

Territorios en Debate

#1 | setiembre de 2026

Montevideo, Uruguay

ISSN 3121-2298



Trabajo Social
Facultad de Ciencias Sociales
UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA

Ciencias Sociales
Universidad de la República
URUGUAY



UNIVERSIDAD
DE LA REPÚBLICA
URUGUAY

Territorios en Debate

#1 | setiembre de 2026

Montevideo, Uruguay

TERRITORIOS EN DEBATE #1

© 2026, Área Hábitat y Territorio, Departamento de Trabajo Social,
Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República

Coordinación: Adriana Berdía, Florencia Castelló, Gabriela Lema,
Gustavo Machado, Inés Martínez y Beatriz Rocco

Producción editorial: Doble clic · Editoras
www.dobleclic.uy
doble.clic.editoras@gmail.com

Fotografía de tapa: vista aérea del barrio Cordón,
década de 1930, Intendencia de Montevideo;
Centro de Fotografía de Montevideo, ref. 0008FMHE.
Elementos gráficos de tapa: Adaptación de Magnific.

ISSN 3121-2298

Publicación anual

Montevideo, Uruguay, setiembre de 2026.

Contenido

Presentación.....	7
<i>Adriana Berdía, Florencia Castelló, Gabriela Lema, Gustavo Machado, Inés Martínez y Beatriz Rocco</i>	
Envejecimiento en el contexto urbano: aportes feministas desde experiencias en el Municipio D de Montevideo.....	13
<i>Tania Odriozola</i>	
Urbanizaciones cerradas, fragmentación territorial y pérdida de espacio ecopúblico en la costa uruguaya.....	25
<i>Daniel Alonso Reigía</i>	
Percepción de riesgo de inundación, movilidad residencial y estrategias urbano-habitacionales.....	41
<i>Alejandra Cuadrado Gómez</i>	
Entre la sostenibilidad de la vida y la acumulación de capital: una aproximación a las finanzas públicas y la vivienda en el Uruguay contemporáneo	55
<i>Mariana García Grisoni</i>	
¿Por qué MEVIR no integra la Ley Nacional de Vivienda? Estudio de MEVIR como integrante del Sistema Público de Vivienda del Uruguay	69
<i>Viviana Pérez</i>	
Hábitat, políticas públicas y producción de ciudad, tensiones en la configuración urbana: desde y hacia Punta de Rieles	79
<i>Cecilia Abreu, Viviana Carve, Victoria Ledesma, María Lores y Gloria Scavarelli</i>	
La ciudad disponible: metodología para la evaluación del suelo urbano	93
<i>Leticia Martí</i>	
Entre la tenencia y la propiedad: disputas político-institucionales en la regularización de la vivienda social departamental en Montevideo (1990-2024)	113
<i>Mariela Debellis</i>	

Precariedad dispersa: análisis de una experiencia en la ciudad de Montevideo.....	123
<i>Leticia Dibarboure, Florencia Gomes, Maite Lanza e Inés Martínez</i>	
El habitar de los <i>con techo</i> : pobreza entre cuatro paredes.....	139
<i>Magdalena Berazategui</i>	
Habitar la informalidad: trayectorias habitacionales en asentamientos de Montevideo.....	153
<i>Ana Bajac, Florencia Gomes e Inés Martínez</i>	
Urbanizar desde abajo: producción social del hábitat y resignificación del espacio vivido en COTRAVI	169
<i>Valentín Trinidad Dos Santos</i>	

Presentación

*Adriana Berdía, Florencia Castelló, Gabriela Lema,
Gustavo Machado, Inés Martínez y Beatriz Rocco¹*

Es una alegría y una responsabilidad del Área Hábitat y Territorio del Departamento de Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República dar inicio a *Territorios en Debate*, publicación que da continuidad al *dossier* de 2025, *Procesos Urbanos y Políticas Habitacionales*.

Territorios en Debate busca ser un espacio de intercambio y reflexión para pensar el hábitat y las ciudades contemporáneas, de frecuencia anual. Como organizadores, queremos expresar la satisfacción por socializar resultados de investigaciones en el campo de los estudios urbanos y habitacionales, algunas de las cuales fueron llevadas adelante como trabajos finales de la Especialización en Estudios Urbanos e Intervenciones Territoriales de nuestra casa de estudios, mientras que otras son frutos de otras formaciones con las que mantenemos vínculos y cruces necesarios, y otras, resultados de proyectos de investigación financiados por la Comisión Sectorial de Investigación Científica (CSIC) o producción de conocimiento de equipos de trabajo. Todos estos textos dan cuenta de la relevancia del análisis que este campo de estudios habilita, de la riqueza de producción de conocimiento que de él surge y de su vigencia como insumo para pensar nuestras prácticas profesionales. Por este diálogo y por esta praxis, esta publicación es ya sin dudas una contribución relevante, por eso corresponde desde el inicio agradecer a quienes se animaron a tal desafío.

Asistimos a una época compleja, de encrucijadas, caracterizada por la planetarización del capitalismo multipolar en el contexto de una hegemonía neoliberal, con distintos procesos en los países de América Latina, tensionados por la dependencia económica, la condicionalidad de la inversión como única estrategia de crecimiento, la gran desigualdad de nuestros países y transformaciones en la producción y el trabajo.

Uruguay, más allá de orientaciones y esfuerzos diferenciales según el momento histórico que se analice (que ameritaría un análisis en profundidad y detallado), no escapa a esta tendencia regional a la desigualdad, constitutiva de la sociedad capitalista, que se expresa en términos de ingresos económicos, acceso a servicios y cobertura de necesidades básicas, afecta de manera diferencial según género, generaciones y etnia-raza, y se consolida en procesos de segregación territorial.

1 Área Hábitat y Territorio, Departamento de Trabajo Social, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.

Esto se acompasa con un relato que justifica estas desigualdades y las traduce en términos individualizantes, que nos fragmenta y nos aleja de la posibilidad de construir con otros, pero que, sobre todo, responsabiliza y estigmatiza a quienes han sido colocados sistemáticamente en situación de desventaja social y espacial.

En este contexto, la disputa por los sentidos de la sociedad, la ciudad y sus proyectos es un campo de diálogo en el que la producción de conocimientos, las profesiones y los actores gubernamentales y de la sociedad civil podemos aportar en instituir otros sentidos, otros horizontes, más igualitarios, democráticos y solidarios.

Por eso, la producción de conocimientos y las prácticas integrales del Área Hábitat y Territorio, además de estar ligadas al Trabajo Social, tienen preocupaciones que necesariamente trascienden los debates disciplinarios, en tanto versan sobre los procesos urbanos y sociohabitacionales que configuran expresiones de la desigualdad, pero también de su resistencia.

Este primer número de *Territorios en Debate* organiza los artículos en tres ejes, el primero vinculado a procesos urbanos en Uruguay, el segundo referente a políticas de vivienda, integrando distintos contextos y respuestas (el rural, el colectivo, la precariedad urbana y las formas de organización y resistencia de la población) y un tercer eje en torno al hábitat, no disociado de los otros dos pero con énfasis en las expresiones de habitar el espacio doméstico y social de la vivienda.

En el primer eje se incluyen tres artículos con focos diversos y muy relevantes a la hora de pensar la ciudad y el derecho a su uso y goce. El primero, *Envejecimiento en el contexto urbano: aportes feministas desde experiencias en el Municipio D de Montevideo*, de Tania Odriozola, analiza cómo las condiciones urbanas afectan la autonomía y la vida cotidiana de las personas mayores en Montevideo. Aborda, desde la perspectiva del urbanismo feminista, un estudio de caso centrado en la Red de Personas Mayores del Municipio D.

El segundo artículo, *Urbanizaciones cerradas, fragmentación territorial y pérdida de espacio ecopúblico en la costa uruguaya*, de Daniel Alonso Reigía, analiza las transformaciones territoriales recientes en cuencas de la costa oceánica del Uruguay, asociadas a la expansión de urbanizaciones de baja densidad y orientación privatista. El estudio argumenta que estos procesos configuran dinámicas de fragmentación acumulativa, que alteran el funcionamiento ecohidrológico, privatizan funciones ecosistémicas y reducen el capital territorial disponible.

El tercero, *Percepción de riesgo de inundación, movilidad residencial y estrategias urbano-habitacionales*, de Alejandra Cuadrado Gómez, presenta resultados parciales de una investigación que indaga acerca de cómo la percepción del riesgo de inundación influye dentro del conjunto de factores asociados a la movilidad residencial.

En el segundo eje se presentan seis artículos que abordan distintas políticas y programas urbano-habitacionales. Se inicia con el artículo de Mariana García Grisoni, *Entre la sostenibilidad de la vida y la acumulación de capital: una aproximación a las finanzas públicas y la vivienda en el Uruguay contemporáneo*, que analiza en el contexto de la contradicción entre la acumulación del capital y la reproducción de la vida, la trayectoria y las tensiones del gasto público en vivienda y las opciones de política pública que se han tomado en las últimas décadas.

Luego, el artículo *¿Por qué MEVIR no integra la Ley Nacional de Vivienda? Estudio de MEVIR como integrante del Sistema Público de Vivienda del Uruguay*, de Viviana Pérez, a partir de la pregunta del título analiza en profundidad el origen y el desarrollo de la Comisión Honoraria Pro Erradicación de la Vivienda Rural Insalubre (MEVIR) en el marco de las políticas habitacionales.

El tercer artículo del eje, *Hábitat, políticas públicas y producción de ciudad, tensiones en la configuración urbana: desde y hacia Punta de Rieles*, es una reflexión de un equipo de trabajo integrado por Cecilia Abreu, Viviana Carve, María Lores, Gloria Scavarelli y Victoria Ledesma. Analiza críticamente las políticas habitacionales desde una perspectiva territorial, problematizando su papel en la producción de la ciudad. Las autoras abordan de manera crítica el caso de una fracción de territorio de Punta de Rieles, caracterizada por la superposición de programas públicos y procesos de urbanización fragmentados.

El cuarto artículo del eje, *La ciudad disponible: metodología para la evaluación de suelo urbano*, de Leticia Martí, analiza los resultados del Programa Compra de Vivienda Usada como alternativa a la construcción de realojos nuevos en los procesos de mejoramiento de barrios y se centra en presentar la metodología elaborada para evaluar las características urbanas de las áreas a las que han accedido las familias beneficiarias de esta política habitacional.

El quinto artículo del eje, *Entre la tenencia y la propiedad: disputas político-institucionales en la regularización de la vivienda social departamental en Montevideo (1990-2024)*, de Mariela Debellis, analiza la regularización dominial en barrios de Montevideo a través de los cambios normativos, las reorientaciones de política y las tensiones entre la preservación de la titularidad pública del suelo y la titulación particular.

El sexto, *Precariedad dispersa: análisis de una experiencia en la ciudad de Montevideo*, es de otro equipo de trabajo, en este caso integrado por Leticia Dibarboure, Florencia Gomes, Maite Lanza e Inés Martínez. Aborda la precariedad urbano-habitacional dispersa como un proceso urbano contemporáneo propio de la ciudad consolidada, vinculado en especial a la degradación de las áreas intermedias. El caso de estudio es el proyecto Entorno del Parque Idea Vilariño (Azara-Albion), en el marco del Plan Avanzar.

En el tercer eje se presentan los últimos tres artículos, con miradas distintas sobre las formas y experiencias de habitar. El primero, *El habitar de los con techo: pobreza entre cuatro paredes*, de Magdalena Berazategui, trae al debate un conjunto de elementos de aquellas personas que habiendo accedido a una

vivienda continúan siendo pobres. El artículo visibiliza esta problemática a través de historias singulares de familias amparadas en el convenio Emergencia Crítica Habitacional entre el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial y la Agencia Nacional de Vivienda.

El segundo trabajo de este eje, *Habitar la informalidad: trayectorias habitacionales en asentamientos de Montevideo*, de Ana Bajac, Florencia Gomes e Inés Martínez, es producto de una investigación sobre trayectorias habitacionales de familias que residen en asentamientos irregulares de Montevideo, con foco en la experiencia del habitar.

El último artículo del eje, *Urbanizar desde abajo: producción social del hábitat y resignificación del espacio vivido en COTRAVI*, de Valentín Trinidad, analiza, a partir de la experiencia del asentamiento COTRAVI, del Cerro de Montevideo, las experiencias y narrativas de sus habitantes, para comprender las dimensiones materiales y simbólicas del habitar en contextos de precariedad sociourbana.

La producción que aquí se presenta muestra la calidad académica, política y profesional de los y las autoras, que, inquietos, en sus procesos de investigación o en sus espacios laborales, piensan otras formas de organizar las respuestas institucionales a la desigualdad, la potencia de los sujetos en la defensa de sus dignidades y el compromiso ético y político que debe tener y sostener la universidad pública para dar cuenta de ello.

La desigualdad, para nosotros y nosotras, pone en cuestión el derecho a la ciudad enunciado por Henri Lefebvre (1969) como posibilidad y capacidad de los habitantes de crear y producir la ciudad de forma no alienada sino protagónicamente. Lo que se conceptualiza como *derecho a la ciudad*, expresión recuperada por varios discursos, con posturas muchas veces antagónicas, imprecisas y pluriformes, vacía la potencialidad política y teórica de Lefebvre. Entendemos que este derecho, que requiere como tal del ejercicio y del reconocimiento de múltiples derechos, debe concebirse como una praxis y crítica programática a la desigualdad que se expresa en la ciudad capitalista, comprendida como parte de una totalidad. Es decir, como lo sostuvo Lefebvre y lo reformula Harvey (2013): «el derecho a la ciudad tiene que plantearse, no como un derecho a lo que ya existe, sino como un derecho a reconstruir y recrear la ciudad» (p. 202). Es un derecho que no puede ser tal si percibimos al otro cada vez menos *hermano*, si lo que predomina es la aceptación de las desigualdades que no nos afectan directamente, y aún más si estas son deseadas en tanto nos protegen de los otros percibidos como amenaza y riesgo (Dubet, 2015).

En esa recreación, que parte de un conocimiento riguroso y crítico de la realidad, en prácticas académicas integrales con sujetos colectivos populares, en espacios de reflexión para imaginar otras ciudades posibles, otras formas de habitar, es que nos encontramos siempre, articulados y articuladas con otros y otras, conjugando ciudades en plural, con quienes sostienen la vida, la defienden y la colocan en el centro. Sabemos que un horizonte de justicia social urbana parece difícil y lo es aún para quienes, como las y los autores que aquí

presentamos, «siguen teniendo la temeridad de preocuparse por ello» (Davis, citado en Harvey, 2004, p. 181).

Para cerrar, reivindicamos que, si compartimos que la contradicción fundamental de la sociabilidad actual es la oposición entre capital y vida (Rebellato, 2000; Pérez Orozco, 2012), el desafío está en seguir interponiéndonos a las lógicas del primero para que la vida se haga lugar en nuestras sociedades, ciudades y territorios.

Referencias

- Dubet, François (2015). *Solidaridad. ¿Por qué preferimos la desigualdad? (aunque digamos lo contrario)*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.
- Harvey, David (2013). *Ciudades rebeldes: del derecho a la ciudad a la revolución urbana*. Madrid: Akal.
- Harvey, David (2004). Mundos urbanos posibles. En Ángel Ramos, *Lo urbano en 20 autores contemporáneos* (pp. 177-199). Barcelona: Ediciones UPC.
- Lefebvre, Henri (1969). *El derecho a la ciudad*. Madrid: Península.
- Pérez Orozco, Amaia (2012). Crisis multidimensional y sostenibilidad de la vida. *Investigaciones Feministas*, 2, 29-53. https://doi.org/10.5209/rev_INFE.2011.v2.38603
- Rebellato, José Luis (2000). *Ética de la liberación*. Montevideo: Nordan.

Envejecimiento en el contexto urbano: aportes feministas desde experiencias en el Municipio D de Montevideo

Tania Odriozola¹

Resumen

En un contexto de envejecimiento demográfico sostenido, este artículo analiza cómo las condiciones urbanas afectan la autonomía y la vida cotidiana de las personas mayores en Montevideo. Desde la perspectiva del urbanismo feminista, se aborda un estudio de caso centrado en la Red de Personas Mayores del Municipio D. Metodológicamente, se adopta un enfoque cualitativo basado en entrevistas en profundidad, recorridas urbanas y observación participante, priorizando la experiencia situada de las vejeces. Los resultados evidencian barreras urbanas vinculadas a la movilidad y el acceso a servicios, así como el papel facilitador de determinadas políticas públicas. Asimismo, evidencian diversas estrategias cotidianas desplegadas por las personas mayores para sostener la autonomía, los cuidados y la participación. El trabajo aporta al debate urbano al destacar la relevancia de este colectivo dentro del conjunto social y al recuperar sus experiencias como insumo para promover un desarrollo urbano favorable al desempeño de sus actividades cotidianas.

Palabras clave: personas mayores, cuidados, autonomía, ciudad, urbanismo feminista.

Abstract

In a context of sustained demographic ageing, this article examines how urban conditions affect the autonomy and everyday lives of older people in Montevideo. Drawing on a feminist urbanism perspective, it presents a case study focused on the Older Persons' Network of Municipality D. Methodologically, the study adopts a qualitative approach based on in-depth interviews, urban walks, and participant observation, prioritizing the situated and diverse experiences of ageing. The findings reveal urban barriers related to mobility and access to services, as well as the enabling role of certain public policies. They also highlight the everyday strategies developed by older

1 Arquitecta y magíster en Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, Facultad de Arquitectura Diseño y Urbanismo, Universidad de la República.

adults to sustain autonomy, care practices, and social participation. The article contributes to urban debates by emphasizing the relevance of this population group within society and by bringing their experiences into focus as valuable input for promoting urban development that supports their daily activities and well-being.

Keywords: older people, care, autonomy, city, feminist urbanism.

Introducción

La investigación surge en un contexto de creciente envejecimiento demográfico a escala global, con particular manifestación en Uruguay. En este escenario, diversos estudios han señalado que las representaciones sociales predominantes sobre la vejez en la sociedad uruguaya tienden a homogeneizar las experiencias de las personas mayores, asociándolas frecuentemente a la inactividad o la pérdida de autonomía (Aguirre y Scavino, 2018; Lladó, Carbajal, Ciarniello y Paredes, 2013). Estas representaciones también parecen reproducirse en las discusiones sobre la ciudad y el territorio, en las que las necesidades, prácticas y aportes de las personas mayores suelen ocupar un lugar marginal.

Desde una perspectiva del urbanismo feminista, que coloca la sostenibilidad de la vida y las experiencias cotidianas en el centro del análisis, este artículo busca contribuir a la incorporación de las necesidades y vivencias de las personas mayores en el debate urbano. En particular, se propone analizar cómo las personas mayores que integran la Red de Personas Mayores del Municipio D construyen y experimentan su vida en la periferia montevideana.

El presente artículo recupera resultados de una investigación más amplia desarrollada en el marco de la tesis de maestría *Vejez en el contexto urbano. Aportes feministas para la planificación desde la experiencia de las personas mayores del Municipio D, Montevideo* (Odriozola Gardiol, 2024).

La elección de este caso de estudio responde a la necesidad de profundizar en las dimensiones cualitativas de la experiencia urbana, que permiten comprender cómo las características materiales y sociales del entorno urbano inciden en los procesos de envejecimiento de las personas. Del mismo modo, el análisis busca visibilizar el papel que cumplen las personas mayores en el conjunto social y su desempeño en el sostén de la vida comunitaria.

Los hallazgos permiten observar una relación estrecha entre la autonomía de las personas mayores y la posibilidad de sostener las actividades y vínculos familiares y sociales. En este sentido, el entorno urbano tiene un papel fundamental, dado que son las condiciones materiales, sociales y comunitarias las que facilitan o dificultan su concreción. Desde esta perspectiva, el artículo aporta al debate sobre planificación urbana y envejecimiento al recuperar experiencias situadas que permiten repensar la ciudad desde la sostenibilidad de la vida.

Consideraciones metodológicas

Objetivos de la investigación

La investigación tuvo como objetivo general analizar cómo las personas mayores que integran la Red de Personas Mayores del Municipio D de Montevideo construyen y sostienen su autonomía en relación con las condiciones urbanas, las redes de cuidado y las oportunidades de participación social.

Sus objetivos específicos fueron: explorar las percepciones y experiencias de las personas mayores sobre su autonomía y vida cotidiana en el entorno urbano; analizar las barreras y oportunidades que presenta el entorno urbano para el desarrollo de la vida cotidiana y la autonomía de las vejeces, e identificar el papel de las redes de cuidado, participación comunitaria y apoyo mutuo en la construcción de autonomía en la vejez.

Preguntas guía

La investigación se orientó a comprender de qué manera las condiciones urbanas inciden en la autonomía y en las prácticas cotidianas de las personas mayores. En este marco, se indagó sobre los obstáculos y oportunidades que presenta la ciudad para su vida cotidiana, el impacto de las desigualdades territoriales en el acceso a servicios, equipamientos y movilidad, así como las estrategias que desarrollan las personas mayores para sostener una vida activa y participar en su entorno comunitario.

Técnicas de recolección y análisis de la información

El presente artículo recupera los resultados de una investigación desarrollada en el marco de una tesis de maestría sobre la experiencia urbana de las personas mayores en Montevideo. Desde una perspectiva feminista, se adoptó una estrategia metodológica cualitativa basada en el estudio de caso, con participación activa de las personas involucradas, partiendo del reconocimiento de su experiencia como conocimiento situado.

Se desarrolló un estudio de caso centrado en la Red de Personas Mayores del Municipio D, seleccionada por su relevancia territorial y organizativa en una zona periférica de la ciudad. El trabajo de campo se realizó entre marzo y noviembre de 2023 e incluyó entrevistas en profundidad, recorridas urbanas y observación participante en actividades de la red. Estas técnicas permitieron abordar la experiencia cotidiana en el territorio desde una perspectiva situada.

El análisis se llevó adelante desde un enfoque territorial, atendiendo a la relación entre las condiciones urbanas y la vida cotidiana de las personas mayores. Si bien el estudio de caso permite un abordaje en profundidad, presenta limitaciones en términos de representatividad, al centrarse en un grupo con altos niveles de participación comunitaria, por lo que sus resultados no son generalizables. Sin embargo, permite generar conocimiento situado que contribuya a comprender procesos y dinámicas presentes en contextos urbanos con características similares.

Contexto de estudio

La investigación se sitúa en la ciudad de Montevideo, en particular en el Municipio D, un territorio periférico caracterizado por la coexistencia de áreas urbanas y rurales. Este municipio presenta dinámicas asociadas a la segregación territorial,

con desigualdades en el acceso a infraestructuras, servicios, equipamientos y oportunidades urbanas en relación con otras zonas de la ciudad, en especial las áreas centrales y costeras.

En este contexto, el estudio se centra en la experiencia de quienes integran la Red de Personas Mayores del Municipio D, un espacio de articulación territorial coordinado por el área social del municipio y los Centros Comunales Zonales 10 y 11, e integrado por personas mayores que representan a distintos grupos activos en el municipio. La red, integrada mayoritariamente por mujeres, se constituye como un actor colectivo relevante, en tanto promueve la participación, el encuentro y la generación de iniciativas orientadas a mejorar las condiciones de vida de este grupo poblacional en el territorio.

Las personas participantes presentan trayectorias diversas, aunque comparten una fuerte inserción en la vida comunitaria y una experiencia cotidiana configurada por la interacción entre las particularidades territoriales del municipio y los desafíos físicos y sociales asociados al envejecimiento. En este sentido, la red constituye un ámbito privilegiado para explorar cómo las personas mayores perciben, utilizan y resignifican el espacio urbano, así como las estrategias que desarrollan para sostener su autonomía y participación social en contextos urbanos periféricos.

Habitar la ciudad desde la vejez: claves conceptuales para el análisis

Producción social del espacio urbano desde una perspectiva feminista

Las características de nuestros entornos urbanos y los modos de habitarlos no son casuales: la ciudad no es un espacio neutro, sino que materializa las relaciones sociales y de poder que la producen y, a su vez, contribuye a modelarlas (Comas d'Argemir, 2016). Diversos aportes han señalado que la planificación urbana moderna tendió a priorizar las dinámicas productivas por sobre las reproductivas, consolidando una organización espacial que invisibiliza las tareas vinculadas al cuidado y la sostenibilidad de la vida (Scurio y Vaca-Trigo, 2017; Valdivia Gutiérrez, 2020). Como resultado, las ciudades contemporáneas continúan reproduciendo desigualdades a través de configuraciones espaciales que favorecen determinados usos, tiempos y movilidades por sobre otros, fenómeno especialmente visible en contextos latinoamericanos marcados por la segregación territorial (Segovia y Rico, 2017).

Según esta lectura crítica, el urbanismo feminista cuestiona los supuestos del urbanismo tradicional, debatiendo la idea de un sujeto universal y visibilizando la diversidad de experiencias urbanas (Collectiu Punt 6, 2019). En diálogo con el concepto de derecho a la ciudad desarrollado por Lefebvre (1978),

esta perspectiva incorpora una mirada de género e interseccional que amplía el alcance de este derecho, considerando las múltiples desigualdades que atraviesan a las personas (Valdivia Gutiérrez, 2020). En este marco, el acceso, el uso y la apropiación del espacio urbano están atravesados por relaciones de poder e intereses en disputa que inciden en la distribución de bienes, servicios y oportunidades. Como resultado, las experiencias urbanas y las condiciones de vida se configuran de manera diferencial según la posición que las personas ocupan en las tramas sociales y territoriales (Falú y Colombo, 2022).

Desde esta perspectiva, el urbanismo feminista propone desplazar el foco desde una planificación centrada en la producción hacia una que coloque en el centro la vida cotidiana. Esto implica reconocer y atender las múltiples dimensiones que la componen —trabajo remunerado, cuidados, participación social, ocio— y promover ciudades que contemplen esta complejidad, evitando reproducir desigualdades y exclusiones (Ciocchetto, 2014; Collectiu Punt 6, 2019).

Cuidados, vida cotidiana y ciudad cuidadora

Uno de los aportes centrales del urbanismo feminista es la incorporación del cuidado como dimensión estructurante del análisis urbano. Desde este enfoque, el cuidado no se limita a la atención de personas dependientes, sino que se entiende como una necesidad universal que atraviesa todo el ciclo de vida y se sostiene en relaciones de interdependencia (Carrasco, Borderías y Torns, 2011; Comas d'Argemir, 2016). Este enfoque reconoce la vulnerabilidad como una condición inherente a la existencia humana, e incorpora matices de dependencias —biológica, económica o emocional— (Valdivia Gutiérrez, 2020), a la vez que plantea la necesidad de desplazar la concepción del cuidado como responsabilidad exclusivamente individual o familiar hacia su reconocimiento como responsabilidad social y colectiva (Falú y Colombo, 2022). Esto permite visibilizar no solo la desigual distribución de estas tareas —históricamente feminizadas—, sino también la importancia de considerar la diversidad de experiencias y necesidades que atraviesan la vida cotidiana.

En este marco, el cuidado adquiere una expresión territorial concreta, ya que su desarrollo depende de condiciones materiales específicas como la accesibilidad, la proximidad, la movilidad y la disponibilidad de servicios y equipamientos. La organización urbana, por tanto, puede facilitar o dificultar estas prácticas, condicionando tanto la autonomía de las personas como las formas en que se sostiene la vida cotidiana, incluyendo también las posibilidades de autocuidado (Valdivia Gutiérrez, 2020; Segovia y Rico, 2017).

En América Latina en particular, estas dinámicas se inscriben en un modelo de organización social del cuidado de carácter predominantemente familista, en el que la responsabilidad recae de manera desproporcionada en los hogares —y en especial en las mujeres—, en un contexto de limitada provisión estatal y desigual acceso a servicios (Batthyány, 2009). Esta organización se traduce

territorialmente en cargas diferenciales de tiempo, energía y desplazamientos, que inciden en las posibilidades de uso y apropiación del espacio urbano.

Frente a esto, el concepto de ciudad cuidadora propone repensar el entorno urbano poniendo en el centro la sostenibilidad de la vida, reconociendo la diversidad de experiencias y la necesidad de habilitar el cuidado en sus distintas dimensiones (Collectiu Punt 6, 2019). En esta línea, distintos aportes señalan que ello requiere considerar las condiciones materiales que lo sostienen, tales como la proximidad, la accesibilidad, la disponibilidad de servicios y la calidad del espacio público (Valdivia Gutiérrez, 2020; Segovia y Rico, 2017).

La autonomía no puede entenderse como una capacidad estrictamente individual, sino como una condición relacional sostenida por redes de cuidado, vínculos sociales y entornos urbanos que posibiliten el desarrollo de la vida cotidiana. En este sentido, fortalecer la dimensión comunitaria resulta clave, ya que amplía las redes de apoyo más allá del ámbito familiar y sostiene prácticas colectivas de cuidado. De este modo, la planificación urbana puede contribuir a redistribuir los cuidados, ampliar la autonomía y sostener la vida en su diversidad.

Envejecimiento, autonomía y derecho a la ciudad

La vejez constituye una etapa del ciclo de vida que, lejos de ser homogénea, se configura como una construcción social atravesada por dimensiones biológicas, sociales y culturales (Aguirre y Scavino, 2018). En este sentido, no puede ser comprendida de manera unívoca, ya que las experiencias de envejecimiento son diversas y dependen tanto de trayectorias individuales como de los contextos en los que se desarrollan. Las representaciones sociales de la vejez oscilan entre visiones asociadas a la dependencia y la pérdida de autonomía, y otras centradas en el envejecimiento activo, lo que tiende a invisibilizar la heterogeneidad de situaciones intermedias y a responsabilizar individualmente el modo de envejecer (Cerri, 2015).

En este marco, el entorno urbano adquiere un papel central en la vida de las personas mayores, ya que puede facilitar o limitar su autonomía. Como señala Izaskun Chinchilla (2020), es el propio contexto el que puede transformar determinadas características en situaciones de vulnerabilidad. El acceso a servicios, equipamientos y espacios de uso cotidiano —junto con su adecuada distribución territorial y conectividad— resulta determinante para la calidad de vida en la vejez, al condicionar las posibilidades de participación, movilidad y desarrollo de la vida cotidiana (Cortés y Tavares, 2022; Zamorano, De Alba, Capron y González, 2012).

Asimismo, el envejecimiento presenta una marcada dimensión de género. La mayor esperanza de vida de las mujeres y las desigualdades acumuladas a lo largo de sus trayectorias —vinculadas a la división sexual del trabajo, la menor participación en el empleo remunerado y la sobrecarga de tareas de cuidado— configuran condiciones específicas en la vejez (Palma, Perrota y

Rovira, 2015). Estas desigualdades inciden en los ingresos, las redes de apoyo y las formas de habitar la ciudad, lo que hace necesario incorporar una mirada que articule género y generación. Abordar la experiencia urbana de las personas mayores desde una perspectiva feminista permite comprender cómo las desigualdades de género, generación y territorio se materializan en el espacio urbano, afectando de manera diferencial las posibilidades de uso, acceso y apropiación de la ciudad. Asimismo, pone de relieve que la autonomía en la vejez se construye de manera relacional y situada, y depende tanto de las características del entorno urbano como de las redes sociales y comunitarias que sostienen la vida cotidiana.

Análisis del estudio de caso: habitar la ciudad desde la vejez

El análisis de las experiencias de quienes integran la Red de Personas Mayores del Municipio D permite comprender que la autonomía en la vejez está estrechamente vinculada a las condiciones urbanas, las redes de cuidado y las posibilidades de participación social. Los hallazgos muestran que la vida cotidiana de estas personas en la ciudad se configura a partir de una interacción permanente entre las características del entorno, las estrategias desarrolladas para desenvolverse en él y los vínculos que construyen y sostienen. A continuación, se presentan las principales dimensiones que estructuran esta experiencia urbana.

Autopercepción y construcción de la autonomía

Un rasgo transversal de los relatos es la autopercepción de las personas entrevistadas como sujetos activos, autónomos y con múltiples intereses. La mayoría no se autopercebe cotidianamente como persona mayor; por el contrario, esta condición suele emerger ante determinadas limitaciones físicas, a partir de miradas externas o al advertir cambios asociados al envejecimiento. Los relatos sugieren que, al tratarse de un proceso gradual, este no ocupa un lugar central en la construcción de la identidad cotidiana.

Los testimonios destacan la importancia de mantener rutinas activas y participar en diversas actividades, consideradas fundamentales para el bienestar físico, mental y emocional. Asimismo, la autovalía constituye una fuente de orgullo y satisfacción, mientras que la disponibilidad de tiempo libre es valorada como una oportunidad para desarrollar intereses personales, disfrutar de actividades postergadas y sostener proyectos propios. Esta posibilidad de mantener una vida activa tiene una relación intrínseca con las oportunidades que ofrece o restringe el entorno urbano para acceder a actividades, vínculos y espacios de participación.

Cuidados e interdependencia

Las trayectorias de vida de las personas entrevistadas fueron atravesadas por responsabilidades de cuidado hacia hijos e hijas, nietos y nietas, parejas o familiares. En varios relatos, se reconocen períodos de sobrecarga, frecuentemente compatibilizados con trabajo remunerado y con escaso margen para el desarrollo de proyectos personales.

En contraste, el presente es descrito como una etapa con mayor disponibilidad de tiempo para sí mismas. Aunque algunas continúan desempeñando tareas de cuidado, estas suelen desarrollarse de manera equilibrada con la vida propia. Sin embargo, los relatos muestran que la autonomía no se construye en oposición a la dependencia de otras personas, sino en el marco de relaciones de interdependencia. Junto con la valoración de la autovalía, aparece el reconocimiento del cuidado recibido por parte de familiares, amistades y redes comunitarias, lo que destaca las dimensiones afectivas del cuidado además de aquellas de carácter práctico o económico.

Participación y apropiación de la ciudad

Las personas entrevistadas desarrollan una intensa vida social y participativa que se expresa en actividades recreativas, culturales, deportivas, educativas, comunitarias y de compromiso colectivo. La disponibilidad de tiempo es aprovechada para sostener una agenda diversa que combina espacios de disfrute personal con instancias de participación social.

Los relatos evidencian una apropiación activa de la ciudad y un habitar más allá de la vivienda. Los desplazamientos frecuentes hacia distintos puntos del territorio responden tanto a preferencias personales como a la búsqueda de oportunidades y servicios ausentes en sus barrios de residencia. En particular, se identifica una demanda significativa de actividades culturales y de entretenimiento, cuya oferta suele concentrarse en áreas más centrales de la ciudad. Estas prácticas ponen de manifiesto un vínculo con la ciudad que no es pasivo, sino que implica formas activas de apropiación, uso y construcción del espacio urbano.

Movilidad, accesibilidad y desigualdades urbanas

La movilidad emerge como una dimensión clave para sostener la participación social y la autonomía. Si bien ninguna persona entrevistada plantea la inmovilidad como opción, sí se identifican múltiples dificultades que condicionan los desplazamientos cotidianos. Por un lado, aparecen barreras físicas vinculadas al estado del espacio público, en particular en relación con veredas en mal estado o inexistentes, falta de accesibilidad, escasez de sombra y dificultades en los cruces peatonales. Por otro lado, se evidencian condicionantes asociados a la seguridad, especialmente en horario nocturno.

El transporte público, especialmente el ómnibus, ocupa un lugar central en las estrategias de movilidad. Su utilización frecuente permite compensar limitaciones físicas, afrontar distancias mayores y sostener una agenda cotidiana activa. Asimismo, las tarifas subsidiadas son muy valoradas por facilitar el acceso a distintos espacios de la ciudad. Sin embargo, la experiencia de movilidad depende tanto de las características del servicio como de las condiciones del entorno urbano que permiten acceder a él, incluyendo la distancia a las paradas, la calidad de los recorridos peatonales, la disponibilidad de espacios de descanso y la necesidad de realizar transbordos.

Frente a estas limitaciones, las personas desarrollan estrategias adaptativas para reducir riesgos y esfuerzos. No obstante, estas estrategias también pueden implicar restricciones en el uso de la ciudad, limitando el acceso a determinadas actividades, espacios y oportunidades. En este sentido, las condiciones de movilidad y accesibilidad inciden directamente en las posibilidades de participación social, autonomía y ejercicio efectivo del derecho a la ciudad.

Redes comunitarias y sostenimiento de la vida cotidiana

La participación en espacios colectivos de personas mayores ocupa un lugar destacado en la construcción de vínculos y apoyos mutuos. Los relatos muestran que estos espacios trascienden la función recreativa y constituyen ámbitos de intercambio, acompañamiento y cuidado colectivo. Las dificultades atravesadas por integrantes del grupo son compartidas y abordadas de manera conjunta, fortaleciendo relaciones de confianza y reciprocidad.

Estas redes amplían las formas de cuidado más allá del ámbito familiar y contribuyen al sostenimiento de la vida cotidiana. En este sentido, la experiencia de las personas entrevistadas pone de manifiesto que la autonomía se construye no solo a partir de capacidades individuales, sino también mediante relaciones sociales que brindan apoyo, seguridad y oportunidades de participación. Desde esta perspectiva, las redes comunitarias aparecen como un componente central de la infraestructura social que sostiene la autonomía y favorece la participación activa en la vida urbana.

En conjunto, los hallazgos muestran que la autonomía en la vejez excede las capacidades individuales y se articula con las condiciones urbanas, redes de cuidado y oportunidades de participación. Las personas mayores desarrollan estrategias cotidianas para sostener una vida activa en la ciudad, pero las posibilidades de hacerlo se encuentran condicionadas por las características del entorno urbano y por la distribución desigual de servicios, infraestructura y oportunidades. Desde este enfoque, habitar la ciudad en la vejez supone un proceso relacional y situado, en el que la autonomía se construye colectivamente y en interacción permanente con el territorio.

Consideraciones finales

El análisis de las experiencias de quienes integran la Red de Personas Mayores del Municipio D permite observar que la autonomía en la vejez se construye en la interacción entre las características y necesidades asociadas al proceso de envejecimiento, las condiciones urbanas, las redes de cuidado y las oportunidades de participación social.

Los hallazgos muestran que las personas mayores desarrollan múltiples estrategias para sostener una vida activa y participar de la ciudad frente a los desafíos asociados al envejecimiento. Sin embargo, estas posibilidades se encuentran condicionadas por factores como la accesibilidad del espacio público, la movilidad, la disponibilidad de servicios y equipamientos, la seguridad y las redes comunitarias. En este sentido, el entorno urbano no constituye un escenario neutro, sino un elemento que puede facilitar o restringir la autonomía y el acceso a los derechos urbanos.

Asimismo, la investigación destaca la relevancia de los vínculos sociales y las redes de apoyo para la calidad de vida. Las experiencias analizadas evidencian que el cuidado en la vejez excede el ámbito familiar y se sostiene también en relaciones comunitarias que generan acompañamiento, reciprocidad y oportunidades de participación, contribuyendo de manera significativa a la construcción cotidiana de la autonomía. Desde la perspectiva del urbanismo feminista, los resultados refuerzan la necesidad de pensar la ciudad desde la sostenibilidad de la vida, incorporando las experiencias y necesidades de las personas mayores en los procesos de planificación. Esto implica promover entornos urbanos accesibles, que favorezcan la movilidad, la participación y el fortalecimiento de las redes comunitarias.

En un contexto de creciente envejecimiento demográfico, avanzar hacia ciudades que permitan envejecer con autonomía supone atender tanto las condiciones materiales del entorno urbano como las infraestructuras sociales que sostienen la vida cotidiana. Para ello, resulta fundamental generar espacios de escucha y diálogo que incorporen las experiencias de las personas mayores en los procesos de planificación. Solo a partir del reconocimiento de sus vivencias y necesidades será posible construir ciudades que acompañen el envejecimiento y garanticen el ejercicio efectivo de sus derechos.

Referencias

- Aguirre, Rosario, y Scavino, Sol (2018). *Vejez de las mujeres: Desafíos para la igualdad de género y la justicia social en Uruguay*. Montevideo: Doble clic · Editoras.
- Baththyány, Karina (2009). Cuidado de personas dependientes y género. En Rosario Aguirre (ed.), *Las bases invisibles del bienestar social. El trabajo no remunerado en Uruguay* (pp. 87-123). Montevideo: UNIFEM.

- Carrasco, Cristina; Borderías, Cristina, y Torns, Teresa (2018). *El trabajo de cuidados: Historia, teoría y políticas*. Madrid: Los Libros de la Catarata.
- Cerri, Chiara (2015). Dependencia y autonomía: Una aproximación antropológica desde el cuidado de los mayores. *Athenea Digital. Revista de pensamiento e investigación social*, 15(2), 111-140. <https://doi.org/10.5565/rev/athenea.1502>
- Chinchilla, Izaskun (2020). *La ciudad de los cuidados*. Madrid: Los Libros de la Catarata.
- Ciocoletto, A. (2014). Urbanismo para la vida cotidiana: Herramientas de análisis y evaluación urbana a escala de barrio desde la perspectiva de género (Tesis doctoral). Universitat Politècnica de Catalunya.
- Collectiu Punt 6 (2019). *Urbanismo feminista. Por una transformación radical de los espacios de vida*. Barcelona: Virus.
- Comas d'Argemir, Dolors (2016). Cuidados, género y ciudad en la gestión de la vida cotidiana. En Patricia Ramírez Kuri (Coord.), *La erosión del espacio público en la ciudad neoliberal* (pp. 59-90). Ciudad de México: UNAM.
- Cortés, Martha, y Tavares, Rafael (2022). Oportunidades de inclusión y bienestar de las personas mayores en sus vecindarios. *Estudios Demográficos y Urbanos*, 37(2), 719-746. <https://doi.org/10.24201/edu.v37i2.2031>
- Falú, Ana, y Colombo, Eva Lía (2022). Infraestructuras del cuidado: Un instrumento de redistribución social en los territorios. *Revista Vivienda y Ciudad*, 9, 191-217. Recuperado de <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/ReViyCi/article/download/38303/39794?inline=1>
- Lladó, Mónica; Carbajal, María; Ciarniello, Maite, y Paredes, Mariana (2013). Las organizaciones de adultos mayores en Uruguay: paradigmas de envejecimiento e integración social. En Mariana Paredes, Fernando Berriel, Mónica Lladó, María Carbajal, Mathías Nathan, Daniel González, Matie Ciarniello y Robert Pérez (2013). *La sociedad uruguaya frente al envejecimiento de su población* (pp. 99-143). Montevideo: Ediciones Universitarias.
- Lefebvre, Henri (1978). *El derecho a la ciudad*. Barcelona: Península.
- Odriozola Gardiol, T. (2024). *Vejece en el contexto urbano: aportes feministas para la planificación desde la experiencia de las personas mayores del Municipio D, Montevideo* (Tesis de maestría, Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo, Universidad de la República, Montevideo).
- Palma, Andrea; Perrotta, Valentina, y Rovira, Adriana (2015). *Las personas mayores en Uruguay. Un desafío impostergable para la producción de conocimiento y políticas públicas*. Montevideo: MIDES-UNFPA.
- Scurro, Lucía, y Vaca-Trigo, Iliana (2017). La distribución del tiempo en el análisis de las desigualdades en las ciudades de América Latina. En Olga Segovia y María Nieves Rico (Eds.), *¿Quién cuida en la ciudad? Aportes para políticas urbanas de igualdad* (pp. 117-148). Santiago de Chile: CEPAL.
- Segovia, Olga, y Rico, María Nieves (Eds.). (2017). *¿Quién cuida en la ciudad? Aportes para políticas urbanas de igualdad*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Valdivia Gutiérrez, Blanca (2020). *La ciudad cuidadora: Calidad de vida urbana desde una perspectiva feminista* (Tesis doctoral, Universitat Politècnica de Catalunya).
- Zamorano, Claudia; De Alba, Martha; Capron, Guénola, y González, Salomón (2012). Ser viejo en una metrópoli segregada: Adultos mayores en la Ciudad de México. *Nueva Antropología*, 25(76), 83-102.

Urbanizaciones cerradas, fragmentación territorial y pérdida de espacio ecopúblico en la costa uruguaya

Daniel Alonso Reigía¹

Resumen

El artículo analiza las transformaciones territoriales recientes en cuencas de la costa oceánica del Uruguay, asociadas a la expansión de urbanizaciones de baja densidad y orientación privatista. A partir de un enfoque que integra hidrología urbana, ecología del paisaje y gobernanza territorial, se propone el concepto de espacio ecopúblico como categoría analítica para identificar territorios estratégicos en la regulación ambiental y el acceso colectivo. El estudio argumenta que estos procesos configuran dinámicas de fragmentación acumulativa, que alteran el funcionamiento ecohidrológico, privatizan funciones ecosistémicas y reducen el capital territorial disponible. En diálogo con debates latinoamericanos, se interpretan como formas de extractivismo territorial urbano, en las que la valorización inmobiliaria se apoya en la apropiación de atributos ambientales y la externalización de impactos. Por último, se proponen lineamientos para la gestión integrada de cuencas costeras.

Palabras clave: urbanizaciones cerradas, fragmentación territorial, espacio ecopúblico, cuencas costeras.

Abstract

This paper analyzes recent territorial transformations along Uruguayan coast basins, associated with the expansion of low-density, market-oriented developments. Integrating urban hydrology, landscape ecology and territorial governance, it proposes the concept of eco-public space as an analytical framework to identify strategic areas for environmental regulation and collective access.

1 Arquitecto (Universidad de la República). Diplomado en Ciudades y Políticas Urbanas. Maestrando en Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano. Profesional de la División de Inundaciones y Drenaje Urbano, Dirección Nacional de Aguas, Ministerio de Ambiente. Docente de grado en la unidad curricular Transversal 1 - Sustentabilidad y del curso de posgrado Análisis Urbano y Territorial Aplicado, ambos en la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo de la Universidad de la República.

The study argues that these processes produce cumulative fragmentation dynamics that alter eco-hydrological functioning, privatize ecosystem functions and reduce long-term territorial capital. According with Latin American debates, these dynamics can be studied as forms of urban territorial extractivism, where real estate valorization relies on the appropriation of environmental assets and the externalization of impacts. Finally, the paper outlines planning guidelines for integrated coastal watershed management.

Keywords: gated communities, territorial fragmentation, eco-public space, coastal basins.

Introducción

Las áreas costeras del Uruguay han experimentado en las últimas décadas profundas transformaciones territoriales asociadas a la expansión de urbanizaciones de baja densidad vinculadas al mercado inmobiliario privado. En particular visibles en Maldonado y Rocha, estos procesos se apoyan en la valorización paisajística del litoral y en la ocupación de suelo periurbano y rural, configurando un modelo de crecimiento extensivo con impactos acumulativos sobre los sistemas naturales.

En este contexto, las cuencas que drenan hacia playas, lagunas y cursos fluviales costeros constituyen una unidad estratégica de análisis, ya que permiten observar tanto los efectos locales de las intervenciones urbanas como sus consecuencias ecohidrológicas aguas abajo. La evidencia muestra que estos procesos modifican el funcionamiento hidrológico —incrementando la escorrentía superficial, reduciendo la infiltración y alterando el transporte de sedimentos— y generan transformaciones estructurales sobre el territorio: fragmentación ecológica,² reconfiguración de accesos y privatización progresiva de espacios de alto valor ambiental.

Estas dinámicas adquieren especial relevancia en ámbitos costeros, donde la interacción entre procesos terrestres y marinos exige sistemas territoriales con capacidad de adaptación y resiliencia. Frente a ello, resulta necesario integrar enfoques provenientes de la hidrología urbana, la ecología del paisaje, el urbanismo y la gobernanza territorial. Desde esta perspectiva, el artículo propone el concepto de espacio ecopúblico³ como herramienta analítica para interpretar estas transformaciones. Se busca definir y operacionalizar el concepto, identificar tipologías recientes de transformación territorial y analizar sus implicancias ecohidrológicas, paisajísticas y socioterritoriales.

