad de los diferentes grupos socioeconómicos, la disminución de los mecanismos de integración tradicionales y la destrucción de los “*mínimos denominadores comunes*” (Kaztman et al., 2004). Estos procesos de segregación y de déficit urbano-habitacional creciente, llevaron a la aparición y fortalecimiento de diversos mecanismos de demanda popular y propuesta colectiva en la búsqueda de soluciones de vivienda; La llegada del partido político “Frente Amplio” al gobierno de la ciudad (1990) tuvo entre sus principales políticas la canalización de estas demandas, a partir, principalmente, de la creación de la Cartera de Tierras, la cual dió acceso al suelo a colectivos sociales organizados, como cooperativas de vivienda por ayuda mutua y ahorro previo, además de la implementación de políticas de apoyo al reciclaje de inmuebles degradados para vivienda colectiva en las zonas céntricas de la ciudad. De esta forma, Álvarez (2012) afirma que se generó una mayor apertura a la organización de ocupaciones colectivas de terrenos vacantes para la construcción de barrios y viviendas populares, demostrando con datos cuantitativos que, más allá del contexto económico, el marco político de cada época es determinante para

entender la dinámica de la aparición de nuevos asentamientos irregulares (Álvarez Rivadulla, 2012) y, en este caso, la cercanía histórica de los dirigentes de izquierda con las clases populares llevó a que, tras llegar al gobierno de la ciudad, se le diera mayor apoyo institucional a las ocupaciones organizadas de terrenos vacantes, los que la mayoría de las veces se ubicaban en la periferia de la ciudad. Este apoyo se dió incluso en predios que no contaban con las mínimas condiciones urbanas —acceso a saneamiento, espacios públicos, servicios, entre otros— (Piazza, 2005), fomentando procesos de segregación urbana a través del aislamiento y marginación de las poblaciones destinatarias. Diversos autores señalan que esta dinámica tuvo su punto más fuerte en el gobierno municipal de Tabaré Vázquez (1990-1995) (Álvarez Rivadulla, 2012) pero, particularmente con la aprobación del Plan de Ordenamiento Territorial de Montevideo en el año 1998 (Cruz, 2005, 119), comenzó a planificar medidas para regular el crecimiento desorganizado de la ciudad sobre suelo rural.

El comienzo del nuevo milenio estuvo marcado por la crisis económica entre los años 2001 y 2003 durante el gobierno nacional del presidente Jorge Batlle (2000-2005) y un posterior crecimiento económico ininterrumpido, asociado a la subida de los precios de las commodities que empezó en el 2003, que continuó con la llegada del partido Frente Amplio al gobierno nacional en el 2005 y siguió ininterrumpidamente, hasta el año 2014, cuando cae, y se mantiene positivo pero con guarismos menores, hacia el fin del tercer gobierno frenteamplista en el año 2020.

Este trabajo busca centrarse en este último tramo de la historia: desde la asunción del partido Frente Amplio al gobierno nacional en el 2005, al mes de marzo del año 2020 cuando finaliza su tercer mandato.

Se considera que el marco político (gobierno progresista nacional y departamental) y el contexto económico (15 años de crecimiento del PBI) forman un segmento remarcable de la historia del país pero también de la ciudad y sus procesos: La generación de empleo pos crisis económica 2001-2002, la transformación de la matriz agroexportadora, el impacto de la ley de vivienda interés social en las zonas céntricas, el impulso a la construcción de vivienda cooperativa, la implementación del programa PIAI/PMB y PNR en asentamientos irregulares, la presión de transformación de suelo rural a suelos logístico/industriales, entre otros factores que se desarrollarán más adelante; transformaron la ciudad y la forma en que esta funciona y se desarrolla. El efecto territorial de estos procesos se dió de forma disímil entre centro y periferia de la ciudad, y se propone dentro de este estudio analizar cuál fue el rol de la política pública de vivienda en estos procesos de construcción de ciudad y su relación con la problemática de la segregación urbana.

Marco teórico

En este apartado comenzaremos por una breve definición del concepto de segregación socioterritorial. Veremos cómo a partir de esta búsqueda, que se propone operativa, emerge la relevancia que tienen para su análisis el rol de las centralidades urbanas, la movilidad o migración intraurbana, la dinámica de centro(s) y periferia(s) de las ciudades, el concepto de lugar y el rol del mercado.

Segregación socioterritorial: el concepto

Al menos dos tipos de segregación han sido identificados. En términos sociológicos, segregación significa la ausencia de interacción entre grupos sociales. En un sentido geográfico, significa desigualdad en la distribución de los grupos sociales en el espacio físico. (...) En la práctica, sin embargo, ambos tipos de segregación suelen estar relacionados (Rodríguez Vignoli, 2001, 11).

Cuando hablamos de segregación en la ciudad vemos cómo emergen diferentes sub-tipos de definiciones, cada uno con sus particularidades (Rubini, 2020, Sabatini & Brain, 2008): segregación territorial, segregación social o sociodemográfica, segregación socioeconómica, segregación urbana. Encontramos que la definición de cada uno de estos conceptos tiene contenidos diversos, sobre todo en el énfasis que ponen al factor de segregación elegido (aquel que diferencia los grupos sociales identificados). Más allá de cuáles pueden ser estos énfasis, para este trabajo se retoma lo establecido por Rodríguez Vignoli (2001) cuando afirma que se pueden

identificar dos grandes tipos de segregación: la socioeconómica y la *biosociocultural*. Estas dos tienen sus propias características y resultan de la suma de educación, ingresos y condiciones materiales de vida, la primera, y el color de la piel, el idioma, la nacionalidad, la etnia y la casta, la segunda (Rodríguez Vignoli, 2001, 13). Estos dos tipos de segregación pueden funcionar independientemente en una ciudad, pero casi siempre, y particularmente en el contexto local y regional de estudio, están ligadas; conformando así un entramado complejo de relaciones de variables que resultan en la segregación de ciertos grupos poblacionales, cada vez más definidos en sus características y en sus territorios. Resulta de estos postulados la dificultad de medición de este tipo de segregación, y se nos presenta el desafío, primero conceptual y luego operativo, de encontrar cuál sería el o los indicadores a medir y, cómo se desarrollará más adelante, cuáles serían las unidades territoriales mínimas de medición para llegar a datos concluyentes sobre el tema de estudio.

En términos simples, segregación espacial o residencial es la aglomeración geográfica de familias de una misma condición o categoría social, como sea que se defina esta última, en un territorio concreto y específico. En términos más complejos, podemos diferenciar tres dimensiones principales de la segregación: (a) la tendencia de un grupo a concentrarse en algunas áreas; (b) la conformación de áreas socialmente homogéneas; y (c) la percepción subjetiva que tiene la gente de las dimensiones objetivas (las dos anteriores) de la segregación (Sabatini, 1999, p. 3 en Rodríguez Vignoli, 2001, 12)

De estos postulados podemos extraer dos primeras dimensiones de la segregación: La tendencia a la asociación en una misma zona de grupos poblacionales similares y, con esto la segunda definición, el resultante

territorial de *áreas socialmente homogéneas*. Más adelante se asociará lo relativo a la *percepción subjetiva* de estas anteriores y su consecuente conformación de *lugares*.

Vemos entonces como un factor determinante de la segregación y sus impactos, es la escala de análisis, o como se define en Rodríguez Vignoli, (2001,12): *escala de agregación*. Esto quiere decir que, al definir segregación como el fenómeno de exclusión social por el cual la ciudad se organiza en parches socialmente homogéneos que no tienen contacto entre sí, la dimensión geográfica/territorial de dichos parches debe ser explicitada previamente (Rubini, 2020) y muy bien estudiada, ya que un error en la escala de aproximación puede dar resultados erróneos con respecto a la realidad que se quiere estudiar. Además, de acuerdo a lo concluido por (Cruz 2005), podemos afirmar que la problemática de la segregación socioterritorial se da como fenómeno relativo, es decir que se debe estudiar tomando en cuenta la relación entre las partes, ya que la presencia/ausencia de esta relación es la que materializa los problemas del concepto. De esta forma toman especial importancia los conceptos de interacción, agrupamiento, localización y homogeneidad, los que deben ser transversales a todo este análisis. Sobre la importancia de estos postulados, Rodríguez Vignoli concluye: *zonas de la ciudad heterogéneas socialmente pueden registrar una alta segregación si en su interior están claramente separados o distanciados los diferentes grupos que la integran*. (Rodríguez Vignoli, 2001). Es así que cuando seleccionamos la escala de análisis (manzanas, barrios, municipios, etc.) no sólo debemos prestar atención a cómo se define cada parche en general (promediando los datos obtenidos para darle un carácter único) sino que también debemos prestar atención a cómo se organiza internamente; podemos tener barrios en los que la población se distribuye aleatoriamente en su interior (segregación tendiente

a cero) y otros donde la población se distribuye formando otros parches de menor tamaño (segregación máxima en la microescala) (Rubini, 2020). Se suma a todo esto, y en este trabajo se propone como estructural, la forma en que se organiza cada parche entendido como parte de una misma ciudad. Es decir, la estructura urbana del mismo y la importancia o no que toman los espacios comunes, servicios y equipamientos, como soporte que habilite y potencie esta posible *interacción entre grupos sociales* (Rodríguez Vignoli, 2001, 11), es fundamental si lo que buscamos es determinar si el área de estudio tiene índices de segregación altos o bajos. La distancia geográfica (medida como línea recta entre dos puntos) es insuficiente para este análisis, ya que deberíamos cruzarla con la posibilidad del atravesamiento, y esto estará dado por factores cualitativos de cada caso y cada territorio (Rubini, 2020), la proximidad entre dos puntos (más allá de la distancia) entonces estará dada por la factibilidad del *acceso* (Cruz, 2005, 29), entendido como el resultado de la sumatoria de factores materiales/geométricos, sociales, culturales y económicos. En otras palabras, esto se puede resumir en lo que destaca Couriel acerca de la escala como "*problema fenomenológico y no matemático*" (Couriel, 2010, 17). Tomando en cuenta esta complejidad, es que se analiza este fenómeno a partir de la sumatoria de diferentes delimitaciones geográficas, cargadas y caracterizadas en función de diversas fuentes de información y cualificación de la población. Esta aproximación busca dar respuesta a uno de los objetivos específicos de este trabajo, que es la determinación de una escala de análisis y un factor de segregación que tome en cuenta los contenidos subjetivos y simbólicos intrínsecos al uso y percepción del territorio. En el apartado "*Acerca de la escala de aproximación*" desarrollaremos sobre cuáles son las capas de información que se utilizarán para realizar esta exploración.

Se presenta una primer hipótesis a partir de estos postulados: en una ciudad que tiende a la polarización de los extremos de su población (Álvarez Rivadulla, 2012; Kaztman, 2001; Kaztman et al., 2004, Couriel, 2010, Couriel & Menéndez, 2014, Rubini, 2020), más allá de la forma de organización (social, económica o cultural) que tome el segmento de territorio mínimo elegido (en tanto porciones homogéneas del mismo), lo que determina si estas poblaciones se vinculan entre sí es la calidad del soporte urbano que los rodea; es decir la posibilidad del encuentro como iguales en el uso de los mismos servicios, equipamientos o espacios públicos. Esta hipótesis nos obliga a adentrarnos en los estudios sobre Centralidades urbanas, y sus implicancias acerca de la problemática de la segregación.

Centralidades:

Hacer ciudad hoy es en primer lugar hacer ciudad sobre la ciudad, hacer centros sobre los centros, crear las nuevas centralidades y ejes articuladores que den la continuidad física y simbólica, estableciendo buenos compromisos entre el tejido histórico y el nuevo, favoreciendo la mezcla social y funcional en todas las áreas. (Borja & Muxí, 2003, 59)

Más allá del aporte que nos pueden dar los datos cuantitativos puestos en juego en un mismo mapa, vimos como una de las variables más difíciles de considerar cuando hablamos de segregación es lo que refiere al contacto social característico de compartir la vida cotidiana. Apoyados en diversas fuentes vemos como el espacio público y las centralidades son el principal soporte para ello (Leicht Arocena et al., 2018; Filgueira, 2004; Borja & Muxí, 2003) ya que los servicios y equipamientos urbanos presentes en cada centralidad son

atractores y posibilitadores de estos encuentros entre individuos o grupos de diferente origen. En el estudio realizado por Bustillo et al (2014) acerca de los sucesivos programas de gobierno del partido político Frente Amplio para la intendencia de Montevideo desde el año 1989, emerge que en todos ellos se establece como prioridad principal lograr “reequilibrios territoriales”, lo cual se lograría fundamentalmente a partir de la dotación de nuevas centralidades a las periferias marginadas (Bustillo León & Fiorito Mondino, 2014, 19-39). Se destaca a modo de resumen de dicho proceso histórico lo establecido en la revisión del Plan de Ordenamiento Territorial del año 2010 sobre el rol que tienen las centralidades urbanas en la integración de poblaciones marginadas:

Se acompañará el desarrollo de las infraestructuras y el mejoramiento del hábitat con estructuración del espacio urbano y, en particular, de los espacios públicos, los equipamientos sociales y servicios asociados necesarios para la población residente. El fin será garantizar el acceso equitativo a los mismos y la mejora en las condiciones ambientales, sociales, culturales y de calidad de vida. El desarrollo y consolidación de las centralidades locales periféricas jugará un papel fundamental en la organización y equipamiento del territorio, así como el fortalecimiento de la identidad local. (Avance de la Revisión del Plan Montevideo. (ARPOT) 2005- 2010 citado en Bustillo León & Fiorito Mondino, 2014, 48)

Es por esto que se remarca para este estudio la importancia de la identificación de las centralidades urbanas (Equipo de Centralidades Urbanas ITU, FADU,UDELAR, 2019). Dentro de este entendido, los habitantes de la unidad de estudio delimitada (cada una con su centralidad) tendrán contacto entre sí a

partir de ella. Sobre esto, en el estudio realizado por Sabatini (2000) sobre la evolución de los precios de mercado para la ciudad de Santiago de Chile y sus implicancias en la segregación residencial, el autor afirma que una de las principales variables que llevaron a un leve descenso de la segregación en la menor escala en los años seleccionados es la aparición de nuevos centros urbanos, en el caso de la ciudad de Santiago asociados a shopping centers de diferentes escalas; *los subcentros están acortando los viajes al comercio, al trabajo y a otros servicios para importantes contingentes de la población urbana, al mismo tiempo ofreciendo nuevos espacios públicos o semi-públicos donde están confluyendo personas de diferente condición social.* (Sabatini, 2000, 13). Matizando estas afirmaciones, desde otras miradas se afirma que la aparición y multiplicación de comercios de grandes superficies y shopping centers en las ciudades, llevó al declive y debilitamiento de los centros de barrio originales, definidos a partir de la mixtura de espacio público y privado y comercios de menor escala y de alcance local (LEICHT AROCENA et al., 2018, 4). Más allá de que la aparición de nuevas centralidades pueda ser en desmedro de las centralidades existentes, y que éstas imponen nuevas lógicas de apropiación del espacio compartido asociadas a la gestión privada y de mercado de los mismos, desde ambos postulados se remarca la importancia que tienen estas en el contacto social necesario para fomentar la convivencia entre diferentes grupos, cuestión que vimos anteriormente es central para el estudio de la segregación socioterritorial.

Sobre las centralidades y su rol en la dinámica urbana existe amplio desarrollo teórico: su concepción teórica como “*Teoría de los lugares centrales*” de Christaller (Christaller, 1966), los postulados de Lefebvre acerca que de que las centralidades son la “*esencia misma del fenómeno urbano*” (Leicht Arocena et al., 2018, 2) y, extraído del mismo texto, que *la centralidad es aquel carácter de*

*los lugares que permite que cada punto del territorio pueda ser un centro, caracterizar el entorno y llenarlo de sentido.*¹

Desde el contexto local, se los señala como los “*mecanismos de integración social tradicionales (barrio, espacios públicos, escuela)*” los cuales en los últimos años fueron “*perdiendo tono muscular*” (Filgueira, 2004), fomentando los procesos de segregación más allá de los logros macroeconómicos de reducción de pobreza, generación de empleo y crecimiento de PBI.

Poniendo foco en la integración social de diferentes estratos, se retoma lo planteado por Richard Rogers, quién afirma que una ciudad compacta se define como “*densa y socialmente diversa, donde las actividades sociales y económicas se solapan y las comunidades puedan integrarse en su vecindario.*” (Rogers & Gumuchdjian, 2000). Vemos la importancia que toman las centralidades para este estudio en particular, y cómo su identificación y mapeo relacional puede otorgar nuevas miradas acerca de la problemática de la segregación en la ciudad de Montevideo. Nuevamente debemos enfatizar el rol que tiene la escala de aproximación para el estudio de segregación y en el caso de las centralidades urbanas también se vuelve fundamental; cada ciudad cuenta con centralidades de diferentes escalas y roles complementarios; mientras existen centralidades de escalas metropolitanas y hasta nacionales, en las cuales se encuentra y se reconoce la población de toda la ciudad y del país, para este estudio nos queremos centrar en aquellas centralidades barriales de escala local, con acceso principalmente peatonal, direccionadas a

¹ Más adelante se desarrollará acerca del carácter del lugar, la construcción de lugares en el sentido antropológico, el sentido de pertenencia y las interrelaciones entre habitante y territorio que hacen al paisaje y a la percepción del mismo.

brindar servicios y espacios comunes a la población cercana (Leicht Arocena et al., 2018). En la publicación “Laboratorio de Centralidades Urbanas” (Equipo de Centralidades Urbanas ITU, FADU,UDELAR, 2019) se infiere que la pre-existencia de centralidades barriales de diferentes escalas en la ciudad de Montevideo aportó al mantenimiento de cierto “*equilibrio territorial*” al independizar las diferentes zonas de la ciudad de la centralidad principal (Centro, Ciudad Vieja), además estas centralidades barriales de menor escala, se entienden como lugares de “autorrepresentación” colectiva, mapeando un total de 42 centralidades locales de este tipo y escala en el marco de dicho trabajo. De acuerdo con estos postulados, podríamos definir a las centralidades urbanas por

- i) una alta concentración de servicios y actividades de diferentes escalas que determinan su grado de atracción de personas; ii) buena accesibilidad interna y desde el resto de la ciudad (suelen tener nodos de transporte); y iii) el reconocimiento de la comunidad como el centro de la zona a la que pertenecen, siendo un punto de referencia y de expresión simbólica de las condiciones de vida de sus habitantes” (CUENIN & SILVA, 2010, 17).

En otras palabras, se podrían resumir en tres componentes fundamentales:

- 1- concentración y mixtura de usos,
- 2- accesibilidad interna y desde su entorno y
- 3- representación simbólica de sus usuarios y su área circundante.

Su condición de escenarios de la vida pública - accesibles universalmente— pone en juego de forma natural y cotidiana aspectos esenciales a la vida urbana en comunidad, como lo son el ejercicio de la tolerancia y el equilibrio entre las libertades, responsabilidades individuales y derechos colectivos (Leicht Arocena et al., 2018, 23). Por su parte Couriel y Menéndez afirman que el acceso o cercanía a una centralidad existente es el factor clave para el éxito o no de las políticas de mejoramiento barrial en los asentamientos irregulares (Couriel & Menéndez, 2014, 32), a esto se puede agregar que la ubicación de conjuntos de vivienda pública (realojos o cooperativas) también debería estar condicionada a la misma variable. Vemos entonces que existe una relación bidireccional entre integración y centralidad; cuando la intervención pública se materializa únicamente en la dotación de servicios, equipamiento e infraestructura a barrios socialmente homogéneos, la posible construcción de ciudad queda trunca, ya que carece de la diversidad social necesaria para que dichas infraestructuras se sustenten en el tiempo; sobre esto retomamos a Rogers (2000) cuando afirma que *las calles y plazas de estos falsos espacios públicos están faltas de diversidad, vitalidad y humanidad de la vida cotidiana en la ciudad*. Esto se identifica claramente en los dos extremos de la sociedad, tanto en las periferias pobres de la ciudad como en los barrios semicerrados al norte de Camino Carrasco, los espacios públicos no se convierten en lugares de integración y convivencia, sino que son lugares generalmente vacíos, en un caso abandonados y/o vandalizados y en otro puramente decorativos u ornamentales.

Como base para esta identificación se tomará lo producido por el ITU-FADU para las Centralidades Montevideanas en su publicación del año 2019 (Equipo de Centralidades Urbanas ITU, FADU,UDELAR, 2019). Entendiendo que la

construcción de vivienda pública estará siempre ligada a las calidades urbanas, ambientales y paisajísticas que estas aportan al entorno, pero también a las condiciones de preexistencia del mismo: para determinar una de las escalas de aproximación de este trabajo, se toma en cuenta lo referido a centralidades producido por este equipo.

Viendo la relevancia que toman las centralidades en el estudio de la segregación social en las ciudades, debemos considerar de la misma forma la capacidad que tienen las personas de acceder a las mismas en el día a día o de visitar otras centralidades más lejanas esporádicamente, por otro lado también es central estudiar la posibilidad existente que tiene la población de optar, y luego conseguir, cambiar su lugar de vida dentro de la misma ciudad. Por ello a continuación nos centraremos en el concepto de Movilidad y todas las acepciones que puede tener en la problemática de estudio.

Movilidad y migración:

En el entendido de que la segregación se define por la localización de personas de diferentes características en una misma trama urbana, la movilidad también toma especial relevancia, tanto geográfica como social; la capacidad que tengan sectores pobres de ascender en la escala social y su predisposición a mantenerse afincados en el mismo barrio, como también la posibilidad de migración de sectores medios y ricos a zonas empobrecidas o viceversa (Rodríguez Vignoli, 2001, 72), son algunas de las formas directas de impacto positivo en la problemática de la segregación. Por otro lado, si las dinámicas de migración intraurbanas tienden a concentrar a la población de uno u otro sector en las mismas zonas, los índices de segregación tenderán al aumento. En su trabajo sobre movilidad residencial y segregación para la ciudad de

Montevideo, Rubini demuestra, con datos extraídos de la Encuesta Continua de hogares 2006-2011, como, más allá de la cantidad de población de cada zona de la ciudad, la mayor cantidad de movimientos intraurbanos en dicho periodo se dió entre las zonas centrales y costeras, siendo las periféricas las que registraron menores tasas de migración-inmigración. (Rubini, 2020, 167) Elaborando una Matriz de coeficientes de atracción mutua (CAM), dicha autora establece índices de relacionamiento entre las diferentes áreas principales de la ciudad, demostrando cómo la mayoría de los movimientos registrados se dan al interior de cada zona y hacia-desde las áreas contiguas:

Se verifica, una vez más, que las interacciones más intensas se producen entre áreas geográficas contiguas, principalmente entre el área central y las áreas costeras e intermedia central, seguida por la interacción entre las dos últimas. En el caso de las periferias, los CAM con otras áreas resultan sustancialmente más débiles. (Rubini, 2020, 168)

Al analizar con mayor detalle los datos disponibles, la autora concluye que en los extremos de la muestra se encuentran los barrios donde se registra menor predisposición a la migración, o sea mayor proporción de población estática: clases altas (Carrasco-Punta Gorda) y clases bajas (Periferias Noreste, Norte y Oeste) presentan una tendencia clara al arraigamiento en sus territorios (Rubini, 2020, 175), las razones de esta decisión se explica como la preferencia de los primeros a estar “estar cerca de los -como uno-” (Echaidier, entrevista 20 de febrero de 2019, en Rubini, 2020, 173) y en el segundo caso por la imposibilidad económica de acceder a otros territorios, sumado (y relacionado con esto) a la dependencia de las redes familiares-barriales como modo de subsistencia (Cruz, 2005).

Tomando en cuenta la dificultad existente en el estudio de la movilidad intra-urbana dada por la falta de datos cuantitativos que expliquen su funcionamiento dentro del departamento de Montevideo para los años posteriores al 2011² (Rubini, 2020, 158), en este trabajo nos acercamos a esta temática enfocándonos en el rol que tuvo la política pública de vivienda mediante la construcción de perfiles de usuarios; los mismos se determinan a partir del tipo y materialización de construcción propuesta por la política pública seleccionada, las características de preexistencia del entorno (paisajísticas, socioeconómicas, etc.) donde se implantan y la ubicación de cada parche con respecto al conjunto urbano departamental. Del cruzamiento de estos datos surge lo que dentro de este trabajo se define como perfil sociourbano-paisajístico para cada política pública y de esta forma se demuestra la relación entre la política de vivienda implementada y los posibles movimientos poblacionales causados por ella en el lapso estudiado. De la misma forma que el trabajo de Rubini (2020) primero realiza un diagnóstico de la ciudad en cuanto a la segregación socioterritorial en base a diferentes datos sociodemográficos (edad, clima educativo, ingresos) y luego utiliza los mapas resultantes para analizar los movimientos de dichas poblaciones, en este trabajo se genera una base de análisis en función de los antecedentes estudiados para luego superponer las políticas de vivienda pública implementadas en el lapso elegido.

² Sobre todo siendo conscientes del impacto que tuvo en esta dinámica urbana la promulgación de la ley de Vivienda Promovida N°18.795 cuyo ámbito de actuación es principalmente los barrios céntricos e intermedios que en el trabajo de Rubini se señalan como “estancados”. Agregamos en este sentido que dicho trabajo se considera un antecedente crucial para nuestro cometido, ya que supone un estado de situación al año 2011, cuando se promulga dicha ley.

Para esclarecer sobre la complejidad emergente en el estudio de la injerencia que puede tener la gestión pública en la movilidad intra-urbana, se extrae textualmente una lista de factores que Rodríguez Vignoli propone son determinantes al momento de pensar una política pública sobre el tema:

- a) los costos del suelo;
- b) las políticas habitacionales y urbanas, en particular las de construcción de vivienda social y zonificación;
- c) las distancias culturales entre grupos socioeconómicos;
- d) las pautas culturales de afinidad entre grupos socioeconómicos;
- e) las normas sociales imperantes relativas a la interacción entre grupos socioeconómicos;
- f) las aspiraciones de exclusividad o de mantenimiento de identidad de los grupos socioeconómicos;
- g) las condiciones geomorfológicas de la ciudad y,
- h) la infraestructura de la ciudad. (Rodríguez Vignoli, 2001, 72)

Alineado de forma tácita a lo propuesto por el autor acerca de las políticas habitacionales y urbanas este trabajo analizará cómo diferentes políticas de vivienda pública ofrecen soluciones habitacionales para diferentes sectores sociales. Como vimos anteriormente, la hipótesis principal es que cada uno de estos programas cuenta con un perfil y se ubica en determinada zona de la ciudad, promoviendo la concentración de sectores homogéneos de la sociedad cada vez más en clave de centro y periferia.

Centro(s) y Periferia(s):

Como vimos en el apartado sobre contexto histórico, el crecimiento de la ciudad de Montevideo se dió, como en casi todas las ciudades de esta latitud, principalmente de dos formas: expansión horizontal sobre zonas rurales y crecimiento vertical por mayores alturas y densificación de zonas

consolidadas. En ambas zonas de la ciudad se detectan actuaciones públicas en vivienda y hábitat, con diversos objetivos y líneas de acción.

Como se explicará más adelante, al enfocarnos en la segregación socio-habitacional, debemos siempre pensar en lugares, en el dónde se ejecuta la política pública, para luego medirla con el cómo. Vimos cómo estas dos grandes interrogantes guían este trabajo, y en este apartado se presenta como el binomio centro-periferia es central para todo el análisis.

Desde la definición misma del concepto de segregación se señala la polarización de los diferentes estratos de la población en diferentes zonas de la ciudad por aspectos *biosocioculturales* (Rodríguez Vignoli, 2001, 13) los cuales emergen de valores subjetivos de organización de la sociedad vinculados a la política y el poder. Resulta, de estos postulados, la dificultad de medición y análisis de este tipo de segregación, por ello se propone dentro de este análisis la conceptualización de los grupos sociales que hacen a la ciudad en clave de centro-periferia, esto es, en el entendido que la segregación y la segmentación está fuertemente determinada por estos aspectos subjetivos; los que organizan a la sociedad en función del poder que detentan unos y otros para ocupar las diferentes zonas del suelo urbano, recurso que por ser escaso y finito siempre está en disputa, (Arriagada Luco & Rodríguez Vignoli, 2003) y donde los aspectos cualitativos de cada zona de la ciudad son determinantes.

Vinculado con esta concepción emergen las definiciones de dos tipos de segregación que ejemplifican los dos extremos de la dinámica que se quiere desarrollar:

1 - la segregación forzosa:

“Los grupos pobres y discriminados son excluidos de ciertos barrios y áreas de la ciudad y empujados a aglomerarse en las peores áreas por los mercados de tierras, las políticas de vivienda social e, incluso, las erradicaciones forzosas.” (Sabatini, 2006)

Vimos como, para la ciudad de Montevideo, algunos estudios identificaron una expulsión de las poblaciones más deprimidas de los barrios céntricos y costeros del Este (Couriel & Menéndez, 2014), asociada principalmente a la liberalización del mercado de alquileres, la falta de incentivos públicos hacia la permanencia de estas poblaciones en estos barrios, y la acumulación de intervenciones públicas segmentadas en las periferias Norte y Oeste (Cruz, 2005). De esta forma se conformaron barrios socioeconómicamente homogéneos en las periferias de la ciudad con diferente grado de segmentación, llegando al extremo en el borde Urbano-Rural Norte y Oeste, donde se consolidó un perímetro urbano continuo de barrios homogéneamente pobres, instalados en muchas ocasiones en territorios ambientalmente frágiles, en condiciones urbano-paisajísticas precarias, todas variables que solidifican su condición de marginados y aislados del resto de la ciudad.

2 - la segregación voluntaria o auto segregación:

2a) hacia el Este

Asociado al ítem anterior, tanto Couriel (2008) como Cruz (2005) llegan a la conclusión de que las capas medias y medias altas también dejaron los barrios

centrales, pero se señala que estos sectores lo hicieron de forma voluntaria, a partir de un renovado interés por ocupar entornos más agrestes bajo la premisa de la “ciudad jardín” o como lo solemos definir más localmente: casa con fondo propio. De esta forma, a partir de los años 90s se conformaron barrios, a veces en forma de enclaves más o menos cerrados, a lo largo de la costa Este, los que terminaron de consolidar un cinturón continuo de barrios equipados y socialmente prósperos que conectan el centro de la ciudad (donde se encuentran los servicios y el centro administrativo) con los barrios-dormitorio de la Ciudad de la Costa en el departamento de Canelones, sin cruzarse en ningún momento con zonas más deprimidas o intermedias.

2b) El Centro

Al primer vaciamiento del Centro de la ciudad, producto de las dos dinámicas señaladas, ocurridas principalmente entre los 80s y los 90s, le siguió un fuerte impulso público y de mercado de inversión en esta zona posterior al año 2000, lo que llevó a un repoblamiento de estos barrios (anteriormente degradados) pero de forma crecientemente homogénea (Bervejillo, 2008 en Rubini, 2020), fundamentalmente a partir del año 2011 con la exoneración de impuestos para la construcción de vivienda producto de la aprobación de la ley 18.795 de Vivienda Promovida enfocada en sectores medios y medios-altos. Terminando de consolidar el cinturón Centro-Este próspero que ya se venía instalando en décadas anteriores.

Vemos cómo estas dos dinámicas identificadas se centran principalmente en la posibilidad o no que tienen los grupos sociales de acceder al suelo en función de preferencias o tendencias que responden a diversas causas y que varían según la época que se estudie, sin embargo lo que se mantiene en el tiempo es

la estructura social que determina quienes tienen la posibilidad de elegir y quienes no.

Relacionado con esto, una problemática identificada y consensuada desde diferentes fuentes es la expansión excesiva de la ciudad en forma horizontal; la falta de densidad característica de Montevideo y su constante crecimiento sobre suelo rural, incluso sin crecimientos poblacionales remarcables (Ligrone, 2015; Cruz, 2005; Magri Díaz, 2014), se convierte en el principal problema cuando tomamos lo desarrollado anteriormente acerca de las centralidades urbanas y los beneficios de la ciudad compacta (Rogers & Gumuchdjian, 2000 y Borja & Muxí, 2003). Situación que se evidencia en el análisis de los datos intercensales 1996-2011, donde se identifica un aumento de población en 60.000 personas para el área metropolitana dentro del departamento de Canelones y 10.000 para el departamento de San José, mientras que para el departamento de Montevideo se da un descenso de 3000 personas (Borrás, 2018). Esto trae consigo la cada vez más costosa dotación de servicios e infraestructura a cada nuevo barrio que aparece en zonas anteriormente rurales; que, cuando no se enmarca en un proyecto de especulación privada para clases altas, culmina en el crecimiento de la mancha urbana por ocupación de predios ambientalmente frágiles y sin dotación de las mínimas infraestructuras urbanas, con consecuencias graves en la calidad de vida de los ocupantes y de toda la ciudad. Crece la competencia por acceso a suelo urbano calificado, y las políticas de vivienda que buscan actuar de forma redistributiva terminan en muchas ocasiones construyendo los grandes conjuntos habitacionales en la periferia de la ciudad, donde los predios urbanos tienen precios más bajos, relegando de esta forma la posibilidad de acceso a servicios

urbanos básicos (saneamiento, espacios públicos, transporte, educación, entre otros).

proyectos de viviendas de vocación social únicamente para estamentos sociales bajos son antisociales. mezcla social supone más ocupación, más equipamiento, más integración en la ciudad y más visibilidad del lugar. (Borja & Muxí, 2003, 60)

Sobre esta temática Pablo Cruz (2005) estudió cuál fue el rol de Estado en la dinámica de segregación urbana en el tramo 1984-2004, concluyendo que las intervenciones del Estado en materia de vivienda primero clasifican a sus futuros usuarios por capacidad de pago, y luego ubican los proyectos en función del costo económico que estos tienen, siendo el valor de suelo determinante en este costo; la relación entre estas variables termina localizando a la construcción de vivienda para sectores de bajos ingresos en entornos deprimidos y la promoción de conjuntos habitacionales para clases medias y medias altas (FECovi y BHU) en barrios céntricos, acompañando los procesos de segregación que el mercado determina (Cruz, 2005). Este antecedente se considera crucial a los efectos de este trabajo, ya que traza la misma hipótesis sobre políticas de vivienda y segregación pero toma como lapso de estudio los años inmediatamente anteriores a nuestra muestra.

surge una clara oposición entre el sur rico y el norte pobre, que se encuentra muy presente en la literatura científica y en el imaginario colectivo. Vemos que los estratos socioeconómicos altos privilegian la localización costera, mientras que los hogares populares acceden esencialmente a viviendas en las periferias, alejándose paulatinamente del centro histórico (Rubini, 2020, 157)

Como posible respuesta a esta dinámica histórica se generó la Estrategia Nacional de Acceso al Suelo Urbano a partir de una coordinación entre DINAVI y DINOT³ en el año 2018 dentro de la cual se desarrollan 19 líneas de trabajo, de las cuales se destacan: *la resignificación de áreas vacantes y remanentes urbanos, la Orientación de localización urbana en las leyes e instrumentos de política que promueven la construcción de viviendas y la promoción de proyectos urbano-habitacionales* (ENASU 2018). Los postulados de dicha estrategia se toman en este trabajo como aporte al diagnóstico y muestra cómo desde las instituciones públicas de gobierno no solo se identifica la problemática planteada, sino que se planifican acciones. Sin embargo, el impacto de la misma excede este trabajo ya que su implementación ocurre tardíamente en la muestra temporal que se busca comprender.

Existen una multiplicidad de procesos dinámicos que constantemente construyen ciudad, tanto en áreas centrales como en las periferias. El geógrafo Capel (2016) explica cómo en casi todas las grandes ciudades se vio una atracción natural hacia el centro para la ubicación de actividades del sector terciario (oficinas y dirección) y posteriormente, mediante la implementación de políticas públicas de reconversión de las zonas céntricas, un renovado interés del mercado inmobiliario por la construcción de vivienda, proceso que frecuentemente terminó favoreciendo la gentrificación. Este proceso se identificó a nivel global a partir de los años setentas, comenzando a evidenciarse en el ámbito local más tardíamente (Díaz Parra & Rabasco Pozuelo, 2013, 100). Para el caso de Montevideo Rubini (2020) detecta en los barrios Cordón, Palermo y Barrio Sur una contra-tendencia metropolitana;

³ Dirección Nacional de Vivienda y Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial, ambas pertenecientes al Ministerio Nacional de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente

encontrando que, a contramarcha de la migración hacia la Costa Este de los grupos sociales de alto clima educativo, en dichos barrios se constata al año 2011 una migración positiva de esta población y negativa para los otros grupos sociales;

Estos valores señalan un posible proceso de gentrificación a través del cual se produce una sustitución de población por segmentos sociales de mayor nivel socioeconómico. Coincide, además, con un área de fuerte dinámica urbana y poblacional, como se deduce de la cantidad de permisos de construcción solicitados y de las elevadas tasas de movilidad (TM) para los hogares más educados y de nivel de ingresos medios, reforzando así los cambios en la composición social del área. (Rubini, 2020, 226)

Estos resultados se dieron previo a la promulgación de la ley N° 18.495 de Vivienda Promovida, la cual, como desarrollaremos más adelante, tuvo impactos significativos en la dinámica señalada.

A pesar de todo esto Capel (2016) aclara que estos procesos en general no lograron transformar completamente las áreas centrales, anteriormente degradadas, y quedan, como enquistados, relictos de marginación inmersos en las zonas céntricas de la ciudad, asociados a viejas construcciones o espacios vacantes, habitadas por sectores más pobres. En el caso de la ciudad de Montevideo vemos cómo ejemplo paradigmático de esta mixtura al barrio Ciudad Vieja (Couriel & Menéndez, 2014, 15), barrio donde coexisten servicios terciarios, clases medias y medias-altas y clases bajas.

Del otro lado de la ciudad, vemos como el mismo proceso llevó a la transformación de las periferias: la industria y logística, que fue perdiendo posibilidad de crecimiento y conexión con las grandes vías de transporte en el centro, se traslada hacia allí (Couriel, 2010, 31); además, diversas clases sociales emigran desde las áreas consolidadas hacia los bordes de la ciudad:

pobres expulsados del centro, clases medias y populares que buscan viviendas más grandes o que siguen el traslado de las factorías, grupos diferentes atraídos por la ideología del contacto con la naturaleza (...) y que desean habitar en viviendas unifamiliares, inmigrantes que crean barrios de autoconstrucción, clases altas que se trasladan a nuevos barrios exclusivos y prestigiosos controlados por ellos (Capel, 2016).

Específicamente para las ciudades Latinoamericanas, se identifica una conformación por un lado de periferias marginadas, en Montevideo principalmente formadas por la expulsión de población desde las zonas céntricas (Artigas et al, 2002) y posterior multiplicación y expansión de las mismas por mayores tasas de natalidad que el resto de la ciudad (Cruz, 2005,) y por otro de enclaves prósperos con condiciones urbano-paisajísticas privilegiadas (Borrás, 2018) particularmente en la Costa Este. Todas ellas dan forma a nuevas periferias disgregadas y desiguales, a partir de parches social, morfológica y económicamente homogéneos, aislados unos de los otros por distancias cada vez mayores, y, cuando estas distancias no son posibles, a partir de bordes discretos, fronteras impermeables y zonas de conflicto.

Los asentamientos irregulares y los conjuntos habitacionales producen efectos similares en las periferias críticas en materia de desestructuración de las tramas urbanas. Provocan percepciones

ambientales deficitarias, entre otras causas por la ausencia de espacios abiertos equipados, plazas o parques, edificios públicos jerarquizados y trazas urbanas con sus debidas continuidades. (Couriel & Menéndez, 2014, 30)

Vemos entonces cómo este comportamiento multifactorial y sus combinaciones territoriales va dando forma a la ciudad y su borde: *las actuaciones del Estado en materia de vivienda de interés social, la orientación de la promoción privada y las ocupaciones clandestinas de vacíos, generaron periferias disgregadas de mala calidad.*(Ligrone, 2015). De esta forma en la periferia de la ciudad se da uno de los impactos más visibles del tramo temporal elegido: la aparición de nuevos polos logísticos industriales, la construcción de vivienda cooperativa y realojos, los nuevos fraccionamientos, la aparición y crecimiento de nuevos asentamientos irregulares, la emergencia y multiplicación de barrios más o menos privados, entre otros procesos. Esta multiplicidad de factores, y su combinación no planificada, lleva a que muchas de las nuevas zonas urbanas o sub-urbanas, en suelos anteriormente rurales, presenten problemáticas de hábitat graves, asociadas a la falta de proyección de las iniciativas públicas o privadas en la construcción de ciudad y la carencia de infraestructura y servicios que compatibilicen la existencia de dicha diversidad. Sobre esta temática y sus implicancias en la forma de construir ciudad que infiere cada política pública, se desarrollará más adelante.

La interfase urbano rural se caracteriza por distintas problemáticas asociadas a su condición periférica y a los desafíos que esta condición promueve.

Constituye un territorio desestructurado, sometido a múltiples demandas contradictorias, que necesita frenar su insostenible

expansión, calificar y equipar sus degradados espacios urbanos y proteger sus amenazados territorios rurales. (IM, 2014, p. 22 en Trillo, 2018, 6)

Por otro lado, se propone que el modelo de desarrollo actual en clave de centro-periferia no sólo (ni siempre) responde a una lógica material de construcción de ciudad en el sentido más estricto: el clásico modelo radial de organización de la ciudad; sino que también se define por las relaciones sociales que lo sustentan, que, como vimos anteriormente, no son otras que las relaciones de poder entre quienes detentan el “centro” y quienes habitan la periferia. Estas definiciones se traducen en el territorio y se vuelven evidentes cuando se agrupan en una misma zona viviendas suntuosas, complejos administrativos y políticos de toma de decisión y espacios públicos calificados y bien servidos en detrimento de otras zonas urbanas degradadas y marginadas. Estas sinergias entre capitales privados y públicos no solo ocurren en el Centro de la ciudad pero siempre responden y tienen su origen en las sinergias generadas por la concentración, generando en muchas ocasiones islas urbanas de prosperidad, en desmedro del estancamiento de sus alrededores. De esta forma surge una nueva estructura urbana policéntrica, o de archipiélago (Veltz, 1996), donde las desigualdades territoriales se pueden expresar de forma más concreta y más cercana, al contrario del clásico gradiente centro-periferia de la ciudad radial. Para el caso específico de Montevideo, vimos como los estudios anteriores (Borras, 2018; Couriel, 2010; Cruz, 2005; Kaztman et al., 2004) terminan concluyendo que en el caso de la ciudad de Montevideo, los procesos de diferenciación social expresados en el territorio llevaron a la consolidación continua de una franja de barrios compuestos mayoritariamente por sectores medios y altos agrupados al Sur: desde el barrio Prado hacia el Este de la ciudad, los cuales en su conjunto

conforman el “centro”, entendido como lugar de poder, de sinergias positivas, de alto precio y demanda, como desarrollamos anteriormente.

Sobre la consolidación de esta estructura dual entre centro y periferia Artigas et al (2002) extrae los siguientes datos:

hay el doble de jóvenes menores de 15 años con hijos en la primera corona que en el área central, y aún más en la segunda. El 40% de los jóvenes con enseñanza primaria incompleta habita en la periferia, mientras que el 5% lo hace en la costa Este de Montevideo. Un 29% de los hombres jóvenes de la ciudad consolidada no estudia ni busca trabajo, mientras que en la periferia este porcentaje alcanza el 71% ([Veiga & Rivoir, 2001](#)). (Artigas et al., 2002)

Este modelo de poder expresado en el territorio construye territorializaciones y re-territorializaciones (Montaña et al., 2005) en donde la construcción de identidades colectivas diferenciadas fomenta la violencia, la marginación y el autoenclaustramiento, llevando a una expresión en clave de centro-periferia de diversas formas, más actualmente en clave de nuevas periferias (Veltz, 1996) las que pueden incluso estar inmersas en la trama urbana pero sin ninguna relación funcional/social/cultural con la misma. En este nuevo modelo planteado vemos cómo las nuevas periferias de Veltz reafirman su condición en tanto relación funcional periferia-centro (entendido como centro de poder) y dejan de lado el componente territorial (geométrico) de distribución espacial radial; las formas que encuentra la sociedad para expresar este funcionamiento son variadas, pero siempre consolidan procesos de diferenciación entre unos y otros, a veces de forma más concreta (muros, autopistas, topografía) o más difusa y extendida. Este concepto está reforzado para el caso de la ciudad de

Montevideo por Katzman cuando se materializa el “aislamiento social de los pobres urbanos con respecto a las corrientes principales de la sociedad” (Katzman, 2001). En este entendido es que se considera fundamental analizar estos procesos de desarrollo urbano poniendo especial énfasis en la segregación sociourbana, siendo que, de acuerdo a lo desarrollado anteriormente, nos encontramos siempre ante procesos de homogenización social, económica, cultural, de parches urbanos. A continuación se desarrollará sobre la relación entre habitantes y territorio y cómo esta determina tanto la autopercepción de las poblaciones que lo habitan como la determinación material y simbólica del territorio mismo.

Lugar: construcción/percepción

Ya vimos la importancia del enfoque cualitativo al estudiar segregación social, movilidad, apropiación y representación. Cada barrio, cada centralidad y cada entorno urbano será vivido por sus habitantes y de esta vivencia colectiva se conformarán los diferentes lugares de la misma ciudad. Ahora bien, de todas las definiciones que encontramos cuando se habla de lugares, retomamos aquí a Escobar (2000) cuando lo define como la experiencia de una localidad específica con algún grado de enraizamiento, linderos y conexión con la vida diaria, lo que siempre construye sentimiento de pertenencia. Entonces surge la interrogante de cuál es la relación entre la construcción de ciudad a partir de intervenciones públicas y la construcción de nuevos lugares, o *lugares de vida* como los define Alexander (1979); y también cuestionar desde la base si toda construcción de vivienda y ciudad corresponde propiamente con la construcción de lugar en el sentido cultural y antropológico de la palabra; como desarrolla Marc Augé (1992) *identificatorios, relacionales e históricos*, o

existen casos en que las intervenciones no son suficientes o son equivocadas, pudiendo conformar lo que el mismo autor titula *no lugares*.

La calidad urbano-arquitectónica de los conjuntos habitacionales y los espacios públicos, cerrados y abiertos, resulta un atributo directamente relacionado con la dignidad de las personas. (...) La dimensión estética, en su producción y disfrute, integra la naturaleza humana de toda la población. (Couriel & Menéndez, 2014, 61)

Ya vimos anteriormente como diversos procesos urbanos contemporáneos llevan a la construcción de espacios urbanos hostiles, de difícil comprensión, sobre todo en las periferias. Del estudio de antecedentes realizado sobre los lugares, veremos como toma especial relevancia el sentido de pertenencia, y se vincula con lo desarrollado anteriormente sobre movilidad y centro-periferia aplicado a la segregación urbana.