Espacio ecopúblico

El concepto de espacio ecopúblico se plantea como una categoría analítica que permite superar las limitaciones de las nociones tradicionales de espacio público, incorporando de manera explícita las funciones ecosistémicas y su relación con el interés colectivo. En este sentido, no se restringe a los espacios formalmente definidos como públicos en términos jurídicos o administrativos, sino que abarca un conjunto más amplio de territorios cuya relevancia radica en su capacidad de sostener procesos ecológicos fundamentales y, simultáneamente, de estructurar sistemas de uso y acceso colectivo.

2 La fragmentación ecoterritorial implica la pérdida de continuidad funcional de sistemas ecológicos y territoriales.

3 Se entiende por espacio ecopúblico al conjunto de territorios ambientalmente estratégicos —más allá de su régimen de propiedad— cuyo funcionamiento posee relevancia colectiva.

Desde esta perspectiva, el espacio ecopúblico puede definirse como el conjunto de áreas que cumplen funciones críticas en la regulación ambiental —en particular, hídrica— y que, por su localización, características y potencial, constituyen soportes estratégicos para la construcción de sistemas territoriales integrados, accesibles y resilientes (Benedict y McMahon, 2006; Gudynas, 2011), tanto en la actualidad como en futuros posibles.

Entre estos espacios se incluyen: cabeceras de cuenca y divisorias de aguas, donde se definen los procesos iniciales de infiltración y generación de escorrentía, planicies de inundación y áreas bajas, que actúan como zonas de expansión y laminación de crecidas,⁴ humedales y bañados, con funciones de retención, depuración y regulación hídrica, márgenes de cursos de agua y cuerpos lagunares, fundamentales para la conectividad ecológica y la calidad ambiental, sistemas dunares y zonas de transición costera, que cumplen funciones clave en la protección frente a eventos extremos y en la dinámica sedimentaria.

La relevancia de estos espacios radica en su carácter multifuncional. Desde el punto de vista ecohidrológico, contribuyen a la infiltración, el almacenamiento temporal de agua, la reducción de caudales pico y la mejora de la calidad del agua. Desde la perspectiva de la ecología del paisaje, conforman parches y corredores que sostienen la biodiversidad y la conectividad ecológica. Y desde el punto de vista urbano-territorial, representan oportunidades para la construcción de redes de espacio público, infraestructuras verdes⁵ y sistemas recreativos accesibles.

Sin embargo, en contextos de expansión urbana no planificada o débilmente regulada, estos territorios son, con frecuencia, percibidos como vacantes o subutilizados y progresivamente incorporados a procesos de urbanización privada. Esta incorporación suele implicar su transformación física —rellenos, nivelaciones, drenajes— y su reconfiguración funcional, y subordina sus dinámicas naturales a las lógicas del desarrollo inmobiliario.

El concepto de espacio ecopúblico permite visibilizar una dimensión frecuentemente invisibilizada en los procesos de urbanización: la existencia de un capital territorial latente, asociado a la posibilidad de articular funciones ambientales y sociales en estructuras territoriales integradas (Corboz, 2001; Santos, 2000).

Transformaciones territoriales en cuencas costeras

El análisis de las cuencas hidrológicas costeras permite identificar un conjunto de transformaciones territoriales recurrentes, asociadas sobre todo a procesos de urbanización reciente. Estas transformaciones no responden a un único

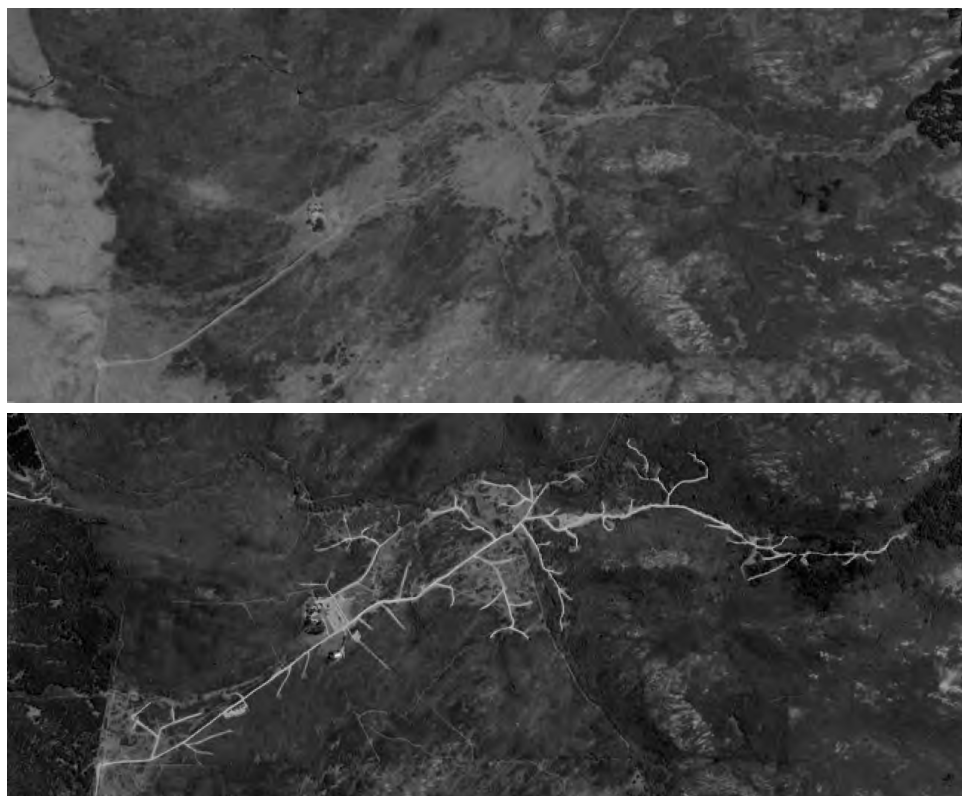
4 Laminación de crecidas refiere a la capacidad de un sistema para amortiguar picos de caudal durante lluvias intensas.

5 Sistemas ecológicos que cumplen funciones equivalentes a infraestructuras territoriales de regulación y soporte ambiental.

patrón, sino que adoptan diversas configuraciones según su localización dentro de la cuenca, las características del soporte físico y las estrategias de desarrollo implementadas (Alonso Reigia, 2024).

No obstante, es posible reconocer ciertas tipologías dominantes que, en conjunto, explican buena parte de las dinámicas observadas y de sus efectos acumulativos⁶ sobre el funcionamiento ecohidrológico y la estructura del espacio ecopúblico.

Figuras 1 y 2. Urbanización dispersa en contexto de serranías, asociada a nacientes de cursos de agua, aperturas de calles y rellenos para acceso a lotes. Las Campanas, departamento de Lavalleja. Comparación 2005-2025



Fuente: Google Earth.

En primer lugar, se identifican las implantaciones en cabeceras de cuenca, localizadas en divisorias de aguas y sectores de nacientes. Estas intervenciones suelen adoptar la forma de grandes loteos dispersos de baja densidad,

6 Evaluación de impactos combinados producidos por múltiples intervenciones sobre un mismo sistema territorial.

acompañados por la apertura de vialidades internas y la sustitución de coberturas naturales por superficies antrópicas. Desde el punto de vista hidrológico, su impacto principal radica en la reducción de la infiltración inicial y en la alteración de los procesos de generación de escorrentía. A su vez, generan una fragmentación temprana de corredores hídricos embrionarios, que compromete la conectividad ecológica desde las partes altas de la cuenca. En términos territoriales, implican la clausura anticipada de áreas estratégicas para la regulación hídrica y para la estructuración de futuros sistemas de espacio ecopúblico.

Este tipo de desarrollo constituye una forma de urbanización cerrada relativamente incipiente, pero con potencial de ocupación de amplios territorios asociados a proyectos en contextos de serranías, por ejemplo.

Figuras 3 y 4. Reconfiguración y alteración de la red hídrica por la construcción de nuevas urbanizaciones privadas, rellenos por apertura de calles, lagunas artificiales, entre otras operaciones antrópicas. Cursos de agua afluentes de la laguna José Ignacio. Comparación 2005-2025



Fuente: Google Earth.

Una segunda tipología corresponde a las implantaciones con reconfiguración hidromorfológica⁷ interna, frecuentes en sectores medios o bajos de cuencas, en especial en áreas previamente ocupadas por praderas húmedas o suelos con alta capacidad de retención. Estas intervenciones incluyen la excavación de lagunas artificiales, alteraciones en la topografía, la construcción de sistemas de drenaje rígidos y la sustitución extensiva de coberturas vegetales por césped corto. Desde el punto de vista ecohidrológico, estas operaciones tienden a reorganizar artificialmente los patrones de escorrentía. Si bien pueden generar efectos de laminación a

⁷ Se entiende por operaciones o reconfiguraciones hidromorfológicas a aquellas intervenciones que modifican escurrimientos, drenajes, infiltración o formas del relieve.

escala interna del emprendimiento, estos suelen trasladar o incluso intensificar los impactos aguas abajo. En paralelo, se produce una transformación significativa del paisaje, donde humedales y praderas naturales son convertidos en amenidades privatizadas, integradas al producto inmobiliario.

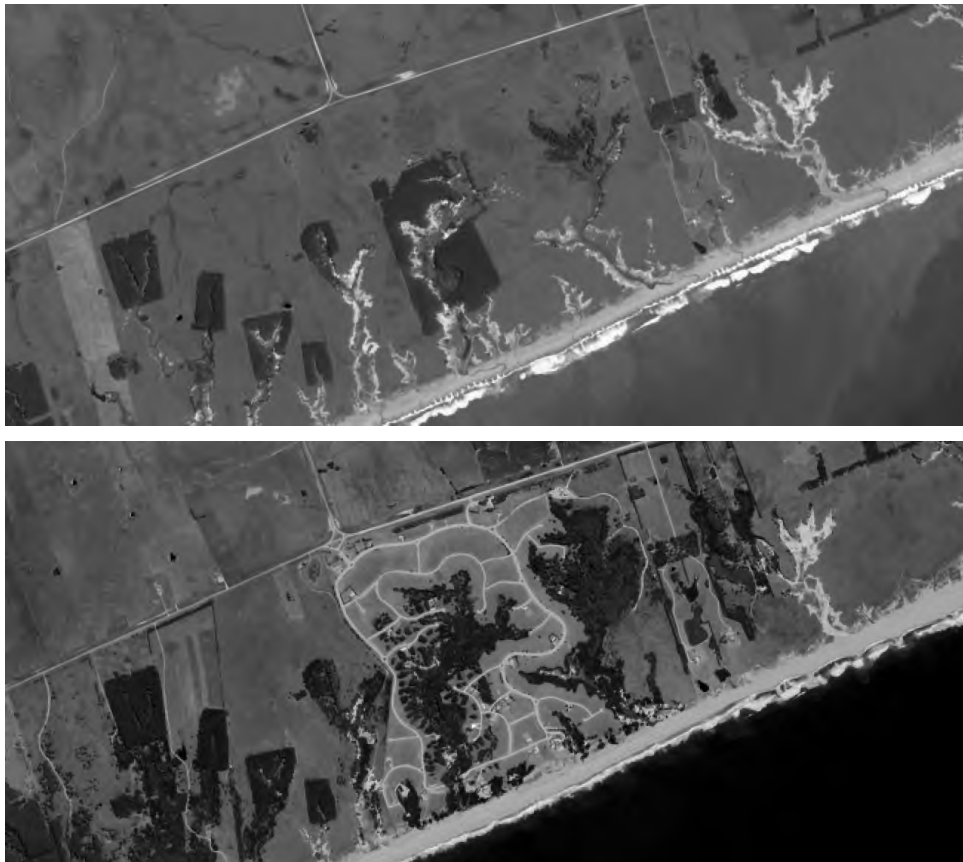
Figuras 5 y 6. Alteración de naturalidad de curso de agua, próximo a descarga a playa, eliminación de meandros y vegetación ribereña por lagunas artificiales y césped corto. Entorno del Balneario Buenos Aires, departamento de aldonado. Comparación 2005-2025



Fuente: Google Earth.

En tercer lugar, se observan implantaciones lineales en interfases lagunares o fluviales, caracterizadas por el desarrollo de loteos continuos paralelos a cursos de agua o cuerpos lagunares. Este tipo de ocupación implica la consolidación de frentes costeros privatizados, con restricciones de acceso y una progresiva impermeabilización del borde. Sus efectos incluyen la fragmentación de la continuidad ribereña, la presión sobre la calidad del agua y la pérdida de oportunidades para la conformación de corredores públicos lineales. Desde la perspectiva del espacio ecopúblico, estas intervenciones representan una de las formas más directas de apropiación de territorios de alto valor ambiental y social.

Figuras 7 y 8. Desarrollo urbano cerrado asociado a la interfaz costera, sustitución de vegetación, fijación de cárcavas naturales, alteración de descargas pluviales a playa. Las Carvavas, departamento de Rocha. Comparación 2005-2025



Fuente: Google Earth.

Por último, se identifican implantaciones en sistemas dunares y zonas de transición costera, donde la urbanización se superpone a ambientes altamente dinámicos. Estas intervenciones suelen implicar la estabilización artificial de dunas, la apertura de calles y la construcción en suelos arenosos. Sus impactos incluyen la alteración de la dinámica sedimentaria, la reducción de la capacidad de amortiguación frente a eventos extremos y el aumento de la vulnerabilidad territorial. Asimismo, transforman espacios tradicionalmente asociados al uso común en enclaves de acceso restringido, reduciendo tanto su resiliencia como su potencial como parte de sistemas ecopúblicos.

En conjunto, estas tipologías evidencian que las transformaciones territoriales en cuencas de descarga a costas no solo afectan variables hidrológicas o

ecológicas de manera aislada, sino que configuran un proceso más amplio de reestructuración territorial. Este proceso se caracteriza por la fragmentación del mosaico paisajístico, la interrupción de flujos ecológicos y la progresiva privatización de funciones ambientales (Forman, 1995; Svampa, 2001; Ciccolella, 2011). Este tipo de transformaciones ha sido ampliamente documentado en América Latina como parte de la expansión de urbanizaciones cerradas y enclaves residenciales que reconfiguran la relación entre ciudad, naturaleza y desigualdad (Svampa, 2001; Janoschka, 2002).

Desde esta perspectiva, estos contextos pueden ser entendidos como sistemas donde se superponen decisiones individuales de urbanización que, al acumularse, generan efectos sistémicos no previstos.

Fragmentación acumulativa y modelo de funcionamiento territorial

Las transformaciones identificadas en las microcuencas costeras no pueden ser comprendidas adecuadamente si se analizan como intervenciones aisladas. Por el contrario, su principal efecto emerge de la acumulación progresiva de múltiples operaciones territoriales que, aunque de manera individual pueden resultar de bajo impacto o incluso compatibles con la normativa vigente, en conjunto producen alteraciones sustantivas en el funcionamiento del sistema.

En este sentido, se propone interpretar estas dinámicas a través de una dinámica de fragmentación acumulativa, entendida como un proceso mediante el cual la suma de decisiones puntuales de urbanización genera una reconfiguración estructural del territorio.

Desde el punto de vista hidrológico, este proceso se traduce en un incremento progresivo de la escorrentía superficial, asociado a la reducción de superficies permeables, la compactación del suelo, sustitución de ecosistemas y la canalización de flujos. La consecuencia directa es el aumento de los caudales pico y la aceleración de los tiempos de concentración, lo que incrementa la probabilidad y severidad de eventos de inundación, en particular en los sectores bajos de las cuencas.

Sin embargo, estos efectos no se producen de manera lineal, sino que responden a una lógica de retroalimentación. A medida que los impactos se hacen evidentes, se incorporan nuevas infraestructuras de drenaje destinadas a mitigar problemas localizados. Estas infraestructuras, lejos de resolver el problema a escala de cuenca, suelen trasladar los impactos aguas abajo, generando condiciones para nuevas intervenciones y habilitando, indirectamente, la expansión de la urbanización en áreas previamente condicionadas.

Este mecanismo puede ser conceptualizado como un modelo circular de dinámica territorial, en el cual se suceden las siguientes etapas:

1. *Urbanización dispersa y fragmentada*, con ocupación de áreas estratégicas desde el punto de vista ecohidrológico.
2. *Alteración de los procesos de infiltración y escorrentía*, con incremento de caudales y velocidades de flujo.
3. *Externalización de impactos*,⁸ que se manifiestan en sectores aguas abajo o en eventos extremos.
4. *Implementación de infraestructuras correctivas*, en general de carácter sectorial y reactivo.
5. *Revalorización y habilitación de nuevas áreas para urbanización*, en función de la aparente «resolución» de los problemas iniciales.

Este ciclo no solo intensifica los impactos ambientales, sino que también consolida un patrón de desarrollo basado en la fragmentación del territorio y en la gestión reactiva de sus efectos.

Desde la perspectiva de la ecología del paisaje, la fragmentación acumulativa implica la progresiva desarticulación del mosaico territorial. Los parches de vegetación natural se reducen en tamaño y conectividad, los corredores ecológicos se interrumpen y la matriz territorial se vuelve cada vez más homogénea y dominada por usos antrópicos.

En paralelo, se produce una fragmentación del espacio ecopúblico. Áreas que, en su estado original, podrían haber conformado sistemas continuos de regulación hídrica y uso colectivo, quedan subdivididas, transformadas o privatizadas.

En este marco, esta fragmentación acumulativa puede ser entendida como un proceso de producción encadenada de irreversibilidades territoriales (Santos, 2000; Pradilla Cobos, 2014).

Gobernanza territorial y captura del desarrollo

Las dinámicas de fragmentación y transformación territorial observadas no son únicamente el resultado de decisiones individuales de ocupación del suelo, sino que están profundamente condicionadas por los marcos institucionales y las formas de gobernanza que regulan —o habilitan— estos procesos.

En el caso uruguayo, el sistema de ordenamiento territorial establece un conjunto de leyes e instrumentos orientados a promover un uso sostenible del suelo, la protección ambiental y la integración territorial. No obstante, la evidencia muestra que, en la práctica, estos instrumentos presentan limitaciones significativas para incidir de manera efectiva sobre las dinámicas de urbanización contemporáneas, particularmente en contextos costeros.

8 Costos ambientales que no son asumidos directamente por quienes generan la intervención.

Uno de los elementos centrales en este proceso es el papel de las urbanizaciones privadas como vectores de transformación territorial. Estos emprendimientos, caracterizados por bajas densidades, altos niveles de consumo de suelo y control privado de infraestructuras y espacios, han adquirido un peso creciente en la expansión urbana contemporánea.

Desde el punto de vista territorial, las urbanizaciones privadas no solo consumen suelo, sino que redefinen integralmente su funcionamiento, incorporando elementos como lagunas artificiales, sistemas de drenaje propios, vialidades internas y dispositivos paisajísticos que reconfiguran las dinámicas ecohidrológicas preexistentes.

En este contexto, se identifican dos procesos interrelacionados que resultan clave para comprender las dinámicas observadas:

- Captura de funciones ecosistémicas: Los desarrollos urbanos privados tienden a localizarse en áreas de alto valor ambiental —proximidad a cuerpos de agua, presencia de humedales, nacientes de cursos de agua, descargas a playas—, incorporando estos elementos como parte de su propuesta de valor. En este proceso, funciones ecosistémicas como la regulación hídrica, la retención de agua o la conectividad ecológica son apropiadas y resignificadas como atributos paisajísticos o amenidades exclusivas (Swyngedouw, 2004; Gudynas, 2011; Svampa, 2019). Esta apropiación implica una transformación tanto física como funcional de estos territorios. Las dinámicas naturales son modificadas mediante intervenciones estructurales —excavaciones, drenajes, estabilizaciones— y su acceso es restringido, limitando su carácter colectivo.
- Captura del marco normativo: En paralelo, se observa un proceso de captura de los lineamientos y normas territoriales, donde los instrumentos de ordenamiento territorial son utilizados de manera flexible o adaptativa para viabilizar este tipo de emprendimientos (Cortizas, 2021).⁹ En un contexto de competencia entre gobiernos departamentales por atraer inversiones, las urbanizaciones privadas son con frecuencia percibidas como oportunidades de desarrollo económico, generación de empleo y aumento de la recaudación a través de permisos asociados y contribuciones inmobiliarias. Esta situación genera una asimetría estructural en la relación entre actores públicos y privados. Mientras que los desarrolladores cuentan con capacidad técnica, recursos económicos y claridad en sus objetivos, los organismos públicos asociados al segundo nivel de gobierno enfrentan limitaciones en términos de información, recursos humanos, capacidades de control y marcos normativos operativos.

9 «Cabe resaltar que la planificación estatal en materia de producción del espacio fue dando paso al surgimiento de megaemprendimientos privados y proyectos inmobiliarios de gran envergadura, acompañados de operaciones como reordenamientos territoriales, modificaciones a las normativas urbanas, y acondicionando el área a través de obras de infraestructura para facilitar los accesos» (Cortizas, 2021).

Como resultado, los procesos de planificación departamental tienden a adoptar un carácter reactivo, ajustándose a proyectos urbanos específicos en lugar de establecer directrices estructurales de largo plazo. En ese sentido, los gobiernos departamentales están perdiendo capacidades como hacedores de ciudad, en favor de los desarrolladores privados, que son quienes, con sus propuestas urbanísticas, terminarían dando forma a las expansiones urbanas dispersas.

Esto se traduce en flexibilización de normativa para desarrollos dispersos,¹⁰ aprobación de desarrollos en áreas ambientalmente sensibles,¹¹ insuficiente consideración de riesgos acumulativos (Lavell, 1996) y débil articulación entre escalas de planificación.

Las implicancias de estos procesos son profundas. En términos socioterritoriales, se consolida un modelo de desarrollo en el cual los beneficios asociados a la calidad ambiental y paisajística son apropiados por sectores de mayores ingresos, mientras que los costos —en forma de aumento de riesgos, degradación ambiental o pérdida de servicios ecosistémicos— son distribuidos de manera desigual en el territorio.

Lineamientos para la gestión integrada de microcuencas costeras

Frente a las dinámicas identificadas, resulta necesario avanzar hacia enfoques de gestión territorial que integren de manera explícita las dimensiones ec hidrológicas, paisajísticas y sociales. En este marco, se propone una serie de lineamientos orientados a reconfigurar las condiciones de intervención en microcuencas costeras, con el objetivo de preservar y fortalecer el espacio ecopúblico.

- *Regulación de la impermeabilización del suelo:* Se propone establecer límites al porcentaje de impermeabilización a escala predial o de desarrollo, utilizando instrumentos como el factor de ocupación del suelo verde (FOSV), el factor de impermeabilización del suelo (FIS) o el FOS rústico, que implica una cierta reserva de suelo sin intervenir.
- *Preservación de planicies de inundación y áreas bajas:* Se plantea la necesidad de evitar la ocupación residencial de áreas inundables,

10 En un contexto normativo tendiente a cierta flexibilización operativa para la recategorización de suelos, dada por las modificaciones impuestas a la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (Ley n.º 18.308, Uruguay, 2008), incorporadas en el proyecto de la última rendición de cuentas (Ley n.º 20.212, Uruguay, 2023, artículo 380 y siguientes), y que determinan un repliegue de las exigencias en cuanto a elaboración de instrumentos de ordenamiento territorial como los programas de actuación integrada (PAI) y el requisito de contar con atributo de potencialmente transformable, cobra mayor importancia la necesidad de avanzar en una herramienta genérica de determinación de impactos acumulativos sobre los territorios.

11 La presión sobre los recursos hídricos y el aumento de urbanizaciones en contextos de naturalidad pueden llevar a situaciones complejas (ver, por ejemplo, La Diaria, 2024).

promoviendo en su lugar usos compatibles con la dinámica hídrica, tales como parques y espacios recreativos, áreas deportivas, reservas naturales o corredores ecológicos.

- *Infraestructuras de retención y laminación aguas arriba:* La implementación de dispositivos de retención temporal en sectores altos o medios de cuenca permite reducir caudales pico y mejorar la calidad del agua. Estas soluciones requieren disponibilidad de suelo y una adecuada integración con el sistema territorial, evitando su tratamiento como infraestructuras aisladas.
- *Adecuación de infraestructuras de drenaje existentes:* Se propone la revisión y, en su caso, la sustitución de alcantarillas y obras de paso con capacidad insuficiente, así como la mejora de la conectividad hidráulica del sistema. Estas intervenciones deben ser concebidas en el marco de una estrategia integral de cuenca, evitando soluciones puntuales que trasladen los problemas.
- *Diseño ecohidrológico de descargas:* Las descargas de sistemas de drenaje hacia playas o cursos de agua requieren un tratamiento específico que contemple la protección contra erosión, la incorporación de drenes de infiltración y el diseño de cuencos de disipación aguas abajo.
- *Adaptación de viviendas en áreas de riesgo:* Para los territorios urbanos con áreas inundables identificadas, corresponde la elaboración de mapas de riesgo de inundación, en los que se determinen los niveles de riesgo y medidas asociadas. En aquellos casos donde existen ocupaciones con cierto nivel de consolidación y no resulta pertinente la relocalización de viviendas, se propone la incorporación de medidas de adaptación, tales como elevación del nivel de piso terminado, eliminación de sótanos, instalación de compuertas y barreras temporales, elevación de instalaciones eléctricas, incorporación de válvulas anti-retorno en sistemas sanitarios.

Estas acciones pueden ser promovidas a través de normativas específicas, incentivos económicos o programas de financiamiento.

- *Incorporación de marcos normativos recientes:* Por último, se destaca la oportunidad de incorporar criterios derivados de marcos normativos recientes en materia de drenaje pluvial urbano (emergentes del Decreto n.º 187/025 entre otros), que promueven enfoques basados en la gestión en origen, la reducción de escorrentías y la integración de soluciones basadas en la naturaleza.

En particular, estos enfoques refuerzan la necesidad de priorizar la infiltración y la retención en sitio, reducir la dependencia de infraestructuras de conducción, integrar el diseño hidráulico con el paisaje y considerar la cuenca como unidad de planificación.

Consideraciones finales

El análisis desarrollado permite sostener que las transformaciones territoriales observadas en los ámbitos costeros del Uruguay no constituyen fenómenos aislados ni meramente morfológicos, sino que responden a un patrón estructural de producción del territorio (Santos, 2000; Harvey, 2008; Rolnik, 2017) donde convergen dinámicas físicas, económicas e institucionales.

En particular, la expansión de urbanizaciones de baja densidad —con frecuencia en formatos privados— opera como un vector central de reconfiguración territorial, afecta de manera directa el funcionamiento ecológico e hidrológico de las cuencas y genera efectos acumulativos que trascienden la escala de cada intervención. Estos procesos, al modificar las condiciones de infiltración, escorrentía y almacenamiento del agua, incrementan la exposición a eventos de inundación y degradan progresivamente la calidad ambiental de los sistemas costeros.

El aporte de este trabajo no pretende ser solo un registro e identificación de estos impactos, sino un diálogo hacia la interpretación de sus implicancias desde una perspectiva territorial integrada. En este sentido, el concepto de espacio ecopúblico permite visibilizar que los territorios afectados no son solo soportes físicos de procesos hidrológicos, sino componentes estratégicos de un sistema más amplio que articula funciones ecosistémicas, accesibilidad colectiva y potencial de estructuración del territorio.

La progresiva ocupación, transformación y privatización de estos espacios implica una pérdida que excede lo ambiental. Se trata de una reducción del capital territorial disponible para el futuro, en tanto limita la posibilidad de construir sistemas integrados de infraestructura verde-azul, redes de espacio público continuo y estrategias de adaptación frente al cambio climático. Esta pérdida, en muchos casos, se produce de manera anticipada, en etapas tempranas del proceso de urbanización, generando condiciones de difícil reversibilidad.

Asimismo, el trabajo evidencia que estas dinámicas se encuentran mediadas por marcos de gobernanza que, lejos de actuar como instancias de regulación estructural, tienden a adaptarse a las lógicas del desarrollo inmobiliario.¹² La flexibilización de instrumentos de ordenamiento territorial, la débil incorporación de criterios ecohidrológicos en la toma de decisiones y la percepción de las urbanizaciones privadas como motores de crecimiento económico contribuyen a consolidar un modelo de desarrollo que externaliza impactos y profundiza desigualdades.

En este contexto, la noción de fragmentación acumulativa adquiere relevancia como herramienta interpretativa, al permitir comprender cómo la suma

12 «La política agropecuaria, la inmobiliaria, la productiva en general, tiene detrás al mercado y a los actores privados. ¿La política ambiental a quién tiene detrás?» (Santos, en Méndez, 2026).

de decisiones puntuales genera efectos sistémicos que reconfiguran el territorio en su conjunto.

Desde una mirada propositiva, los lineamientos planteados en este trabajo apuntan a reorientar los procesos de urbanización hacia modelos más integrados, donde la gestión del agua, la preservación de funciones ecosistémicas y la construcción de espacio ecopúblico se constituyan en ejes estructurantes del proyecto territorial.

En última instancia, el desafío consiste en reconocer que el territorio no es un recurso ilimitado ni neutral, sino un sistema complejo cuya organización condiciona las posibilidades de desarrollo presente y futuro. En este sentido, la defensa y la construcción del espacio ecopúblico emergen como una dimensión clave para avanzar hacia territorios más resilientes, equitativos y ambientalmente sostenibles (Gudynas, 2011; Svampa, 2019).

Referencias

- Alonso Reigia, Daniel (2025). Monocultivo de casas: Urbanizaciones privadas y su impacto sobre entornos naturales y paisajes relevantes en territorios costeros de Uruguay. *Entrópico. Revista de Arquitectura y Urbanismo*, 2(2). <https://doi.org/10.33413/eau.2024.374>
- Benedict, Mark A., y McMahon, Edward T. (2006). *Green infrastructure*. Washington, DC: Island Press.
- Ciccolella, Pablo (2011). Metrópolis latinoamericanas: más allá de la globalización. *Revista EURE*, 37(111), 5-28.
- Corboz, André (2001). El territorio como palimpsesto. En *Orden disperso. Ensayos sobre arte, método, ciudad y territorio* (pp. 25-34). Barcelona: Gustavo Gili.
- Cortizas, Ludmila (2021). Presión inmobiliaria sobre la naturaleza. Conflictos en torno al proceso de expansión residencial urbana privada sobre humedales de la franja costera sur metropolitana. *Conflicto Social. Revista del Programa de Investigaciones sobre Conflicto*, 14(25). Recuperado de <https://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/CS/article/view/6769>
- Forman, Richard T. T. (1995). *Land mosaics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gudynas, Eduardo (2011). Buen vivir: Germinando alternativas al desarrollo. *América Latina en Movimiento*, 462, 1-20.
- Harvey, David (2008). The right to the city. *New Left Review*, 53, 23-40.
- Janoschka, Michael (2002). El nuevo modelo de ciudad latinoamericana. *EURE*, 28(85), 5-28.
- La Diaria (2024, enero 9). Explosivo crecimiento de José Ignacio comprometerá agua potable en «dos o tres años», afirmó jerarca de OSE en Maldonado. *La Diaria*. Recuperado de <https://ladiaria.com.uy/maldonado/articulo/2024/1/explosivo-crecimiento-de-jose-ignacio-comprometera-agua-potable-en-dos-o-tres-anos-afirmo-jerarca-de-ose-en-maldonado/>

- Lavell, Allan (1996). Degradación ambiental, riesgo y desastre urbano. Problemas y conceptos: hacia la definición de una agenda de investigación. En María Augusta Fernández (comp.), *Ciudades en riesgo* (pp. 21-59). Quito: La Red.
- Méndez, Camila (2026, marzo 20). Carlos Santos: «Hay una transformación que partió desde el reclamo por el derecho al agua y transitó hacia el derecho a habitar». *La Diaria*. Recuperado de https://ladiaria.com.uy/ambiente/articulo/2026/3/carlos-santos-hay-una-transformacion-que-partio-desde-el-reclamo-por-el-derecho-al-agua-y-transito-hacia-el-derecho-a-habitar/?utm_source=newsletter&utm_medium=email&utm_campaign=findesemana
- Pradilla Cobos, Emilio (2014). La ciudad capitalista en el patrón neoliberal. *Revista INVI*, 29(81), 13-48.
- Rolnik, Raquel (2017). *La guerra de los lugares*. Barcelona: Descontrol.
- Santos, Milton (2000). *La naturaleza del espacio*. Barcelona: Ariel.
- Svampa, Maristella (2019). *Las fronteras del neoextractivismo*. Jalisco: CALAS.
- Svampa, Maristella (2001). *Los que ganaron. La vida en los countries y barrios privados*. Buenos Aires: Biblos.
- Swyngedouw, Erik (2004). *Social power and the urbanization of water*. Oxford: Oxford.
- Uruguay (2025, setiembre 25). Decreto n.º 187/025: Reglamentación de las actividades u obras que puedan afectar el drenaje y escurrimiento de las aguas en entornos urbanos y suburbanos, en el marco de lo dispuesto por el art. 4.º del Código de Aguas. Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/187-2025/1>
- Uruguay (2023, noviembre 17). Ley n.º 20.212: Aprobación de Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal. ejercicio 2022. Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/20212-2023>
- Uruguay (2008, junio 30). Ley n.º 18.308: Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible. Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18308-2008>

Percepción de riesgo de inundación, movilidad residencial y estrategias urbano-habitacionales

Alejandra Cuadrado Gómez¹

Resumen

La localización en zonas inundables constituye un problema relevante para la planificación territorial y el diseño de políticas de vivienda y hábitat con enfoque en la gestión de riesgos. Los movimientos residenciales que determinan dicha localización se explican tanto por condicionantes socioespaciales como por las percepciones que tienen las personas sobre amenazas y riesgos. Se presenta parte de una investigación que indagó, a partir de un caso de estudio, cómo la percepción del riesgo de inundación influye dentro del conjunto de factores asociados a la movilidad residencial. Los resultados indican que el arribo a zonas inundables responde principalmente a estrategias urbano-habitacionales vinculadas a menores costos económicos y proximidad a Montevideo. Asimismo, se concluyó que el acceso a la información, al incidir en la percepción del riesgo de inundación, se destaca como un factor clave que influye en la predisposición de los residentes hacia la movilidad futura.

Palabras clave: percepción social del riesgo, movilidad residencial, acceso al suelo urbano, estrategias urbano-residenciales.

Abstract

Location in flood-prone areas constitutes a significant challenge for territorial planning and for the design of housing and habitat policies with a risk management approach. The residential movements that lead to such locations are explained both by sociospatial constraints and by how people perceive hazards and risks. This paper presents part of a study that, based on a case study, examined how the perception of flood risk influences the set of factors associated with residential mobility. The results indicate that relocation to flood-prone areas is primarily driven by urban-housing strategies linked to lower economic costs and proximity to Montevideo. It also concludes that access to information

¹ Magíster en Demografía y Estudios de Población y licenciada en Sociología por la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República.

—by shaping perceptions of flood risk— emerges as a key factor influencing residents' willingness toward future mobility.

Keywords: risk perception, residential mobility, access to urban land, urban housing strategies.

Introducción

Este artículo presenta los principales hallazgos de una investigación realizada en el marco de la elaboración de mi tesis de la Maestría en Demografía y Estudios de Población. En dicha investigación se exploró la percepción del riesgo de inundación de las personas que viven en los barrios inundables de Ciudad del Plata y cómo esta incidió, por un lado, en el movimiento residencial que hicieron en el pasado y que resultó en la localización actual, y, por otro, en la propensión a irse o a quedarse en el barrio a causa de la inundación de la vivienda.

El objetivo general planteado fue conocer cómo interviene la percepción de riesgo de inundación dentro del conjunto de factores asociados a la movilidad residencial en los barrios inundables de Ciudad del Plata. Se buscó, además identificar factores que facilitan o inhiben la decisión de las personas de mudarse a otro barrio, describir las estrategias desplegadas por los hogares para prevenir o mitigar los impactos de las inundaciones, e indagar sobre el conocimiento de la condición de inundable de su barrio y su vivienda.

El enfoque cualitativo y el diseño exploratorio compusieron la estrategia metodológica escogida para abordar el problema de investigación. Se realizaron entrevistas en profundidad a una muestra intencional de personas residentes en los barrios de interés.

Tres procesos vinculados se analizan en el trabajo investigativo: la movilidad residencial como el evento que origina la ocupación de las planicies de inundación y expande ciudades, el despliegue de estrategias urbano-habitacionales y la percepción del riesgo de inundación como la dimensión cultural de la construcción social del riesgo.

El vínculo entre los procesos de inundación y los procesos de urbanización es ineludible, ya que, en la mayoría de los casos, se da por el encuentro de la crecida propia de la dinámica del río con zonas urbanizadas en la planicie de inundación (Piperno *et al.*, 2009). La ocupación de dichas planicies es la manifestación de múltiples causas de fenómenos complejos en interacción, que producen unidades territoriales habitadas pero no aptas para uso residencial. En la mayoría de los casos, comenzaron con la ocupación de hecho y se consolidaron a medida que el Estado fue proveyendo de servicios a esas áreas (Maskrey, 1993).

En Uruguay, más de 100.000 personas habitan en zonas inundables por desborde de ríos, arroyos y costa, situación que afecta de manera particular a los sectores más vulnerados de la población (DINAGUA, 2025). Las inundaciones son los eventos hidrometeorológicos más frecuentes en el país (46%), originan grandes pérdidas materiales y generan un impacto emocional negativo en las personas afectadas y en la comunidad en la que ocurren. La información

sobre la cantidad de evacuados² en eventos extraordinarios de inundación evidencia el impacto. Por ejemplo, tomando los últimos eventos, en 2009 en Artigas, Rivera, Paysandú y Salto fueron desplazadas poco más de 23.200 personas, mientras que en las inundaciones de 2016 y 2024 fueron evacuadas 16.948 y 12982 personas respectivamente (DINAGUA, 2025).

Ciudad del Plata

En Ciudad del Plata confluyen diferentes circunstancias que la hacen un caso relevante de estudio: la localización cercana a Montevideo; su valor ambiental por la proximidad al humedal de Santa Lucía y su área protegida; la afectación por inundaciones recurrentes y su impacto en población, y la dinámica demográfica sostenida a partir de la década del cincuenta en consonancia con el surgimiento de los fraccionamientos iniciales.

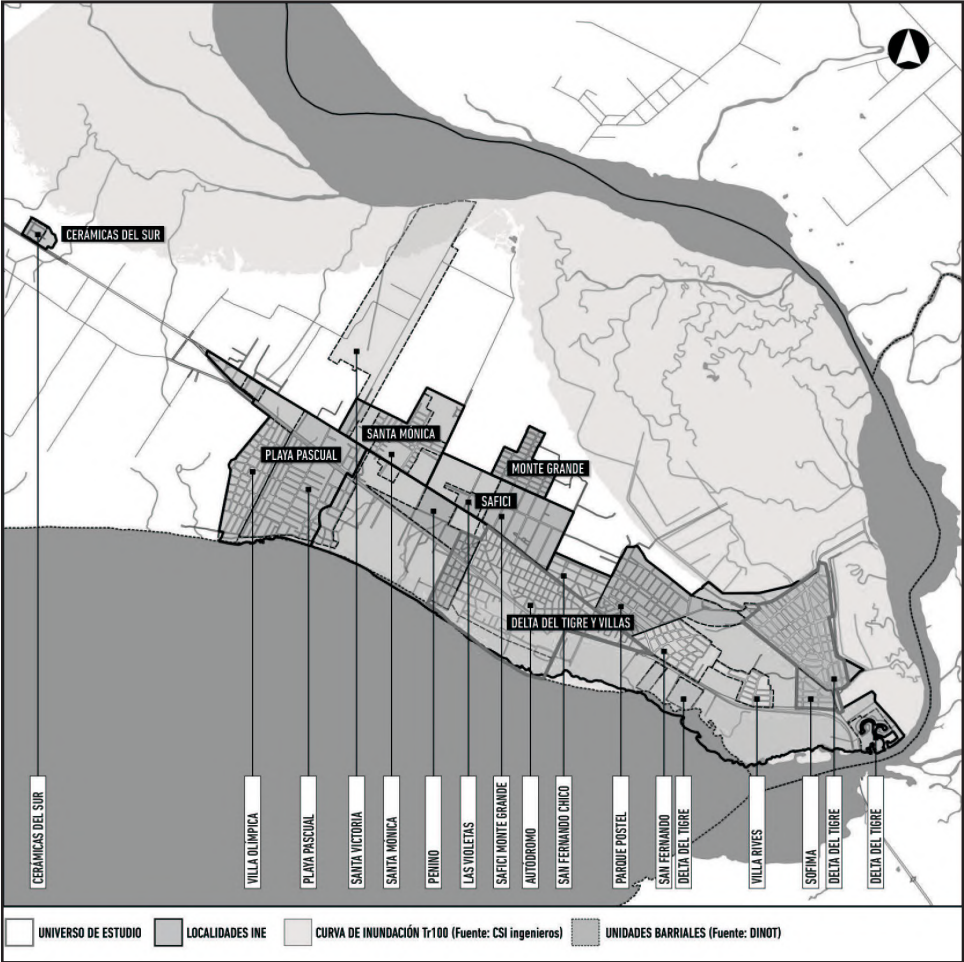
Comprendida entre el río Santa Lucía, el Río de la Plata y hasta el kilómetro 35 de la ruta nacional 1, pertenece al Municipio de Ciudad del Plata y se ubica en el límite de los departamentos de San José y Montevideo. Forma parte del Gran Montevideo, reconocida como la ciudad real e integrada por el departamento de Montevideo y los espacios rurales de San José y Canelones próximos al límite departamental. Quien vive en Ciudad del Plata, vive en el Gran Montevideo (Couriel y Menéndez, 2014, p. 5).

Desde las décadas de 1940 y 1950, se promovieron loteos en tierras agropecuarias con venta en cuotas y autoconstrucción, en un contexto de baja inflación, lo que consolidó la expansión periférica (Marsiglia, 2012; Couriel y Menéndez, 2014). La aplicación estricta de la Ley de Centros Poblados en Montevideo —que exigía servicios urbanos en nuevos fraccionamientos— desplazó la expansión hacia departamentos limítrofes, donde intereses inmobiliarios y políticos facilitaron alternativas más accesibles para familias excluidas del mercado montevideano (Couriel y Menéndez, 2014, p. 29).

Estas subdivisiones, aprobadas sin considerar condiciones como inundabilidad, cesión de espacios públicos ni provisión de infraestructura básica (agua, saneamiento, vialidad), generaron un suelo discontinuo pero económicamente accesible. La oferta, dirigida a sectores populares y medios-bajos, se comercializaba en cuotas y destacaba la cercanía a Montevideo, omitiendo su pertenencia a San José (IDSJ, 2012).

2 La información refiere a personas evacuadas, que se alojan en centros gestionados por los Centros Coordinadores de Emergencias Departamentales o Locales, y personas autoevacuadas, que son aquellas que salen de sus viviendas por sus propios medios y se alojan en viviendas particulares o campamentos autogestionados.

Figura 1. Ciudad del Plata, identificación de universo de estudio



Fuente: Elaboración propia a partir de Instituto Nacional de Estadística, Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial y Portal de Ciudad del Plata.

Según datos del último censo, de 2023, viven en Ciudad del Plata 38.249 personas, 7014 personas más que en 2011. La población creció a una tasa media anual de 1,9, mayor que la tasa departamental y la del país, de 0,7 y 0,2, respectivamente.

Según las estimaciones, Ciudad del Plata es la segunda localidad, después de Salto, en cantidad absoluta de personas que residen en zona inundable: se trata de 7324 personas (19% de la población total de la localidad, mientras que en Salto la proporción es 8%), en 3134 viviendas (20% de la totalidad de viviendas particulares).

Está emplazada en la desembocadura del río Santa Lucía en el Río de la Plata, que integra el sistema de humedales salino-costeros más importante del país, hoy incorporado al Sistema Nacional de Áreas Protegidas. Las funciones ecológicas del humedal no fueron consideradas en los procesos de fraccionamiento. En la actualidad, Ciudad del Plata presenta inundaciones recurrentes por drenaje pluvial y sudestadas, sumadas al riesgo de crecidas del río Santa Lucía, que pueden superar o afectar el dique. Los impactos varían territorialmente: Delta del Tigre y Sofima por drenaje deficiente, y Penino y Autódromo por sudestadas y problemas pluviales (DINAGUA, 2013).

El marco teórico

Riesgo, vulnerabilidad y construcción social

El enfoque de gestión de riesgos problematiza la construcción social del riesgo y habilita abordajes desde las desigualdades estructurales. Frente a enfoques previos centrados en lo físico-natural, la teoría social del riesgo incorpora responsabilidad, reflexividad y subjetividad (Natenzon y Ríos, 2015). En la actualidad, se entiende que los desastres son el resultado de la interacción entre amenazas naturales y la vulnerabilidad de la población y la infraestructura. La construcción social de riesgos remite a la producción y la reproducción de las condiciones de vulnerabilidad que definen y determinan la magnitud de los efectos ante la presencia de una amenaza natural o antrópica, es por ello la principal responsable de los procesos de desastre (García Acosta, 2005).

Desde la sociología, en los años noventa, con Anthony Giddens, Ulrich Beck y Niklas Luhmann, se promueve la teoría de la sociedad de riesgos, según la cual la noción de riesgo se presenta como la probabilidad de resultados imprevistos o de consecuencias no buscadas perjudiciales, que se derivan de las decisiones de los actores sociales (Beck, 1998; Giddens, 1993).

Asociada a la emergencia de los temas de desarrollo, la vulnerabilidad social es clave para comprender los desastres como el proceso continuo de construcción de riesgo. Presenta, además, múltiples dimensiones vinculadas: pobreza, urbanización y ocupación del territorio, uso de tecnologías inadecuadas en la vivienda y debilidades organizacionales e institucionales, entre otros (Lavell, 2001; Natenzon y Ríos, 2015).

El aporte la llamada escuela de la vulnerabilidad de América Latina fue diferenciar el riesgo de los desastres. Estos son hechos consumados que deben medirse y actuarse en la emergencia, la rehabilitación y la reconstrucción. Los riesgos son dinámicos y se construyen social, histórica y territorialmente en la articulación de las vulnerabilidades. La vulnerabilidad implica una combinación de factores que determinan el grado hasta el cual la vida y la subsistencia de alguien quedan en riesgo por un evento distinto e identificable de la naturaleza o de la sociedad (Blaikie, Cannon, David, y Winser, 1996, p. 14). Se incursiona

en y cobran cada vez más relevancia las condicionantes culturales, institucionales, del orden de lo discursivo y de percepción en los estudios de riesgos (Lavell, 1996; Wilches-Chaux, 1993, en Maskrey, 1993; Mansilla, 2002, en Natenzon y Ríos, 2015; Ríos y Murgida, 2004; Blaikie *et al.*, 1996).

Movilidad residencial y estrategia urbano-habitacional

Migración es el desplazamiento de los individuos con traslado de residencia, cuando implica el cruce de fronteras de algún tipo. La migración es un fenómeno relevante de estudio porque es un componente indisoluble del cambio demográfico e influye de forma determinante sobre la estructura, la dinámica y la magnitud de la población; es un fenómeno determinado por la estructura social, cultural y económica de una región o país, que repercute sobre esas estructuras, y es un hecho potencialmente trascendente en la vida de las personas y de las sociedades. Por todo ello, requiere consideración en las políticas de desarrollo que aspiran a lograr un mayor crecimiento, equidad y calidad de vida (Welti *et al.*, 1997).