Veremos como la importancia que tienen los contenidos subjetivos en la forma física y funcional de la ciudad está ampliamente compartida por diversos autores, y sus impactos en la segregación social se pueden observar en lo que Sabatini (2008) define como “*guetización*” de poblaciones segregadas: la construcción de ciudad en la actualidad alimenta la conflictividad social interna por factores subjetivos no cuantificables en estadística o estudios muestrales de segregación socioterritorial lo que determina el desplazamiento de poblaciones pobres a zonas marginales de la ciudad, más allá de factores socioeconómicos.

una población que vive bajo la presión del día a día, sufre y lucha por su subsistencia, genera estrategias diversas y enfrenta la estigmatización y

desconfianza de la que es objeto. Soporta la violencia del sistema, participa marginalmente en ella y sostiene, aún con heroísmo, una afirmación de su dignidad y su derecho a vivir, a pertenecer a una ciudad, a una sociedad. La actual segregación altera la vida cotidiana en los barrios populares, sus procesos de identificación positiva y de creación de un nosotros tanto como su inserción-relación en el tejido urbano global. (Terra Ortiz, 2015, 151)

Esta lógica de construcción de territorio se puede explicar a partir de lo que explica Augé (1992) cuando afirma que un lugar *no es sino la idea, parcialmente materializada, que se hacen aquellos que lo habitan de su relación con el territorio, con sus semejantes y con los otros*. De esta forma la organización del territorio de la ciudad y sus subdivisiones se da principalmente por valores subjetivos: materializaciones de cada comunidad, plasmada en el territorio de forma de lograr su propia denominación, y con ello diferenciarse de su entorno inmediato y lejano. Analizando lo desarrollado por Augé vemos como la segregación forma parte intrínseca de la construcción de lugares, ya que estos se construyen tanto desde el énfasis en lo compartido y lo de adentro, como en la diferenciación con el otro y lo de afuera.

... se ha evidenciado un proceso de segmentación social dentro de la segmentación social. Todos los relatos coinciden en identificar a un “otro” responsable de las situaciones de conflicto, exclusión e inseguridad. Nuevos vecinos, bandas de narcotráfico, viejos vecinos, liberados y desplazados de otros barrios. (Faruelo, 2020)

Las formas físicas que toman estas representaciones sociales son variadas y no siempre tienen la misma lectura o significado para todos los habitantes de la

ciudad. Sobre esto Joan Nogué (2007) explica cómo los procesos de producción de ciudad en las periferias, carentes de planificación y asociados al mercado terminan por construir territorios tan disgregados y desarraigados que se convierten en invisibles, inabarcables para la razón y los sentidos, y de esa forma inapropiables (Nogué, 2007). Alineado con esto, otros autores afirman que las intervenciones públicas en materia de vivienda suelen caracterizarse por una baja calidad urbano-arquitectónica (Couriel & Menéndez, 2014), lo que, sumado a la falta de planificación a gran escala de las intervenciones, lleva a la construcción de “*tejidos residenciales ilegibles (...) con graves problemas de estructuración urbana*” (Couriel, 2010, 92). De esta forma, las poblaciones que habitan dichos territorios se encuentran tan desarraigados que definen como única forma de ascenso social la emigración hacia otros barrios más prósperos (Rubini, 2020, 58), dejando atrás entornos cada vez más precarizados y peor percibidos por el resto de la ciudad. Estos procesos subjetivos y simbólicos construyen la representación que se hacen las comunidades de sí mismas y del resto de la ciudad, y son ineludibles en el estudio de la segregación, sus causas y sus efectos (Cruz, 2005, 28). Couriel afirma sobre los nuevos procesos de construcción de ciudad y el resultado simbólico que estos tienen que:

La institución social del estigma como atributo de los pobres urbanos; el autoenclaustramiento por razones de seguridad; las segmentaciones laborales y educativas y las segregaciones residenciales concomitantes, conjugan problemáticas sociourbanas con percepciones culturales y ambientales críticas. (Couriel, 2010, 40)

Podemos concluir entonces que la segregación social en clave territorial se analiza con base en la información proveniente de agregados sociales espacialmente localizados; es decir, la marginación habla de lugares más que de individuos (CORTÉS, 2006). Ahora bien, vimos como la definición de “lugar” asociado a un asentamiento humano en un territorio dado está constantemente atravesado por la cultura. Entonces cada territorio de marginación tiene un trasfondo histórico-cultural que lo define previo al acontecimiento urbano, y se sigue construyendo cuando este se desarrolla. En las periferias, por ejemplo, el carácter rururbano del lugar define los modos de vida de los habitantes, y a medida que la ciudad avanza y se consolida sobre estas zonas surgen los conflictos por usos de suelo no compatibles, desplazando nuevamente a la población periférica a zonas más periféricas y dejando en muchas ocasiones entornos suburbanos descalificados, des-localizados territorialmente, en tanto su identidad formativa y modo de subsistencia deja tener sentido.

Sobre esto Cardoso (2012) señala como los espacios periurbanos o rururbanos tienen un funcionamiento similar a un ecotono entendido desde su definición ecológica, es decir que así como en estas situaciones de borde ocurren usos urbanos y rurales en simultáneo y muchas veces en condiciones hostiles o extremas para sus necesidades, es propio del ecotono la ocurrencia de situaciones propias y exclusivas del borde, en el caso de Montevideo los asentamientos, los basurales, las ladrilleras, los predios logísticos e industriales, entre otros (Cardoso et al. 2012). Todas ellas corresponden a materializaciones que sólo se pueden dar en el borde, y que lo convierten en un espacio en sí mismo, mucho más que una línea que separa dos ámbitos diferentes, tal como funciona un ecotono entre dos ecosistemas naturales. La

tensión y los espacios de disputa son característicos del borde, lo definen y definen el modo de vida de los habitantes de muchas formas; definida por sus espacios vacantes, la periferia de la ciudad es el lugar dónde ocurre con mayor legibilidad la lucha por el espacio entre las diversas ocupaciones de suelo que la componen. Los símbolos que construyen esta identidad periférica se desplazan dentro de la ciudad, en modos de construcción, en ocupación-uso del suelo, en hábitos cotidianos relacionados con el modo de vida de los habitantes de la ciudad. El rol “pionero” que cumplen las clases populares protagonistas de estas invasiones de lo urbano sobre lo rural está explicado en el trabajo de Magri (2014) y demuestra su articulación con el desarrollo de la ciudad formal de la siguiente manera:

Estos van abriendo camino a la urbanización del suelo rural por sus propios medios, que, luego de contar con equipamiento básico, son pobladas por grupos medios que transforman el hábitat pobre y degradado en zonas de empuje residencial, facilitado por el Estado y provistos por el mercado que invierten para valorizarlas. Los pobres, pioneros, se trasladan más afuera, refundando otras localidades, reproduciendo el círculo vicioso de la precariedad y la segmentación. (Magri Díaz, 2014, 98)

Estos desplazamientos se llevan cosas y dejan otras, huellas en el territorio que son asimiladas por la ciudad. Los “ranchos de lata por fuera y por dentro de madera” que escribía en 1938 Líber Falco sobre el otrora periférico Jacinto Vera, pasados 80 años se movieron a más de 10 km del barrio, en las nuevas periferias de la actual Montevideo. Podemos ver como el territorio se convierte de esta forma en producto material y simbólico del modo en que se vive y se habita sobre él; en las periferias, esta intrincada trama de componentes

disímiles es parte fundamental de su dinámica vital y la evaluación o estudio de las políticas públicas de vivienda que intervienen en ella debe estar filtrada por estos conceptos. Cómo desarrolla Harvey (2013), la consolidación del derecho a la ciudad sucede solo cuando se ajusta a las necesidades de cada territorio y población, y es por ello que dentro de este trabajo se toman estos conceptos para el análisis de las intervenciones públicas en los diferentes territorios.

Asociado a lo que desarrollamos anteriormente sobre la importancia de la identificación de las centralidades urbanas, vemos como la construcción de lugares está íntimamente relacionada con la calidad urbana del entorno. Cuando esto no se toma en cuenta en la construcción de vivienda pública, se terminan consolidando territorios homogéneos, de construcciones mínimas en terrenos mínimos, respondiendo a lógicas económicas de producción en masa y consolidando un *“hábitat desolador que dificulta la construcción de la autoestima en la escala de cada uno de los vecinos y en la escala colectiva del barrio”* (Couriel, 2010, 86). Esta calidad urbano-paisajística es base fundamental de la relación del territorio con la población que lo habita a nivel simbólico, y cuando no se toma en cuenta dentro de la política pública, esta falta de calidad contribuye a la consolidación de “guetos” urbanos, de acuerdo a estos componentes simbólicos que son reafirmados materialmente de manera frecuente por el accionar del Estado. Sobre la simplificación de esta problemática a partir de enfoques “viviendistas” de construcción de ciudad, retomamos a Cruz cuando afirma que

“(..) un conjunto de viviendas no es por sí mismo un barrio, y son los diversos procesos sociales por los cuales pasan sus habitantes en conjunto los que los unen e identifican con su espacio. Las acciones habitacionales, desde este punto de vista, son una más entre otras

políticas sociales, y como tales deberían partir de una estrategia común de acción para mejorar las condiciones de vida de la población de forma integral.” (Cruz, 2005, 163)

Acerca de la calidad urbana y sus implicancias en el autoreconocimiento de la población, Cuenin y Silva afirman que en las ciudades latinoamericanas no sólo los equipamientos y servicios se distribuyen inequitativamente en el territorio, sino que también el mantenimiento de los mismos (Cuenin & Silva, 2010, 13). Esto termina conformando espacios de abandono y marginación en contrapartida a espacios de mayor calidad y mejor mantenimiento, lo que no hacen otra cosa que re-estigmatizar a las poblaciones que habitan los primeros, culminando en la desafiliación social de las mismas y en todos los impactos que esto trae en cuanto a la violencia urbana, la convivencia, el desarrollo, entre otras problemáticas (Couriel, 2010, 53).

La localización, origen y desarrollo de los tejidos residenciales informales, sus características espaciales y morfológicas, su grado de consolidación, su procedencia e identidad, conforman parte de una realidad marcada por la precarización. En contraposición, otros sectores urbanos acogen proyectos que redundan en una fuerte valorización del suelo, profundizando la brecha entre la ciudad privilegiada y la segregada. (Medina et al., 2013, 2)

Estos procesos no son espontáneos o autónomos, sino que responden a una lógica de organización de la sociedad donde cada parte tiene un rol: Tomando lo desarrollado por Loic Wacquant, podemos definir a un gueto urbano como un dispositivo socio-organizador compuesto de cuatro elementos: estigma, límite, confinamiento espacial y encapsulamiento institucional. Instaurado con el

objetivo doble del aislamiento social y la explotación económica de la población. (Wacquant, 2001) El autor explica como la materialización de estos territorios es estratégica para el desarrollo de la economía capitalista, y se lleva a cabo mediante una red de intervenciones públicas y privadas, materiales y discursivas, dando forma a la ciudad y, más importante a nuestro cometido, la distribución desigual de sus habitantes. A pesar de que existen claras diferencias entre la acepción cultural del término gueto explicada por Wacquant, más asociada a la estigmatización racial-étnica y a la duplicación institucional, y su ocurrencia en la periferia de la ciudad de Montevideo (con cierta mixtura étnica, promesa de movilidad social y territorial y carencia de servicios y equipamientos), encontramos que la descripción que realiza Wacquant ofrece a este punto, y sobre todo a la construcción de estas “*identidades contaminadas*” claves importantísimas a tener en cuenta en el desarrollo de este trabajo: el gueto “*(...)hace que sus residentes sean objetiva y subjetivamente diferentes de los otros habitantes urbanos, al someterlos a condiciones únicas, de manera que los patrones de cognición y conducta sea comprendidos como singulares, exóticos o hasta aberrantes*” por los otros habitantes de la ciudad (Wacquant, 2004). El rol que juegan los medios de comunicación, así como las redes sociales, en la comprensión de estos hábitos urbanos “diferentes” es determinante y lleva a la reproducción y consolidación de estos espacios de segregación, las cuales siempre están definidas en función del “centro” o de la ciudad “próspera”, que, primero simbólica y luego materialmente, termina siendo el agente territorial que determina su desplazamiento, separación y aislamiento. Sobre esto Couriel afirma que un factor distintivo y remarcable de la ciudad de Montevideo en este aspecto es que “*los estigmas de sus pobladores derivan fundamentalmente de su lugar de residencia*” (Couriel, 2010, 33). Cómo se vincula la política pública de vivienda

con esta dinámica es central en tanto materialización de este factor extremo de la segregación, principalmente en dos aspectos: la localización de las intervenciones según el sector de la población a la que apunten y la calidad urbano-arquitectónica y paisajística de las mismas:

es en la desigualdad de las calidades de habitabilidad y de la infraestructura urbana —aceras, calzadas, plazas, señalización, forestación, alumbrado público, transporte colectivo y edificios públicos— donde se verifican las relaciones de poder entre clases sociales. Lo que a la vez se traduce, en los casos más críticos, en minimizar las estructuras de oportunidades de las familias más vulnerables. (Couriel & Menéndez, 2014, 27)

Por ello se plantea en este trabajo la importancia de la determinación de un perfil para cada política, los factores cualitativos de la localización de los diferentes grupos poblacionales son ineludibles cuando analizamos segregación. La ubicación planificada de cada una de ellas podría ser una estrategia exitosa respecto a la segregación urbana cuando se toman en cuenta los desarrollos teóricos explicitados anteriormente, sin embargo, también pueden llevar a la consolidación de tendencias pre-existentes de organización desigual del territorio, cuando no lo son. Más adelante veremos qué rol tienen en esta discusión la asignación de tierras para vivienda cooperativa por parte de la Cartera de tierras de la Intendencia de Montevideo, las intervenciones en asentamientos irregulares de PIAI/PMB y PNR y la promoción a proyectos privados de vivienda colectiva en el marco de la ley de Vivienda Promovida N°18.795.

Como desarrollábamos anteriormente, la construcción de lugares responde a lógicas subjetivas de apropiación del territorio que muchas veces es difícil de mapear concretamente. Por eso es importante retomar la discusión anterior acerca de la escala de aproximación y la delimitación del parche mínimo de estudio, ya que, si consideramos lo expuesto en este apartado, la unidad de barrio (INE), que muchas veces se toma como unidad de medida para la identificación de la población con el territorio (Cruz, 2005; Rubini, 2020), responde mucho más a una posibilidad metodológica que atiende a los datos disponibles que al análisis de ciertos grupos sociales agrupados y localizados como un conjunto social único. Small y Newman (2001) señalan que la definición de una comunidad debe responder a cuatro dimensiones complementarias: espacio social, red de relaciones, red de instituciones y unidad territorial simbólica. Lo que determina que pensemos en el barrio como lugares, percepciones, redes y cultura. Cuando queremos observar la evolución o el crecimiento de la ciudad en clave de segregación territorial, consideramos que estos aportes deben guiarnos durante todo el recorrido.

Resulta ejemplificante lo extraído en las entrevistas realizadas por Rubini en cuanto a la relación de la población de Montevideo con su barrio o lugar de origen:

“Yo creo que en general en todos los barrios a la gente le gusta quedarse cerca de donde nació, de donde creció. Salvo que haya tenido experiencias traumáticas o que mejore radicalmente de ingresos.” (Echaidier, entrevista 20 de febrero de 2019 en Rubini, 2020, 200)

“Hay un amor por los lugares, creo que es en todo Montevideo, pero ahora que trabajo con cooperativas me impresiona. (...) La gente busca

quedarse en la zona que se crió, a no ser que identifique un problema con aquello.” (Martínez, 29 de marzo de 2019 en Rubini, 2020, 201)

Vemos cómo los entrevistados identifican una tendencia clara a la permanencia de la población en su barrio de nacimiento, sin embargo de las dos entrevistas surgen también dos causas de emigración posibles: la mejora en los ingresos y la identificación de un problema en la permanencia. Ambas están alineadas con lo desarrollado anteriormente sobre construcción de lugares urbanos y migración intra-urbana, además vimos anteriormente que la posibilidad de migración siempre está mediada por la capacidad económica que tenga el hogar de hacerlo y en este el mercado inmobiliario tiene un rol fundamental.

Rol del mercado:

¿Qué hay de quienes, por pobreza, no pueden ejercer sus preferencias en los mercados? Lo que sucede es que son relegados a las opciones peores, tanto en lo material y urbano, como peores por ser distintas que lo que habrían elegido: ocupación ilegal de tierras, vivienda social y mercados informales de la vivienda. (Sabatini & Brain, 2008)

Vimos anteriormente cómo la segregación surge de lógicas sociales íntimamente ligadas al mercado inmobiliario y laboral (Kaztman 2006, Sabatini et al 2008, Rubini, 2020), las cuales muchas veces tiene al Estado como mediador (Serna, 2012), en sus diferentes escalas y niveles de gobierno (Sassen, 1998), y determinan por sumatoria los procesos territoriales de localización de la población y desarrollo de la ciudad:

...las decisiones detrás de las mudanzas de los hogares se sitúan en la intersección de las lógicas impuestas por la estructura de la oferta del mercado habitacional, las restricciones residenciales de los grupos sociales y la valoración que los mismos forjan del espacio urbano. En consecuencia, el movimiento global por el cual los hogares cambian de residencia se encuentra en la base de los procesos de redistribución y segregación de la población en el territorio (Brun y Lévy, 2000 en Rubini, 2020)

Esta interacción entre territorio, mercado, sociedad y Estado no se caracteriza por ser equitativa en su fuerza, y el mercado toma un rol protagónico en la generación y transformación de la ciudad, llegando a ser determinante en la construcción de nuevos lugares. Sobre todo cuando nos enfrentamos a

problemáticas metropolitanas, en las que la competencia institucional se divide territorialmente y como explican Artigas et al. (2002) “el avance de los procesos de globalización ha agudizado la competencia entre municipios metropolitanos, asociada principalmente a la disputa por captar inversión extranjera, lo cual dificulta aún más la posibilidad de consolidar una visión integrada de la gestión”. Debilitando aún más la posibilidad de actuación y contralor del gobierno departamental de turno.

Definiendo al recurso suelo como finito, como bien de mercado, vemos como la segregación está definida por varios factores verificables a nivel urbano: restricciones de oferta, niveles de precios, lógicas de localización de actividades comerciales y residenciales que determinan la expulsión de los pobres y la exclusividad de vivienda de sectores medios y altos a diferentes escalas, la liberalización y faltas de controles del crecimiento urbano en horizontal o marcos de regulación que estimulan la fragmentación y segmentación urbana. (Lungo y Baires, 2001 citados en Arriagada y Rodríguez 2003). Dentro de estos procesos es destacable el rol del mercado, en todas sus dimensiones, tanto como agente especulador inmobiliario y promotor de compra-ventas de suelo, como también como nucleador de ciudadanos de igual poder de compra en barrios determinados, mediante la asociación entre vivienda y comercios-servicios. Esta asociación no sólo afecta la división social del espacio en la ciudad por acceso a bienes de consumo diferenciales, sino que también está determinada por la concentración de servicios sociales públicos en zonas periféricas por parte del Estado, fomentando, de esta forma, la expulsión de las poblaciones más pobres de los barrios céntricos o consolidados de Montevideo, por la necesidad de acceso a estos servicios subsidiados (Cruz, 2005, 164). Esta clasificación de proyectos de vivienda diferenciados según los ingresos del hogar atraviesa todo este análisis, y se

expresa de forma tácita cuando los promotores inmobiliarios privados se convierten en agentes explícitamente alineados con el proyecto de ciudad segregada; a partir de la promoción de proyectos cuyo principal producto es la “exclusividad”. Estos proyectos no hacen otra cosa que ofertar entornos urbanos singulares para sectores de población homogéneos que quieran (o más bien, puedan) acceder a ellos (Sabatini, 2000, 11). El acceso a la vivienda en los diferentes barrios de la ciudad entonces no está condicionado tan solo por el costo de compra o alquiler que esta tenga y la capacidad del hogar de pagarlo, sino que también el costo de vida (asociado al pago de los bienes y servicios de subsistencia) varía en función de dicha localización, fomentando la homogeneización socioeconómica de los barrios a partir de estos “perfiles” de habitantes que construye el mercado y, como veremos en este trabajo, las acciones públicas del Estado.

El acceso al suelo actúa así como uno de los principales agentes de la fragmentación social, como una fuente decisiva de inequidad: la ciudad buena y linda es para los que pueden pagarla, y para los que no pueden sólo quedan los bordes; la lejanía; la falta de servicios y los largos tiempos de transporte. (Nahoum, 2012, 16)

Sin embargo la vivienda de promoción privada puede tener dos roles muy diferentes, Sabatini diferencia entre dos tipos de promotores inmobiliarios: por un lado los capaces de transformar entornos urbanos degradados con proyectos de gran escala, amplificados por estrategias de marketing y asociación con instituciones de gobierno para atraer capas medias o altas, y por otro los que solo tienen capacidad de promover proyectos alineados con el perfil del entorno. Los primeros podrían generar entornos urbanos mixtos,

acercando sectores de la sociedad que antes estaban distantes y los segundos sólo fomentan la segregación al consolidar el perfil del sector urbano atrayendo nuevos pobladores de las mismas características (Sabatini, 2000). Un ejemplo paradigmático del impacto que puedan tener estos proyectos privados en la ciudad se da en los barrios Aguada y Reus a partir de la implementación del plan Renová Goes, el cual se materializa en la recuperación del Mercado Agrícola de Montevideo por parte de la Intendencia de Montevideo y otros actores del Estado, el realojo en el sitio de los habitantes del asentamiento irregular preexistente, la ubicación de varios conjuntos de vivienda cooperativa en la zona inmediata (tanto de ahorro y préstamo como de ayuda mutua), la construcción de espacio público equipado y de calidad y la conversión a edificio de vivienda para clases medias y medias altas de la ex-fábrica de Alpargatas. Cuánto aporta cada elemento de esta intervención sistémica a la transformación de la zona es difícil medirlo, pero al evaluarla en conjunto, podemos ver como en un entorno de 5 manzanas que anteriormente se encontraba tugurizado, la incorporación de vivienda social, vivienda privada, espacio público y servicios comerciales privados, generó una nueva centralidad urbana de gran vitalidad, con una heterogeneidad social muy particular y no podemos afirmar que esto sería así sin la presencia de inversores privados en el proyecto, articulando con políticas activas de vivienda social.

Sabatini y Brain afirman que es en el mercado donde se encuentra la clave de la segregación residencial en las ciudades latinoamericanas y es en esta relación compleja donde se debe actuar desde las políticas públicas (Sabatini & Brain, 2008). Esta relevancia fue compartida por los gobernantes del momento y de ello fue que surgió la aprobación en 2018 de la Estrategia Nacional de Acceso al

Suelo Urbano (ENASU) nombrada anteriormente, la que cuenta con diversos lineamientos que apostaban a que el Estado tenga mayor injerencia en el mercado de suelo urbano.

El mercado de suelo tiene un rol fundamental en el potencial accionar de la política pública en cuanto a la segregación social: vimos como diversos autores asocian la localización de los proyectos públicos de vivienda con el costo del suelo (Cruz, 2005, Couriel, 2010; Bustillo et al 2014, etc.), siendo que las instituciones y sus gobernantes de turno deben optar por la implementación de menos intervenciones en suelos mejor calificados o la construcción de más cantidad de viviendas en suelos de menor precio, ganando siempre el factor estadístico-numérico de contar con más cantidad de viviendas construidas, con posibles intenciones electorales o resultadistas. A modo de graficar la relevancia del factor precio de suelo en esta discusión extraemos esta tabla comparativa realizada por Magri Díaz (2014) acerca del precio del suelo en la ciudad de Montevideo con datos del año 2013:

Zona de Montevideo/Canelones	Precio promedio del suelo (USD)
Costera	544
Centro	459
Periferia	34

Elaboración propia con datos extraídos de (Magri Díaz, 2014, 105)

La relación que tienen las políticas públicas de vivienda con estos postulados es central, ya que, como vimos anteriormente, estas no son ajenas al valor del suelo urbano. Estudios anteriores a la muestra identificaron que las mismas tienen una asociación directa entre el perfil del usuario al que apuntan

(entendida principalmente por su capacidad de pago) y el valor del suelo (Cruz, 2005, Couriel, 2010), fomentando de esta forma los procesos de segregación y segmentación que dispone el mismo mercado al disponer la localización de población de bajos ingresos en predios más económicos (periferias) y población de ingresos medios y altos en sectores más caros (zonas costeras, céntricas e intermedias).

Existen varios estudios que se enfocan en los procesos de determinación y variación de precios por zonas en las ciudades, retomando la importancia del lugar, como constructo social y cultural, vemos como Veneri y Lanzilotta (2016) proponen que se identifica para la ciudad de Montevideo la incidencia del “efecto barrio” (Veneri & Lanzilotta, 2016, 18) en la demarcación de precios diferenciales por zona. Siendo que de acuerdo al modelo de los precios hedónicos el precio de m² de vivienda se construye a partir de 3 factores, siendo uno de ellos la *situación geográfica*, entendida como:

(...)un determinante importante del precio de las viviendas. Esta engloba aspectos asociados a ella tales como el acceso a espacios verdes, distancia a los centros de actividad, servicios básicos, conectividad y otros elementos que son comunes a todas las viviendas que pertenecen a determinada zona. (Veneri & Lanzilotta, 2016, 4)

A partir de su trabajo, estos autores vuelven a identificar una separación clara entre barrios con acceso a servicios y espacios públicos calificados (Centro-Sur y Este) y barrios periféricos descalificados. (Veneri & Lanzilotta, 2016, 21)

Mediante estos procesos, los servicios tangibles e intangibles que provee la ciudad se convierten en plusvalor asignado a la tierra entendida como

propiedad privada y como bien de cambio, por lo que el acceso a educación, salud, espacios públicos, empleo y transporte tienen un precio, pero también lo tienen el acceso a paisajes remarcables, a entornos patrimoniales protegidos, a lugares de calidad ambiental destacable, entre otros factores simbólicos que el mercado rápidamente transforma en valor económico transable. (Nahoum, 2012, 17)

Ya vimos las implicancias que tienen en la segregación las centralidades, la movilidad y migración, la estructura social de poder que construye centros y periferias, los valores subjetivos de construcción territorial asociado al lugar como concepto y en este apartado el rol que tiene el mercado estructurando a todos ellos; a continuación presentamos un breve racconto de antecedentes sobre el estudio de la segregación en la ciudad de Montevideo, presentado a modo de estado de situación para luego presentar los resultados del análisis y trabajo de campo.

Segregación urbana en la ciudad de Montevideo

En el estudio de antecedentes sobre segregación para la ciudad de Montevideo vimos como diversos autores (Álvarez Rivadulla, 2012; Kaztman, 2001; Kaztman et al., 2004) confirman que las intervenciones del Estado en materia de vivienda social no lograron revertir los procesos de segregación promovidas por el propio mercado, sino que en vez de ello, se demostró (Couriel, 2010; Cruz, 2005) cómo estas acrecentaron las diferencias territoriales y la homogeneización del territorio en cuanto a la composición social de cada parche identificado; a partir de dicho análisis de antecedentes contextualizados se identificaron 3 grandes procesos territoriales impulsados

por el estado hasta el año 2005 que llevaron a la consolidación de una nueva disposición espacial de la población en la ciudad de Montevideo:

- el vaciamiento (por migración de capas medias y medias altas hacia el Este y de capas medias y bajas al Norte y Oeste) de las áreas centrales e intermedias por falta de incentivos y alza de los precios de alquiler producto de la liberalización
- realojos y proyectos cooperativos masivos en la periferia (Noreste, Norte y Oeste);
- la posterior promoción de vivienda pública para capas medias y medias altas en la zona Central y Este costera,

De esta forma la política pública de vivienda contribuyó a la consolidación de *tres ciudades* (Couriel & Menéndez, 2014): *De altos ingresos, Intermedia y periférica*. Siguiendo una tendencia regional y global de reorganización del espacio urbano (Arriagada Luco & Rodríguez Vignoli, 2003; Capel, 2016; Cuenin & Silva, 2010; Sabatini, 2006):

...las familias más pobres de Montevideo tienden a confluir cada vez más en los mismos barrios, más allá de que en términos globales representen mayores o menores porcentajes de la población total, y lo mismo sucede con las más ricas. Los períodos de mejoramiento de las condiciones de vida de la población en su conjunto, incluso en las variables que mostraron mejoras en su distribución global, no “acercaron” a estos sectores sociales, que por el contrario, aumentaron su distancia entre sí a nivel territorial. (Cruz, 2005)

Actualmente, existen para Montevideo diversas aproximaciones con respecto a la agudización de la problemática causada por la segregación socio-territorial, al profundizar en ellas vemos como sus diversos resultados responden a diferentes modelos de estudio: se afirma, por un lado, que la ciudad continúa con la tendencia histórica de aumento de la segregación espacial en un contexto de descenso de la desigualdad medida en índice Gini (Borras, 2018; Trillo, 2018) y por otro se identifica un leve descenso de la segregación residencial a escala macro a partir del año 2012 (Vázquez, 2018). Al ver el resultado de diferentes estudios entendemos, como desarrollamos anteriormente, la importancia de la determinación de una correcta escala de aproximación y la elección del factor de segregación o identificación que aplicaremos a cada parche, y para ello la disponibilidad de información que lo habilite, viendo como un modelo metodológico puede dar resultados muy diferentes a otro. Sin embargo existe consenso en todas las publicaciones estudiadas de que a partir del análisis de datos censales 1996-2011 se ve cierta continuidad en la localización de los diferentes sectores sociales: *En 2011 el continuo próspero se extiende por la zona sureste del AMM; área que hasta 1996 se mostraba relativamente heterogénea, conformada por segmentos con niveles medios, bajos y altos de pobreza* (Borrás, 2018), consolidando a nivel macro la división entre sur próspero y periferias marginadas. Esta división materializa la segmentación social en tanto experiencia urbana de los espacios compartidos; *“Cada grupo de personas transita, conoce, experimenta pequeños enclaves, en sus recorridos para ir al trabajo, para ir a estudiar, para hacer compras, pasear o divertirse”* (N. García Canclini, 1999: 82 en Couriel, 2008, 35). Sumado a esto Sabatini y Brain afirman que existe un cambio en el comportamiento de los segmentos sociales segregados en la periferia, cuando con iguales o incluso menores niveles de segregación espacial se estarían dando lugar hoy a

fenómenos propios de la “guetización” de los barrios populares (consumo de drogas, aumento del crimen y deserción escolar) que no existían antes o que eran mucho menores (Sabatini y Brain, 2008). Esto puede estar explicado en el componente multifactorial de la problemática y como explica Faruelo (2020) y vimos anteriormente un proceso acumulado de transformaciones sociales estructurales que se dieron principalmente desde la década del 90 en la que el Estado y el empleo formal dejaron de ser sostén para gran parte de la población (Kaztman et al., 2004), generando impactos superlativos en la convivencia urbana.

El siglo XXI encuentra a Montevideo con un tejido social fracturado, una sociedad fragmentada y socialmente segregada. Se estabilizaron y aún disminuyeron los índices de pobreza sin tener capacidad para revertir procesos de segregación, segmentación y polarización. Se producen transformaciones en las formas de criminalidad y delincuencia, segmentación educativa, segregación residencial y urbana, segmentación del mercado laboral. (Faruelo, 2020)

Se identifica entonces para Montevideo una dinámica cada vez más acentuada a agrupar la población en clave de centro-periferia, de privilegiados y marginados. Los de adentro y los de afuera forman parte de una misma ciudad en términos territoriales pero es por lo menos cuestionable que lo hacen en términos de identificación y convivencia (Kaztman, 2001). Esta segregación socio-territorial causa una ruptura en la identificación con el otro como habitante de un lugar compartido. La agregación de grupos sociales de igual condición económica, social y educativa aumenta la brecha cultural que separa, y al mismo tiempo, a partir de las nuevas lógicas liberales de construcción de la ciudad, dispone la localización de estos grupos en

territorios cada vez más alejados uno del otro. Como veíamos anteriormente en la construcción de lugares y movilidad el encuentro e intercambio es entonces cada vez más lejano y difícil, ya que se suman distancias y barreras físicas-territoriales a diferencias socioculturales definidas en gran medida por autorrepresentación de las propias comunidades y por el prejuicio sobre el otro. Sobre esto en su estudio sobre desigualdad económica y segregación social para el periodo 1996-2015 en Montevideo, Serna y Mora (2017) llegan a un estudio por zonas de la localización de segmentos censales con o sin NBI para Montevideo y concluyen que en el periodo dado se dio un proceso de homogeneización de los segmentos que

tiende a extender las distancias y fronteras sociales entre grupos sociales extremos de la estructura social -y por tanto a favorecer las tendencias a formación o reproducción de los guetos urbanos y las fronteras socioculturales (Serna & Gonzalez Mora, 2017, 582).

Encontramos que en el periodo de estudio (2005-2020) se llevaron a cabo múltiples políticas sociales y planes de desarrollo local y territorial que buscaron dar acceso a vivienda y ciudad (hábitat) a poblaciones históricamente relegadas, buscando la democratización del acceso a los servicios y bienes de la ciudad y calidad de vida. Entre muchos planes se pueden señalar Renová Goes, Plan Cuenca Casavalle, Programa de Mejoramiento de Barrios (PMB), Plan Juntos, Plan Nacional de Relocalizaciones, Programa de Vivienda Promovida. Todos planes liderados por una o más instituciones gubernamentales, pero con fuerte protagonismo en la coordinación interinstitucional entre Intendencia Departamental, Ministerio de Vivienda,

Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) y otros ministerios de forma secundaria.

Sin embargo, en términos de segregación socio-territorial, una dinámica tan determinante para el desarrollo de las ciudades del siglo XXI y que, tal como se desarrolló anteriormente, viene siendo objeto de diversos estudios sobre violencia urbana, desigualdad, estancamiento de la población, guetos urbanos, entre otras problemáticas; se percibe cierta continuidad con modelos anteriores (Cruz, 2005, 137) de construcción de la ciudad en modo centro-periferia; la consolidación, a partir de las intervenciones públicas, de barrios céntricos más equipados y social y económicamente sustentables, y periferias menos calificadas, con expansión de la ciudad por realojos y grandes conjuntos de vivienda cooperativa sin dotación de servicios, con el resultado territorial de cada vez menos mixtura de población. Sobre esto podemos agregar que del estudio realizado por Bustillo (2014) sobre la política pública de vivienda en Uruguay, se extrae que ya en el año 1989 se identificaba a “la segregación social y espacial de la comunidad” como uno de los problemas más acuciantes a trabajar por la Intendencia de Montevideo (Bases Programáticas para el Gobierno Departamental. (BPGD, 1989) en Bustillo León & Fiorito Mondino, 2014, 18), evidenciando la visibilidad política que tiene el tema desde décadas anteriores a la muestra y la intencionalidad dada a la política pública para su resolución.

Sin embargo, llevado a la práctica, desde la academia se identifica ya en el año 2003 que:

los gestores de las políticas oficiales de vivienda y de construcción de infraestructura no han dado importancia a sus potentes efectos

segregadores, lo que debiera modificarse como primer paso para que se actúe coherentemente frente a dicha segregación. (Arriagada y Luco & Rodríguez Vignoli, 2003)

Acompañando lo anterior, Ligrone (2015) afirma que el Estado uruguayo tuvo, tanto en el discurso de las autoridades de turno, como en las leyes y en su propia constitución, herramientas legales muy avanzadas como para lidiar con la problemática de la segregación socio-territorial a partir de la planificación-gestión establecida en la ley 18.308 de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible del año 2008. Sin embargo, salvo algunas excepciones, se sigue trabajando proyecto a proyecto, y hasta parcela a parcela, sin planes directores consistentes ni control macro efectivo, llevando a una política de *acción-reacción frente a iniciativas concretas de los agentes económicos y de los actores políticos*, dejando de lado enfoque proactivos y planificados que logren abarcar la complejidad de la temática (Ligrone, 2015). Dando como resultado un territorio construido por sumatoria de esfuerzos públicos aislados, inversiones privadas individuales puntuales y poco coordinadas y ocupación y uso de suelo irregular en los intersticios como forma de subsistencia para la población más humilde. En el año 2010 Couriel afirmaba sobre la relación entre política pública y segregación que

en el plano de la gestión urbana aún no se visualizan programas operativos acordes con la problemática planteada en las periferias críticas ... (y particularmente) ... si se concibe el territorio como sujeto y no como mero soporte, es posible identificar el papel desarticulador que han jugado las políticas de ordenamiento territorial, así como las políticas sectoriales de vivienda de nivel nacional y local (Couriel, 2010, 84).

Sumado a esto se encontraron estudios locales que afirman que la aplicación de Ordenamiento Territorial en el caso Uruguayo respondió siempre primeramente al interés del capital, representado por empresarios o multinacionales, y su función terminó siendo disfrazar o, en el mejor de los casos, mitigar los impactos negativos de tales emprendimientos en el territorio y en la población local a partir de la dotación de infraestructura (Ceroni Acosta & Pérez Sánchez, 2018; Faruelo, 2020; Magri Díaz, 2014), más allá de lograr la planificación estratégica que normativice y guíe la localización de los mismos de forma participativa.

La labor de los gobiernos apunta a una visión de desarrollo en la ciudad y no al desarrollo de la ciudad. Desarrollo en la ciudad supone mantener, en la actual estructura, el despegue de factores mercantiles que no observan la ciudad como un sistema democrático e interdependiente, ni se observan a sí mismos como parte de ese sistema urbano, sino que, desde su propia perspectiva, actúan para maximizar su beneficio. (Magri Díaz, 2014, 99)

Esta dinámica supera la escala local ya que, de acuerdo con Harvey (2007), esta disposición de los gobiernos locales por la construcción de infraestructuras que permitan la llegada de la inversión de capitales globales, ha llevado a la ausencia del diseño de un “planeamiento urbano integral” (Harvey, 2007), de esta forma la negociación desigual ocurre entre gobiernos locales y capitales globales, saltándose el rol del Estado como agente regulador y planificador. A nivel global se detecta como esta nueva estructura de gestión y construcción del territorio pasa de la diada Estado-nación y capitales globales a una relación triangular entre Estado, Localidades estratégicas y Capital Global (Sassen, 1998), esta nueva estructuración de la economía global se manifiesta en el

territorio de Montevideo a partir de la existente competencia que existe con los departamentos limítrofes (Canelones y San José) y sus consecuencias en la producción de normas, en la gestión y en el control de cada territorio. En el marco de la segregación, esta dinámica condiciona en buena medida el potencial accionar de los gobiernos locales, ya que su jurisprudencia termina dentro de sus límites administrativos, y para el caso de Montevideo, la mancha urbana los supera (Magri Díaz, 2014, 100).

Acerca de la escala de aproximación:

Cómo se desarrolló anteriormente en el lapso comprendido entre el año 2005 y el 2020 se llevaron a cabo diversas políticas que buscaron dar respuesta a la problemática urbana-habitacional de la segregación, temática que viene siendo considerada desde múltiples miradas académicas en décadas anteriores y también incluida en la redacción de cada uno de los instrumentos de planificación nacionales y departamentales elaborados a la fecha, además de todos los programas de gobierno departamentales de la ciudad de Montevideo desde el año 1989 (Bustillo León & Fiorito Mondino, 2014). Sin embargo, al analizar el resultado que puedan tener dichas políticas con esta problemática tan estructural, vimos como se encuentran cada vez más indicadores de agudamiento de las desigualdades y segmentación propias de la crisis de la ciudad neoliberal y aparentemente no hay políticas públicas efectivas para la concreción de otros modelos alternativos más próximos al derecho a la ciudad democrática, integrada y equitativa.

Entendiendo que una política pública se divide entre formulación, implementación, productos y resultados (Pallares 1985 en Bustillo León &

Fiorito Mondino, 2014, 4), se propone como producto material tangible, y factible de análisis, la vivienda efectivamente construida, entendida como conjunto urbano-habitacional (Couriel & Menéndez, 2014), para incluir su entorno inmediato y su relación con la ciudad toda. Por ello, en este trabajo se realiza el análisis, en la ciudad de Montevideo en el periodo de tiempo 2005-2020, de la política de vivienda pública, entendida como factor central respecto a la propuesta de localización y asentamiento de diferentes grupos de población en la ciudad desde las instituciones públicas que hacen al ordenamiento territorial. De todo el rango de políticas implementadas, explicitadas anteriormente, se toman 3 políticas públicas como ejes de la implementación de la política urbano-habitacional del periodo de estudio: Realojos de Asentamientos Irregulares (PIAI-PMB) y Plan Nacional de Relocalizaciones (PNR), Vivienda Cooperativa con tierra asignada desde la Cartera de Tierras Municipal, y la Ley N°18.795 de Vivienda Promovida.

Veremos como esta tríada conforma una muestra representativa según el público objetivo al que apunta: clases bajas la primera, clases bajas y medias la segunda y clases medias y medias altas la tercera. De esta forma, cada política se convierte en la materialización efectiva de la organización de los diferentes grupos sociales que conforman la ciudad por parte del Estado. Para cada una de ellas veremos una breve introducción y, al evaluar segregación, el rol que cumplen en el funcionamiento y desarrollo de la ciudad.

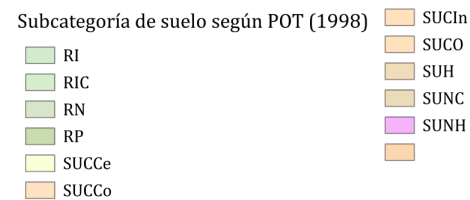
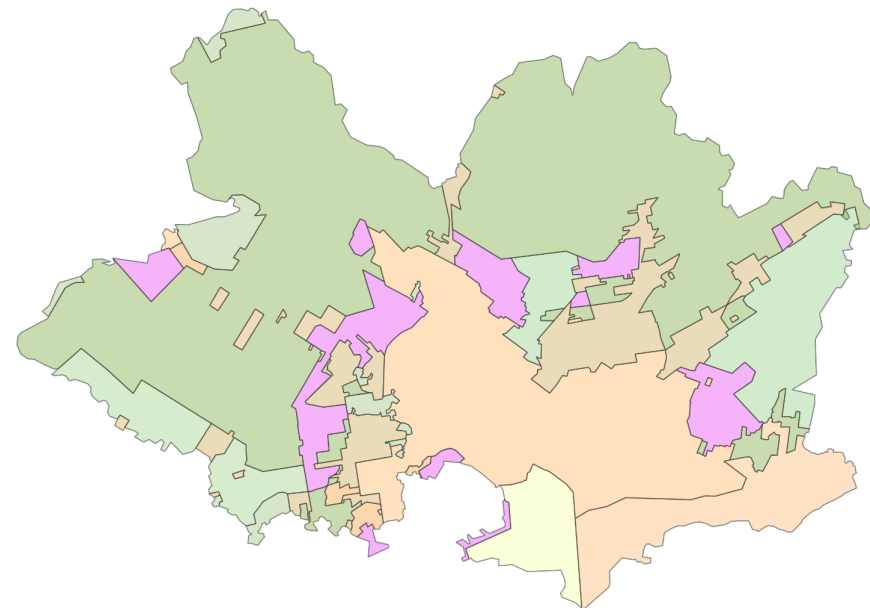
Previamente, y retomando la discusión sobre la importancia del diseño del parche o escala de aproximación en el estudio de la segregación, se propone la ponderación a partir del cruzamiento con los siguientes datos:

Subcategoría del suelo según POT

De acuerdo al art. D.181 del volumen IV Libro II Capítulo VI Sección I del Digesto Departamental, el suelo del departamento de Montevideo se categoriza y subcategoriza de acuerdo a *características esenciales, apuntando hacia el proyecto departamental de territorio*.

De esta forma, la categorización dispuesta es al mismo tiempo diagnóstico y propuesta, generando un modelo territorial que establece los derechos y deberes territoriales a aplicar a cada parcela. Usar esta zonificación como base de análisis se vuelve esencial al momento de evaluar la agrupación de grupos de población homogéneos de acuerdo a condiciones tanto materiales como subjetivas del territorio.

Del mapa de Subcategorías de suelo adjunto podemos inferir unas primeras lecturas; resulta evidente la demarcación territorial primera en 5 grandes porciones: ciudad central, borde costero este, ciudad intermedia, periferias con un perfil más heterogéneo de usos y ruralidad. Como veíamos anteriormente, cada subcategoría está determinada en función de la preexistencia del territorio y sus usos actuales sumado al modelo territorial buscado por el instrumento de ordenamiento, de esta forma, rigen normativas diferentes según el lugar que nos toque actuar como forma de promover usos favorables para el territorio según el modelo y prohibir usos que no lo sean.



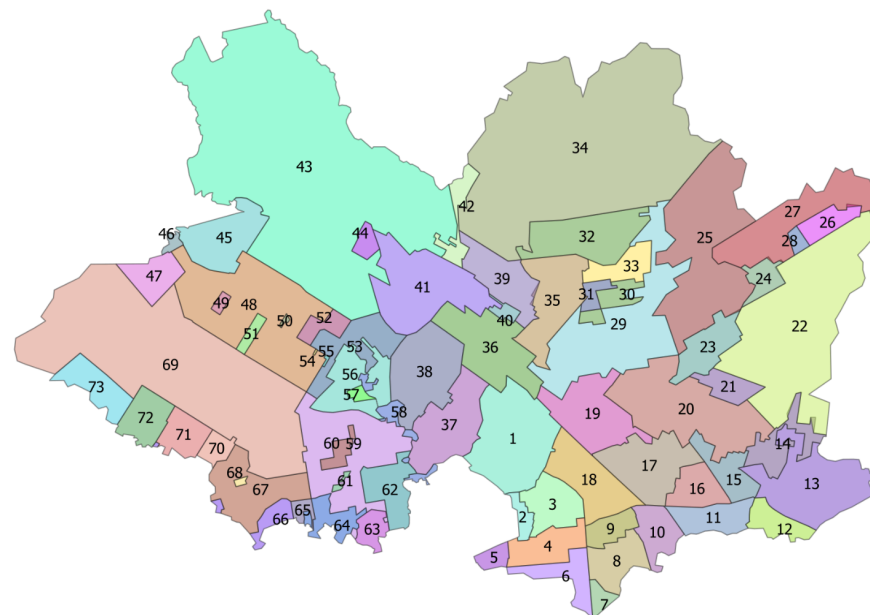
1- subcategoría de suelo según POT (1998)

Fuente: elaboración propia en base a datos extraídos de SIG-IM

Áreas diferenciadas según POT

En su tesis de doctorado Leicht (2023) realiza un pormenorizado estudio de los orígenes del Plan de Ordenamiento Territorial de Montevideo en el cual incluye la demarcación, normativamente original, de áreas diferenciadas, las que buscan organizar la ciudad en base a ciertos parches homogéneos *tipomorfológicamente*, a los que, dada su condición de preexistencia, se le aplican proyectos territoriales comunes (Leicht, 2023, 156). A los efectos del componente *biosociocultural* (Rodríguez Vignoli, 2001, 13) de la segregación explicado anteriormente, proponemos incluir en el análisis esta demarcación territorial, entendiendo que la misma surge de un estudio profundo de diversos factores, dentro de los que se incluyen *las infraestructuras, el catastro y estructura predial, la morfología existente, la tipomorfología deseada, los usos del suelo y los equipamientos*. (Leicht, 2023, 154).

Al extraer el mapa con el total de 73 áreas diferenciadas resultantes del POT (1998) vemos cómo, a diferencia del anterior mapa de subcategoría de suelo, este resulta de un afinamiento de detalle en el análisis cualitativo del territorio, acercándose un poco más a los barrios de INE pero nucleando algunos de ellos en función de los criterios explicitados anteriormente.



02 - áreas diferenciadas según POT (1998)

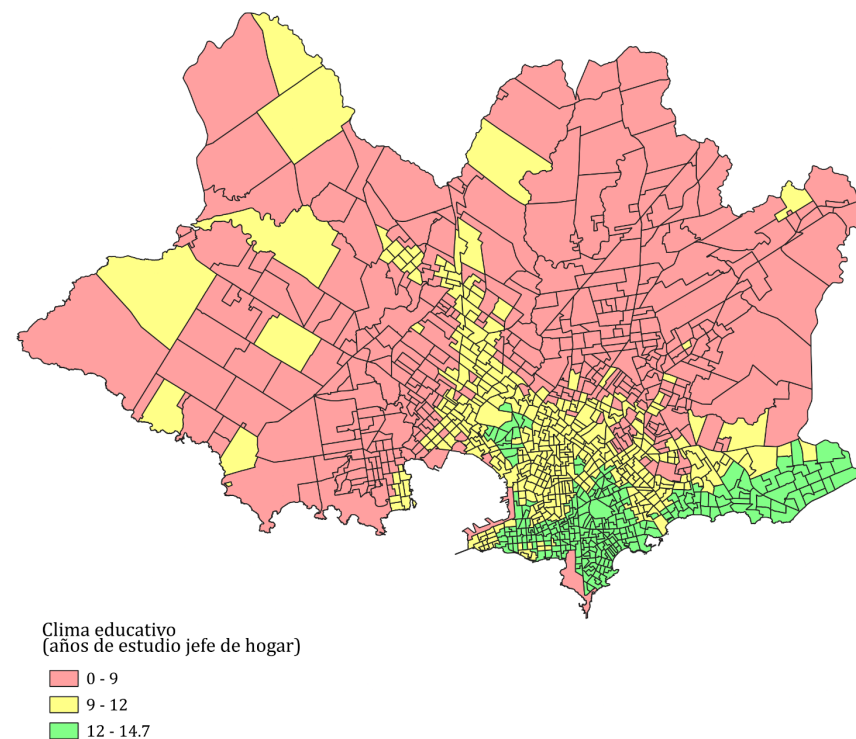
Fuente: elaboración propia en base a datos extraídos de SIG-IM

Clima educativo según INE 2011

De todos los indicadores socioculturales que se pueden tomar al momento de medir segregación residencial, se propone centrarse en el nivel educativo del jefe de hogar (INE, 2011) en continuación con el trabajo realizado por Cruz (2005) y de acuerdo a lo planteado por diversos autores sobre la vinculación directa entre nivel socioeconómico y perfil educativo, siendo el segundo el más estable en el tiempo y el más determinante en cuanto a posibilidad de ascenso social (Kaztman & PNUD/CEPAL, 1999; Rubini, 2020; y otros).

Para analizar este dato se toma desde SIG-IM⁴ la capa *Educación por segmento* 2011, la que propone la agrupación de acuerdo a promedio de años de estudio del grupo de personas mayores de 21 años comprendido en la muestra, determinando de esta forma el *clima educativo*; bajo cuando es menos de 9 años, medio cuando es entre 9 y 12 años y alto cuando es superior a 12 años (IM - Servicio de geomática, 2017).

Del mapa adjunto vemos la consolidación de este frente costero próspero, donde el promedio de años de estudio supera los 12 años en las personas mayores a 21 años censadas, el cual continúa casi ininterrumpidamente desde la Ciudad Vieja al Oeste hasta Carrasco al Este. Por otro lado se visualiza lo descrito por Couriel & Menéndez (2014) acerca de la situación característica de la ciudad de Montevideo de contar con sectores homogéneos de la sociedad repartidos en el territorio metropolitano de forma tal que los extremos no se encuentren, teniendo el rol de “colchón” la ciudad intermedia; en este caso los sectores de clima educativo medio.



03 - clima educativo según INE (2011)

Fuente: elaboración propia en base a datos extraídos de SIG-IM

⁴ Sistema de Información Geográfica - Intendencia de Montevideo

Barrios según INE 2011

Se retoma lo planteado por Cruz (2005) acerca de la adecuada escala de aproximación referida a la identificación de 48 barrios, resultado en 2004 del Observatorio Montevideo de Inclusión Social, el cual agrupó algunos de los 68 barrios identificados por INE con el objetivo de tomar muestras más homogéneas del territorio y parches comparables en términos de cantidad de población.

Esta división fue diseñada por el INE contemplando el desarrollo histórico de la ciudad, y distingue bastante bien las morfologías predominantes en cada zona. Esto no quiere decir que los barrios son uniformes internamente, sino que permiten una lectura de la ciudad coherente a partir de las dimensiones socio-económicas, urbanísticas y de desarrollo habitacional que nos proponemos en este trabajo. (Cruz, 2005, 51)

Se mapean los 48 barrios a partir del agrupamiento de diferentes segmentos censales en un polígono único del total de 1063 segmentos de INE 2011.

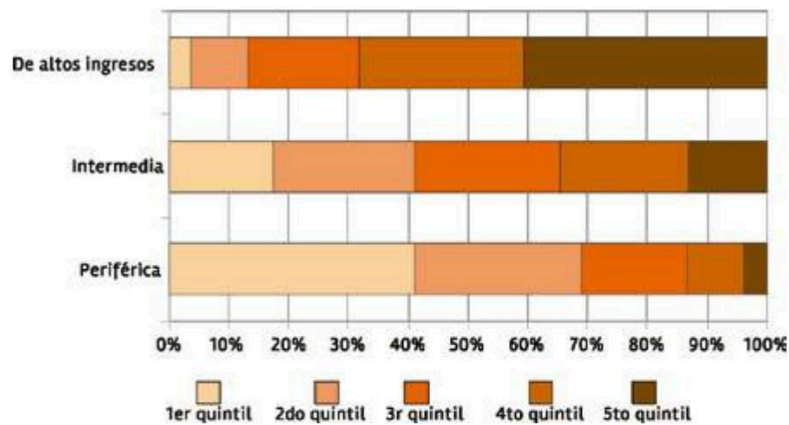


04 - barrios según INE y Cruz (2005)

Fuente: elaboración propia en base a datos extraídos de SIG-IM y Cruz, 200

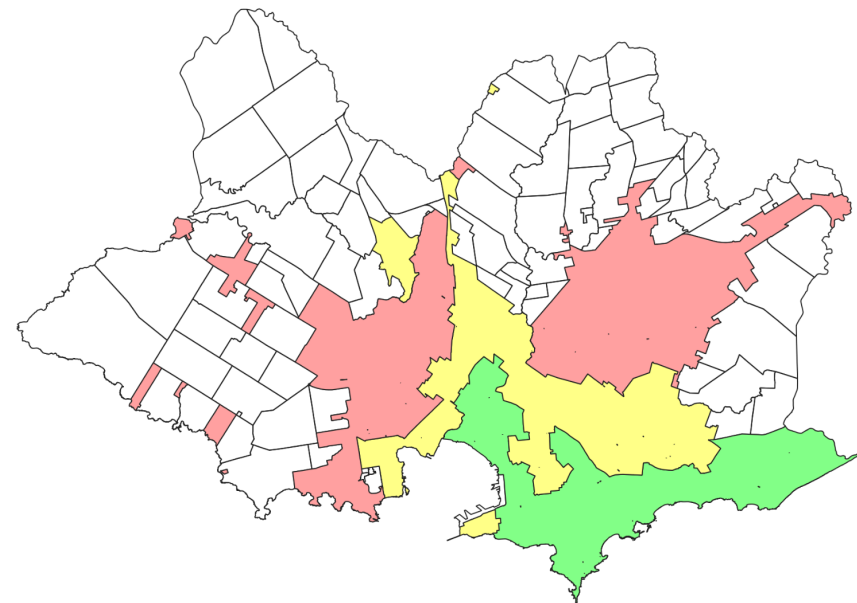
Esquema de “tres ciudades” según (Couriel & Menéndez, 2014)

La delimitación territorial propuesta por los autores responde primeramente a la identificación de tres grandes porciones del territorio en donde la población se agrupa según su nivel de ingresos (agrupado por quintiles):



Esquema extraído de (Couriel & Menéndez, 2014, 17)

De esta forma los autores definen la Ciudad de Altos Ingresos, la Ciudad Intermedia y la Ciudad Periférica, en las cuales los quintiles de ingresos se distribuyen de forma simétricamente desigual (los extremos son opuestos). Pero también esto se traduce en variables sociales homogéneas a nivel interno: la maternidad adolescente, el desempleo, el empleo informal y el nivel educativo se repiten con relativa constancia en todo el parche seleccionado.



05 - Esquema de las tres ciudades de Couriel y Menéndez (2014)

Fuente: elaboración propia en base a datos extraídos de SIG-IM y Couriel & Menéndez, 2014, pág. 15

Extraemos algunos indicadores que llevan a los autores a justificar su propuesta:

Es seis veces más probable que una joven de 15 a 19 años sea madre en la periferia que en la ciudad de altos ingresos (12% frente a 2%); es tres veces más probable que un varón de 18 a 24 años no trabaje ni estudie, ni busque trabajo (9% frente a 3%); es tres veces más probable que un trabajador no esté registrado ante el BPS (32% frente a 11%). Por el contrario, la probabilidad de que un joven de la periferia entre 21 y 30

años haya terminado secundaria superior es un sexto de la de un joven de la ciudad de altos ingresos (51% frente a 8%) (Couriel & Menéndez, 2014, 16)

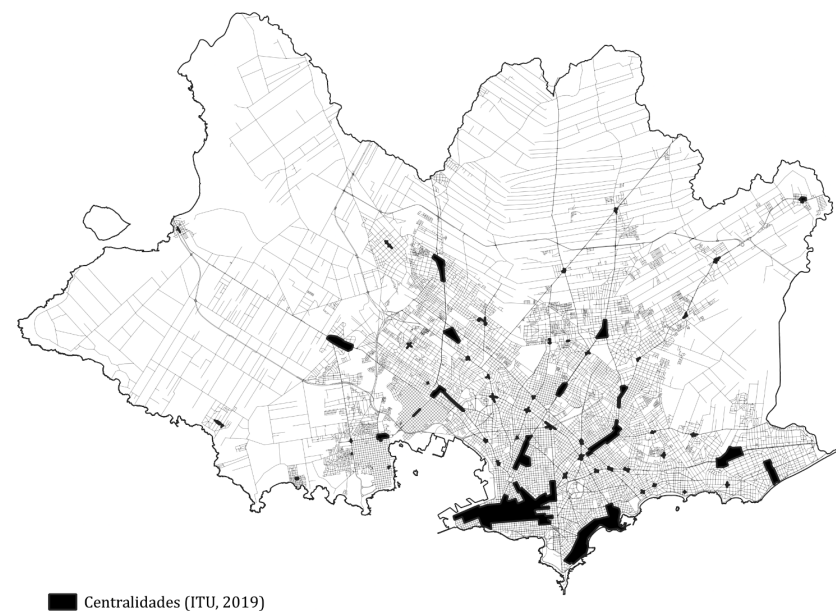
El mapa resultante nos muestra una distribución territorial estructurada por franjas horizontales (dirección Este-Oeste), donde la población con mejores condiciones de vida se ubica sobre la costa central y hacia el Este, la ciudad intermedia la rodea hacia el Norte y la Ciudad Periférica se consolida en los bordes Oeste, Noroeste y Noreste. Acompañando lo visto según subcategoría de suelo y clima educativo, vemos como los extremos de la muestra no se tocan en ningún punto, funcionando la ciudad intermedia como buffer de amortiguación o frontera, en donde si ocurre la integración social por ingresos, ya que, en ella, los 5 quintiles tienen prácticamente la misma participación.

Centralidades locales (Equipo de Centralidades Urbanas ITU, FADU,UDELAR, 2019)

Como vimos anteriormente, la posible interacción entre grupos sociales heterogéneos estará dada en gran medida por el acceso a servicios, equipamientos e infraestructuras urbanas comunes, que funcionen como punto de encuentro de la población del entorno con efectos positivos en cuanto a cohesión, apropiación y convivencia. La cercanía que tengan los diferentes programas de vivienda a estos nodos urbanos es central para entender en qué posición se ubica cada uno de forma relativa a estos lugares de concentración.

Se visualizan en el mapa el total de 42 centralidades locales identificadas por dicho equipo de trabajo, las que se tomarán como punto de afluencia para las diferentes políticas habitacionales estudiadas.

Todas estas capas de información se proponen como relevantes en el estudio de la segregación urbana ya que cada una de ellas sintetiza en una escala mayor y agrupada, diversos componentes territoriales (materiales, sociales y subjetivos) que hacen a la forma en que los diversos grupos sociales que componen la ciudad se ubican en ella. Las 3 políticas públicas seleccionadas se medirán a partir de estas 6 zonificaciones, buscando pistas sobre cómo incide cada una de ellas en la lectura de la segregación social y sus implicancias.



06 - Centralidades urbanas

Fuente: elaboración propia en base a Equipo de Centralidades Urbanas ITU, FADU,UDELAR, 2019

Tres políticas: tres perfiles

PIAI/PMB + Plan nacional de relocalizaciones:

En este apartado presentamos un análisis general de esta política titulada “Proyecto Integración Asentamientos Irregulares”, posteriormente (año 2008) “Programa de Mejoramiento de Barrios”, y los realojos resultantes del Plan Nacional de Relocalizaciones a partir del año 2010. Para ello se presenta un breve punteo histórico acerca de la problemática de los asentamientos irregulares en la ciudad de Montevideo y el acercamiento desde las instituciones públicas hacia su resolución:

De lo desarrollado por Faruelo (2020) y Bustillo et al (2014) vemos cómo se inicia la identificación del problema de los “cangrejos” en la década del 1950, principalmente originados por la llegada de población pobre y desempleada desde el campo y localidades urbanas cercanas hacia Montevideo. En ese momento, desde el Estado, se centraron los esfuerzos en la implementación de políticas de “erradicación de cangrejos” bajo la premisa de que estos grupos sociales debían ser adaptados a la sociedad moderna urbana (Bustillo León & Fiorito Mondino, 2014, 6). Este enfoque justificaba la existencia de asentamientos irregulares en la incapacidad de sus habitantes de vivir de acuerdo a la norma y adjudicando a la misma población la responsabilidad por su condición marginal, aplicando realojos forzosos mediante políticas de viviendas de emergencia, de muy baja calidad, en principio provisorias, las que se convirtieron en permanentes y son utilizadas muchas de ellas hasta el día de

hoy. Sin embargo en las décadas de 80 y 90 comenzó a tomarse a los asentamientos irregulares como contracara latente de la sociedad capitalista vigente, y es por ello que ocurre un cambio de paradigma sobre su aproximación: a partir del año 1990 se empieza a pensar en políticas de mejora barrial, de adecuación e integración de asentamientos consolidados a la trama existente. Para Bustillo et al. (2014) en 1989 ocurre el cambio entre una primera generación de políticas públicas asociadas a la erradicación de asentamientos, a una segunda generación, a partir de ese año, que propone la regularización de los mismos en el mismo territorio principalmente determinado por la influencia del BID en las políticas públicas para toda América Latina. Es en este marco que surge PIAI-PMB.

Este programa de mejora integral del hábitat focalizada en asentamientos irregulares comienza a funcionar en el año 2001 a partir de un convenio entre el Estado Uruguayo y el BID, tras el cual el banco otorga financiación por 77 millones de dólares y el Estado se compromete a aportar otros 33 millones con el objetivo de “*el traspaso de la propiedad, el mejoramiento del hábitat, y el acompañamiento del proceso de regularización por parte de un equipo interdisciplinario.*” (Cruz, 2005, 105).

Se extrae de los propios cometidos del plan en la firma del Contrato-préstamo entre el Estado y el BID::

“...mejorar la calidad de vida de los residentes de los Asentamientos Irregulares en Uruguay, promoviendo la integración física y social a su entorno urbano. Como forma de reducir en el futuro el crecimiento del problema, se busca también: (i) mejorar la focalización y coordinación

de políticas gubernamentales dirigidas a la reducción de la pobreza urbana; (ii) promover cambios en las normas urbanísticas y mecanismos institucionales del sector de vivienda, de modo de favorecer la oferta de tierras urbanizables y de viviendas de bajo costo; y (iii) articular acciones del sector público y de organizaciones de la sociedad civil, estimulando la organización barrial y la integración social de las comunidades beneficiadas por el Programa. (PIAI, 2005)

Para lograr estos objetivos el programa propone (RO 1186-0C, 2002: 8 en Faruelo, 2020):

Dotar de infraestructura básica, servicios sociales y títulos de propiedad a los residentes de los asentamientos irregulares mejorando su calidad de vida y su integración al entorno urbano inmediato. Promover un modelo eficiente para la ejecución de programas urbanos y sociales altamente focalizados y para la incorporación de los residentes de los asentamientos irregulares al contexto formal urbano. Apoyar la actualización de los instrumentos de control del desarrollo urbano, de las normas regulatorias sobre la disposición del suelo, la edificación y la promoción de la inversión en soluciones habitacionales para los sectores de menores ingresos, a los efectos de prevenir la reiteración del fenómeno. Estimular los procesos de organización barrial, de modo de mejorar los niveles de integración social y asegurar la sustentabilidad de las intervenciones del Programa. Promover la implantación de equipamientos y programas barriales - en particular los servicios sociales de salud, educación y capacitación a jóvenes - que complementen los programas sectoriales en curso, con el objeto de mejorar los niveles de integración social en los Asentamientos

Irregulares y su entorno urbano. Proponer e implementar acciones con el objetivo de limitar el crecimiento y evitar la formación de nuevos Asentamientos Irregulares.

Vemos como este programa cuenta con algunos componentes novedosos:

1- Por un lado la concepción del hábitat en toda intervención, quitando el foco exclusivo en la construcción de viviendas nuevas; lo que llevó al mejoramiento de asentamientos existentes por intervenciones variadas; desde la construcción de baños y cocinas para casas existentes, hasta la provisión de saneamiento, calles, veredas y otros servicios. Se suma de esta forma una aproximación de mayor integralidad, que además de construir viviendas nuevas y producir realojos, cuando la situación ambiental/territorial lo amerita, realiza mejoras al hábitat a partir de un enfoque urbano de la problemática.

2- Se encuentra dentro de sus cometidos iniciales la prevención. De esta forma, más allá de los magros recursos otorgados a este fin (2.6 % del presupuesto general) (Cruz, 2005, 106), esta medida pone sobre la mesa una de las facetas de la problemática que hasta la fecha no era tomada en cuenta.

3- El foco puesto en la integración que, a partir de la construcción de servicios e infraestructura urbana intenta igualar (Faruelo, 2020) la condición material del asentamiento irregular a la ciudad consolidada circundante.

A los efectos de esta investigación, se encuentra también que el enfoque puesto en la integración de este programa lleva, por ejemplo, a que se planifiquen y gestionen tierras para equipamientos sociales siempre en los bordes del polígono de intervención (Faruelo, 2020). De esta forma se busca

que los nuevos equipamientos sean compartidos y de vocación integradora con el barrio en general. Este componente será sustancial en el análisis de lo que proponemos como “línea de base” de las intervenciones públicas⁵.

Sobre el alcance de la política, una de las condicionantes estructurales en los criterios de selección establecidos por el programa es “*que la titularidad de los terrenos esté probada y no se encuentre en litigio judicial*” (PIAI, 2005 en Cruz, 2005), lo que lleva a que en el año 2010 tan solo 10% de los asentamientos existentes puedan ser beneficiarios del programa. Esto está identificado como uno de los principales frenos al potencial de la política en el diagnóstico realizado dentro del programa de gobierno departamental del Frente Amplio 2010-2015, señalando que:

“(…) La Intendencia es ejecutora del PIAI del MVOTMA, recibe una transferencia de recursos para llevar a cabo esta ejecución que alcanza aproximadamente al 18% de la población en asentamientos (27.000 personas), que corresponden a un 10% de los asentamientos (unos 42 de 420). El resto (o sea el 90% de los asentamientos, 118 mil personas) no cumplen las condiciones de elegibilidad requeridas por el programa BID, lo que obliga al gobierno departamental a ejecutar inversiones, tanto de tierras, infraestructuras y servicios, como programas sociales, sanitarios y culturales, orientados a la inclusión social.” (Programa de

gobierno departamental para Montevideo - Frente Amplio - 2010-2015 citado en (Bustillo León & Fiorito Mondino, 2014, 52)

Además se señala que, más allá de la planificación de espacios de integración, el realojo de grupos sociales homogéneos en entornos urbanos preexistentes tiene impactos negativos en cuanto a la identificación con el barrio; los conflictos resultantes del sentimiento de ser “invasados” por poblaciones ajenas al lugar, el aislamiento causado por la construcción en modo de conjunto de viviendas homogéneo y el desarraigo y pérdida de redes de contención producto del traslado (Cruz, 2005), son algunos de los problemas resultantes de la política de realojo implementada dentro de este programa.

A partir del año 2010, en uno de los objetivos específicos del plan nacional de vivienda 2010-2014, surge el Plan Nacional de Relocalizaciones el cual propone

(…)mejorar la calidad de vida de las personas asentadas en terrenos inundables y/o contaminados, no aptos para fines residenciales, mediante su relocalización, coadyuvando a su integración socio-territorial. El suelo liberado se recupera mediante acciones de resignificación para uso colectivo.

(<https://www.gub.uy/ministerio-vivienda-ordenamiento-territorial/politicas-y-gestion/planes/relocalizaciones>)

Estas relocalizaciones, contrario a la regularización en el mismo terreno, proponen el desplazamiento de la población a una nueva zona de la ciudad, por lo que se vuelve fundamental su consideración a los efectos de este trabajo.

⁵ Ya se desarrolló anteriormente en la importancia de analizar cómo aterrizan cada una de ellas en los territorios existentes y cómo se relacionan entre sí y con él, vemos cómo este programa tiene, ya desde sus cometidos, este enfoque que busca la conformación de entornos urbanos integrados a partir de la dotación de equipamientos y servicios comunes y compartidos

En la escala metropolitana de la segregación vemos como la prevalencia del precio del suelo en la elección del destino del traslado elimina, por la vía de los hechos, la posibilidad de integración de estas poblaciones en la ciudad consolidada, quedando siempre relegadas a situaciones periféricas. Pablo Cruz suma a esta afirmación un dato no menor; no sólo se ubican en zonas periféricas, sino que todos los casos muestreados al 2005 se encontraban a menos de 500 metros de un asentamiento irregular (Cruz, 2005, 112).

En estas afirmaciones vemos como vuelve a ponerse sobre la mesa la discusión sobre la escala de aproximación, siendo que, en la microescala, un asentamiento que es intervenido por PIAI-PMB puede beneficiarse de calles, equipamientos e infraestructuras que lo conecten con el entorno inmediato, sin embargo sus pobladores van a seguir residiendo en el mismo lugar, sin tener contacto persé con otros puntos y otros grupos sociales de la ciudad. Si sumamos a esto la cercanía verificada en 2005 por Cruz entre realojos y asentamientos irregulares existentes, podemos concluir que esta política no logra mayores resultados en cuanto a integración y convivencia entre grupos sociales heterogéneos tal como veremos más adelante en el estudio de caso.

En el análisis territorial comparativo se vuelve entonces esencial mapear estas intervenciones en conjunto y en articulación con las otras dos políticas públicas elegidas, ya que la presencia o ausencia de las mismas da nota del potencial integrador de la intervención pública. Además de esto, alineado a las conclusiones trazadas por Faruelo (2020), la presencia de equipamientos públicos que habiliten estos encuentros es fundamental, ya que la autora demostró como la falta de recursos asignados a la construcción de infraestructura y viviendas en el programa llevó a la diferenciación cualitativa

de los barrios intervenidos con su entorno, dejando la percepción de bolsones empobrecidos enquistados en tramas urbanas más o menos continuas.

De todas las líneas de trabajo propuestas por este programa, para los objetivos de este trabajo se extrae lo específico para el Mejoramiento de Barrios, el cual

consiste en actividades de mejoramiento urbano y servicios sociales en asentamientos irregulares, así como actividades necesarias para regularizar las propiedades y otorgar títulos de propiedad a los residentes de lotes en dichos asentamientos. Asimismo el componente incluye la radicación de los asentamientos elegibles y el reasentamiento de las familias para áreas próximas, siempre que sea necesario trasladarles por razones urbanísticas o ambientales.

(Contrato de préstamo, Anexo I, 1999: 1-2 en Faruelo, 2020)

Vemos como el impacto que pueda tener esta política en la efectiva inserción del barrio a la ciudad consolidada estará mediado siempre por la potencia de la intervención material, en sentido cuantitativo y cualitativo, pero también del capital social presente en cada barrio y en su entorno inmediato. Siendo determinante la capacidad que tengan técnicos e instituciones y la población beneficiaria de sobrellevar el proceso de implementación para su sostenibilidad futura. (Faruelo, 2020). Como vimos anteriormente, el habitar la periferia no solo significa el tipo de vivienda, sino que tiene que ver con hábitos de vida, con redes de cuidado, con representaciones colectivas, que hacen al vivir en la irregularidad, estas transformaciones cuando son impuestas y no consensuadas, no cobran sentido para su población y el renovado soporte territorial producto de la intervención rápidamente vuelve a convertirse en un lugar de marginación con problemas graves de hábitat

(Faruelo, 2020) o, del otro lado de la exclusión, vuelve a expulsar a la población beneficiaria a otras periferias no regulares (UEM-PMB, 2018).

Muchas familias cambiaron radicalmente su hábitat aunque esto también trajo algunos problemas, algunos de ellos previsible o no tanto. Por ejemplo, sostener los costos económicos de una vivienda “regular” para familias que mantenían incambiadas sus situaciones económicas y laborales (...) Las estrategias y modos de vida de las personas no cambian solo con la vivienda. Por lo que vuelven a replicarse modos de vida que habían antes, empiezan a deteriorarse algunas casas y sus entornos, generando algún conflicto con los vecinos. (Faruelo, 2020)

Como forma de evaluación intermedia, y dentro del segmento de tiempo elegido, desde el MVOTMA se contrata en el año 2008 una consultoría titulada “Caracterización Física y Social de los Asentamientos Irregulares y sus Entornos.” (Cecilio & Couriel, 2008). La cual tiene dentro de sus principales recomendaciones la necesidad de la articulación con otras políticas públicas urbano-habitacionales que potencien la integración con el barrio y la incorporación de planificación a largo plazo y control-gestión desde los gobiernos departamentales; ambas conclusiones se alinean con lo expuesto anteriormente sobre el estado de situación de la problemática de la segregación social en la ciudad de Montevideo.

Existen dos hitos a remarcar en la historia de esta política pública: por un lado la renovación del contrato-préstamo con el BID en el 2008 ya bajo el nombre de Plan de Mejoramiento de Barrios: el cual establece que el ámbito de actuación del plan debe superar el asentamiento y focalizarse en “áreas

precarizadas” (Bustillo León & Fiorito Mondino, 2014, 40). Por otro el informe anual del proyecto PMB 2014 de Cabezudo (2015), el cual señala el ventajoso cambio de enfoque producto de diversas asesorías técnicas externas y de la propia experiencia del plan de exceder los límites del asentamiento en cuanto a intervenciones materiales, propendiendo de esta forma a una mejor integración con el entorno. En el mismo informe, por otro lado, se identifica la problemática, ya señalada por Cecilio (2008), de la falta de seguimiento de las obras entregadas producto del cambio de liderazgo institucional, siendo los gobiernos departamentales los encargados del mantenimiento y gestión futura de los barrios intervenidos.

Además de estas problemáticas específicas de la gestión del plan, se identifican en Cecilio & Couriel, 2008 otros dos puntos que se toman en cuenta en este estudio por vincularse directamente con la temática de la segregación:

- 1- la tendencia a realizar equipamientos sociales y realojos dentro de los límites del asentamiento,
- 2- la elección de programas con insuficientes fundamentos que, junto a debilidades institucionales, generaron efectos no deseados (localización de nuevos asentamientos, extensión de mancha urbana), contribuyendo a la consolidación de la segregación urbano- residencial y segmentación social que se pretendía evitar.

Dicho documento además propone la elaboración de un índice de factibilidad de integración para ponderar la aplicabilidad del programa en los asentamientos irregulares, siendo que las condiciones materiales del asentamiento y su entorno están medidas por valores cualitativos que

incluyen: el grado de consolidación del tejido urbano circundante, la presencia de calles vehiculares de dimensiones adecuadas, la presencia o factibilidad de acceso a centralidades y estructuradores, la conformación de manzanas y la legibilidad del tejido resultante. Todos factores que se alinean a lo expuesto anteriormente sobre los valores subjetivos de la segregación y la construcción de lugares.

Además incluye un factor de ponderación socioeconómica en la que básicamente se mide el grado de heterogeneidad social del entorno, siendo positiva cuando es mayor. Este factor es clave al momento de evaluar el impacto en la segregación social en la microescala, pero además esta diversidad buscada se toma por la autora como elemento clave en la sostenibilidad futura de la intervención material, como veíamos anteriormente en los postulados sobre la ciudad compacta de Rogers & Gumuchdjian (2000).

Una experiencia material a destacar de esta política es el trabajo realizado en el Entorno del Mercado Agrícola y Barrio Goes, el cual ya mencionamos anteriormente como una experiencia exitosa de renovación urbana en una zona consolidada de la ciudad. La cual entre otras políticas, fue intervenida por PMB, siendo la primera financiación de este plan en áreas centrales de la ciudad (Bustillo León & Fiorito Mondino, 2014, 41).

Para analizar los impactos concretos de esta política en su aplicación material, Faruelo (2020) toma tres casos de estudio específicos y analiza primero su devenir histórico y proceso formativo, el estado de situación previo a la intervención (2005), el resultado postintervención (2011) y el estado final al año 2018. Cada caso tiene sus particularidades, pero se extrae para este trabajo la condición de encontrarse en dos de los casos un deterioro avanzado del

hábitat colectivo, sobre todo en cuanto a espacios comunes y públicos. Siendo que en las tres intervenciones el PIAI-PMB proyectó y construyó salones comunales multifunción y espacios públicos con algún grado de calificación (escasa), estos se encuentran abandonados y vandalizados pasados 6 años de la salida de los equipos técnicos del barrio. Analizando los barrios Boix y Merino, San Antonio y Barrios Unidos, la autora concluye que en el único caso que se logró mantener una red comunitaria de participación e identificación positiva con el barrio fue en Barrios Unidos; la autora, en base a entrevistas realizadas a diversos actores barriales e institucionales y alineada a lo desarrollado por Bustillo et al (2014), lo asocia principalmente a la presencia en el lugar del complejo SACUDE⁶, el cual es un centro de referencia para toda la zona.

El barrio mejoró mucho, el alumbrado, las calles, la forma de acceder, los jóvenes se invitan a sus casas porque ya no viven en “ranchitos”. Todo el mundo se apropió de su lugar, hay una preocupación por cuidar los espacios, el barrio está lindo y se siente lindo. (...) Barrios Unidos y Barrio Municipal constituyen campo fértil donde sembrar organización y gestión local. El Estado, lejos de retirarse, permanece y crece. (Faruelo, 2020).

El resultado de esta investigación nos vuelve a interpelar sobre la importancia estructural de los espacios comunes y colectivos en la integración de la población con la ciudad, para los tres casos de estudio se percibió una primera mejora drástica en comparación con el estado anterior a la intervención, sin

⁶ Complejo SACUDE (Salud, Cultura y Deporte). Proyecto sociocomunitario que apuesta a mejorar la calidad de vida de los vecinos y vecinas de la cuenca de Casavalle de la ciudad de Montevideo. Ver más información en <https://montevideo.gub.uy/institucional/dependencias/sacude>

embargo con tan solo 6 años desde el final de las obras ya se evidencian problemas de convivencia e integración con el entorno, los cuales siempre están alimentados por el discurso de la diferenciación con el otro. El de afuera surge en varias entrevistas como factor clave en el deterioro de las condiciones de vida y el abandono de los espacios públicos, evidenciando el enclaustramiento al que son sometidos en muchos casos o al que se someten en otros, estas comunidades, como forma de arraigo territorial. Para la autora se suma a esto la falta de capital social que posibilite el sustento en el mediano y largo plazo de las obras entregadas por las instituciones públicas, sumada en el caso de Boix y Merino y San Antonio a un completo abandono del Estado, evidenciado por la pérdida de la dotación de uno de los mínimos servicios públicos como el levante de residuos domiciliarios (Faruelo, 2020). Esta falta de énfasis en los espacios comunes y la articulación con la ciudad consolidada ya estaba identificada desde el proyecto material de las intervenciones por Bustillo et al (2014), quienes, tras realizar una evaluación de 4 proyectos terminados a la fecha concluyen que:

El relevamiento realizado en las cuatro intervenciones seleccionadas de las 19 terminadas por PIAI PMB a diciembre de 2013, muestra que tres de ellas presentan una lógica predominantemente centrada en el mejoramiento de viviendas y con un bajo repertorio de instrumentos de articulación urbana y construcción de ciudad. (...) La exploración realizada, en línea con las transformaciones iniciadas por el PMB a partir de 2008, indica que la regularización de la tenencia de la tierra, el mejoramiento de las condiciones de la vivienda y el acceso a infraestructuras, saneamiento agua potable, energía eléctrica, son elementos que aportan a la mejora de la calidad de vida de los

habitantes de áreas informales, pero no son suficientes para alcanzar la meta planteada de “integración física a su entorno urbano” o “integración con las ciudades”. (Bustillo León & Fiorito Mondino, 2014, 70)

Para tomar en cuenta el alcance territorial de esta política desde el Informe técnico realizado por UEM-PMB en el año 2012 titulado “RELEVAMIENTO DE ASENTAMIENTOS IRREGULARES. PRIMEROS RESULTADOS DE POBLACIÓN Y VIVIENDAS A PARTIR DEL CENSO 2011” tomando en cuenta datos del censo de población de 2006 en comparación con los obtenidos en el censo 2011, se concluye que se vió una reducción de 73 asentamientos y un total de 14.274 personas; en el mismo texto explica cómo esta reducción es multicausal, como lo es la formación, crecimiento y desarrollo de los asentamientos irregulares en toda ciudad, pero se anima a trazar la siguiente afirmación:

(...) es razonable afirmar que las regularizaciones y relocalizaciones realizadas en el período 2006 – 2011 fueron el principal factor que explica la reducción del número total de asentamientos. Mientras en el período 2006 – 2011 surgen 18 nuevos asentamientos, los programas públicos (PMB y programas de las intendencias) regularizan o realojan 91 asentamientos, alcanzándose así un efecto neto positivo. En otros términos, en el período considerado, por cada nuevo asentamiento que surge, el Estado regulariza o realoja cinco. (UEM-PMB - *Informe Asentamientos Censo 2011*, 2012)

Estas afirmaciones son posteriormente relativizadas por la más reciente actualización realizada por los equipos de PMB-MVOTMA en la cual se hace

una corrección acerca del relevamiento satelital de asentamientos irregulares, elaborando la siguiente tabla:

Año	2006	2011	2018
Total asentamientos	672	615	607

Tabla extraída de (UEM-PMB, 2018)

Dicho estudio profundiza en el análisis al realizar una comparativa entre cantidad de viviendas en asentamientos irregulares surgidos posteriormente al 2011 y cantidad de viviendas regularizadas y realojadas, dando como resultado que para todo el país se otorgó una vivienda formal a 3.217 familias y los nuevos asentamientos registrados totalizan 1956 viviendas. Dando un saldo positivo en cuanto al ritmo de regularización en contraposición a la ocupación irregular de terrenos. (UEM-PMB, 2018)

Se aprecia una tendencia de decrecimiento a nivel de todo el país, aunque la intensidad de esa disminución es mucho menor en el último período en comparación con período anterior. Mientras entre 2006 y 2011 la cantidad de asentamientos cayó 8.5%, entre 2011 y 2018 la disminución fue de 1,3%. (UEM-PMB, 2018)

Más allá de los posibles logros cuantitativos, como vimos anteriormente, la capacidad que tenga esta política de lograr la integración de estas comunidades con el resto de la ciudad estará mediada siempre por la calidad del proyecto construido, medida por la presencia de infraestructuras, equipamientos y servicios que habiliten esta integración y las condiciones

urbano-territoriales del entorno en que se insertan. Tomado de Magri (2014) vemos como la dotación de servicios a las poblaciones marginadas puede ser indicador de bienestar, pero nunca será de por sí en indicador de equidad de acceso, cohesión social y composición social heterogénea del territorio (Magri Díaz, 2014, 115). Bustillo et al (2014) se alinea a este planteo, al concluir que un asentamiento regularizado no implica per sé el cumplimiento de la meta de integración, cohesión y reequilibrio territorial buscado por la política pública:

Así, en los próximos veinte años Montevideo podría seguir reduciendo los porcentajes de población residente en asentamientos irregulares por efecto de las políticas de radicación. También podrá seguir reduciendo dichos guarismos por efecto de las políticas de relocalización. Pero a pesar de ello podría mantener o elevar los niveles de “desigual dotación, distribución y calificación de equipamientos y servicios públicos” en la ciudad. (Bustillo León & Fiorito Mondino, 2014, 80)

En el año 2018 (al final de la muestra temporal elegida) desde la Unidad de Evaluación y Monitoreo del PMB-MVOTMA se realiza el “Informe técnico: Asentamientos recientes en Uruguay: un estudio exploratorio” el cual relevó un total de 607 asentamientos irregulares en todo el país, de los cuales 45 surgieron luego del 2011 (UEM-PMB, 2018). Siendo que estos representan un crecimiento de 7.2% del total de asentamientos en el país, 12 de ellos pertenecen a la ciudad de Montevideo. Considerando los objetivos específicos de la política desde su surgimiento como PIAI en 1999 y el resultado adverso dado por el continuo crecimiento en la cantidad de asentamientos relevados, desde dicho documento se intenta, a modo exploratorio, explicar las causas de su surgimiento y una de las primeras conclusiones que se traza, alineado a lo que venimos desarrollando en este trabajo, es que la principal fuente de

población para los asentamientos irregulares es la expulsión desde zonas céntricas o consolidadas de la ciudad, evidenciando que la aplicación de la diversa batería de políticas públicas listadas anteriormente, no tuvieron el efecto deseado:

La dinámica de flujo poblacional metropolitano entre Montevideo y Canelones mencionada se estaría reflejando también en la localización de los nuevos asentamientos. Sólo la información censal permitirá verificar esta hipótesis de manera concluyente, pero las entrevistas realizadas en los asentamientos más recientes del área metropolitana mencionan de forma recurrente a Montevideo como uno de los principales lugares de origen de la población. (UEM-PMB, 2018)

Esto se refuerza por el hecho estudiado por otros autores (Cruz, 2005; De Rosa et al 2016 en UEM-PMB, 2018) de que se registra para la población de menores ingresos una tasa de natalidad y de embarazo adolescente, superior al resto de la sociedad, lo que ejerce una presión mayor a la demanda de suelo para vivienda en entornos pobres, los cuales, al no contar con los recursos suficientes para acceder a la vivienda formal, optan por la autoconstrucción de vivienda en predio ocupado como medio de consolidar su nuevo núcleo familiar. De esta forma, el surgimiento de nuevos asentamientos no estaría explicado por población que pierde su fuente de ingreso o poder adquisitivo y con ello la posibilidad de mantenerse afincado en la ciudad formal, sino que se nutre de la reproducción de la pobreza por mayor tasa de natalidad (UEM-PMB, 2018).

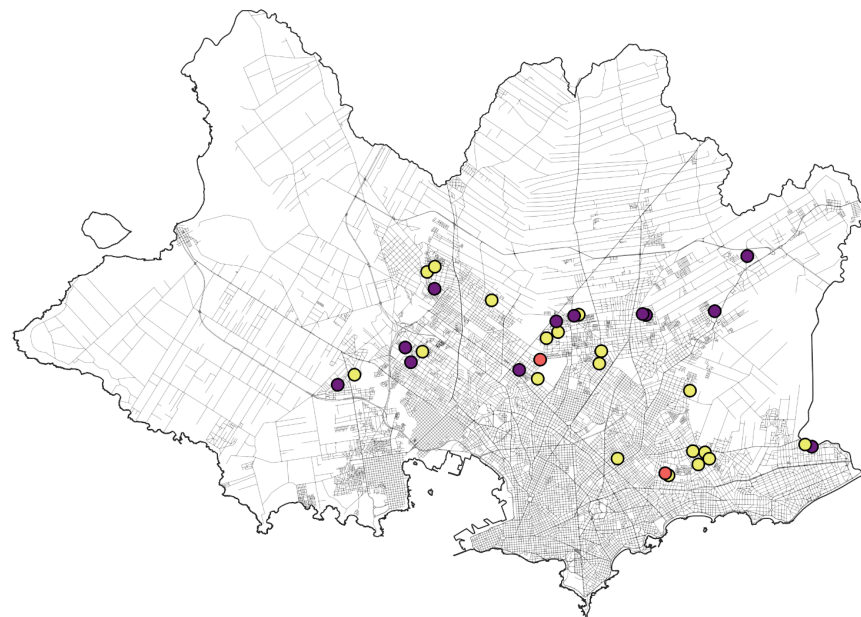
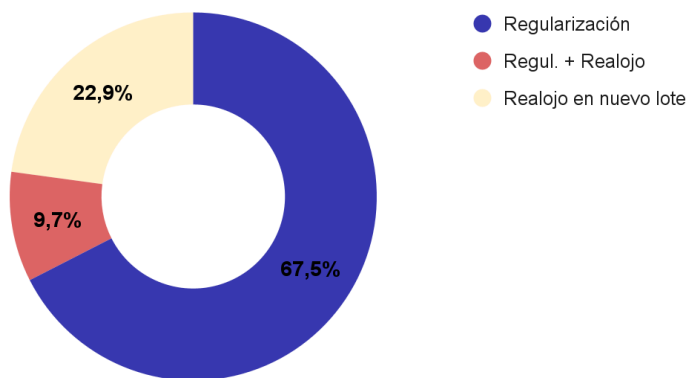
A continuación se presenta un primer acercamiento territorial a la actuación de esta política a partir de diferentes cartografías elaboradas en fuente a datos

secundarios con el objetivo de trazar conclusiones intermedias al objetivo de este trabajo:

PIAI-PMB + Realojos (PNR)

Se representan el total de 33 intervenciones finalizadas por el programa PIAI-PMB y Plan Nacional de Realojos entre los años 2005 y 2020. De las fuentes consultadas se filtran los proyectos de regularización y realojos finalizados dentro del periodo de referencia. Se exceptúan de este mapa los planes de apoyo a la compra de vivienda usada, ya que los mismos no tienen mayor injerencia en la ubicación de la población en la mancha urbana, dado que el beneficiario es quien elige en el mercado inmobiliario según sus posibilidades y preferencias.

De los datos disponibles se contabilizan un total de 4214 hogares beneficiarios de estas políticas en tres modalidades identificadas: regularización, regularización + realojo en el lote y realojo en otro lote; repartándose en 2844 hogares la primera, 407 la segunda y 963 la tercera.



PIAI-PMB-PNR
● Realojo
● Regularización
● Regularización + Realojo

A01 - PIAI, PMB y PNR, 2005-2020

Fuente: elaboración propia en base a datos extraídos de <https://sig.montevideo.gub.uy/>, <https://www.gub.uy/ministerio-vivienda-ordenamiento-territorial/plan-nacional-relocalizaciones> <https://sit.mvot.gub.uy/js/sit/>

De la muestra de intervenciones relevadas se profundizará en la ubicación relativa del total de 963 viviendas construidas a nuevo, las que implicaron el traslado de la población beneficiaria.



PIAI-PMB-PNR
 ● Realojo
 ○ Origen/Asentamientos
 ↗ Traslados

A02 - realojos y movimientos

Fuente: elaboración propia en base a datos extraídos de <https://sig.montevideo.gub.uy/>, <https://www.gub.uy/ministerio-vivienda-ordenamiento-territorial/plan-nacional-relocalizaciones> <https://sit.mvot.gub.uy/js/sit/> y otros sitios web

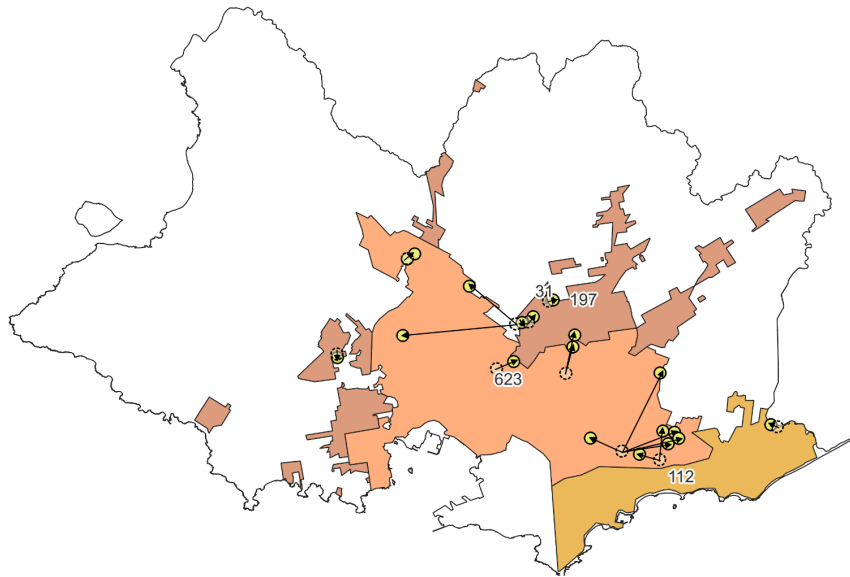
De las políticas de vivienda elegidas en este trabajo, el Plan Nacional de Relocalizaciones resulta la más gráfica en el estudio de los movimientos intra-ciudad producto de las mismas, ya que en ella podemos evaluar el producto de la política en función de ubicaciones anteriores de las poblaciones

beneficiarias, dato que no contamos para Cooperativas de vivienda ni para Viviendas Promovidas. En el análisis que se desarrolla a continuación se profundizará en cada elemento tomando esta referencia de situación anterior como unidad de medida primera.

Del estudio de datos provenientes de fuentes secundarias surge que se actuó en un total de 10 asentamientos irregulares, organizados de forma cronológica serían: Tres Palmas, La Candelaria, Isla de Gaspar, El Aperó-Nuevo Colón-8 de Mayo, Paso de las Duranas-Joanicó, Asociación Civil Esperanza, Mahilos, Matilde Pacheco, Río Guayas y Brazos Unidos. Los cuales resultaron en un total de 19 intervenciones territoriales nuevas; conjuntos habitacionales de diversa índole y dimensión.

A continuación se estudiará la localización relativa de estas 19 intervenciones de acuerdo a los mapas o zonificaciones cualificadas listadas anteriormente.

PIAI-PMB + PNR según Subcategoría de suelo (POT)



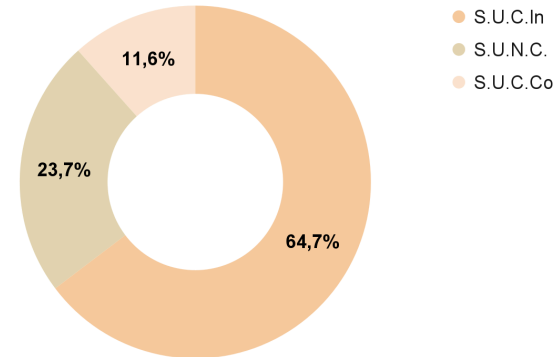
PIAI-PMB-PNR		Cantidad de viviendas según Subcat. de Suelo (POT 1998)	
●	Relojo	■	SUCCo (112)
○	Origen/Asentamientos	■	SUCIn (623)
		■	SUCO (31)
		■	SUNC (197)

A03 - realojos y subcategoría de suelo

Fuente: elaboración propia en base a datos extraídos de <https://sig.montevideo.gub.uy/>, <https://www.gub.uy/ministerio-vivienda-ordenamiento-territorial/plan-nacional-relocalizaciones> <https://sit.mvot.gub.uy/js/sit/>

Superponemos el total de 19 intervenciones, registradas anteriormente, al mapa de Subcategoría de suelo según el Plan de Ordenamiento Territorial de Montevideo (POT, 1998). De este registro emerge que un total de 623 viviendas fueron construidas en Suelo Urbano Consolidado Intermedio, 197 en Suelo

Urbano no Consolidado, 114 en Suelo Urbano Consolidado Costero y 31 en Suelo Urbano Consolidado Otro.



7

Rápidamente podemos concluir que la gran mayoría de viviendas construidas (casi 64%) se construyeron en Suelo Urbano Consolidado Intermedio (SUCIn), se extrae de la delimitación normativa de este suelo sus atributos y proyecto territorial:

(...) áreas del suelo urbano consolidado que presentan buena calidad ambiental asociada a la presencia de infraestructuras básicas, buenos servicios urbanos y edificación de calidad aceptable o buena.