En torno a los estudios de la movilidad residencial, cobra relevancia una serie de conceptos que dejan al descubierto la complejidad del fenómeno. Uno de ellos es el de sistema de movilidad conjunto, en el que se relaciona más de un tipo de movilidad espacial, por ejemplo, la residencial y la habitual o cotidiana (Módenes, 2008). Otro, el de espacios de vida (Courgeau, 1990), el cual busca problematizar y acercar a los diferentes tipos de movilidad, las decisiones de los hogares y la localización (Bonvallet y Dureau, 2002; Delaunay y Dureau, 2004; Di Virgilio y Gil y de Anso, 2012).

En América Latina, los estudios de movilidad residencial urbana-urbana o intraurbana son recientes. Los trabajos de Delaunay y Dureau sobre la ciudad de Bogotá abren un camino de estudios que se presentarán en lo sucesivo en el continente referidos a procesos que afectan a las grandes metrópolis, principalmente el de acceso a la vivienda: Bogotá, Río de Janeiro y San Pablo (Smolka, 1992; Abramo y Faría 1998; Abramo, 2008), Santiago de Chile (Contreras, 2014), Buenos Aires (Di Virgilio, 2007; Cravino, 2008; Coscakov 2014), Córdoba (Molinatti, Rojas-Cabrera y Peláez, 2014) y México (Olivera Lozano, 1992, en Cosacov, Di Virgilio y Najman, 2018; Acuña y Graizbord, 2005; Isunza, 2010).

La movilidad residencial depende de decisiones de las personas y de los hogares, que impactan en las ciudades e involucran variedad de fenómenos, entre otros, la extensión de la trama urbana, con la consiguiente demanda de nuevas infraestructuras y servicios. Estos fenómenos provocan zonas diferenciales dentro de la ciudad. La preocupación de las ciencias sociales vinculada a la inquietud clásica sobre la relación espacio-sociedad ha estado presente, pero los avances en el análisis no siempre han prestado atención suficiente a los procesos de movilidad, los cuales constituyen una dimensión estructural de la relación entre las condicionantes socioespaciales y las prácticas sociales (Di Virgilio, 2011).

En el diálogo entre las oportunidades y las limitaciones que se presentan en torno a la posibilidad de acceso a una vivienda y a tierra nueva o vacante, a la dinámica del mercado de suelo y vivienda, a la del mercado de trabajo y a la disposición de servicios de infraestructura y de equipamiento social, se van moldeando las pautas de movilidad residencial (Di Virgilio, 2011).

Es en las estrategias habitacionales donde intervienen restricciones estructurales —como la política de vivienda, la dinámica del mercado de vivienda y suelo, el desarrollo local y el mercado de trabajo—, aunque el término estrategia supone que los hogares cuentan con cierto margen de acción en sus prácticas residenciales (Bonvallet y Dureau, 2002). Estas estrategias emergen de las posibilidades del contexto y de las necesidades y expectativas de los hogares (Danserau y Navez-Bouchanin, 1993, en Di Virgilio, 2011; Di Virgilio y Gil de Anso, 2012).

Delaunay y Dureau (2004), a partir de estudios sobre Bogotá, identifican cuatro componentes de la movilidad residencial en trayectorias biográficas: elección de la vivienda, localización, tipo de tenencia y búsqueda de autonomía residencial. Concluyen que los movimientos residenciales expresan el significado que los individuos asignan a la ubicación de su vivienda en la ciudad, más allá de los recursos del barrio, incorporando historias familiares y urbanas.

En la región, Di Virgilio y Gil y de Anso (2012), al estudiar el caso de Buenos Aires, analizan las trayectorias residenciales poniendo el foco en la localización. Señalan que la distribución desigual de recursos sociales (materiales y simbólicos) produce trayectorias diferenciadas, mientras que las estructuras socioterritoriales constriñen, modelan y habilitan las interacciones familiares en la búsqueda de vivienda. Proponen un esquema que articula factores estructurales, posición social y decisiones residenciales, y concluyen que la movilidad responde a pautas relacionales definidas por oportunidades y limitaciones vinculadas a la disponibilidad de suelo y vivienda, al mercado laboral y a la infraestructura y el equipamiento social.

Por último, la disposición a la movilidad residencial intraurbana —entendida como la propensión a la movilidad— refiere a una actitud o intención de traslado de residencia. Este proceso implica una alteración en el espacio de vida (Cabrera, 2009, p. 291), concepto que delimita el ámbito donde las personas desarrollan sus actividades y que resulta estructurante en el análisis de la migración y la movilidad cotidiana (Corgeau, 1988, en Cabrera, 2009).

Resultados

Para este artículo, se exponen los resultados de la investigación considerando la cronología de los acontecimientos: : arribo, percepción de riesgo y propensión a la movilidad.

El arribo y la estrategia urbano-habitacional

La movilidad residencial de arribo refiere al desplazamiento que hicieron las personas con fines residenciales a Penino, Autódromo, Delta del Tigre y Sofima como destino. Se inscribe dentro de una estrategia particular y se da en condiciones de precariedad en varios sentidos: de infraestructura urbana del lugar (no se cuenta con servicios básicos), de vivienda (condiciones de precariedad física, hacinamiento, allegamiento) y de tenencia en la vivienda.

La compra o adquisición de la vivienda o terreno implicó transitar situaciones intermedias, que van desde la cohabitación, pasando por la autoconstrucción o el arreglo de la vivienda, hasta el pago de un alquiler.

La cohabitación se manifestó como una práctica transitoria frecuente, en su mayoría asociada a la presencia de redes familiares en los barrios. La ocupación de un predio por más de una vivienda es otra práctica que conforma el repertorio de estrategias urbano-habitacionales de los hogares. Se trata de viviendas permanentes, que son construidas en el predio de madres o padres y se proyectan para que las generaciones futuras puedan construir también allí sus viviendas.

La proximidad a Montevideo fue la principal condición de arribo. No priorizaron la localización específica, sino una genérica, asociada a la proximidad con la capital del país.

Nos daban el desalojo. Yo tenía unos mangos, habíamos agarrado unos pesos y digo: «Vamos a comprar». En Montevideo era imposible, había que venirse para acá, para la zona de acá. Recorrimos todo lo que era Toledo, todo lo que es orilla de Montevideo, Pando, todo, y llegamos acá de casualidad. Yo no sabía ni dónde era esto. Decía Delta del Tigre en San José, yo pensaba que era lejísimo esto. (Entrevistado, Delta del Tigre)

El vínculo diario o semanal con Montevideo es un denominador común. Las personas van y vienen a trabajar, a hacer trámites, compras o actividades recreativas, y el servicio de transporte es básico.

Las trayectorias residenciales en los barrios analizados evidencian la gravitación de Montevideo y permiten identificar cuatro tipos:

- *Montevideo → Ciudad del Plata*: Personas que se trasladan directamente desde Montevideo, sin experiencias fuera de ese departamento y Ciudad del Plata; incluyen movimientos interbarriales dentro de Montevideo.
- *Interior → Montevideo → Ciudad del Plata*: Personas nacidas en el interior que migran primero a Montevideo y luego a Ciudad del Plata.
- *Departamento de San José → Ciudad del Plata*: Personas provenientes de distintas localidades del departamento (rurales o urbanas) que se acercan a Montevideo.
- *Ciudad del Plata → Ciudad del Plata*: Personas nacidas o llegadas a muy temprana edad, generalmente jóvenes, cuyos movimientos responden a eventos del ciclo de vida, como uniones o separaciones.

Percepción de riesgos

Las personas arribaron en esas condiciones de precariedad con escasa información sobre el lugar y evalúan las amenazas en términos de costo-beneficio. Entienden la amenaza con un carácter aleatorio y coyuntural, y sienten que pueden hacerle frente, a diferencia de otros riesgos ocasionados por otras amenazas permanentes (Wilches-Chaux, 2016).

Los residentes de los barrios Delta, Penino y Autódromo han sido afectados históricamente por inundaciones que les han ocasionado pérdidas materiales y psicológicas. Pese a percibir la amenaza, el riesgo se ve atenuado ante otros riesgos resultantes de procesos estructurales: privación de vivienda, carencia de servicios básicos como agua potable, servicios educativos, de transporte o de seguridad ciudadana.

Ahí aprendí lo que era el agua. Claro, yo nunca había vivido sin agua en la casa. Entonces caigo acá y, al no tener agua, había que acarrear agua para bañarse, agua para cocinar. Había que estar trayendo agua en bidones, era espantoso. Así estuvimos como cinco años. (Entrevistado, Delta del Tigre)

El año que me mudé iba todos los días a Montevideo. Tomaba el 495, ¡olvídate! Caminábamos hasta La Barra, todos los días ida y vuelta. Había un ómnibus interno que te llevaba, pero a veces los costos no podíamos pagarlos. Estudiábamos mi hermano mayor y yo y el chiquito iba al jardín, y papá y mamá trabajaban. Íbamos todos a Montevideo a hacer todo. (Entrevistada, Delta del Tigre)

No hay una única forma de percibir el riesgo de inundación, es relativo y multidimensional al construirse en función de la existencia de otras amenazas y vivencias anteriores, así como del horizonte de expectativas tejidas sobre tener una vivienda.

A partir de la información y la experiencia de inundaciones, se construyen, en el marco de la investigación, tipos de esquemas explicativos que orientan la acción:

- *Informado y vivencial:* Combina información previa y experiencia; se reconoce la amenaza y su participación en el riesgo, se identifican causas y responsables, y se aplican acciones para mitigar impactos.
- *Vivencial:* Sin información inicial, se construye conocimiento desde la experiencia y el intercambio; se desarrollan respuestas prácticas.
- *Estático:* Con información, pero sin experiencia; se atribuyen causas a terceros o al Estado, sin asumirse parte del problema o la solución.
- *En construcción:* Sin información ni experiencia; predomina la incertidumbre y la búsqueda de información para decidir.

Las acciones varían según estos esquemas. En los casos vivencial, estático y en construcción predominan medidas físicas (limpieza de cunetas, elevar pisos, barreras, sistemas de compuertas domésticos). En el esquema informado

y vivencial surgen acciones estratégicas orientadas a transformar condiciones estructurales de vulnerabilidad (organización vecinal, demandas de servicios, por ejemplo).

Propensión a la movilidad

En cuanto a la proyección a futuro sobre una posible mudanza, se identifican cuatro tipos de habitantes en barrios inundables de Ciudad del Plata, en los que se distingue la incidencia de la propensión a la movilidad, el arraigo al barrio, las redes de sostén y sus experiencias:

- Tipo I (alto arraigo y participación): Construyen pertenencia a partir de redes comunitarias y familiares. Reconocen el riesgo de inundación y desarrollan acciones prácticas y estratégicas. Perciben alternativas de solución. No presentan propensión a la movilidad.
- Tipo II (*arraigo familiar y adaptación práctica*): Consolidan vínculos a partir de su familia y la experiencia prolongada en el territorio. Han vivido inundaciones y responden con acciones prácticas en la vivienda. No presentan propensión a la movilidad.
- Tipo III (*bajo arraigo e incertidumbre*): Con pocos años de residencia, sin redes ni experiencia de inundación y con escasa información. Tienen alta percepción de vulnerabilidad y decisiones aún abiertas. Presentan alta propensión a la movilidad.
- Tipo IV (*arraigo estructural*): Nativos o llegados en la infancia, con redes densas y trayectorias residenciales locales. Sus movimientos responden al ciclo de vida. Manifiestan intención de permanencia y no presentan propensión a la movilidad.

Conclusiones

La incidencia de la percepción de riesgo, tanto en la movilidad residencial de arribo como en la propensión a la movilidad residencial, está afectada por la estrategia urbano-habitacional desplegada por cada hogar.

Si bien todas las personas entrevistadas residentes en barrios inundables de Ciudad de Plata perciben la amenaza, no ocurre lo mismo con el riesgo. La autopercepción sobre la vulnerabilidad varía en función de la antigüedad en la zona: los más antiguos, con mayor conocimiento del lugar, se sienten capaces de afrontar la amenaza, pues conocen las inundaciones; quienes vinieron recientemente y sin información previa sobre que la zona era inundable, se sienten altamente vulnerables.

Las condiciones de precariedad urbano-habitacional en la llegada al barrio posicionan la amenaza de la inundación entre otras amenazas de diferente naturaleza. Dentro de la estrategia urbano-habitacional se presentan dos tipos

de prácticas de convivencia desarrolladas por los habitantes: la cohabitación en una misma vivienda por parte de dos o más hogares y la edificación en un mismo predio de más de una vivienda. La primera es transitoria y la segunda, permanente y con proyección a futuro.

Para la adquisición de la vivienda se movilizan recursos personales y de los hogares, se recurre a préstamos de familiares, conocidos e incluso empleadores, pero no se encontraron casos en los que se recurriera a préstamos bancarios o a programas públicos de vivienda.

Los esquemas explicativos sobre el funcionamiento del sistema hídrico en los barrios, permitieron analizar la predisposición de los residentes a prepararse, adaptarse a las inundaciones y considerar la mudanza como una opción.

La movilidad residencial de los habitantes de Ciudad del Plata, enmarcada en las trayectorias residenciales pasadas y la propensión a moverse en el futuro, se define en el encuentro de las oportunidades y las limitantes en torno a la existencia de alternativas urbano-habitacionales. Ciudad del Plata ofreció a los residentes la oportunidad que no encontraban en otro lugar.

La trayectoria conformada por varios movimientos residenciales antecedentes al arribo es el común denominador de las personas que presentan negativa propensión a la movilidad, a diferencia de quienes manifiestan la intención de irse, que cuentan con escasos movimientos residenciales anteriores en su itinerario.

Quienes llegaron con una situación más crítica en relación con la tenencia de la vivienda generan mayor apego con el lugar y depositan dedicación a la mejora del entorno, establecen redes barriales y fortalecen las familiares. Así van construyendo un territorio desde lo material-físico y desde lo subjetivo. Por su parte, sus esquemas explicativos de cómo funciona el sistema de agua los posicionan para enfrentar la inundación y configurar su situación respecto al riesgo. La declaración de no propensión a la movilidad residencial parece ser, de alguna manera, una manifestación de agradecimiento hacia el lugar que los acogió en un momento duro de sus vidas, más allá de que ese lugar presente amenazas climatológicas.

Referencias

- Abramo, Pedro (2008). El mercado del suelo informal en favelas y la movilidad residencial de los pobres en las grandes metrópolis: un objeto de estudio para América Latina. *Territorios*, 18-19, 55-73.
- Abramo, Pedro, y Faría, Teresa (1998). Mobilidade residencial na cidade do Rio de Janeiro: considerações sobre os setores formal e informal do mercado imobiliário. *XI Encontro Nacional de Estudos Populacionais da ABEP. Anais*, 1, 421-456.
- Acuña, Beatriz, y Graizbord, Boris (2005). Movilidad residencial en la ciudad de México. *Estudios Demográficos y Urbanos*, 22(2), 291-335.

- Beck, Ulrich (2000). Retorno a la teoría de la sociedad del riesgo. *Boletín de la Asociación Española de Geografía*, 30, 9-20.
- Beck, Ulrich (1998). *La sociedad del riesgo: hacia una nueva modernidad*. Barcelona: Paidós.
- Blaikie, Piers; Cannon, Terry; Davis, Ian, y Wisner, Ben (1996). *Vulnerabilidad. El entorno social, político y económico de los desastres*. Panamá: Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina.
- Bonvallet, Catherine, y Dureau, Françoise (2002). Los modos de habitar: unas decisiones condicionadas. En Françoise Dureau, Véronique Dupont, Eva Lelièvre, Jean-Pierre Lévy, y Thierry Lulle (coords.), *Metrópolis en movimiento. Una comparación internacional* (pp. 69-87). Ciudad de México: Alfaomega.
- Cabrera, Mariana (2009). Propensión migratoria de los adolescentes y los jóvenes. En Verónica Filardo (coord.), *Encuesta Nacional de Adolescencia y Juventud. Segundo informe* (pp. 291-323). Montevideo: MIDES.
- Cosacov, Natalia, Di Virgilio, María Mercedes, y Najman, Mercedes Analia (2018). Movilidad residencial de sectores medios y populares: la ciudad de Buenos Aires como punto de llegada. *Cadernos Metrópole*, 20(41), 99-121.
- Courgeau, Daniel (1990). Nuevos enfoques para medir la movilidad espacial interna de la población. *Notas de Población*, 50, 55-74.
- Couriel, Jack (2010). *De cercanías a lejanías: fragmentación sociourbana del Gran Montevideo*. Montevideo: Trilce.
- Couriel, Jack, y Menéndez, Florentino Jorge (2014). *Vivienda: dónde vivimos los uruguayos*. Nuestro Tiempo, (14). Montevideo: Comisión del Bicentenario.
- Delaunay, Daniel, y Dureau, Françoise (2004). Componentes sociales y espaciales de la movilidad residencial en Bogotá. *Estudios Demográficos y Urbanos*, 55, 77-113.
- Di Virgilio, Mercedes (2011). La movilidad residencial: una preocupación sociológica. *Territorios*, 25, 173-190.
- Di Virgilio, María Mercedes, y Gil y de Anso, María Laura (2012). Estrategias habitacionales de familias de sectores populares y medios residentes en el área metropolitana de Buenos Aires (Argentina). *Revista de Estudios Sociales*, 44. <https://doi.org/10.7440/res44.2012.15>
- Dirección Nacional de Aguas (DINAGUA) (2025). *Atlas nacional de inundaciones y drenaje urbano*. Montevideo: MVOTMA. Recuperado de <https://www.gub.uy/ministerio-ambiente/politicas-y-gestion/atlas-nacional-inundaciones-drenaje-pluvial-urbano-version-noviembre-2025>
- Dirección Nacional de Aguas (DINAGUA) (2013). *El funcionamiento del dique en Delta del Tigre. Material de divulgación comunitaria*. Montevideo: MVOTMA.
- García Acosta, Virginia (2005). El riesgo como construcción social y la construcción social de riesgos. *Desastres*, 19, 11-24.
- Giddens, Anthony (1993). *Consecuencias de la modernidad*. Madrid: Alianza.
- Intendencia Departamental de San José (IDSJ) (2012). *Plan local de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible de Ciudad del Plata: posicionamiento inicial y pistas estratégicas*. San José de Mayo: Intendencia Departamental de San José.
- Isonza Vizuet, Georgina (2010). Política de vivienda y movilidad residencial en la Ciudad de México. *Estudios Demográficos y Urbanos*, 25(2), 277-316.

- Lavell, Allan (2010). *Gestión ambiental y gestión del riesgo de desastre en el contexto del cambio climático. Una aproximación al desarrollo de un concepto y definición integral para dirigir la intervención a través de un plan nacional de desarrollo*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación, Subdirección de Desarrollo Ambiental Sostenible
- Lavell, Allan (2001). *Sobre la gestión del riesgo: Apuntes hacia una definición. Proyecto de Gestión Local del Riesgo*. s. l.: PNUD-CEPRENAC.
- Lavell, Allan (1996). Degradación ambiental, riesgo y desastre urbano. Problemas y conceptos: hacia la definición de una agenda de investigación. En María Augusta Fernández (comp.), *Ciudades en riesgo* (pp. 21-59). Quito: La Red.
- Marsiglia, Javier (2012). *Documento de soporte n.º 3: Informe sobre la problemática social y el desarrollo local. Plan Local de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible de Ciudad del Plata y su área de influencia*. San José de Mayo: Intendencia Departamental de San José y MVOTMA. Inédito.
- Maskrey, Andrew (comp.) (1993). *Los desastres no son naturales*. Bogotá: La Red-Tercer Mundo Editores.
- Módenes, Juan Antonio (2008). Movilidad espacial, habitantes y lugares: retos conceptuales y metodológicos para la geodemografía. *Estudios Geográficos*, 69(264), 157-178.
- Molinatti, Florencia; Rojas-Cabrera, Eleonora, y Peláez, Enrique (2014). Movilidad residencial intraurbana en contextos de escasos recursos. *Bitácora Urbano Territorial*, 24(2), 31-49.
- Natenzon, Claudia, y Ríos, Diego (eds.) (2015). *Riesgos, catástrofes y vulnerabilidades: aportes desde la geografía y otras ciencias sociales para casos argentinos*. Buenos Aires: Imago Mundi.
- Piperno, Adriana; Sierra, Pablo; Varela, Alma, y Failache, Nicolás (2009). *Inundaciones urbanas en Uruguay: del río amenaza al río oportunidad*. Montevideo: Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo, Universidad de la República.
- Ríos, Diego, y Murgida, Ana María (2004). Vulnerabilidad cultural y escenarios de riesgo por inundación. *GEOUSP Espaço e Tempo*, 8(2). <https://doi.org/10.11606/issn.2179-0892.geousp.2004.73964>
- Smolka, Martim (1992). Mobilidade intra-urbana no Rio de Janeiro: da estratificação social a segregação residencial no espaço. *Revista Brasileira de Estudos de População*, 9(2), 97-114.
- Welti, Carlos; Rodríguez, Jorge; Chackiel, Juan; Filgueira, Carlos; Macció, Guillermo; Pujol, Josep María, y Villa, Miguel (1997). *Demografía I*. Ciudad de México: UNAM-PROLAP.
- Wilches-Chaux, Gustavo (2016, junio 5). Los derechos del agua y las consecuencias de no respetarlos. *Aguaceros y Goteras*. <https://enosakiwilches.blogspot.com/2016/06/los-derechos-del-agua-y-las.html>

Entre la sostenibilidad de la vida y la acumulación de capital: una aproximación a las finanzas públicas y la vivienda en el Uruguay contemporáneo

Mariana García Grisoni^{1,2}

Resumen

Pese a su relevancia para la sostenibilidad de la vida, la vivienda continúa siendo un asunto que se resuelve, sobre todo, de modo privado y mercantil. Esto provoca graves problemas en diversos sectores que no pueden hacer frente a las exigencias de un mercado inmobiliario regido por el lucro. Este trabajo presenta una revisión del gasto público en vivienda en Uruguay como expresión de la desmercantilización que lleva adelante el Estado en la materia. A partir del análisis de ciertos hitos, como la recaudación, la inversión directa y el gasto tributario, se analiza cómo se moldean el espesor y el direccionamiento de los recursos estatales. El repaso realizado muestra que, desde la conformación del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, no ha habido aún una expansión presupuestal, a la vez que ofrece señales de la capacidad del sector inmobiliario de dar curso a sus demandas en la puja distributiva por los recursos públicos.

Palabras clave: vivienda, finanzas públicas, políticas habitacionales, desmercantilización, sostenibilidad de la vida.

Abstract

Despite its importance for the sustainability of life, housing remains largely a private and commercial matter. This causes serious problems in various sectors that cannot cope with the demands of a real estate market driven by profit. This paper reviews public spending on housing in Uruguay as an expression of the state's efforts to decommodify this issue. Through an analysis of key indicators,

1 Licenciada en economía, maestranda en Hábitat y Vivienda por la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo de la Universidad de la República (Udelar). Profesora adjunta de la Unidad de Extensión y Actividades en el Medio de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, Udelar, y socia de la cooperativa de trabajo Comuna.

2 Este texto sintetiza el trabajo final de la especialización en Estudios Urbanos e Intervenciones Territoriales, consultar ese trabajo para ampliar información.

such as tax revenue, direct investment, and tax expenditures, it examines how the scope and allocation of state resources are shaped. The review reveals that, since the creation of the Ministry of Housing and Territorial Planning, there has been no budgetary expansion, while also indicating the real estate sector's ability to leverage its demands in the distributive struggle for public resources.

Keywords: housing, public finance, housing policy, decommodification, sustainability of life.

Introducción

El trabajo con organizaciones sociales que luchan de manera colectiva por la vivienda y la ciudad ha impulsado y guiado mi agenda de estudio sobre la política habitacional. Este texto pone en diálogo esas lecturas y aprendizajes en un esfuerzo por comprender cómo las distintas configuraciones de las pujas distributivas van moldeando la intervención del Estado en relación con el conflicto entre la vivienda como escenario primario de la reproducción de la vida y la vivienda como soporte para la acumulación de capital.

El texto inicia buscando los hilos de este conflicto en el proceso de acumulación originaria y se nutre de las lecturas marxistas y feministas para situar allí la privatización primera de la vivienda y su conversión en mercancía. Continúa este análisis a partir de lecturas recientes sobre los modos en que el capital inmobiliario actualiza su capacidad de avance y privatización. Con este marco, se observa el papel del Estado en relación con la (des)mercantilización de la vivienda, tomando las bases materiales de las políticas habitacionales como expresión del contorno de estas disputas. No pretende ser un repaso exhaustivo o taxativo del comportamiento de las finanzas estatales, sino más bien ilustrar cómo se moldean el espesor y el direccionamiento de los recursos públicos a partir de ciertos hitos relevantes de la política habitacional del país.

La privatización originaria

La creación de las grandes ciudades está anudada al desarrollo de las formas capitalistas de producción y se compone a su impulso. La necesidad de concentración espacial de mano de obra, medios de producción e infraestructura moldea los paisajes urbanos y se constituye como el modo concreto de socialización capitalista de las fuerzas productivas (Topalov, 1979). La ciudad se constituye como un valor de uso para el capital, un soporte necesario e imprescindible para su despliegue. Pero la ciudad es también el escenario cotidiano en el que discurre la vida de las personas y tiene la capacidad de albergar procesos de transformación social (Lefebvre, 1978).

Estas lecturas sobre la vida cotidiana son parte de un hilo más denso que se consolida a partir de la década de 1970, cuando el movimiento feminista identifica al trabajo doméstico y reproductivo no solo como un modo de explotación específico de las mujeres, sino como el eslabón primero del circuito de producción capitalista (Carrasco, 2001; Federici, 2013). Esta visibilización, que se produce a partir de los aportes de las feministas marxistas, transforma de modo radical la concepción misma de la reproducción social, del papel de las mujeres en la acumulación de capital y de la expresión espacial de estos fenómenos.

De hecho, es la relectura feminista del proceso de acumulación originaria, inaugural del sistema capitalista, la que muestra que el cercamiento, el despojo y la ruptura de las formas comunales de producción y tenencia de la tierra provocaron

también una reorganización de la vida reproductiva funcional a las nuevas necesidades del capital. Este despojo originario configuró una creciente separación física entre los procesos de producción de mercancías, que se fueron desacoplando de los espacios domésticos y los procesos de reproducción de la fuerza de trabajo, que se fueron alojando en unidades domésticas cada vez más pequeñas. Esta acumulación originaria rompió con la producción doméstica y comunal como forma de organización social del trabajo y produjo a su vez una división sexual y espacial de estos procesos (Federici, 2013). De este modo, ocurren en paralelo dos procesos que moldean parte de lo que hoy constituye el problema de la vivienda: en este espacio se privatizan y feminizan los procesos de reproducción social y la vivienda se convierte, por sí misma, en mercancía.

Politizar el espacio doméstico y desprivatizar la responsabilidad por la sostenibilidad de la vida (Carrasco, 2001; Pérez Orozco, 2014) son dos movimientos que se anudan y desafían también la gramática hegemónica de la vivienda mercancía. En este sentido, resulta fértil ubicar el problema de la vivienda como parte constitutiva del conflicto capital-vida (Pérez Orozco, 2014).

Ladrillos líquidos o la reactualización del despojo

Los modos de despojo originarios se actualizan configurando nuevos mecanismos de acumulación por desposesión (Harvey, 2005). Una de las expresiones más notable de este proceso en el sistema habitacional es la transformación de la predominancia de la vivienda como activo físico, enraizada en su contexto local, a activo líquido, que se moviliza en los circuitos globales por medio de la ingeniería financiera de la titulación (Madden y Marcuse, 2018).

Las nuevas formas de producción inmobiliaria en la región tienen características que se asemejan a los modos extractivos como la megaminería, los monocultivos o el *fracking*. Estos despojos se producen en complicidad con mediaciones estatales favorables a los intereses del capital inmobiliario y financiero, facilitando la extracción de rentas urbanas (Vásquez Duplat, 2017). Se trata de procesos que cultivan también racionalidades neoliberales que sustentan y legitiman los despojos (Merlinsky, en Pintos y Astelarra, 2023). El predominio de las finanzas alcanza así a toda la economía política de la vivienda, colonizando prácticas, actores, mercados, narrativas y subjetividades (Rolnik, 2017).

De norte a sur, los perímetros del Estado (y el mercado)

La determinación de qué elementos de la reproducción de nuestras vidas se resuelven en qué ámbitos no es estática. Es una construcción social, contextual y, por tanto, transformable. Así se construyen, en cada coordenada de tiempo y espacio diferentes entramados de sostén entre el mercado, el Estado, las familias y las comunidades como principales instituciones de resguardo frente a los

riesgos de estar vivos y vivos. Los análisis del bienestar, entendido como capacidad de afrontar esos riesgos, estudian la forma en que se combinan estas prácticas de asignación de recursos en la sociedad. Para esto, una de las dimensiones que utilizan es la desmercantilización del bienestar, entendida como la autonomía de lo mercantil en la provisión de bienes y servicios debido al despliegue de políticas públicas que realiza el Estado (Martínez Franzoni, 2008).

Los estudios sobre la desmercantilización de la vivienda ubican en el marco del Consenso de Washington un cambio político en clave de desregulación y retiro de la provisión pública, que quedó condensado en el documento del Banco Mundial *Housing: enabling markets to work*, de 1993 (Rolnik, 2017; Fernández Wagner, 2006). Estas narrativas del norte global derraman no solo sentidos políticos, sino también aterrizajes concretos de políticas en los países del sur, ya que los cambios de dirección de la política habitacional del Banco Mundial son seguidos por otros bancos multilaterales, como el Banco Interamericano de Desarrollo, y colonizan de este modo las políticas habitacionales del sur (Rolnik, 2017). En su repaso de las políticas habitacionales de América Latina durante la segunda mitad del siglo XX, Raúl Fernández Wagner (2007) encuentra estas correas de transmisión, donde, más que políticas de Estado de largo aliento, que protejan de la mercantilización de la vivienda, han existido políticas erráticas y discontinuadas, con una importante influencia del paradigma del Estado como facilitador del mercado.

La base material de la política habitacional en Uruguay

Para el caso uruguayo, Gustavo Machado (2022) señala que la acción estatal ha sido temprana, aunque discontinua, y que su configuración ha respondido a la correlación de fuerzas de cada momento. Por su parte, Sylvana Ibarra (2009) propone una categorización de las políticas habitacionales en Uruguay, identificando tres señas distintivas de su carácter: residual, segmentado y dual. Lo residual refiere a la relación entre la producción estatal y la de mercado, que evidencia una escasa capacidad de desmercantilización. La segmentación refiere a la multiplicidad de instituciones públicas, a la discontinuidad de políticas y programas, y a la atención diferenciada según perfiles socioeconómicos, lo que ha provocado una territorialización de la estratificación social. El carácter dual se refiere a la tensión entre la política de vivienda como política social y como política económica, es decir, entre privilegiar la función social de la vivienda como espacio para la reproducción de la vida o impulsar la generación de inversión y creación de empleos en el sector inmobiliario. Ambos argumentos fueron centrales en el proceso de creación del Plan Nacional de Vivienda en 1968 (Ley n.º 13.728) (CIDE, 1966).

Esta tensión parece ser la tónica de toda la política habitacional: «integrar a la vivienda en el andamiaje sistemático de las finanzas, la productividad y el

empleo» (Magri, 2015, p. 18). En este sentido, la sanción de la Ley n.º 13.728 fue un hito de gran relevancia que organizó la intervención estatal, hasta entonces configurada como una constelación de organismos descoordinados y con prácticas corporativas (Terra, 1969).

Las finanzas públicas como expresión de la disputa

La estructura de las finanzas públicas, es decir, cómo se organiza el gasto público, cómo se conforman los tributos y qué equilibrios se persiguen, refleja complejas relaciones de poder. Estas tensiones y conflictos no son estáticos, sino que se moldean en cada momento histórico dando forma a la intervención estatal y expresando el modo en que la sociedad y los distintos agentes políticos resuelven la puja de intereses en torno al papel del Estado en la economía y la sociedad.

Las finanzas públicas pueden leerse, entonces, como compromisos institucionalizados, como ese modo contingente en que se saldan esos conflictos en cada período (Azar y Bertoni, 2007). Pese al reconocimiento de estas pujas sobre los usos de los recursos públicos y de la importancia que reviste la intervención estatal en materia habitacional, son aún muy incipientes los abordajes sobre la dimensión material de la política habitacional del país.³ Incluso los análisis del Gasto Público Social, que incluyen y profundizan en educación, salud y seguridad social, no terminan de abordar cabalmente el área de vivienda.

Los apartados que siguen no pretenden repasar de manera exhaustiva o taxativa el comportamiento de las finanzas estatales en materia de vivienda, pero sí buscan evidenciar, a partir del análisis de ciertos hitos, cómo es que se moldean el espesor y el direccionamiento de los recursos estatales. Dado el carácter segmentado de la política habitacional (Ibarra, 2009), se toma como punto modular el análisis de las finanzas públicas del gobierno central, cuya expresión política se condensa en los planes quinquenales de vivienda y su correlato material en las leyes de presupuesto y rendiciones de cuentas anuales.

De dónde vienen: el origen de los fondos

La principal fuente de financiamiento de la política habitacional proviene del Fondo Nacional de Vivienda y Urbanización (FNVU), que dispuso, desde su creación en 1968, de una recaudación propia para ejecutar sus políticas (Ley n.º 13.728). Sin embargo, el FNVU tuvo sucesivas modificaciones que fueron debilitando no solo su recaudación, sino también su sentido distributivo (Cooperativa Comuna, 2025a). La eliminación del componente de aporte patronal (Decreto n.º 60/980) y la parcial compensación desde Rentas Generales del componente de aporte de trabajadoras y trabajadores (Decreto n.º 324/007)

3 Los textos de Anzalone *et al.* (2026) y de Cooperativa Comuna (2025a) son esfuerzos recientes en este sentido.

implicaron una fuerte perforación a aquel financiamiento base que estaba en el espíritu de la creación del FNVU. De haberse mantenido el esquema de financiamiento impositivo original, la recaudación por este componente sería casi el doble de la actual (Cooperativa Comuna, 2025c).

Actualmente, la recaudación del FNVU, presenta cuatro grandes fuentes: 1) una partida de Rentas Generales que se actualiza de acuerdo al índice medio de salarios (IMS); 2) el aporte patronal del Estado; 3) el recupero de préstamos hipotecarios, que se realiza en unidades reajustables y depende, por tanto, del IMS, y 4) el retorno de colocaciones. Salvo este último componente, que representa cerca de un 5%, todo el financiamiento del FNVU depende de la evolución salarial del país. Por tanto, la política habitacional depende fuertemente de lo que ocurra con el empleo y tiene un claro componente procíclico. En períodos de incremento del salario real, el FNVU recibe un refuerzo endógeno, en tanto que en períodos de baja o estancamiento disminuye su recaudación por esta vía. Es decir, la puja distributiva que se produce en el ámbito del empleo tiene un impacto directo sobre la política habitacional.

Además, que la recaudación del FNVU provenga principalmente de Rentas Generales⁴ hace que su obtención descansa sobre la estructura tributaria general del país. Esta estructura tiene un alto peso de impuestos indirectos, lo que debilita su potencial redistributivo y consolida una imposición que grava en mayor medida al trabajo que al capital (De Rosa, Isabella, Queijo y Vilá, 2025). El otro gran componente de ingresos del FNVU es el recupero de préstamos que proviene de las y los usuarios de la política habitacional, que, por la propia focalización de la política, pertenecen a los sectores de ingresos bajos y medios.

De este modo, la configuración recaudatoria del FNVU no parece presentar un carácter redistributivo.⁵ Dado que el FNVU constituye la principal fuente de financiamiento del área programática de vivienda, esta característica es extensible a toda la política habitacional: para el último quinquenio (2020-2024), el FNVU representó el 80% de toda el área programática de vivienda, 14% provino de otros aportes de Rentas Generales, 3% de recursos de afectación especial y 3% de endeudamiento externo.

Mucho, poquito, nada: la importancia presupuestal

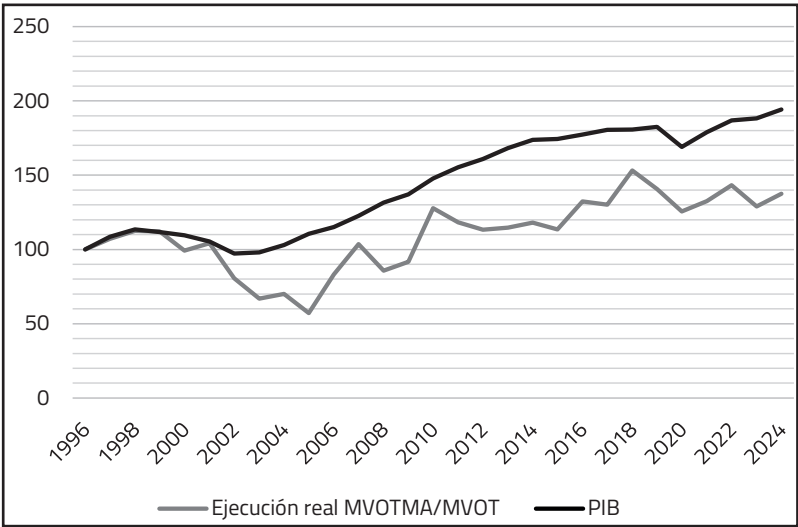
Un indicador utilizado para medir el esfuerzo de un país en relación con determinada área es lo que se conoce como prioridad macroeconómica y se determina como la relación entre ese gasto y el producto interior bruto (PIB), entendido este como la medida de la capacidad productiva del país. Si analizamos el gasto en vivienda a través de la inversión del Ministerio de Vivienda

4 En la última década, más del 75% de la recaudación del FNVU provino de la partida compensatoria y del aporte patronal estatal.

5 Para calibrar mejor el sentido distributivo es necesario incorporar a estos análisis la aplicación de subsidios a la cuota de la Ley n.º 19.588, que es aún un pendiente.

y Ordenamiento Territorial (MVOT)⁶ en el período 1996-2024, se evidencia no solo la volatilidad del gasto, sino también cómo los momentos de expansión no logran traccionar la inversión del área y cómo esta se reduce más que el PIB en momentos de contracción económica. Es decir, la prioridad macroeconómica del gasto no logra escalar y se mantiene desde fines de la década de 1990 en un guarismo promedio menor a un 0,5% del PIB. Esto ocurre por los movimientos endógenos de la recaudación del FNVU asociados al IMS y también por las decisiones de asignación presupuestal de los sucesivos gobiernos, que no solo no la han fortalecido, sino que en algunos casos la han menguado por debajo de ese piso mínimo garantido por ley, como ocurrió durante la crisis de inicio de siglo.⁷

Gráfico 1. Evolución del PIB y de la ejecución presupuestal del MVOT (1996-2024)



Nota: Para que sea comparable la serie, para 2021-2024 se incluye el gasto del Ministerio de Ambiente. Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto de Uruguay y del Banco Central del Uruguay.

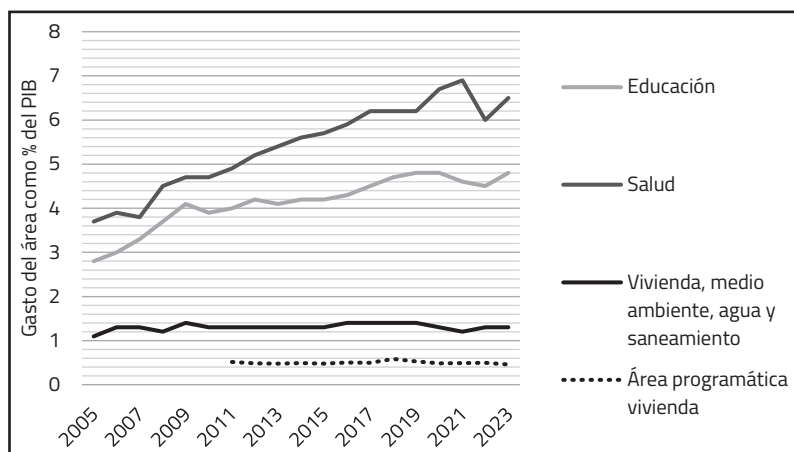
Este rezago de la inversión directa en vivienda contrasta con la expansión que han tenido otras áreas del gasto público social durante los últimos años. Si bien es cierto que cada área debe ser analizada en relación con sus necesidades, este estancamiento relativo es sintomático de que la vivienda no ha sido

6 Dado el fuerte componente de inversiones, su ejecución se deflacta considerando el índice de costo de la construcción. La ejecución del MVOT representa casi el 90% del área programática de vivienda.

7 Las restricciones a la ejecución presupuestal impuestas por el gobierno tuvieron toques de ejecución promedio del 72% de la recaudación del FNVU (MVOTMA, 2005).

aún priorizada dentro de la inversión pública. Pese a la urgencia de las problemáticas habitacionales, no existe todavía una capacidad de presión por parte de la sociedad para mejorar la intervención estatal en la materia.

Gráfico 2. Prioridad macroeconómica del gasto público social por funciones (2005-2023)



Nota: Para 2022 y 2023 se corrigieron los datos de las rendiciones de cuentas, deduciendo los montos no ejecutados en los fideicomisos según informa el MVOT (2025) (ver apartado «La inversión por venir»). Fuente: Elaboración propia con base en datos del Observatorio Social del Ministerio de Desarrollo Social y de los informes de rendición de cuentas del Ministerio de Economía y Finanzas (2011-2023).

Mucho: tratamientos preferenciales y gastos tributarios

Otra forma relevante de gasto público en Uruguay es el gasto tributario, definido como la ausencia de recaudación provocada por un tratamiento impositivo diferencial. Si bien el gasto tributario no necesariamente es equivalente al ingreso que se obtendría por eliminar ese tratamiento diferencial, se lo denomina de ese modo porque el efecto de la exoneración es asimilable al de otorgar una prestación a través de una partida presupuestal. De todo el gasto tributario de 2024, el asociado a vivienda y desarrollo urbano es el tercero en importancia relativa y ascendió a 0,55% del PIB, lo que representa más que la inversión directa del área programática de vivienda, que para el mismo año fue de 0,49%.⁸

Las exoneraciones se han utilizado desde las primeras décadas del siglo XX para incentivar la producción privada de viviendas (Boronat, 2014). De las exoneraciones actuales, las primeras datan de 1972 y responden a la exoneración

8 El uso del gasto tributario como herramienta de política es especialmente importante en vivienda: para 2024 este gasto representó el 107% de la inversión del área programática, en tanto que para educación fue 5% y para salud, 31%.

del impuesto al valor agregado (IVA) a los arrendamientos y ventas de inmuebles y las actividades de la política de atención a la vivienda en el medio rural desarrollada por la Comisión Honoraria Pro Erradicación de la Vivienda Rural Insalubre (MEVIR).⁹ Mientras que esta última exoneración se destina especialmente a una política focalizada de atención a la pobreza rural, las otras dos se aplican sin distinción de sujeto.

El siguiente hito de relevancia en materia de exoneración tributaria en el sector fue en 2011, con la sanción de la Ley n.º 18.795, que declara de interés nacional la mejora en las condiciones de acceso a la vivienda de interés social y otorga exoneraciones prácticamente totales para su promoción.¹⁰ Para 2024, el gasto tributario asociado a esta política equivale a 0,16% del PIB, lo que representa un tercio de la inversión directa del área programática. La diferencia sustantiva entre un gasto y otro es el sentido que los orienta. Mientras que la inversión directa se enfoca en atender las necesidades habitacionales de la población que más lo requiere, este modo de exoneración tributaria es una forma de política pública guiada por el mercado. Esto quiere decir que se estructura a partir de las lógicas de la producción inmobiliaria, que son lógicas de especulación (Harvey, 2014). Este tipo de tratamientos preferenciales son soporte para esa captación privada de rentas urbanas extraordinarias (Topalov, 1979). Es esta lógica la que explica que la producción al amparo de esta ley no sea accesible a los sectores de ingresos bajos, medios-bajos y medios del país, definidos como destinatarios en el texto de la ley. Las políticas de exoneración tributaria no han sido efectivas para bajar los precios de las viviendas¹¹ (Rolnik, 2015).

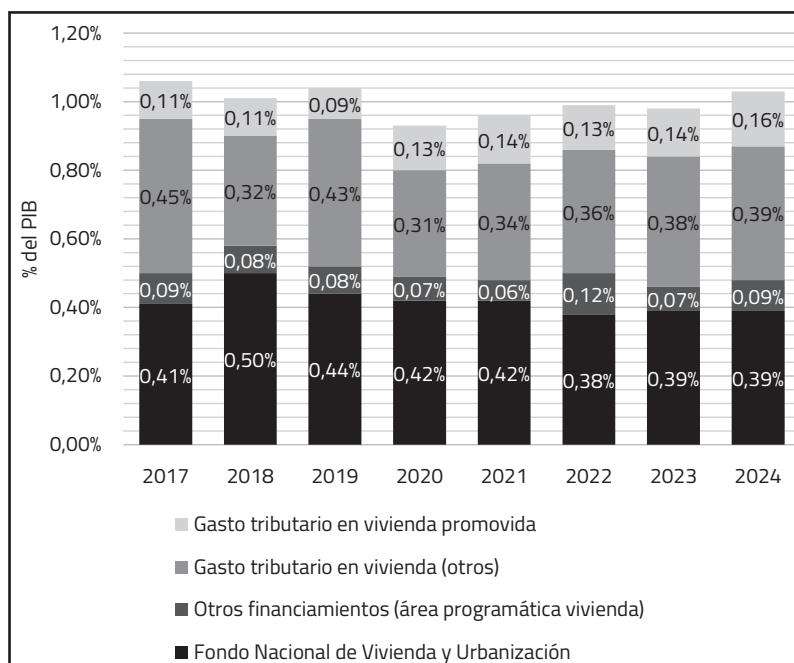
Esta arquitectura tributaria y sus sucesivas actualizaciones pueden leerse como uno de los tantos mecanismos de acumulación por desposesión a los que se refiere David Harvey (2005). La vivienda se desacopla de su función social, de su sentido como espacio para la reproducción de la vida, y su producción se determina al compás de los procesos de acumulación de capital. La escala y las características de estas operaciones dan cuenta de una transformación en la producción de ciudad, de un modo de urbanismo neoliberal que expresa también sus rasgos extractivos (Vásquez Duplat, 2017).

9 La extensión de esta exoneración al conjunto de las políticas públicas de producción de vivienda social es un reclamo histórico del movimiento cooperativo de vivienda. Por más información, puede consultarse el texto de Cooperativa Comuna (2025d).

10 Para profundizar sobre esta ley pueden consultarse los textos de Del Castillo y Lamoglie (2025), Cooperativa Comuna (2020) y Agencia Nacional de Vivienda (2025).

11 Esto ha llevado a que diversas organizaciones vinculadas a la lucha por el hábitat y la vivienda exijan su revisión. Puede consultarse, por ejemplo, la plataforma elaborada en 2024 por La Vivienda en Diálogo, espacio de articulación que reúne a una pluralidad de organizaciones y a diversos servicios de la Universidad de la República. Se puede conocer más sobre este proceso en Castelló (2025) y Castelló y García Grisoni (2026).

Gráfico 3. Prioridad macroeconómica del gasto en vivienda: financiamiento directo y gasto tributario (2017 - 2024)



Nota: Para 2022 y 2023 se corrigieron los datos de las rendiciones de cuentas, deduciendo los montos no ejecutados en los fideicomisos según informa el MVOT (2025) (ver apartado «La inversión por venir»). Fuente: Elaboración propia con base en datos del Banco Central del Uruguay, informes de rendición de cuentas del Ministerio de Economía y Finanzas e informes de gasto tributario de la Dirección General Impositiva.