(Dto.JDM 34.870 de 25.11.2013, art. 4.)

En segundo lugar se presenta un 23.7 % de viviendas construidas en Suelo Urbano No Consolidado (SUNC), el que está definido como

⁷ A los efectos del análisis se suman los valores registrados para los suelos “Urbano No Consolidado” y “Urbano Consolidado Otro” el cual linda con el anterior en su borde Norte y refiere a la regularización del asentamiento “Tres Palmas” producto de esta misma política.

(...) áreas en las que aun existiendo un mínimo de redes de infraestructuras, las mismas no son suficientes para dar servicio a los usos previstos. Se ubican en los bordes de la ciudad, con bajo grado de consolidación, carencia en los servicios urbanos, en la calidad del espacio público y en las infraestructuras básicas, en particular las redes de saneamiento.

(Dto.JDM 34.870 de 25.11.2013, art. 4.)

Luego tenemos el caso paradigmático del asentamiento “Asociación Civil Nueva Esperanza” el cual representa el único caso de regularización y realojo en Suelo Urbano Costero Central (SUCC), con un total de 114 viviendas construidas a nuevo, representando un 12% de las viviendas construidas, se extrae de la normativa departamental lo referido a dicho suelo:

Presenta buenas calidades ambientales y arquitectónicas, buena cobertura de infraestructuras urbanas con un uso del suelo predominantemente habitacional con servicios y equipamientos complementarios.

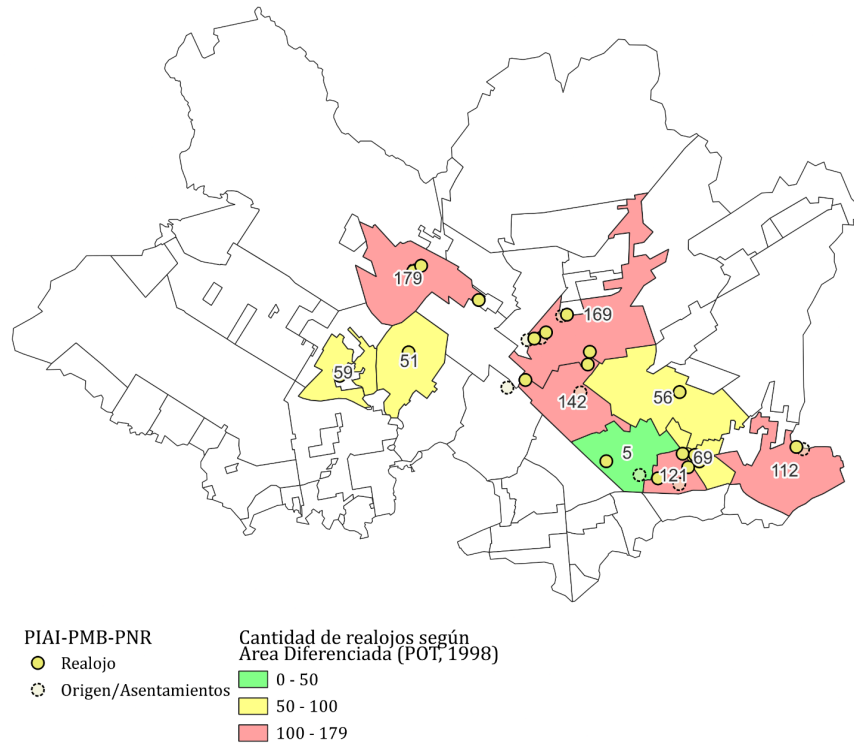
En los suelos categorizados como Urbano Consolidado Costero se favorecerá la preservación de los valores ambientales y los caracteres tipomorfológicos, así como el ordenamiento del crecimiento residencial y de actividades vinculadas al turismo y sector terciario en general.

(Dto.JDM 34.870 de 25.11.2013, art. 4.)

Vemos que la distribución de las intervenciones tiene una clara priorización de la ocupación del suelo urbano consolidado, caracterizado este por contar con

las infraestructuras básicas necesarias para el uso urbano-habitacional, sumando en total 738 viviendas, un 76% del total construido. Sin embargo, también podemos concluir rápidamente que no se registra ninguna intervención en Suelo Urbano Consolidado Central, tan solo un conjunto en Suelo Urbano Consolidado Costero y no es menor destacar que la distribución dentro del parche de Suelo Urbano Consolidado Intermedio tiende hacia la periferia del mismo, siendo el caso del Realojo Isla de Gaspar de 56 viviendas sobre la calle Maestra Juana Manso un extremo de esta situación, al ubicarse al borde de la mancha urbana lindero al suelo rural. Si lo comparamos con la situación de origen, esto se refuerza al constatar la dirección de los movimientos territoriales, los que tienden casi en su totalidad hacia la periferia, algunos llevando asentamientos ubicados en SUCIn hacia SUNC (Asentamiento Rio Guayas), sin embargo uno de los traslados de mayor distancia se dió con el Asentamiento Brazos Unidos, que mejoró su situación al trasladarse de un suelo No Consolidado a un suelo Consolidado Intermedio.

PIAI-PMB + PNR según Áreas diferenciadas del POT

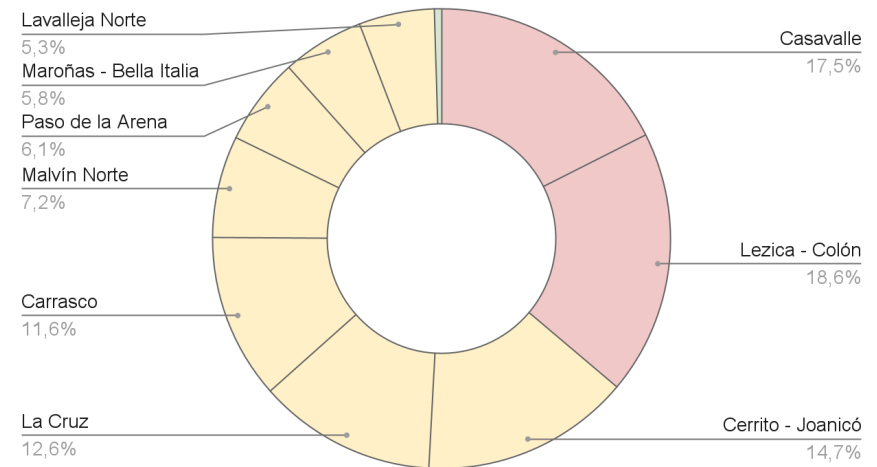


A04 - realojos y áreas diferenciadas

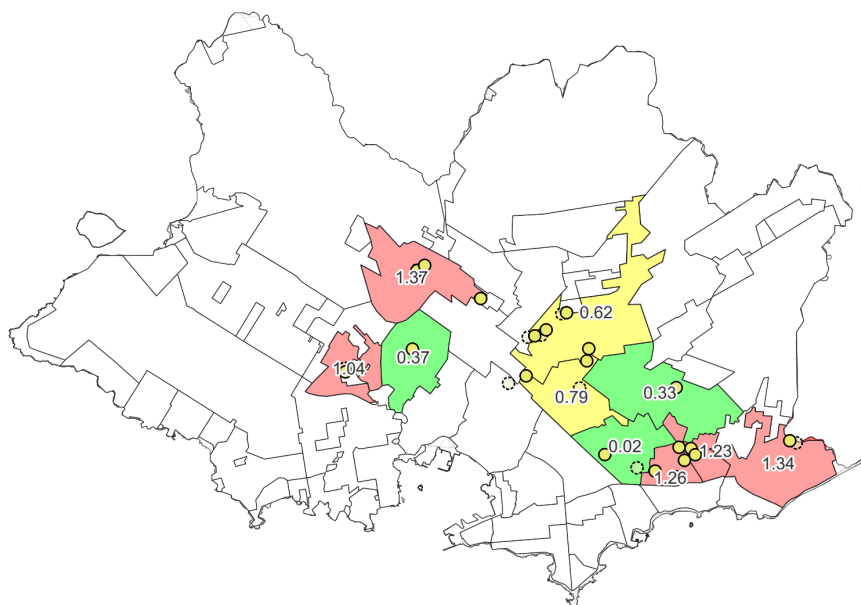
Fuente: elaboración propia en base a datos extraídos de <https://sig.montevideo.gub.uy/>, <https://www.gub.uy/ministerio-vivienda-ordenamiento-territorial/plan-nacional-relocalizaciones> <https://sit.mvot.gub.uy/js/sit/>

De la división territorial resultante del estudio de áreas diferenciadas establecido en el Plan de Ordenamiento Territorial de Montevideo (1998) encontramos que los realojos realizados por el PIAI-PMB y PNR se ubican en

tan solo 11 del total de 73 zonas. Con una clara distribución periférica, concentrándose aún más hacia la periferia norte, donde tan solo dos áreas diferenciadas, Lezica-Colón y Casavalle-Piedras Blancas-Manga acumulan un total de 348 hogares realojados, un 35% del total, evidenciando de esta forma una acumulación de intervenciones en estos territorios, la cual podría asociarse a la condición de base del territorio (preexistencia de asentamientos irregulares, disponibilidad de suelo) y/o la articulación de políticas sectoriales según el perfil social de sus habitantes (viviendas económicas para sectores pobres).



Estos datos, medidos de forma relativa al conjunto de hogares total de cada área da un resultado diferente: tanto en la periferia Este como en la Oeste se destacan porcentajes que superan el 1%, siendo estas zonas las que presentan menores densidades habitacionales donde el peso relativo de las intervenciones de esta política es mayor.



PIAI-PMB-PNR % de viviendas de realojo sobre el total (INE, 2011)

● Realojo 0 - 0,5

○ Origen/Asentamientos 0,5 - 1

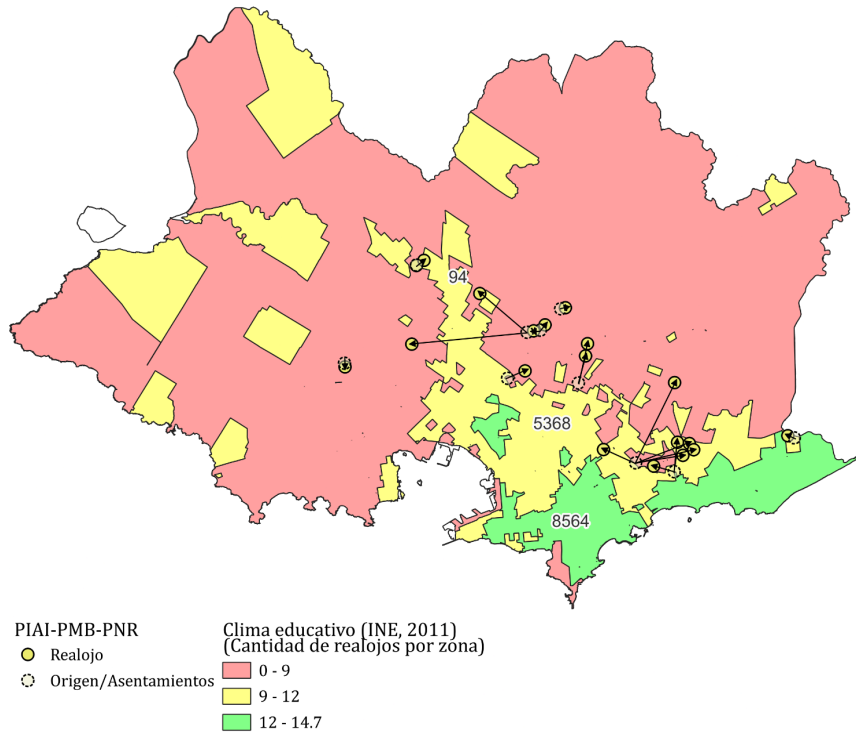
 1 - 1,37

A05 - realojos y áreas diferenciadas, en porcentajes

Fuente: elaboración propia en base a datos extraídos de <https://sig.montevideo.gub.uy/>,
<https://www.gub.uy/ministerio-vivienda-ordenamiento-territorial/plan-nacional-relocalizaciones> <https://sit.mvot.gub.uy/js/sit/>

Con estos datos vemos como el factor densidad preexistente hace que en términos relativos Áreas diferenciadas que se encuentran muy alejadas en términos geográficos y socioculturales como Lezica y Carrasco presentan índices similares.

PIAI-PMB + PNR según Clima educativo INE

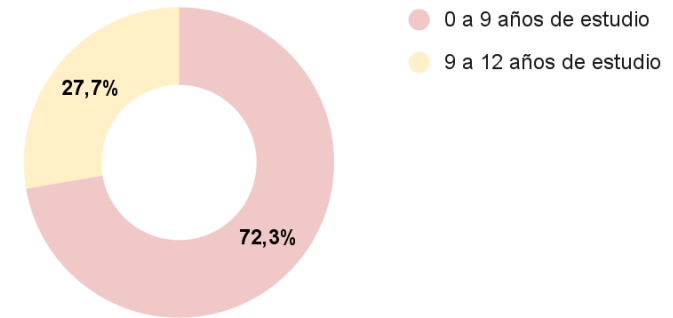


A06 - realojos y clima educativo

Fuente: elaboración propia en base a datos extraídos de <https://sig.montevideo.gub.uy/>, <https://www.gub.uy/ministerio-vivienda-ordenamiento-territorial/plan-nacional-relocalizaciones> <https://sit.mvot.gub.uy/js/sit/>

Superponemos la localización específica de cada realojo producido en el marco de esta política con el mapa de clima educativo elaborado con datos del censo de INE del año 2011.

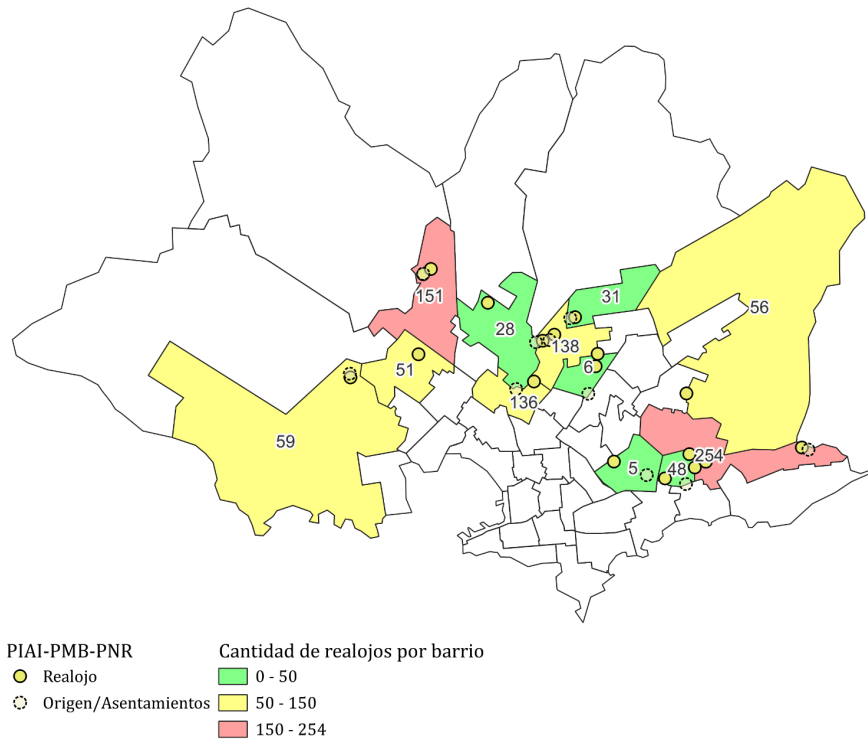
Encontramos que de las tres zonas del territorio delimitadas en “hasta 9 años de estudio”, “entre 9 y 12 años de estudio” y “más de 12 años de estudio”, la primera de ellas (roja en el mapa) acumula un total de 676 hogares realojados, un 72% de la muestra, y la segunda (amarilla) el otro 27.7%, con un total de 259 hogares.



Se confirma con estos datos algo que según los antecedentes estudiados viene sucediendo desde que se implementan políticas habitacionales para sectores pobres: la ausencia de realojos realizados en zonas de la ciudad con clima educativo alto. Siendo este uno de los factores más determinantes en la posibilidad de acceso a fuentes laborales, redes de cuidado y servicios urbanos, como desarrollamos anteriormente en el marco teórico de este análisis.

Si lo medimos a partir de la ubicación anterior de estos asentamientos realojados, vemos en el mapa general una preponderancia por el mantenimiento de las condiciones educativas del entorno: 6 de los asentamientos realojados se mantuvieron en la misma zona, 2 se trasladaron a una zona de peores condiciones y 2 mejoraron su entorno educativo.

PIAI-PMB + PNR
según *barrios* Cruz, 2005)



A07 - realojos y barrios

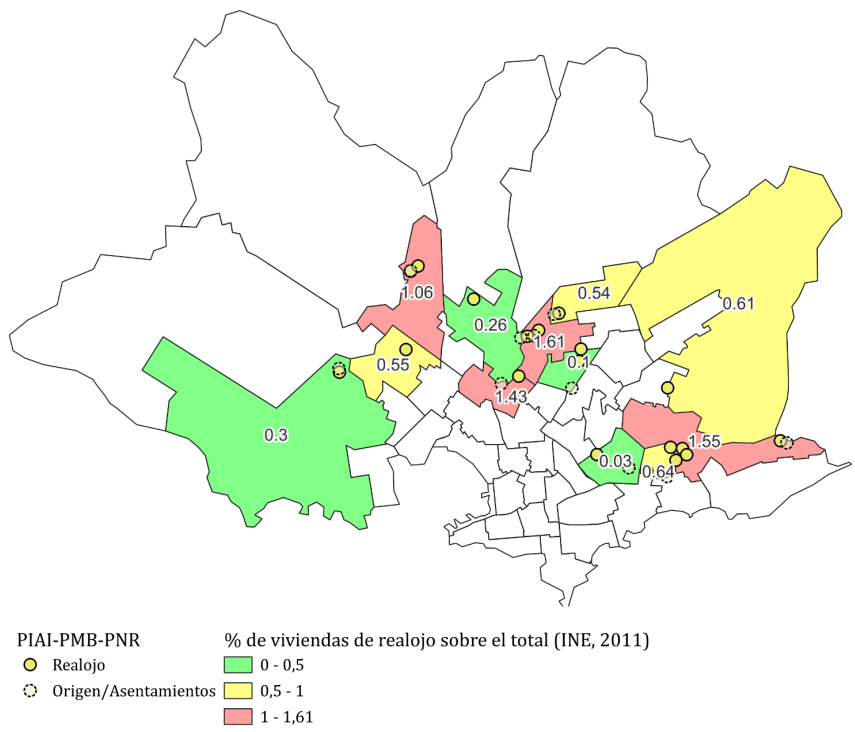
Fuente: elaboración propia en base a datos extraídos de <https://sig.montevideo.gub.uy/>, <https://www.gub.uy/ministerio-vivienda-ordenamiento-territorial/plan-nacional-relocalizaciones> <https://sit.mvot.gub.uy/js/sit/> y (Cruz, 2005)

Al analizar la distribución territorial de los realojos producidos en el marco de esta política con respecto a la zonificación por Barrios (Cruz, 2005), más allá de volver a verificar su condición periférica con respecto a la mancha urbana,

podemos inferir que unos barrios acumulan un porcentaje mayor que otros, siendo que la zona comprendida al norte de Avda Italia al Este (barrios Carrasco Norte, Cruz de Carrasco y Las Canteras) contiene un total de 254 hogares realojados y otros barrios limítrofes con este (Malvín Norte) tan solo 5.

Sin embargo la distribución territorial con respecto a la mancha urbana no presenta un orden claro y el grado de detalle (o escala de aproximación) en este caso se entiende muy fina, encontrando, a partir de este análisis, que no se puede concluir que haya relación entre la delimitación de barrios y la presencia de realojos producidos por esta política o viceversa.

Al realizar el ejercicio de medir este componente de forma relativa al total de hogares comprendidos en dichos barrios se repite lo constatado en el mapa anterior, siendo las periferias Este y Noroeste las que concentran mayores porcentajes de hogares realojados. Se destacan Aires Puros, Casavalle y Carrasco Norte, donde los valores relativos obtenidos resultan mayores, rondando el 1.5% de viviendas producto de los realojos.



A08 - realojos y barrios, en porcentajes

Fuente: elaboración propia en base a datos extraídos de <https://sig.montevideo.gub.uy/>, <https://www.gub.uy/ministerio-vivienda-ordenamiento-territorial/plan-nacional-relocalizaciones> <https://sit.mvot.gub.uy/js/sit/> y (Cruz, 2005)

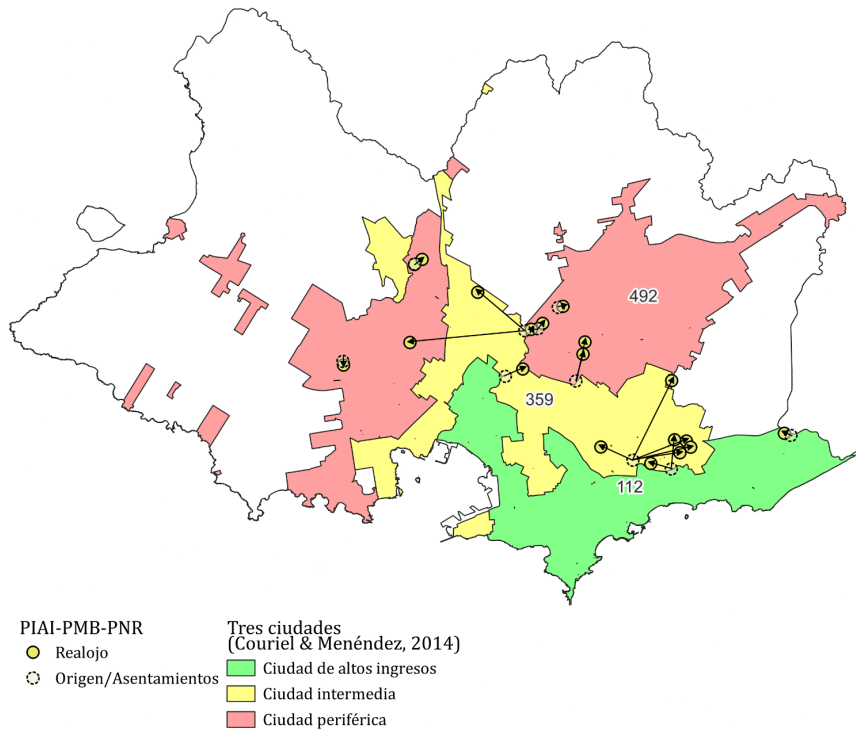
Se remarca la diferencia emergente entre el mapa realizado con valores absolutos y este último, relativo a la población existente en el parche, por el surgimiento de los barrios Casavalle y Aires Puros como uno de los que presentan índices mayores de acumulación de realojos, evidenciando un mayor impacto de esta política en estos barrios.

Esta zonificación produce diferentes resultados que lo estudiado anteriormente dentro de las Áreas Diferenciadas del POT (1998), ya que el mismo propone que Carrasco Norte y Carrasco se conforman como una única zona, perdiendo esta distinción entre zonas con mayor acumulación y zonas sin intervenciones.

Los impactos que puedan tener estas aglomeraciones de intervenciones homogéneas en barrios preexistentes superan a este trabajo, sin embargo, como vimos anteriormente, la distribución desigual de los mismos en el territorio denota la tendencia a su acumulación, generando fuertes impactos en la dinámica barrial tras la llegada repentina de estas poblaciones, y su potencial integración o rechazo.

PIAI-PMB + PNR

según *Tres ciudades* (Couriel & Menéndez, 2014)



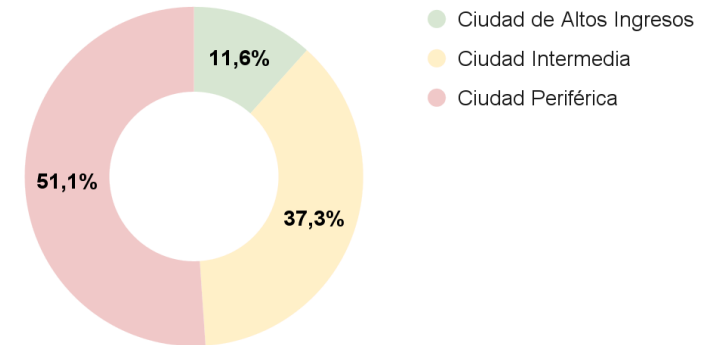
A09 - realojos y esquema de las tres ciudades

Fuente: elaboración propia en base a datos extraídos de <https://sig.montevideo.gub.uy/>, <https://www.gub.uy/ministerio-vivienda-ordenamiento-territorial/plan-nacional-relocalizaciones> <https://sit.mvot.gub.uy/js/sit/> y Couriel & Menéndez (2014)

Al analizar esta política en el marco del desarrollo teórico-conceptual de Couriel y Menéndez de *las tres ciudades* elaborado en el 2014 encontramos coincidencias fuertes con el análisis realizado a partir del clima educativo de

INE 2011: 492 hogares de realojo se ubican en la Ciudad Periférica, 359 hogares en la Ciudad Intermedia y 112 hogares en la Ciudad de Altos Ingresos.

Medido en porcentajes podemos presentar el siguiente gráfico:

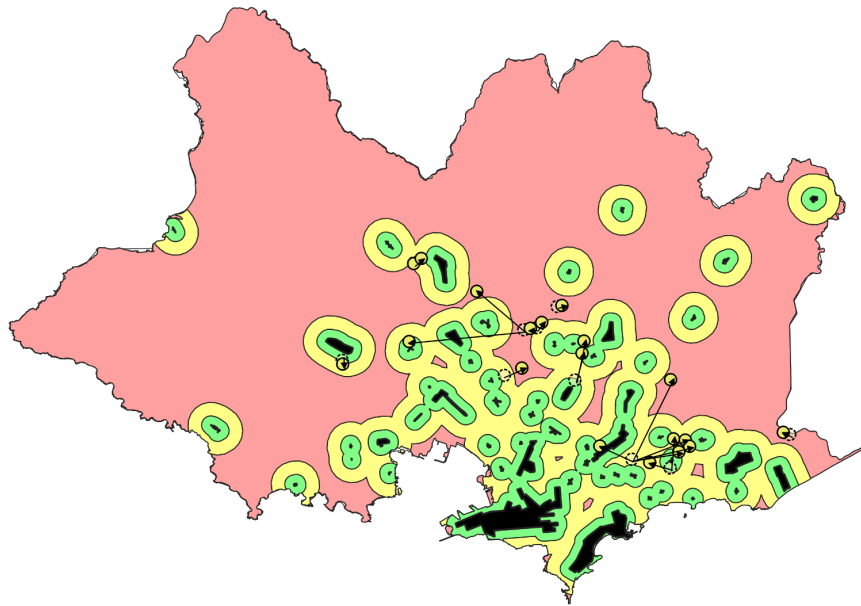


Vemos como los realojos se ubican mayoritariamente (51.1%) en la ciudad periférica, alineado con lo expresado en los antecedentes en cuanto a la preponderancia institucional de la ubicación de poblaciones pobres en entornos pobres, más allá de las razones que se encuentren tras este procedimiento, vemos cómo con respecto a la segregación territorial, esta política no estaría logrando efectos integradores, sino que reproduce la condición dada por el mismo territorio entendido como resultado del mercado. Cabe aclarar además, que los 112 hogares que se realojaron en la Ciudad de Altos Ingresos corresponden a un solo conjunto habitacional, ya destacado anteriormente como singular, que es el realojo del asentamiento “Asociación Civil Nueva Esperanza”, el cual ya se encontraba localizado en esta zona.

Si medimos estos resultados en función de la ubicación original de los asentamientos se reafirma esta condición: 9 de los asentamientos

relocalizados mantuvieron su condición según esta delimitación, uno fue trasladado de la *Ciudad intermedia* a la *Ciudad periférica* y ninguno de ellos se realojó en un entorno mejor que el de su origen, movimientos que podemos ver en el mapa anterior, el cual grafica el origen y destino de cada realojo estudiado.

PIAI-PMB + PNR según Centralidades Urbanas (ITU, 2019)



PIAI-PMB-PNR
 ● Realajo
 ○ Origen/Asentamientos
 ■ Centralidades (ITU, 2019)

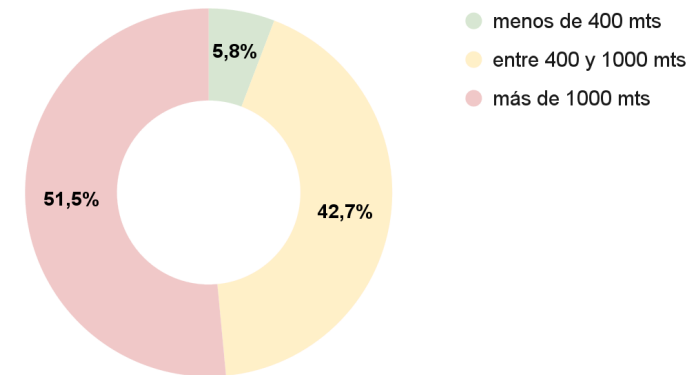
Áreas de influencia
 ■ Menos de 400 mts
 ■ Entre 400-1000 mts
 ■ Más de 1000 mts

A10 - realojos y centralidades urbanas

Fuente: elaboración propia en base a datos extraídos de <https://sig.montevideo.gub.uy/>, <https://www.gub.uy/ministerio-vivienda-ordenamiento-territorial/plan-nacional-relocalizaciones> <https://sit.mvot.gub.uy/js/sit/> y (Equipo de Centralidades Urbanas ITU, FADU, UDELAR, 2019)

Al analizar la ubicación relativa de estas intervenciones con respecto al mapeo de centralidades locales realizado por el Laboratorio de Centralidades Urbanas de IETU-FADU (2019) vemos algunas conclusiones:

- De las 19 intervenciones mapeadas, tan solo 2 se encuentran a menos de 400 mts⁸ de distancia de una centralidad local, con un total de 56 hogares.
- En el otro extremo, 7 proyectos superan los 1000 mts de distancia con respecto a una centralidad, con un total de 496 hogares instalados en estas condiciones.



El acceso a servicios, lugar de encuentro, pertenencia y autoreconocimiento, que representan las centralidades locales ya fue explicitada anteriormente y también vimos la relevancia que tiene la distancia física entre el lugar de habitación y estos lugares de convivencia y de construcción de redes colectivas en la posibilidad de desarrollo y ascenso social de las personas. Es

⁸ Distancia caminable según ONU-Habitat <https://onuhabitat.org.mx/index.php/el-radio-caminable>

por ello que no es menor identificar la forma que tiene esta política de vivienda de vincularse con estos factores: ubicando al 51.5 % de sus beneficiarios a más de 1000 mts de distancia de estos centros y a un 94% a más de 400 mts. En términos relativos a la ubicación de origen, 5 asentamientos realojados se alejaron de las centralidades locales, 3 se acercaron a ellas y 2 mantuvieron la distancia.

Se detecta por este mapeo que más de un 70 % de los hogares se realojaron a más de 400 metros del asentamiento intervenido, siendo el promedio general de distancia entre el origen del asentamiento y el destino del realojo de 1.5 km y la distancia mayor 5km (Brazos Unidos).

Este relevamiento de situación de origen y situación destino refuta lo establecido por Cruz (2005) acerca de la predisposición por parte de la política pública de vivienda de realojar siempre en el entorno inmediato, manteniendo, de esta forma, la condición socioespacial preexistente de los beneficiarios. Sin embargo, aquellas distancias de traslado que podrían ser una ventaja cuando el objetivo es la integración, en verdad produjeron desplazamientos negativos, con tendencia hacia la periferia, hacia entornos menos servidos, con clima educativo menor y más distantes de las centralidades.

COOPERATIVAS:

Existen numerosos artículos e investigaciones que hablan de la experiencia de la construcción cooperativa de viviendas en el Uruguay (Burgos López, 2015; Vallés & Franco, 2012; Del Castillo & Vallés, 2015; Nahoum, 2012 y otros): creación autóctona de construcción de vivienda por la que los socios se organizan en diferentes modalidades para acceder a tal derecho de forma colectiva, con apoyo técnico de parte de arquitectos, trabajadores sociales y otros profesionales conformados en Institutos de Asistencia Técnica (IAT) y con subsidios estatales de diverso tipo. Teniendo como factor diferencial la co-gestión colectiva del acceso a la vivienda y la posterior propiedad común del conjunto habitacional construido (Díaz Germone, 2019, 8).

A modo ilustrativo, sobre la dimensión y relevancia que tiene este sistema de construcción de vivienda en la realidad Uruguaya, cabe mencionar el compilado realizado por Del Castillo y Vallés (2015) titulado “Cooperativas de viviendas en Uruguay : medio siglo de experiencias”, el que recopila la historia relatada desde el propio movimiento cooperativo, con centro en sus productos arquitectónicos, puestos en juego en los diversos territorios de actuación.

Dentro de dicho texto se destaca como el sistema de vivienda cooperativa produjo más de 30.000 viviendas (año 2015), a partir de “modos de intervención tan diferentes como la obra nueva, el reciclaje o la restauración de edificios patrimoniales, utilizando tanto las tecnologías constructivas convencionales como las alternativas, o combinación de ambas.” (Del Castillo & Vallés, 2015, 20) Incluyendo, más recientemente, la intervención en edificios en altura en zonas céntricas de la ciudad, donde el tamaño de los lotes obligó a una adaptación del modelo y hasta un cambio cultural con respecto al dúplex

en tira con frente y fondo, tan arraigado a la historia del movimiento. (Díaz Parra & Rabasco Pozuelo, 2013)

Esta política se diferencia del resto por el rol que cumplen los usuarios en su conformación, construcción-gestión y mantenimiento futuro: surgida a partir de las primeras cooperativas de vivienda promovidas por CCU en el año 1966 “Isla Mala”, “Éxodo de Artigas” y “COSVAM” como los primeros conjuntos habitacionales construidos por este sistema. A partir de esta experiencia se incluye en la promulgación de la Ley de Vivienda (N° 13.728) del año 1968, el capítulo “Cooperativas” el cual da sustento normativo y financiero al sistema y posteriormente, con la reglamentación, andamiaje institucional a la nueva modalidad de acceso a la vivienda.

Diversos autores afirman que la asociación y participación necesaria para la consolidación del proyecto lleva a que el colectivo usuario de estas viviendas tenga un grado de apropiación con su territorio mayúsculo; se afirma por un lado que el sistema cooperativo

Se propone con sus prácticas transformar el territorio que habita y su alrededor, disputar los sentidos atribuidos al territorio y los poderes que allí se ejercen. (Díaz Germone, 2019, 20)

Vemos cómo el surgimiento del movimiento cooperativo desde los sindicatos obreros le dió desde sus inicios una impronta popular que implicaba un fuerte sentido de solidaridad con el otro y que se materializaba en conjuntos cooperativos sin rejas ni control de acceso y que en muchos casos dotaba de servicios esenciales a toda una zona; policlínicas, comercios, escuelas, espacios públicos y salones comunales, los cuales se compartían entre vecinos pertenecientes a la cooperativa y vecinos del entorno inmediato.

«Muchos grupos de cooperativas cuentan con guarderías para niños, clínicas de salud y locales comerciales autogestionados por los propios vecinos. El movimiento cuenta además con 22 bibliotecas y 17 gimnasios en los barrios de Montevideo. (Zibechi 2007: 2 en Magri Díaz, 2014, 108)

Varios artículos remarcan este rol transformador del proyecto cooperativo de vivienda, el cual excede los límites de su propio predio para tomar protagonismo en la construcción de la ciudad toda (Díaz Germone, 2019; Vallés & Franco, 2012; Santos, 2021). Sin embargo estas afirmaciones se matizan al verificar que este componente fundamental del afianzamiento del conjunto habitacional con su entorno inmediato pierde fuerza en la actualidad con la aparición de conjuntos cerrados o de arquitecturas deficientes que son producto de modificaciones realizadas por sus habitantes a lo largo del tiempo o incluso surgen desde el proyecto urbano-arquitectónico (Couriel & Menéndez, 2014). Sumado a que posteriormente son gestionados por sus usuarios mediante la predisposición de los conjuntos al cierre y delimitación de sus terrenos (Cruz, 2005), cerrando calles de uso público (a veces hasta de propiedad pública), negándose a proyectos sociales de uso de sus equipamientos, rechazando la visita del “extraño” en las áreas comunes del conjunto, entre otras respuestas a una nueva forma de entender la ciudad en clave de propiedad privada vs. propiedad pública que no es ajena a los conjuntos de vivienda cooperativa; fuertemente influenciada por la cada vez más instalada sensación de inseguridad, el miedo al “otro” y la inminente amenaza que yace en la apertura al espacio público.

Construcción de sujetos colectivos

Sobre el vínculo que tiene este sistema de producción social del hábitat (Vallés et al., 2012) con la transformación y consolidación del colectivo participante se menciona como el factor diferencial de la participación activa y responsable en todos los procesos de obra y la construcción participativa de todo el conjunto de viviendas, teniendo como condición estructural que las viviendas se sortean al final del proceso (Machado, 2017, 187), lleva a una autoidentificación con lo común, con lo colectivo, que excede la propiedad individual y privada y de esta forma consolida en el territorio modelos de hábitat colaborativos, donde la solidaridad y cooperación con el vecino se impone (Vallés et al., 2012, 76).

El proceso de cooperativización (que no refiere al mero hecho de la adopción de la forma jurídica cooperativa, sino al proceso de desarrollo grupal) adquiere importancia porque genera diferencias sustantivas al menos en cuanto a: 1) el proceso de creación del grupo, cómo se conforma y origina; 2) la trayectoria colectiva previa a la convivencia; 3) el desarrollo de capacidades organizativas y de gestión, y 4) la existencia de un proyecto colectivo. (Vallés et al., 2012, 76)

Por otro lado se evidencia cómo este fortalecimiento colectivo, también conlleva cierta separación simbólica del barrio en el que se insertan; en algunas ocasiones llevando a la materialización en cercas perimetrales, muros, rejas y concertinas: límites que establecen en lo concreto y lo cotidiano una relación hostil entre el entorno inmediato y el conjunto habitacional. (Díaz Germone, 2019, 38). Esto es acrecentado por la dimensión del conjunto cooperativo, el que, cuánto más grande es, más energía demanda a sus

gestionadores, relegando la posible interacción con el entorno. Este factor es clave para nuestro análisis, siendo estas transformaciones materiales y condiciones simbólicas establecidas por ciertos grupos sociales los que pueden o no habilitar espacios de integración entre diferentes. Medido siempre en la micro-escala, cabe aclarar para los objetivos de este trabajo que este componente cualitativo no resulta de ningún mapeo de segregación realizado con sistemas de información geográfica y datos secundarios y es por ello que toman especial relevancia las aproximaciones cualitativas y subjetivas de los territorios.

Vemos como la ventaja per-se que tiene este sistema de construcción de vivienda en cuanto a gestión colectiva del hábitat produce una fuerte apropiación colectiva del territorio pero también una clara diferenciación de pertenencia entre los de adentro y los de afuera; medido en términos de segregación se percibe en las entrevistas realizadas por Díaz Germone (2019) un fuerte consenso en la autopercepción favorable con respecto al entorno, más allá de los diversos territorios muestreados, evidenciada por el relato de cierta mejora del barrio posterior a la llegada de la cooperativa; estos relatos llevan a la separación simbólica, primero, y física, después, del conjunto habitacional construido con el barrio circundante. Como vimos anteriormente en el apartado sobre construcción de lugares, la construcción de sujetos y la autoidentificación con nuestro entorno está ligada siempre a la diferenciación con el otro y los conjuntos cooperativos no son ajenos a ello (Machado, 2017).

Sumado a esto, otro factor diferencial entre los individuos que sí terminan perteneciendo a las cooperativas a diferencia del resto, es el trabajo de largo plazo y el involucramiento necesario que demanda la participación en estos procesos, el cual se convierte en el primer filtro para la conformación del

grupo que finalmente ocupará las viviendas construidas; en toda cooperativa de vivienda existe un grupo no menor de socios “fundadores” que quedan en el camino, los que son reemplazados por otros y otras que sí pueden sostener el proceso. Esta selección que ocurre, previo a la ocupación del inmueble, está identificada como factor clave en el éxito del comportamiento futuro de los complejos habitacionales construidos (Vallés et al., 2012, 78), sin embargo las nuevas estructuras familiares (en que ambos referentes están insertos en el mercado laboral) implican un mayor esfuerzo para cumplir con las 21 hs semanales de trabajo en el sistema por ayuda mutua, y reciente la disposición de sus integrantes a la participación en la gestión del conjunto una vez finalizada la obra (Machado, 2017, 196).

Pensando en la escala territorial, las instituciones públicas siempre le dieron a los conjuntos cooperativos un rol amortiguador de las asimetrías propias de la ciudad; siendo que en las periferias se instalaron con un rol “urbanizador”: dotador de servicios y de acercamientos de clases medias trabajadoras a poblaciones más pobres, en las zonas céntricas de la ciudad la incorporación de cooperativas por ayuda mutua logró contraponerse a una dinámica de aburguesamiento de estas zonas establecida por dinámicas económicas globales (Díaz Parra & Rabasco Pozuelo, 2013), permitiendo el acceso al suelo a poblaciones locales de menores ingresos y logrando su permanencia pos-revitalización. En este caso los conjuntos cooperativos representan territorios de resistencia ante el recambio poblacional causado por la gentrificación. Sin embargo estos autores también mencionan que los casos estudiados son esfuerzos aislados de la sociedad civil organizada, con grandes apoyos del Estado, en contra de procesos mucho mayores de transformación del territorio:

Las dimensiones del proceso cooperativo tal como está planteado en estos casos, no son comparables a las que puede alcanzar la rehabilitación en el mercado capitalista dirigida a consumidores con elevado poder adquisitivo en una coyuntura propicia, como demuestran los múltiples casos estudiados en diferentes partes del mundo. (Diaz Parra & Rabasco Pozuelo, 2013, 114).

Vemos como la apropiación colectiva característica de esta política de vivienda se convierte en uno de sus mayores fortalezas, pero al mismo tiempo implica desafíos a tomar en cuenta cuando ampliamos la escala y empezamos a medir el lugar que ocupa en la dinámica urbana general.

Por ello es que se propone tomar en cuenta el peso relativo que tienen estas intervenciones en el total de la muestra para, de esta forma, aproximarnos al rol que cumplen en cada territorio en términos de segregación socio-espacial. El cual será diferente de acuerdo al lugar que se analice: articulando con otras políticas de revitalización de las áreas centrales como los edificios de vivienda resultante de la ley de vivienda promovida o en las periferias a partir de la coordinación con proyectos de PIAI-PMB y PNR en nuevas urbanizaciones. Teniendo este dato se podrá establecer si la misma tiene un rol más o menos protagónico en el devenir de estas zonas de la ciudad.

Acceso y perfil del beneficiario

Esta política tiene como población objetivo a las capas medias y medias-bajas de la población, ya que en todas sus modalidades demanda capacidad de re-pago del préstamo otorgado (Cruz, 2005), siendo que el sistema por ayuda mutua (FUCVAM) apunta a trabajadores formales sin capacidad de ahorro y el

sistema de Ahorro y Préstamo a trabajadores con capacidad de ahorro. Esta característica es clave para el análisis y con ella se justifica la elección de esta política pública de vivienda como muestra representativa de un sector importante de la sociedad, que se encuentra, con todos los matices que veremos más adelante, por encima del público objetivo al que apunta PIAI-PMB y PNR y por debajo de los posibles beneficiarios de la Ley 18.795 de Vivienda Promovida.

la mayor parte de los cooperativistas por ayuda mutua son trabajadores de cualificación media y baja con cierta presencia de funcionarios públicos, aunque ocasionalmente han entrado perfiles profesionales. No obstante, en los últimos años se están incrementando las cooperativas que no implican ayuda mutua, es decir, que subcontratan la construcción, con lo que el estatus social de los cooperativistas tiende a subir. (Diaz Parra & Rabasco Pozuelo, 2013,113)

Una de las mayores condicionantes a este sistema de construcción de viviendas es que para todas las formas de asociación posibles, el inicio del camino hacia el acceso a la vivienda es el acceso al suelo; tanto el ingreso al MVOTMA como el préstamo del BHU tienen como requisito previo la tenencia del suelo, en diversas modalidades. Es por esto que el acceso a suelo urbanizado fue y es una de las principales reivindicaciones de las federaciones que nuclean a esta población (FUCVAM y FECOVI). Como vimos anteriormente, es a partir de dicho reclamo que en el año 1990 la Intendencia Departamental de Montevideo responde con la creación de la Cartera de Tierras Municipal, la cual otorga predios subsidiados a la vivienda cooperativa y funciona siempre

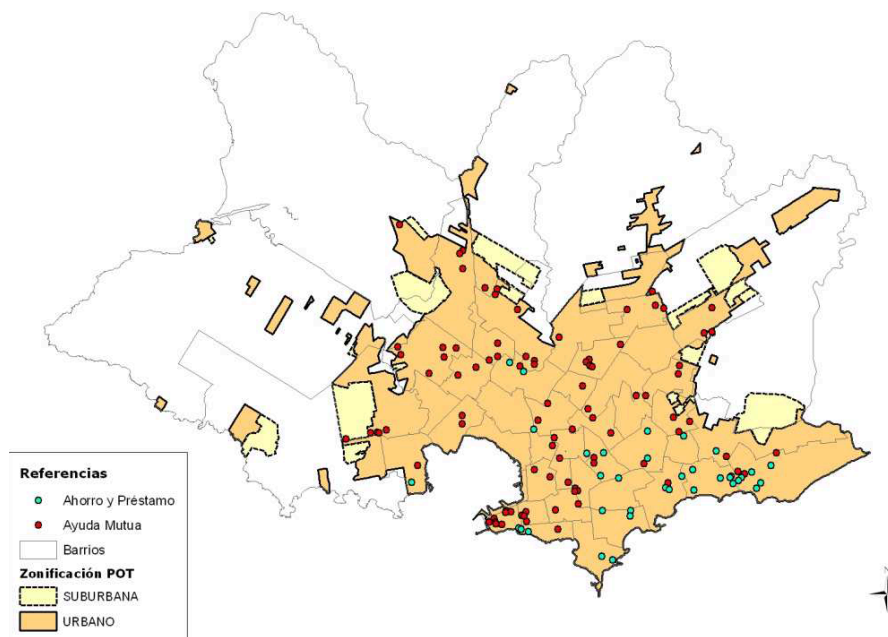
en coordinación con ambas federaciones para la concreción de diversos proyectos de reconversión urbana.

Sólo en los primeros diez años de funcionamiento, la CMTV (Cartera Municipal de Tierras para Vivienda) otorgó cerca de 200 hectáreas de suelo urbanizado, atendiendo a casi diez mil familias, parte importante de ellas nucleadas en cooperativas. En la segunda década de actuación esa cantidad disminuyó algo, como consecuencia de las dificultades para conseguir nuevos terrenos y de la mayor proporción de predios pequeños en áreas centrales otorgados, pero igualmente se hicieron más de cien adjudicaciones. (Vallés & Franco, 2012, 77)

Ya se desarrolló anteriormente la importancia que cuenta el acceso al suelo en todas las políticas de vivienda pública, en este caso en particular se identifica como la gestión de la cartera de tierras y la asignación diferencial de estos inmuebles más o menos urbanos por parte de la intendencia siempre está matizada por la vocación planificadora que tiene dicho ente público, y la ubicación de cada programa tiene de fondo una intención, tácita o no, de transformación del territorio. En este sentido, de parte de la intendencia departamental existieron mayores apoyos a proyectos particulares, que representaban, en cierta medida, una alternativa a la forma tradicional de construcción de vivienda cooperativa: en los años 90 se inició el camino del reciclaje de fincas en abandono en zonas centrales (Ciudad Vieja y Centro) (Díaz Parra & Rabasco Pozuelo, 2013), los cuales fueron proyectos puntuales y hasta hoy no fueron amplificados, pero demuestran “preferencias” por diversos modelos, los que no responden directamente a las leyes del mercado y la determinante final del precio del suelo en la ubicación de las políticas (Cruz, 2005, 128).