La inversión por venir: recursos y discursos

La inversión en vivienda no logra escalar. En 2020-2024 la inversión real fue menor a la del quinquenio inmediato anterior (2015-2019): 0,7% menor si consideramos la ejecución declarada en las rendiciones de cuenta y 5,3% menor si se ajustan esas cifras descontando los montos aún no ejecutados según luce en el Plan Quinquenal de Vivienda y Hábitat 2025-2029 (Cooperativa Comuna, 2025b). Estos montos pendientes de ejecución corresponden a las dos innovaciones del período pasado: la creación de los fideicomisos para el desarrollo del Plan Avanzar y del programa Entre Todos.

Para el presente quinquenio, el programa de gobierno del Frente Amplio indicaba su compromiso de fortalecer el FNVU mediante la profundización de la política tributaria, para duplicar los recursos destinados a vivienda. Sin embargo, en la Ley de Presupuesto ingresada al Parlamento en 2025 (Ley n.º 20.446) esto no se vio reflejado y las asignaciones presupuestales adicionales del quinquenio

se van escalonando para llegar, recién en 2029, último año de mandato, a un aumento de 2%. Dadas las previsiones de crecimiento del PIB contenidas en la exposición de motivos de la Ley de Presupuesto, si no median refuerzos presupuestarios, se estará reduciendo la prioridad macroeconómica del área durante el quinquenio.

Consideraciones finales

Las finanzas públicas son un lente lúcido para analizar la intervención del Estado en la materia y dan valiosas señales de la capacidad de los distintos actores de dar curso a sus demandas en la puja distributiva por los recursos públicos. El repaso presentado evidencia la capacidad del sector inmobiliario de utilizar el andamiaje estatal como soporte para la valorización del capital y la captura de rentas urbanas. Evidencia también que la vivienda como espacio de reproducción no ha logrado aún la legitimidad necesaria para imponer al Estado una exigencia de resolución desmercantilizada y desprivatizada. Mientras no exista una demanda social fuerte que imagine y tensione nuevos balances posibles, la respuesta estatal seguirá siendo magra y residual.

Las discusiones sobre los modos y espacios en que garantizamos la sostenibilidad de la vida son mucho más ricas y extensas que el análisis de las finanzas públicas. Sin embargo, la estructura tributaria y la inversión estatal tienen una gran deuda con la política habitacional y con nuestra capacidad de generar espacios que alberguen el cuidado de la vida. Este texto busca aportar insumos en esta dirección, ojalá inspire nuevas y mejores elaboraciones que mantengan abierta esta conversación.

Referencias

- Agencia Nacional de Vivienda (ANV) (2025). *Promoción de inversión privada en vivienda: Ley 18.795*. Montevideo: ANV.
- Anzalone, Lucía; Assandri, Carla; Bozzo, Laura; Cirino, Gabriela; Nahoum, Benjamín; Rodríguez, Alicia; Sarachu, Gerardo D.; Bracco, Marcos; Cabrera, Melissa; Firpo, Florencia; Machado, Gustavo; Otero, Martina; Osorio-Cabrera, Daniela, y Seré, Tania (2026). *Vivienda social en el Uruguay. Del progresismo al liberalismo conservador. El período 2015-2021. Los problemas, las alternativas y la formación para su abordaje*. Montevideo: Universidad de la República.
- Azar, Paola, y Bertoni, Reto (2007). Regímenes fiscales en Uruguay durante el siglo XX. De los hechos estilizados a la interpretación de la realidad. *Quantum*, 2(1), 43-60.
- Boronat, Yolanda (2014). Proceso urbanizador y vivienda, caso Montevideo. En Yolanda Boronat, María del Huerto Delgado, Olga Díaz Pedemonte, Jorge di Paula, Alejandra Lorenzo, Benjamín Nahoum, Sonnia Romero Gorski y Arturo Iglesias, *Derecho a la vivienda. Enfoque jurídico y otras miradas disciplinares* (pp. 41-74).

- Montevideo: Red de Asentamientos Humanos, Hábitat y Vivienda - Fundación de Cultura Universitaria - Facultad de Derecho, Universidad de la República.
- Carrasco, Cristina (2001). La sostenibilidad de la vida: ¿un asunto de mujeres? *Mientras Tanto*, 81, 43-70.
- Castelló, M. (2025). *Cimentando el encuentro en la potencia de lo común. La vivienda en Diálogo como experiencia de extensión* (Tesis de grado, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Montevideo).
- Castelló, Florencia, y García Grisoni, Mariana (2026). La vivienda en diálogo, un año haciendo camino. *Revista Dinámica*, 130, 56-60.
- Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (CIDE) (1966). *Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 1965-1974* (Compendio). Montevideo: CIDE.
- Cooperativa Comuna (2025a). *Fondo Nacional de Vivienda y Urbanización. Apuntes para su fortalecimiento*. Montevideo: Cooperativa Comuna.
- Cooperativa Comuna (2025b). *Plan Quinquenal de Vivienda y Ley de Presupuesto. Lecturas preliminares 2025-2029*. Montevideo: Cooperativa Comuna.
- Cooperativa Comuna (2025c). *Fondo Nacional de Vivienda y Urbanización. El 2% de aportes salariales: en la época de la creación de la Ley de Vivienda y hoy*. Montevideo: Cooperativa Comuna.
- Cooperativa Comuna (2025d). *Exoneración del IVA a la producción de vivienda social*. Montevideo: Cooperativa Comuna.
- Cooperativa Comuna (2020). *Desbalance. Una mirada de Comuna 2020*. Montevideo: Cooperativa Comuna - Fundación Rosa Luxemburgo.
- De Rosa, Mauricio; Isabella, Fernando; Queijo, Agustina, y Vilá, Joan (2025). *Estructura tributaria en Uruguay: Las fuentes de financiamiento del Estado y su efecto redistributivo*. Montevideo: Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, Universidad de la República.
- Del Castillo, Alina, y Lamoglie, Graciela (coords.) (2025). *Inversión privada y vivienda social. Estudio de la producción de vivienda desarrollada en Montevideo al amparo de la Ley 18.795 y sus impactos en términos urbano-arquitectónicos y socio-económicos*. Montevideo: Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo, Universidad de la República.
- Federici, Silvia (2013). *Revolución en punto cero. Trabajo doméstico, reproducción y luchas feministas*. Madrid: Traficantes de Sueños.
- Fernández Wagner, Raúl (2007). Elementos para una revisión crítica de las políticas habitacionales en América Latina. En IPEA, *Assentamentos informais e moradia popular: subsídios para políticas habitacionais mais inclusivas*. Brasília: IPEA.
- Harvey, David (2014). *Diecisiete contradicciones y el fin del capitalismo*. Madrid: Traficantes de Sueños.
- Harvey, David (2005). *El nuevo imperialismo: acumulación por desposesión*. Buenos Aires: CLACSO.
- Ibarra, Sylvana (2009). *Desarrollo de las políticas habitacionales en Uruguay: estudio de tendencias históricas* (Tesis de grado, Departamento de Trabajo Social, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Montevideo). <https://hdl.handle.net/20.500.12008/9870>
- Lefebvre, Henri (1978). *El derecho a la ciudad*. Barcelona: Península.

- Machado, Gustavo (2022). *Habitar las experiencias. Aprendizajes y sociabilidad comunitaria en las cooperativas de vivienda por ayuda mutua*. Montevideo: Ediciones Universitarias.
- Madden, David, y Marcuse, Peter (2018). *En defensa de la vivienda*. Madrid: Capitán Swing Libros.
- Magri, Altaïr (2015). *De José Batlle y Ordóñez a José Mujica. Ideas, debates y políticas de vivienda en Uruguay entre 1900 y 2012*. Montevideo: Ediciones Universitarias.
- Martínez Franzoni, Juliana (2008). *Domesticar la incertidumbre en América Latina. Mercado laboral, política social y familias*. San José de Costa Rica: UCR.
- Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MVOT) (2025). *Plan Quinquenal de Vivienda y Hábitat 2025-2029*. Montevideo: MVOT.
- Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) (2005). *Plan Quinquenal de Vivienda 2005-2009*. Montevideo: MVOTMA.
- Pérez Orozco, Amaia (2014). *Subversión feminista de la economía. Aportes para un debate sobre el conflicto capital-vida*. Madrid: Traficantes de Sueños.
- Pintos, Patricia, y Astelarra, Sofía (2023). *Naturalezas neoliberales. Conflictos en torno al extractivismo urbano inmobiliario*. Buenos Aires: Editorial El Colectivo.
- Rolnik, Raquel (2017). *La guerra de los lugares. La colonización de la tierra y la vivienda en la era de las finanzas*. Santiago de Chile: LOM Editores.
- Rolnik, Raquel (2015). Desmercantilizar y desfinanciar la vivienda social. Entrevista a Raquel Rolnik. *Revista Vivienda Popular*, 26, 6-11.
- Terra, Juan Pablo (1969). *La vivienda*. Nuestra Tierra, (38). Montevideo: Nuestra Tierra.
- Topalov, Christian (1979). La urbanización capitalista: algunos elementos para su análisis. Ciudad de México: Edicol.
- Uruguay (2025, enero 8). Ley n.º 20.446: Presupuesto Nacional de Sueldos, Gastos e Inversiones. Ejercicio 2025-2029. Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/20446-2025>
- Uruguay (2018, enero 11). Ley n.º 19.588: Modificación de la Ley 13.728, referente al Sistema de Subsidios a la Demanda Habitacional. Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19588-2017/5>
- Uruguay (2011, setiembre 12). Ley n.º 18.795: Declaración de Interés Nacional. Mejoras de las Condiciones de Acceso a la Vivienda de Interés Social. Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18795-2011>
- Uruguay (2007, setiembre 10). Decreto n.º 324/007: Se reglamenta el procedimiento de cálculo de la compensación dispuesta por el art. 109 de la Ley n.º 18.083 para los tributos derogados por la misma. Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/324-2007>
- Uruguay (1980, febrero 5). Decreto n.º 60/980: Derogación y Rebajas de Aportes Patronales y Fijación de la Tasa Básica el IVA. Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/60-1980>
- Uruguay (1968, diciembre 27). Ley n.º 13.728: Plan Nacional de Viviendas. Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/13728-1968>
- Vásquez Duplat, Ana María (comp.) (2017). *Extractivismo urbano: debates para una construcción colectiva de las ciudades*. Buenos Aires: Editorial El Colectivo - Fundación Rosa Luxemburgo - CEAPI.

¿Por qué MEVIR no integra la Ley Nacional de Vivienda?

Estudio de MEVIR como integrante del Sistema Público de Vivienda del Uruguay

Viviana Pérez^{1,2}

Resumen

La pregunta acerca de por qué MEVIR no integra la Ley Nacional de Vivienda orienta la exposición del estudio, la investigación y las reflexiones sobre el origen, la naturaleza jurídica y los lineamientos institucionales de la Comisión Honoraria Pro Erradicación de la Vivienda Rural Insalubre (MEVIR) como integrante del Sistema Público de Vivienda del Uruguay. El estudio se sustenta en el ejercicio profesional en la institución y en la revisión documental orientada a comprender su trayectoria de más de 55 años en la política pública de vivienda nacional. Se propone abordar esta interrogante desde dos ejes: el estudio del origen del programa MEVIR y su inserción en la política de vivienda, y el análisis de su naturaleza jurídica institucional y sus orientaciones conceptuales. Por último, se incorpora una reflexión desde el papel del trabajo social que desempeña en la institución, con el objetivo de aproximarse a una respuesta inicial a la interrogante planteada.

Palabras clave: MEVIR, Ley Nacional de Vivienda, vivienda rural.

Abstract

The question why is MEVIR not included in the National Housing Law guides the presentation of this study, which brings together research and reflections on the origin, legal nature, and institutional guidelines of MEVIR as a component of Uruguay's Public Housing System. The analysis is grounded in professional practice within the institution and in a documentary review aimed at understanding its more than 55-year trajectory within national housing policy.

-
- 1 Licenciada en Trabajo Social y especialista en Estudios Urbanos e Intervenciones Territoriales por la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República.
 - 2 Este artículo es una síntesis de la monografía final de la Especialización en Estudios Urbanos e Intervenciones Territoriales (Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República), aprobada en noviembre de 2025. A quienes presenten mayor interés en la temática aquí desarrollada, se les sugiere leer ese documento.

This paper addresses the question through two main axes: the study of the origin of the MEVIR program and its insertion into housing policy, and the analysis of its institutional legal nature and conceptual orientations. It concludes with a reflection based on my role as a Social Worker within the institution, aiming to move toward an initial response to the question that motivates this article.

Keywords: MEVIR, national housing law, rural housing.

Introducción

¿Por qué MEVIR no integra la Ley Nacional de Vivienda? Es una pregunta que desde hace tiempo determina mis reflexiones sobre mi espacio de trabajo profesional y académico. Esta interrogante no solo ha motivado estudios y reflexiones sobre la institución y la política de vivienda, sino que ha generado distintas respuestas, nuevas preguntas y cambios de foco, desplazando la búsqueda de una respuesta única y evidenciando la complejidad del problema.

Uruguay se caracteriza por una estructura democrática estable que legitima un Estado nacional fuerte, capaz de concentrar la administración del bien público y garantizar la protección social, cívica y política. En este marco, el acceso a la vivienda se concibe como un derecho social, una necesidad fundamental y un deseo personal, asociado al *sueño de la casa propia*, que genera diversas estrategias para concretarse, tanto individuales como colectivas, con o sin intervención estatal. Este anhelo se constituye en un proyecto de vida personal, familiar y colectivo.

El acceso a la vivienda trasciende el deseo personal, configurándose como un derecho humano universal que asigna a los Estados un papel central en su garantía. En Uruguay, este mandato se materializa en la Ley Nacional de Vivienda de 1968. Sin embargo, un año antes se crea la Comisión Honoraria Pro Erradicación de la Vivienda Rural Insalubre (MEVIR) para atender el medio rural, configurando una bifurcación entre lo urbano y lo rural que persiste hasta la actualidad. A pesar de los procesos de reorganización del sistema desde 2005, esta distinción continúa estructurando las competencias institucionales, posicionando a MEVIR como principal agente interventor en localidades de menos de 15.000 habitantes.

Desde mi desempeño como trabajadora social en MEVIR, identifico tensiones entre la demanda habitacional y la respuesta institucional, así como limitaciones y potencialidades de la intervención y de la institución dentro del Sistema Público de Vivienda. En este contexto, el artículo propone una aproximación reflexiva al lugar de MEVIR en la política pública de vivienda, a partir de la articulación entre la práctica profesional, la revisión documental sobre la trayectoria institucional y la formación académica transitada en la Especialización en Estudios Urbanos e Intervenciones Territoriales.

El análisis de su origen, naturaleza institucional y papel como principal referente en el ámbito rural y suburbano se sustenta en un marco teórico que enriquece la reflexión sobre la práctica profesional y, en términos generales, sobre la política de vivienda nacional. En este sentido, la pregunta acerca de por qué MEVIR no integra la Ley Nacional de Vivienda orienta la exposición del estudio y las reflexiones acumuladas, con el objetivo de aproximarse a una posible respuesta a la interrogante planteada.

Origen del programa MEVIR e inserción en la política de vivienda nacional

Las características fundacionales de MEVIR se inscriben en un contexto socioeconómico que definió sus fines y cometidos, configurando una identidad institucional que se mantiene vigente y que ha resultado determinante tanto en su legitimidad externa como en sus formas de funcionamiento interno. El devenir histórico adquiere centralidad para el análisis de los procesos sociales e institucionales, y permite identificar en sus orígenes posibles respuestas a la interrogante planteada.

MEVIR, institución pública de derecho privado, fue creada en 1967 a instancias de Alberto Gallinal Heber, con el objetivo de atender la problemática habitacional en el medio rural. Orientada en un inicio a localidades de menos de 5000 habitantes, amplió progresivamente su campo de acción, incorporando desde los años noventa la construcción de infraestructura productiva y, de manera más reciente, extendiendo su cobertura a localidades de hasta 15.000 habitantes, mediante la Ley n.º 19.889.

Su creación se vincula estrechamente con el contexto de crisis del sector agropecuario en la década de 1960, caracterizado por la ausencia de inversión de los sectores agroexportadores, procesos de industrialización detenidos, endeudamiento externo y creciente desigualdad entre el medio urbano y rural. Las precarias condiciones de vida de los trabajadores rurales se visibilizan, entre otros hitos, en la marcha de los cañeros de Bella Unión en 1964, en un escenario de alta conflictividad social y política (López Gallero, 1998).

En este marco, la estructura socioeconómica del agro, dominada por la estancia ganadera, contribuyó a reproducir desigualdades persistentes. Como señala Diego Piñeiro (1985), las transformaciones en este ámbito dependen de la correlación de fuerzas sociales y es limitada la emergencia de movimientos contrahegemónicos en el medio rural debido a su composición de clases y dispersión territorial. Esta configuración favoreció la invisibilización del trabajador rural y la ausencia de conflictos explícitos, que fueron sustituidos culturalmente por el enfrentamiento del campo a la ciudad.

La creación de MEVIR se inscribe como una respuesta paliativa al conflicto social, anticipando un acuerdo entre las partes orientado a mejorar las condiciones de vivienda sin cuestionar las bases estructurales del sistema productivo. Impulsada por Gallinal Heber, su propuesta se fundamenta en una ética de corte solidario que busca mitigar desigualdades sin alterar las relaciones sociales existentes (López Gallero, 1998). De este modo, se promueve el acceso a la vivienda digna mediante un modelo que combina financiamiento público, exoneración de impuestos y aporte de mano de obra de los beneficiarios (López Gallero, 1997).

Contexto sociopolítico en el que surge MEVIR y características de la política de vivienda en Uruguay

El surgimiento de MEVIR adquiere mayor sentido al situarse en el contexto nacional de la política de vivienda de la década de 1960, período en el que la crisis económica, el fin del batllismo, la creación de la Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (CIDE) y la presión de actores sociales y corporativos evidenciaron la necesidad de ordenar el sector. Como señala Altaïr Magri (2015), predominaban la ausencia de planificación y coordinación, así como prácticas clientelares. En este marco, comienza a consolidarse la concepción de la vivienda como derecho social, con un papel central del Estado en su garantía.

La aprobación de la Ley Nacional de Vivienda, impulsada por Juan Pablo Terra, institucionalizó esta perspectiva, estableciendo lineamientos de largo plazo, ampliando actores y promoviendo modalidades como la autoconstrucción por ayuda mutua (Magri, 2015). Sin embargo, este marco deja por fuera al medio rural y a MEVIR, creado previamente, consolidando una bifurcación entre lo urbano y lo rural. Este hecho histórico es un símbolo de la puja y el alcance social y político de los actores de la época, y consolida de esta forma la construcción de una política habitacional con una cara urbana y una cara rural. Esta dualidad refleja la distinta organización de actores: colectiva y plural en lo urbano, e individual y de liderazgo caudillesco en lo rural, condición que responde a una de las características fundantes de nuestro país, lo que le otorga, como en toda acción social, fortalezas y debilidades.

Diversos estudios destacan la influencia de la religión católica en este proceso.³ Mary Méndez (2022) señala que actores clave promovieron valores como la solidaridad, la familia y la ayuda mutua, impulsando experiencias tanto en el ámbito rural como urbano. Estas iniciativas, junto con el contexto internacional marcado por la Guerra Fría, contribuyeron a configurar respuestas institucionales orientadas a atender la cuestión habitacional, a la vez de constituirse en sus orígenes en un sello importante en los preceptos y valores para la confirmación de la política de vivienda del Uruguay.

En cuanto a sus características, la política de vivienda en Uruguay se distingue por su temprana consolidación y legitimidad estatal (Machado, 2022), aunque mantiene rasgos persistentes: carácter residual, dual (social y económico) y segmentado. A ello se suman dimensiones estratificadas y educativas, orientadas a regular prácticas sociales y hábitos de la población (Machado, 2022). Históricamente, esta política tuvo un sesgo higienista y disciplinador, y evolucionó hacia la garantía de las condiciones para la reproducción de la fuerza de trabajo.

3 Los actores referentes de la política de vivienda de la época presentaban como característica común la práctica activa de la fe católica que profesaban, sus valores de solidaridad, ayuda mutua, familia y comunidad fueron los que guiaron las primeras experiencias, tanto en MEVIR como en el movimiento cooperativo.

En los años sesenta se consolidan elementos identitarios como la participación mediante ayuda mutua y el acompañamiento técnico-social. No obstante, esta participación encierra una tensión entre su potencial transformador y su uso como mecanismo de adhesión (Machado, 2022). Asimismo, las políticas habitacionales operaron como estrategias de ordenamiento territorial, buscando evitar ocupaciones informales y controlar procesos migratorios internos (Méndez, 2022).

En síntesis, la configuración histórica de la política de vivienda, atravesada por factores económicos, sociales, políticos y religiosos, permite comprender la coexistencia de dos trayectorias institucionales diferenciadas. La creación paralela de MEVIR y la Ley Nacional de Vivienda responde a esta estructura, que se diferencia por las características productivas y sociopolíticas del medio rural y del medio urbano. Su vigencia actual plantea la necesidad de revisión ante las transformaciones contemporáneas del sistema social y económico que atraviesan al Uruguay y al mundo.

Institucionalidad, orientaciones conceptuales y política pública en MEVIR

Con el paso del tiempo, la política de vivienda en Uruguay se consolidó, manteniendo a MEVIR y a la Ley Nacional de Vivienda como trayectorias paralelas dentro del Sistema Público de Vivienda. Esta configuración responde, en parte, a las formas jurídicas y organizacionales asociadas a los sectores sociales que impulsaron su creación: estructuras más verticales en el ámbito rural y más plurales en el urbano.

MEVIR se constituye en 1967 como persona pública no estatal, con fines sociales y sin lucro, en un formato híbrido público-privado que permitió intervenir en un ámbito históricamente desatendido por el Estado. Sus lineamientos fundacionales, centrados en la acción, la austeridad y la participación de los beneficiarios mediante trabajo comunitario, continúan vigentes (Uruguay, Presidencia de la República, 1972).

Desde 2005, MEVIR ha atravesado procesos de modernización orientados a actualizar su funcionamiento: ampliación y diversificación de la población objetivo, incorporación de innovaciones técnicas y tecnológicas, mejoras en la gestión administrativa y en los recursos humanos. Estos cambios, posibilitados en gran medida por su naturaleza jurídica, han sido dinámicos y no exentos de tensiones.

En el marco institucional uruguayo, las personas públicas no estatales son organizaciones de interés público creadas por ley, financiadas mediante recursos estatales y propios (OPP, s. f.). En el caso de MEVIR, su financiamiento proviene principalmente de transferencias del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial y del Ministerio de Economía y Finanzas, complementadas por el aporte de los beneficiarios. Su estructura organizativa se compone

de una Comisión Nacional Honoraria, una Mesa Coordinadora, encargada de la ejecución operativa, gerencias, jefaturas, áreas de trabajo y programas que se ejecutan en el territorio.

La especificidad de MEVIR radica en su funcionamiento como ejecutor directo de obras y asume en la práctica un papel similar al de una empresa constructora. Esta condición le otorga eficiencia operativa, capacidad logística y continuidad en la ejecución de programas, contribuyendo a su legitimidad institucional. Sin embargo, esta lógica productiva también tensiona otros aspectos sustantivos de la política pública, como la definición de lineamientos estratégicos, la atención integral de la demanda y la evaluación del impacto social de sus intervenciones.

MEVIR en el tercer sector y el debate de sus lineamientos institucionales

Las políticas habitacionales se caracterizan por su doble dimensión social y económico-laboral, constituyéndose tanto en mecanismos de acceso a la vivienda como en generadoras de empleo. En el caso de MEVIR, esta dualidad se presenta como una tensión relevante en el marco de su proceso de modernización institucional, cuya problematización permite identificar tanto limitaciones como potencialidades. Para su análisis, resulta pertinente incorporar el concepto de tercer sector, vinculado a las discusiones sobre reformas del Estado y nuevas formas de gestión público-privada.

En este sentido, las organizaciones del tercer sector son definidas como entidades privadas con fines públicos, que actúan como mediadoras entre el Estado y sectores sociales con limitada capacidad de acción colectiva (Midaglia, 2009). Su legitimidad se sustenta en la trayectoria y en su capacidad de incidencia en la agenda pública, aunque sin mediación directa de representación (Sorj, 2007, en Midaglia, 2009). Esta perspectiva permite comprender a MEVIR en su papel híbrido, que articula funciones de política pública con lógicas de gestión propias del ámbito empresarial.

En su funcionamiento, MEVIR presenta altos niveles de eficiencia operativa y se destaca en la gestión, la logística y la ejecución de obras, posicionándose como uno de los principales constructores de vivienda social. Su accionar dinamiza economías locales y alcanza territorios donde otros actores no intervienen. No obstante, en su dimensión de política pública emergen mayores cuestionamientos, en particular en la definición de la población objetivo, los enfoques metodológicos y la construcción de lineamientos institucionales, donde se evidencian tensiones entre los tiempos y lógicas de lo público y lo privado.

Asimismo, la política habitacional se encuentra atravesada por dinámicas político-electorales, lo que refuerza la necesidad de fortalecer procesos de planificación a largo plazo y de participación efectiva de los sectores beneficiarios.

En esta línea, estudios como el de Federico Traversa (2004) destacan la importancia del papel estatal en la coordinación y la regulación de redes de actores que ejecutan los programas, así como los riesgos asociados a la fragmentación institucional y la influencia política en la asignación de recursos.

Si bien en las últimas décadas se han impulsado reformas orientadas a fortalecer el Sistema Público de Vivienda y promover instancias participativas, persisten interrogantes sobre su capacidad para representar la diversidad territorial, en especial en el ámbito rural y suburbano, y para incidir en las prácticas organizacionales y de gestión de los programas habitacionales. En este contexto, se evidencia la necesidad de profundizar el debate público sobre la política de vivienda, en función de las transformaciones sociales, económicas y territoriales contemporáneas.

Consideraciones finales

Transitar el proceso de estudio que buscó dar respuesta a la interrogante sobre por qué MEVIR no integra la Ley Nacional de Vivienda me permitió identificar dos dimensiones centrales: su origen y su naturaleza institucional, de las cuales emergen tres líneas de reflexión.

En primer lugar, los fundamentos históricos de MEVIR —basados en principios higienistas y filantrópicos, y en la participación de los beneficiarios— continúan vigentes, aunque en tensión con las transformaciones contemporáneas de las estructuras familiares y territoriales. Esta persistencia expresa una contradicción entre continuidad conservadora y cambio social, evidenciando la necesidad de revisar los valores que orientan la intervención pública desde una perspectiva del ejercicio de la ciudadanía y la concepción de beneficiarios como sujetos de derechos. Asimismo, se destaca la débil base social organizada que incide en la institución, en cuya conducción prevalecen las definiciones político-técnicas.

En segundo lugar, la configuración socioeconómica del medio rural y suburbano continúa condicionando el acceso a derechos y la incidencia en la política pública, reproduciendo desigualdades estructurales y limitando la representación de estos sectores en la definición de políticas habitacionales.

En tercer lugar, MEVIR se consolida como un actor central del Sistema Público de Vivienda, destacándose por su continuidad, eficiencia y alcance territorial. No obstante, los cambios sociales, productivos y tecnológicos exigen una actualización de las herramientas de intervención, así como la revisión del Sistema Público de Vivienda en su conjunto mediante un proceso de debate nacional que contemple las transformaciones en la población, el trabajo y el territorio.

En este marco, considero necesario fortalecer el marco normativo de MEVIR mediante la formulación de una ley específica que ordene sus competencias y proyecte su desarrollo. La riqueza institucional acumulada debería plasmarse en

un instrumento normativo que sistematice sus finalidades, características y líneas de acción. Los artículos que dieron origen a la institución, junto con las disposiciones incorporadas después, resultan fragmentarios y no logran sintetizar de forma integral su campo de actuación en la atención del problema del acceso a la vivienda en el medio rural y suburbano, ya sea a través de soluciones definitivas, transitorias o de emergencia habitacional, o de procesos de regularización en territorios urbanos y rurales del interior del país.

En el contexto actual, y a partir del proceso de estudio realizado, entiendo que resulta necesario avanzar hacia una nueva etapa en la evaluación de la política habitacional nacional, con un nivel de profundidad comparable al impulsado en su momento por Juan Pablo Terra y Alberto Gallinal. En este sentido, se vuelve pertinente promover una revisión, una actualización y un debate nacional que recupere la experiencia acumulada y proyecte lineamientos acordes a las transformaciones sociales contemporáneas, integrando las realidades urbana y rural. Este proceso debería incluir la revisión de las estructuras jurídicas y organizacionales de los programas habitacionales, con el objetivo de potenciar su capacidad de ejecución y optimizar la gestión de los recursos en función de las necesidades actuales.

Para que estos procesos se sostengan en el tiempo, considero que las instituciones deben transformarse y adaptarse a los cambios sociales, económicos, políticos y culturales. Si bien en las últimas décadas tanto MEVIR como la política de vivienda han atravesado instancias de revisión, cuestionamiento y modernización, estas resultan insuficientes frente al dinamismo actual.

En este escenario, entiendo que nos encontramos en un momento propicio para evaluar el camino recorrido, consolidar los avances logrados y, al mismo tiempo, promover un debate amplio a escala nacional que involucre a los distintos actores sociales, políticos, académicos y empresariales vinculados a la política de vivienda. El objetivo no solo radica en revisar lo actuado, sino, fundamentalmente, en modernizar la política habitacional para que responda de manera efectiva a los desafíos del presente.

Referencias

Comisión Honoraria Pro Erradicación de la Vivienda Rural Insalubre (MEVIR) (s. f.).

Datos. Recuperado de <https://www.gub.uy/mevir/datos-y-estadisticas/datos>

Comisión Honoraria Pro Erradicación de la Vivienda Rural Insalubre (MEVIR) (s. f.).

Publicaciones. Recuperado de <https://www.gub.uy/mevir/comunicacion/publicaciones>

López Gallero, Álvaro (coord.) (1998). MEVIR territorio, viviendas y comunidad. *Revista Vivienda Popular*, 4, 9-13.

López Gallero, Á. (coord.) (1997). Incidencia de un programa de vivienda en la geografía del Uruguay. En *VI Encuentro de Geógrafos de América Latina*. Universidad de Buenos Aires.

- Machado, Gustavo (2022). *Habitar las experiencias: aprendizajes y sociabilidad comunitaria en las cooperativas de vivienda por ayuda mutua*. Montevideo: Ediciones Universitarias.
- Magri, Altaïr (2015). *De José Batlle y Ordóñez a José Mujica. Ideas, debates y políticas de vivienda en Uruguay entre 1900 y 2012*. Montevideo: Ediciones Universitarias.
- Méndez, Mary (2022). El llamado del campo. Catolicismo, ruralidad y vivienda social en el Uruguay de los 60. *Registros. Revista de Investigación Histórica*, 18(1), 63-86. Recuperado de <https://revistasfaud.mdp.edu.ar/registros/article/view/536>
- Midaglia, Carmen (coord.) (2009). *Relaciones Estado-sociedad civil: la regulación en debate*. Montevideo: Departamento de Ciencias Políticas, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.
- Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MVOT) (2020). *Plan Quinquenal de Vivienda 2020-2024*. Montevideo: MVOT.
- Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) (2005). *Plan Quinquenal de Vivienda 2015-2019*. Montevideo: MVOTMA.
- Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) (s. f.). *Personas públicas no estatales*. Recuperado de <https://transparenciapresupuestaria.opp.gub.uy/inicio/personas-p%C3%BAblicas-no-estatales>
- Piñeiro, Diego (1985). El plenario de pequeños y medianos productores: un intento de crear un movimiento de agricultores familiares. En Carlos Filgueira (comp.), *Movimientos sociales en el Uruguay de hoy* (pp. 121-153). Montevideo: CLACSO-CIESU-EBO.
- Traversa, Federico (2004). El papel del Estado en los policy networks: la gestión del Ministerio de Vivienda en el Uruguay (1990-2000). *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 14(1), 43-65.
- Uruguay (2020, julio 14). Ley n.º 19.889: Aprobación de la Ley de Urgente Consideración. LUC. Ley de Urgencia. Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19889-2020>
- Uruguay (2010, diciembre 27). Ley n.º 18.719: Presupuesto Nacional de Sueldos, Gastos e Inversiones. Ejercicio 2010-2014. Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18719-2010>
- Uruguay (1968, diciembre 27). Ley n.º 13.728: Plan Nacional de Viviendas. Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/13728-1968>
- Uruguay (1967, diciembre 26). Ley n.º 13.640: Presupuesto Nacional de Sueldos, Gastos e Inversiones. Ejercicio 1968-1972. Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/13640-1967>
- Uruguay, Presidencia de la República (1972). *Régimen jurídico de una política de vivienda*. Montevideo: Prosecretaría de Difusión e Información, Oficina de Publicaciones.

Hábitat, políticas públicas y producción de ciudad, tensiones en la configuración urbana: desde y hacia Punta de Rieles

*Cecilia Abreu,¹ Viviana Carve,² Victoria Ledesma,³
María Lores⁴ y Gloria Scavarelli⁵*

Resumen

El artículo analiza críticamente las políticas habitacionales en Uruguay desde una perspectiva territorial y problematiza su papel en la producción de ciudad con un enfoque teórico-práctico, que articula hábitat, disputa por el suelo y derecho a la ciudad y analiza las tensiones entre la respuesta al déficit habitacional y la construcción de territorios integrados. Desde nuestra experiencia profesional, abordamos el caso de una fracción de territorio de Punta de Rieles, caracterizada por la superposición de programas públicos y procesos de urbanización fragmentados. Se evidencia que la producción de vivienda no garantiza por sí misma el acceso a la ciudad, en tanto las decisiones sobre el suelo configuran desigualdades en la vida cotidiana. Desde el urbanismo feminista, se ve como estas dinámicas impactan en la organización de los cuidados, la movilidad y las trayectorias familiares. Por último, se plantea la necesidad de políticas integrales que articulen vivienda, territorio y vida cotidiana.

Palabras clave: hábitat, derecho a la ciudad, producción del espacio, suelo urbano, desigualdad territorial.

-
- 1 Ingeniera agrimensora por la Facultad de Ingeniería de la Universidad de la República (Udelar). Se desempeña como tal en el Servicio de Tierras y Vivienda de la Intendencia de Montevideo.
 - 2 Arquitecta por la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo (FADU) de la Udelar. Se desempeña como tal en el Servicio de Tierras y Vivienda de la Intendencia de Montevideo.
 - 3 Maestranda en Hábitat y Vivienda en la FADU, Udelar, diplomada en Estudios Urbanos e Intervenciones Territoriales por la Facultad de Ciencias Sociales y licenciada en Trabajo Social por la FCS, Udelar. Trabajadora Social en el Servicio de Tierras y Vivienda de la Intendencia de Montevideo y docente grado 2 en el Departamento de Trabajo Social de la FCS, Udelar.
 - 4 Arquitecta por la FADU, Udelar. Se desempeña como tal en el Servicio de Tierras y Vivienda de la Intendencia de Montevideo.
 - 5 Arquitecta por la FADU, Udelar. Se desempeña como tal en el Servicio de Tierras y Vivienda de la Intendencia de Montevideo.

Abstract

The article critically analyses housing policies in Uruguay from a territorial perspective, questioning their role in the production of the city. It adopts a theoretical-practical approach, linking habitat, struggles over land, and the right to the city, while examining the tensions between addressing the housing deficit and building integrated territories. From our professional experience, we analyse the case of a section of territory in Punta de Rieles, characterised by overlapping public programmes and fragmented urbanisation processes. It becomes evident that housing provision alone does not guarantee access to the city, as decisions regarding land shape inequalities in everyday life. From a feminist urbanism perspective, these dynamics are shown to impact the organisation of care, mobility, and family trajectories. Finally, the need for comprehensive policies that integrate housing, territory, and everyday life is highlighted.

Keywords: habitat, right to the city, production of space, urban land, territorial inequality.

Introducción

Desde el reconocimiento de que el acceso a la solución habitacional acompaña la resolución de otros problemas sociales (no tener un espacio físico que se presente como estable puede ser el obstáculo que interfiere cotidianamente para alcanzar otros logros), tomamos los aportes de Ágnes Heller, quien plantea que «El punto fijo en el espacio constituido por la casa tiene múltiples consecuencias cotidianas» (Heller, en Feijoó, 1984, p. 9).

En la misma línea, Christian Topalov (2005) plantea que la vivienda cumple una función central en asegurar las condiciones de salubridad y el funcionamiento de la unidad doméstica. El acceso a la vivienda induce transformaciones en las prácticas de consumo vinculadas a ella y en los gastos asociados.

Aquí emerge una contradicción entre la obligación de habitar en el marco de ciertas condiciones socialmente establecidas y las posibilidades reales de los hogares para sostenerlas. Según Topalov (2005), el acceso a la vivienda no solo satisface una necesidad, sino que también genera nuevas formas de consumo, transformando así la necesidad social que la vivienda busca cubrir.

Entendemos que el hábitat no solo referencia el lugar físico, sino que también abarca lo que este representa como lugar de reconocimiento e identidad tanto individual como colectivo y que se encuentra socialmente sancionado e instituido. En este lugar de reconocimiento se incluyen aspectos que tienen que ver con el entorno, con elementos físicos, pero, además, con el acceso a servicios, con posibilidades de integración social y con la posibilidad de habitar espacios adecuados en la ciudad (Ortiz Flores, 2012).

Así, el presente artículo, citando a Cristina Terra Ortiz (2015),

pretende sostener una mirada integral en la que la política habitacional se capte como integrante de un conjunto de satisfactores y relaciones —económicos, sociales, políticos y culturales— que garantizan/niegan derechos a la vida y a una dignificación como ciudadanos y ciudadanas formalmente iguales y libres. (p. 146)

Desde este marco conceptual, se plantean algunas reflexiones en torno a qué ciudad se construye a partir de las políticas habitacionales, pregunta que remite a los modos en que el Estado organiza el acceso al suelo urbano y configura territorios con oportunidades desiguales.

Nos encontramos en el primer año de transcurso del Plan Quinquenal de Vivienda 2025-2029 (MVOT, 2025), en el cual se plantea que

El entorno en el que se inserta la vivienda también tiene un impacto significativo. La existencia —o falta— de infraestructura adecuada, como iluminación, calles, veredas y sistemas de saneamiento, influye directamente en la salud, la movilidad y la calidad de la convivencia. En las áreas urbanas, la ubicación de la vivienda dentro de la ciudad condiciona el acceso a servicios esenciales. Esto incluye la conectividad con el transporte público, la cercanía a establecimientos educativos, de salud, culturales y deportivos, así como el acceso a espacios

verdes, áreas de recreación, oportunidades laborales y, en consecuencia, a procesos de integración social. (p. 11)

Se pretende que las políticas llevadas a cabo en el período de referencia del plan incorporen esta perspectiva, además de la necesidad de nueva producción de vivienda para atender a la población en situación de vulnerabilidad. Una línea a destacar del plan es la atención a la disponibilidad de suelo y el *stock* habitacional. Este aspecto también se encuentra dentro de las líneas estratégicas de la nueva administración del Departamento de Desarrollo Urbano de la Intendencia de Montevideo (IM), propuestas en agosto de 2025 dentro de la Línea de Integración Urbana.

Este trabajo se construye desde una perspectiva situada, a partir de nuestra experiencia profesional en el Servicio de Tierras y Vivienda (STV) del Departamento de Desarrollo Urbano de la IM. El devenir de la práctica cotidiana nos lleva a observar nuestro hacer diario en la producción de vivienda en el marco de realojos del Plan Nacional de Relocalizaciones (PNR), a través de la Dirección Nacional de Integración Social y Urbana (DINISU), y en la gestión del *stock* construido que se encuentra en la órbita del STV, generado por diversos programas de vivienda ejecutados a lo largo del tiempo.

Buscaremos analizar las tensiones que genera la respuesta al déficit habitacional y la construcción de ciudad, así como sus efectos en las trayectorias de las familias, incluyendo su permanencia —o no— en los espacios producidos a partir de una fracción de territorio ubicada en el barrio de Punta de Rieles. Desde nuestra intervención en programas en los que interviene el STV, surge el acercamiento a este territorio. Al ampliar la mirada, reconocemos dos elementos que hacen al porqué de la elección de esta porción de ciudad: el reconocimiento de la coexistencia de múltiples programas de producción de vivienda pública (más allá de las intervenciones de la IM) y la detección de espacios potencialmente transformables que, sin una intervención planificada, tenderían a sufrir la misma dinámica.

En la figura 1 se identifica con línea continua la fracción de territorio tomada como referencia, definida al norte por camino Teniente Galeano y, siguiendo la delimitación en sentido horario, la ruta nacional 8, camino Maldonado, Ovidio Fernández Ríos, Aparicio Saravia y Ernesto Pino. Por otro lado, con línea punteada se señalan los espacios potencialmente transformables.

La participación en este territorio nos ha permitido acompañar diversos procesos de reconfiguración barrial: desde la llegada de familias realojadas hasta la experiencia de aquellas que lo habitan desde hace largo tiempo y se ven afectadas por las transformaciones en curso. Asimismo, el trabajo implica la articulación con instituciones existentes, la participación en mesas de trabajo junto a vecinos y vecinas, y el vínculo con organizaciones del territorio.

La experiencia acumulada en este territorio concreto reafirma que la producción de vivienda no garantiza por sí misma el acceso a la ciudad, en tanto

las decisiones sobre el suelo constituyen definiciones políticas que inciden directamente en la vida cotidiana.

Figura 1. Vista aérea de territorio de referencia y sus zonas de potencial transformación



Referencias: Delimitación del territorio de referencia: línea continua; zonas de potencial transformación: línea punteada. Fuente: Elaboración propia.

Producción del espacio, disputa por el suelo y políticas urbanas

El hábitat se constituye como un elemento central para el desarrollo de la vida humana, condicionado por las dinámicas del mercado, la acción del Estado y las necesidades de los sujetos (Vio *et al.*, 2007). Desde este enfoque, y retomando a Topalov (1979), la vivienda puede entenderse como una mercancía que expresa la tensión entre su valor de uso y su valor de cambio, generando condiciones de acceso desiguales.

Sumado a esto, David Harvey (2013) plantea que

El suelo y sus mejoras son mercancías de las que ninguna persona puede prescindir. Yo no puedo existir sin ocupar un espacio, no puedo trabajar sin ocupar un lugar y sin hacer uso de los materiales localizados en ese lugar y no puedo

vivir sin una vivienda del tipo que sea. Es imposible prescindir de una cierta cantidad de estas mercancías, y esto crea fuertes condicionamientos sobre la elección del consumidor con respecto a ellas. (p. 164)

Por tanto, el acceso al hábitat no se distribuye de manera homogénea, sino que se encuentra mediado por desigualdades estructurales, lo que impacta directamente en las condiciones de vida y en la producción del espacio urbano.

Tomando a Henri Lefebvre (1968), podemos decir que el derecho a la ciudad implica la posibilidad de participar en la producción del espacio urbano, lo que supone disputar su uso y apropiación. En este sentido, la ciudad no es un soporte neutro, sino el resultado de relaciones sociales y decisiones políticas. En el contexto contemporáneo, estas disputas se intensifican.

Como señala Harvey (2013), la urbanización ha funcionado históricamente como un mecanismo clave para la acumulación de capital. En la misma línea, Raquel Rolnik (2018) advierte que la vivienda ha sido incorporada a circuitos financieros mientras que se ha restringido el acceso a ella para sectores populares.

En este marco, el Estado no actúa únicamente como regulador, sino como un actor central en la producción del espacio urbano. La localización de políticas habitacionales y la asignación de usos del suelo configuran territorios diferenciados, evidenciando que el acceso a la ciudad es un campo de disputa. Pero el territorio no constituye un mero soporte de las políticas sociales, sino que también forma parte activa de su producción y de sus efectos (Baráibar, 2013). Desde esta perspectiva, las intervenciones estatales no operan en un vacío, sino que se inscriben en tramas territoriales preexistentes, atravesadas por desigualdades, historias de organización y relaciones sociales específicas. Esto implica que las políticas no solo impactan en el territorio, sino que también son moldeadas por él, generando resultados que muchas veces difieren de los objetivos propuestos. En este sentido, comprender el territorio como dimensión constitutiva —y no solo como escenario— permite problematizar los límites de las intervenciones fragmentadas y reforzar la necesidad de abordajes integrales que reconozcan la complejidad de la vida social.

Políticas habitacionales y producción fragmentada de ciudad

En Uruguay, la política habitacional se ha estructurado históricamente como parte del proyecto de ampliación de derechos. En este marco, la Ley Nacional de Vivienda, Ley n.º 13.728, promulgada en 1968, estableció un hito al reconocer el derecho de toda familia a acceder a una vivienda, independientemente de su condición económica, y al definir la construcción de viviendas como parte del esfuerzo económico nacional. Asimismo, la normativa introdujo la necesidad de una política planificada a través de planes quinquenales de vivienda integrados a las estrategias de desarrollo socioeconómico del país (Di Paula, 1999).

Sin embargo, a pesar de este marco normativo y de los avances en la ampliación del acceso a la vivienda, las políticas habitacionales enfrentan limitaciones estructurales vinculadas al costo y la disponibilidad del suelo urbano. En este contexto, los programas tienden a localizarse en áreas periféricas o de menor valorización, lo que condiciona las posibilidades de integración urbana.

La intervención del Estado en materia habitacional se despliega a través de múltiples programas y dispositivos que, lejos de constituir una estrategia unificada, suelen operar de manera aislada. En un mismo territorio se superponen intervenciones vinculadas a relocalizaciones, cooperativas de vivienda, políticas de acceso al suelo para autoconstrucción y procesos de regularización, entre otras. Si bien esta diversidad puede presentarse como una oportunidad de integración al concentrar poblaciones con trayectorias diversas, en ausencia de una articulación estructural tiende a reproducir lógicas de fragmentación.

Más que producir integración, estas políticas configuran territorios como yuxtaposiciones de soluciones parciales, donde la ciudad se expande sin consolidar tramas urbanas integradas. Esta forma de intervención revela una racionalidad que prioriza la resolución inmediata del déficit habitacional por sobre la construcción de ciudad, generando espacios que quedan escindidos de dinámicas urbanas más amplias.

En esta línea, la política habitacional no puede entenderse como una respuesta neutral a necesidades sociales, sino como un conjunto de decisiones profundamente políticas que organizan el territorio de manera desigual. La localización de los programas, la disponibilidad de suelo y las formas de acceso no solo distribuyen recursos, sino que producen y reproducen jerarquías urbanas, reforzando procesos de segregación y diferenciación socioespacial.

Punta de Rieles: superposición de intervenciones y fragmentación territorial

La zona de estudio permite observar estas dinámicas de forma concreta. El territorio se caracteriza por la acumulación de programas habitacionales desarrollados en distintos momentos, lo que da lugar a un proceso de urbanización marcado por la superposición de intervenciones que no logran consolidar una estructura urbana integrada.

En este sentido, lejos de una urbanización planificada, se configura un crecimiento fragmentado, donde la producción de vivienda no siempre se articula con la dotación de infraestructuras, servicios, conectividad y espacios públicos de calidad. Así, la urbanización queda reducida a la materialidad de las soluciones habitacionales, sin incorporar las condiciones necesarias para sostener la vida cotidiana en el territorio.

Las figuras 2 a 4 ilustran con fotos aéreas el proceso histórico de ocupación del suelo en el territorio seleccionado.

Figura 2. Vista aérea del territorio de referencia, Punta de Rieles, 2005



Fuente: Elaboración propia.

Figura 3. Vista aérea del territorio de referencia, Punta de Rieles, 2015



Fuente: Elaboración propia.

Figura 4. Vista aérea del territorio de referencia, Punta de Rieles, 2026



Referencias: 1. barrios STV; 2. cooperativas; 3. asentamientos irregulares; 4. lotes; 5. intervenciones del Programa de Mejoramiento de Barrios; 6. convenio Ministerio de Defensa; 7. Banco Hipotecario del Uruguay; 8. Plan Juntos. Fuente: Elaboración propia.

Si asumimos el derecho a la ciudad como

derecho de todos los habitantes (presentes y futuros; permanentes y temporales) a usar, ocupar, producir, gobernar y disfrutar ciudades, pueblos y asentamientos justos, inclusivos, seguros y sostenibles, entendidos como bienes comunes. (García Chueca, 2016, p. 13)

La ciudad que construimos debería garantizar uso y disfrute colectivo del espacio urbano, evitar la producción de enclaves aislados, integrar diversidad social, cultural y generacional, fortalecer capacidades institucionales y redes comunitarias, y concebir la vivienda como parte de un sistema urbano, no como un objeto aislado.

La fractura urbana observada en el territorio seleccionado evidencia tensiones entre la materialidad de la vivienda y la construcción efectiva de ciudadanía urbana. Se manifiesta en múltiples niveles: físico-espacial, social e institucional. En el plano territorial, se identifica una fuerte diferenciación de la trama urbana entre el norte y el sur del corredor camino General Leandro Gómez, que actúa como uno de los límites entre el suelo urbano y rural.

Esta fragmentación se profundiza por la ausencia de conexiones transversales que vinculen ambos lados del corredor, así como por la limitada cobertura del transporte público, restringida a dos líneas de ómnibus (L9 y 100) hacia Belloni. En términos de infraestructura vial, se identifican calles proyectadas que no han sido ejecutadas, junto con la carencia de veredas y circuitos peatonales adecuados, lo que dificulta la accesibilidad y la movilidad dentro del territorio.

Por otra parte, la falta de planificación también se evidencia en la escasez de espacios públicos de calidad, con un déficit significativo de áreas verdes y espacios de esparcimiento. A esto se suma la necesidad de una gestión integral que no solo contemple la creación y el equipamiento de estos espacios, sino también su adecuada limpieza y mantenimiento.

También se presentan limitaciones en el acceso a servicios. Si bien se cuenta con servicios primarios (salud y educación), estos presentan escasa cobertura y poca diversidad de propuestas. A esto se suma una heterogeneidad social que no logra articularse en dinámicas de integración. En la dimensión institucional, la intervención de múltiples actores sin instancias efectivas de coordinación tiende a reforzar estos procesos de fragmentación.

De este modo, el territorio se configura más como una suma de fragmentos que como un tejido urbano consolidado, evidenciando cómo las decisiones políticas en torno al uso y la asignación del suelo urbano producen espacialidades diferenciadas y profundizan desigualdades existentes.

No obstante, y como fue expuesto anteriormente, una de las razones por las que hacemos foco en esta fracción de territorio es la existencia de espacios todavía no intervenidos.

Se busca analizar esta situación desde dos perspectivas, que se detallan a continuación.

Por un lado, está lo ya generado. Al visualizar el proceso histórico de urbanización, se detecta cómo en un período de veinte años —comparando la figura 2 (2005) con la figura 4 (2026)— el espacio sin intervención disminuye de forma significativa, en un 50% aproximadamente. Esto implica que en el correr de esos años la mancha urbana fue creciendo, transformando la categoría del suelo para poder generar un loteo que maximizase el uso del territorio. En la figura 3 (2015) se observa cómo se comienza a materializar esta expansión urbana con la construcción de las calles en dos focos de forma simultánea dentro de la fracción de territorio elegida (una al norte de la calle Leandro Gómez y otra al sur).

La situación se intensifica cuando, además, en esos territorios producidos para poder intervenir se habilita la posibilidad de realizar proyectos de urbanización en propiedad horizontal. Si bien es sabido que la justificación del porqué elegir este tipo de individualización radica en lo finito del territorio y, con ello, en la necesidad del máximo aprovechamiento del espacio, la experiencia en este territorio resulta en que no solo se expande la ciudad sin una planificación integrada de los espacios de uso colectivo, sino que también se reducen los

espacios de uso individual, sin perder de vista que este tipo de proyectos tiene la dificultad agregada de la gestión de los espacios de forma colectiva, el mantenimiento y la convivencia, que implicaría otro análisis.

Por otro lado, están los espacios que actualmente se mantienen sin intervención. Como se puede ver en la figura 1, todavía existe una buena porción del territorio cuyo potencial uso abre la posibilidad de dos situaciones: se sigue reproduciendo la dinámica aplicada hasta ahora o, tomando la experiencia de lo ya producido, se genera una planificación del territorio que dé respuesta a las demandas que lo ya generado necesita cubrir (espacios libres, infraestructura, servicios básicos).

Vida cotidiana, habitar y desigualdad urbana

Al considerar la vivienda como una de las materializaciones clave para el bienestar, es importante no desconocer que cumple un papel central en las formas de vida familiar, dando lugar a la expresión de valores vinculados con las estrategias de vinculación entre lo público y lo privado. Es en ella donde la vida cotidiana del grupo familiar toma forma, genera hábitos, reglas, normas de convivencia y orden, generando un proceso de construcción simbólica, de formas de relacionarse, que es un elemento referente en la construcción de identidad individual y colectiva.

Las condiciones territoriales impactan directamente en la vida cotidiana. Desde una perspectiva de urbanismo feminista, estas dimensiones adquieren centralidad, en tanto los espacios urbanos no son neutros, sino que están atravesados por relaciones de poder que configuran usos, accesos y posibilidades diferenciadas. Como señalan Zaida Muxí (2018) y Ana Falú (2014), la ciudad ha sido históricamente pensada sin considerar las tareas de cuidado, reproduciendo desigualdades en el uso del espacio. La organización territorial incide, así, en la distribución del tiempo, la movilidad y las estrategias de vida.

En este sentido, el urbanismo con perspectiva de género permite visibilizar dimensiones frecuentemente invisibilizadas, como los recorridos cotidianos, la proximidad a servicios y las redes de apoyo, incorporando, además, una mirada interseccional que atiende a la diversidad de experiencias urbanas. De este modo, la vida cotidiana se vuelve un elemento clave para comprender cómo se producen y reproducen las desigualdades en la ciudad.

En el territorio seleccionado dentro de Punta de Rieles, estas condiciones se traducen en mayores tiempos de traslado, dificultades de acceso a servicios y limitaciones en las redes de apoyo. Estas situaciones afectan la sostenibilidad de los procesos habitacionales y la permanencia de las familias en el territorio, evidenciando que la calidad del hábitat no depende solo de la vivienda, sino de las condiciones concretas que permiten sostener la vida cotidiana.

Sin embargo, estas ausencias no se traducen solo en déficit, sino también en la emergencia de respuestas colectivas. Frente a las limitaciones de

la planificación estatal, los vecinos y vecinas, junto con organizaciones sociales e instituciones del territorio, despliegan estrategias de organización que buscan sostener la vida cotidiana, generar demandas y construir soluciones. Estas prácticas dan cuenta de una historia de organización y lucha barrial que, al tiempo que evidencia las insuficiencias de la política pública, muestra la capacidad de los territorios para producir formas propias de habitar, cuidado y articulación social.

Reflexiones finales

Las tensiones analizadas no son nuevas, sino que forman parte de debates ampliamente desarrollados en la teoría urbana. Sin embargo, su persistencia en la práctica territorial evidencia las dificultades del Estado para transformar las lógicas estructurales de producción de la ciudad.

A pesar de los avances en materia de políticas habitacionales, persiste una pregunta clave: ¿por qué se continúan reproduciendo las mismas formas de intervención? Lejos de revertirse, se mantienen patrones de fragmentación y localización periférica que limitan las posibilidades de integración urbana. La incorporación de perspectivas como el urbanismo feminista permite complejizar esta lectura, al visibilizar que la desigualdad no solo se expresa en el acceso al suelo o a la vivienda, sino también en las condiciones en que se sostiene la vida cotidiana, donde las cargas de movilidad y cuidado se distribuyen de manera desigual.

El caso seleccionado en Punta de Rieles muestra con claridad que el acceso al hábitat no puede reducirse a la provisión de vivienda. La ciudad se produce a partir de decisiones políticas que organizan diferencialmente el acceso al suelo, a los servicios y a las oportunidades urbanas, configurando territorios con capacidades desiguales para sostener la vida.

Estas tensiones no solo se expresan en el territorio, sino también en la práctica cotidiana de quienes trabajamos en la ejecución de las políticas públicas. En el trabajo directo con la población —ya sea en el territorio o en los espacios institucionales de atención— emergen de forma constante las contradicciones entre los marcos institucionales, las posibilidades reales de respuesta estatal y las demandas urgentes de las familias. Esta posición tensionada da cuenta de los límites de las políticas existentes, pero también de la centralidad del trabajo cotidiano en la mediación entre el Estado y la vida concreta de los sujetos.

En este sentido, poner en diálogo la teoría y la práctica se vuelve fundamental para comprender de manera crítica la realidad sobre la que se interviene. Esto permite visibilizar territorios que emergen desde el trabajo de campo y la práctica cotidiana, como es el caso del territorio seleccionado de Punta de Rieles, habilitando su problematización en la agenda pública. Desde este lugar, quienes intervenimos no solo acompañamos procesos, sino que también

tenemos la responsabilidad de señalar las limitaciones de las políticas vigentes y advertir sobre los efectos que su continuidad produce.

En este marco, el desafío radica en avanzar hacia políticas integrales que articulen vivienda, territorio y vida cotidiana, superando la lógica fragmentaria de intervención. Esto implica no solo mejorar la coordinación entre programas, sino también fortalecer la gestión pública del suelo como herramienta estratégica, orientada a integrar lo previamente fragmentado y a intervenir de manera planificada sobre los vacíos urbanos, con el objetivo de construir una ciudad más justa e integrada.

Referencias

- Baráibar, Ximena (2013). *Territorio y políticas sociales*. Montevideo: Instituto Humanista Cristiano Juan Pablo Terra.
- Di Paula, Jorge (1999). Reseña de evolución histórica de las políticas habitacionales en el Uruguay. En Rubén Sepúlveda (org.), *Hacia un diagnóstico de la vivienda popular en Iberoamérica* (pp. 173-175). Asunción: Habyted-Cited.
- Falú, Ana (2014). Derechos de las mujeres a la ciudad. En Ana Falú (ed.), *Mujeres en la ciudad. De violencias y derechos* (pp. 19-36). Buenos Aires: Sur.
- Feijoó, María del Carmen (1984). *Buscando un techo. Familia y vivienda popular*. Montevideo: CEDES.
- García Chueca, Eva (2016). *El derecho a la ciudad: Construyendo otro mundo posible. Guía para su comprensión y operativización*. Barcelona: Plataforma Global por el Derecho a la Ciudad.
- Harvey, David (2013). *Ciudades rebeldes. Del derecho de la ciudad a la revolución urbana*. Madrid: Akal.
- Lefebvre, Henri (1968). *El derecho a la ciudad*. Barcelona: Península.
- Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MVOT) (2025). *Plan Quinquenal de Vivienda y Hábitat 2025-2029*. Montevideo: MVOT.
- Múnera, Cecilia María, y Sánchez Mazo, Liliana (2012). Construcción social de hábitat: reflexiones sobre políticas de vivienda en Colombia. En Jaime Erazo Espinoza (coord.), *Políticas de empleo y vivienda en Sudamérica* (pp. 75-93). Quito: FLACSO Ecuador- CLACSO.
- Muxí, Zaida (2018). *Mujeres, casas y ciudades: Más allá del umbral*. Barcelona: dpr-barcelona.
- Ortiz Flores, Enrique (2012). *Producción social del hábitat y derecho a la ciudad*. Ciudad de México: HIC-AL. Recuperado de https://hic-al.org/wp-content/uploads/2019/01/Texto_EOF.pdf
- Park, Robert (1999). La ciudad: sugerencias para la investigación del comportamiento humano en el medio urbano. En *La ciudad y otros ensayos de ecología urbana* (pp. 49-68). Barcelona: Ediciones del Serbal.
- Rolnik, Raquel (2018). *La guerra de los lugares: La colonización de la tierra y la vivienda en la era de las finanzas*. Buenos Aires: Tinta Limón.

- Terra Ortiz, Cristina (2015). Sistemas de acceso a la vivienda y segregación territorial. *Fronteras*, 8, 145-156.
- Topalov, Christian (2005). *Las políticas estatales de equipamientos colectivos*. Montevideo: CEDA, Facultad de Arquitectura.
- Topalov, Christian (1979). *La urbanización capitalista: Algunos elementos para su análisis*. Montevideo: Edicol.
- Uruguay (1968, diciembre 27). Ley n.º 13.728: Plan Nacional de Viviendas. Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/13728-1968>
- Vio, Marcela; Morales, Betsy; Rodríguez, María Carla; Mendoza, Mariana; Procipez, Valeria; Ostuni, Marcelo, y Di Virgilio, María Mercedes (2007). *Producción social del hábitat y políticas en el Área Metropolitana de Buenos Aires: historia con desencuentros*. Buenos Aires: UBA.

La ciudad disponible: metodología para la evaluación del suelo urbano

Leticia Martí¹

Resumen

A partir de la tesis de maestría titulada *La ciudad disponible: acceso a la vivienda y al suelo urbano en los realojos por compra de vivienda usada*, que tuvo como objetivo analizar los resultados de la compra de vivienda usada como alternativa a la construcción de realojos nuevos en los procesos de mejoramiento de barrios, este artículo se propone presentar la metodología elaborada para evaluar las características urbanas de las áreas a las que accedieron las familias beneficiarias de esta política habitacional. En un contexto de profunda desigualdad socioespacial, cobran especial relevancia las reflexiones y los análisis que permitan evaluar la calidad del suelo urbano, sintetizar sus características y orientar políticas públicas.

Palabras clave: localización, segregación socioespacial, políticas habitacionales.

Abstract

This article is based on the master's thesis entitled *The available city: access to housing and urban land in relocations through the purchase of used housing*. The aim of the thesis is to analyze the outcomes of purchasing used housing as an alternative to building new relocation units in neighborhood improvement processes. In this article, we present the methodology developed to evaluate the urban characteristics of the areas accessed by families benefiting from this housing policy. In a context of profound socio-spatial inequality, reflections and analyses that allow us to evaluate the quality of urban land, synthesize its characteristics and guide public policies become especially relevant.

Keywords: location, socio-spatial segregation, housing policies.

1 Magíster en Hábitat y Vivienda y arquitecta por la Universidad de la República. Responsable técnica de la Unidad Especial Ejecutora de Atención al Programa de Integración de Asentamientos Irregulares.

Introducción

Frente a las problemáticas generadas a partir del crecimiento de los asentamientos irregulares en las periferias de la ciudad de Montevideo, así como en otras ciudades de la región, surge en 1999 el Programa de Integración de Asentamientos Irregulares (PIAI). Este programa, que luego de 2008 pasó a denominarse Programa de Mejoramiento de Barrios (PMB),² busca mejorar la calidad de vida en barrios informales e integrarlos a la ciudad, a través de la construcción de infraestructuras, espacios públicos y equipamientos. En las intervenciones se hace necesario demoler parte de las viviendas originalmente construidas por las familias y los beneficiarios son realojados en otras nuevas. En general, las viviendas son construidas al momento de las obras y en el mismo entorno (figuras 1 y 2).

Figura 1. Viviendas de realojo nuevas construidas en el barrio La Paloma



Fuente: Programa de Integración de Asentamientos Irregulares.

2 El financiamiento para la ejecución del PMB proviene un convenio de cooperación acordado entre el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la República Oriental del Uruguay.

Figura 2. Viviendas de realojo nuevas construidas en el en el barrio El Apero



Fuente: Programa de Integración de Asentamientos Irregulares.

Desde 2012, se comenzaron a ensayar los realojos por compra de vivienda usada (CVU) como alternativa a la construcción de viviendas nuevas.³ Las familias que cumplen con determinados requisitos en sus ingresos y su antigüedad laboral pueden optar por una vivienda usada del mercado inmobiliario formal.⁴ Este instrumento reconoce la existencia de viviendas disponibles en áreas consolidadas y la capacidad de las familias beneficiarias de integrarse a un nuevo entorno (figuras 3 y 4).

La implementación de la CVU abre nuevas opciones en el campo de la producción de viviendas de realojo; se otorga la oportunidad de elegir y acceder a un nuevo entorno formal con servicios ya disponibles. En este nuevo contexto, cabe preguntarse: ¿A qué sectores de la ciudad logran acceder las familias? ¿Cuáles son las características urbanas de estos sectores?

Si bien el trabajo original a partir del cual se elaboró este artículo abordó un contraste entre la CVU y los realojos nuevos en términos de localización y particularidades de cada tipo de viviendas, este artículo tiene como objetivo presentar la metodología elaborada para evaluar el suelo urbano donde se

3 A la fecha se han efectivizado en el entorno de 125 compras de vivienda usada en el marco del PMB para el departamento de Montevideo, lo que significa un 34% del total de los realojos concretados para ese mismo período.

4 Las familias cuentan con un monto máximo de dinero para adquirir la nueva vivienda y su elección es supervisada por los técnicos que acompañan la intervención del PMB y de la Agencia Nacional de Vivienda (ANV).

localizaron los beneficiarios de CVU. Esta metodología, que se sirve principalmente de datos de acceso público y utiliza sistemas de información geográfica y análisis de datos, podría ser utilizada desde otros ámbitos, no solo en lo vinculado a la localización de viviendas de realojo.

Figuras 3 y 4. Realojo por compra de vivienda usada para familias beneficiarias de El Aperó



Fuente: Archivo personal.

En el contexto actual, de profundas desigualdades y segregación socioespacial, las variables referidas a la localización adquieren vital importancia en las estrategias residenciales de las familias. La localización refiere a la ocupación de determinada posición, trata de una serie de coordenadas que permiten reconocer una estructura socioespacial en la ciudad (Del Río, 2012, p. 34). No se asocia solamente a la distancia respecto a un centro, sino que también se asocia a la accesibilidad, a la presencia de servicios, a la historia de la ciudad y a los aspectos simbólicos que adquiere cada barrio (Aguar, 2016).

Metodología

Para el estudio de los entornos de los realojos (nuevos y CVU), se identificaron los asentamientos de Montevideo⁵ con intervenciones PMB en los que se presentó la alternativa de CVU o viviendas nuevas. Se trata de 9 en total,⁶ las viviendas nuevas construidas para estas intervenciones son 344 y las compras fueron 105. Luego, se sistematizaron y georreferenciaron las ubicaciones⁷ de ambos tipos de realojos (figuras 5 y 6).

5 Si bien la CVU permite a los beneficiarios acceder a padrones urbanos de todo el país, este trabajo restringe su análisis a las viviendas compradas en la ciudad de Montevideo.

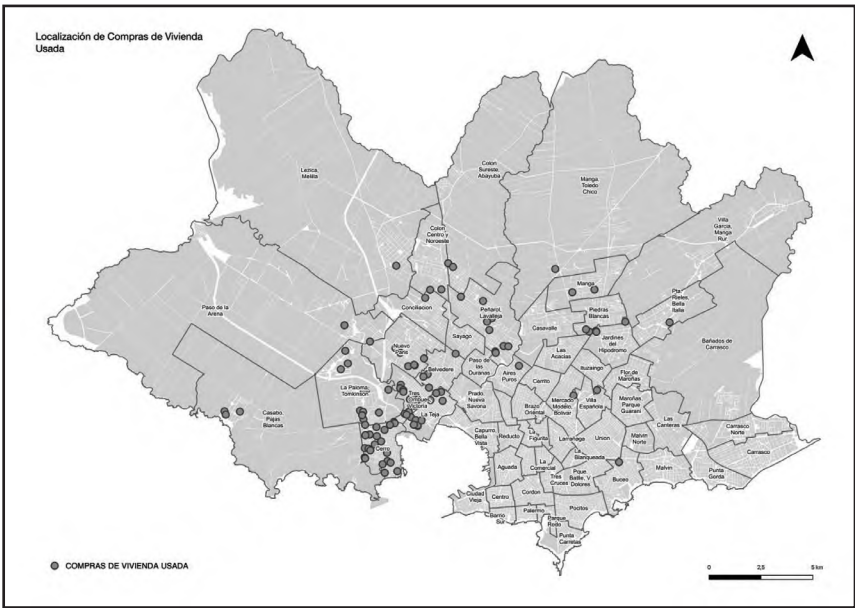
6 En la intervención realizada en el barrio Asociación Civil Esperanza se presentó la opción de CVU, sin embargo, no se concretó ninguna compra en Montevideo, por lo que fue excluida de este análisis.

7 Para acceder a estos datos se cursaron solicitudes de acceso a la información pública ante la Intendencia de Montevideo, el PMB y la ANV.

Con el objetivo de establecer un parámetro de comparación entre los entornos de los realojos y las condiciones generales de la ciudad, se definió y georreferenció a un tercer grupo de localizaciones como grupo testigo, con 114 puntos distribuidos de forma aleatoria en toda el área urbana (figura 7).

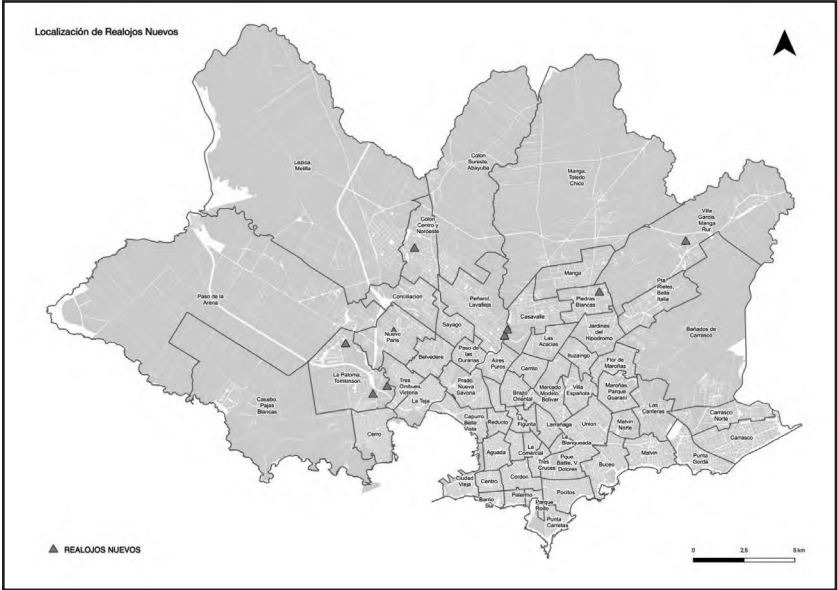
Luego, ante el desafío de seleccionar los indicadores más elocuentes para describir las características urbanas de cada entorno, se tomaron como referencia los trabajos desarrollados para la ciudad de Montreal (Apparicio, Séguin y Naud, 2008) para las principales regiones metropolitanas de Brasil (De Queiroz Ribeiro y Gomes Ribeiro, 2013), para Rosario, Argentina (Martínez, 2009) y la metodología diseñada por Juan Pablo Del Río (2012) en su tesis doctoral para el análisis de la localización de las políticas habitacionales en la provincia de Buenos Aires. Estos trabajos coinciden en una evaluación del suelo a partir de la confluencia de tres dimensiones que permiten comprender las ventajas y desventajas de posicionarse en ciertos sectores, caracterizando conjuntamente lo físico y lo social. Las de tres dimensiones son la social, la de servicios y la espacial.

Figura 5. Plano de las ubicaciones de las 105 CVU consideradas en este trabajo



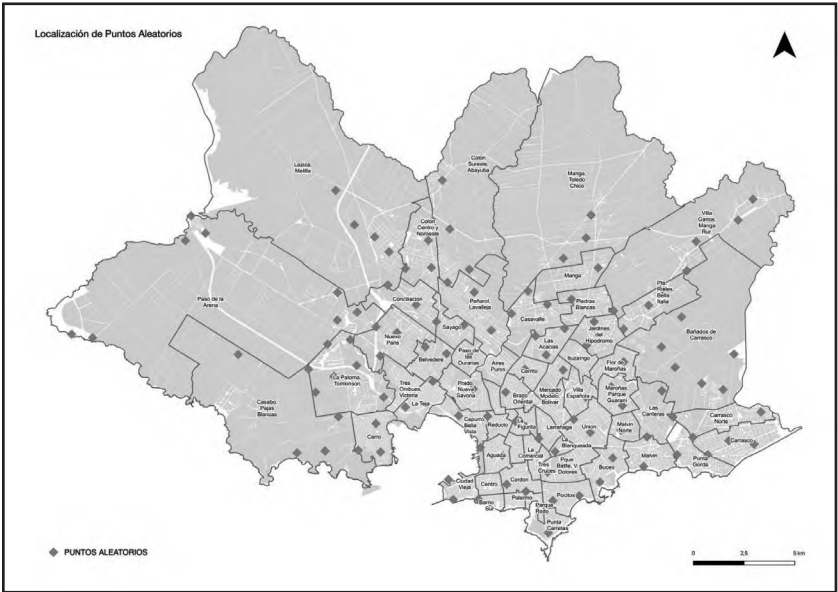
Fuente: Elaboración propia.

Figura 6. Plano de las ubicaciones de las 9 intervenciones PMB consideradas en este trabajo



Fuente: Elaboración propia.

Figura 7. Plano de ubicación de los 114 puntos aleatorios o testigos



Fuente: Elaboración propia.

Dimensión social

La primera dimensión busca responder a la pregunta sobre con quiénes se comparte el territorio, en tanto un contexto de fragmentación es propicio para reproducir la pobreza y la desigualdad, y dificulta el funcionamiento integrado de la ciudad (Álvarez Rivadulla, 2011). Para analizar las características socioeconómicas de la población que habita las zonas donde están ubicadas las 105 CVU y los 9 conjuntos de realojos nuevos, se analizó el comportamiento de 3 indicadores de necesidades básicas insatisfechas (NBI). Las NBI permiten realizar una medición multidimensional de la pobreza, al mostrar el acceso a determinados bienes y servicios, y establecer umbrales de privación a partir de los cuales las carencias se vuelven críticas (Calvo, 2013).⁸ Como unidad territorial, las NBI utilizan los denominados segmentos censales, que abarcan un entorno de 400 hogares.

Para determinar qué nivel de NBI existe en los entornos y así aproximarnos a su contraste con el contexto de la ciudad, este trabajo seleccionó tres indicadores de acceso: a la educación, a la vivienda decorosa y a artefactos de confort.

Inicialmente, para cada punto del grupo testigo se determinaron la media, el desvío estándar y luego la estandarización de los porcentajes de las tres NBI estudiadas. Este procedimiento logró un rango de -1 a 1 para cada punto, donde el 0 corresponde a la media del grupo testigo. Después se detectaron los entornos con privaciones por debajo o por encima de la media. Valores mayores a 0 se corresponden a hogares con más NBI insatisfechas que la media del grupo testigo, mientras que familias que presentan valores menores a 0 se corresponden con hogares con menos NBI insatisfechas que la media estudiada. Por último, se procedió al agrupamiento de los entornos (para ambas opciones de realojo) con el criterio detallado a continuación.

En un primer grupo (grupo 1), de entornos muy favorables, se ubican los que presentan coeficientes de NBI por debajo de la media en los tres indicadores (acceso a la educación, a una vivienda decorosa y a artefactos de confort). Un segundo grupo (grupo 2) está integrado por los entornos que presentan al menos dos indicadores con valores por debajo de la media y son considerados entornos favorables. En un tercer grupo (grupo 3), en el que hay solo un indicador por debajo de la media, conforma el de los entornos desfavorables. Por último, hay un cuarto grupo para el que todos los indicadores se ubican por encima de la media; este sería el grupo de entornos muy desfavorables.

8 Los últimos datos disponibles corresponden al censo de 2011 y fueron consultados por medio de la base de datos de Redatam, de la Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía, la División de Población de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe y las Naciones Unidas.

Dimensión servicios

Uno de los principales problemas de la ciudad contemporánea es la distribución desigual de los bienes y servicios en ella. Los servicios e infraestructuras podrían tener un papel compensatorio frente a recursos individuales desfavorables y su desarrollo satisfactorio influye directamente en la calidad de vida de los usuarios (Apparicio *et al.*, 2008).

Para el análisis de esta dimensión se propone sistematizar la presencia de ciertos servicios (fundamentales para el desarrollo de la vida cotidiana) en el entorno inmediato (ver figura 8), un *buffer* de un radio de 1000 metros alrededor de la vivienda. Los indicadores para cuantificar son:

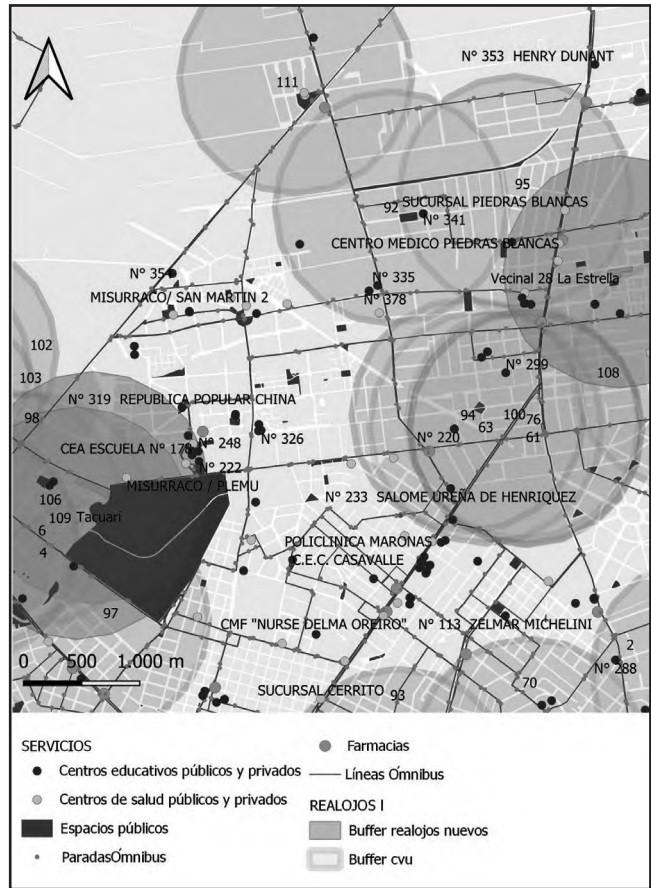
- Cantidad de centros públicos y privados de educación que atiendan a una población de entre 4 y 16 años.
- Cantidad de centros públicos y privados de salud (hospitales, policlínicas, áreas de salud, hogares y centros de rehabilitación).
- Metros cuadrados de espacios públicos y de recreación, excluyendo cancheros o estructuradores viales.
- Cantidad de líneas de transporte colectivo y cantidad de paradas.
- Metros lineales de redes de saneamiento.
- Cantidad de servicios comerciales, cuantificando las farmacias ubicadas dentro del *buffer*.

Para el procesamiento de la globalidad de los indicadores se consideró que no podrían ser sustituidos entre sí. Por ejemplo, el hecho de contar con buenos servicios de transporte público no podría compensar la escasa disponibilidad de saneamiento. De manera de realizar una síntesis, se propone la metodología que se explicita a continuación.

Gracias a los coeficientes de los indicadores en cada ubicación del grupo testigo, se procede a calcular la media y el desvío estándar, y luego se realiza la estandarización (en un rango de -1 a 1) de los valores de ambos entornos de realojos.

Luego, para visualizar una síntesis de la totalidad de los servicios, se realiza el promedio para cada localización. A partir del valor promedio en cada punto del grupo testigo, se realiza una segmentación en cuartiles, categorizando los entornos del más favorable al más desfavorable. Después, se verifica en cuál de estos cuartiles se ubican los entornos de los realojos, lo que permite visualizar, en el contexto de la ciudad, cómo es la disponibilidad de servicios para los beneficiarios de realojo.

Figura 8. Esquema ilustrativo de los indicadores incluidos en la dimensión servicios e infraestructuras



Fuente: Elaboración propia.

Dimensión espacial

Esta dimensión abarca las características espaciales y la posición relativa de un entorno en el contexto de la ciudad, e incluye:

- Localización en la ciudad: distancia respecto a una centralidad (se consideran las centralidades como espacios de atracción de flujos, de intercambios y de referencia zonal) y distancia respecto al área rural (sectores donde lo urbano se diluye y se vuelve desarticulado).
- Características del tejido urbano: porcentaje de asentamientos irregulares en el *buffer* y distancia respecto al más próximo; la conjunción de estos dos parámetros permite aproximarse al nivel de consolidación.

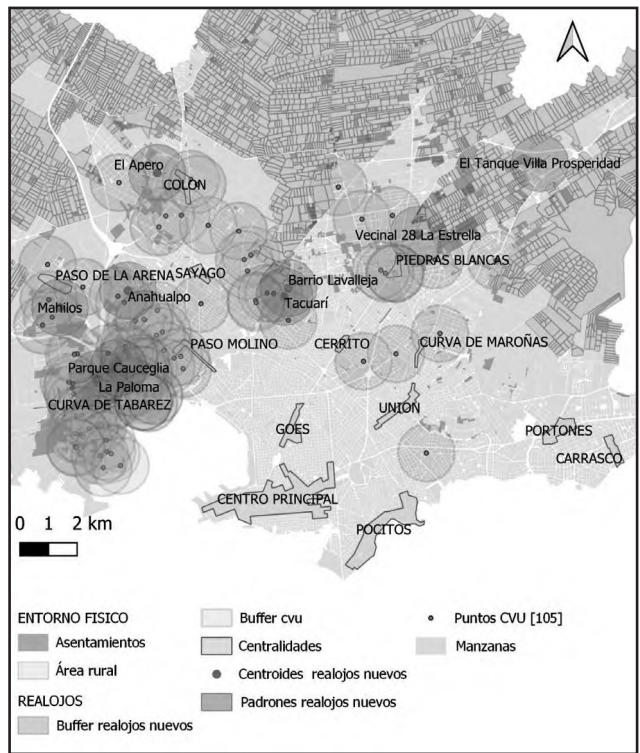
- Área de los padrones: este aspecto nos remite a nociones clásicas de la economía urbana, según las cuales se considera que las elecciones de localización de las familias derivan de un arbitraje entre disponer de mayor superficie de suelo y alejarse de una centralidad (Abramo, 2010).

Contrariamente a lo manifestado en la dimensión anterior, en este caso se considera pertinente compensar entre los distintos indicadores. Dicho de otro modo, un entorno puede ser admisible o ventajoso a partir de la valoración de sus indicadores de forma independiente.

Para el procesamiento, se realizó la estandarización de los indicadores, también a partir del desvío y de la media del grupo testigo. Luego, con coeficientes para todos los indicadores desde -1 a 1, donde el 0 es el valor medio del grupo testigo, se puede observar sintéticamente las situaciones que se presentan como más favorables que la media de la ciudad. Por ejemplo, a partir de una localización que obtenga un coeficiente positivo en la variable distancia respecto a un asentamiento, se puede afirmar que su situación es más ventajosa que la media de la ciudad en lo concerniente a este indicador, y las que se ubican por debajo se considerarían como desfavorables en el contexto de la ciudad. Para algunos indicadores (porcentaje de asentamientos en el entorno, distancia respecto a una centralidad) los valores estandarizados negativos indican condiciones más favorables (menos asentamientos o menor distancia). En cambio, para otras variables (distancia respecto al área rural, metros cuadrados del lote, distancia respecto a un asentamiento) los valores positivos indican mejores condiciones en relación con la media del grupo testigo. Por último, se realizó la sistematización que se explica a continuación.

Se le otorgó valores de 0 y 1 a cada ubicación y en cada variable, de acuerdo con si su condición era favorable o desfavorable en el contexto de la ciudad. A entornos con menos asentamientos de la media se les otorgó un número 1, mientras que a aquellos con mayor porcentaje que la media del grupo testigo de área de asentamientos se le otorgó 0. Luego se sumaron todos los índices y las localizaciones con mejores características respecto al grupo testigo obtuvieron un puntaje de 5 y aquellas menos favorables obtuvieron un puntaje de 0. A partir de este puntaje se generaron cuatro categorías para los entornos, desde el más favorable hasta el más desfavorable.

Figura 9. Esquema ilustrativo de los indicadores incluidos en la dimensión espacial



Fuente: Elaboración propia.

Combinación de las tres dimensiones

Una vez que se procesaron los datos de cada dimensión, en todas de ellas se logró dividir a los entornos en cuatro grupos, con un gradiente desde muy desfavorable a muy favorable, y se procedió a sintetizar las tres dimensiones y a generar un índice global de calidad del suelo para cada localización.

Inicialmente se asociaron los aspectos espaciales y de servicios, para luego agregar la dimensión social. Este criterio responde a la capacidad de complementar los servicios con las condiciones espaciales. Esta combinación permitió reagrupar a los entornos en tres grupos:

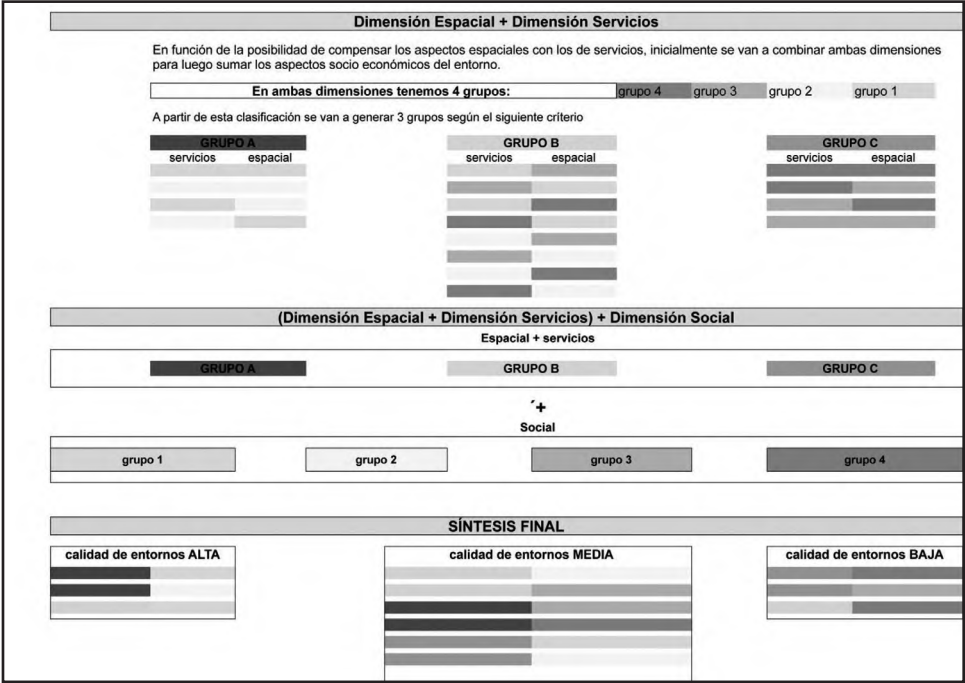
- A: con condiciones favorables o muy favorables en ambas dimensiones.
- B: con condiciones muy favorables y desfavorables o favorables y muy desfavorables en ambas dimensiones.
- C: con condiciones desfavorables y muy desfavorables o muy desfavorables en ambas dimensiones.

Luego, para integrar la dimensión social, se aplicó la siguiente combinación, de la cual derivaron tres grupos que sintetizan la calidad de los entornos en alta, media y baja:

- Grupo de calidad alta: formado por las ubicaciones que presentan condiciones muy favorables (grupo A) para las dimensiones espaciales y de servicios y para las condiciones socioeconómicas (grupo 1). Además, se suman las ubicaciones con condiciones intermedias-buenas (grupo B) y muy favorables (grupo 1) y a la inversa (intermedio-bueno en lo social y muy favorable en espacial y servicios).
- Grupo de calidad media: ubicaciones del grupo B, admisibles en dimensión servicios y espacial, y las intermedias para lo socioeconómico, grupos 3 y 2 (privaciones mayores a la media en alguna necesidad básica) y también ubicaciones muy favorables con lo espacial y de servicios, y desfavorables en lo socioeconómico (o a la inversa).
- Grupo de calidad baja: ubicaciones con condiciones deficitarias para las dimensiones espaciales y de servicios (grupo C), y para los aspectos socioeconómicos muy desfavorables (grupo 4). Asimismo, se suman ubicaciones intermedias en los servicios y espacial (grupo B) con muy desfavorables en lo social (o a la inversa).

En la figura 10 se presenta la síntesis de lo expuesto.

Figura 10. Esquema de la metodología utilizada para la combinación de las dimensiones estudiadas



Fuente: Elaboración propia.

Lectura comparativa y análisis de resultados

La implementación de esta evaluación de las calidades urbanas en los entornos donde se instalaron beneficiarios de realojos nuevos y CVU permitió verificar aspectos vinculados, por un lado, a la aplicación de la metodología y, por otro, al caso de estudio concreto. Cabe mencionar que, al tratarse de una temática territorial, en etapas intermedias de la implementación de la metodología se llevaron adelante verificaciones en planos generales de la ciudad, vinculando la información arrojada por el procedimiento con aspectos asociados a preconceptos urbanos. De manera complementaria, se aplicaron otras verificaciones de orden estadístico, como la aplicación del *test student* para ciertos indicadores y el estudio de las correlaciones entre las variables de las dimensiones.

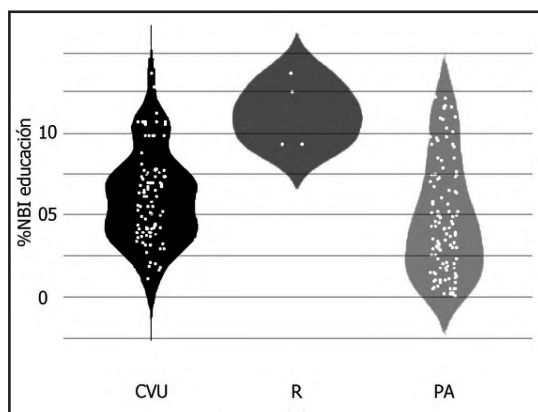
Sobre los aspectos más generales, se señalan la disponibilidad para acceder a todos los indicadores que se entendieron necesarios y la facilidad para su manipulación a partir de herramientas informáticas. Gracias a un *software* de información geográfica y luego uno de procesamiento de datos, ambos

de uso libre,⁹ se generó un mecanismo que puede ser fácilmente adaptable a nuevas ubicaciones y actualizaciones de los indicadores.¹⁰ No obstante, se señalan dificultades vinculadas a los datos de las NBI, en tanto su procesamiento a partir de los segmentos censales, sumado a un importante porcentaje de omisión en algunos de ellos, representó un desafío importante para revisar en futuras aplicaciones de la metodología.¹¹

En líneas generales, los resultados de la aplicación de la metodología fueron en el sentido de la verificación de las hipótesis que guiaron el trabajo original. En la mayoría de los indicadores se observa una similitud entre el grupo testigo y las CVU, lo que expone una potencial integración a la ciudad consolidada a partir de esta alternativa de realojo.

Para analizar los indicadores, combinarlos por dimensión y, finalmente, obtener una lectura comparativa de los resultados, se elaboraron gráficos de distribución cuantitativa, mapas de calor y gráficos de barras, gracias a los cuales se expuso un contraste entre los entornos de los realojos nuevos, las CVU y los puntos testigo de la ciudad. A modo de ejemplo, se presentan a continuación gráficos de algunos de los indicadores analizados.

Figura 11. Diagrama de distribución que sintetiza el porcentaje de familias con NBI en educación para CVU, realojos nuevos y grupo testigo



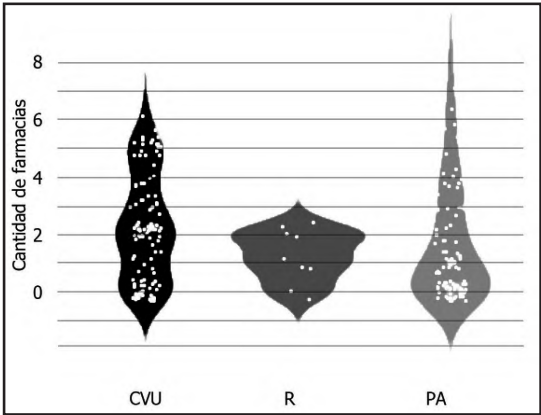
Fuente: Elaboración propia.

9 Se utilizaron los programas Qgis y RStudio.

10 A solicitud se puede suministrar la sintaxis generada para ser utilizada en RStudio, a partir de la cual es posible hacer el análisis.

11 Se señala, además, que al momento de llevar adelante esta investigación todavía no estaban publicados los datos del censo de 2023, lo que llevó a utilizar datos de 2011.

Figura 12. Diagrama de distribución de la cantidad de farmacias para CVU, realojos nuevos y grupo testigo

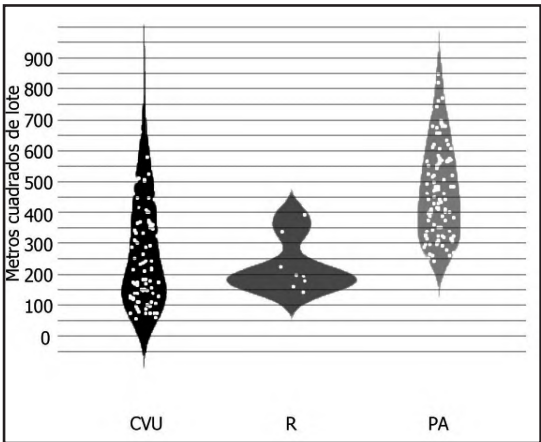


Fuente: Elaboración propia.

En ambos indicadores (NBI en educación y farmacias) se observa la similitud entre el grupo testigo y las CVU, mientras que se representa un escenario de mayores carencias o desventajas para los realojos nuevos.

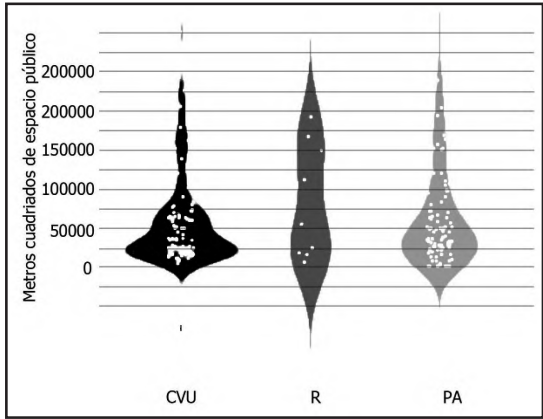
Respecto al área de los lotes, se observa que el contexto general de la ciudad presenta metrajes sustancialmente mayores a aquellos de ambos tipos de realojos. De hecho, la mediana para los realojos es muy similar entre sí e inferior al 75% de los lotes del grupo testigo, mientras que en lo referido a los espacios públicos los tres entornos exponen un rango similar, con medianas y límites inferiores y superiores próximos entre sí.

Figura 13. Diagrama de distribución del área de los lotes para para CVU, realojos nuevos y grupo testigo



Fuente: Elaboración propia.