“Es importante mencionar que la Intendencia Municipal de Montevideo ha hecho rebajas explícitas en el precio, atendiendo a que la Ley de Vivienda establece que el valor del terreno más la infraestructura no puede exceder el 15% del costo total de la obra. Entonces, dado que no se puede aumentar el costo de la obra por cuestiones obvias de capacidad de pago de los beneficiarios, solo queda bajar el costo del terreno. Se reconoce asimismo que se han hecho rebajas de este tipo también con criterio político y de compromiso.” (Cruz, 2005, 128).

El mismo autor realiza un mapa de situación para el año 2005 de cooperativas de vivienda clasificando las que pertenecen al sistema por Ayuda Mutua (FUCVAM) y las de Ahorro y préstamo (FECovi). Proponemos retomarlo dentro de este análisis como línea de base territorial al año 2005, donde comienza el período de estudio de esta tesis, y extraer del mismo texto unas primeras conclusiones:



B01 - cooperativas de vivienda por federación al 2005

Mapa elaborado por Pablo Cruz en Cruz, 2005, 130

A partir de una primera mirada al mapa del año 2005 vemos como los conjuntos de vivienda cooperativa se ubican de forma más o menos aleatoria en la mancha de suelo urbano, sin encontrar patrones más que la identificación de dos zonas donde ocurre mayor densificación de puntos en los barrios Ciudad Vieja y Malvín Norte. Cuando separamos por tipo de cooperativa, podemos apreciar como las cooperativas de Ahorro y Préstamo tienen una tendencia mayor a concentrarse sobre la costa Este (territorio más atractivo para capas medias y altas, con costo del suelo más elevado), mientras que las cooperativas por Ayuda Mutua decrecen hacia ese sector del territorio.

Podemos concluir de este comportamiento en la gran escala que la ubicación de los diferentes perfiles de cooperativas responde alineadamente con la ubicación de los diferentes sectores sociales de acuerdo al mercado inmobiliario y las dinámicas socioeconómicas propias de la ciudad, siendo que las Cooperativas de Ahorro y Préstamo deben contar con un porcentaje de ahorro del 15% del costo total para acceder al préstamo del BHU, las familias que acceden a dicho sistema suelen pertenecer a capas medias y medias altas; mientras que las cooperativas por Ayuda Mutua, al intercambiar fuerza de trabajo como forma de pago de ese 15%, están representadas por sectores sociales más humildes, asociados a capas medias y medias-bajas (Cruz, 2005). De esta forma, el establecimiento, a partir de la ley, de ese tope de 15% máximo de precio de terreno respecto al total del préstamo otorgado determina que la segmentación social por ingresos también opere en el sistema cooperativo. Hipótesis que queda demostrada cuando el mismo autor realiza un análisis de precio de suelo según catastro nacional, separando las cooperativas por ayuda mutua de las de ahorro previo, resultando que las parcelas que rodean las primeras tienen un valor catastral promedio de 41.7 dólares por metro cuadrado, mientras que las segundas 79.4, casi el doble. Además de esto, cabe verificar in situ si esta condición determina la localización de mejores proyectos en mejores entornos (y su contrario) o si el abaratamiento no siempre determina peores calidades urbanas, factor clave en la concreción de modelos integradores de ciudad, tal como vimos anteriormente.

En este mapa que nuclea a todas las cooperativas existentes a la fecha de acuerdo a fuentes de información indirecta (IMM, Federaciones Nacionales y estudios anteriores) (Cruz, 2005, 129) queda pendiente saber cuáles de estas cooperativas accedieron al suelo a partir de la Cartera de Tierras Municipal,

para lograr entender cuál fue la línea propuesta hasta ese año sobre la ubicación de estos programas por parte de dicha institución pública, más allá de las preferencias/condicionantes impuestas por el mercado.

Además, se agrega a esta clasificación interna entre FECOVI y FUCVAM la presencia, a partir del año 2010, del Programa de Vivienda Sindical impulsado principalmente por el sindicato de metalúrgicos UNTMRA⁹ y escalado a otros sindicatos desde el PIT-CNT como forma de acceder a la vivienda con foco en procesos constructivos rápidos y económicos, que otorguen vivienda a mayor cantidad de beneficiarios en el menor tiempo posible (Rodríguez, 2023). Una característica central, y diferencial con respecto a las otras dos modalidades, es que para formar parte de este programa las familias deben contar con al menos un afiliado a un sindicato y cumplir con un tope de ingresos para el núcleo familiar de 60 UR (Bozzo et al., 2022, 49), lo que nos brinda un perfil socioeconómico claro del público al que apunta, posicionándose por debajo de las familias que aspiran a una vivienda a través de la ayuda mutua (FUCVAM). La autora señala que otro factor clave de esta política está dada por el abaratamiento final de los costos de la vivienda y su incidencia en la compra de terrenos: siendo que el costo del mismo está topeado a un 15% del préstamo total, y que el PVS tenía como objetivo central el logro de la construcción de viviendas a 20.000 dólares de la época (Bozzo et al., 2022, 55), este menor costo final del conjunto habitacional determinó muchas veces, no sólo peores calidades urbano-habitacionales, sino también la localización en terrenos más baratos, periféricos, sin servicios, como veremos más adelante en el análisis espacial de los datos.

⁹ Unión de Trabajadores Metalúrgicos y Ramas Afines - PIT CNT

En el mismo artículo se explica que el PVS se compone únicamente por Sistemas de construcción no tradicional (SCNT) los que apuntan a la reducción de costos y plazos de obra, pero también el valor final de la vivienda o tasación, lo que incide directamente en el monto del préstamo y los años a pagar. Todas estas variables buscaron dinamizar un sistema de construcción de vivienda pública en un quinquenio muy pujante (2010-2015) en el que el vínculo directo entre sindicatos e instituciones públicas llevó a la consolidación de esta nueva pata dentro del sistema cooperativo, con más de 300 cooperativas formadas a tan solo 1 año de su promulgación. Posicionando nuevamente a estos sistemas constructivos como alternativa posible, luego de haber sido descartados tras las magras experiencias de la década del 90 con los Núcleos Básicos Evolutivos, incluso sin un debate profundo sobre sus consecuencias:

...la creación del PVS no generó un debate abierto con la historia de cooperativismo tan rica, significativa y original que tiene Uruguay. (referente ANV, comunicación personal, febrero 2022, en Bozzo et al., 2022, 55)

Esta política se insertó dentro del sistema público de vivienda con no pocas trabas e inconvenientes asociados a toda innovación que crece más de lo previsto: fondos previstos insuficientes, falta de disponibilidad de insumos (importados y de producción nacional), falta de capacitación de técnicos y mano de obra de los cooperativistas para una correcta ejecución de los sistemas prefabricados utilizados, también de técnicos de la DINAVI¹⁰ para el control y asesoramiento externo necesario para adecuar estos al ámbito local.

¹⁰ Dirección Nacional de Vivienda - Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente.

Estas problemáticas, entre otras, asociadas al incumplimiento de contratos y financiamiento, determinó la suspensión del sistema constructivo NOX por Resolución Dinavi n° 18/2016, hasta ese año el único utilizado por las viviendas del PVS.

... de las 300 cooperativas formadas en el año 2012, tan solo 17 estaban terminadas para el año 2020, poniendo en duda la eficiencia, rapidez y capacidad de producción en masa de viviendas asumida como desafío para este nuevo programa (Bozzo et al., 2022, 57).

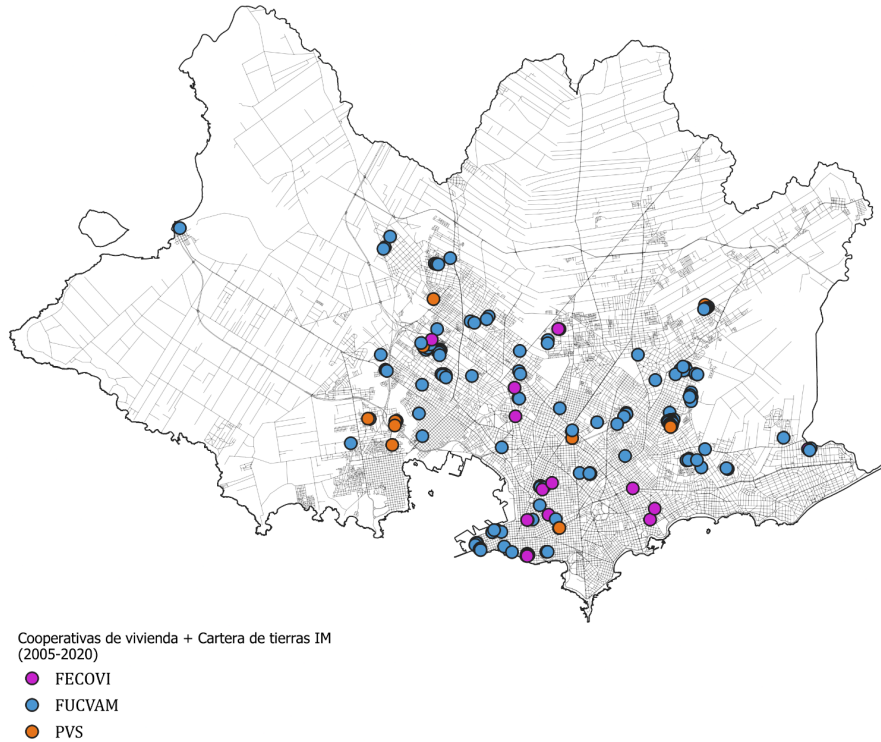
En el análisis que proponemos desarrollar a continuación, focalizado en el rol planificador de las instituciones públicas en cuanto a la segregación socioterritorial y el rol que asume cada programa en la distribución de los diferentes sectores de la población de la ciudad, pondremos el foco en las cooperativas que accedieron al predio a partir de la Cartera de Tierras de la Intendencia Departamental. Siendo que son estos casos los que representan la materialización tácita, o el *producto* según Bustillo et al (2014), de la política pública.

Viste que a las cooperativas las han tirado para afuera. (...) Ahora ha habido un movimiento para que salgan terrenos en áreas centrales. Los terrenos de las cooperativas se consiguen por la Intendencia o por una mínima cartera de tierras que tiene el Ministerio de Vivienda, que no sé si se propone ampliarla o no, pero es mínima. (Martínez, 29 de marzo de 2019 en Rubini, 2020, 186)

Estas se clasificaran entre las pertenecientes a Ayuda Mutua (FUCVAM), ahorro previo (FECOVI) o vivienda sindical (PVS), considerando, como vimos

anteriormente, que dentro del sistema cooperativo, cada una tiene un perfil diferente.

Cooperativas de vivienda en Montevideo (2005-2020)

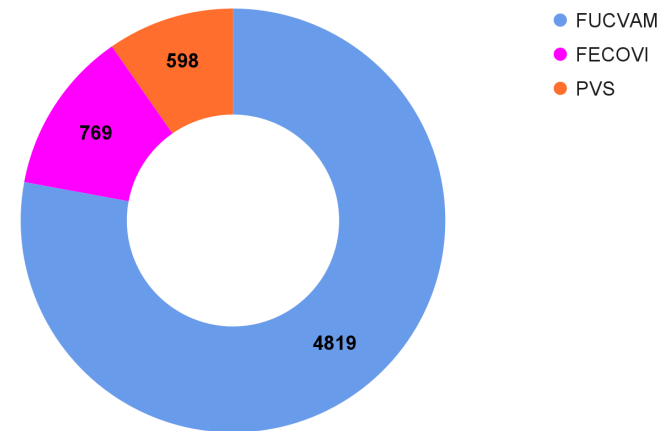


B02 - cooperativas de vivienda por federación 2005-2019

Fuente: elaboración propia en base a datos extraídos de <https://sig.montevideo.gub.uy/>, <https://www.fucvam.org.uy/>, <https://fecovi.coop/web/> y búsqueda web por cooperativa.

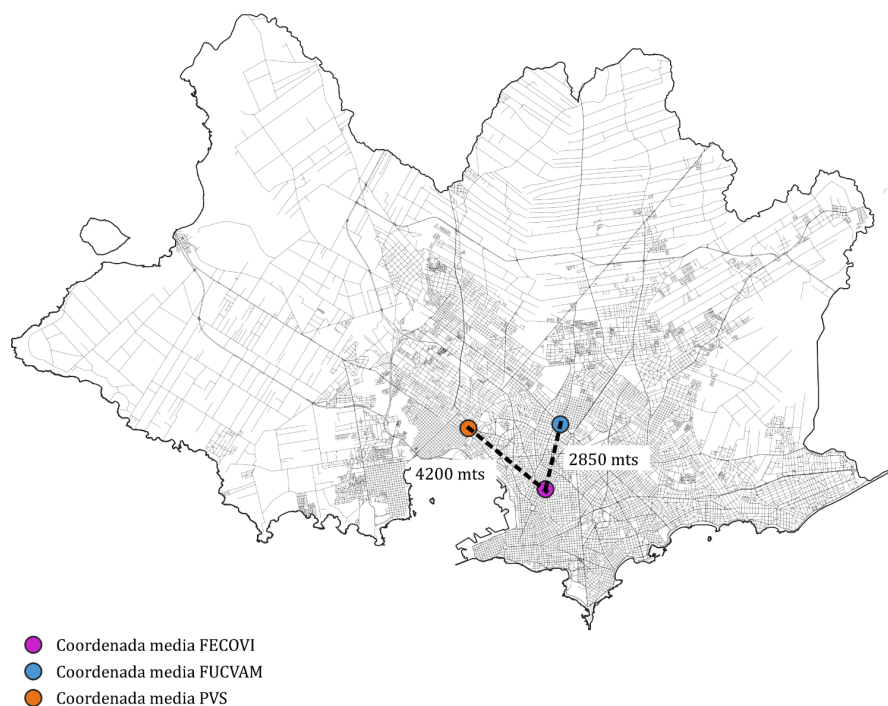
Se registran en el mapa anterior el total de 178 conjuntos habitacionales producto de la asignación de tierra por la Cartera de Tierras de la Intendencia Departamental de Montevideo para cooperativas de vivienda de tres federaciones distintas: Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua (FUCVAM), Federación de Cooperativas de Vivienda (FECOVI) y el Programa de Vivienda Sindical (PVS).

Esta política construyó un total de 6.186 viviendas en los 15 años elegidos, 4819 fueron de FUCVAM (78%), 769 para FECOVI (12%) y 598 para PVS (10%).



Con una clara predominancia de la federación FUCVAM, vemos como esta se distribuye de forma aparentemente aleatoria en la mancha urbana, luego le siguen las viviendas de FECOVI, las que tienen una distribución más acotada, con predominancia en las áreas centrales de la ciudad y por último PVS que cuenta con proyectos puntuales distribuidos aparentemente de forma aleatoria. Sin embargo, al evaluar estos resultados a partir del geoproceto de

Coordenada media, ponderado por la cantidad de viviendas construidas en cada conjunto, el mapa comienza a dar otras señales:



B03 - cooperativas de vivienda por federación, coordenada media

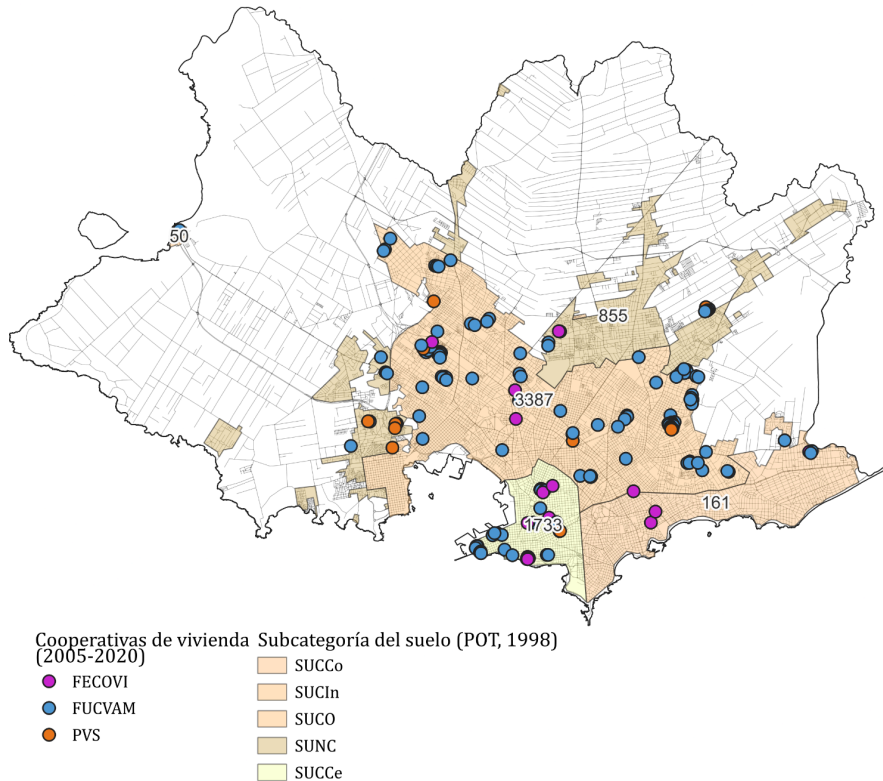
Fuente: elaboración propia en base a datos extraídos de <https://sig.montevideo.gub.uy/>, <https://www.fucvam.org.uy/>, <https://fecovi.coop/web/> y búsqueda web por cooperativa.

Vemos como las cooperativas de FECOVI tienen una ubicación relativa en la ciudad más favorable, acercándose no solo a la zona Sur de la ciudad, sino al centro de la misma, por otro lado FUCVAM y PVS se posicionan hacia la periferia de la misma, la primera a 2850 mts hacia el Norte y la segunda a 4200 mts hacia el Nor-Oeste. Tal como vimos anteriormente, el acceso al suelo no es ajeno a esta política de vivienda y su peso en la obtención de los préstamos de la Agencia Nacional de Vivienda condiciona fuertemente la posibilidad de cada una de las federaciones. Teniendo el producto construido de esta política podemos confirmar que, tal como se desarrolló anteriormente, los beneficiarios agrupados en el sistema cooperativo de vivienda se distribuyeron territorialmente alineados a la estructura social impuesta por el mercado, siendo los de mayor poder adquisitivo (FECOVI) los que pudieron acceder a mejores localizaciones relativas.

A continuación profundizaremos en esta primer conclusión a partir del estudio de esta política de acuerdo a los ejes de análisis propuestos¹¹:

¹¹ A efectos operativos se toma al conjunto de vivienda cooperativa como valor único, más allá de la clasificación realizada en este apartado según federaciones, la que, de acuerdo a lo expresado, tiene sus propias lógicas e implicancias territoriales que pueden ser extrapolables a cada conclusión intermedia.

Cooperativas de vivienda según Subcategoría de Suelo (POT 1998)

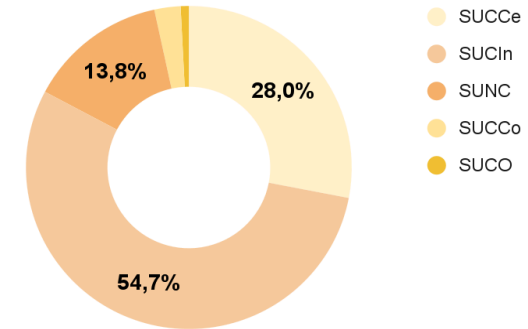


04 - cooperativas de vivienda y subcategoría de suelo

Fuente: elaboración propia en base a datos extraídos de <https://sig.montevideo.gub.uy/>, <https://www.fucvam.org.uy/>, <https://fecovi.coop/web/> y búsqueda web por cooperativa.

En el mapa anterior superponemos el total de 178 conjuntos habitacionales (6186 viviendas), registradas anteriormente, al mapa de Subcategoría de suelo

según el Plan de Ordenamiento Territorial de Montevideo (POT, 1998). De este registro emerge que un total de 1733 viviendas fueron construidas en Suelo Urbano Consolidado Central, 3387 viviendas fueron construidas en Suelo Urbano Consolidado Intermedio, 855 en Suelo Urbano no Consolidado, 161 en Suelo Urbano Consolidado Costero y 50 en Suelo Urbano Consolidado Otro.



En la distribución espacial según subcategoría de suelo se constata la preponderancia por la instalación de estos programas de vivienda en Suelo Urbano Consolidado Intermedio, el cual como desarrollamos anteriormente en el capítulo sobre Realojos, presenta: *buna calidad ambiental asociada a la presencia de infraestructuras básicas, buenos servicios urbanos y edificación de calidad aceptable o buena.* (Dto.JDM 34.870 de 25.11.2013, art. 4.)

Le sigue la instalación en áreas centrales de la ciudad, particularmente en el Suelo Urbano Consolidado Central (SUCCe) el cual se define según las Directrices Departamentales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible como:

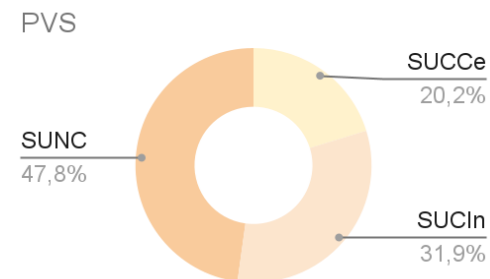
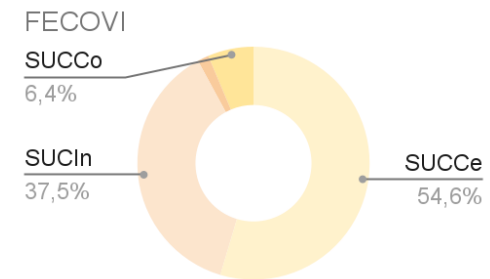
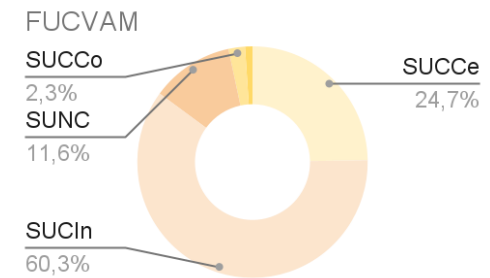
(...) la zona de mayor prevalencia en la estructuración de la ciudad, que se refleja en la escala supralocal de sus actividades así como en la apropiación e identificación que de ella hace la sociedad en su conjunto. Se concentran en el área Central los equipamientos institucionales vinculados a Montevideo en su condición de Capital. (Dto.JDM 34.870 de 25.11.2013, art. 22.)

Además de esta definición dicha norma establece lineamientos específicos para esta zona, dentro de los cuales se destaca el fomento a la actividad residencial:

(..) estimulando las operaciones de rehabilitación y densificación edilicia, de manera de recuperar el stock existente de buena calidad, y las operaciones de sustitución en áreas o puntos que necesiten una recalificación urbana. (Dto.JDM 34.870 de 25.11.2013, art. 22.)

Vemos como estos conjuntos presentan una tendencia a la localización en zonas intermedias, al igual que los realojos vistos anteriormente; sin embargo su presencia en zonas centrales no es menor, sino que representa una tercera parte del total. El rol amortiguador que, vimos anteriormente, tiene esta política en diversos contextos territoriales culmina en una distribución territorial heterogénea.

Ahora bien, si volvemos a distinguir entre las 3 diferentes federaciones que conforman este subsistema, emergen otras conclusiones:



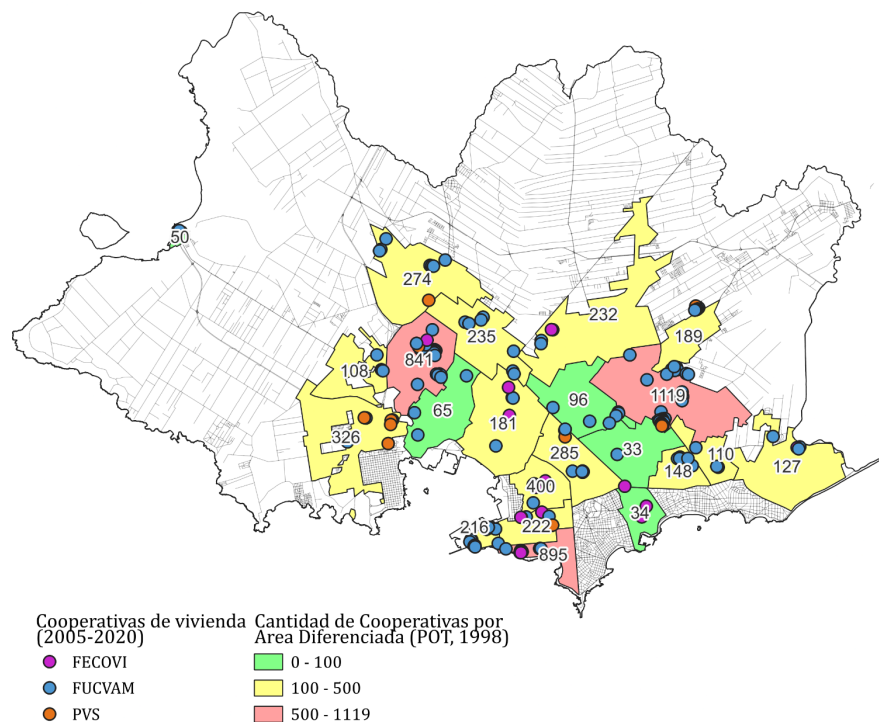
Vemos como FUCVAM se expresa territorialmente de forma similar al total del conjunto; con un 60% de viviendas construidas en Suelo intermedio (+6% que el total), casi 25 % en suelo central (-3% que el total) y el resto en otros suelos,

esto responde también al peso absoluto que tiene la cantidad de viviendas de esta federación en la muestra.

Sin embargo cuando observamos el comportamiento de las otras dos federaciones surgen otras conclusiones: por un lado desde FECOVI se percibe clara predisposición a suelos Centrales (54.6%) y casi nula presencia en suelos no consolidados, del otro lado PVS ubica casi la mitad de sus conjuntos habitacionales en estos suelos (47.8%), la menor presencia relativa de las tres federaciones en suelo central (20%) y no tiene presencia en suelo costero.

Se vuelve a reafirmar a partir de estos datos lo explicitado anteriormente en cuanto a la distribución de la población según su condición socioeconómica: hacia el Sur y Este los sectores más favorecidos (suelos urbanos consolidados, con servicios adecuados y calidades ambientales remarcables), hacia el Norte y Oeste los menos (suelos intermedios y no consolidados, con carencias en infraestructuras y conectividad).

Cooperativas de vivienda según Áreas Diferenciadas del POT (1998)



B05 - cooperativas de vivienda y áreas diferenciadas

Fuente: elaboración propia en base a datos extraídos de <https://sig.montevideo.gub.uy/>, <https://www.fucvam.org.uy/>, <https://fecovi.coop/web/> y búsqueda web por cooperativa.

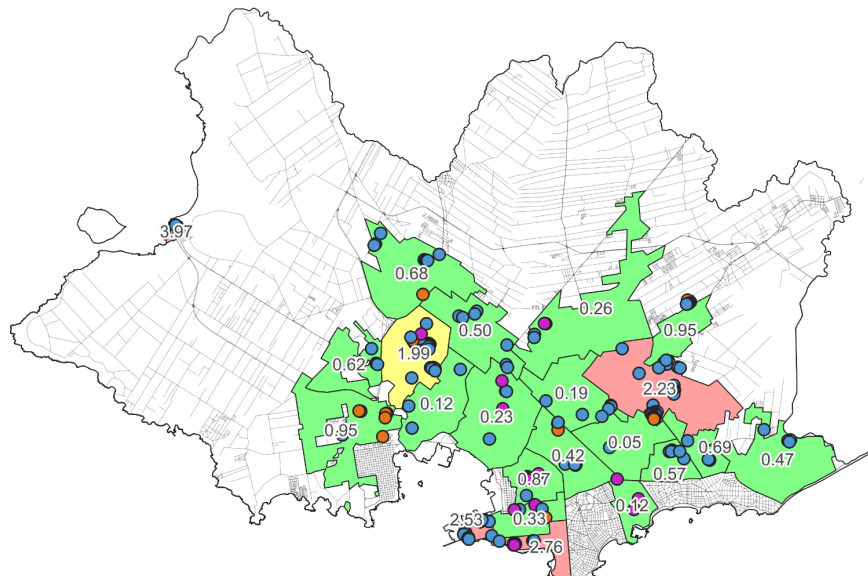
Superponemos los conjuntos habitacionales relevados a la capa de Áreas Diferenciadas determinadas por el POT (1998) y encontramos datos

interesantes: emergen tres áreas destacadas que superan las 500 viviendas cooperativas construidas y se extraen nuevos datos de densidad a partir de la inclusión de la cantidad de viviendas y no la ponderación por conjuntos.

Cuando en la escala superior (relevando por conjunto) se veía cierta densidad relativa en los barrios Ciudad Vieja y Malvin Norte, vemos como estos en la cantidad de viviendas construidas no son remarcables: el primero con 216 viviendas y el segundo con 148.

Las áreas que se destacan tienen que ver las 3 con iniciativas públicas de construcción del modelo de “barrio cooperativo” el cual se define por la consolidación o transformación de una nueva pieza urbana a partir de la incorporación de varios conjuntos habitacionales de diversa índole, con protagonismo fuerte de la vivienda cooperativa: en el área diferenciada Barrio Sur - Palermo - Parque Rodó (al sur) la zona del viejo conventillo medio mundo en las inmediaciones de Gonzalo Ramírez y Carlos Quijano con 303 viviendas en 4 manzanas; en el área diferenciada Maroñas - Hipódromo - Bella Italia (al Noreste) con un total de 1119 viviendas, se destaca Barrio Zitarrosa, el que acumula un total de 524 viviendas en 5 manzanas; por último, en Lavalleja Norte - Nuevo París (Noroeste), tenemos un total de 841 viviendas con el enclave de barrio Conciliación (calles María Orticochea, Yugoslavia, Islas Canarias) el cual acumula un total de 543 viviendas en un área de 0.5 km².

Cuando medimos estos valores en referencia al total de población según censo del año 2011 (INE) los resultados son los siguientes:



Cooperativas de vivienda (2005-2020) % de viviendas cooperativas sobre el total (INE, 2011)

● FECOVI	■ 0 - 1
● FUCVAM	■ 1 - 2
● PVS	■ 2 - 4

B06 - cooperativas de vivienda y áreas diferenciadas, en porcentajes

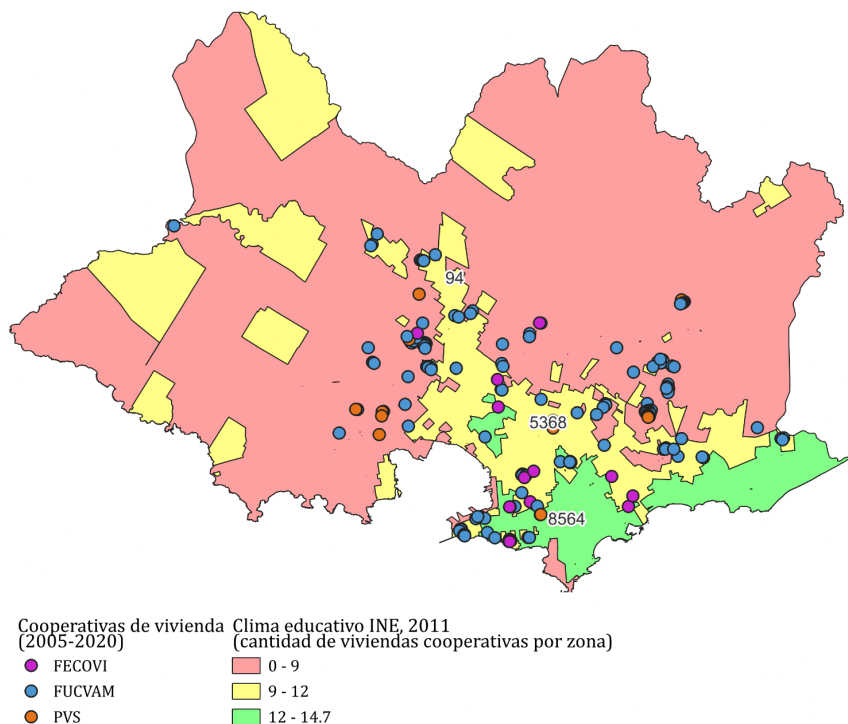
Fuente: elaboración propia en base a datos extraídos de <https://sig.montevideo.gub.uy/>, <https://www.fucvam.org.uy/>, <https://fecovi.coop/web/> y búsqueda web por cooperativa.

Vemos en el mapa anterior como se reafirma la situación particular de Barrio Sur - Palermo - Parque Rodó y Maroñas - Hipódromo - Bella Italia como zonas que tuvieron especial inserción de este tipo de programas en el periodo de tiempo elegido, con un porcentaje sobre el total de 2.76 % la primera y 2.23 % la segunda.

Además se suma el área diferenciada Ciudad Vieja, la que no presentaba valores significativos en la valoración por totales, pero en proporción a su población es la segunda área diferenciada con más viviendas cooperativas, con un 2.53 %.

Relacionado con lo que vimos anteriormente en el estudio de antecedentes, estos mapas nos muestran una clara predisposición desde la asignación de tierras de la Cartera de Tierras Municipal a la localización específica en dos extremos de la ciudad: por un lado la construcción de barrios cooperativos de gran envergadura en la periferia y por otro el apoyo al acceso al suelo calificado en zonas centrales a revitalizar. De esta forma, también se confirma el rol amortiguador de esta política de vivienda, siendo que en los dos extremos también se encuentran las otras dos patas de este análisis: Realojos y Vivienda Promovida.

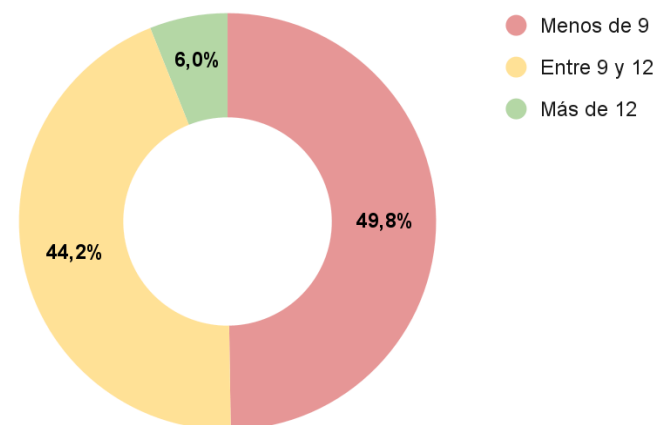
Cooperativas de vivienda según Clima educativo (INE, 2011)



B07 - cooperativas de vivienda y clima educativo

Fuente: elaboración propia en base a datos extraídos de <https://sig.montevideo.gub.uy/>, <https://www.fucvam.org.uy/>, <https://fecovi.coop/web/> y búsqueda web por cooperativa.

Superponemos la capa de cooperativas de vivienda de los años 2005-2020 con terreno asignado por Cartera de Tierras Municipal al mapa de clima educativo de INE (2011) y sus tres grandes categorías. Vemos, tal como analizamos anteriormente en el mapa general, que las cooperativas de vivienda tienen una tendencia clara a la localización en sectores intermedios a bajos, construyéndose 3078 viviendas en sectores con un promedio de años de estudio menor a 9 años, 2734 con un promedio de entre 9 y 12 años y solo 374 viviendas en la zona más próspera (Costa Sur-Este) con promedios mayores a 12 años.



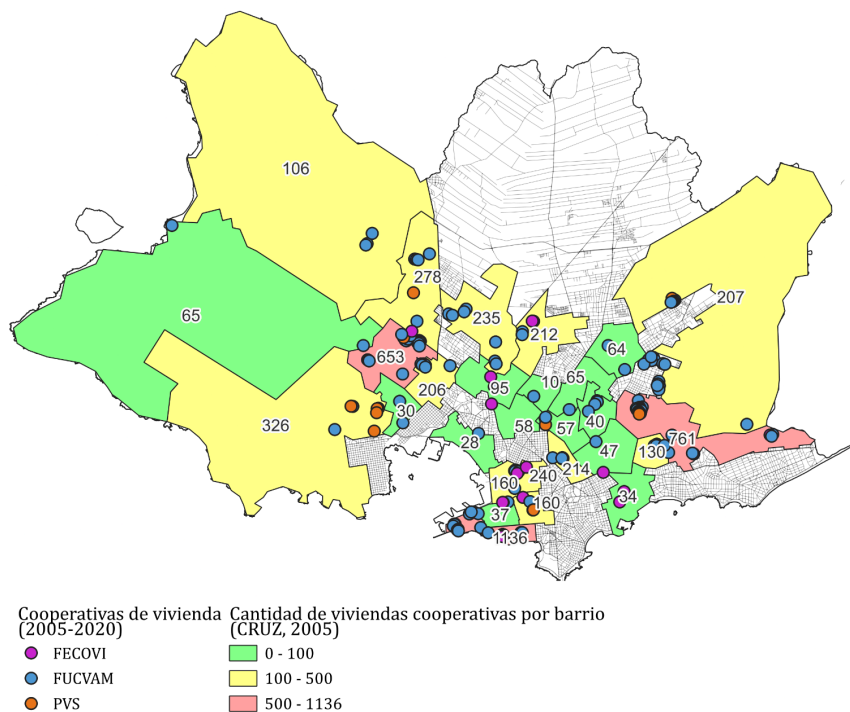
En este mapa podemos destacar como emergen las zonas de Ciudad Vieja y Barrio Sur como zonas intermedias, las que cuentan con una proporción de viviendas cooperativas relativamente alto durante los quince años tomados en este trabajo.

Esto puede responder a un menor valor de suelo que permitió la instalación de estos conjuntos de vivienda social o a una intención planificada desde la intendencia de fomento con el objetivo de revitalizar estas zonas centrales deprimidas. Tomando de referencia que los datos de clima educativo son del año 2011, es importante señalar que de los conjuntos instalados en estas zonas (en total 22) 11 se construyeron antes de dicho año y 11 después, por lo que los resultados de dicho censo no parecen haber influido en los procesos identificados; cabría profundizar acerca de los procesos institucionales que influyeron en este comportamiento, sin embargo no se encuentra dentro del alcance de esta investigación.

Medido en términos relativos al total de población presente en cada zona se refuerza lo visto anteriormente:

- poca presencia de estos programas en la zona con niveles educativos mayores a 12 años con un 0.23 % del total de viviendas;
- y, por otro lado, la zona intermedia y la zona de clima educativo bajo con índices similares: con 1.50% la primera y 1.73% la segunda.

Cooperativas de vivienda según *barrios* (Cruz, 2005)



B08 - cooperativas de vivienda y barrios

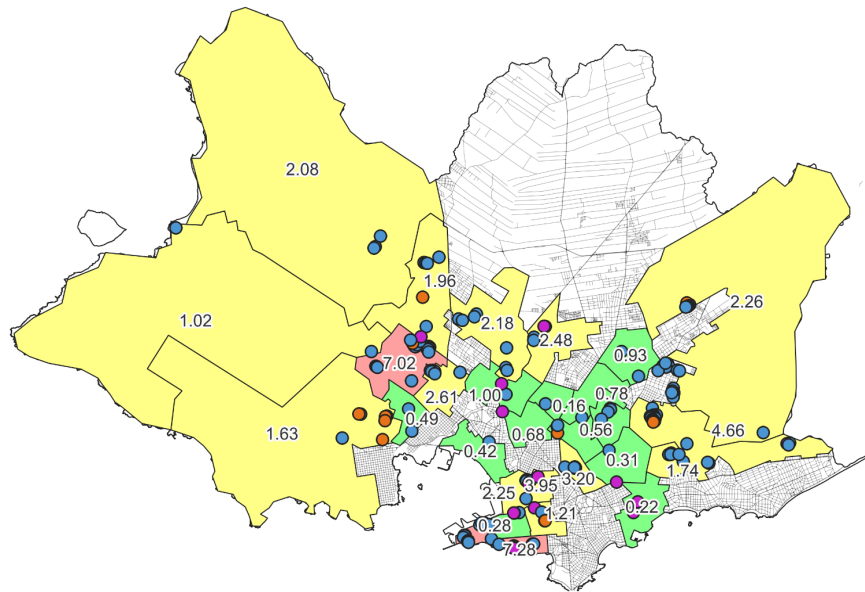
Fuente: elaboración propia en base a datos extraídos de CRUZ, 2005,

<https://www.fucvam.org.uy/>, <https://fecovi.coop/web/> y búsqueda web por cooperativa.

Al superponer la capa de conjuntos de vivienda cooperativa al mapa de barrios elaborado por Cruz (2005) vemos como lo graficado se alinea a lo expresado en

el mapa anterior de áreas diferenciadas del POT; se destacan del total de barrios involucrados en la muestra (29 de 48) los barrios Ciudad Vieja- Barrio Sur - Palermo, con 1136 viviendas cooperativas construidas, Carrasco Norte - Maroñas con 761, Conciliación - Nuevo París con 653 y Flor de Maroñas con 532. Ubicados en los extremos del mapa, como vimos anteriormente esta acumulación responde a la localización en estas zonas de barrios cooperativos de grandes dimensiones.

Cuando lo medimos de modo relativo al total de las viviendas presentes en el barrio para el año 2011 (INE, 2011) se refuerza lo visto anteriormente, siendo el promedio para la ciudad 1.1%, se destacan del conjunto muestreado barrios muy opuestos en su localización relativa: vuelven a aparecer Ciudad Vieja- Barrio Sur - Palermo con 7.28%, Conciliación - Nuevo París con 7.02 % y el barrio Flor de Maroñas como el que cuenta con mayor porcentaje de viviendas cooperativas en 9.88% . El único que deja de tener la misma preponderancia es Carrasco Norte - Malvín Norte - Maroñas quien cuenta con un 4.66% de viviendas cooperativas sobre el total.



Cooperativas de vivienda % de viviendas cooperativas sobre el total (2005-2020) (INE, 2011)

● FECOVI	■ 0 - 1
● FUCVAM	■ 1 - 5
● PVS	■ 5 - 10

B09 - cooperativas de vivienda y barrios, en porcentajes

Fuente: elaboración propia en base a datos extraídos de CRUZ, 2005,

<https://www.fucvam.org.uy/>, <https://fecovi.coop/web/> y búsqueda web por cooperativa.

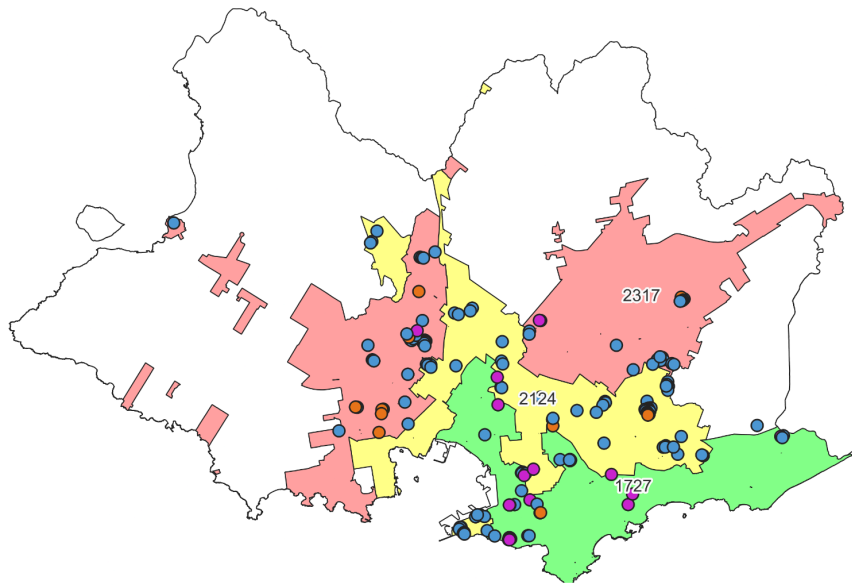
cooperativa.

Al ver la información expresada en el mapa observamos como la localización de estos programas de vivienda, de forma relativa al total de viviendas existentes por barrio, delimita tres grandes zonas: por un lado la periferia inmediata al centro de la ciudad (barrios Ciudad Vieja, Barrio Sur-Palermo, Goes, Aguada y Reus), por otro la periferia Noreste (Barrios Carrasco Norte, Malvín Norte, Maroñas, Curva de Maroñas) y por último la periferia Noroeste (Barrios Nuevo

París, Belvedere, Conciliación). Teniendo el resto de los barrios muestreados un porcentaje menor al 5% e incluso las áreas intermedias identificadas con un porcentaje menor al 1%.

Con estos datos podemos concluir que el comportamiento territorial de la asignación de tierra de parte de la Cartera de Tierras Municipales para los conjuntos cooperativos responde claramente a una intención de “amortiguación” situándose en territorios disímiles, por una parte articulando en la revitalización del centro con los proyectos promovidos, y por otra generando nuevas urbanizaciones en situaciones de borde y entornos socioterritoriales más desfavorecidos.

Cooperativas de vivienda según *Tres ciudades* (Couriel & Menéndez, 2014)



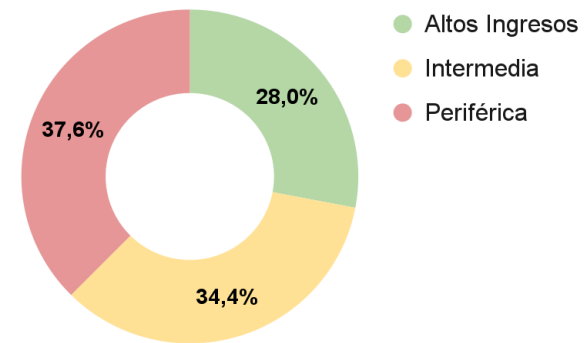
Cooperativas de vivienda (2005-2020)
 ● FECOVI
 ● FUCVAM
 ● PVS

Cantidad de viviendas cooperativas en Tres ciudades (Couriel & Menéndez, 2014)
 ■ Ciudad de altos ingresos
 ■ Ciudad intermedia
 ■ Ciudad periférica

B10 - cooperativas de vivienda y esquema de las tres ciudades

Fuente: elaboración propia en base a datos extraídos de Couriel & Menéndez (2014), <https://www.fucvam.org.uy/>, <https://fecovi.coop/web/> y búsqueda web por cooperativa.

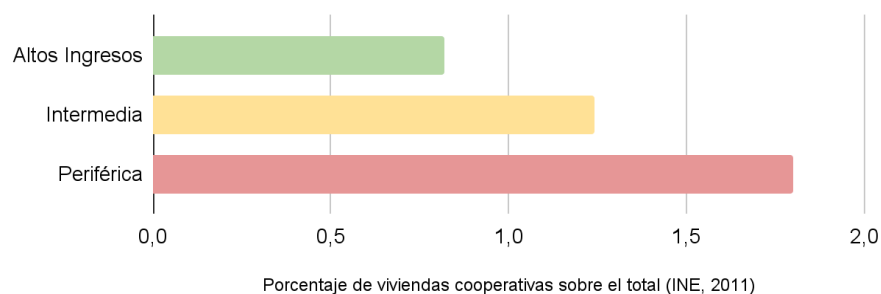
Se adjunta mapa resultante de la superposición entre el esquema de las tres ciudades propuesto por Couriel y Menéndez en el año 2014 y la ubicación de los 178 conjuntos cooperativos construidos entre los años 2005-2019 a partir de terrenos de la Cartera de Tierras Municipal. Del mismo extraemos que 1727 viviendas se construyeron en la Ciudad de Altos Ingresos, 2124 en la Ciudad Intermedia y 2317 en la Ciudad Periférica:



Dividido en términos de porcentaje, vemos como las viviendas construidas se dividen casi en tercios, con una pequeña diferencia al alza cuando nos vamos moviendo desde el centro a la periferia.