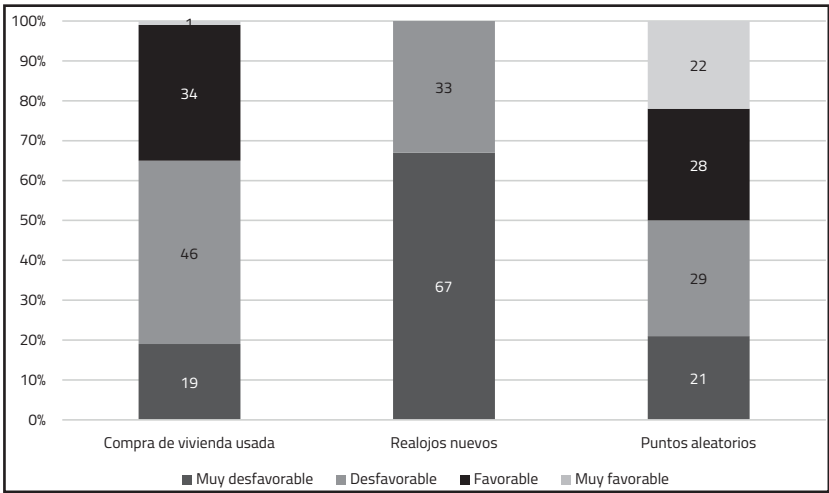
Figura 14. Diagrama de distribución de los espacios públicos para para CVU, realojos nuevos y grupo testigo



Fuente: Elaboración propia.

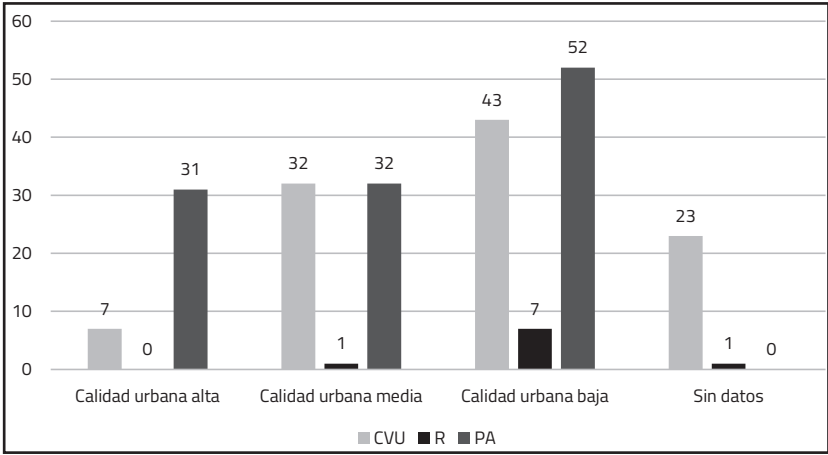
Para analizar la situación global de cada dimensión, se elaboraron gráficos de barra y mapas de calor que sintetizan la totalidad de indicadores por dimensión.

Figura 15. Síntesis de la dimensión espacial para CVU, realojos nuevos y grupo testigo



Fuente: Elaboración propia.

Figura 16. Síntesis de las tres dimensiones para cada localización de CVU, realojos nuevos y grupo testigo



Fuente: Elaboración propia.

El gráfico de barras de la figura 15 sintetiza, a modo de ejemplo, la combinación de indicadores para la dimensión espacial, exponiendo un contexto donde las CVU se reparten en las cuatro categorías de entornos, mientras que los realojos nuevos se ubican sobre todo en entornos catalogados como muy desfavorables.

Por último, la situación global de cada entorno, abarcando las tres dimensiones, se sintetiza en el gráfico de la figura 16, que permite reafirmar lo analizado por dimensión y por indicador sobre la integración a la ciudad consolidada y la similitud entre los entornos de los realojos por CVU y el grupo testigo de la ciudad.

Consideraciones finales

La aplicación de esta metodología permitió obtener una visión global de la situación de los entornos alcanzados por los beneficiarios de CVU y también analizar las características de los entornos que se busca consolidar por medio de las intervenciones de mejoramiento barrial.

A partir del análisis realizado se verifican grandes deficiencias en términos espaciales para los entornos de realojo, lo que resulta esperable si se considera la naturaleza de los asentamientos irregulares, formados a partir de la ocupación informal de territorios vacantes o faltos de atractivo para otros usos. En este contexto, al reconocer estas deficiencias y a partir de la metodología propuesta, es posible identificar de manera explícita qué indicadores resultan más relevantes para mejorar la calidad espacial de los entornos en los nuevos realojos. Por ejemplo, se pueden promover proyectos con mayores superficies

de lote, compensando así otras variables con menor margen de modificación, como la distancia respecto al área rural.

En el mismo sentido, para la dimensión servicios, se detectan similitudes entre los tres entornos. Este aspecto nos presenta un panorama de equilibrio en la ciudad, por ejemplo, con la distribución de centros educativos y de salud. Sin embargo, también se detectan para otros indicadores, como los servicios comerciales, las deficiencias asociadas a las áreas de las intervenciones PMB y las similitudes entre las CVU y el grupo testigo. Estos aspectos colocan en relieve la importancia de considerar otras dimensiones en las intervenciones de mejoramiento, reconociendo la integralidad de la vida urbana.

Respecto a la situación de socioeconómica de la población, los resultados expuestos a partir de la implementación de la metodología fueron en el mismo sentido que las dos dimensiones anteriores, un panorama similar entre las CVU y el contexto general de la ciudad, y una situación más desventajosa para los entornos de los realojos nuevos.

A su vez, a partir de la combinación de las tres dimensiones, podemos afirmar la pertinencia y el potencial de la CVU como opción de realojo, la disponibilidad de la ciudad para recibir a las familias beneficiarias y la importancia de intervenir en áreas informales con una perspectiva integral de las necesidades, no solo construir infraestructura básica, sino también sumar otras dimensiones fundamentales para el desarrollo de la vida cotidiana.

Por último, y volviendo sobre las reflexiones asociadas a la importancia de la localización urbana, a partir de la presentación de esta forma de evaluación se espera dejar abiertas líneas de investigación que puedan complementar lo propuesto, como, por ejemplo, asociar a esta metodología aspectos vinculados a la percepción individual y a las oportunidades que pueden surgir a partir de acceder a diferentes entornos.

Referencias

- Abramo, Pedro (2010). *Mercado y orden urbano. Del caos a la teoría de la localización residencial*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia. Recuperado de <https://urbanitasite.files.wordpress.com/2020/05/abramo-mercado-y-orden-urbano.-del-caos-a-la-teor3ada-de-la-localizacic3b3n-residencial.pdf>
- Aguar, Sebastián (2016). *Acercamientos a la segregación urbana en Montevideo* (Tesis de doctorado, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Montevideo). <https://hdl.handle.net/20.500.12008/9905>
- Álvarez Rivadulla, María José (2011, mayo 24). Variables cruzadas. Asentamientos irregulares en Montevideo entre 1947 y 2004. *La Diaria* (Amanda Muñoz, entrevistadora). Recuperado de <https://ladiaria.com.uy/articulo/2011/5/variables-cruzadas/>

- Apparicio, Philippe, Séguin, Anee-Marie, y Naud, Daniel (2008). The quality of the urban environment around public housing buildings in Montréal. *Social Indicators Research*, 8(3), 355-380. Recuperado de <https://www.jstor.org/stable/27734628>
- Calvo, Juan José (ed.) (2013). *Las necesidades básicas insatisfechas a partir de los Censos 2011*. Montevideo: Trilce. <https://hdl.handle.net/20.500.12008/7604>
- Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Naciones Unidas (UN) (s. f.). *Microdatos Uruguay*. Redatam. Recuperado de <https://redatam.org/es/microdatos>
- De Queiroz Ribeiro, Luiz Cesar, y Gomes Ribeiro, Marcelo (eds.) (2013). *IBEU: índice de bem-estar urbano*. Río de Janeiro: Letra Capital.
- Del Río, Juan Pablo (2012). *El lugar de la vivienda social en la ciudad: un análisis de la política habitacional desde el mercado de localizaciones intraurbanas y las trayectorias residenciales de los habitantes* (Tesis de doctorado, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad Nacional de la Plata, La Plata). Recuperado de <https://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/library?a=d&c=tesis&d=jte464>
- Intendencia de Montevideo (2013). *Digesto Departamental*. Recuperado de <https://normativa.montevideo.gub.uy/articulos/88893>
- Martí, Leticia (2022). *Movilidad elegida: experiencias de realojo por compra de vivienda usada* (Trabajo final, Especialización en Estudios Urbanos e Intervenciones Territoriales, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Montevideo).
- Martínez, Javier (2009). The use of GIS and indicators to monitor intra-urban inequalities. *Habitat International*, 33(4), 387-396. <https://doi.org/10.1016/j.habitatint.2008.12.003>
- Pirelli, María Pía (2017). *Estrategias y trayectorias de movilidad residencial de la población de bajos ingresos en Montevideo* (Tesis de maestría, Universidad Católica del Uruguay, Montevideo).
- Rocco, Beatriz (2018). *Sean los infelices los más privilegiados... Acerca de los procesos de segregación en Montevideo y área metropolitana (1996-2011)* (Tesis de maestría, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República Uruguay, Montevideo).
- Rolnik, Raquel (2021). *La guerra de los lugares*. Buenos Aires-Santiago de Chile: LOM Ediciones-El colectivo.

Entre la tenencia y la propiedad: disputas político-institucionales en la regularización de la vivienda social departamental en Montevideo (1990-2024)

Mariela Debellis¹

Resumen

Este artículo analiza la regularización dominial en barrios departamentales de Montevideo (1990-2024) desde una perspectiva histórico-institucional centrada en las disputas político-técnicas del Servicio de Tierras y Vivienda. Reconstruye cambios normativos, reorientaciones de política y tensiones entre la preservación de la titularidad pública del suelo y la titulación. Sostiene que la tensión entre tenencia y propiedad excede criterios técnicos y expresa concepciones divergentes de la vivienda como derecho social o bien común urbano. En su fase fundacional, el Servicio de Tierras y Vivienda priorizó la tenencia como seguridad jurídica sin transferencia de dominio, cuestionando la mercantilización del suelo. Luego, la expansión habitacional, las limitaciones institucionales y la informalización interna generaron presiones por titular. Desde 2017 emergió un giro hacia modelos combinados que reconocen trayectorias diversas. El caso evidencia la seguridad en la tenencia como proceso dinámico y la regularización como campo de disputa sobre el papel estatal en el derecho a la ciudad.

Palabras clave: tenencia segura, política urbana, Servicio de Tierras y Vivienda.

Abstract

This article analyzes land tenure regularization in Montevideo's departmental neighborhoods (1990-2024) from a historical-institutional perspective focused on the political and technical disputes within the Land and Housing Service. It reconstructs regulatory changes, policy reorientations, and tensions between preserving public ownership of land and granting individual property titles. The article argues that the tension between tenure and ownership

1 Magíster en Sociología, diplomada en Estudios Urbanos e Intervenciones Territoriales y licenciada en Sociología por la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República.

extends beyond technical criteria, reflecting competing conceptions of housing as either a social right or an urban commons. During its founding phase, the Land and Housing Service prioritized secure tenure as a form of legal security without transferring ownership, challenging the commodification of land. Subsequently, housing expansion, institutional constraints, and increasing internal informality generated pressure to grant property titles. Since 2017, a shift toward hybrid models recognizing diverse tenure trajectories has emerged. The case demonstrates that tenure security is a dynamic process and that land tenure regularization constitutes a contested field regarding the role of the state in advancing the right to the city.

Keywords: secure tenure, urban policy, Land and Housing Service.

Introducción

En Montevideo, desde la creación del Servicio de Tierras y Vivienda (STV) en 1990, la intendencia departamental ha gestionado un conjunto significativo de barrios asentados en suelo público, en modalidades diversas de vínculo jurídico entre el Estado y sus adjudicatarios (tenencia, comodato, promesa de compraventa).

A lo largo de más de tres décadas, la cuestión de la regularización dominial —entendida como el aseguramiento de estabilidad en la tenencia y la protección frente al desalojo— atravesó transformaciones sustantivas en sus fundamentos ideológicos, en sus instrumentos normativos y en sus modalidades de implementación.

Este artículo reconstruye, desde una perspectiva histórico-institucional, las disputas, continuidades y desplazamientos que configuraron la política de regularización en el período 1990-2024. El argumento central sostiene que la tensión entre mantener la titularidad pública del suelo o avanzar hacia la titulación individual no constituye un mero ajuste técnico, sino la expresión de una controversia más profunda sobre el estatuto de la vivienda: ¿derecho social garantizado por el Estado?, ¿bien común urbano de gestión pública?, ¿o activo patrimonial integrado a las dinámicas de mercado?

Lejos de resolverse linealmente, esta tensión produjo configuraciones cambiantes, en diálogo tanto con orientaciones nacionales como con dinámicas internas de gestión y transformaciones sociales en los propios barrios.

Desde la creación del STV por el Decreto n.º 24.654 en 1990, la Intendencia de Montevideo asumió la administración de la Cartera Municipal de Tierras para Vivienda y definió modalidades de adjudicación y eventuales enajenaciones. Sin embargo, los énfasis político-institucionales variaron: durante los años noventa predominó el otorgamiento del derecho de uso, mientras que desde 2017 se fortaleció la orientación hacia la titulación en determinados contextos.

El artículo se propone identificar los supuestos, debates y fundamentos que explican estas variaciones, interrogando si responden a cambios ideológicos, a ajustes pragmáticos o a una combinación de ambos.

Marco conceptual: entre la mercantilización y la seguridad en la tenencia

Desde la década de 1980, las políticas habitacionales latinoamericanas estuvieron fuertemente influidas por el paradigma neoliberal impulsado por organismos multilaterales. El pasaje del Estado productor al Estado facilitador implicó promover mercados de suelo y vivienda como principal mecanismo de asignación. En este marco, la propiedad privada individual fue concebida como herramienta privilegiada de inclusión social y dinamización económica. Como señala Raquel

Rolnik (2021), «el paradigma de la 'casa en propiedad' se transformó en modelo prácticamente único para la política habitacional» (p. 49). Esta tendencia se asoció a la financiarización del hábitat y a la expansión del crédito hipotecario, aunque sin revertir estructuralmente el déficit habitacional.

La tesis de Hernando de Soto (en Pasquale, 2017) sintetizó esta perspectiva al sostener que la formalización dominial permitiría transformar capital muerto en activo financiero, habilitando acceso al crédito e integración plena al mercado. Sin embargo, la evidencia empírica acumulada relativizó tales supuestos. La relación entre título de propiedad, acceso efectivo a financiamiento y superación de la pobreza resultó indirecta y dependiente de condiciones estructurales más amplias. La titulación, por sí sola, no garantiza mejoras sustantivas en ingresos ni reduce automáticamente desigualdades urbanas. En contraposición, tradiciones como el cooperativismo uruguayo —especialmente el de ayuda mutua— sostuvieron modelos de propiedad colectiva que desafían la lógica mercantil. En términos teóricos, la tensión puede leerse entre la mercantilización del suelo urbano y la defensa de bienes comunes urbanos (Harvey, 2013).

En contraste, el enfoque de vivienda adecuada promovido por el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat) (2015) introduce la noción de seguridad en la tenencia como dimensión central del derecho a la vivienda. Esta categoría no se limita a la propiedad plena, sino que comprende un continuum de arreglos jurídicos —alquiler protegido, usufructo, derechos de uso, propiedad colectiva o individual—, siempre que aseguren estabilidad y protección frente al desalojo forzoso.

Esta distinción es clave para comprender la singularidad del caso montevideano. A diferencia de procesos de regularización de asentamientos informales en suelo privado, los barrios departamentales gestionados por el STV se desarrollaron en predios municipales y mediante adjudicación formal. La controversia no se situó, por tanto, entre formalidad e informalidad originaria, sino entre preservar la titularidad pública del suelo o transferirla progresivamente a los hogares.

El trasfondo nacional: orientaciones y continuidades (1990-2024)

El análisis de los planes quinquenales de vivienda correspondientes al período 1990-2024 (Magri, 2015) muestra variaciones discursivas y reconfiguraciones institucionales, pero también continuidades significativas.

Durante el período 1990-2004 predominó un enfoque liberal-asistencialista, con fuerte centralidad del crédito y soluciones estandarizadas como los núcleos básicos evolutivos. La vivienda se concebía principalmente como producto financiable y la propiedad individual ocupaba un lugar normativo indiscutido.

A partir de 2005, con el acceso del Frente Amplio al gobierno nacional, se promovió una redefinición institucional —incluida la creación de la Agencia Nacional de Vivienda— y se incorporó explícitamente el enfoque de derecho a la vivienda y derecho a la ciudad. El Plan Quinquenal 2015-2019 (MVOTMA, 2015) reconoció la pluralidad de modalidades de tenencia segura, legitimando alternativas como el cooperativismo y el alquiler protegido.

El período 2020-2024 mantuvo referencias conceptuales a la seguridad en la tenencia, aunque introdujo ajustes institucionales y mayor protagonismo de instrumentos público-privados.

En todos los planes quinquenales revisados, la tenencia segura aparece asociada a escrituración, regularización o préstamos, aunque rara vez se profundiza en modelos alternativos de gestión pública prolongada del parque habitacional.

El Servicio de Tierras y Vivienda y la Unidad de Regularización

El STV fue creado en 1990 para administrar la Cartera Municipal de Tierras. En 2011 se formalizó el Sector Jurídico Notarial, responsable de la regularización jurídica de los programas. En 2017, por Resolución n.º 2471/17, se creó el Sector de Regularización de la Vivienda Social y Barrios Departamentales, ampliando sus cometidos.

En 2024, la reestructura consolidó la Unidad de Regularización de la Vivienda Social y Barrios Departamentales, cuyos cometidos son:

- Promover la regularización integral (física, social y jurídica) de los barrios departamentales.
- Definir y gestionar el vínculo jurídico de adjudicatarios y ocupantes.
- Elaborar herramientas de gestión del parque habitacional municipal.

Los programas que integran la unidad son:

- Plan Aquiles Lanza (Decreto n.º 22.331, 1985): adjudicación en comodato precario, con eventual enajenación tras cumplimiento de obligaciones.
- Condominios (Ley n.º 13.939): promesa de compraventa y pago en cuotas; fuerte orientación a la titulación.
- Comunidades (ex Instituto Nacional de Viviendas Económicas, Dirección Nacional de Vivienda): conjuntos transferidos a la Intendencia de Montevideo con situaciones dominiales diversas.
- Lotes con servicios: adjudicación de terreno con infraestructura básica para autoconstrucción.
- Núcleos básicos evolutivos: viviendas adjudicadas en régimen de compraventa con préstamo hipotecario.

- Relocalizaciones en convenio con el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial y el Ministerio de Economía y Finanzas: soluciones habitacionales para familias desplazadas de áreas de riesgo.

La normativa habilita tanto la tenencia por plazo (veinte o treinta años renovables) como la enajenación. Sin embargo, la práctica política ha privilegiado distintos énfasis según el período.

Análisis

El momento fundacional:

la tenencia como definición política en los años noventa

La creación del STV mediante el Decreto n.º 24.654 instituyó la Cartera Municipal de Tierras como herramienta estratégica de política urbana. Si bien la normativa habilitaba tanto la enajenación como la concesión en tenencia, la orientación político-técnica de los años noventa privilegió el derecho de uso por plazos extensos y renovables.

Esta elección no fue meramente administrativa. Inspirada en tradiciones cooperativas y en modelos europeos de propiedad pública del suelo, buscó garantizar estabilidad habitacional sin reproducir la lógica propietarista. La tenencia se presentó como alternativa capaz de asegurar derechos sin transferir patrimonio público al mercado.

El modelo se apoyaba en tres supuestos centrales:

1. La seguridad jurídica podía garantizarse sin titulación individual.
2. La gestión pública permitiría un seguimiento más equitativo del parque habitacional.
3. La propiedad implicaba costos económicos y simbólicos innecesarios para hogares vulnerables.

En su fase inicial, esta estrategia fue percibida como innovadora. Montevideo operó como laboratorio de políticas urbanas que cuestionaban la identificación automática entre seguridad y propiedad.

Tensiones acumuladas: informalización y límites institucionales

Con el transcurso del tiempo, el modelo de tenencia evidenció límites estructurales. El crecimiento del parque habitacional no estuvo acompañado por un fortalecimiento proporcional de capacidades administrativas y técnicas. El seguimiento de situaciones familiares, sucesiones y transferencias quedó con frecuencia rezagado.

Las dinámicas domésticas —herencias, ampliaciones, cesiones informales— produjeron procesos de informalización dominial dentro de barrios formalmente adjudicados. Surgieron mercados paralelos donde las transacciones

ocurrían por fuera del registro institucional. Esta brecha debilitó la capacidad reguladora del Estado y tensionó la coherencia del modelo original.

En este escenario, la propiedad adquirió un valor simbólico creciente. Para numerosos hogares, la escritura no representaba solo seguridad jurídica, sino también reconocimiento social, posibilidad de herencia y consolidación patrimonial. La demanda de titulación emergió como expresión de arraigo territorial y expectativa de igualdad respecto a otros sectores urbanos.

El problema ya no era únicamente ideológico, se volvía también pragmático: ¿podía el Estado sostener indefinidamente la administración directa de un parque habitacional en expansión sin generar nuevas formas de informalidad?

Un hallazgo central es que los barrios departamentales, aunque formalmente incorporados a la ciudad, pueden llegar a reproducir dinámicas de informalidad dominial. Las transacciones no registradas, la ausencia de seguimiento sistemático y la superposición de órdenes jurídicos generan un pluralismo que habilita discrecionalidades (Rolnik, 2021).

La regularización integral requiere abordar no solo la dimensión jurídica, sino también la física (infraestructura, mantenimiento) y la social (convivencia, vulnerabilidad estructural).

El giro de 2017: institucionalización de la regularización

La creación en 2017 del Sector de Regularización de la Vivienda Social y Barrios Departamentales marcó un punto de inflexión. Se consolidó una orientación más activa hacia la culminación de procesos con titulación cuando las condiciones técnicas y sociales lo permitían.

Este giro no implicó una ruptura total con el paradigma de seguridad en la tenencia, sino el reconocimiento de límites operativos y de la necesidad de ordenar situaciones acumuladas durante décadas. La regularización pasó a concebirse como proceso sistemático y no exclusivamente reactivo ante demandas individuales.

El cambio también reflejó una transformación en la lectura política del territorio: barrios consolidados, con fuerte inversión pública y arraigo comunitario, comenzaban a ser percibidos como espacios donde la transferencia dominial no necesariamente implicaba pérdida de control estatal, sino estabilización jurídica.

Es así como en la etapa más reciente se observa la emergencia de esquemas combinados: algunos hogares acceden a la propiedad plena, otros permanecen bajo modalidades de tenencia protegida. La dicotomía inicial entre propiedad y uso cede lugar a soluciones diferenciadas según condiciones sociales, urbanas y administrativas.

La discusión se desplaza desde una oposición normativa hacia la búsqueda de arreglos institucionalmente viables. La regularización ya no se presenta como destino único, sino como parte de un menú de instrumentos.

Este desplazamiento expresa una maduración del debate: ni la propiedad individual ni la gestión pública permanente resuelven por sí solas las desigualdades estructurales del hábitat urbano. La política se mueve hacia un terreno pragmático donde se combinan principios normativos y capacidades reales del Estado.

Conclusiones

El recorrido 1990-2024 muestra que la regularización dominial en Montevideo constituye un campo de disputa sobre el sentido mismo de la vivienda en la ciudad. La decisión inicial de privilegiar la tenencia respondió a fundamentos ideológicos coherentes con una tradición que cuestionaba la mercantilización del suelo urbano. Sin embargo, las transformaciones sociales, la informalización acumulada y las restricciones institucionales impulsaron revisiones graduales.

La experiencia del STV evidencia que la seguridad en la tenencia debe entenderse como proceso dinámico. No se trata de elegir entre propiedad o uso como categorías excluyentes, sino de reconocer la pluralidad de trayectorias habitacionales y la necesidad de instrumentos flexibles.

La regularización no es un simple trámite jurídico. Es una arena donde se enfrentan modelos de ciudad, concepciones del derecho a la vivienda y definiciones sobre el papel del Estado en la producción y la gestión del hábitat. Montevideo ofrece un caso singular en América Latina: un experimento prolongado de gestión pública del suelo que, lejos de clausurarse, continúa redefiniéndose ante nuevos desafíos.

En última instancia, el dilema entre tenencia y propiedad no se resuelve en términos absolutos. Se reinscribe continuamente en las capacidades institucionales, en las expectativas sociales y en las transformaciones del mercado urbano. Allí radican su carácter político y su relevancia para el debate contemporáneo sobre el derecho a la ciudad.

Referencias

- Harvey, David (2013). *Ciudades rebeldes: Del derecho a la ciudad a la revolución urbana*. Madrid: Akal.
- Intendencia de Montevideo (2017, 12 de junio). Resolución n.º 2471/17. <https://www.montevideo.gub.uy/sites/default/files/biblioteca/acuerdoprensa12062017.pdf>
- Junta Departamental de Montevideo (1990, 6 de setiembre). Decreto Departamental n.º 24.654. Creación de la Cartera Municipal de Tierras.
- Junta Departamental de Montevideo (1985, 19 de agosto). Decreto Departamental n.º 22.331.
- Magri, Altaïr (2015). *De José Batlle y Ordóñez a José Mujica. Ideas, debates y políticas de vivienda en Uruguay entre 1900 y 2012*. Montevideo: Ediciones Universitarias.

- Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial (MVOT) (2020). *Plan Quinquenal de Vivienda 2020-2024*. Montevideo: MVOT. Recuperado de <https://www.gub.uy/ministerio-vivienda-ordenamiento-territorial>
- Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial (MVOTMA) (2015). *Plan Quinquenal de Vivienda 2015-2019*. Montevideo: MVOTMA.
- Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) (2010). *Plan Quinquenal de Vivienda 2010-2014: Mi lugar, entre todos*. Montevideo: MVOTMA.
- Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) (2005). *Plan Quinquenal de Vivienda 2005-2009*. Montevideo: MVOTMA.
- Pasquale, María Florencia (2017). *El paradigma de la titulación inmobiliaria. La perspectiva de Hernando de Soto, postulados y cuestionamientos*. Córdoba: Universidad Nacional de Córdoba.
- Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat) (2015). *Déficit habitacional en América Latina y el Caribe: Una herramienta para el diagnóstico y el desarrollo de políticas efectivas en vivienda y hábitat*. Recuperado de <https://unhabitat.org/sites/default/files/download-manager-files/D%C3%A9ficit%20habitacional.pdf>
- Rolnik, Raquel (2021). *La guerra de los lugares: La colonización de la tierra y la vivienda en la era de las finanzas*. Montevideo: Santiago de Chile: LOM.
- Uruguay (1971, enero 13). Ley n.º 13.939: Expropiación de Bien Inmueble. Montevideo. Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/13939-1971>

Precariedad dispersa: análisis de una experiencia en la ciudad de Montevideo

*Leticia Dibarboure,¹ Florencia Gomes,²
Maite Lanza³ e Inés Martínez⁴*

Resumen

El artículo aborda la precariedad urbano-habitacional dispersa como un proceso urbano contemporáneo propio de la ciudad consolidada, particularmente vinculado a la degradación de las áreas intermedias y aún escasamente problematizado por la academia y las políticas públicas. A partir del análisis de una experiencia concreta, se proponen líneas descriptivas que contribuyen a comprender la complejidad del fenómeno y a delinear abordajes posibles desde las políticas urbanas. El caso de estudio es el proyecto Entorno del Parque Idea Vilariño (Azara-Albion), desarrollado por quienes escribimos el artículo desde la fase diagnóstica hasta su actual ejecución en el marco del Plan Avanzar (Intendencia de Montevideo y Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial).

Palabras clave: precariedad dispersa, suelo urbano, viviendas de interés social.

Abstract

This article approaches the spatially dispersed housing precarity as a contemporary urban process associated with the consolidated city, particularly linked

-
- 1 Maestranda en Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano y arquitecta por la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo (FADU) de la Universidad de la República (Udelar). Ayudante grado 1 en el Instituto de Proyecto del Departamento de Proyecto de Arquitectura y Urbanismo (DePAU) de la FADU. Arquitecta en la Unidad Especial Ejecutora de Atención (UEEA) al Programa de Integración de Asentamientos Irregulares (PIAI) de la Intendencia de Montevideo.
 - 2 Especialista en Estudios Urbanos e Intervenciones Territoriales y licenciada en Trabajo Social por la Facultad de Ciencias Sociales (FCS), Udelar. Trabajadora social en la UEEA PIAI de la Intendencia de Montevideo.
 - 3 Estudiante avanzada de la Licenciatura en Trabajo Social de la FCS, Udelar. Ayudante grado 1 en la Escuela de Gobierno de la Udelar. Pasante de Trabajo Social en la UEEA PIAI de la Intendencia de Montevideo.
 - 4 Magíster en Servicio Social por la Universidad Federal de Río de Janeiro. Asistente grado 2 en el Departamento de Trabajo Social de la FCS, Udelar. Asesora de la División Tierras y Hábitat de la Intendencia de Montevideo.

to the degradation of intermediate areas, still scarcely problematised by the Academy and public policies. From the analysis of a concrete experience, descriptive lines are proposed to contribute to the understanding of the phenomenon's complexity, and to outline possible approaches from urban policies. The case study is the project Entorno del Parque Idea Vilariño (Azara-Albion), developed by the authors of this article, from the diagnostic phase to the present stage of implementation, within the framework of Plan Avanzar (Intendencia de Montevideo and Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial).

Keywords: spatially dispersed precarity, urban land, social housing.

Introducción

Montevideo y su área metropolitana atraviesan desde hace cuatro décadas un proceso sostenido de segregación socioterritorial (Borrás, 2019), expresado espacialmente en extensos aglomerados homogéneos con desempeños socioeconómicos antagónicos. Por un lado, un continuo de zonas prósperas: el área central, parte de las áreas intermedias y toda el área de la costa este (a la que se suman la zona sur de Ciudad de la Costa y el eje ruta Interbalnearia) y, por otro, los segmentos periféricos de la ciudad que concentran peores resultados sociales y económicos (Borrás, 2019).

Las políticas públicas han priorizado la intervención en asentamientos irregulares (precariedad concentrada), localizados en su mayoría en la periferia, mediante acciones de regularización, relocalización y dotación de infraestructuras y servicios. No obstante, la informalidad como respuesta a la búsqueda de un espacio donde vivir continúa desarrollándose a partir de la conformación de nuevos asentamientos y colándose en los intersticios de la ciudad consolidada (Recalde, 2015).

En este contexto se presenta una intervención que combina acciones en áreas formales e informales. La experiencia destaca el potencial de aprovechar suelo urbano consolidado, el *stock* habitacional existente y la reorientación de instrumentos como alternativa replicable en políticas de hábitat.

La precariedad dispersa y los procesos de conformación de la ciudad

Montevideo cuenta con más de cien años de desarrollo de políticas públicas en materia habitacional (Magri, 2015), lo que ha dado lugar a una diversidad de enfoques y experiencias, así como a la consolidación de un *stock* habitacional de interés social significativo. Este proceso ha contribuido, a su vez, a la construcción de una ciudad fuertemente intervenida, cuyas principales directrices se encuentran definidas en instrumentos de planificación como el Plan de Ordenamiento Territorial de Montevideo (POT) (Intendencia de Montevideo, 1998).

Sin embargo, la ciudad, como espacio concebido en el sentido de Henri Lefebvre (2013) —es decir, como aquel ámbito donde se proyecta, regula y ordena desde el saber técnico—, se ve constantemente desbordada y tensionada por la realidad concreta y por las formas en que las personas la habitan y experimentan. En este marco, la informalidad, la irregularidad y la ilegalidad se presentan como resultado constante ante aquello que esta ciudad concebida no puede responder.

En esta línea, Pedro Abramo (2012) plantea una tríada de lógicas de producción de ciudad: la lógica del mercado, la lógica del Estado y la lógica de la necesidad. Esta última, entendida como síntesis dialéctica de las anteriores, da cuenta

de las estrategias mediante las cuales los sectores populares resuelven el acceso al hábitat en los intersticios que dejan el mercado y las políticas públicas.

A partir de la segunda mitad del siglo XX el crecimiento de la ciudad de Montevideo se caracteriza por la expansión no planificada de la mancha urbana informal, sin aumento de población, en tanto ya desde la década de 1960 se observa una tendencia al estancamiento demográfico, según las tasas de crecimiento intercensal. Esta situación es motivada, fundamentalmente, por el descenso de las migraciones campo ciudad, el traslado de habitantes de áreas urbanas centrales e intermedias fuera de los límites departamentales y la emigración internacional (Couriel, 2010), agregados a la baja de la natalidad (Cabella, Fernández Soto, Pardo y Pedetti, 2023).

Según Benjamín Nahoum (2010), la contracara del vaciamiento de las áreas centrales e intermedias de la ciudad es la explosión demográfica de los barrios ubicados en la periferia de Montevideo, que triplican su población a partir de finales de la década de 1970. Estos procesos de expansión y vaciamiento que se dan en Montevideo producen una ciudad segregada y fragmentada en términos socioterritoriales: peores servicios, aglomeraciones homogéneas y profundización de la brecha de oportunidades. A su vez, sería deseable detener el vaciamiento de las áreas consolidadas, ya que «supone revertir la subutilización de los equipamientos y servicios urbanos ubicados en estas áreas» (Defranco *et al.*, 2009, p. 39).

Al respecto, Raúl Vallés (2011) sostiene que, frente al problema de la vivienda y el hábitat, las respuestas por parte del Estado suelen estar cargadas de mitos que reproducen malas prácticas, entre los que destaca el mito del suelo, que sostiene la localización de vivienda pública en la periferia, argumentado en la disponibilidad de terrenos más grandes y baratos. Es así que gran parte de la expansión periférica se ha estimulado desde el propio Estado, con grandes déficits de habitabilidad y altos costos sociales y urbanos como consecuencia (p. 19).

En este contexto, la *precariedad dispersa* constituye un fenómeno poco visibilizado y escasamente abordado. Desde una perspectiva urbana, se manifiesta como zonas degradadas y tugurizadas dentro de la trama urbana formal, producto de construcciones irregulares en predios originalmente regulares (Delgado, 2014, p. 150). Estas áreas presentan hacinamiento, irregularidad y falta de calidad y seguridad en los servicios públicos, viviendas o piezas precarias, producto de subdivisiones internas sucesivas, construcciones modestas o reutilización de infraestructuras abandonadas como espacio habitacional. De esta misma forma, esta materialidad se traduce en fracturas y desigualdades explícitas en la interna de lo barrial, condiciones de vida deficientes para quienes la habitan.

En este sentido, es necesario comprender las complejidades y particularidades de la precariedad en la trama formal y puede decirse que es difícil de estudiar, pero también de intervenir, «dado que muchas veces solo se pueden

identificar a partir de la observación directa o de intervención con las familias a través de otros programas o proyectos en los que estas participen» (Bajac, Martínez, Rocco y Trinidad, 2019, p. 189).

La precariedad dispersa no solo refiere a una condición habitacional, sino también a una forma específica de producción de ciudad desigual, cuya localización en áreas consolidadas tensiona los instrumentos tradicionales de diagnóstico e intervención. Frente a este escenario se vuelve necesario problematizar sus formas de manifestación y explorar estrategias de abordaje que permitan actuar sobre estos tejidos sin reproducir lógicas de expulsión o expansión urbana, con la dignidad de personas y la sostenibilidad de la materialización de las intervenciones como ejes.

Cabe señalar que no se identifican, hasta la fecha, políticas urbanas específicas que aborden la precariedad dispersa en toda su complejidad. No obstante, reconocemos nuevas búsquedas en el campo de la intervención pública, como los programas de recuperación de fincas abandonadas, las expropiaciones contra deuda o iniciativas como la implementación del programa Renová Goes o la aquí presentada. Este proyecto, en particular, puede ser comprendido como una exploración de oportunidades emergentes en el último eslabón de ejecución de las políticas públicas, en tanto una política originalmente orientada a asentamientos irregulares se reconfigura para abordar situaciones de precariedad dispersa en la ciudad consolidada.

Una experiencia: proyecto Entorno del Parque Idea Vilariño, Azara y Albion

Sobre la construcción de la propuesta de intervención

Luego del realojo del asentamiento Isla de Gaspar, en 2018, y la construcción en esos terrenos del parque Idea Vilariño,⁵ se evidenció la necesidad de una intervención en materia sociohabitacional y de infraestructura urbana en los 44 padrones linderos al parque, ante la persistencia de situaciones de precariedad.

En mayo de 2022 la Dirección Nacional de Integración Social y Urbana (DINISU) del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MVOT) llevó adelante el censo de cuantificación para la implementación del Plan Avanzar.

Considerando los procesos mencionados, la construcción técnico-operativa de la intervención parte de los siguientes presupuestos:

- Impacto de las inversiones públicas: La ejecución de proyectos urbanos de gran escala (como el realojo de 250 hogares del asentamiento Isla de

5 Programa de Renovación Urbana para los barrios Unión y Villa Española con financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo y contraparte local en el marco del Programa de Mejoramiento de Barrios (PMB), subejecutado por la Intendencia de Montevideo (2016-2021).

Gaspar y la posterior creación del parque público Idea Vilariño, de seis hectáreas), sin políticas que garanticen acceso y permanencia, puede generar procesos de expulsión de los sectores de bajos ingresos.

- Condiciones de tenencia y uso del suelo: Los padrones turgurizados en la trama formal suelen presentar situaciones de ocupación irregular, inseguridad en la tenencia y usos no planificados.
- Acceso deficiente a servicios: La conexión a agua potable, energía eléctrica y saneamiento en padrones con estas características suele ser parcial o informal, lo cual intensifica la precariedad.
- Densificación progresiva: Los procesos de subdivisión y hacinamiento adquieren carácter acumulativo.
- Aprovechamiento de recursos: es posible utilizar suelo urbano adquirido mediante procesos de ejecución de deuda, así como viviendas ya disponibles en el mercado, para generar soluciones habitacionales sostenibles y económicamente viables.

A partir de lo anterior, la estrategia metodológica combinó distintos niveles de análisis:

1. Relevamiento físico inicial: identificación de conexiones a saneamiento y cantidad de viviendas por padrón.
2. Análisis tributario y estudio dominial: estudio de deudas asociadas a contribución inmobiliaria y tributos domiciliarios; recopilación de información respecto a la tenencia del suelo.
3. Mapeo y categorización: sistematización de datos y elaboración de tipologías de casos.
4. Relevamientos en profundidad: en padrones con ocupaciones irregulares, se identificaron perfiles socioeconómicos, condiciones habitacionales e intereses de los hogares.

Sobre la propuesta de intervención

A continuación, se presenta una versión adaptada del Perfil de Actuación Integral Socio Urbana (PAISU) Entorno del Parque Idea Vilariño (Martínez, Dibarboure y Gomes, 2022), actualizada en función del grado de avance y ejecución alcanzado por el proyecto a la fecha. Este perfil es la traducción en términos de propuesta de intervención del diagnóstico realizado y los presupuestos ya mencionados.

Figura 1. Polígono de actuación, definición de área formal e informal



En esta pieza urbana, que engloba diversas situaciones de informalidad y precariedad en la trama formal, se constatan situaciones de vulneración económica y social y situaciones altamente precarias en términos de habitabilidad. También se verifican inundaciones frecuentes, producto de las importantes diferencias de niveles y deficiencias en las canalizaciones de pluviales. Además, se constata una diversidad de situaciones con respecto a la regularidad de la tenencia de la tierra. Adicionalmente, parte de estos intersticios operan como espacios de violencia concentrada a raíz de vínculos con mercados ilícitos de sustancias y como espacios de consumo de estas.

Para el desarrollo de la intervención se define un área informal que incluye predios formales ocupados e invasiones de espacio público, en función de los siguientes criterios: precariedad en la tenencia del suelo; situaciones de

emergencia habitacional; imposibilidad de mejoras en sitio por falta de espacio, riesgo estructural que imposibilita el crecimiento en altura, precariedad extrema o imposibilidad de dotar de infraestructura al predio con la configuración actual (imposibilidad de conexión a saneamiento). El resto de la manzana se considera área formal.

Figura 2. Polígono de actuación, definición de área informal



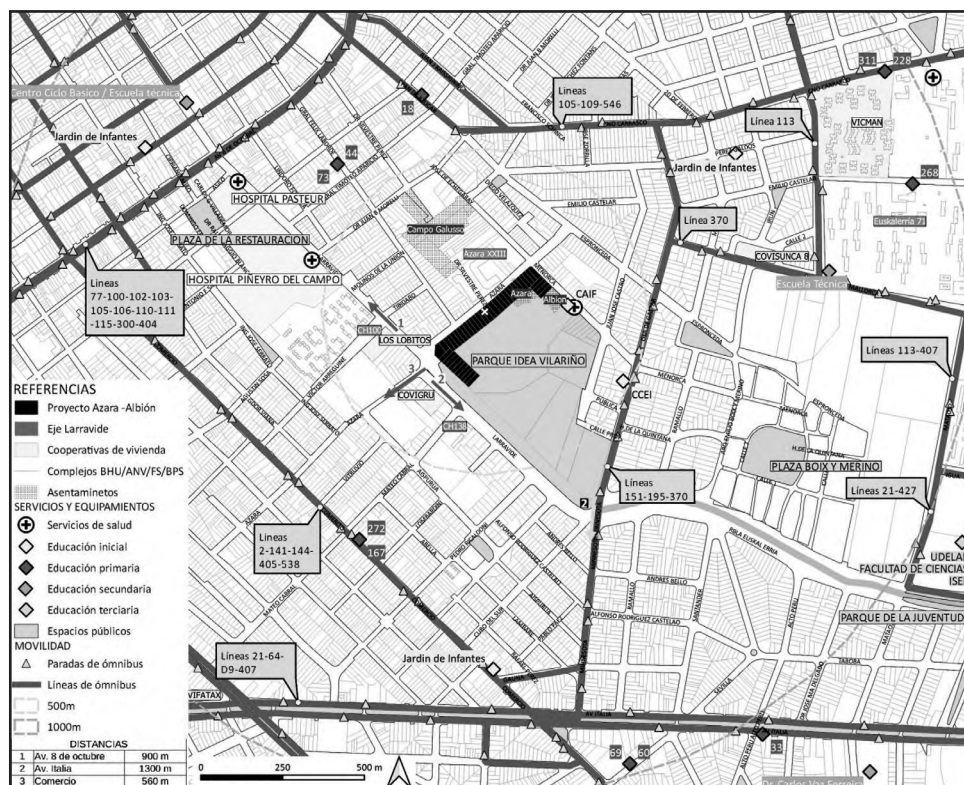
Fuente: L. Dibarboure, PAISU.

La intervención se desarrolla en suelo caracterizado por el POT como área intermedia consolidada. El plan propone aplicar políticas que tiendan a la promoción y la revitalización de estos sectores de ciudad, reafirmando su carácter residencial, promoviendo la densificación controlada y la rehabilitación del *stock* habitacional existente, recalificando los valores patrimoniales, localizando equipamientos urbanos importantes y creando espacios verdes.

La zona cuenta con la totalidad de servicios urbanos: saneamiento, agua potable, electricidad, trama viaria consolidada y pavimentada, recolección de residuos, alumbrado público, transporte público, locales educativos en todos los niveles y servicios de salud en un radio de aproximadamente 10 cuadras. Se ubica a 900 metros de la Avenida 8 de Octubre, a 1300 de Avenida Italia, a 550 de Comercio y a 600 de Camino Carrasco, importantes vías de conectividad. Se estiman tiempos aproximados de traslado de 40 minutos hacia el

centro en transporte público (7 kilómetros aproximadamente) y de 20 minutos a la rambla de Montevideo (3 kilómetros).

Figura 3. Inserción urbana del polígono de actuación



Fuente: L. Dibarboure, PAISU.

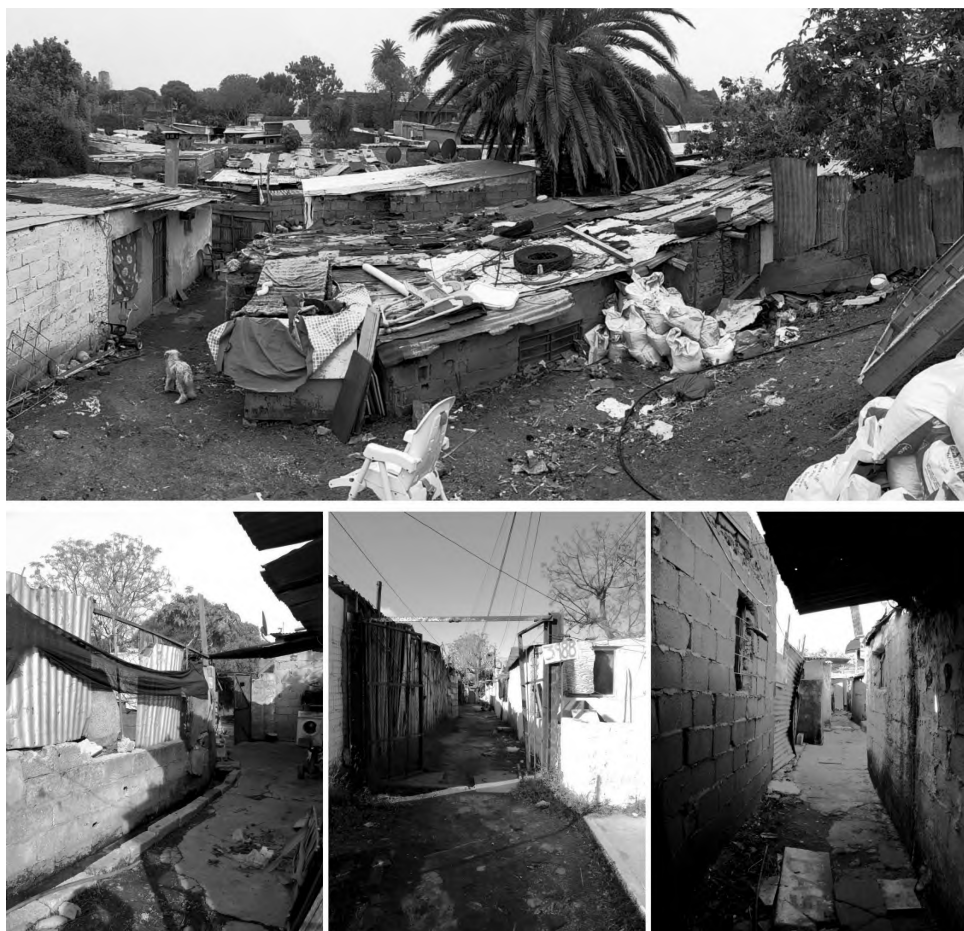
El barrio Unión y su entorno cercano han sido escenario de sustantivas intervenciones en materia sociohabitacional, entre las que pueden destacarse la regularización del asentamiento Boix y Merino, la relocalización de los asentamientos Isla de Gaspar y Candelaria, y la intervención en el asentamiento Campo Galusso. A lo anterior se agrega la existencia de complejos habitacionales de promoción pública como el CH100, Azara XIII o COVIGRU. Las viviendas del área de intervención son en su mayoría padrones de gran tamaño con construcciones frontales de calidad, que han ido sumando construcciones al fondo.

Un elemento que no fue incorporado en el PAISU pero que ha transversalizado la intervención desde un inicio ha sido el contexto de violencia territorializada. Las actividades vinculadas al narcomenudeo y lo que estas implican (porte de armas, conflictos entre grupos) son parte de la zona intervenida, y ha sido un desafío el desarrollo de estrategias para obtener legitimidad y seguridad en el territorio.

Sobre quienes la habitan

La caracterización de la población refiere a la asentada en el área informal, relevada en el Censo de Cuantificación DINISU 2022, con verificación posterior de datos a través de entrevistas en profundidad.

Figura 4. Fotos de los corredores de Azara



Fuente: Equipo Azara y Albion.

Las primeras familias que se asientan en Azara lo hacen en las décadas de 1950 y 1960, a partir de acuerdos de palabra o compras informales. Con el correr de los años las familias fueron creciendo, subdividiendo el espacio en piezas precarias y construcciones irregulares superpuestas, que dan lugar a la formación de lo que identificamos como los corredores de Azara.

Por otra parte, las instalaciones que pertenecieron al Club Social y Deportivo Albion se subdividen transformándose en unidades habitacionales precarias. En un período aproximado de once años, a través del fraccionamiento y el subarrendamiento, núcleos familiares de distintas procedencias accedieron de manera irregular y precaria a un espacio para vivir.

Identificamos en la pieza urbana lo que denominamos como población flotante: personas que permanecen por escaso tiempo o de manera intermitente, con vínculo con el espacio relativo al consumo o la comercialización de sustancias psicoactivas.

En relación con la situación laboral, observamos un perfil con condiciones de adaptabilidad a la trama urbana. No se registran clasificadores de residuos sólidos, cría de animales u otro tipo de establecimientos productivos o de servicios más que almacenes pequeños. Predominan trabajadores precarizados y de bajos ingresos, principalmente asalariados formales en sectores de baja remuneración —como limpieza, mantenimiento de áreas verdes y seguridad—, así como trabajadores informales por cuenta propia o con trayectorias laborales intermitentes.

Se destaca que la población femenina representa el 54% del total y que un 39,4% son niños, niñas y adolescentes de hasta 18 años. Si se toma el tramo de 0 a 40 años, el porcentaje asciende al 74%, lo cual es un indicador de la preponderancia de la población joven. De la comparación con la media nacional sobresale el bajo nivel educativo alcanzado: 41,1% culminó solo primaria, 35% culminó también educación media básica.

Por último, la principal ascendencia étnico-racial de estos hogares es afrodescendiente, conformando así una muestra del racismo estructural de nuestra ciudad. Las distintas dimensiones nos permiten considerar las posiciones de las personas en términos de interseccionalidad, convergencia de características que colocan a las personas en posiciones de privilegio o desventaja respecto a otros habitantes de la ciudad.

Líneas de actuación en ejecución

Línea de actuación en áreas informales

Relocalización de hogares con viviendas no regularizables

La propuesta implica la relocalización de los 77 hogares que componen el área informal, mediante dos modalidades: el programa de Compra de Vivienda Usada (CVU) y la construcción de viviendas nuevas en el entorno. El padrón original de beneficiarios sufrió modificaciones internas y fue ampliado a 81 hogares debido a cambios en la composición de las familias y consideraciones de nuevos hogares no presentes en el momento del censo, por situaciones de privación de libertad o desplazamiento por violencia territorializada.

A la fecha de la redacción de este artículo se dio por culminado el componente CVU, por el que 39 familias ya accedieron a su vivienda definitiva.

También se implementaron estrategias de acceso a viviendas en otros proyectos para seis hogares que, sin integrar el programa CVU, no podían o no querían seguir habitando en Unión.

Con el objetivo de que la intervención no genere procesos de expulsión de población pobre a barrios periféricos, se propone aprovechar al máximo el suelo disponible en la zona, haciendo uso de predios vacantes en el entorno del parque y de algunos de los padrones actualmente ocupados. Así, para la construcción de vivienda nueva será necesario avanzar por etapas en función de la disponibilidad de suelo. Este sistema implica mudar familias para liberar terrenos y avanzar a la siguiente etapa: una vez mudados los primeros hogares, se procederá a demoler sus viviendas originales para recuperar suelo y posibilitar la construcción del siguiente complejo. Por otra parte, para lograr la cantidad de viviendas necesarias en el suelo disponible se propone la construcción de complejos habitacionales de baja escala en propiedad horizontal, de entre 4 y 15 unidades por lote. La organización prevista es de viviendas apareadas de uno o dos niveles.

Figura 5. Localización de predios para vivienda nueva



Fuente: L. Dibarboure, PAISU.

La sostenibilidad de la propuesta en términos de convivencia radica en las formas de habitar de las familias participantes: las viviendas en la actualidad se desarrollan con acceso en planta baja por corredores comunes, lo que implica ya cierto grado de gestión colectiva de lo común (como la resolución de inundaciones) y la costumbre de transitar por áreas comunes para el acceso a las viviendas.

Actuación sobre la emergencia habitacional

La Intendencia de Montevideo ha implementado a lo largo de estos años diversas acciones de mitigación orientadas a brindar respuestas inmediatas y a sostener las situaciones habitacionales existentes hasta el acceso a soluciones definitivas. Estas intervenciones no se han limitado al mejoramiento habitacional, sino que también han incluido la poda o tala de árboles que ponían en riesgo a las viviendas, la canalización de pluviales hacia sistemas de aguas servidas, la construcción de baños y la adjudicación de un contenedor adaptado a vivienda.

En este mismo sentido, se ha avanzado en la reasignación de viviendas a partir del vaciamiento de aquellas en mejores condiciones, producto del acceso de algunos hogares al programa CVU. Este proceso ha implicado, a su vez, demoliciones sucesivas y la generación de nuevas configuraciones en los espacios intraprediales.

Regularización dominial

A partir del estudio caso a caso de los 44 padrones, se identifican 6 que presentan precariedad en cuanto a la tenencia, pero con condiciones de habitabilidad adecuadas. Para estos se plantea la posibilidad de trabajar la regularización dominial desde la Intendencia de Montevideo.

A la fecha se ha avanzado en la identificación de casos y en la concreción de entrevistas exploratorias, necesarias para planificar caminos posibles, sin llegar a la propuesta definitiva de operacionalización.

Sin embargo, entendemos esta línea de trabajo como una oportunidad para indagar en posibles formas de abordar otros tipos de precariedad, como la inseguridad en la tenencia.

Generación de suelo

Para el desarrollo del proyecto se cuenta con padrones de propiedad pública o privados en proceso de expropiación.

El suelo ocupado en la actualidad que sea liberado será reutilizado para la construcción de los realojos o para la consolidación del espacio público. El suelo que no sea utilizado en el proyecto se incorporará a la Cartera de Tierras, para otros proyectos que impliquen viviendas de interés social.

El desfase temporal entre el acceso a la vivienda por CVU y la construcción de viviendas nuevas ha producido situaciones no previstas en la propuesta original. Por un lado, se han liberado padrones previstos para vivienda nueva o espacio público sin estar acompañados de licitación o proyecto para la obra nueva. Esto supone incorporar un componente de gestión del suelo liberado: custodia, limpieza, atención a reclamos de predios linderos. Por otro lado, se generan vacíos en la interna de los predios aún ocupados. Para esta situación se implementó un sistema de adjudicación de patios o de incorporación de piezas a las ya existentes, de modo tal que los propios vecinos se hacen cargo de la custodia del suelo mientras esperan la vivienda definitiva.

Línea de actuación en área formal

La intervención en el área formal incluye la posible apertura de un nuevo frente del parque Idea Vilariño, hacia la calle Menorca.

Asimismo, la línea de actuación contempla mejoras en la infraestructura y el hábitat urbano. En este sentido, se realizaron mejoras en el sistema de drenaje pluvial, particularmente en la excancha del Albion, con el objetivo de mitigar los problemas de inundaciones. En materia de saneamiento, se prevé la ejecución de obras de infraestructura para posibilitar la conexión de aquellas viviendas que aún no acceden al servicio, por las calles Azara y Menorca: según los relevamientos, 14 de los 44 padrones en la actualidad no están conectados.

Por último, se incluye el acondicionamiento de la faja pública sobre la calle Azara, que comprende la construcción de veredas, la mejora del alumbrado público y la adecuación del arbolado. En particular, en los tramos de Azara entre Menorca y Larravide, y de Menorca entre Azara y Juan José Castro, se constata la ausencia de veredas definidas y de rampas de accesibilidad universal.

El abordaje social como componente transversal

Las líneas de actuación se sostienen en procesos participativos con las familias, orientados a construir un barrio compartido, habitado y disfrutado. Con aquellas en situación de precariedad se promueve, además, un abordaje integral en busca de fortalecer autonomías, considerando la priorización de niños, niñas y adolescentes, el abordaje de situaciones de violencia, la búsqueda de empleo, el acceso a prestaciones sociales y la vinculación con políticas de educación y salud. Teniendo en cuenta patrones estructurales de reproducción de las desigualdades, se busca así habilitar cambios sustanciales en las trayectorias de vida, que acompañen los cambios en materia de vivienda.

Consideraciones finales

La *precariedad dispersa*, oculta tras la fachada de la trama urbana formal, responde a procesos de precarización y degradación progresiva. Esta condición explica en parte su escaso abordaje. No obstante, en el caso de estudio se evidenció que las condiciones habitacionales y el perfil socioeconómico son prácticamente análogos a los de los asentamientos irregulares, con el agravante de la falta de espacio y la exclusión de programas focalizados.

La experiencia del proyecto muestra que es posible diseñar *estrategias sostenibles basadas en el aprovechamiento del suelo urbano* ya dotado de servicios, adquirido mediante expropiación por deuda. Esta herramienta habilita el desarrollo de soluciones habitacionales de *pequeña escala*, condición que facilita la gestión de lo común y fortalece el tejido barrial, en contraste con los grandes conjuntos habitacionales promovidos históricamente.

Asimismo, el *programa de CVU* permite recuperar y revalorizar el *stock* habitacional existente, evitando la expansión urbana innecesaria y consolidando la ciudad.

La *invisibilización de estas dinámicas*, sumada a los procesos de tugurización, genera entornos propicios para la proliferación de situaciones de violencia territorializada. En este sentido, la presencia activa del Estado en estas áreas resulta clave, tanto en su dimensión simbólica como material, para contener el deterioro habitacional y garantizar condiciones de vida más seguras.

Como dimensiones a mejorar destacamos la necesidad de mejor concate-nación temporal. El proyecto original planteaba un desarrollo en tres años que en los hechos se extenderá por más de siete debido a desfases en tiempos burocráticos e institucionales. Esto genera costos extra en sostener el mientras tanto en la dimensión material como en la simbólica.

En síntesis, esta experiencia plantea una estrategia replicable en otras áreas consolidadas de la ciudad, ofreciendo una *alternativa viable y sostenible para abordar la precariedad dispersa* desde las políticas públicas de vivienda y hábitat.

Referencias

- Abramo, Pedro (2012). La ciudad com-fusa: mercado y producción de la estructura urbana en las grandes metrópolis latinoamericanas. *EURE*, 38(114), 35-69.
- Bajac, Ana; Martínez, Inés; Rocco, Beatriz, y Trinidad, Valentín (2019). Detrás de las fachadas: pobreza urbana y desigualdad en la ciudad formal. En Sebastián Aguiar, Víctor Borrás, Pablo Cruz, Lucía Fernández Gabard y Marcelo Pérez Sánchez (coords.), *Habitar Montevideo: 21 miradas sobre la ciudad* (pp. 177-206). Montevideo: La Diaria.
- Borrás, Víctor (2019). Cambios y continuidades en la configuración socioespacial de Montevideo y el área metropolitana: una mirada longitudinal 1996-2016. En Sebastián Aguiar, Víctor Borrás, Pablo Cruz, Lucía Fernández Gabard y Marcelo

- Pérez Sánchez (coords.), *Habitar Montevideo: 21 miradas sobre la ciudad* (pp. 55-80). Montevideo: Intendencia de Montevideo - Fundación Friedrich Ebert - Facultad de Ciencias Sociales.
- Cabella, Wanda; Fernández Soto, Mariana; Pardo, Ignacio, y Pedetti, Gabriela (2023). *La gran caída. El descenso de la fecundidad uruguaya a niveles ultra-bajos (2016-2021)*. Montevideo: Programa de Población, Unidad Multidisciplinaria, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.
- Couriel, Jack (2010). *De cercanías a lejanías: fragmentación sociourbana en el Gran Montevideo*. Montevideo: Trilce.
- Defranco, Raúl; Roche, Ingrid; Alberti, Mariana; Detomasi, Gabriela; Fernández, Rodrigo; González, Paulo; Medina, Mercedes; Quintans, Andrés; Pastore, Verónica; Tellechea, Javier, y Varela, Alma (2009). *Calidades residenciales. Hacia la revisión del Plan de Ordenamiento Territorial de Montevideo*. Montevideo: Facultad de Arquitectura, Universidad de la República.
- Delgado, María del Huerto (2014). La informalidad visible e invisible del hábitat popular en Montevideo. En Teolinda Bolívar, Mildred Guerrero y Marcelo Rodríguez (coords.), *Casas de infinitas privaciones. ¿Germen de ciudades para todos?* (pp. 145-166). Quito: Abya-Yala.
- Intendencia de Montevideo (2013). *Informe Censos 2011: Montevideo y Área Metropolitana*. Montevideo.
- Intendencia de Montevideo (1998). *Plan de Ordenamiento Territorial de Montevideo*. Montevideo: Intendencia de Montevideo.
- Lefebvre, Henri (2013). *La producción del espacio* (A. J. Sambrano, Trad.). Capitán Swing.
- Magri, Altaïr (2015). *De José Batlle y Ordóñez a José Mujica. Ideas, debates y políticas de vivienda en Uruguay entre 1900 y 2012*. Montevideo: Ediciones Universitarias.
- Martínez, Inés, Dibarboure, L., y Gomes, Florencia (2023). *Perfil de actuación socio urbana: Entorno del Parque Idea Vilariño. Azara-Albion*. Montevideo: UEEA PIAI - Intendencia de Montevideo.
- Nahoum, Benjamín (2010). Pobres y zonas centrales: problema y solución. *Vivienda Popular*, 20, 50-59.
- Recalde, Sharon (2015). Precariedad concentrada y dispersa / áreas excluidas e islas de precariedad. El caso de Montevideo. *Proyección*, 19, 153-179.
- Vallés, Raúl (2011). ¿Cuánto cuesta qué? Muchos mitos y algunas verdades para no hacer mal las cuentas en hábitat y vivienda social. *Vivienda Popular*, 21, 18-21.

El habitar de los *con techo*: pobreza entre cuatro paredes

Magdalena Berazategui¹

Resumen

El presente artículo busca traer al debate un conjunto de elementos que hacen a la pobreza de los *con techo*, es decir, de aquellas personas, que, habiendo accedido a una vivienda o teniéndola desde siempre continúan siendo pobres. Se trata de poner foco en la pobreza en el interior de la vivienda, aportando elementos capaces de visibilizar su carácter esencial pero no suficiente. La lucha histórica por el acceso a la vivienda y el valor social innegable que esta tiene suelen mostrarnos una parte del problema. Cuando una persona accede a una casa se cierra un ciclo que se corona con ese bien entregado. Sin embargo, el acceso a ella es apenas el comienzo. El presente artículo busca visibilizar esta problemática a través de historias singulares de familias amparadas en el Convenio Emergencia Crítica Habitacional firmado entre la Agencia Nacional de Vivienda y el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial.

Palabras clave: pobreza, precariedad habitacional, historias de vida.

Abstract

This article examines the poverty of the «housed poor»; that is, individuals who, despite having access to housing—or having had it throughout their lives—remain in conditions of poverty. It shifts the focus toward poverty within the home, highlighting its essential yet insufficient role in ensuring adequate living conditions. The historical struggle for access to housing, and its undeniable social value, tends to reveal only part of the problem. Access to a house is often seen as the completion of a cycle, marked by the delivery of this asset. However, such access is only the beginning. Drawing on the analysis of singular family trajectories, this article seeks to make visible dimensions that are often overlooked. The cases examined correspond to families supported under the Convenio Emergencia Crítica Habitacional, implemented by the Agencia Nacional de Vivienda and the Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial.

Keywords: poverty, housing precarity, lived experiences.

1 Magíster en Políticas Sociales y Mediación Comunitaria por la Universidad Autónoma de Barcelona, la Universidad de Barcelona y la Universidad de Lleida, y licenciada en Trabajo Social por la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República.

Introducción

Existen diversas formas en las que la precariedad habitacional toma cuerpo. En nuestro país es común identificar las situaciones que se viven en asentamientos irregulares, las que transitan las personas en situación de calle o la que se vive en los refugios. En cambio, ocurren otras más silenciosas, que pasan inadvertidas.

La preocupación por dónde habitan los pobres y, en especial, el descubrimiento de que no es en los asentamientos donde lo hacen en mayor medida, viene siendo señalada por la academia. Carlos Casacuberta (2006), por ejemplo, señala: «aunque más del 60% de los habitantes de asentamientos irregulares están bajo la línea de pobreza, el asentamiento no es la modalidad mayoritaria de la vivienda de los hogares bajo la línea de pobreza» (p. 43). Por su parte, Florentino Menéndez (2014) plantea algo similar: tres de cada cuatro pobres no residen en asentamientos irregulares, sino en la ciudad formal.

Ana Bajac, Inés Martínez, Beatriz Rocco y Valentín Trinidad (2019) profundizan en este fenómeno y dan cuenta de las diversas expresiones que la precariedad habitacional adquiere en la trama formal de Montevideo. Incluso, repiensen el concepto de segregación territorial, al detectar este fenómeno en las entrañas mismas de la ciudad integrada.

Entre estas diversas expresiones, el presente trabajo se propone abordar un modo particular del fenómeno: la pobreza de los *con techo*, es decir, de aquellos que aun teniendo vivienda —incluso de forma relativamente estable y formal por ser amparada en una política estatal— experimentan situaciones de extrema precariedad. El elemento vinculante entre esta y otras expresiones es la precariedad con la que unos y otros subsisten.

En el marco de mi experiencia profesional como trabajadora social en la Agencia Nacional de Vivienda (ANV), es común encontrarme con personas que, con mayor o menor dificultad, cuentan con una vivienda. Sin embargo, es frecuente observar que la pobreza de estos sujetos no se resuelve por el hecho de contar con casa (aun en el reconocimiento de que se trata de un satisfactor clave e imprescindible, cuya ausencia genera condiciones aún peores). Así, es usual constatar las malas condiciones edilicias en las que habitan.

Pero, justamente, la precariedad no termina allí. Es habitual encontrar familias con dificultades para garantizar su alimentación, que tienen empleos precarios, que no cuentan con redes de apoyo, que tienen problemas para trasladarse, que padecen enfermedades crónicas o patologías psiquiátricas con tratamientos escasos o nulos y una larga lista de etcéteras. Habitualmente, esta pobreza queda invisibilizada. No se la ve a simple vista o se la supone menos problemática que la que se vive en un asentamiento irregular.

Para abordar estas dimensiones, tomaremos como punto de partida el Convenio Emergencia Crítica Habitacional (CECH), firmado entre el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MVOT) y la ANV, a través del cual un

conjunto de familias accede a una vivienda subsidiada por el Estado, debiendo asumir el pago de los servicios pero no de la cuota. Específicamente nos detendremos en dos historias que, aunque singulares —o tal vez por ello—, expresan rasgos universales del fenómeno que nos proponemos abordar.

Breve *racconto* del Convenio Emergencia Crítica Habitacional

El CECH tiene como antecedente al Convenio Emergencia Crítica firmado en 2004 entre el MVOT y el Banco Hipotecario del Uruguay. Luego de la creación de la ANV, en 2010, se firma uno nuevo. Desde el inicio, el objetivo del convenio fue amparar a familias que —por encontrarse en situación de vulnerabilidad— se ven imposibilitadas de continuar pagando la cuota de la vivienda que habitan. Para evitar los desalojos que supondría la rescisión de los contratos, se crea esta herramienta, mediante la cual el MVOT asume el costo equivalente a un arrendamiento por dos años (con posibilidad de renovación).

Desde el origen del programa, se ha puesto énfasis en atender situaciones de enfermedad, presencia de niños y niñas y adultos mayores, así como situaciones de violencia basada en género. Además de amparar a familias que ya habitan unidades de la ANV, el convenio prevé un cupo para que el MVOT pueda derivar personas.

Desde el Departamento de Trabajo Social de la ANV se lleva adelante el seguimiento de las familias postuladas por la propia institución, que supone un monitoreo cada dos años (antes del vencimiento del plazo). Más allá de esto, algunas situaciones familiares demandan mayor acompañamiento.

Las familias de cupo de la ANV que ingresan al convenio lo hacen en la gran mayoría de los casos quedándose en su propia vivienda. Por esta situación, las casas mantienen el estado de conservación que las propias familias les pudieron dar. Las dos familias que seleccionamos, en cambio, debieron ser trasladadas, ya que sus viviendas fueron rematadas luego de un proceso judicial. En estos casos el convenio prevé la asignación de otra vivienda de la cartera de la ANV, que se entrega reparada.

Las historias

Todas las familias felices se asemejan: cada familia infeliz es infeliz a su modo.

León Tolstoi

Para la elaboración del presente artículo se tomaron dos historias de familias incluidas en el mencionado convenio. Su selección no tiene intención de representatividad, más allá de que varias de las dimensiones que las atraviesan

plantean rasgos similares a los de otras familias. En los dos casos elegidos, el proceso de acompañamiento ha sido largo y cercano, por lo que se cuenta con material suficiente para reconstruir y pensar las historias. En este sentido, para la redacción de este artículo se tomaron como fuentes principales los registros de campo, las entrevistas realizadas y las instancias de intercambio en la dupla de trabajo. Cada apartado comienza con un pequeño relato que evoca una escena vivida en el proceso de intervención entre las familias y el equipo técnico de seguimiento.

Juan

La mañana de un día cualquiera recibimos la llamada de Juan (su voz es tan familiar que devolvemos el saludo con un «hola» personalizado). A continuación, nos dice: «Mire que ya pagué los gastos comunes, quería avisarle para que se quede tranquila que yo cumplo».

Este diálogo se repite cada poco tiempo. Después, solemos preguntar cómo está él, cómo está su salud y cómo va la organización doméstica.² El cierre es siempre el mismo: Juan nos dice que nos llama para informarnos, porque si no habla con nosotras con quién va a hablar.

Otras veces Juan nos llama desde el hospital, nos cuenta que tuvo una descompensación. Nos pregunta si podemos llamar a la Comisión Administradora para avisar que se va a atrasar con el pago de los gastos comunes. Le decimos que no se preocupe por eso ahora, le consultamos por su salud, tratamos de indagar si está acompañado y colgamos. En esos días somos nosotras quienes lo llamamos preocupadas la siguiente vez.

Juan tiene 67 años y padece varios problemas de salud que lo mantienen encerrado en su casa, más precisamente en el dormitorio. Desde ese pequeño espacio, Juan se comunica con el exterior casi exclusivamente por celular. Vive rodeado de personas (su familia), pero tiene muy poco contacto con ellas. Desde hace un tiempo, se encuentra la mayor parte del día en la cama. Perdió una pierna cuando era joven por un accidente de tránsito; sin embargo, cuenta con orgullo que pudo trabajar durante toda su vida para mantener a su familia. En los últimos años su situación de salud empeoró: contrajo problemas cardíacos y la enfermedad de diabetes se agudizó.

Es padre de ocho hijos e hijas, se casó con Laura, una mujer treinta años menor que él, de quien se encuentra separado, a pesar de lo cual continúan viviendo juntos en la vivienda que la ANV les adjudicó en un conjunto habitacional del oeste de Montevideo.³ Originalmente el núcleo se componía por Juan,

2 La organización doméstica, sobre todo en lo que hace a la economía del hogar y a la asunción de gastos que el convenio exige cubrir, ha sido un tema ampliamente abordado por demanda del mismo Juan.

3 La vivienda cuenta con cuatro dormitorios y se ubica en la planta baja.

su esposa y sus hijos e hijas. Con el devenir del tiempo se sumó un hermano de Juan y un hijo de este. En total llegaron a ser 14 personas. En los últimos años, y luego de varias entrevistas, pudimos comprender que el núcleo de convivencia está conformado por tres unidades distintas que se interrelacionan e interactúan permanentemente: Juan conforma una de ellas, su hermano e hijo otra y su exesposa con cinco de sus hijos e hijas la tercera.

La configuración de la vivienda da cuenta de esta situación. Varios de los dormitorios están cerrados con candados, en un esquema similar al de una pensión. Cada una de las unidades ocupa un espacio de la casa. Juan suele estar en su cuarto, donde cuenta con una cama y una cocinilla (hasta hace poco tiempo se cocinaba allí), su hermano en otro y su exesposa con los niños ocupan dos dormitorios y utilizan en mayor medida la cocina y el *living*. El hecho de que compartan la olla (fundamentalmente Juan y Laura) ha sido parte de una negociación reciente; Juan aporta los insumos de la canasta de alimentos proporcionada por el Ministerio de Desarrollo Social y su exesposa se encarga de cocinar los alimentos.⁴

Dada la configuración del núcleo y su manejo separado de las economías, el pago de servicios comunes (gastos comunes, luz, agua y tributos) ha sido un tema importante en el acompañamiento. Por la propia dinámica de la familia, el reparto de tareas y los liderazgos implícitos, quedó asociado únicamente a Juan. Es de señalar que la vivienda es para él un elemento central, fuente de orgullo y de poder. Está convencido de que la casa les fue otorgada por su discapacidad; en su imaginario, esta situación compensa, de algún modo, la desavenencia de no poder proveer productivamente a su familia. En este sentido la vivienda, como bien, es un elemento en disputa.

Más allá del caso concreto y tomando la historia como disparadora, interesa puntualizar en algunas dimensiones de análisis que ayudan a comprender los procesos de precariedad y vulnerabilidad que se viven en la interna de la vivienda. En primer lugar, la situación de salud, las enfermedades inhabilitantes que marcan las trayectorias familiares, de quienes las padecen y de quienes cuidan. El peso que recae sobre las familias, tanto por los cuidados como por la asunción de costos y procesos de salud que no son debidamente tratados por la insuficiencia de recursos dispuestos para ello (por ejemplo, la dieta alimentaria que implican ciertas enfermedades crónicas, que requerirían un sustento especial).

Vinculado con lo anterior y ante la ausencia de otros mecanismos de cuidado, esta situación pone de manifiesto el forzamiento de vínculos familiares en la asunción de tareas de cuidado que ya no se pueden ni se quieren

4 Juan cuenta con una pensión por discapacidad de \$ 5.000 líquidos, dadas las retenciones por préstamos. Laura cuenta con ingresos por Asignaciones Familiares y Tarjeta Uruguay Social (\$ 10.000). El hermano de Juan trabaja como guardia de seguridad y percibe \$ 20.000.

sostener. Frente a esta situación, la familia, sin importar sus condiciones, se erige como única responsable.

Por otra parte, se señalan las implicancias de compartir la casa como necesidad; en este caso claramente se torna una estrategia de sobrevivencia. Pese a las dificultades vinculares, que se perciben con claridad, el hecho de que Juan no pueda manejarse con autonomía y de que no existan políticas de cuidado que lo incluyan, sumado a los escasos ingresos, ha limitado las posibilidades de pensar en otra alternativa habitacional, más justa con la situación actual del núcleo.

En este sentido, Alicia Gutiérrez (2007) reconoce como una de las estrategias de subsistencia de la pobreza aquella vinculada a la participación en redes:

un tipo de relaciones informales que se establecen entre vecinos, parientes y amigos con el objetivo de intercambiar bienes y servicios que forman parte de la organización de la vida cotidiana de los miembros o familias que participan de la relación. (p. 48)

En este caso, esta red, necesaria para la subsistencia, posibilita la reproducción de la vida, pero, en paralelo, genera situaciones indeseadas, como el mantenimiento de vínculos caducos o incluso no deseados. Genera procesos de individualización profundos en la interna de la vivienda, procesos de depresión y aislamiento.

Daniela Soldano, Alicia Novick, María Cristina Cravino y Andrés Barsky (2018) señalan:

el proceso de creciente aislamiento de los pobres urbanos contribuyó a la erosión de capital social y vació las redes de circulación de recursos y ayudas, cuyo funcionamiento depende de contactos estratégicos con el «afuera» en el que se asentó históricamente buena parte de su reproducción (Suárez, 2004). De este modo, en los enclaves de pobreza se reproducen biografías de riesgo al perpetuarse los mecanismos que acumulan desventajas, retroalimentan el aislamiento y, por ende, la vulnerabilidad de los hogares. (p. 23)

En este punto, cabe advertir cuánto se pueden ahondar los procesos de aislamiento (incluso desdoblándose en la interna de la casa) que se originan en y enfatizan las situaciones de empobrecimiento y exclusión. Las redes de sostén son escasas y se encuentran igualmente sobrecargadas y empobrecidas. Juan habita su dormitorio la mayor parte del día solo; tiene dos hermanas que eventualmente realizan gestiones médicas;⁵ Laura y los hijos e hijas cuentan con mayor interacción con el exterior por sus actividades cotidianas (concurencia a centros educativos, gestiones y visitas familiares); el hermano

5 En la pandemia, Juan nos llamó planteando que no tenía alimentos. A pesar de que los demás integrantes del núcleo estaban en la casa, no lograba acceder a alimentarse. Se debieron realizar gestiones para que vecinos de una olla cercana le entregaran comida por la ventana.

de Juan es el único miembro de la familia que sale del barrio, por su vinculación al mercado de trabajo.

En este sentido, y tomando en cuenta estos procesos de aislamiento tan severos, se resalta la importancia de la vivienda y de su enclave, sobre todo (pero no únicamente), para dar soporte a personas adultas con enfermedades crónicas que permanecen en la vivienda como una trinchera. En estos contextos la vivienda y el escenario o territorio donde se inserta podrían ser un factor fundamental. Jack Couriel (2013) refiere al carácter integrador no solo de la vivienda, sino, sobre todo, del barrio: «lo urbano-habitacional implica un concepto comprensivo y, por tanto, integrador, mientras que el término vivienda resulta simplificador» (p. 6).

En el caso concreto que estamos analizando, pese a que se encuentran rodeados de viviendas y personas (solo en el *block* son doce apartamentos), no surgen redes de sostén y solidaridad; por el contrario, se vislumbran procesos de individualización repetidos en las distintas casas. Esto dialoga con los procesos de creciente soledad que se visualizan en la interna de las viviendas.

Mariana y las tías

Pocos días después de la segunda mudanza, nos acercamos a la casa para saber cómo se encontraban en la nueva vivienda y el nuevo barrio. Mariana — nuestra interlocutora— no estaba, pero sí sus dos tías (de 54 y 57 años) y sus dos hijos (de 7 y 9 años).

Al ingresar en la casa observamos, a la izquierda, en la zona del living, varios colchones en el piso (la casa tiene tres cuartos en la planta alta). Nos invitan a pasar, nos sentamos sobre uno de los colchones y consultamos cómo van estos primeros días en el barrio y la casa nueva. La respuesta de las adultas es bastante apática. Una de las tías —la que se queda parada cerca de la puerta— nos cuenta que están durmiendo todos allí, que es más calentito dormir juntos (tres adultas y dos niños). Les preguntamos por los cuartos, pero nos dicen que no tienen nada, que no tienen camas ni muebles para poner.

Sentada en frente de nosotras, la otra tía llora, nos dice que extraña a su hermano (quien falleció varios meses atrás). Dice que quiere morir, lo dice a viva voz (tal vez es lo más vivo que tiene). Su sobrino nieto, un niño pequeño, sentado a su lado, le acaricia la cara mientras trata de correrle las lágrimas. En voz bajita le pide que no lllore.

Nosotras tratamos de hablar de la nueva casa como oportunidad, de lo importante de que estén juntas nuevamente, pero nada parece borrar la tristeza y el desasosiego.

La trayectoria reciente de esta familia es una sucesión de situaciones desgraciadas. Hace dos años, la familia se contactó con el equipo de la ANV, luego de que la casa que ocupaban (en la Unión) fuera puesta en remate por deudas.

Aquella casa era solo una pieza sin baño ni cocina, las otras habitaciones se habían incendiado y quedaban solo esqueletos de paredes. El hermano varón de estas señoras dormía en una de esas piezas sin techo.

La familia estaba integrada, hasta ese momento, por cuatro hermanos adultos de mediana edad (un varón y tres mujeres), la hija de una de estas hermanas (Mariana) y sus dos hijos. Los cuatro hermanos siempre habían vivido juntos; eran analfabetos y todos padecían complejas patologías de salud mental, además de otras dolencias físicas. La estrategia de sobrevivencia de la familia estaba dada, básicamente, por la actividad de recolección y venta de residuos urbanos. Mariana era la única que contaba con un empleo formal (empleada doméstica).

Dado que la casa se iba a rematar, la ANV debió buscar otra vivienda para amparar a la familia. Considerando las características del núcleo y la actividad productiva de sustento, se buscó una vivienda que no integrara un complejo. Afortunadamente se halló una casa en Casavalle (contaba con tres dormitorios, frente y patio). La casa fue reparada y la familia se mudó. La nueva casa resultó un alivio en lo habitacional y, claramente, en lo relativo a la calidad de la vivienda; sin embargo, desde el punto de vista del sustento económico y de las estrategias de sobrevivencia fue un problema. El nuevo barrio no permitía acceder a circuitos de recolección de valor; por el contrario, toda la zona se encontraba empobrecida y distante (sobre todo a pie) de zonas de mayor riqueza donde encontrar residuos valiosos.

A los meses de concretada la mudanza, Alberto, el hermano varón, fallece repentinamente. Frente a esta situación, las dos tías de Mariana tienen un intento de autoeliminación. Lo anterior deviene en una internación prolongada de ambas en un hospital psiquiátrico. Una tarde en la que Mariana volvía del hospital, se encuentra con que su casa fue ocupada (a la fuerza) por otras personas y quedaron todas sus pertenencias adentro. A pesar de las reiteradas denuncias policiales, la situación no se resuelve: la familia queda en la calle. A los pocos días y tras varios meses de internación, les dan el alta a las tías, sin tener a dónde ir. La historia sigue con sucesivas desgracias: períodos de calle, refugios varios, imposibilidad de tomar la medicación y de realizar los tratamientos indicados, etcétera.

Durante ese período, que duró meses, la familia debió separarse. Según el relato de Mariana, sus tías seguían con vida por el deseo de ver a sus hijos (sobrinos nietos). Finalmente, la ANV, antes de recuperar aquella casa, logra otorgarles otra. La nueva vivienda simboliza, por tanto, el fin de la situación de calle y la reunificación de la familia. Se ubica, además, en un barrio en el que la familia se encuentra a gusto, es cercano a su anterior residencia y circuitos.

A partir de la situación antes descrita, interesa puntualizar en tres aspectos. En primer lugar, y como se ha abordado antes, la relevancia del enclave territorial de la vivienda en la vida de las personas. En este caso, se señala la aparente contradicción de la situación familiar: en su primera casa las

condiciones habitacionales eran realmente terribles, pero, en cambio, se encontraban integrados en la trama urbana de la ciudad. Esto posibilitaba circuitos cotidianos de trabajo (recolección) accesibles y simples. El hecho de habitar en espacios integrados permite también acceder a bienes (incluso de residuos) de valor. Esto no es así en su segunda casa, donde, a pesar de contar con espacios adecuados y condiciones acordes, el enclave es precario.

Los procesos de homogeneización de la pobreza, fruto de la creciente y marcada segregación territorial, han sido ampliamente abordados por diversos autores, como Rubén Kaztman (2001), Ramiro Segura (2006), Fernando Filgueira y Fernando Errandonea (2014), Soldano *et al.* (2018), entre otros. Sus repercusiones son profundas no solo por la lejanía —cada vez mayor— de las posibilidades de empleo (o subsistencia) para los barrios pobres, sino también por las dificultades de integración que esto trae aparejado, por los vínculos de solidaridad que no se generan, por la suerte a la que quedan sujetos los barrios y territorios por donde circulan recursos de poco valor y por las posibilidades que —como resultado— devienen para sus habitantes.

Soldano *et al.* (2018) plantean:

En efecto, y parafraseando a Bourdieu, se produce una suerte de «efecto de lugar» cuando la localización afecta a la valorización simbólica de la vivienda y genera efectos de aislamiento o integración urbana, de acuerdo con las condiciones en las que se desarrolla. (p. 21)

Por su parte, Filgueira y Errandonea (2014) señalan:

la combinación y perduración de la segmentación laboral y residencial va agudizando la polarización urbana: por un lado, zonas de la ciudad con poblaciones estructuralmente desvinculadas del mercado formal del trabajo, y por otro, áreas exclusivas de los sectores de altos ingresos y clases emergentes. El resultado es la separación física entre los grupos... (p. 36)

En segundo lugar, interesa profundizar en el valor que la vivienda adquiere para la familia. En este sentido, las tres tienen un valor distinto. Su casa, aquella que era sentida como hogar, es la primera, por más precarias que hayan sido sus condiciones. La segunda era cómoda y, desde el punto de vista técnico, representaba un avance sustantivo en las condiciones de vida, sin embargo, estaba alejada, cargaba con los recuerdos del desarraigo y de las experiencias recientes. La tercera, pese a sus condiciones y a que el barrio se acercaba a lo deseado, tampoco fue lo que las profesionales imaginamos. La pobreza de aquella familia, las situaciones que habían atravesado, los procesos de depresión de varias de sus integrantes y su situación económica no permitían disfrutarla.

En la escena del inicio, la angustia por los familiares que ya no están parece invadirlo todo. En este sentido, es interesante traer a la luz como tercer aspecto algunos elementos que hacen a la apropiación del espacio, en particular el valor que adquieren los afectos como vínculos de sostén para la sobrevivencia

y también para darle relevancia a lo que se está viviendo. Estos elementos hacen a los modos de apropiación:

una dimensión fundamental del habitar y, por tanto, de la apropiación del espacio es el imaginario habitante. Los habitantes viven su casa, su ciudad, su barrio e imaginan estos espacios a un mismo tiempo. Al discurso racional sobre las funciones precisas de cada espacio, a la programación realizada desde arriba, en la jerarquía del saber y del poder, los habitantes oponen la tozudez de su imaginario, de sus representaciones y sus prácticas ciudadanas. (Martínez, 2014, p. 16)

En este sentido, y deteniéndonos en lo habitacional y en la forma de distribución del espacio, cabe destacar el modo particular en que la familia resolvió su uso. Más allá de que la falta de equipamiento de la vivienda es una manifestación clara de pobreza, definir la disposición del espacio y su uso sobre el orden previamente establecido puede ser leído también como un pequeño acto de imposición. Dormir todos juntos, dormir como manada, pese a que hay cuartos, pese a que el espacio se diseñó de otro modo, puede ser expresión de rebeldía. Mostrarse apático ante el entusiasmo técnico por la nueva casa es también un acto de apropiación: subvertir el valor de la vivienda, su relevancia y su uso, decidir cómo vivir o, al menos, como no hacerlo. ¿Quién define cómo se debe dormir, cómo se debe usar el espacio, qué valor darle a las cosas y a las casas?

Consideraciones finales

El presente artículo buscó abordar una expresión específica de la precariedad habitacional; aquella que viven personas que siendo beneficiarias de una política pública de vivienda experimentan situaciones de vulnerabilidad extrema en la interna de sus hogares. En este sentido, pone de manifiesto las limitaciones de las respuestas sectoriales a las situaciones de pobreza, en este caso, de las políticas habitacionales y de la vivienda como satisfactor.

A través de historias singulares se intentó mostrar algunas de las situaciones que permanecen ocultas tras el acceso a la vivienda: la sobrecarga de los vínculos familiares en las tareas de cuidados, la tensión de vínculos afectivos como mera estrategia de sobrevivencia, los crecientes procesos de aislamiento que se dan en los territorios empobrecidos, la importancia del enclave territorial para generar procesos virtuosos de integración (o no) y su relevancia para la gestión de recursos de subsistencia, el valor afectivo de la vivienda y su entorno, las implicancias o límites de los procesos de relocalización cuando solo se los atiende desde lo habitacional y los procesos de apropiación que devienen como resultado.

En este sentido, se propuso complejizar el binomio tener casa-no tenerla, mostrando que contar con una —sobre todo en la trama formal y en la órbita

de una política pública— es un elemento fundamental pero no suficiente para una vida digna.

En este marco, los procesos de creciente soledad que se observan en la interna de las viviendas, aun en conjuntos habitacionales donde se está rodeado de personas, adquieren especial relevancia. Valdría la pena profundizar en este aspecto, que podría configurarse como un rasgo fundamental de la actual cuestión social.

La no visualización de estas otras dimensiones que hacen al desarrollo de la vida reduce la comprensión de la problemática y limita las posibilidades de respuestas estatales integrales. En este escenario, la vivienda puede reducirse a su valor mínimo de refugio o trinchera: lugar donde protegerse, pero no lugar de crecimiento.

Por último, se señala que el presente artículo busca recuperar el protagonismo de los sujetos, su singularidad; mostrar que, más allá de los atravесamientos estructurales, emergen estrategias propias, identidades y resistencias. Como profesional, he sido testigo no solo de lo terrible de sus derroteros, sino —y sobre todo— de sus actos de sobrevivencia, de su solidaridad, de gestos de amor tremendamente conmovedores. Es a ellos a quienes quisiera homenajear, a esos gestos tan humanos y a esas historias que, por singulares, no deberían pasar desapercibidas.

Referencias

- Bajac, Ana; Martínez, Inés; Rocco, Beatriz, y Trinidad, Valentín (2019). Detrás de las fachadas: pobreza urbana y desigualdad en la ciudad formal. En Sebastián Aguiar, Víctor Borrás, Pablo Cruz, Lucía Fernández Gabard y Marcelo Pérez Sánchez (coords.), *Habitar Montevideo: 21 miradas sobre la ciudad* (pp. 177-206). Montevideo: La Diaria.
- Casacuberta, Carlos (2006). *Situación de la vivienda en Uruguay. Informe de divulgación*. Montevideo: INE. Recuperado de <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/comunicacion/publicaciones/situacion-vivienda-uruguay-informe-divulgacion>
- Couriel, Jack, y Menéndez, Florentino Jorge (2014). *Vivienda. Dónde vivimos los uruguayos*. Nuestro Tiempo (14). Montevideo: Comisión del Bicentenario.
- Filgueira, Fernando, y Errandonea, Fernando (2014). *Sociedad urbana*. Nuestro Tiempo (23). Montevideo: Comisión del Bicentenario.
- Gutiérrez, Alicia (2007). *Pobre, como siempre... Estrategias de reproducción social en la pobreza*. Córdoba: Ferreyra Editor.
- Kaztman, Rubén (2001). Seducidos y abandonados: el aislamiento social de los pobres urbanos. *Revista de la CEPAL*, 75, 171-189.
- Martínez, Emilio (2014). Configuración urbana, hábitat y apropiación del espacio. *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, XVIII(493). Recuperado de <https://revistes.ub.edu/index.php/ScriptaNova/article/view/15022>

- Menéndez, Florentino (2014). Pobreza y vivienda en asentamientos y tejido formal. *Vivienda Popular*, 25, 112.
- Segura, Ramiro (2006). *Segregación residencial, fronteras urbanas y movilidad territorial. Un acercamiento etnográfico*. Buenos Aires. IDES.
- Soldano, Daniela; Novick, Alicia; Cravino, María Cristina, y Barsky, Andrés (2018). *Pobreza urbana, vivienda y segregación residencial en América Latina*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.

Habitar la informalidad: trayectorias habitacionales en asentamientos de Montevideo

Ana Bajac,¹ Florencia Gomes² e Inés Martínez³

Resumen

Este artículo presenta parte de una investigación llevada adelante durante 2024 y 2025 sobre trayectorias habitacionales de familias que habitan en asentamientos irregulares de Montevideo, centrando la mirada en la experiencia del habitar. Aquí se ordenan algunas de las dimensiones trabajadas y los análisis construidos a partir de las entrevistas en profundidad realizadas, en diálogo con las referencias teóricas en relación con la ciudad informal, las formas de habitar y las trayectorias residenciales, laborales y educativas de personas y familias que habitan en asentamientos irregulares de la ciudad de Montevideo. Para esta publicación, presentamos dos énfasis: la configuración histórica de los asentamientos en clave de historias de vida y las trayectorias habitacionales, atendiendo a las llegadas al asentamiento y a los procesos de emancipación juvenil en contextos de informalidad urbana, en consonancia con viviendas y barrios en transformación.

Palabras clave: asentamientos irregulares, trayectorias habitacionales, trabajo social.

Abstract

This article presents part of the research carried out during 2024 and 2025 on the housing trajectories of families living in informal settlements in Montevideo, focusing on the experience of dwelling (Segura, 2021). It organizes some of the dimensions explored and the analyses developed from

-
- 1 Doctoranda en Ciencias Sociales, magíster en Trabajo Social y licenciada en Trabajo Social por la Facultad de Ciencias Sociales (FCS) de la Universidad de la República (Udelar). Docente e investigadora en el Departamento de Trabajo Social (DTS), FCS, Udelar. Trabajadora social en la Intendencia de Montevideo
 - 2 Especialista en Estudios Urbanos e Intervenciones Territoriales y licenciada en Trabajo Social por la FCS (Udelar). Trabajadora social en la Intendencia de Montevideo.
 - 3 Magíster en Trabajo Social por la Universidad Federal de Río de Janeiro y licenciada en Trabajo Social por la FCS (Udelar). Asistente grado 2 en el DTS (FCS, Udelar). Trabajadora social en la Intendencia de Montevideo.

in-depth interviews, in dialogue with theoretical frameworks related to the informal city, ways of dwelling, and the residential, labor, and educational trajectories of individuals and families living in informal settlements in the city of Montevideo. For this publication, we present two main emphases: on the one hand, the historical configuration of settlements through the lens of life histories; and on the other, housing trajectories, considering arrivals to the settlement and processes of youth emancipation in contexts of urban informality, in line with housing and neighborhoods undergoing transformation.

Keywords: informal settlements, housing trajectories, social work.

Introducción

Este artículo surge de un proyecto que estudia las trayectorias habitacionales de un conjunto de familias que viven en asentamientos irregulares (AI) de Montevideo, indagando sus historias de vida a través de las casas que han habitado. Si bien se trata de experiencias singulares y concretas, las personas y los barrios analizados resultan emblemáticos de diversas vías de acceso informal a la vivienda que se han dado históricamente en esta ciudad.

A decir de Ramiro Segura (2021), la ciudad, además de ser un objeto que se mira, es también una experiencia corporal y una experiencia pública (p. 30). El análisis de las trayectorias habitacionales constituye una estrategia privilegiada para comprender los procesos de movilidad residencial, en tanto permite reconstruir las decisiones, los recursos y las redes que despliegan las familias, así como su papel en la producción y la transformación de la ciudad. Desde una perspectiva crítica, la espacialidad se aborda como clave analítica que permite comprender simultáneamente la materialidad de los procesos sociales y la producción social del espacio.

Con las personas entrevistadas se trabajó en la reconstrucción de sus trayectorias habitacionales, mediante la identificación de los hitos familiares, educativos y laborales asociados a cada etapa y lugar de residencia. Este enfoque pone atención en los quehaceres cotidianos, las representaciones y los afectos que organizan la acción en contextos históricos determinados y en condiciones estructurales específicas, buscando contribuir a la complejización y humanización de procesos con frecuencia analizados de manera abstracta en los estudios urbanos. Asimismo, pone en valor el trabajo social como campo de producción de conocimiento en las ciencias sociales.

Consideraciones metodológicas

La investigación tuvo como objetivo principal describir y analizar las trayectorias habitacionales de familias que residen en AI de Montevideo, como expresión de los procesos de producción social del hábitat informal en el período 1970-2020. En particular, se buscó indagar en la evolución de los AI, los recorridos de familias en el acceso a la vivienda y al suelo urbano, los arreglos familiares y las decisiones residenciales implicadas, así como las articulaciones entre trayectorias habitacionales, laborales y educativas. Asimismo, se exploraron posibles diferencias según género, edad y antigüedad del AI, así como las expectativas y posibilidades de acceso a la vivienda formal.