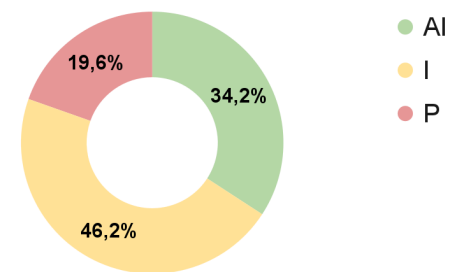
Sin embargo, al medirlo en términos relativos y considerando el gradiente de densidad habitacional presente en la ciudad en sentido Sur-Norte, los valores obtenidos se disparan: en la ciudad de altos ingresos el porcentaje de viviendas cooperativas es de 0.82 %, en la intermedia de 1.24 % y en la ciudad periférica 1.80%.

De esta forma se vuelve clara la presencia diferencial de esta política en el territorio, tomando mayor protagonismo en zonas periféricas que en zonas centrales y costeras.

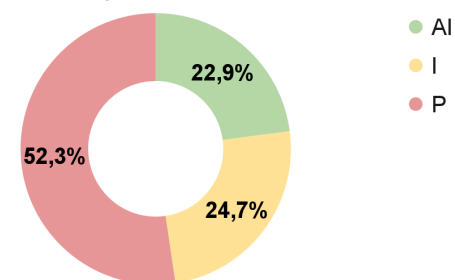


Tomando en cuenta que el trabajo que formuló este esquema es publicado en el año 2014, podemos hacer un corte en ese año para buscar señales de ajuste de la política a partir de él: de esta forma surge que antes del 2014, de un total de 77 conjuntos y 2782 viviendas construidas, un 19% de las viviendas cooperativas se construían en la ciudad periférica, mientras que en los años siguientes (2011-2020) se construyeron 101 conjuntos habitacionales con 3404 viviendas, siendo que 1772 se construyeron en la ciudad periférica, nos otorga un porcentaje de 52%.

Viviendas Cooperativas 2005-2014

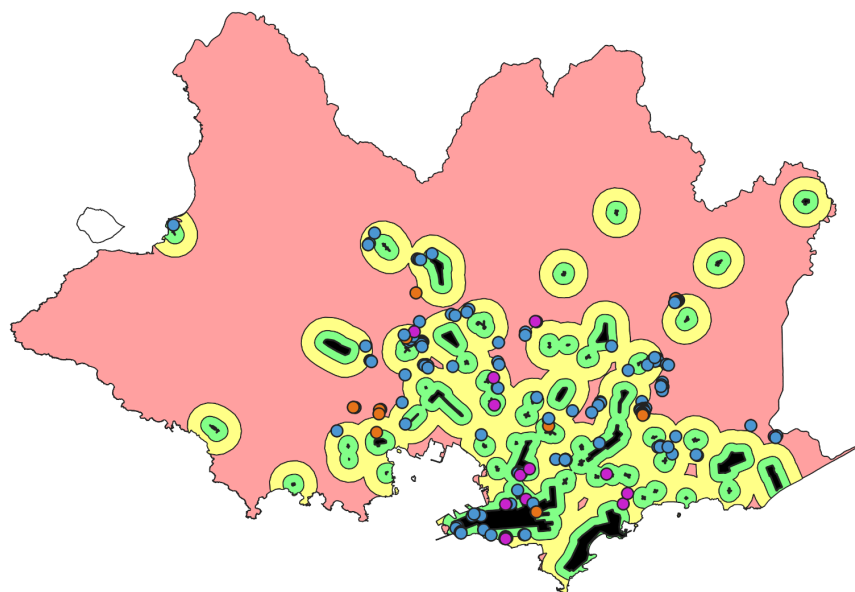


Viviendas Cooperativas 2014-2020



Claramente no obtenemos de los datos anteriores un panorama alentador en cuanto a lo desarrollado en el marco teórico y antecedentes, siendo que el desarrollo de esta política a lo largo de los años de estudio elegidos fue tendiendo cada vez más hacia la periferia de la ciudad, relegando áreas consolidadas pero principalmente la ciudad intermedia (de casi la mitad de las viviendas a un cuarto). Se demuestra, a partir de estos datos, una predisposición institucional creciente de colocar estos programas en entornos socialmente desfavorecidos en relación al resto de la ciudad.

Cooperativas de vivienda según Centralidades Urbanas (ITU, 2019)



B11 - cooperativas de vivienda y centralidades urbanas

Fuente: elaboración propia en base a datos extraídos de <https://sig.montevideo.gub.uy/>,

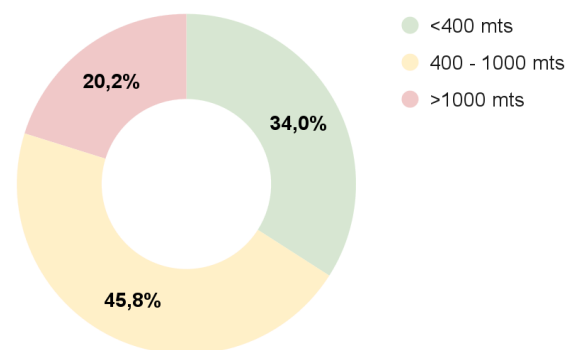
CRUZ, 2005, <https://www.fucvam.org.uy/>, <https://fecovi.coop/web/> y Equipo de

Centralidades Urbanas ITU, FADU, UDELAR, 2019.

Se presenta en el mapa anterior los resultados de superponer la información relativa a centralidades urbanas (FADU, 2019) y dos zonas buffer de distancia

(400 mts y 1000 mts) sobre la capa de conjuntos de vivienda cooperativa construida en suelo asignado por Cartera de Tierras Municipal entre los años 2005-2020.

Vemos por dicho cruzamiento de información la distribución espacial de estos conjuntos y las viviendas que los componen, en relación a las centralidades urbanas: 2106 viviendas se construyeron a menos de 400 mts de distancia de una centralidad, 2831 entre 400 y 1000 mts y 1249 a más de 1000 mts.



Medido en términos relativos, vemos la predominancia por la localización de estos programas en el rango intermedio con un 45.8% de las viviendas instaladas en esta zona, seguida por el 34% en los primeros 400 mts y por último el 20% construido en zonas alejadas más de 1000 mts de una de las centralidades registradas.

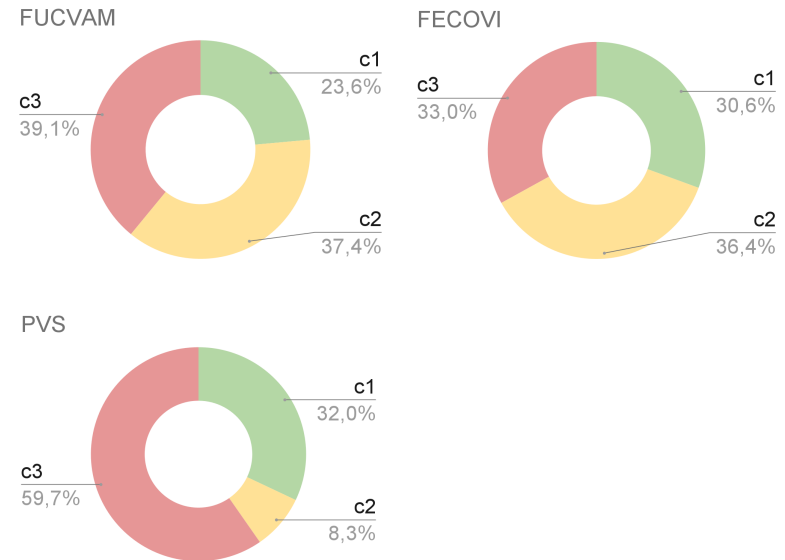
Se evidencia una situación generalmente favorable, siendo que el 80% de las viviendas cooperativas construidas en el periodo de tiempo elegido se ubican a menos de 1000 mts de distancia de una centralidad, lugar donde acceden a bienes, servicios y otros valores intangibles plenamente urbanos que hacen a la

integración de esta población con su entorno¹². Sobre todo en comparación a la situación desarrollada anteriormente para los realojos.

Medido en términos relativos al total de la población que vive en estas zonas obtenemos los siguientes resultados: en la primer zona (menos de 400 mts de la centralidad) las cooperativas ocupan un 0.45% del total de viviendas, en la segunda un 0.75% y en la tercera (más de 1000 mts) un %0.52. Presentando valores similares a los relevados en términos absolutos.

Ahora bien, visto que la distribución espacial de las centralidades en la mancha urbana genera un nuevo gradiente de valoración de cercanía (ciudad policéntrica) en la que se puede volver a medir la distribución de cada federación incluída en este sub-sistema de construcción de vivienda pública.

Diferenciamos nuevamente según federación y vemos cómo se repite la dinámica identificada en el mapa general acerca del acceso a mejores suelos en función del perfil socioeconómico de los miembros de cada federación, FECOVI (ahorro previo) es la federación que cuenta con mayor representación en suelos más próximos a las centralidades (76% de sus viviendas se encuentran a menos de 1000 mts de estas), en el otro extremo PVS tan solo presenta un porcentaje de 40 % en esta condición, mientras que FUCVAM se ubica al medio de ambos con un 61%.



Este comportamiento territorial no sólo verifica las hipótesis planteadas anteriormente sobre la relación entre poder adquisitivo y distribución territorial de las diferentes capas socioeconómicas de la población, sino que valida el rol que tienen las centralidades urbanas en la fijación del atractivo diferencial del suelo, con su consecuente variación en los precios, más allá del comportamiento centro-periferia macroterritorial visto anteriormente.

¹² ver capítulo “Centralidades”

Vivienda Promovida (Ley N° 18.795 - Decreto 355/11)

(...) estos proyectos no son solo proyectos de vivienda, el "programa" es un emprendimiento comercial que busca -antes que producir vivienda- multiplicar capital, y en este contexto es que estas operaciones deben analizarse y entenderse. (Alanis & Kelbauskas, 2020, 09)

Una vez presentado el análisis del *producto* de las políticas de vivienda comprendidas dentro de PIAI-PMB y PNR y Cooperativas, se presenta en este apartado una breve presentación de lo que originalmente se llamó "Ley de vivienda de interés social" N° 18.795 del año 2011, la cual en el año 2017 cambió su nombre a "Ley de Vivienda Promovida". (Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial, 2017)

Promulgada en el año 2011, observamos a modo de definición de la misma el artículo n°3 de la ley, el cual establece su objetivo principal, buscando promover proyectos que *amplíen el stock de viviendas de interés social; faciliten el acceso a sectores socioeconómicos bajos, medios-bajos y medios; promuevan la integración social y aprovechen infraestructuras existentes, mejoren condiciones de financiamiento y fomenten la innovación tecnológica.* (Ley N°18795, art. N°3). Todo esto se promueve, principalmente, a partir del otorgamiento de beneficios tributarios establecidos en el artículo n°4 de la misma ley, los que buscan, a partir del traslado de exoneraciones a los costos de obra y al comprador, y con ello, el aumento del stock disponible, incidir en los precios de venta y/o alquiler de la vivienda en el mercado inmobiliario.

(...)se ponen a disposición una serie de instrumentos de estímulo a la participación de la inversión privada en vivienda, de modo de aumentar

los recursos totales destinados a vivienda de interés social, y permitir concentrar los recursos públicos del FNV y U¹³, con énfasis en la atención a los sectores más vulnerables, que requieren del apoyo del Estado para lograr su inclusión.(Acta 1°/6/11: 21 en Contreras, 2017)

De esta forma se buscó redireccionar los fondos públicos a la atención de la demanda de vivienda de los sectores más vulnerables de la sociedad, entendiendo que la promulgación de la Ley N° 18.795 otorgaba las condiciones jurídico-institucionales para incidir en la demanda de otros sectores (medios-bajos, medios y medios-altos), a partir de la participación del capital privado en el sistema de vivienda social.

En el estudio de la ley y su desempeño a lo largo de los años, se identifican al menos dos ajustes en función de la respuesta obtenida por parte del mercado inmobiliario (a quien apuntaba tácitamente):

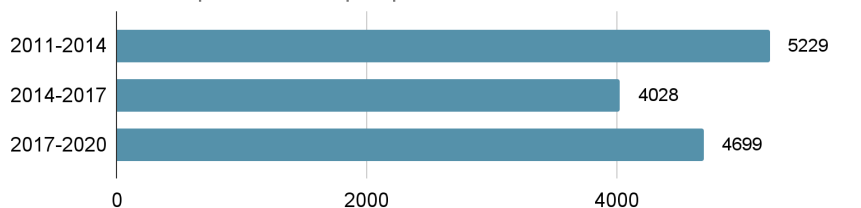
- visto desde el Poder Ejecutivo que las exoneraciones fiscales dispuestas no se reflejaban en los precios de venta finales (Viñar, 2018; Contreras, 2017), en el año 2014 se aprobó el decreto N°156/14 el cual disponía las diversas áreas de promoción (promoviendo unas más que otras y dejando zonas sin exoneraciones), porcentajes máximos de viviendas de 1 dormitorio, áreas de las viviendas y topes a los precios de vivienda para una parte de las viviendas construidas.
- Ante la ausencia de avances en el acceso a la vivienda por parte de sectores bajos y medios-bajos, en el año 2017 se cambió su denominación de Vivienda de Interés Social a Vivienda Promovida (Decreto N°34/017 del

¹³ Fondo Nacional de Vivienda y Urbanización

15/02/2017), se ajustaron los toques de precio de venta y la responsabilidad del inversor de asegurar la llegada de servicios urbanos al predio cuando éste no los tenga, entre otros ajustes.

Dichas modificaciones responden a resultados cuantitativos y cualitativos de la política y conforman 3 periodos separados dentro del lapso de tiempo estudiado: en el primer periodo (2011-2014) llevaron a la promoción de 5229 viviendas en 900 días en el departamento de Montevideo, en el segundo (2014-2017) 4028 en 986 días y en el tercero (2017-2020) 4699 en 1050 días.

Total viviendas promovidas por período

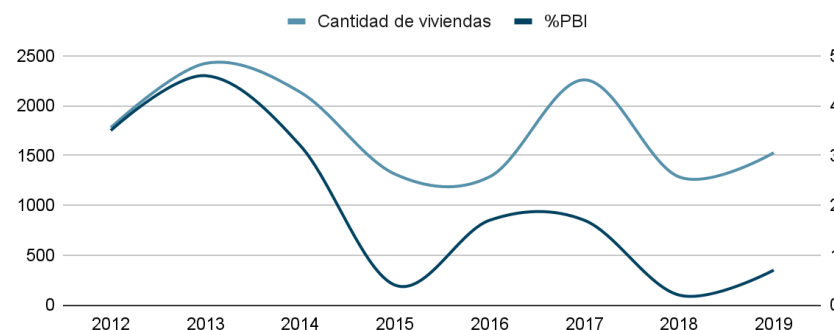


Elaboración propia a partir de datos extraídos de

<https://www.anv.gub.uy/informacion-e-imagenes-de-proyectos-promovidos>.

Al analizar la relación entre cantidad de viviendas promovidas y condicionantes dispuestas por la ley, vemos cómo, la incidencia de estos proyectos se mantuvo más o menos estable en el tiempo, a pesar de la creciente disposición de controles y condiciones particulares de cada decreto. Sin embargo, no podemos concluir que el desempeño de esta política se deba únicamente a los cambios normativos y tributarios dispuestos.

Evolución de la cantidad de viviendas promovidas por año



Elaboración propia a partir de datos extraídos de

<https://www.anv.gub.uy/informacion-e-imagenes-de-proyectos-promovidos> y

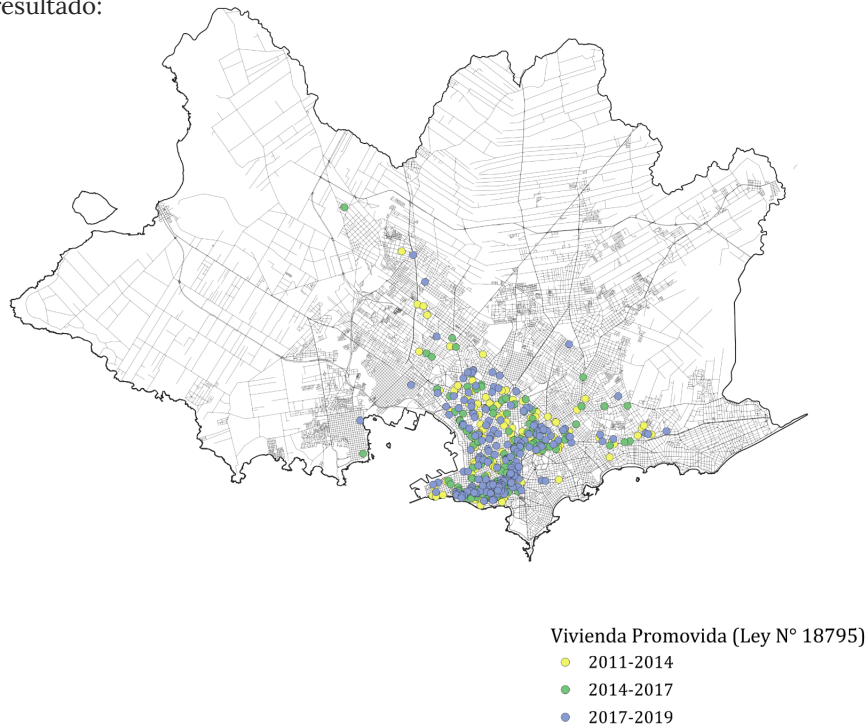
<https://datos.bancomundial.org/>

En la gráfica anterior vemos como el comportamiento en total de viviendas construidas por año se vincula con el crecimiento de la economía en términos de %PBI, al ser una vinculación recíproca (una variable influye en la otra) (Contreras, 2017), podemos evidenciar su interdependencia por el desempeño paralelo de las dos curvas pero no podemos afirmar que una de las dos sea precursora de la otra.

Para tener presente el peso que tiene esta política en el conjunto estudiado, cabe señalar que en los 8 años de aplicación de la misma (2011-2020) se promovieron un total de 14026 viviendas en el departamento de Montevideo, ese número toma especial relevancia cuando lo comparamos con las 6186 viviendas construidas por cooperativas o las 963 viviendas construidas por realojos, ambos totales referidos al periodo 2005-2020. Claramente, el impacto en el stock de una y otra política es significativamente diferente.

(..) previo a la Ley el área central atravesaba un proceso constante de vaciamiento y degradación. Hoy aunque es muy posible que las unidades nuevas permanezcan vacías dado su costo y la dificultad para acceder a su propiedad, existe a 10 años de su aplicación un stock de viviendas suficientes para cubrir la demanda de alquiler en el centro de la ciudad (Zurmendi, 2021, 151)

La georreferenciación del producto material de dicha política tiene el siguiente resultado:



C01 - vivienda promovida 2011-2019

Fuente: elaboración propia en base a datos extraídos de <https://sig.montevideo.gub.uy/> y <https://www.anv.gub.uy/informacion-e-imagenes-de-proyectos-promovidos>.

En función de dicho mapeo podemos concluir que el comportamiento territorial de la política no varió en función de las modificaciones dispuestas en cada decreto, teniendo una clara concentración en las zonas céntricas de la ciudad, delimitada principalmente por Bvar. Artigas en su recorrido Sur-Norte y Este-Oeste, seguida por una segunda corona de acumulación al Sur de Bvar. Batlle y Ordoñez y el Arroyo Miguelete y luego una dispersión aleatoria de proyectos aislados más lejos del centro.

Vemos cómo la misma tiene tres objetivos específicos dentro del marco amplio de promoción a la inversión establecido:

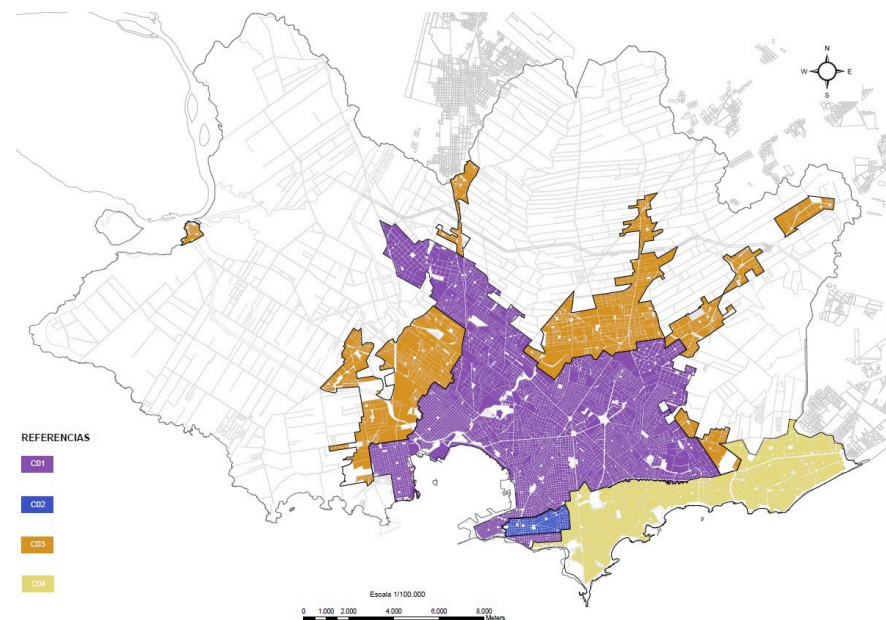
- primero, la exoneración de impuestos de diversa índole (IVA, IRAE, Impuesto al Patrimonio, ITP) a empresas constructoras e inversores con el objetivo de impulsar la industria de la construcción como forma de dinamizar la economía (decreto n°355/11 Presidencia de la República, Uruguay);
- segundo, la delimitación de zonas específicas de promoción dentro de la ciudad, las que se identifican como factibles de densificación o reconversión, de acuerdo a los lineamientos de planificación urbano-territorial de la Intendencia Departamental (García & Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial, 2017);
- tercero, el aumento de la oferta de inmuebles disponibles en el mercado como forma de lograr una baja en los precios de venta y alquiler y con ello la facilitación en el acceso de sectores medios, medios-bajos y bajos de la sociedad (Viñar, 2018).

A los efectos de este trabajo se profundizará en los últimos dos, los cuales guardan especial relación con la distribución dentro de la ciudad de los diferentes estratos de la sociedad y con los efectos que pueda tener en la segregación territorial, mirada desde los postulados expuestos anteriormente.

Ley de vivienda promovida como política de gestión territorial:

(...) la política brinda exoneraciones tributarias para la construcción de vivienda nueva, reciclaje, ampliación y refacción en determinadas zonas de la ciudad, excluyendo a otras de los mencionados beneficios. De esta manera, se busca direccionar territorialmente la inversión privada en vivienda. (García & Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial, 2017)

Del artículo titulado “Ley de Promoción de la Vivienda de Interés Social. Efecto Montevideo” publicado en el año 2017 por la DINOT¹⁴ se extrae el siguiente mapa:



C02 - vivienda promovida, áreas de promoción

Fuente: “Ley de Promoción de la Vivienda de Interés Social. Efecto Montevideo” de Rodrigo García, revista Nuestro Territorio N°4, publicado en el año 2017 por la DINOT.

El mismo es el resultado de los modificativos impulsados en el año 2014, los que delimitan la ciudad de Montevideo en 4 zonas, diferenciadas según el grado de exoneración fiscal y control de precios de venta que cuenta para la construcción, refacción o remodelación de viviendas: siendo las C01 (violeta) y C02 (azul) las que cuentan con mayor grado de apoyo desde el Estado: se promueve cualquier tipo de acción, sin tope de precios de venta, con mayores beneficios tributarios para el arrendamiento en la zona azul. En las otras dos, sin embargo, solo se promueven refacciones, remodelaciones o ampliaciones

¹⁴ Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial, Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente.

(no obra nueva) y están establecidos para la zona C04 (amarilla) topes en los precios de venta.

Vemos en el mapa el direccionamiento de la inversión privada hacia las zonas centrales de la ciudad, con servicios urbanos consolidados y con una demostrada pérdida de población en los años anteriores a la ley, registrada en los censos de población (Censos nacionales INE 1996, 2011)

En la publicación citada se explica el efecto de la política en términos territoriales a partir de un análisis sobre los permisos de construcción otorgados por la Intendencia Departamental en diferentes barrios antes de la ley y después de la ley:

Los resultados muestran que todos los barrios promovidos que fueron analizados aumentaron su participación tanto en cantidad de permisos de construcción aprobados como en el área edificable otorgada en los mismos. La contraparte de esto es la situación de los barrios no promovidos de la zona 4, donde su participación en ambas variables cae radicalmente. La implementación de la política generó un cambio notable en el redireccionamiento de la inversión privada en vivienda. (García & Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial, 2017)

En dicho artículo se propone una vinculación directa entre la promulgación de la ley N°18.795 y el desarrollo del mercado inmobiliario en las zonas centrales de la ciudad de Montevideo, sin embargo vimos anteriormente como la reconversión de las áreas centrales de la ciudad y su nuevo atractivo para capitales inversores locales y supranacionales está reconocido como un comportamiento global y multicausal, por lo que lo único que podemos afirmar es que la ley en este caso supo acompañar y promover una dinámica global de

reposicionamiento de las centralidades, generando condiciones legales propicias para el aumento de la ganancia del capital financiero.

Ley de vivienda promovida como política de acceso a la vivienda para sectores bajos y medios de la sociedad:

Ya vimos el impacto en cuanto a ampliación del stock edilicio en zonas centrales, sin embargo, vinculado con lo anterior, existen a la fecha ciertos cuestionamientos acerca del modo de revitalización que dispuso esta ley y sus modificativos: creciente porcentaje de viviendas de 1 dormitorio y monoambientes dentro del total, acumulación de edificios en altura con plantas bajas ciegas asociadas a garajes o áreas de servicios (Zurmendi, 2021), viviendas mínimas y de predominancia en materiales prefabricados (Viñar, 2018), incorporación de servicios de exclusividad o “amenities” que suben el precio de venta (Contreras, 2017); resultan en una ciudad construida principalmente para el alquiler de clases acomodadas, o incluso para el turismo:

cabe preguntarse si resulta satisfactoria la calidad, en términos estrictamente espaciales y funcionales, de las viviendas producidas. Preguntarse si realmente estamos produciendo viviendas, por miles, para que solo vivan en ellas una o dos personas, o turistas de paso. (Viñar, 2018, 46)

Sumado a esto se señala la ineficacia que tuvo la política en la facilitación del acceso a la vivienda a partir de la ampliación del stock y fomento a la competencia (mayor oferta a igual demanda), no logrando bajar los precios de venta; incluso con la incorporación de topes en el precio de venta del 2014: al 2017 un 25% de las viviendas construidas en el departamento fueron topeadas, pero las pérdidas resultantes de estos topes se trasladaron al precio del resto

de las viviendas, ampliando aún más la brecha y elevando aún más el precio de mercado de las viviendas sin topear (Contreras, 2017), esto y otras variables desarrolladas en el artículo “La LIVIS y el acceso a la vivienda: cinco años después” de la revista Vivienda Popular (Alvarez et al., 2017) acerca del desfase entre precio de venta e ingresos por hogar de los quintiles más bajos, determinó una gran dificultad en el acceso de sectores medios-bajos y mucho menos sectores socioeconómicos bajos a las viviendas producidas bajo este paraguas, incluso aquellas topeadas en precio. Para remarcar este factor excluyente, en dicho artículo se realiza un estudio sobre precios de venta y capacidad de pago, dando como resultado que los primeros 4 quintiles de ingreso no podrían acceder ni siquiera a las viviendas topeadas (25% del total) establecidas por el decreto N°156/14.

A pesar de la evidencia contundente acerca de sus efectos, desde los postulados de la ley, se tiene como un objetivo principal el control de la expansión horizontal sobre terrenos sin servicios, de escasa habitabilidad y los impactos que tiene este modelo en la segregación urbana:

(..) en Montevideo, detener el proceso expansivo que genera segmentación en la ciudad, además de ineficiencias futuras. Utiliza este instrumento para repoblar áreas centrales de la ciudad, que es un vacío, y hace décadas que no se invertía en estas áreas. (Mendive, 2018 en Viñar, 2018).

De esta forma, la política implementada tiene el efecto contrario al postulado acerca de la *detención del proceso expansivo* de la ciudad y la integración social, ya que el incentivo a la inversión llevó al aumento en los precios del suelo en las zonas promovidas y con ello la expulsión de sectores sociales de bajos

ingresos presentes en estos barrios, los que tuvieron que trasladarse a sectores más alejados del centro de la ciudad (Rubini, 2020).

El precio de las viviendas promovidas no es diferente a los de inmuebles similares no promovidos siendo una razón que la aleja de sus objetivos de alcanzar a sectores medios y bajos (Zurmendi, 2021, 151)

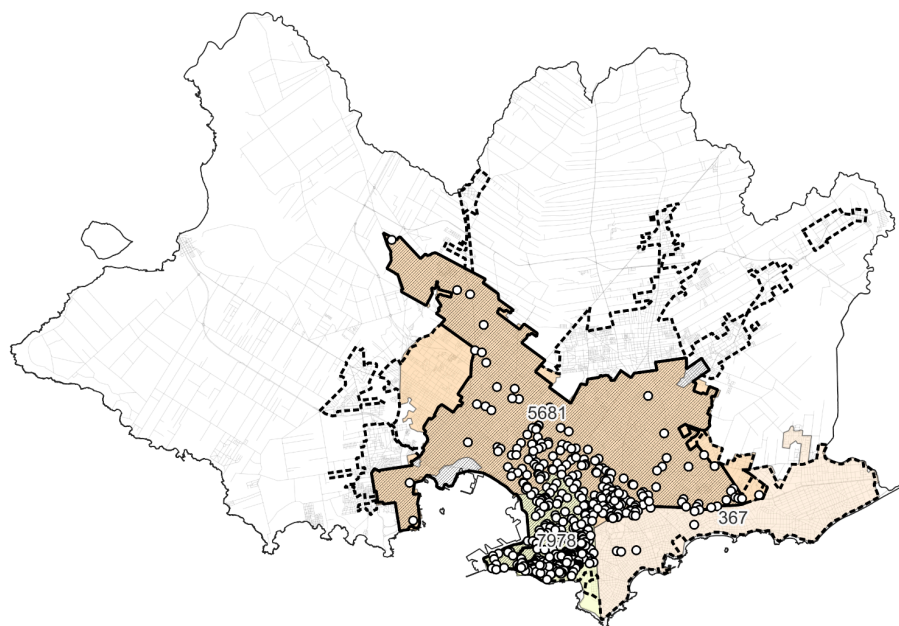
Los impactos que tiene este modelo en la composición social de las zonas céntricas de la ciudad no puede ser demostrada dentro de este trabajo por la falta de datos cuantitativos recientes que puedan contrastar con el censo 2011 de INE. Sin embargo, siguiendo la línea desarrollada anteriormente sobre gentrificación de zonas céntricas (Capel, 2016) y alineado a lo desarrollado por Contreras (2017); Zurmendi (2021), Alvarez et al. (2017) y el estudio sobre migración intraurbana de Rubini (2020), podemos afirmar que la aprobación de esta ley logró transformar las zonas céntricas de la ciudad, no solo en su morfología urbano-arquitectónica sino en el perfil de los hogares que la ocupan, tanto en conformación y permanencia, como en indicadores socioeconómicos y culturales.

Los precios de venta de los apartamentos continúan en alza por más que la oferta aumente, (..) Aunque las unidades no se ocupen, la construcción continúa su ritmo, el edificio de apartamentos es entonces en sí mismo un buen negocio para el inversor. Quienes invierten no tienen prisa en vender y mantienen el apartamento a la espera de la venta o del aumento de su costo (Zurmendi, 2021, 387)

A los efectos de este trabajo, vemos como todos los antecedentes consultados verifican la hipótesis de que esta política pública de vivienda dió acceso a sectores socioeconómicos medios y, principalmente, medios-altos de la

población. A continuación se presentan los resultados de su análisis territorial en función de las capas base de información propuestas anteriormente, sobre las zonas delimitadas por la ley, a los efectos de simplificar la lectura se dividen en zonas “Promovidas”, las cuáles tienen dispuestas exoneraciones para todas las operaciones, sobre todo la de vivienda nueva, y zonas “No promovidas”, las que no cuentan con dichos beneficios:

Vivienda promovida según Subcategoría de Suelo (POT 1998)



Subcategoría de suelo (POT, 1998)

- SUCCo
- SUCIn
- SUCCe
- Vivienda promovida - Ley 18.795 (2011-2020)

Zonificación - Dec. N°156/14

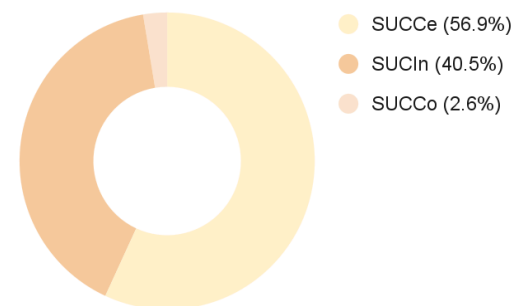
- Promovidas con exoneraciones
- No promovidas

C03 - vivienda promovida y subcategoría de suelo

Fuente: elaboración propia en base a datos extraídos de <https://sig.montevideo.gub.uy/> y <https://www.anv.gub.uy/informacion-e-imagenes-de-proyectos-promovidos>.

Al superponer los proyectos de vivienda promovidos por la ley N°18.795 entre los años 2011-2020 sobre la subcategorización de suelo establecida por el POT (1998) extraemos las siguientes conclusiones:

- de los 574 proyectos promovidos, con un total de 14026 viviendas, 307 proyectos se ubican en Suelo Urbano Consolidado Central, 196 se ubican en Suelo Urbano Consolidado Intermedio y 11 en Suelo Urbano Consolidado Costero. Con un total de 7978, 5681 y 367 viviendas respectivamente.

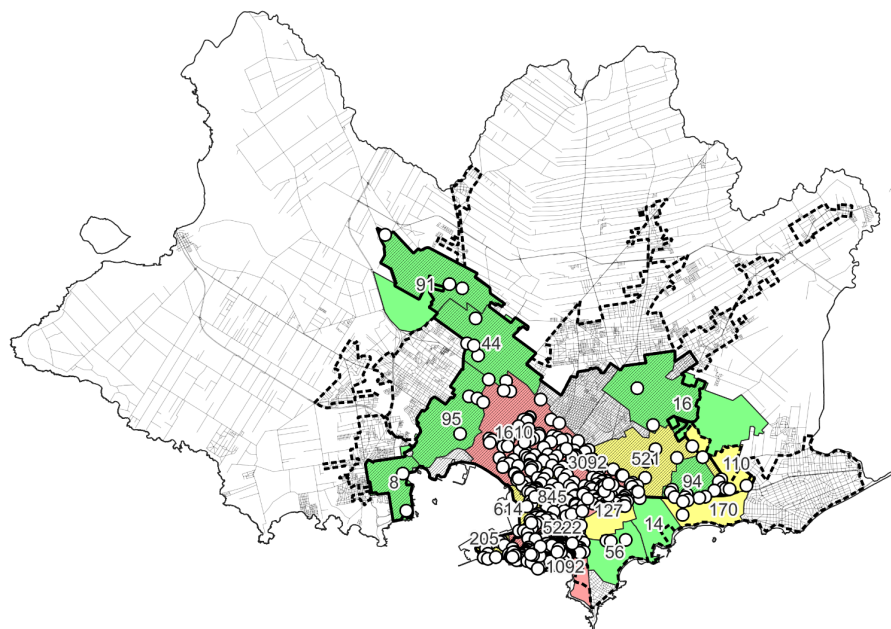


Con los datos obtenidos y el gráfico vinculado vemos cómo la política en estudio logra su cometido de insertarse en las áreas consolidadas de la ciudad, con clara vocación densificadora y una mirada sustentable de aprovechamiento de las infraestructuras existentes. Como vimos anteriormente, tanto el Suelo Urbano Consolidado Central (SUCCe) como el Suelo Urbano Consolidado Intermedio (SUCIn) presentan condiciones de infraestructura y servicios aptos para el uso habitacional intensivo, con potencial de crecimiento de los mismos. A diferencia de las anteriores políticas estudiadas, las viviendas promovidas excluyen zonas de la ciudad

subcategorizadas como Suelo Urbano no Consolidado o suelos Suburbanos Habitacionales, las que quedan fuera de las zonas promovidas.

De acuerdo a los antecedentes estudiados y la vocación dispuesta en la misma redacción de la ley, resulta inesperado constatar que un 40% de las viviendas promovidas se ubican en zonas intermedias. Sin embargo al analizar la zona al detalle se encuentra que 4799 viviendas (un 85%) se encuentran en la zona al sur de la línea trazada por la Avda. José Batlle y Ordoñez y el Arroyo Miguelete (más cercana al SUCCe). Además, medido en términos relativos al total de hogares existentes (en base a INE 2011), el SUCCe presenta una tasa de 8.7% de viviendas promovidas sobre el total, el SUCCo un 0.3% y el SUCCIn un 2.3%. Relativizando el peso que tiene esta política sobre cada suelo y aumentando su incidencia en los barrios centrales de la ciudad.

Vivienda promovida según Áreas Diferenciadas del POT (1998)



Viviendas promovidas por área diferenciada (POT, 1998) Zonificación - Dec. N°156/14

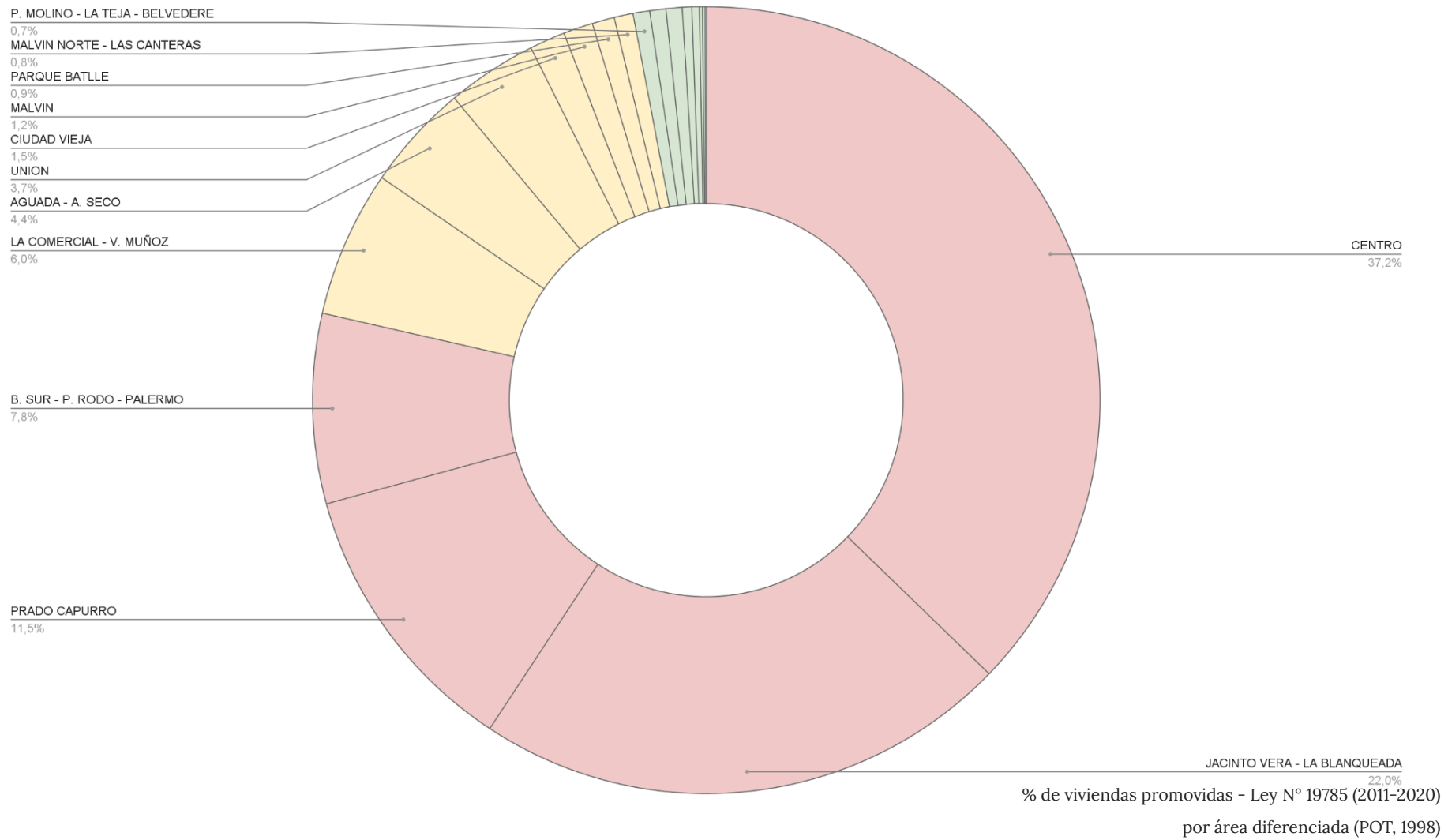
- 0 - 100
- 100 - 1000
- 1000 - 5222
- Vivienda promovida - Ley 18.795 (2011-2020)
- Promovidas con exoneraciones
- ⋯ No promovidas

C04 - vivienda promovida y áreas diferenciadas

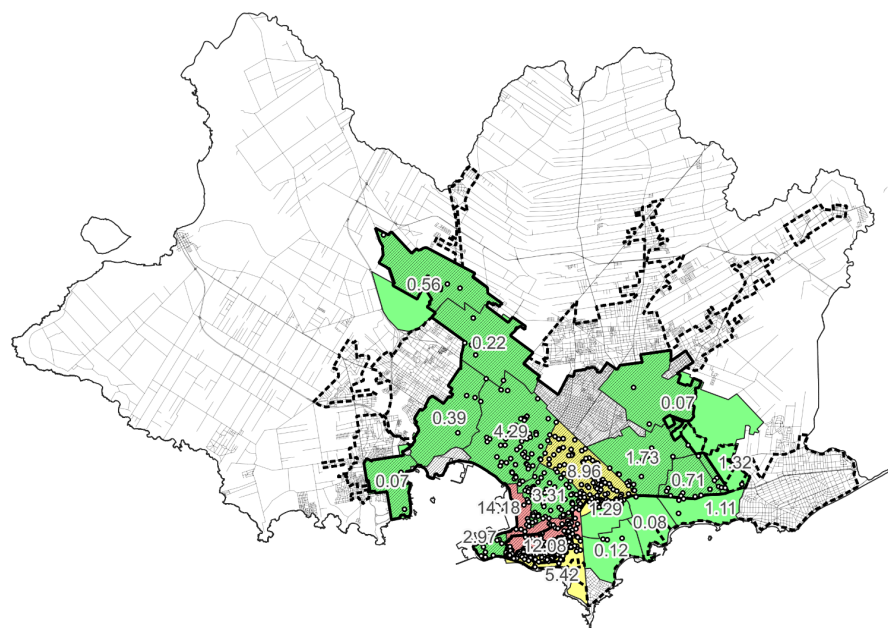
Fuente: elaboración propia en base a datos extraídos de <https://sig.montevideo.gub.uy/>
y <https://www.anv.gub.uy/informacion-e-imagenes-de-proyectos-promovidos>.

Al superponer el resultado territorial de la aplicación de la ley 18795 en la ciudad de Montevideo según las áreas diferenciadas determinadas por el POT (1998) emergen algunas conclusiones:

Vimos anteriormente la predisposición de las viviendas promovidas de esta política por ubicarse principalmente en zonas céntricas de la ciudad, sin embargo, al achicar la escala e incorporar valores cualitativos de la ciudad la misma presenta comportamientos diferenciales: Es así que se demuestra que ciertas áreas de la ciudad son más atractivas para la inversión que otras, más allá de la fuerza gravitacional que tenga el Centro, de esta forma emergen como las zonas con mayor cantidad de viviendas el mismo Centro, con 5222 viviendas promovidas, seguida por Jacinto Vera - La Blanqueada con 3092 y en tercer lugar Prado - Capurro con 1610. En un comportamiento contraintuitivo a los cometidos generales de la ley, vemos como la distribución de las viviendas promovidas dentro de la zona de promoción no es aleatoria ni equitativa: la misma se instala en mayor medida en áreas que ya contaban con un atractivo de mercado debido a sus cualidades urbano-territoriales y normativas particulares, relegando zonas degradadas dentro de las áreas centrales de la ciudad enmarcadas en la zona de promoción.



Medido en términos relativos a la cantidad de viviendas pre-existente a cada área diferenciada se muestran otros resultados:



% de viviendas promovidas sobre el total (INE, 2011) por área diferenciada (PO,T 1998)

Zonificación_Dec. N°156/14

- 0 - 5
- 5 - 10
- 10 - 15
- Vivienda promovida - Ley 18.795 (2011-2020)
- Promovidas con exoneraciones
- No promovidas

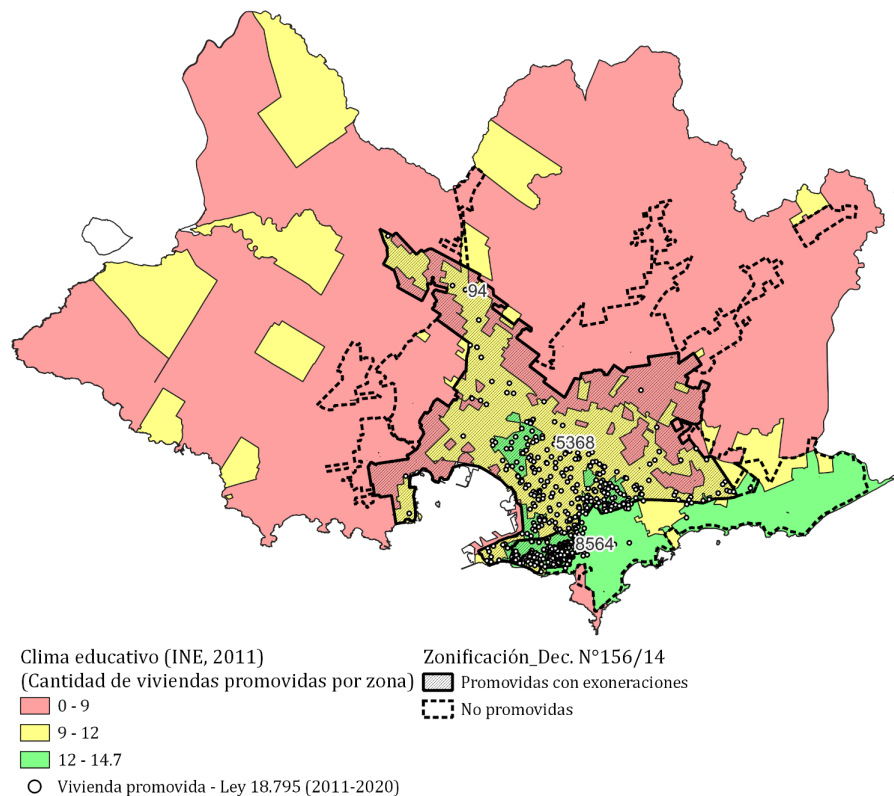
C05 - vivienda promovida y áreas diferenciadas, en porcentajes

Fuente: elaboración propia en base a datos extraídos de <https://sig.montevideo.gub.uy/> y <https://www.anv.gub.uy/informacion-e-imagenes-de-proyectos-promovidos>.

Tomando en cuenta la condición previa a la ley de cada área diferenciada podemos evidenciar el peso relativo que tuvo esta en cada territorio específico: de esta forma vemos como vuelve a destacar el área Centro con 12.08% de viviendas promovidas sobre el total, sin embargo, emerge el área Aguada-Arroyo Seco como el área que cuenta con el índice más alto de incidencia, por más que vimos anteriormente que en valores absolutos no presentaba destaques (614 viviendas), tiene un 14.18% de viviendas promovidas sobre el total lo que significa que al final del periodo 1 de cada 6 viviendas del área son producto de la ley n°18.795.

Le sigue el área Jacinto Vera-Blanqueada con casi 9% de viviendas promovidas (o 1 de cada 10 viviendas) y en relación al mapa anterior vemos como en el área Prado-Capurro pierde fuerza en términos relativos, evidenciando que dicho parche contaba con una cantidad mayor de viviendas previo a la ley, lo que hace que la aplicación de la misma no sea tan significativa como en otras zonas más degradadas o estancadas en cuanto al desarrollo residencial.

Vivienda promovida según Clima educativo (INE, 2011)



C06 - vivienda promovida y clima educativo

Fuente: elaboración propia en base a datos extraídos de <https://sig.montevideo.gub.uy/> y <https://www.anv.gub.uy/informacion-e-imagenes-de-proyectos-promovidos>.

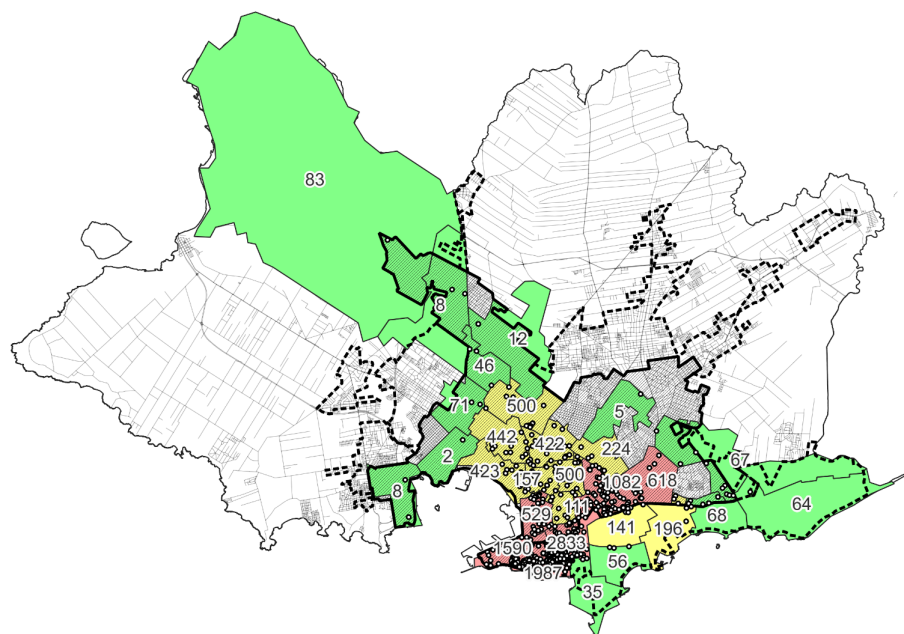
Superponemos la capa de viviendas promovidas por la ley 18.795 en el lapso de estudio sobre el mapa de clima educativo por hogares resultado del censo INE (2011) y vemos como estas tienen una relación directa: a mayor clima educativo

del entorno, mayor presencia de viviendas promovidas. Dicho de otra forma, la ubicación de las viviendas resultado de la ley 18.795 mantuvo una tendencia clara a ubicarse en zonas de la ciudad con entornos socioculturales favorables (en este mapa, más de 12 años de estudio). Siendo que 8564 viviendas se promovieron en las zonas verdes del mapa, 5368 en la amarilla (intermedia) y 94 en la roja.

Vinculado con el mapa anterior de Áreas Diferenciadas del POT (1998) vemos una segunda explicación al comportamiento diferencial de la ley dentro del mismo polígono de promoción y su aplicación desigual según áreas diferenciadas: las áreas identificadas anteriormente como de mayor aplicación (Centro; Aguada-Arroyo Seco; Jacinto Vera-La Blanqueada; Prado) se muestran en este mapa como las áreas con mejores índices educativos.

Considerando el desarrollo anterior sobre el público objetivo de las viviendas promovidas por esta ley, vemos como la misma se comporta como nucleadora de población de las mismas características: fomentando la llegada de clases medias y medias altas, vinculadas a mejores índices educativos, a zonas que anteriormente ya las tenían. Medido en términos relativos al total de población se refuerza lo afirmado; en las zonas de la ciudad con clima educativo mayor a 12 años las viviendas promovidas ocupan un 5.38% del total, en las zonas intermedias (de 9 a 12 años) un 2.95% y en las zonas con peores índices (menos de 9 años de estudio) un 0.05%. Cuando realizamos un recorte de las zonas con clima educativo superior, y seleccionamos sólo aquellas que se encuentran dentro del polígono promovido por la ley, los datos son contundentes: un 18% de las viviendas existentes son producto de la ley (casi 1 de cada 5 viviendas al final del periodo).

Vivienda Promovida según *barrios* (Cruz, 2005)



Cantidad de vivienda promovida por barrios (Cruz, 2005) Zonificación - Dec. N°156/14

- 0 - 100
- 100 - 500
- 500 - 2833
- Vivienda promovida - Ley 18.795 (2011-2020)
- Promovidas con exoneraciones
- ⋯ No promovidas

C07 - vivienda promovida y barrios

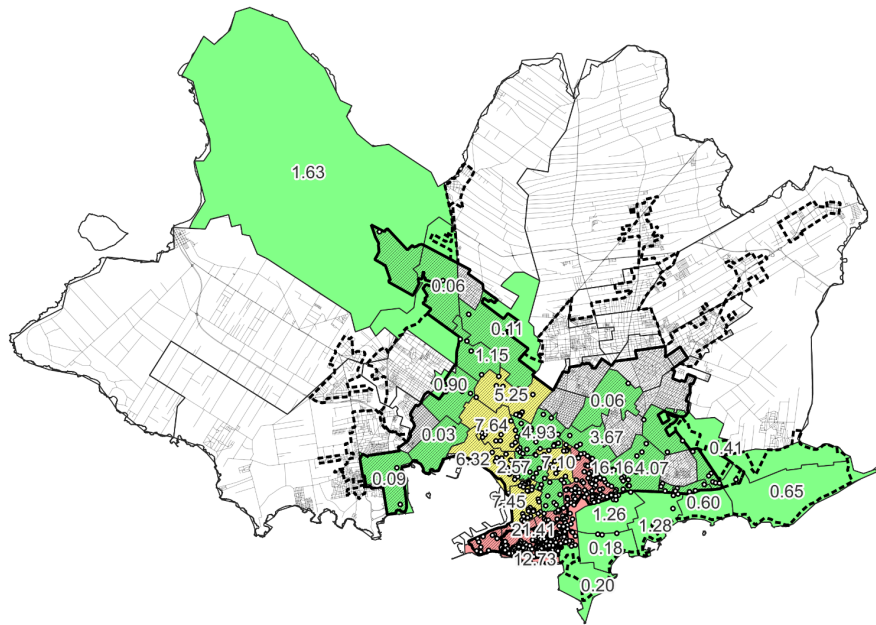
Fuente: elaboración propia en base a datos extraídos de CRUZ, 2005,

<https://sig.montevideo.gub.uy/> y

<https://www.anv.gub.uy/informacion-e-imagenes-de-proyectos-promovidos>.

Al superponer la capa de Vivienda promovida por la ley 18.795 con los 48 barrios propuestos por Pablo Cruz (2005) se visualiza un claro comportamiento territorial de preferencia de esta política por suelos urbanos al Sur y Este de la ciudad, siendo que, dentro del polígono propuesto por la ley para la promoción de viviendas, todos los barrios contiguos a la zona más próspera de la ciudad presentan cantidades superiores de vivienda: los únicos barrios que contienen más de 1000 viviendas son Cordón (2833 viviendas), Ciudad Vieja - Barrio Sur - Palermo (1987), Tres cruces - La comercial (1746), Centro (1590) y La Blanqueada - Larrañaga (1082). Como vimos en los anteriores análisis, la ubicación de estos emprendimientos se dió lo más cercano posible a las áreas de la ciudad que contaban, hasta la promoción de la ley, con mayor interés inmobiliario; incluso al ver el comportamiento dentro de cada parche, las viviendas promovidas se ubican en mayor proporción contra este borde (Bvar. Artigas y Avda. Italia).

Al medirlo en términos relativos a la cantidad de viviendas pre-existente a cada barrio (censo INE 2011) obtenemos los mismos resultados:



% de viviendas promovidas sobre el total (INE, 2011) Zonificación - Dec. N°156/14
 0 - 5 Promovidas con exoneraciones
 5 - 10 No promovidas
 10 - 21,41
 ○ Vivienda promovida - Ley 18.795 (2011-2020)

C08 - vivienda promovida y barrios, en porcentajes

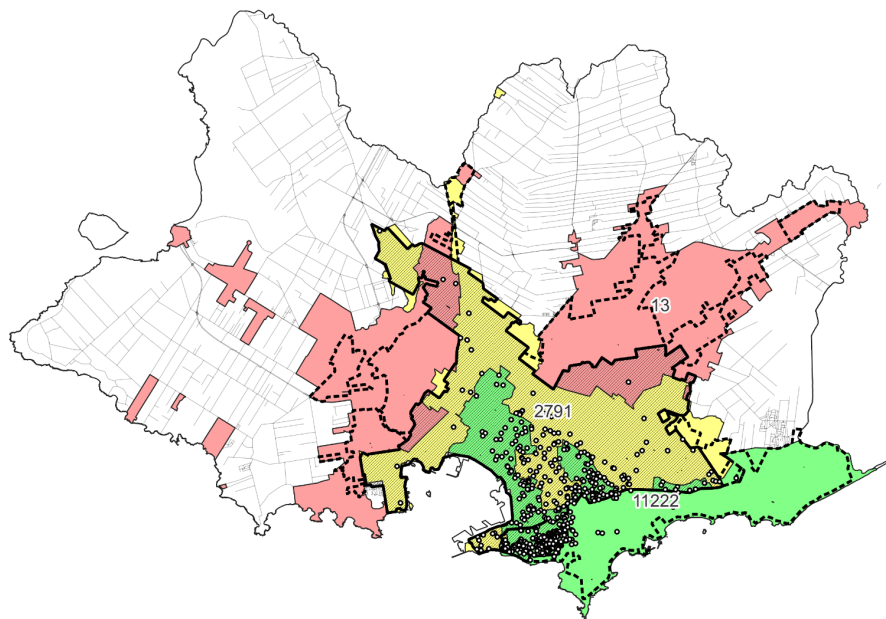
Fuente: elaboración propia en base a datos extraídos de CRUZ, 2005,

<https://sig.montevideo.gub.uy/> y

<https://www.anv.gub.uy/informacion-e-imagenes-de-proyectos-promovidos>.

Vemos en el mapa anterior que los barrios de la ciudad que cuentan con mayor porcentaje de viviendas promovidas se ubican principalmente en el centro de la ciudad, creciendo hacia el Este. Se destaca el barrio Centro con un 21.4 % de viviendas promovidas (1 de cada 5 viviendas) y Blanqueada-Larrañaga con 16.2% (1 de cada 6). Por el otro lado, dentro del grupo de barrios con menores índices de acumulación, se detecta en la zona de Villa Muñoz y Reducto un salto en el comportamiento territorial de esta política, siendo que estos presentan porcentajes similares a barrios periféricos con porcentajes menores a 5 estando cercanos al centro y rodeados de barrios con mayor incidencia de esta política. Como vimos anteriormente, la condición de preexistencia urbano-territorial y paisajística y las disposiciones normativas vigentes para cada territorio son determinantes en el comportamiento diferencial de esta política en el territorio, ya que determinan la incidencia de la misma a partir del atractivo para la inversión (de mercado) de cada zona.

Vivienda promovida según Tres ciudades (Couriel & Menéndez, 2014)



Cantidad de viviendas promovidas por tres ciudades Zonificación - Dec. N°156/14
(Couriel & Menéndez, 2014)

- Ciudad de altos ingresos
- Ciudad intermedia
- Ciudad periférica
- Vivienda promovida - Ley 18.795 (2011-2020)
- Promovida con exoneraciones
- No promovidas

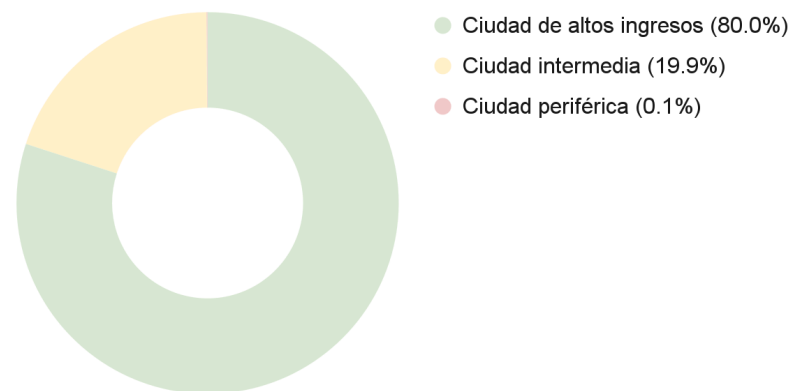
C09 - vivienda promovida y esquema de las tres ciudades

Fuente: elaboración propia en base a datos extraídos de Couriel & Menéndez (2014),

<https://sig.montevideo.gub.uy/> y

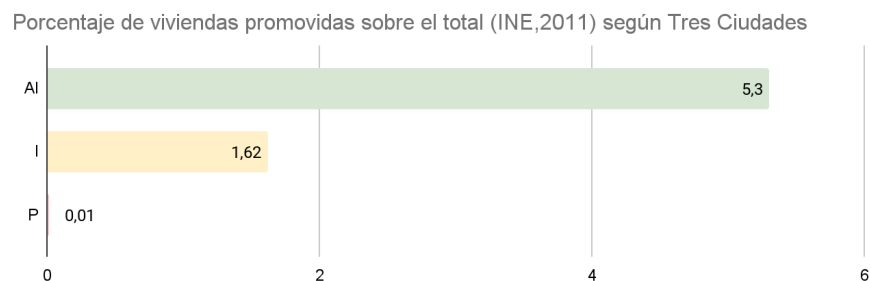
<https://www.anv.gub.uy/informacion-e-imagenes-de-proyectos-promovidos>.

Al superponer la capa de proyectos promovidos por la ley 18.795 del año 2011 con la zonificación propuesta por Couriel y Menéndez en el año 2014 reafirmamos lo visto en las anteriores escalas de aproximación al problema: la gran mayoría de viviendas promovidas bajo este paraguas se ubicaron en la porción de la ciudad denominada por estos autores como “Ciudad de Altos Ingresos” (CAI): 11222 viviendas construidas en esta zona, 2791 viviendas en la “Ciudad Intermedia”(CI) y tan solo 13 en la “Ciudad Periférica”(CP).



Estos resultados acentúan el componente cualitativo de la ubicación de las viviendas promovidas por esta ley cuando vemos en el mapa anterior que la zona delimitada como de promoción (rayado negro), supera ampliamente los límites de la Ciudad de Altos Ingresos (verde), llegando a cubrir áreas de la ciudad de las *tres ciudades*, sin embargo, su distribución no es aleatoria ni equitativa entre las tres categorías definidas por Couriel y Menéndez: un 80% de las viviendas promovidas se encuentran en la porción más privilegiada de la ciudad, un 20% en la ciudad intermedia y un 0.1% en la ciudad periférica.

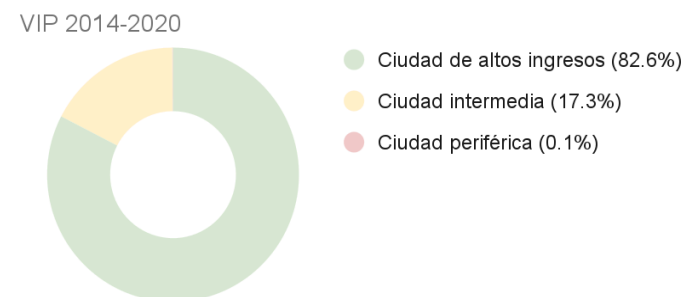
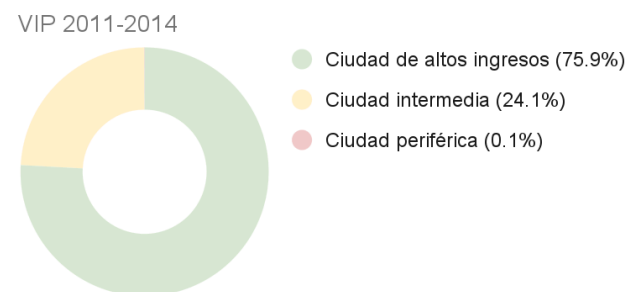
Cuando lo medimos en términos relativos al total de viviendas presentes en cada zona según censo del 2011 (INE) obtenemos los siguientes resultados:



Tomando en cuenta el grado de consolidación que tiene cada porción del territorio estudiada (de mayor a menor en sentido Sur-Norte) vemos que, por más que la Ciudad de Altos Ingresos cuenta con una cantidad de viviendas preexistente que llega casi al doble de la Ciudad Periférica, el comportamiento diferencial de este programa hace que el peso relativo de las viviendas promovidas se mantenga superior en esta zona, con un 5.3% del total de viviendas existentes; baja a 1.62% en la Ciudad Intermedia y un 0.01% en la Periférica.

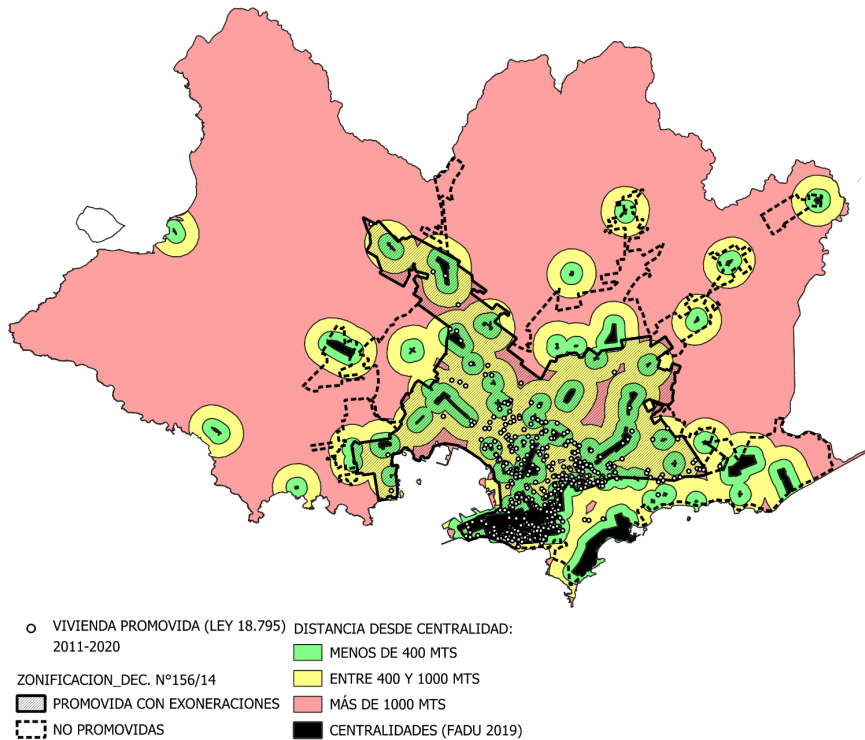
Como vimos anteriormente, los diferentes mapeos propuestos reafirmaron lo expuesto en el estudio de antecedentes acerca de la localización de las viviendas promovidas por la ley n°18.795 en entornos anteriormente prósperos, donde la ley refuerza, con su producto territorial, la localización de poblaciones de clases medias y medias altas en entornos que tienden a la homogeneidad y que ya eran atractivos para el mercado anteriormente.

Con respecto a esto, si realizamos un corte en el año en que se promulgó el decreto N°156/14, vemos que el mismo no generó ningún cambio de rumbo en el comportamiento de esta política:



Según los gráficos expuestos, vemos cómo esta política tiende cada vez más a la concentración de proyectos dentro de la Ciudad de Altos Ingresos: previo al 2014 un total de 4065 viviendas se promovieron en la CAI siendo un 75.9% del total y entre el 2014 y 2020 se promovieron un total de 7157 viviendas, 82.6% del total.

Vivienda promovida según Centralidades Urbanas (ITU, 2019)

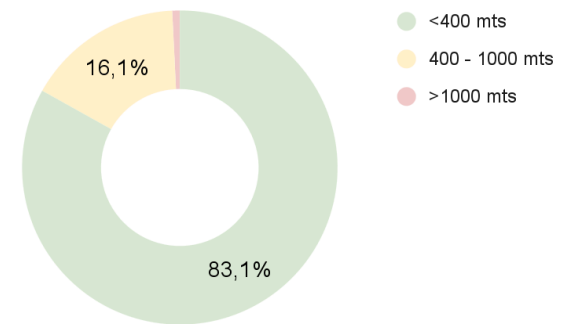


C10 - vivienda promovida y centralidades urbanas

Fuente: elaboración propia en base a datos extraídos de <https://sig.montevideo.gub.uy/>, <https://www.anv.gub.uy/informacion-e-imagenes-de-proyectos-promovidos> y Equipo de Centralidades Urbanas ITU, FADU, UDELAR, 2019

En el mapa anterior superponemos los proyectos promovidos por la Ley 18.795 entre los años 2011 y 2020 y el mapeo de Centralidades Urbanas realizado por el Laboratorio de Centralidades de FADU y publicado en el año 2019, con una delimitación de áreas buffer a cada centralidad dividida en: menos de 400 mts, entre 400 y 1000 mts y más de 1000 mts de distancia. Como vimos anteriormente, entendiendo la ciudad como una estructura policéntrica en la que existen varios centros gravitacionales que inciden directamente en la estructura de la misma y su efecto en la calidad del hábitat, precios del suelo y distribución socioeconómica de la población, a continuación desarrollaremos sobre sus posibles vinculaciones con la inserción de esta política en la trama urbana.

De las 14026 viviendas promovidas por esta ley en el lapso estudiado, 11659 se ubicaron a menos de 400 mts de una centralidad, 2259 entre 400 y 1000 mts y solo 108 se ubicaron a más de 1000 mts.



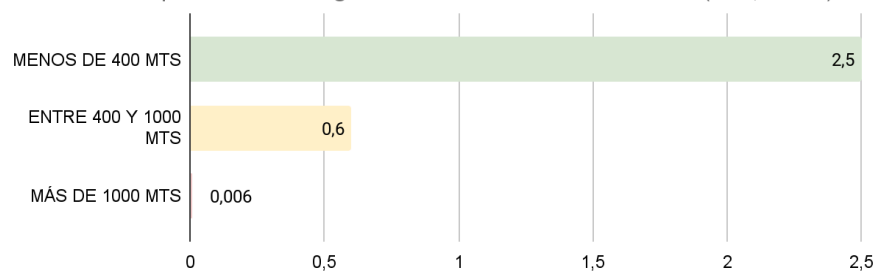
Medido en términos relativos se demuestra la preponderancia clara en la localización próxima a las centralidades: un 83% de las viviendas se ubican a

menos de 400 mts de las mismas y un 16% entre 400 y 1000 mts, con tan sólo 0.7% de viviendas construidas a mayor distancia.

Si lo comparamos con análisis anteriores, vemos cómo, al incorporar el valor cualitativo de Centralidades Urbanas, entendiendo el peso específico que tiene esta estructura en la ciudad haciendo sinergias con el rol metropolitano del barrio Centro y la estructura clásica radial de la ciudad, se despegan los valores de acumulación de esta política, evidenciando la preferencia de los mercados por tomar estos suelos urbanos y reafirmando lo expuesto anteriormente sobre la importancia que tienen estas estructuras en el valor económico y valoración subjetiva del suelo.

Para aportar en la misma línea, medidos en términos relativos al total de viviendas presentes por zona según censo INE del año 2011 (INE, 2011), los porcentajes de vivienda promovida sobre el total cuentan con diferencias mayores: en el área cercana a las centralidades (menos de 400 mts) presenta un 2.5%, en la zona intermedia (entre 400 y 1000 mts) un 0.6% y en la más alejada (1000 mts) un 0.006%.

% Viviendas promovidas según Distancia de Centralidades (ITU, 2019)



Relacionado a lo desarrollado anteriormente en el apartado de Realojos y el de Cooperativas, vemos como se evidencia con estos datos la preferencia de los sectores socioeconómicos de ingresos más altos de optar por suelos mejor servidos, más cercanos a servicios, equipamientos y espacios públicos, más allá de la distribución general centro-periferia que explicamos anteriormente. Además, se reafirma nuevamente la importancia que tienen las Centralidades Urbanas en la estructura de la ciudad y, sobre todo, la distribución diferencial de su población.

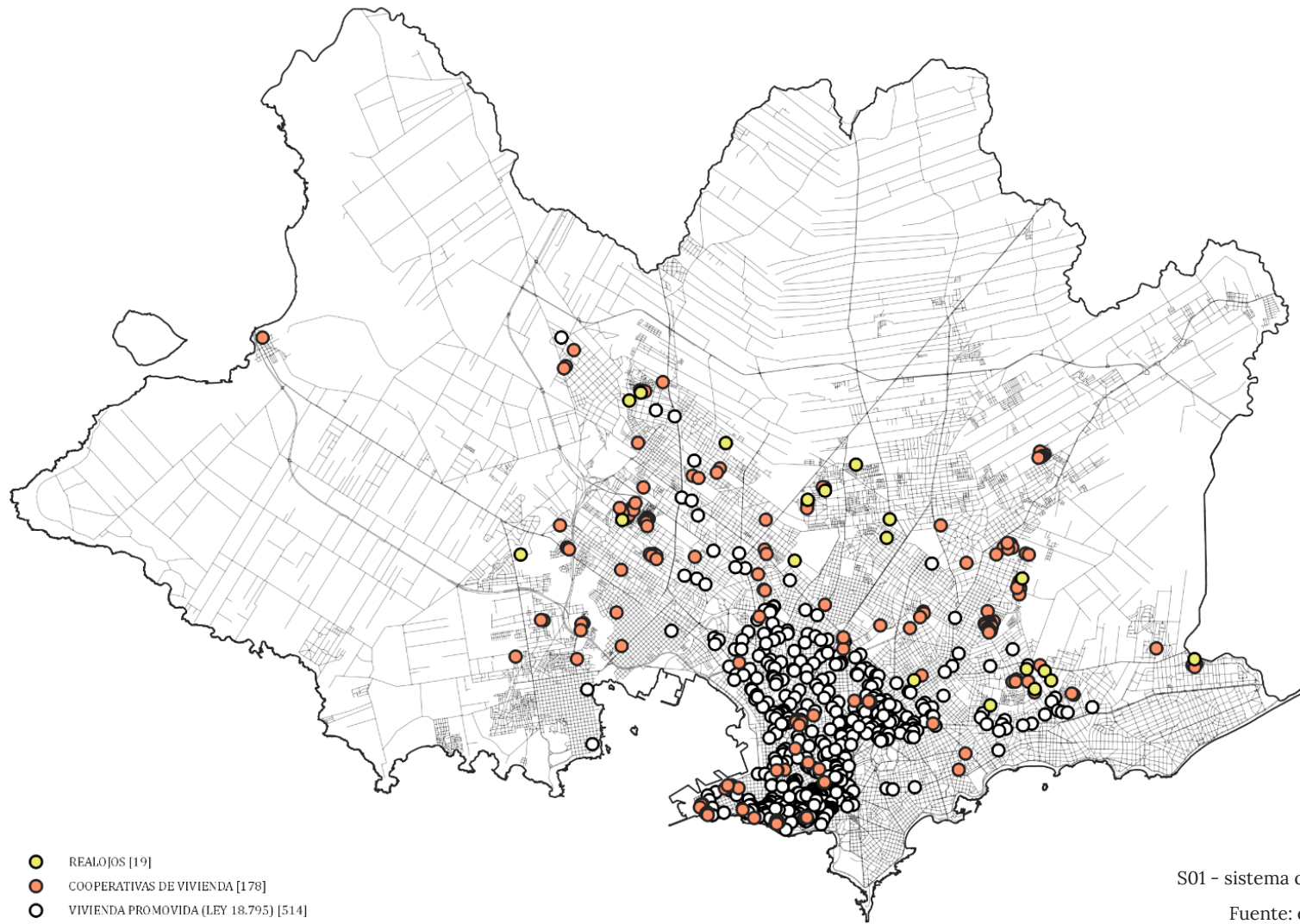
Síntesis: Sistema de vivienda pública y segregación territorial:

Ya vimos cómo fue el comportamiento individual de cada componente en la ciudad a través de la delimitación de diferentes *escalas de aproximación*¹⁵, las que incorporan datos cualitativos de diferente índole, buscando dar explicación a la distribución desigual de las políticas seleccionadas en el territorio urbano de la ciudad de Montevideo.

En este apartado presentamos los resultados de la interacción entre las políticas de vivienda estudiadas, las que conforman un sistema que busca dar respuesta a la demanda de vivienda de diferentes sectores de la población y el diálogo o articulación entre ellas nos otorga pistas sobre las líneas propuestas desde las instituciones públicas de la época para la integración o no de las poblaciones beneficiarias.

De esta forma emerge el siguiente mapa:

¹⁵ Desarrollado en Segregación socioterritorial: el concepto, Centralidades, Centro-Periferia.

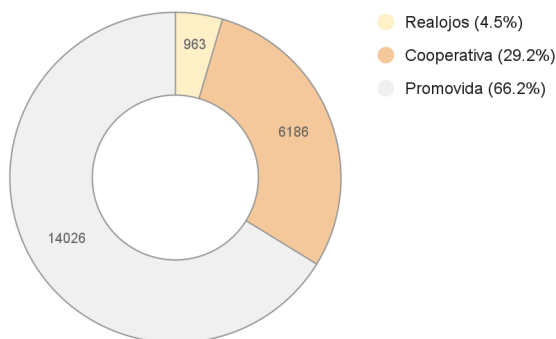


S01 - sistema de vivienda pública

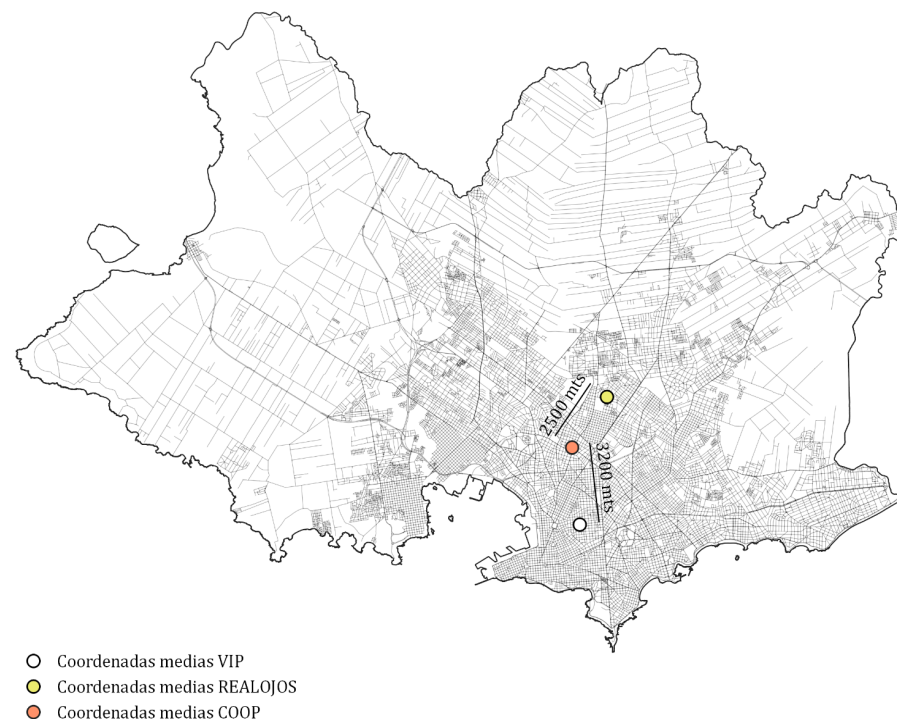
Fuente: elaboración propia

Se realizó una muestra de un total de 711 proyectos de vivienda programados de diferentes formas por las instituciones públicas que hacen al ordenamiento territorial y desarrollo urbano de la ciudad de Montevideo. De dicho total 19 proyectos corresponden a realojos realizados por MVOTMA en coordinación con la IM en el marco del PIAI-PMB y Plan Nacional de Relocalizaciones, 178 a conjuntos cooperativos con suelo asignado por Cartera de Tierras de la Intendencia Departamental de Montevideo y 514 a emprendimientos privados promovidos por la Ley N° 18.795,

Medido en cantidad de viviendas construidas dichos conjuntos representan 963 viviendas de realojo, 6186 viviendas cooperativas y 14026 viviendas promovidas. Totalizando 21.175 viviendas para el periodo 2005-2020.



Retomando el análisis realizado en el capítulo de Cooperativas de Vivienda en cuanto a la coordenada media de cada federación, en este apartado se comparan la coordenada media de los realojos (PIAI-PMB y PNR), de las cooperativas (FUCVAM, FECOVI y PVS) y de viviendas promovidas (VIS-VP) ponderadas en función de cantidad de viviendas construidas por política:



S02 - sistema de vivienda pública, coordenada media

Fuente: elaboración propia en base a datos extraídos de <https://sig.montevideo.gub.uy/>, <https://www.anv.gub.uy/informacion-e-imagenes-de-proyectos-promovidos>, <https://www.fucvam.org.uy/>, <https://fecovi.coop/web/>, búsqueda web por cooperativa, <https://www.gub.uy/ministerio-vivienda-ordenamiento-territorial/plan-nacional-relocalizaciones> <https://sit.mvot.gub.uy/js/sit/>

En función del estudio se verifica lo desarrollado acerca de la localización diferencial en la gran mancha urbana de los tres componentes del sistema: la coordenada media de las viviendas promovidas por la ley n°18795 se ubica 3200 mts al sur de la de cooperativas de vivienda y a más de 5000 mts de la de

Realojos. La primera tiene su centro de gravedad en la zona de La Comercial (calles Pagola y Constitución) evidenciando su comportamiento acumulativo hacia zonas céntricas y costeras; la segunda muestra su amplitud territorial en cuanto a cobertura al ubicarse en la zona de Avda Gral. San Martín y Avda. Luis Alberto de Herrera y con la última se confirma la tendencia de los realojos de ubicarse más hacia la periferia, en este caso a 2500 mts al Noreste del nodo de Cooperativas, en el Barrio Marconi, cercano a Avda. Gral. San Martín y Aparicio Saravia.

Verificamos con esta herramienta que la localización relativa de cada política está alineada con el valor de suelo, y por consiguiente, con la coincidencia entre el perfil socioeconómico de sus beneficiarios y del territorio preexistente.

Análisis de vecino más cercano

Al profundizar en el análisis sobre el sistema y la relación que pueda haber entre sus componentes, vimos la importancia de poner el foco en la forma en que se insertan estos nuevos conjuntos habitacionales en la trama construída y sus preexistencias, pero también cómo estas nuevas intervenciones se articulan entre sí; de esa forma podremos evaluar la propuesta de integración implícita en la conformación de nuevos sectores urbanos a partir de la mixtura de políticas que apunten a poblaciones lo más diversas posibles. Presentamos los siguientes datos:

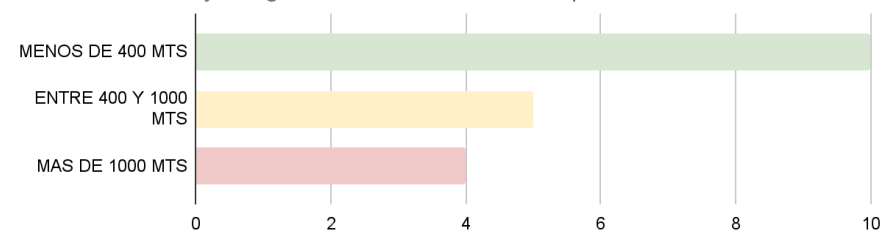
Realojos:

Los siguientes datos se obtienen al realizar el estudio de vecino más próximo para la capa de Realojos, con los rangos de distancia caminable explicitados anteriormente:

Realojos y cooperativas:

- En relación a la capa de cooperativas obtenemos que de los 19 conjuntos habitacionales producto de un realojo relevados, 10 se encuentran a menos de 400 mts de un conjunto cooperativo, 5 entre 400 y 1000 y 4 a más de 1000 mts.

Cantidad de Realojos según distancia a Viviendas cooperativas

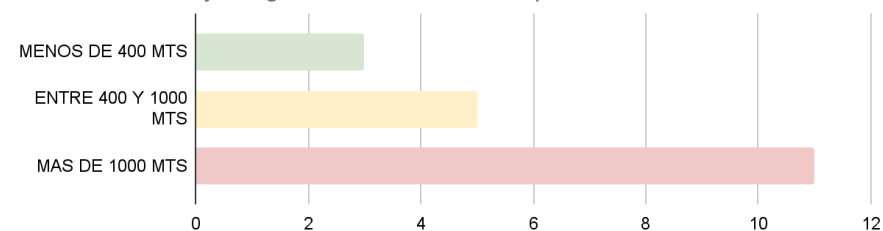


- Según la muestra obtenida, la posibilidad de que un realojo se localice a menos de 400 mts de un conjunto cooperativo es de un 50%.
- El rango de distancias se presenta en una mínima de 73 mts y una máxima de 1598 mts, el promedio es 559 mts y la media 358 mts.

Realojos y vivienda promovida:

- En relación a la capa de viviendas promovidas obtenemos que tan solo 3 realojos se realizaron a menos de 400 mts de un proyecto promovido, 5 entre 400 y 1000 mts y 11 a más de 1000 mts.

Cantidad de Realojos según distancia a Viviendas promovidas



- Estos datos muestran que existe un 15% de probabilidad de que un realojo se ubique a menos de 400 mts de un proyecto promovido, del otro lado un 58% se ubica a más de 1000 mts.
- El rango de distancias se presenta con una mínima de 115 mts y una máxima de 4332 mts, el promedio es 1526 mts. y la mediana 1040 mts.

Es importante tomar en cuenta para este apartado el peso absoluto que cuenta cada política en el total; en este caso, siendo que las viviendas promovidas totalizan 14206 unidades, la ausencia de relación con esta política es aún más relevante.

Estos datos refuerzan el desarrollo anterior, pero, al centrarnos en la relación entre políticas más allá de su ubicación específica en la mancha urbana, nos muestra de forma gráfica cómo se articulan entre sí: siendo que los realojos representan a la población de perfil socioeconómico más bajo, su relación con los otros dos componentes del sistema es fiel a las hipótesis planteadas; acercándose de forma diferencial a los conjuntos cooperativos y manteniendo distancia de las viviendas promovidas por la ley N°18.795.

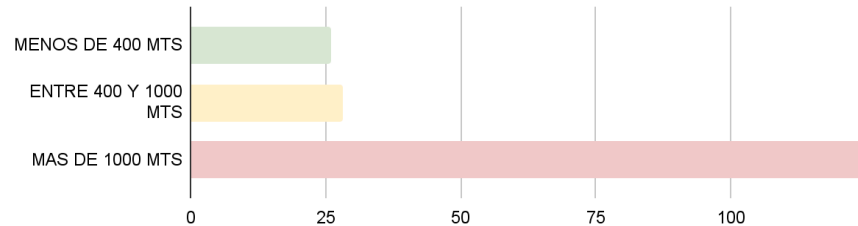
Cooperativas:

Los siguientes datos se obtienen al realizar el estudio de vecino más próximo para la capa de Cooperativas de vivienda, con los rangos de distancia caminable explicitados anteriormente:

Cooperativas y realojos:

- En relación a la capa de realojos obtenemos que de los 178 conjuntos cooperativos relevados, 26 se encuentran a menos de 400 mts, 28 entre 400 y 1000 y 124 a más de 1000 mts.

Cantidad de Conjuntos cooperativos según distancia a Realojos

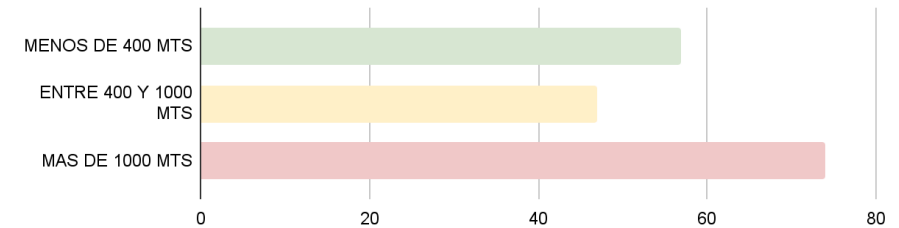


- Según la muestra obtenida, la posibilidad de que un conjunto cooperativo se localice a menos de 400 mts de un realojo es de un 14%. Mientras que un 70% se ubica a más de 1000 mts de estos.
- El rango de distancias se presenta en una mínima de 73 mts y una máxima de 9750 mts, el promedio es 2240 mts y la media 1498 mts.

Cooperativas y vivienda promovida:

- En relación a la capa de viviendas promovidas obtenemos que 57 conjuntos cooperativos se realizaron a menos de 400 mts de un proyecto promovido, 47 entre 400 y 1000 mts y los 74 restantes a más de 1000 mts.

Cantidad de Conjuntos cooperativos según distancia a Vivienda promovida



- Estos datos muestran que existe un 32% de probabilidad de que un conjunto cooperativo se ubique a menos de 400 mts de un proyecto promovido. Siendo bastante pareja la muestra en las tres subdivisiones territoriales.
- El rango de distancias se presenta con una mínima de 0 mts y una máxima de 8619 mts, el promedio es 1134 mts. y la mediana 899 mts.

Vemos cómo los conjuntos cooperativos optan en buena medida por suelos ubicados más cercanos a proyectos promovidos por la ley 18.795 y se distancian claramente de las ubicaciones elegidas para los realojos. A partir de estos datos se demuestra una mayor articulación entre estas dos políticas que se separa en términos cuantitativos de las intervenciones del PIAI-PMB-PNR, la que cuenta con un peso absoluto mucho menor.

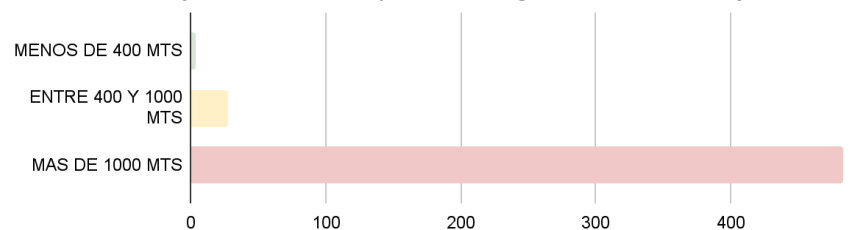
Vivienda Promovida:

Los siguientes datos se obtienen al realizar el estudio de vecino más próximo para la capa de Viviendas promovidas por la ley N°18.795, con los rangos de distancia caminable explicitados anteriormente:

Vivienda promovida y realojos:

- En relación a la capa de realojos obtenemos que de los 514 conjuntos relevados, 4 se encuentran a menos de 400 mts, 27 entre 400 y 1000 y 483 a más de 1000 mts.

Cantidad de Conjuntos de Vivienda promovida según distancia a Realojos



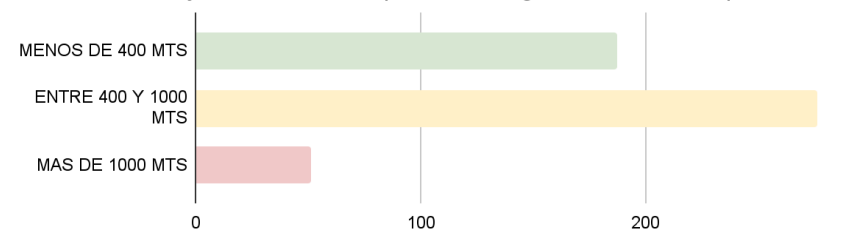
- Según la muestra obtenida, la posibilidad de que un proyecto promovido se localice a menos de 400 mts de un realojo no llega al 0.01%. Mientras que un 94% se ubica a más de 1000 mts de estos.

- El rango de distancias se presenta en una mínima de 115 mts y una máxima de 7114 mts, el promedio es 3458 mts y la media 3695 mts.

Vivienda promovida y cooperativas:

- En relación a la capa de cooperativas obtenemos que 187 conjuntos promovidos se realizaron a menos de 400 mts de un proyecto promovido, 276 entre 400 y 1000 mts y los 51 restantes a más de 1000 mts.

Cantidad de Conjuntos de Vivienda promovida según distancia a Cooperativas



- Estos datos muestran que existe un 36% de probabilidad de que un conjunto de viviendas promovidas se ubique a menos de 400 mts de un proyecto promovido. Un 54% en el rango intermedio y tan solo 1% se ubica a más de 1000 mts.

- El rango de distancias se presenta con una mínima de 0 mts y una máxima de 2490 mts, el promedio es 550 mts. y la mediana 497 mts.

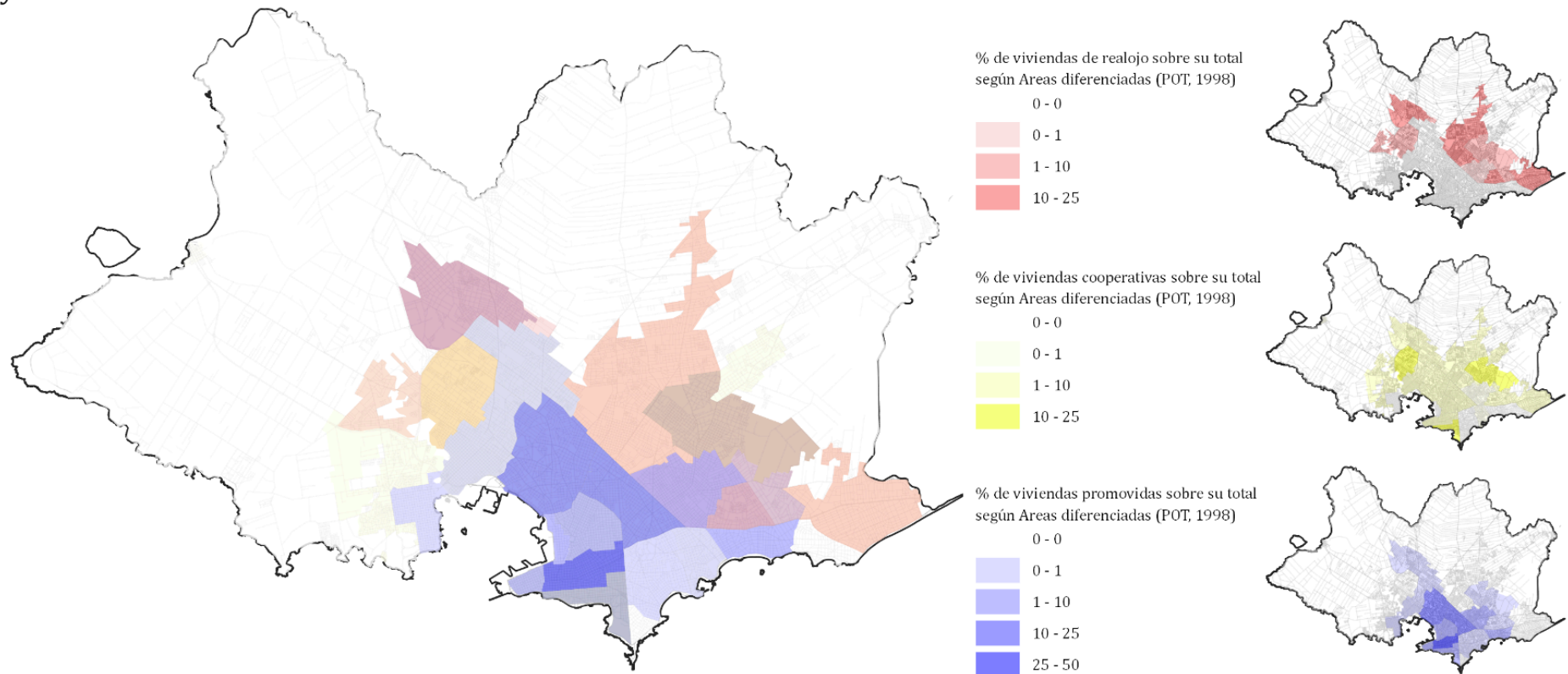
Los datos obtenidos vuelven a confirmar lo explicitado anteriormente: existe una clara articulación territorial entre proyectos promovidos y cooperativas de vivienda, en contraposición a la ubicación de realojos, los que siempre superan las distancias relativas con los otros componentes y se comportan como elemento medianamente articulado con las cooperativas, pero generalmente aislado de los proyectos promovidos.

Como ya mencionamos, para este estudio de vecino más próximo, es importante señalar la diferencia cuantitativa existente entre los 3 componentes, teniendo cada uno un peso relativo muy disímil. Sin embargo, este estudio nos grafica claramente cómo cada uno ocupa con mayor preponderancia su propio territorio, siendo que los extremos (Realojos y VP) no tienden a tocarse, como vimos en el análisis de cada una de estas políticas y en el mapa de coordenada media visto anteriormente

Sin embargo de los mapeos realizados para cada una de ellas pudimos visualizar cómo existen zonificaciones que no responden a valores cualitativos que puedan ser ponderados en la gran escala en términos de mejor o peor condición territorial: Áreas diferenciadas, Barrios según INE y Centralidades presentan comportamientos particulares para cada política, pero nos resta entender cómo se articularon estas políticas de acuerdo a las zonificaciones dispuestas por cada uno de estos mapas.

Es por ello que a continuación se presentan los resultados del mapeo conjunto de estas políticas, de acuerdo a estas zonificaciones, tomando como dato el porcentaje de viviendas sobre el total de cada uno de los tres subsistemas para graficar, de esta forma, las preferencias territoriales de cada uno.

Políticas públicas de vivienda y Áreas diferenciadas



S03 - sistema de vivienda pública y áreas diferenciadas

Fuente: elaboración propia en base a datos extraídos de <https://sig.montevideo.gub.uy/> y <https://www.anv.gub.uy/informacion-e-imagenes-de-proyectos-promovidos>, <https://www.fucvam.org.uy/>, <https://fecovi.coop/web/>, búsqueda web por cooperativa, <https://www.gub.uy/ministerio-vivienda-ordenamiento-territorial/plan-nacional-relocalizaciones> <https://sit.mvot.gub.uy/js/sit/>

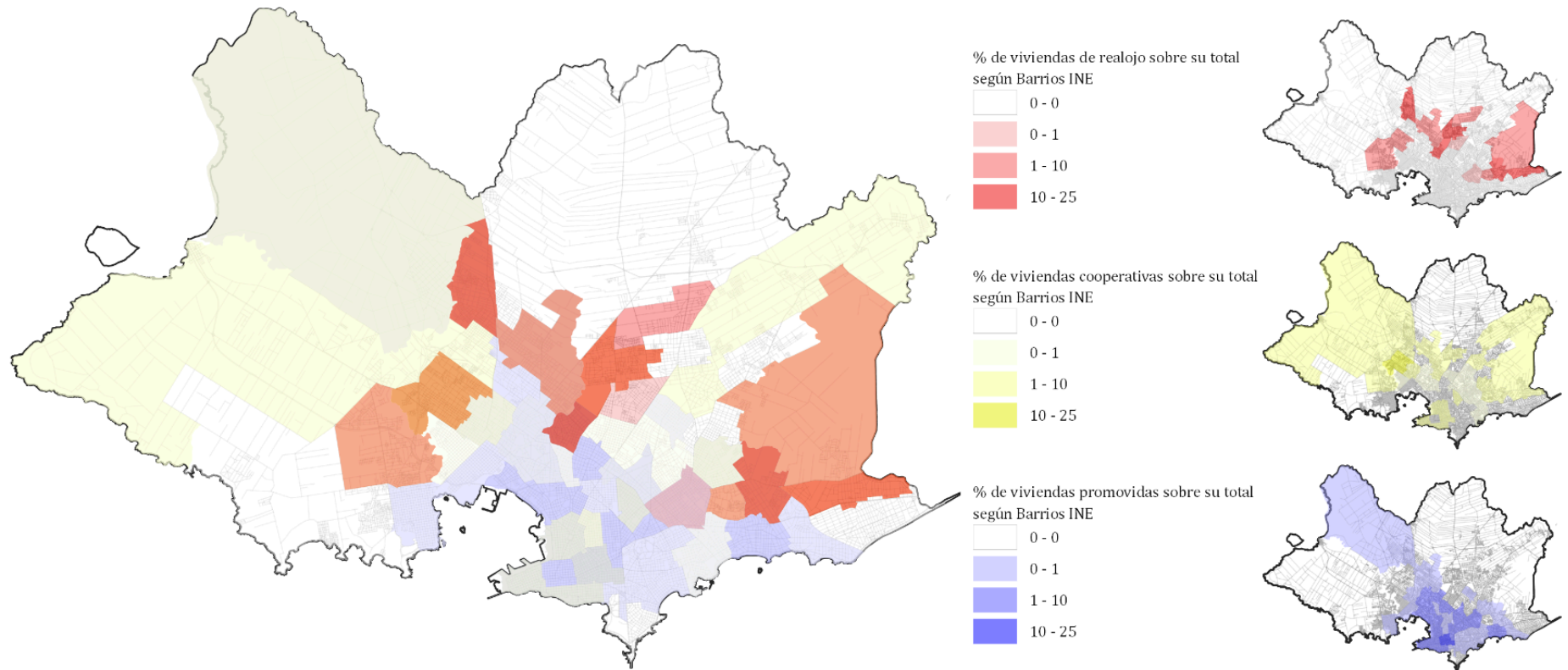
En el mapa anterior vemos cómo, si tomamos las divisiones territoriales dispuestas por las Áreas Diferenciadas del POT (1998) visualizamos en conjunto lo desarrollado anteriormente: las 3 políticas de vivienda estudiadas, cada una con su perfil socioeconómico, se distribuyen en el territorio urbano de Montevideo de forma desigual:

- Las viviendas promovidas por la ley N°18.795 se concentran en el Centro (36%), La Blanqueada (21%) y Prado (11%). Bajando drásticamente su participación en otras áreas.
- las cooperativas de vivienda optan por lotes en los dos extremos de la ciudad, ocupando, por un lado, las zonas menos atractivas de las áreas centrales: Barrio Sur- Palermo (14.5%); y por otro las periferias más alejadas: Maroñas-Bella Italia (18%) y Lavalleja Norte-Nuevo París (13.6%). Presentando luego una distribución territorial más pareja.
- los realojos por su parte confirman su condición periférica, ocupando preponderantemente las áreas Casavalle - Piedras Blancas - Manga (17.5%), Lezica - Colón (15.7%), Cerrito Joanicó (14.7%), Malvin Norte-Cruz de Carrasco (12.6%), Carrasco (11.6%). Demostrando con estos datos la concentración en tan solo 5 zonas de la ciudad.

Como vemos en el mapeo de datos obtenidos, la ocupación desigual de las políticas de vivienda seleccionadas según Áreas Diferenciadas se verifica, siendo que los extremos (Realojos y VP) se alejan en el territorio y son acompañados por cooperativas de vivienda tanto en el centro como en la periferia. De esta forma, la ciudad intermedia aparece como la gran vacante de todas estas políticas, a pesar de contar con todos los servicios e infraestructura urbana necesarios para su densificación.

De acuerdo con el mapa anterior, se demuestra como la posibilidad de que sectores extremos de la sociedad compartan el mismo territorio no fue promovida por las intervenciones públicas mapeadas, ya que las mismas se especializan en zonas determinadas de la ciudad, promoviendo la concentración de sectores sociales homogéneos no sólo por el público al que apuntan sino también por el sector de la ciudad en el que se insertan.

Políticas públicas de vivienda y Barrios INE:



S04 - sistema de vivienda pública y barrios

Fuente: elaboración propia en base a datos extraídos de CRUZ, 2005,

<https://sig.montevideo.gub.uy/> y

<https://www.anv.gub.uy/informacion-e-imagenes-de-proyectos-promovidos>,

<https://www.fucvam.org.uy/>, <https://fecovi.coop/web/>, búsqueda web por cooperativa,

<https://www.gub.uy/ministerio-vivienda-ordenamiento-territorial/plan-nacional-reloc>

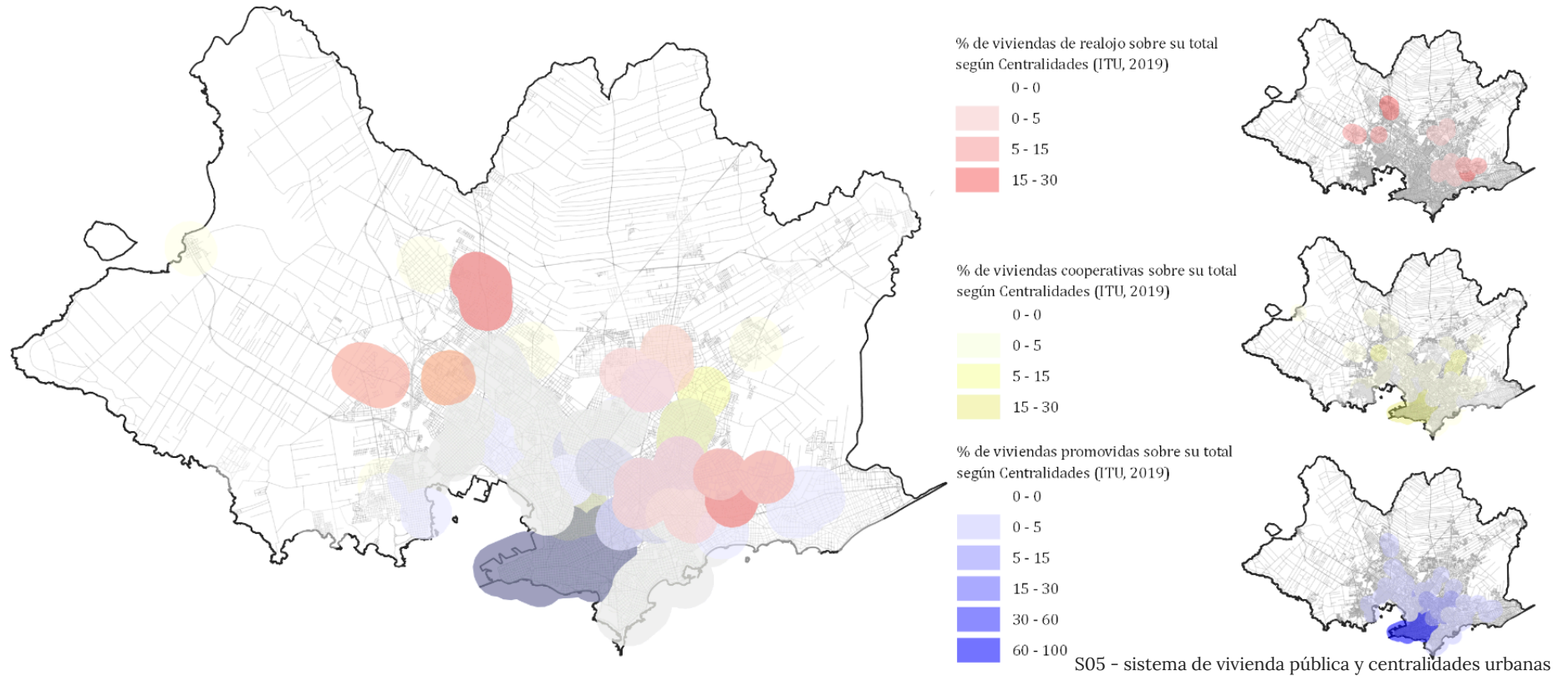
[alizaciones https://sit.mvot.gub.uy/js/sit/](https://sit.mvot.gub.uy/js/sit/)

Cuando realizamos el ejercicio de mapear los porcentajes de viviendas de cada política según la delimitación de barrios (INE) los resultados reafirman lo demostrado anteriormente:

- Concentración de viviendas promovidas en barrios específicos del área central, con una gran preponderancia del barrio Cordón con un 23% del total construido por esta política, seguido por Centro 7.6%, Barrio Sur 7.5% y Tres Cruces 6%.
- Distribución en los extremos centro y periferia de las cooperativas de vivienda: en la zona central Palermo (8.8%) y Barrio Sur (5.6%) y en la periferia Nuevo París (10.6%), Bañados de Carrasco (8.9%) y Maroñas-Parque Guaraní (8.5%)
- Ocupación acumulativa en ciertas periferias de las viviendas de realojo: Colon Centro y Noroeste (15.7%), Las Canteras (14.7%), Casavalle (14.3%), Aires Puros (14.1%) y Carrasco Norte (11.6%).

En un grado más fino que el de áreas diferenciadas, se confirma la ocupación del territorio por parte de estas políticas de forma diferencial: en general podemos afirmar que los barrios donde una de estas políticas opta por actuar, no son elegidos por las otras dos. Siendo el único barrio que presenta porcentajes remarcables de dos políticas Barrio Sur, donde tanto cooperativas de vivienda como viviendas promovidas tienen una participación mayor.

Políticas públicas de vivienda y Centralidades Urbanas (ITU, 2019)



Fuente: elaboración propia en base a datos extraídos de <https://sig.montevideo.gub.uy/>,
Equipo de Centralidades Urbanas ITU, FADU, UDELAR, 2019,
<https://www.anv.gub.uy/informacion-e-imagenes-de-proyectos-promovidos>,
<https://www.fucvam.org.uy/>, <https://fecovi.coop/web/>, búsqueda web por cooperativa,
<https://www.gub.uy/ministerio-vivienda-ordenamiento-territorial/plan-nacional-relocaciones> <https://sit.mvot.gub.uy/js/sit/>

El último mapa se refiere al estudio del comportamiento diferencial de cada política con respecto a cada centralidad urbana detectada por el trabajo del “Laboratorio de Centralidades Urbanas (ITU, 2019). Visualizamos la importancia que tienen estos componentes urbanos en la factibilidad de integración de sectores sociales de diferentes estratos, siendo que, más allá de la condición de la vivienda, el espacio compartido por la población circundante a cada centralidad es clave en el estudio de la segregación territorial.

Retomando el estudio sobre estos espacios compartidos es que se verifica cómo estas políticas públicas optan por aproximarse a cada centralidad de diferente forma:

En el mapa se grafican las 42 centralidades relevadas junto con un área buffer de 1000 mts (utilizada anteriormente como frontera teórica de vinculación entre territorio y centralidad), relevando en cada centralidad cuántas viviendas existen al fin del periodo de cada política y qué porcentaje ocupa cada una en su total.

De esta forma evidenciamos que cada una de ellas tiene un comportamiento diferencial:

- Las viviendas promovidas cuentan con una preferencia marcada por aproximarse a la centralidad “Centro Principal” con un 62% de viviendas construidas a menos de 1000 mts. de este. Seguido, muy lejos, por 8 de Octubre y Garibaldi (Muy próxima a la anterior) con 17%. Dividiéndose el resto del porcentaje principalmente en 10 centralidades.
- Las viviendas cooperativas también optan en mayor medida por instalarse alrededor del Centro Principal pero con una relación menor: 27% de

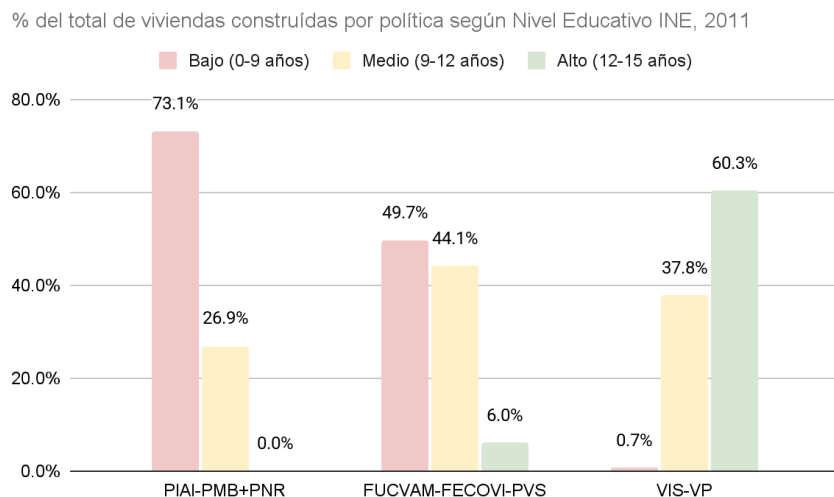
las cooperativas construidas se hicieron en el entorno de los 1000 metros de esta centralidad. Sin embargo la centralidad que le sigue es Yugoslavia y Pena (Barrio Nuevo París), con 11.7% del total de viviendas y el resto del porcentaje se divide de forma aleatoria en otras 35 centralidades.

- Los realojos vuelven a remarcar su condición acumulativa y diferencial en los territorios, ocupando principalmente las centralidades de Hipolito Hirigoyen e Iguá (19.7%) y Colón (15%), seguidas por un grupo de 5 centralidades que oscilan entre el 4% y 7% (Cno. Carrasco e Hipolito Hirigoyen, Cruz de Carrasco, Paso de la Arena, Yugoslavia y Pena y Avda. Italia y Comercio)

Volvemos a identificar una distribución desigual del territorio, siendo que en este caso, al igual que en las áreas diferenciadas, se evidencia: por un lado la falta de contacto entre los extremos (Realojos y Vivienda Promovida): los que no comparten ninguna de las centralidades mapeadas, y por otro, la presencia puntual de territorios compartidos entre cooperativas y estos otros dos componentes. Volvemos a evidenciar cómo las cooperativas ocupan tanto espacios centrales (compartidos con las viviendas promovidas por la Ley N° 18.795) como centralidades más periféricas como el caso de Yugoslavia y Pena, el cual comparte con realojos producidos por el PIAI-PMB y PNR.

Políticas públicas de vivienda y la gran escala

Tomando en cuenta lo desarrollado acerca de la importancia de medir la distribución de estas políticas de forma relativa al total de viviendas construidas por cada una, y a modo de facilitar la lectura comparativa entre la distribución de las 3 políticas estudiadas en este trabajo, se presenta a continuación 3 gráficos resultantes del porcentaje del total de viviendas construidas por cada política por Clima educativo, Tres Ciudades y Subcategoría de suelo:

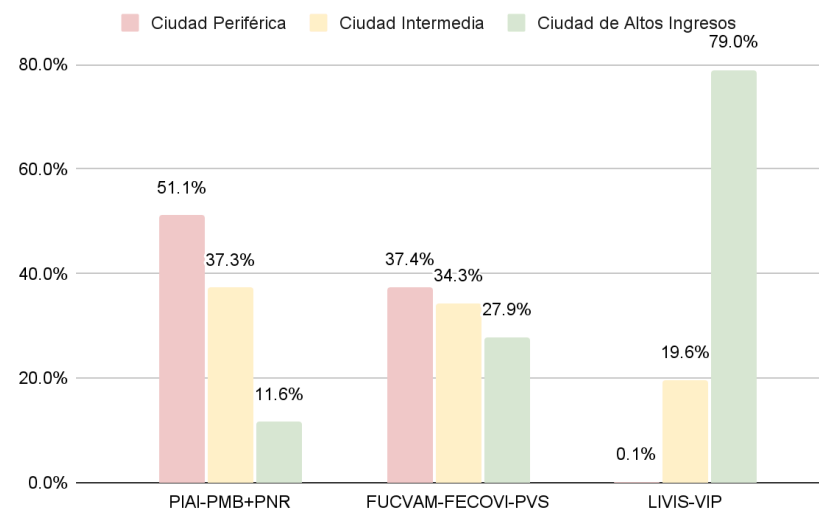


En el cuadro anterior resumimos lo desarrollado para cada política en el marco de la delimitación territorial dispuesta según clima educativo del hogar resultante del censo nacional del año 2011 (INE, 2011). Demostramos con estos datos como estas se comportan alineadamente con la estructura

socioeducativa existente en el territorio: PIAI-PMB y PNR en entornos más deprimidos, y LIVIS-VIP en entornos de clima educativo alto.

Esto podemos verificarlo al realizar el mismo ejercicio tomando como delimitación territorial de estudio las *Tres Ciudades* expuestas por los autores Couriel y Menéndez en el año 2014:

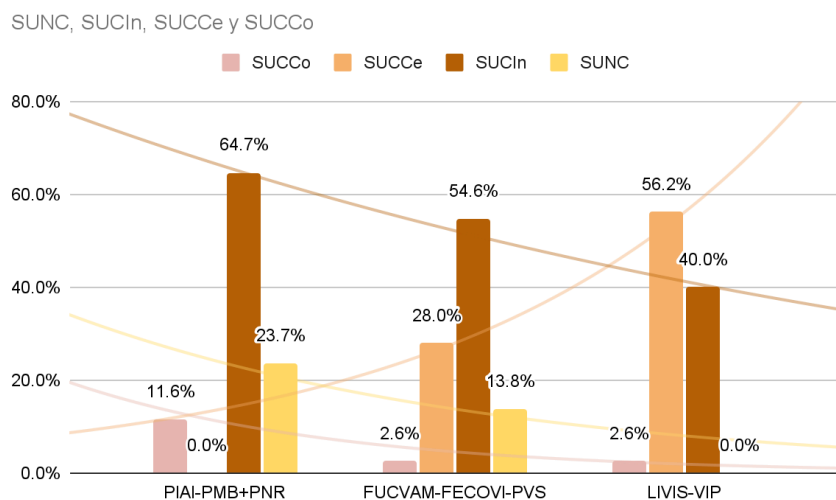
% del total de viviendas construidas por política según Tres Ciudades (Couriel & Menéndez 2014)



Volvemos a evidenciar un comportamiento diferencial entre las políticas estudiadas; en la cual se demuestra que el producto material de la implementación de estas a lo largo del periodo temporal 2005-2020 en general acompañó los procesos de distribución segregada de la población que se venían evidenciando en estudios anteriores. En este caso aparece de forma clara la presencia de la vivienda cooperativa como el único sistema que es en

gran medida ajeno a esta delimitación, ocupando de forma similar las 3 subdivisiones territoriales identificadas por los autores.

Sumado a estos dos factores agregamos una tabla de síntesis sobre la proporción que tiene la cantidad de viviendas construidas por cada una de estas políticas según la subcategoría de suelo determinada por el POT (1998):



Vemos en la tabla anterior que el comportamiento de las políticas estudiadas no es ajeno a la subcategorización de suelo. Con el objetivo de facilitar la lectura se agregan a la gráfica de columnas las respectivas líneas de tendencia para cada categoría de suelo; ordenadas de esa forma (Realojos, Cooperativas, Vivienda Promovida) vemos:

- un claro decrecimiento en la proporción de viviendas construidas en Suelo Urbano Consolidado Intermedio (SUCIn) y Suelo Urbano No

Consolidado: mientras que PIAI-PMB y PNR tienen un 64.7% de sus viviendas construidas en el primero y 23.7% en el segundo, LIVIS-VIP un 40% en suelo intermedio y 0% en el segundo,

- del otro lado, un crecimiento exponencial en la cantidad de viviendas con respecto al total en los suelos Urbanos Consolidados Centrales: de 0% en PIAI-PMB y PNR a 56.2% en LIVIS-VIP.

Vemos de esta forma un comportamiento casi simétrico, ya señalado anteriormente, entre los dos extremos de la muestra: mientras que PIAI-PMB no cuenta con realojos realizados en Suelos Urbanos Consolidados Centrales, LIVIS-VIP no tuvo participación en Suelos Urbanos No Consolidados.

A partir de esta síntesis comparativa, podemos ver cómo las políticas públicas estudiadas, cada una con un rol específico en la dotación de vivienda a diferentes estratos de la población, optó en buena medida por acompañar estos procesos de segregación existentes, localizando proyectos segmentados según la población a la que apuntan en entornos socioeconómicos similares al público objetivo. Dicho de otro modo: viviendas económicas para pobres en entornos pobres, viviendas para clases medias presentes de forma más dispersa en el territorio y ejerciendo un rol “amortiguador” de los contrastes dispuestos por el territorio y viviendas de buena calidad en localizaciones privilegiadas para clases acomodadas.

Conclusiones:

En este trabajo se buscó demostrar la relación existente entre la política pública de vivienda llevada a cabo en el periodo temporal 2005-2020 y la segregación urbana de la ciudad de Montevideo.

El recorte propuesto para el análisis se concibe como esquema representativo de la respuesta de los gobiernos de la época a la demanda de vivienda de tres sectores socioeconómicos diferentes: poblaciones pobres en PIAI-PMB y PNR, clases medias-bajas y medias en Viviendas Cooperativas con terreno asignado por cartera de tierras de la Intendencia Departamental y clases medias-altas en viviendas promovidas por la Ley N° 17.895.

A partir de datos cuantitativos territorializados se demostró cómo cada una de estas políticas se insertó en la trama urbana existente de forma diferencial, acompañando los procesos de segmentación social existentes y, de esta forma, aportando, dentro de sus alcances, a su consolidación:

- construcción de vivienda económica para los sectores más desfavorecidos (PNR y PVS) en periferias descalificadas: incluso considerando movimientos de más de 5 km en las relocalizaciones, estas migraciones no se reflejaron en un mejoramiento de la ubicación relativa de los conjuntos en la mancha urbana, sino que se demostró que la mayoría de los conjuntos mantuvieron su condición de origen (periférica) y una buena parte las empeoró.

- dotación de suelo diferenciado para cooperativas de vivienda por Ayuda Mutua y Ahorro y Préstamo (clases medias-bajas y clases medias), las que se alinearon a la estructura socioeconómica de la ciudad, situándose las primeras con mayor protagonismo en periferias y las segundas en áreas centrales, evidenciando de esta forma su condición de “amortiguación” de los procesos de segmentación promovidos por el mercado en ambos extremos y su ausencia relativa en zonas intermedias.

- exoneración de impuestos y promoción a la inversión privada para viviendas destinadas a clases medias-altas en suelos centrales, las que se ubicaron con preponderancia en suelos bien servidos y con condiciones urbano-territoriales y paisajísticas preexistentes atractivas para la inversión, exceptuando zonas deprimidas mismo cuando estas fueron incluidas dentro del polígono de promoción.

En función del marco teórico estudiado, vimos como la segregación social se puede definir principalmente por dos condiciones: la lejanía o separación existente entre los diferentes grupos que conforman la sociedad y la posibilidad o factibilidad de que esos grupos se encuentren:

- Se demostró la predisposición institucional por ubicar estos programas en ubicaciones distantes, sobre todo cuando nos enfocamos en los extremos de la muestra. El producto material de estos 15 años de políticas públicas de vivienda, materializa el afianzamiento de las distancias territoriales preexistentes entre los diferentes grupos socioeconómicos que componen la ciudad .

- Se tomaron en cuenta componentes territoriales cualitativos que demuestran cómo la organización del territorio en cuanto a barrios y centralidades tampoco es ajena a estos procesos de diferenciación social: las

políticas públicas de vivienda analizadas actuaron de forma acompasada a estas delimitaciones, ubicándose cada una en un territorio diferente.

A partir del estudio de antecedentes vimos la dificultad en la demarcación de datos concluyentes sobre la segregación territorial y su evolución a lo largo del tiempo: identificamos, principalmente, a la *escala de aproximación o delimitación de parches de estudio* y a los valores subjetivos y cualitativos del territorio como factores clave de la problemática pero al mismo tiempo desafiantes por su complejidad analítica.

Considerando que este trabajo se encuentra atravesado por ambas problemáticas es que señalamos:

- Se realizó en este trabajo un pormenorizado estudio de antecedentes para la ciudad de Montevideo para incorporar en el análisis delimitaciones territoriales diversas, las que se proponen como un conjunto de información cruzada resultante de diversas escalas de aproximación y que brinda bases sólidas a estas conclusiones.
- Vimos cómo la distribución de las políticas públicas estudiadas es desigual y cada una de ellas se especializa en territorios específicos. Sin embargo, la forma material o la condición urbano-arquitectónica de los conjuntos construidos, que se entiende fundamental, supera los alcances de este trabajo. Analizar este componente cualitativo de los conjuntos, sobre todo cuando estos se localizan en entornos disímiles, nos reafirma aún más la condición estructural de la segregación para la ciudad de Montevideo y se propone como una posible línea de continuidad a lo desarrollado en esta tesis.

La segregación socio-urbana está identificada como problema estructural de la ciudad de Montevideo tanto por estudios académicos como por diagnósticos y planes de gobierno elaborados desde la década del 90. Definida como la tendencia de sectores sociales homogéneos de agruparse en territorios específicos, en los quince años estudiados el Estado tuvo en su poder herramientas técnicas, políticas, jurídicas e institucionales avanzadas para trabajar el tema y, específicamente, tres políticas de vivienda segmentadas por perfil del beneficiario que podrían haber sido utilizadas proactivamente para incidir de forma positiva en la problemática. Sin embargo, se demostró con datos cuantitativos territorializados, como estas acompañaron y, de esta forma, fomentaron la consolidación de los procesos de segregación promovidos por el mercado.

El potencial de articulación de las políticas fue desaprovechado, incluso teniendo ejemplos concretos de éxito llevados a cabo, estos no tuvieron la escala suficiente para incidir a escala territorial, ni fueron replicados en diversos territorios. Diversos estudios anteriores demostraron cómo la ciudad de Montevideo está cada vez más dividida y las intervenciones del Estado, a pesar de incluir a la segregación como variable fundamental en cada política estudiada, fomentaron esta división. La incidencia final que pueda tener cada política en esta consolidación no puede ser demostrada de forma empírica, sin embargo, el rol que tienen las instituciones públicas en la construcción de lugares y sujetos en la ciudad no es menor, sobre todo cuando estas materializan y territorializan la segregación.

La distribución territorial de las políticas de vivienda pública en Montevideo entre los años 2005 y 2020 reprodujo y de esta forma reforzó la segregación socioespacial preexistente.

Los sectores más vulnerables de la población fueron relegados a la periferia, mientras que los sectores más favorecidos se concentraron en las zonas céntricas y costeras con mejores condiciones sociales, urbanas y paisajísticas.

El peso cuantitativo de estas intervenciones y su incidencia final en el comportamiento de la segregación de la ciudad no puede ser demostrada en forma de causa y efecto, pero el peso simbólico, político y discursivo que tiene el accionar del Estado, de forma alineada al mercado, en la segmentación de la sociedad y en la conformación de sus ciudadanos es estructural.

Los impactos sociales, culturales y económicos de dicho accionar distan mucho del camino hacia la construcción de una ciudad con cohesión social, integrada, democrática y diversa, que de esta forma se consolida como una ciudad que cada vez más se reparte y menos se comparte.

Bibliografía y referencias:

Alanis, R., & Kelbauskas, P. (2020). *Las formas de la densidad: cinco relatos sobre la transformación urbana a partir de operaciones de vivienda agrupada y sus implicancias en términos de densidad. La ley 18.795 y el barrio La Blanqueada como caso*. UdelaR: FADU.

Alexander, C. (1981). *El Modo Intemporal de Construir* (I. Menéndez, Trans.). Gustavo Gili Editorial S.A.

Alvarez, A., Blanco, A., Buroni, T., Casaravilla, J., Fabre, L., Jorge, M. T., Rampoldi, M., & Rocco, A. (2017). La LIVIS y el acceso a la vivienda: cinco años después. *Vivienda Popular*, 29(1), 68-73.

Álvarez Rivadulla, M. J. (2012). *Las invasiones de tierras y la izquierda en la ciudad. Montevideo, Uruguay, 1984-2011*. (Revista de Ciencia Política (Santiago) ed., Vol. 32). Universidad Católica de Chile.

Arriagada Luco, C., & Rodríguez Vignoli, J. (2003). *Segregación residencial en áreas metropolitanas de América Latina: Magnitud, Características, evolución e implicaciones de la política*. CEPAL.

Artigas, A., Chabalgoity, M., García, A., Medina, M., & Trinchitella, J. (2002). *Transformaciones socio-territoriales del Área Metropolitana de Montevideo* (28 n.85 ed.). EURE (Santiago).

Augé, M. (1993). *Los "No lugares": espacios del anonimato : una antropología de la sobremodernidad* (M. N. Mizraji, Trans.). Gedisa.

Borja, J., & Muxí, Z. (2003). *El espacio público: ciudad y ciudadanía*. Electa.

Borrás, V. (2018). *Análisis exploratorio de datos espaciales de pobreza 1996-2011 en Montevideo y Área Metropolitana: cambios y continuidades en patrones de localización* (Año 11 ed., Vol. 15, 2019, Sección I: Artículos. pp.12-30). *Revista Geosig*.

Bozzo, L. C., Abbadie, L., Álvarez, H., Campoleoni, M., García, S., Martínez, V., Roa, F., & Torán, S. (2022, 12 23). *Vivienda y trabajadores organizados: origen y evolución del plan de vivienda sindical en Uruguay*. *Textos de tecnología*, 4(1), 49-64.

<https://revistas.udelar.edu.uy/OJS/index.php/RTdT/article/view/902>

Burgos López, D. (2015). *Cooperativas de Vivienda: ¿Impulso o freno desde las políticas de vivienda generadas e implementadas por el Estado uruguayo en la última década de gobierno?* Tesis de grado, Universidad de la República (Uruguay). Facultad de Ciencias Sociales. Departamento de Trabajo Social.

Bustillo León, G., & Fiorito Mondino, A. (2014). *LA CIUDAD DESNUDA Estudio sobre políticas públicas de ordenamiento territorial en áreas urbanas*

- informales en Montevideo entre 1989 y 2013*. CÁTEDRA DE ARQUITECTURA Y TEORÍA, FADU - UDELAR.
- Cabezudo, F. (2015, December 31). OBJETIVOS FUNDAMENTALES:. GUB.UY. Retrieved February 1, 2024, from <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/sites/ministerio-desarrollo-social/files/documentos/publicaciones/455.pdf>
- Capel, H. (2016). *La forma urbana en la ciudad postcapitalista* (Vol. XXI, núm. 1.177). Biblio3W, Revista bibliográfica de geografía y ciencias sociales, Universidad de Barcelona.
- Cardoso, M. M., & Fritschy, B. A. (2012). *Revisión de la definición del espacio rururbano y sus criterios de delimitación*. (Vol. 24, Págs. 27-39). Contribuciones Científicas GÆA.
- Carmona, L., & Gómez, M. J. (1999). *Montevideo, proceso planificador y crecimiento*. Unidad de Comunicación y Producción Cultural, Facultad de Arquitectura, Universidad de la República / Sociedad de Arquitectos del Uruguay.
- Cecilio, M., & Couriel, J. (2008). *Caracterización física y social de los asentamientos irregulares y sus entornos*. Montevideo : PNUD.
- Ceroni Acosta, M. B., & Pérez Sánchez, M. (2018). *¿Miserias necesarias? Dinámicas espaciales del capital, el Estado y el tejido social en la región noreste metropolitana de Montevideo*. QUID 16.
- Christaller, W. (1966). *Central Places in Southern Germany*. Prentice-Hall Inc, Englewood Cliffs, NJ, 1967.
- Contreras, F. (2017). *dimensiones misceláneas: una mirada heurística al crecimiento económico y ordenamiento territorial del Uruguay*. Universidad Católica del Uruguay.
- Cortés, F. (2006). *Consideraciones sobre la marginación, la marginalidad, marginalidad económica y exclusión social*. (Vol. 8 no.31). Papeles de población.
- Couriel, J. (2010). *De cercanías a lejanías: fragmentación sociourbana en el Gran Montevideo*. Ediciones Trilce.
- Couriel, J., & Menéndez, J. (2014). *Vivienda: dónde vivimos los uruguayos*. Comisión del Bicentenario.
- Cruz, P. (2005). ESTADO Y SEGREGACIÓN RESIDENCIAL. EL SUELO URBANO Y LA LOCALIZACIÓN DE LAS ACCIONES HABITACIONALES EN MONTEVIDEO (1984-2004). Colegio de México.
- Cuenin, F., & Silva, M. (2010). *Identificación y Fortalecimiento de Centralidades Urbanas. El Caso de Quito*. BID - Sector de Capacidad Institucional y Finanzas. IDB-TN-156
- Del Castillo, A., & Vallés, R. (Eds.). (2015). *Cooperativas de vivienda en Uruguay: medio siglo de experiencias*. Universidad de la República.

- Díaz Germone, L. (2019). *Espacio urbano en disputa: el rol del movimiento cooperativo de vivienda por ayuda mutua en Montevideo*. Departamento de Sociología - FCS - UDELAR.
- Díaz Parra, I., & Rabasco Pozuelo, P. (2013). ¿Revitalización sin gentrificación? Cooperativas de vivienda por ayuda mutua en los centros de Buenos Aires y Montevideo. *Cuadernos Geográficos*, 52(2), 99-118.
- Equipo de Centralidades Urbanas ITU, FADU, UDELAR. (2019). *Laboratorio de Centralidades Urbanas*. Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo (FADU).
- Escobar, A. (2000). *El lugar de la naturaleza y la naturaleza del lugar: ¿globalización o postdesarrollo?* CLACSO.
- Faruelo Fernández, V. (2020). *Territorios irregulares* (Tesis de maestría ed.). Universidad de la República (Uruguay). Facultad de Arquitectura Diseño y Urbanismo.
- Filgueira, F. (2004, 11). *Tendencias, coyuntura y estructura: la crisis social en Uruguay*. Henciclopedia. <http://www.henciclopedia.org.uy/autores/Filgueira/CrisisUruguay.htm>
- García, R., & Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial. (2017, 08 01). *Ley de Promoción de la Vivienda de Interés Social. Efecto Montevideo*. *Nuestro territorio*, 4(4), 2. <https://www.gub.uy/ministerio-vivienda-ordenamiento-territorial/comunicacion/publicaciones/nuestro-territorio-edicion-no4/nuestro-territorio-edicion-no4/ley>
- Harvey, D. (2007). *Espacios del capital: Hacia una geografía crítica* (C. Piña Aldao, Trans.). Ediciones Akal.
- Harvey, D. (2013). *Ciudades rebeldes: Del derecho de la ciudad a la revolución urbana* (J. Madariaga, Trans.). Ediciones Akal.
- IM - Servicio de geomática. (2017, November 9). *Educación por segmento 2011*. Catalogo de datos geográficos de Montevideo. Retrieved February 7, 2024, from <https://geoweb.montevideo.gub.uy/geonetwork/srv/spa/catalog.search#/metadata/f2c07a66-1173-4848-ba60-bae22711d5f3>
- Kaztman, R. (2001). *Seducidos y abandonados: el aislamiento social de los pobres urbanos* (75th ed.). CEPAL.
- Kaztman, R., Filgueira, F., & Errandonea, F. (2004). *La ciudad fragmentada. Respuesta de los sectores populares urbanos a las transformaciones del mercado y del territorio en Montevideo* (Serie Documentos de Trabajo del IPES / Colección Monitor Social del Uruguay N°2 ed.). Universidad Católica del Uruguay.

- Kaztman, R., & PNUD/CEPAL. (1999). *Activos y estructuras de oportunidades : estudios sobre las raíces de la vulnerabilidad social en Uruguay*. PNUD/CEPAL.
- Leicht, E. (2023). *La invención del plan Montevideo: el urbanismo del retorno democrático y sus derivas*. Udelar: FADU.
<https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/handle/20.500.12008/39695>
- Leicht Arocena, E., Matos Santestevan, A., & Gomez Sena, L. (2018). *Las centralidades urbanas en la contemporaneidad. Avances teóricos y metodológicos en clave de laboratorio* (4th ed., Vol. 4). Instituto de Arquitectura, Diseño y Arte. Universidad Autónoma de Ciudad Juárez. México.
- Ligrone-Fernández, P. A. (2015). *Manejo de bordes de crecimiento urbano en Uruguay. Herramientas y paradojas de la planificación*. Bitácora 26.
- Machado, G. (2017). *Habitar las experiencias: aprendizajes y sociabilidad comunitaria en las cooperativas de vivienda por ayuda mutua*. Comisión Sectorial de Investigación Científica (CSIC) de la Universidad de la República.
- Magri Díaz, A. J. (2014). Los barrios populares y el desarrollo de la ciudad: Montevideo y su área metropolitana. *América Latina Hoy*, 68, 95-118.
<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=30832935013>
- Medina, M., Sala, G., Francisco, A., Guigou, A. L., & Nuñez, P. (2013). Montevideo, una ciudad segregada socialmente. Los grandes proyectos urbanos en Montevideo y su potencial para la inclusión. *Hábitat Inclusivo*, 2(2), 01-07.
http://www.habitatinclusivo.com.ar/revista/wp-content/uploads/2013/02/montevideo_una_ciudad_segregada.pdf
- Molano Camargo, F. (2016). *El derecho a la ciudad: de Henri Lefebvre a los análisis sobre la ciudad capitalista contemporánea* (Segunda época ed., Vol. 44, 3-19p). FOLIOS.
- Montaña, E., Torres, L. M., Abraham, E. M., Torres, E., & Pastor, G. (2005, ABRIL). *Los espacios invisibles: Subordinación, marginalidad y exclusión de los territorios no irrigados en las tierras secas de Mendoza, Argentina*. SciELO México. Retrieved June 23, 2023, from https://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S1870-39252005000100001&script=sci_arttext
- MVOT. (n.d.). *Relocalizaciones* | MVOT. Relocalizaciones. Retrieved February 8, 2024, from <https://www.gub.uy/ministerio-vivienda-ordenamiento-territorial/politicas-y-gestion/planes/relocalizaciones>

- Nahoum, B. (2012). La tensión entre el derecho y el negocio. In *Derecho al suelo y la ciudad en América Latina: la realidad y los caminos posibles* (pp. 11-22). Ediciones Trilce.
- Nogué, J. (2007). *Territorios sin discurso, paisajes sin imaginario. Retos y dilemas*. Cátedra de geografía y pensamiento territorial, Universidad de Girona.
- Nueva agenda urbana: Habitat III, Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible*. (2017). Naciones Unidas.
- Piazza, D. M. (2005). *Las políticas públicas de tierras y vivienda social en el Uruguay: la Experiencia de la Intendencia Municipal de Montevideo* (1990-2004). *La cartera de tierras*. Facultad de Arquitectura, UDELAR.
- Rodríguez, V. M. (2023, January 28). *El Programa de Vivienda Sindical se consolida a nivel nacional y va por más*. Portal APU.uy. Retrieved April 18, 2024, from <https://www.apu.uy/noticias/el-programa-de-vivienda-sindical-se-consolida-nivel-nacional-y-va-por-mas>
- Rodríguez Vignoli, J. (2001). *Segregación residencial socioeconómica: qué es?, cómo se mide?, qué está pasando?, importa?* CEPAL, Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía, División de Población.
- Rogers, R., & Gumuchdian, P. (2000). *Ciudades para un pequeño planeta* (C. Sáenz de Valicourt, Trans.). Gustavo Gili.
- Rubini, A. (2020). *Movilidad residencial y segregación urbana. Un estudio para la ciudad de Montevideo*. Universidad de la República, Facultad de Ciencias Sociales, Unidad Multidisciplinaria, Programa de Población,.
- Sabatini, F. (2000). *Reforma de los mercados de suelo en Santiago, Chile: efectos sobre los precios de la tierra y la segregación residencial* (Vol. 26). EURE (Santiago).
- Sabatini, F., & Brain, I. (2008). *La segregación, los guetos y la integración social urbana: mitos y claves* (Vol. XXXIV, N° 103, pp. 5-26). Revista Eure.
- Santos, A. (2021). *La acción social y política del movimiento cooperativo de viviendas de usuarios en Uruguay durante los gobiernos progresistas* (2005-2019). FCS - UDELAR - Tesis de Grado de la Licenciatura de Trabajo Social.
- Sassen, S. (1998). *Ciudades en la economía global: enfoques teóricos y metodológicos*. EURE (Santiago), 24(71), 71. https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-7161-998007100001

- Serna, M. P., & González Mora, F. (2017). *Cambios hasta cierto punto: Segregación residencial y desigualdades económicas en Montevideo (1996–2015)*. *Latin American Research Review*.
- Small, M. L., & Newman, K. (2001). *Urban Poverty after The Truly Disadvantaged: The Rediscovery of the Family, the Neighborhood, and Culture* (Vol. 27, pp. 23-45). *Annual Review of Sociology*.
- Terra Ortíz, C. (2015). Sistema de acceso a la vivienda y segregación territorial. *Fronteras*, 8, 145-156.
- Trillo, A. (2018). *La construcción de la periferia de la ciudad*. UDELAR - FADU.
- UEM-PMB. (2018). INFORME TÉCNICO ACTUALIZACIÓN DE LA CARTOGRAFÍA NACIONAL DE ASENTAMIENTOS IRREGULARES 2018. Observatorio territorio Uruguay. Retrieved February 5, 2024, from https://otu.opp.gub.uy/gestor/imagesbiblioteca/Asentamientos%20irregulares_informe_cartograf%C3%ADa2018_0.pdf
- UEM-PMB. (2018). INFORME TÉCNICO Asentamientos recientes en Uruguay: un estudio exploratorio. Observatorio territorio Uruguay. Retrieved February 5, 2024, from https://otu.opp.gub.uy/sites/default/files/docsBiblioteca/Asentamientos%20irregulares_informe_t%C3%A9cnico.pdf
- UEM-PMB - Informe Asentamientos Censo 2011. (2012, 01 01). GUB.UY. Retrieved February 1, 2024, from <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/sites/ministerio-desarrollo-social/files/documentos/publicaciones/456.pdf>
- Vallés, R., & Franco, J. (2012). El acceso al suelo como parte de una política integral del hábitat urbano. In *Derecho al suelo y la ciudad en América Latina: la realidad y los caminos posibles* (pp. 65-78). Ediciones Trilce.
- Vallés, R., Sarachu, G., & Alonso, N. (2012). Dos modelos y sus resultados: *Producción habitacional por empresas "llave en mano" y por cooperativas*. UDELAR.
- Vázquez Sosa, L. (2018). SEGREGACIÓN RESIDENCIAL EN MONTEVIDEO ¿Cuál fue su evolución en un contexto de recuperación económica, mejoras distributivas y crecimiento del ingreso real? UDELAR.
- Veneri, F., & Lanzilotta, B. (2016). *Variación geográfica del precio de la vivienda en Montevideo: análisis de determinantes y medición de efecto barrios*. Centro de Estudios Económicos de la Industria de la Construcción (CEEIC). https://www.bcu.gub.uy/Comunicaciones/Jornadas%20de%20Econom%C3%ADa/C3_Veneri2016.pdf
- Viñar, J. (2018). *Vivienda de interés social o promovida por algunas consecuencias de la ley 18795*. Udelar. FADU. <https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/handle/20.500.12008/18684>

Wacquant, L. (2004). *Las dos caras de un gueto. La construcción de un concepto sociológico* (Vol. 56). Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente.

Zurmendi, C. (2021). *La transición como condición : procesos recientes de crecimiento urbano interior. Los efectos morfológicos de la vivienda promovida en el área centro sur de Montevideo*. Udelar : FADU.