Se realizaron 22 entrevistas en profundidad que reconstruyeron desde el nacimiento hasta la actualidad, identificando movimientos residenciales, decisiones habitacionales y eventos vitales relevantes, tales como uniones y separaciones, nacimientos, fallecimientos, cambios en la situación laboral o recorridos educativos. Si bien en cada caso se contó con un interlocutor o

interlocutora principal, el conjunto de preguntas se orientó a reconstruir la trayectoria de la unidad doméstica, indagando, a su vez, en la generación anterior y en la siguiente.

Con el consentimiento de quienes participaron, las entrevistas fueron grabadas y transcritas. De forma paralela, en conjunto con las personas entrevistadas se elaboraron a mano registros gráficos de los relatos en forma de líneas de tiempo.

Luego, para cada caso, elaboramos una síntesis narrativa que condensa los elementos más significativos organizados mediante títulos que buscan captar los núcleos de sentido de cada trayectoria, por ejemplo, *Rolando: una vida de trabajo con la basura* o *Cristina: género y generaciones*.

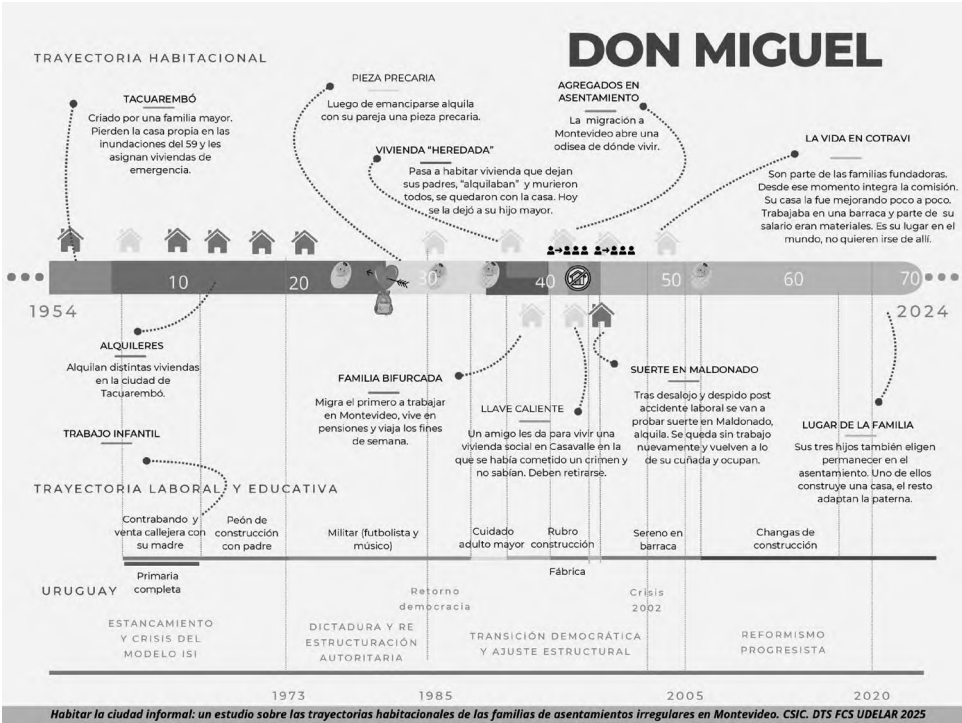
Figura 1. Postal Rolando



Fuente: Sofía Donner.

Como complemento analítico y comunicacional se desarrollaron las líneas de tiempo en formato digital que integran eventos vitales, trayectorias laborales y educativas y diferentes modalidades de acceso a la vivienda, mediante un sistema de íconos y referencias que permite representar visualmente los principales hitos, en paralelo a la periodización histórica del Uruguay. Por otra parte, se produjeron postales gráficas en colaboración con la artista gráfica Sofía Donner, que condensan los núcleos experienciales más significativos de cada historia de vida. Este recurso surgió en el transcurso del trabajo de campo como una estrategia para ampliar las formas de comunicación de los resultados y facilitar procesos de devolución a los participantes.

Figura 2. Línea de tiempo: don Miguel



Fuente: Elaboración propia.

El proyecto parte de comprender la ciudad informal como expresión del desarrollo espacial desigual (Brenner, 2009), superando su concepción como mero escenario donde la vida ocurre. Durante el trabajo de investigación abordamos los procesos de conformación y consolidación de la ciudad informal, con los aportes sustantivos de Pedro Abramo (2012), David Harvey (2021), Nora Clichevsky (2007) y Emilio Duhau y Ángela Giglia (2008). El habitar se analiza a partir de la espacialidad como producto y proceso (Lefebvre, 2013), en articulación con el mundo de la vida, incorporando también los aportes de Harvey (2021) y Doreen Massey (1984) para comprender cómo expresa la espacialidad en la vida de las familias, la deseada y la posible, y la informalidad como casi única opción. En este marco, la vivienda se aborda como una categoría compleja, tensionada entre su condición de hogar, como nido (Merklen, 2023) y su hipermercantilización, que da lugar a diversas formas de alienación residencial (Madden y Marcuse, 2018).

Historias de vida y procesos urbanos: algunos hallazgos

La experiencia urbana es, en sí misma, espacio-temporal. Los énfasis seleccionados buscan dar cuenta de esa complejidad, indagando tanto acerca del lugar del espacio como condicionante de la experiencia social como sobre el papel de esta en la producción del espacio urbano y sus modos de representarlo, habitarlo y transitarlo (Segura, 2021, p. 28).

En este sentido, la historia lineal de conformación de los AI dialoga con la historicidad cíclica de las trayectorias, en la que los hitos familiares —nacimientos, fallecimientos, uniones, separaciones, cambios laborales— marcan el pulso con el que cada quien atraviesa y configura su lugar en la ciudad y la ciudad en sí misma.

A continuación, seleccionamos dos énfasis analíticos para presentar una breve reseña de las líneas interpretativas que se desprenden de la propuesta.

Sobre la configuración histórica de los asentamientos

En Montevideo, un 10,3 % de la población reside en AI, una forma de acceso al hábitat que se vuelve solución pragmática frente a un mercado inmobiliario que no genera opciones para quienes no pueden pagarlas y ante políticas habitacionales insuficientes. Pasar de las cuantificaciones censales, necesarias y valiosas, a las historias biográficas permite una interlocución más humanizada, en la que la experiencia del habitar, en el sentido que le asigna Ramiro Segura (2021), cobra espesor, sin perder de vista las condiciones estructurales históricas, económicas y urbanas que la enmarcan.

Retomamos la periodización que propone María José Álvarez Rivadulla (2019) para describir la conformación de los AI en Montevideo. En su trabajo, la autora identifica ciclos de invasiones de tierra, reconociendo etapas y tipos de invasión, que pondremos en diálogo con las narrativas.

En la primera etapa, de 1950 a 1990, se producen las invasiones por go-teo: graduales, sin organización previa, sostenidas por redes familiares (Álvarez Rivadulla, 2019, p. 42). Se trata de pequeños núcleos que se expanden alrededor de un familiar que «da lugar».

Y mi madre también, más o menos igual: se separó y se vino a vivir ahí, porque mi abuela tenía una casita en el asentamiento [...] y mi hija, que se separó y está viviendo conmigo. O sea, repiten todas las historias. (Cristina, 2024)

En la historia de Cristina, la figura de la abuela emerge como un anclaje territorial que habilita la llegada y la permanencia de varias generaciones. Al momento de la entrevista, se registra ya el nacimiento de la quinta generación. María Mercedes Di Virgilio (2007) identifica la coresidencialidad como la estrategia residencial predominante en las trayectorias de las familias de barrios populares y es la familia la unidad fundamental para sostener la reproducción

de la vida. Se comparte la cama, la casa propia, se edifica una nueva pieza, se construye en el lote, se colabora en conseguir una vivienda en un mismo barrio.

Sí, mi abuela murió hace 4 años, con 104 años [...]. Era como una zona rural, ahí había pocas casas y ellos plantaban boniato en el bañado, vivían de eso. [...] Cuando yo iba a visitar a mi madre había 6 o 7 ranchitos ahí en la vuelta. El de mi abuela era de chilca y barro y piso así de tierra nomás. A mí me encantaba venir, cocinaba a fuego. [...] Estábamos en Carrasco, pero estábamos en el bañado, nadie te creía que estabas en Carrasco, sí, como que era un mundo diferente. (Cristina, 2024)

Figura 3. Ejemplo de estructura por goteo: asentamiento Santa María Eugenia, 2001 y 2024



Fuente: Google Earth.

En las invasiones planificadas, segundo período en la clasificación, identificado a partir de la década de los noventa, la acción colectiva y la organización previa adquieren centralidad. Continuando con Álvarez Rivadulla (2019), estas ocupaciones surgen a partir de un grupo mentor que investiga el terreno, define la ocupación, organiza contactos y se enfrenta políticamente a las autoridades o incluso a la policía. Se trata de proyectos donde, aun en condiciones de extrema precariedad, se busca imitar elementos de la planificación urbana formal: trazado de calles, delimitación de parcelas, previsión de espacios comunes y construcción de reglas vecinales. La memoria de quienes protagonizaron estas experiencias revela esta lógica.

Se empezó a fraccionar todo [...], hacíamos la reunión ahí. Después que estaba todo limpio, que hicimos los padrones y todo, contábamos con los metros, tanto de calle... Las calles eran mucho más grandes, para que entraran dos vehículos grandes, camiones. [...] (Don Miguel, 2024).

Al mismo tiempo, emergen criterios internos de adjudicación y proyectos comunitarios imaginados: «Dábamos terrenos para mujeres que tenían hijos solas [...], cuidamos tanto que esa tira era para hacer una escuela y un policlínico. [...] La gente se empezó a edificar con chapa, con tablas, con lo que viniera» (Don Miguel, 2024).

La historia de Raquel incorpora otra dimensión, la de la llegada al AI como último recurso, tras el desempleo, el endeudamiento y el desalojo, pero también como ingreso a un espacio donde se abre una puerta para recomenzar. Se resignifican las ocupaciones, que comienzan a ser parte de la cultura de clase trabajadora, ahora precarizada (Álvarez Rivadulla, 2019, p. 86).

Nos dijeron que acá estaban dando terreno. [...] Vinimos, era invierno..., era campo, basura. Yo dije: «Ni loca me vengo acá». Pero no teníamos más opciones. Llegamos y ya estaban armando: se veían carpitas, algunas construcciones, y nos explicaron que los terrenos se daban, que no se vendían. (Raquel, 2024)

Figura 4. Ejemplo de invasión planificada: asentamiento COTRAVI, 2000 y 2024



Fuente: Google Earth.

Quienes llegan después se acoplan a una estructura de origen que condiciona las formas de ocupación y organización del espacio previas, y se observa otro vínculo a partir de no haber experimentado los procesos de construcción colectiva fundantes.

El tercer período que la autora identificó, a comienzos de los 2000, es el de subdivisión y venta. Al indagar acerca de la comercialización del suelo, en la experiencia concreta de Montevideo entendemos que el carácter especulador no siempre refiere a un externo que se enriquece, sino que es parte de las lógicas de los propios habitantes de la informalidad, de recuperar inversiones, posibilitar movimientos en las trayectorias o sustraer ganancia del leño caído, de aquello que está disponible y aún no se ha mercantilizado, como contaba Wilson:

Hay unos campos un poco más allá arriba y en los Reyes también, pero falta alguien que lo agarre y resuelva. Mirá, por decirte algo, un amigo allá cerca del Borro agarró, había toda una esquina, y él era del barrio y conocía a todos los vecinos. Y dijo: «Bueno, vecino, vecino, voy a agarrar toda la esquina ahí para mí», y nadie le dijo nada. Hizo como siete, ocho terrenos y los vendió a todos. [...] Y fue, ¿entendés? (Wilson, 2024)

A partir de 2004, Álvarez Rivadulla (2019) ubica un cuarto período: el de regulación, marcado por un incremento del control estatal, la puesta en marcha de desalojos y la consolidación de la Ley de Usurpación (Uruguay, 2007). Esto coincide con el despliegue de políticas focalizadas en los AI, un tipo de intervención estatal que dialoga con la continuidad de la reproducción de la informalidad. Como señala Raquel Rolnik (2021), los sistemas de tenencia pueden permanecer paralegales, semilegales o cuasilegales, y, aun después de procesos de regularización, sin desestimar el cambio sustancial en las condiciones materiales de vida, persisten prácticas que vuelven a informalizar: subdivisiones irregulares, ampliaciones, ventas informales, cesiones sin título.

Las entrevistas revelan las transformaciones en las configuraciones contemporáneas para el acceso al suelo. Martín (2024) lo expresaba así: «Y yo creo que necesitamos adolescentes con más coraje: agarrar campo, ocupar. Que antes era así, la gente se organizaba, ocupaba». Mientras que Romina (2024) describe un proceso de densificación que sustituye parcialmente a la expansión territorial: «Ya está todo lleno, terrenos no hay. Pero ta, si vos querés venderle un pedazo del fondo de mi casa, lo voy a dividir, lo vendo y ya está. Pero ya no tiene lugar para crecer». En la actualidad, gran parte de las ocupaciones se esconden, sumando a formas más invisibilizadas de transgresión y a densificaciones intralote que reproducen informalidad, como plantea Abramo (2012).

Con estas referencias y profundizando en los registros públicos: ¿estamos ante un nuevo período de conformación de AI después de 2019?

Las llegadas al asentamiento y los procesos de emancipación juvenil

En las entrevistas emergen dos grandes formas de llegada al AI: quienes nacieron y crecieron en él, y quienes, en uno o varios momentos de su vida, ingresaron como estrategia habitacional. Esta distinción es analíticamente relevante en un país donde, hacia 2026, los AI acumulan unas siete décadas de existencia, consolidándose como una forma urbana capaz de reproducirse intergeneracionalmente.

Ya no se trata solo de trayectorias individuales, sino de linajes habitacionales que han habitado históricamente la informalidad y sus lógicas de acceso, consolidación y reproducción cotidiana, como es el caso de Cristina, cuya nieta es la quinta generación que habita en un AI.

Figura 5. Postal Cristina



Fuente: Sofía Donner.

La llegada aparece como una alternativa más dentro del repertorio que enfrentan los hogares: alquileres precarios, institucionalizaciones, estadías como agregados, situaciones de calle, privación de libertad, empleos con cama o la imposibilidad de sostener una vivienda formal.

Vinimos los dos juntos acá, a Aquiles, con mis dos hijos, hace siete años [...]. Llegamos acá por un desalojo que tuvimos de una casa donde ocupamos [...]. Estaba abandonada y en algún momento apareció el dueño [...]. Previo a eso, vivíamos en Boix y Merino, viví dos veces, pero intercalado [...]. Antes de ahí,

en Salto [...]. Antes de la casa de ella estuve en la casa de mi otro cuñado, que es en Piedras Blancas. (Milena, 2024)

No, yo empecé a trabajar con 13 años con cama, era empleada. [...] Sí, después tuve que dejar de trabajar porque tenía riesgo en el embarazo y no tuve más remedio que dejar. (Gladys, 2024)

Acceder a un lugar donde vivir implica transitar condiciones de precariedad habitacional y repetir espacialidades aprendidas de generaciones anteriores, tanto en las prácticas de acceso como en el uso y la mejora de la vivienda. Las redes familiares, vecinales y de pares constituyen el soporte principal, mientras la autoconstrucción opera como constante estructurante de la vida material y simbólica del barrio.

Las experiencias de llegada muestran que los AI se constituyen simultáneamente en refugio y en espacio de construcción colectiva. Raquel, fundadora del asentamiento 17 de Junio, recuerda: «Mandaron a la policía, teníamos 25 días para el desalojo... Entonces era: "Vení, instalate...". Había que resistir». Estas ocupaciones crean un *nosotras* barrial que se reconfigura según el momento de llegada, las edades, las historias previas y las posibilidades de implicación.

El territorio actúa como un espacio disponible para reinscribirse frente a la inestabilidad residencial. La búsqueda de tener lo propio emerge como motivo reiterado, aun cuando implique precariedad extrema. Karen (2024) lo expresa desde una pieza sin baño: «Por un lado, tu casa propia, ya podés decir que tenés algo tuyo [...] y empezar a tener tu privacidad».

Esta búsqueda de un mínimo de autonomía conecta directamente con los procesos de emancipación juvenil. Entre los jóvenes del AI, la salida del hogar de origen se produce mayoritariamente a partir de la conformación de una pareja o del nacimiento de un hijo (Bajac, 2024). En las biografías analizadas, estas transiciones se desarrollan desde el discurso de la individualidad, hacerse adulto, pero en condiciones donde las alternativas son escasas y los constreñimientos estructurales profundos (Bayón y Saraví, 2022).

La literatura destaca que la emancipación familiar se construye socialmente dentro de un sistema de transición configurado por tres dimensiones: el contexto sociohistórico y territorial, los dispositivos institucionales disponibles y el proceso biográfico de toma de decisiones (Casal, 1996). En contextos de precariedad urbana, estas dimensiones se entrelazan: las políticas habitacionales insuficientes, las redes familiares extensas y la necesidad de resolver la vida cotidiana.

Como plantea Gonzalo Saraví (2009), la modalidad y la temporalidad de estos eventos —uniones tempranas, maternidad adolescente, uniones consensuales— generan efectos diversos en las trayectorias posteriores. En los relatos del trabajo de campo, este proceso aparece como decisivo: marca el punto en que es preciso salir, buscar algo propio, ocupar un espacio disponible. Milena (2024) lo resume tras un tránsito institucional sin respuestas: «La

solución era un refugio, pero separados [...], no era chance [...]. Bueno, luego acá, porque recorrí todo».

La emancipación residencial constituye la dimensión material de este proceso. Verónica Filardo, Mariana Cabrera y Sebastián Aguiar (2010) distinguen entre autonomía (salida del hogar de origen), emancipación (conformación de un núcleo propio) e independencia (jefatura de hogar). En los sectores populares estos procesos son simultáneos: se desfasan, retroceden, se superponen y dependen de recursos, redes y eventos vitales. Romina (2024) lo ilustra al describir la coresidencia extendida: «El hombre vive con la señora, la hija, la nieta..., el otro hijo con la mujer y el hijo... Estamos hablando [de] que toda esa gente vive en esa pieza».

La perspectiva de género introduce elementos sustantivos. Elizabeth Jelin (2020) subraya que las transiciones no son procesos individuales, sino situados en entramados familiares en los que las mujeres asumen responsabilidades domésticas naturalizadas, que condicionan sus trayectorias educativas, laborales y residenciales. En los relatos de las jóvenes del AI, la maternidad temprana, la dependencia económica y la reorganización de roles aparecen como factores que moldean las posibilidades de emancipación y las condiciones de la vida cotidiana. En ese movimiento sus trayectorias educativas se postergan y el acceso al mundo del trabajo queda en un segundo plano si tienen pareja, o es precario e informal.

Los relatos permiten salir de una perspectiva estrictamente viviendista: en diálogo comparativo con otras experiencias de habitar, muestran que la llegada se produce más al AI que a la casa. Ese momento de arribo aparece, en ocasiones, como una foto inaugural; sin embargo, observando la unidad doméstica, las llegadas son múltiples y sucesivas. Las viviendas acompañan estos cambios, al igual que el propio barrio. Duhau y Giglia (2008) hablan del proceso de domesticación del espacio refiriéndose a la transformación de la naturaleza mediante una intervención paulatina, necesariamente colectiva, sustentada en la autoconstrucción sobre espacios inicialmente no habitables.

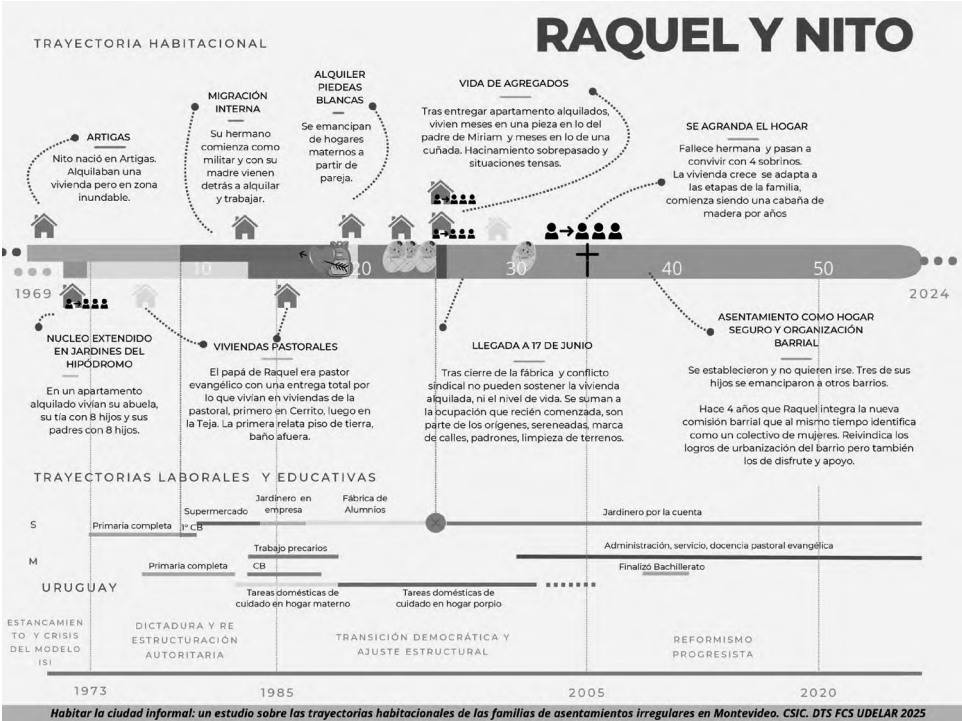
Y vinimos a parar acá, en el asentamiento, que nos dijo una señora que tenía una pieza para vender y, pará, eso no era una pieza, era una caballeriza. ¡Cada rata era una cosa así! Cuando se dormía mi madre, yo me quedaba despierta. Y cuando yo dormía, mi madre se quedaba despierta. [...] Y después nos fuimos comprando los ranchitos nosotros y bueno, y hoy por hoy estamos disfrutando. (Lourdes, 2024)

Para los autores, se trata de un *ir a habitar* que construye sus condiciones de posibilidad desde el nivel cero, se va construyendo de a poquito, las viviendas son edificadas una pieza a la vez, sin un plan ni idea clara del resultado final. Se empieza por un solo cuarto donde están todos y poco a poco se añaden habitaciones conforme se va expandiendo la familia, y se produce una gradual diferenciación del espacio común y los espacios privados (Duhau y Giglia, 2008, p. 334).

Fue un proceso largo, porque, como toda familia en barrio irregular o que arrancás de cero y que el suelo no da para mucho, fue como una construcción en el tiempo. Yo tuve mi cuarto recién capaz que a los 10 años, que era una habitación amplia que se dividía con un ropero. [...] Sí, bueno, sí, ta, tenemos nuestro propio espacio, que mi madre tiene su gimnasio en mi casa. Que van las vecinas del barrio, entonces, claro, y ella además vende ropa. (Mario, 2024)

La producción de la vivienda es concebida como una actividad permanente, que se prolonga durante años y a través de generaciones, eliminando progresivamente las carencias de la situación inicial (Duhau y Giglia, 2008).

Figura 6. Línea de tiempo: Raquel y Nito



Fuente: Elaboración propia.

Consideraciones finales

La síntesis para el artículo constituyó un desafío. Así, la selección los hallazgos se orientó a construir una muestra capaz de condensar el potencial de una lectura dialéctica, a partir de materiales que se mantengan abiertos a nuevas síntesis y mediaciones.

Como lectura integradora, las personas (y sus familias) que entrevistamos, a lo largo de sus trayectorias biográficas, dan cuenta de la *dimensión del habitar*

Como el proceso de significación, uso y apropiación del entorno que se realiza en el tiempo y que por lo tanto nunca puede considerarse como acabado [a través de un] conjunto de prácticas y representaciones que permitan al sujeto colocarse dentro de un orden espacio-temporal y al mismo tiempo establecerlo. (Duhau y Giglia, 2008, p. 22)

Finalmente, estas familias, van conformando una (gran) parte de la ciudad y las formas que toma la *espacialidad* en sus vidas dan cuenta de los procesos de *desarrollo espacial desigual*, generadores de espacios y espacialidades (y subjetividades) producto de las formas de acumulación del capital (Harvey, 2021). Hablamos de un proceso relacional, que se va entramando en relaciones familiares y barriales que reproducen la vida generación tras generación.

Desde una perspectiva reflexiva sobre el proceso de investigación, algunos dispositivos, como las líneas de tiempo y las postales gráficas, pasaron de ser herramientas de registro y análisis a constituirse también como productos en sí mismos. Estos materiales se entienden como formas de comunicación científica con potencial pedagógico, capaces de transmitir trayectorias sociales y procesos urbanos de manera sintética y accesible, habilitando modos alternativos de representación del conocimiento que preservan la centralidad de las experiencias narradas y amplían los formatos tradicionales de presentación de resultados en la investigación urbana.

En ese proceso, el componente pedagógico y el rescate del oficio emergieron como una conclusión no premeditada. La entrevista en profundidad además de ser la herramienta central de acceso a la información, lo es también en el trabajo cotidiano interventivo del trabajo social: invitar a las personas con las que trabajamos a narrar sus historias de vida, con el propósito de reconstruir conjuntamente explicaciones, identificar nuevos desafíos y generar mediaciones posibles con lo colectivo.

En este marco, el desafío de la enseñanza del oficio y la posibilidad desde este proyecto de generar insumos para compartir con estudiantes se vuelven centrales: acercar la vida de las personas que son parte del campo laboral de quienes trabajamos en hábitat y vivienda en contextos de precariedad, dotándolas de protagonismo, historicidad y sentidos.

Referencias

- Abramo, Pedro (2012). La ciudad com-fusa: Mercado y producción de la estructura urbana en las grandes metrópolis latinoamericanas. *EURE*, 38(114), 35-69.
- Álvarez Rivadulla, María José (2019). *Política en los márgenes: Asentamientos irregulares en Montevideo*. Bogotá: Ediciones Uniandes.

- Bajac Rodríguez, Ana (2024.). *¿Transiciones invisibles? El acceso a la vivienda de jóvenes que viven en asentamientos irregulares de Montevideo. Estudio de la experiencia en el acceso a la vivienda y las trayectorias de autonomía residencial en contexto de informalidad urbana* (Tesis de maestría, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Montevideo).
- Bayón, María Cristina, y Saraví, Gonzalo (2022). Espacios de pertenencia juvenil en contextos de desventaja: Tensiones y disputas. *Última Década*, 59, 43-74. <https://doi.org/10.4067/S0718-22362022000200043>
- Brenner, Neil (2009). Mil hojas: Notas sobre las geografías del desarrollo espacial desigual. En Álvaro Sevilla Buitrago (comp.), *Teoría urbana crítica y políticas de escala* (pp. 195-233). Barcelona: Icaria.
- Casal, Joaquim (1996). Modos emergentes de transición a la vida adulta en el umbral del siglo XXI. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 75, 295-318.
- Clichevsky, Nora (2007). Informalidad urbana: Abordajes teórico-metodológicos y políticas estatales. En María Cristina Cravino (comp.), *Repensando la ciudad informal en América Latina* (pp. 117-148). Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Di Virgilio, María Mercedes (2007). *Trayectorias residenciales y estrategias habitacionales de familias de sectores populares y medios en Buenos Aires* (Disertación doctoral en Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires).
- Duhau, Emilio, y Giglia, Ángela (2008). *Las reglas del desorden. Habitar la metrópoli*. Ciudad de México: Siglo Veintiuno Editores.
- Filardo, Verónica; Cabrera, Mariana, y Aguiar, Sebastián (2010). *Segundo informe de la Encuesta Nacional de Adolescentes y Jóvenes (ENAJ) en Uruguay*. Montevideo: MIDES.
- Harvey, David (2021). *Espacios del capitalismo global. Hacia una teoría del desarrollo geográfico desigual*. Madrid: Akal.
- Jelin, Elizabeth (2020). *Las tramas del tiempo. Familia, género, memorias, derechos y movimientos sociales*. Buenos Aires: CLACSO.
- Lefebvre, Henri (2013). *La producción del espacio*. Madrid: Capitán Swing.
- Madden, David, y Marcuse, Peter (2018). *En defensa de la vivienda*. Madrid: Capitán Swing.
- Massey, Doreen (1984). *Spatial divisions of labor. Social structures and the geography of production*. Londres: Palgrave Macmillan.
- Merklen, Denis (2023). Tejer el nido: los lazos sociales que hacen que una vivienda devenga casa. *Papeles del CEIC*, 2023(2), 1-17. <https://doi.org/10.1387/pceic.24627>
- Rolnik, Raquel (2021). *La guerra de los lugares. La colonización de la tierra y la vivienda en la era de las finanzas*. Santiago de Chile: LOM.
- Saraví, Gonzalo (2009). *Transiciones vulnerables. Juventud, desigualdad y exclusión en México*. Ciudad de México: Publicaciones de la Casa Chata.
- Segura, Rarmiro (2021). *Vivir afuera. Antropología de la experiencia urbana*. Ciudad de México: Nueva Editorial Iztaccihualt.
- Uruguay (2007, mayo 7). Ley n.º 18.116: Modificación del artículo 354 del Código Penal (Usurpación). <https://www.ipo.com.uy/bases/leyes/18116-2007>

Urbanizar desde abajo: producción social del hábitat y resignificación del espacio vivido en COTRAVI

Valentín Trinidad Dos Santos^{1,2}

Resumen

Este artículo surge de un estudio que analiza la profundización de la desigualdad urbana en ciudades latinoamericanas, evidenciada en la coexistencia de enclaves de alta exclusividad residencial y territorios con precariedad habitacional. La calidad de vida, el acceso a servicios y las oportunidades urbanas están fuertemente condicionados por la posición socioeconómica, lo que limita a amplios sectores populares el acceso al mercado formal de suelo. En este contexto, dichos sectores despliegan estrategias de supervivencia que configuran ciudades populares, caracterizadas por déficits urbano-habitacionales estructurales y la persistente vulneración de derechos. El asentamiento COTRAVI constituye un caso paradigmático de estas desigualdades. Desde un enfoque cualitativo, el estudio destaca el papel de las experiencias y narrativas de sus habitantes para comprender las dimensiones materiales y simbólicas del habitar en contextos precariedad socio-urbano-habitacionales.

Palabras clave: desigualdad urbana, precariedad socio-urbano-habitacional, producción social del hábitat, ciudades populares.

-
- 1 Magíster en Hábitat y Vivienda por la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo de la Universidad de la República (Udelar) y licenciado en Trabajo Social por la Facultad de Ciencias Sociales (FCS) de la Udelar. Docente asistente efectivo en el Departamento de Trabajo Social (DTS) de la FCS, Udelar. Integrante del Área de Hábitat y Territorio del DTS, FCS, Udelar. Coordinador social de la Unidad de Coordinación y Desarrollo de Proyectos de la Dirección Nacional de Integración Social y Urbana del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial.
 - 2 Este artículo se basa en la ponencia presentada en las Jornadas *Ciudad y desigualdad. Al derecho y al revés*, realizadas en octubre de 2025 en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República.

Abstract

The study examines the deepening of urban inequality in Latin American cities, evidenced by the coexistence of highly exclusive residential enclaves and territories marked by housing precarity. Quality of life, access to services, and urban opportunities are strongly conditioned by socioeconomic position, thereby restricting broad popular sectors' access to the formal land market. In this context, these sectors deploy survival strategies that give rise to popular cities, characterized by structural urban-housing deficits and the persistent violation of rights. The COTRAVI settlement constitutes a paradigmatic case of these inequalities. Adopting a qualitative approach, the study highlights the role of residents' experiences and narratives in understanding the material and symbolic dimensions of dwelling in contexts of socio-urban-housing precarity.

Keywords: urban inequality, socio-urban and housing precarity, social production of habitat, popular cities.

Introducción

Las ciudades latinoamericanas albergan un creciente y visible proceso de consolidación de enclaves caracterizados tanto por la exclusividad residencial como por la precariedad socio-urbano-habitacional, claras manifestaciones de la desigualdad urbana que se hace presente cotidianamente en los procesos de habitar la ciudad neoliberal.

En efecto, la calidad de vida y el bienestar de las familias estarán determinados por el sector socioeconómico al que pertenezcan, lo cual, a su vez, establece el patrón de localización espacial que tendrán dentro de la ciudad, el tipo de hábitat en el cual desarrollarán su vida cotidiana y la accesibilidad a servicios, equipamientos e infraestructuras urbanas, es decir, el acceso a oportunidades (Di Virgilio y Perelman, 2014).

En este sentido, cobra relevancia lo que acaece en el interior de aquel vasto conjunto poblacional considerado como demanda económicamente no solvente para el acceso al mercado formal de suelo urbano; un sector poblacional vinculado al campo popular, cuyo proceso de acceso a la ciudad se encuentra signado cotidianamente por múltiples y continuas acciones de supervivencia y resistencia a los límites impuestos por el propio sistema. Es a través de su accionar tanto individual como colectivo que los sujetos populares han promovido la producción de las ciudades populares (Cravino, 2014), que marcan una importante huella tanto material como simbólica en nuestras ciudades.

No obstante, pensar la ciudad popular exige reflexionar acerca de las condiciones en las cuales los sectores populares desarrollan su proceso cotidiano de producción social del hábitat, signado sobre todo por la precariedad urbana (Trinidad, 2023).

Esta situación se vislumbra a diario en la ciudad de Montevideo, donde el mercado de suelo urbano sigue sus propias reglas y en cuya lógica no encuentra lugar el concepto de necesidad habitacional o de derecho al acceso a la vivienda digna, más allá de las acciones implementadas por el Estado. Esta necesidad, para muchos sectores, ante la falta de alternativas de acceso a la vivienda dentro del mercado formal, se manifiesta en el territorio en extensas áreas de expansión residencial marcadas por la precariedad socio-urbano-habitacional (Intendencia de Montevideo, 2010).

En este contexto capitalino es que se inscribe el caso de estudio, COTRAVI, un barrio popular que se origina el 4 de abril de 1998, a partir de una ocupación, en cierta medida muy organizada, de lo que entonces era un predio semirrural privado, localizado en la periferia oeste de la ciudad de Montevideo (PMB, MVOTMA, 2014).

Este artículo presenta hallazgos de un estudio de carácter exploratorio, de corte cualitativo, que pretende brindar aportes que permitan (re)pensar los desafíos y peripecias que tuvo que atravesar la población residente en este asentamiento irregular para lograr acceder a un lugar en la ciudad. El complejo

proceso de producción de este barrio popular muestra las diversas formas que asumen la desigualdad urbana y sus tanto múltiples como complejas dimensiones (materiales y simbólicas), que impactan en los sujetos que lo habitan.

Aspectos metodológicos

El estudio, de carácter exploratorio, enmarcado en una metodología de corte cualitativo, tiene por objetivo general analizar los procesos de producción social del hábitat en espacios de la ciudad signados por la precariedad socio-urbano-habitacional y tiene al asentamiento irregular COTRAVI, en el período 1998-2015, como caso de estudio.

El mencionado objetivo general conduce a una serie de objetivos de segundo nivel, específicos, entre ellos los siguientes:

- Analizar, desde una mirada sociohistórica, los factores sociales, económicos y político-institucionales que incidieron en la conformación del asentamiento COTRAVI.
- Identificar los principales desafíos y estrategias desplegados por la población residente en COTRAVI. en la producción de su hábitat.
- Caracterizar, a partir de la producción social del hábitat efectuada por dicha población, los modos de simbolizar el espacio barrial.

Al respecto, las interrogantes que orientan este estudio son: ¿Qué factores condujeron a que un conjunto de familias se organizara para ocupar y dar lugar a COTRAVI? ¿Cómo se configura la experiencia del habitar en contextos de precariedad socio-urbano-habitacional? ¿Qué desafíos enfrentaron los residentes de COTRAVI en el marco de la producción social de su hábitat?

Para el estudio se utilizó una serie de técnicas de índole cualitativa: observación participante y entrevistas colectivas³ *in situ*, semiestructuradas, a residentes originarios. Además, se usaron insumos técnicos generados en el marco de mi praxis profesional desarrollada en el Proyecto de Mejoramiento Barrial de COTRAVI (2014-2016).

Ciudad neoliberal y desigualdades en el acceso al espacio urbano de los sectores populares

Las transformaciones económicas, sociales, políticas y culturales operadas desde 1970 a la fecha y enmarcadas en el modelo de desarrollo económico neoliberal, que implicaron el derrumbe de los Estados de bienestar y el advenimiento de los «Estados de malestar» (Bustelo, 1991), nos interpelan y obligan

3 Corresponde aclarar que se preservó la identidad de las y los entrevistados, mediante la modificación de sus nombres.

a reconocer los efectos en los modos en que este impacta en las dimensiones societal y territorial (Trinidad, 2023).

En este escenario, el acceso a la ciudad se constituye como un proceso complejo y desigual, mediado por la articulación entre mercado, Estado y estrategias de los sujetos. Las posibilidades de acceso a una unidad habitacional en la ciudad capitalista dependen, en gran medida, de la posición socioeconómica de los hogares, lo que habilita o restringe su inserción en el mercado formal de suelo urbano y vivienda (Bajac, Martínez, Rocco y Trinidad, 2018).

En las ciudades latinoamericanas, desde hace medio siglo, se han hecho más visibles la exclusividad residencial y la precariedad urbano habitacional como claras manifestaciones de los cambios socioespaciales que han reconfigurado la propia estructura y morfología urbana de nuestras ciudades.

Estas dinámicas expresan la consolidación de una estructura socioespacial fragmentada, donde el acceso a bienes, servicios e infraestructuras urbanas se encuentra desigualmente distribuido. En este sentido, la producción del hábitat guarda relación directa con una sociedad estructurada en segmentos socioeconómicos diferenciados, lo que determina la inserción diferencial de los sujetos en la ciudad (Di Virgilio y Perelman, 2014).

En este marco, los sectores populares, para garantizar su acceso al hábitat, desarrollan diversas estrategias individuales y colectivas, dando lugar a lo que Pedro Abramo (2012) denomina ciudades populares, caracterizadas por un ciclo recurrente de ocupación, autoconstrucción, autourbanización y consolidación de asentamientos informales.

En este contexto, el acceso a la ciudad se ha vuelto un proceso crecientemente restrictivo para amplios sectores de la población, obligados a recurrir a estrategias informales que implican la vulneración cotidiana de sus derechos (Kowarick, 2009).

Montevideo: entre los vestigios del siglo XX y los desafíos del actual milenio

Desde la década de 1970, Montevideo atraviesa transformaciones socioeconómicas y urbanas vinculadas a políticas que reconfiguraron el mercado laboral, el uso del suelo y la estructura social, incrementando la pobreza, la desigualdad y la fragmentación territorial. Ello consolidó una ciudad socialmente segmentada, con fuertes dinámicas de segregación socioespacial (Trinidad, 2023).

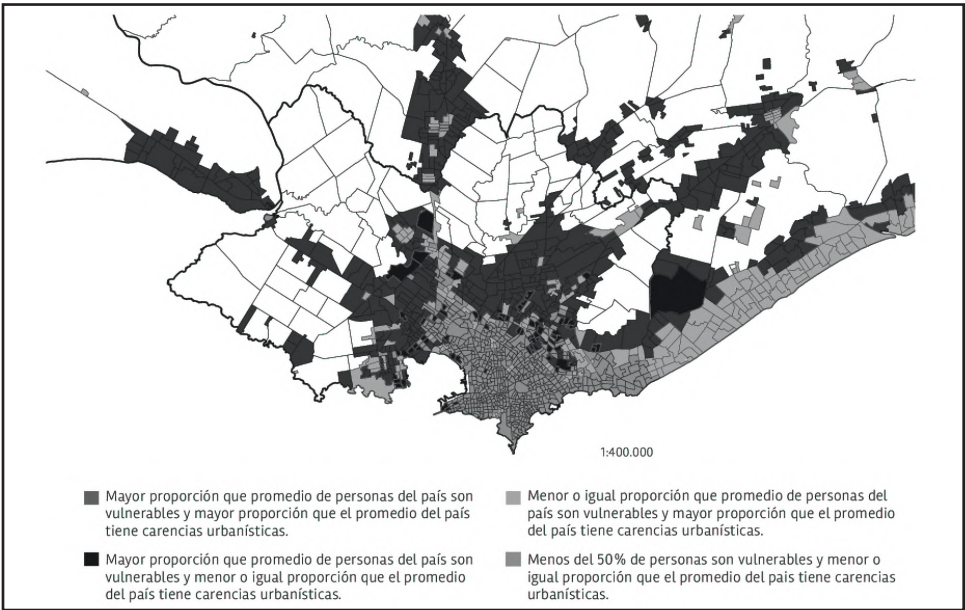
Las crisis de 1982, fines de los noventa y 2002 profundizaron la precarización sociourbana mediante la expansión periférica. En paralelo, la renovación urbana y la gentrificación desplazaron a sectores de menores ingresos hacia la periferia (Intendencia de Montevideo, 2012, en Trinidad y Delgado, 2018).

La política habitacional ha tenido efectos ambivalentes: las intervenciones focalizadas contribuyeron a la fragmentación (Berdía y Terra, 2006), mientras que la

ausencia de una estrategia integral afectó también a sectores medios empobrecidos. Como resultado, se observa una concentración de altos ingresos en la costa este y expansión de hábitats precarios en la periferia (Trinidad, 2023).

En este sentido, los indicadores de necesidades básicas insatisfechas muestran una fuerte polarización. La zona costera este presenta bajos niveles de carencias, mientras que la periferia concentra los valores más altos (Calvo, 2013). Asimismo, el Censo de Entorno Urbanístico (INE, 2011) evidencia que la vulnerabilidad social y las carencias de infraestructura se concentran en las periferias noreste y suroeste de Montevideo (municipios A, G, D y F).

Figura 1. Personas vulnerables con carencias en el entorno urbanístico en el que residen, por segmento, en relación con la media nacional, 2011 (%)



Fuente: MIDES (2015, p. 99).

Por último, el crecimiento urbano se ha vinculado a la expansión del suelo informal, mientras que el mercado formal responde a lógicas de rentabilidad orientadas a sectores de altos ingresos, profundizando las desigualdades socioterritoriales (Intendencia de Montevideo, 2010). En este contexto, la segregación socioespacial se consolida como rasgo central de la cuestión urbana contemporánea.

Los asentamientos irregulares montevideanos: breve caracterización

El proceso de conformación de asentamientos irregulares en Montevideo puede comprenderse desde una perspectiva histórica. Los primeros «cantegriales» surgieron en la década de 1940 y se expandieron hasta fines de los años ochenta, caracterizándose por una ocupación gradual del suelo. Este tipo de asentamiento estuvo integrado principalmente por población migrante del interior, atraída por el modelo de industrialización por sustitución de importaciones (Álvarez Rivadulla, 2011, en Trinidad, 2023).

A partir de mediados de los años setenta, el avance del modelo neoliberal —marcado por la precarización laboral, el desempleo y la caída del salario real— impulsó un crecimiento sostenido de estos asentamientos (Trinidad, 2023). Entre los factores explicativos se destacan las limitaciones del mercado formal de suelo y vivienda, el encarecimiento de los alquileres y las debilidades de las políticas públicas (Amarante y Caffera, 2003).

En este sentido, el porcentaje de hogares que se trasladaron a asentamientos por no poder pagar alquiler aumentó de 14% en 1984 a 20% en 1994, mientras que los alquileres pasaron de representar un 22% del ingreso de los hogares más pobres en 1991 a un 29% en 1999 (Amarante y Caffera, 2003).

Asimismo, se observa una combinación de migración desde el interior —que creció de 23% en 1984 a 27,6% en 1994— y movilidad intraurbana, y se destaca que el 57% de los jefes de hogar provenía del mercado formal, mientras que un 34% ya residía previamente en otros asentamientos (Amarante y Caffera, 2003).

Entre mediados de los años ochenta y fines de los noventa, los asentamientos irregulares crecieron de forma acelerada: las viviendas en asentamientos irregulares pasaron de 2541 en 1984 a 4835 en 1990 y 7013 en 1995, con una tasa de crecimiento anual cercana a 10%. Este fenómeno se concentró 94% en la periferia urbana (INTEC, 1995) y adquirió creciente visibilidad pública.

En esta coyuntura de expansión del hábitat informal se inscribe el surgimiento de COTRAVI en 1998, en el marco de la oleada de crecimiento de la década de 1990.

Figura 2. Ubicación del asentamiento irregular COTRAVI, Municipio A, Montevideo



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Intendencia de Montevideo y el Programa de Mejoramiento de Barrios del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente.

Figura 3. Vista aérea del asentamiento COTRAVI y su área circundante



Fuente: Elaboración propia a partir de Google Earth.

COTRAVI: la producción del hábitat en condiciones de precariedad socio-urbano-habitacional

Caracterización de las lógicas de producción y reproducción de la ciudad que operan en COTRAVI

La producción social del hábitat desarrollada por las familias originarias de COTRAVI comienza el 4 de abril de 1998, a partir de la ocupación organizada de un predio rural de 22 hectáreas, conocido en la zona como *campo de los pape-ros*,⁴ ubicado en la zona oeste de Montevideo.

Figura 4. Foto aérea del campo de los paperos, 1966



Fuente: Elaboración propia a partir de foto aérea del Instituto Geográfico Militar.

La ocupación de estas tierras se enmarca en un contexto socioeconómico en el que los beneficios del crecimiento económico no solo no llegaron a los sectores sumergidos en la pobreza, sino que, por el contrario, contribuyeron en gran medida a profundizar las asimetrías sociales.

En este marco, la población original de COTRAVI debió resolver informalmente lo no resuelto por vías formales, ocupando suelos periféricos con severas carencias de servicios y equipamientos básicos. Sus relatos señalan como factores de

4 Denominación empleada por los entrevistados para referirse a la función productiva históricamente asociada al predio, que se mantuvo vigente durante varias décadas hasta que, hacia finales de la década de 1980, perdió su carácter operativo y dejó de desarrollarse en el lugar.

ocupación el deterioro económico, la pérdida de empleo, el aumento de los alquileres y el encarecimiento del costo de vida a fines de los noventa.

En la actualidad, COTRAVI se configura como un enclave urbano en un territorio heterogéneo, donde coexisten espacios rurales en retroceso, antiguos barrios y cooperativas de vivienda, junto con nuevos usos del suelo vinculados a estructuras empresariales. Esta configuración evidencia discontinuidades en la forma urbana y en los usos del territorio, visibles desde el propio asentamiento (PMB, MVOTMA, 2014).

Precisiones conceptuales para la reconstrucción histórica de COTRAVI

En concordancia con Rodríguez y Di Virgilio (2016), el territorio constituye simultáneamente un espacio de oportunidades y limitaciones que condiciona las prácticas cotidianas de los sujetos. En él se despliegan los procesos de producción, reproducción y resignificación del espacio vivido, al tiempo que se manifiestan las múltiples dimensiones —materiales y simbólicas— de la desigualdad urbana que inciden en la experiencia de quienes lo habitan.

Desde esta perspectiva, se propone una articulación entre lo material y lo simbólico, entendiendo que «lo construido socialmente precisamente implica hacerlo materialmente y dotarlo de sentido» (Lindón, 2008, p. 4). En este marco, los sujetos dejan huellas en la historicidad espacial, configuradas a partir de experiencias, trayectorias, saberes y pertenencias colectivas en el proceso de producción social del hábitat.

Justamente, el enfoque de Alicia Lindón (2007) se orienta a comprender cómo los residentes urbanos, en particular en periferias metropolitanas, producen socioculturalmente sus representaciones del espacio que habitan, recuperando experiencias, memorias y trayectorias. En este sentido, el análisis de estos territorios «supone ir más allá de la apariencia dada por las formas materiales y aproximarse a la experiencia del sujeto que las habita» (p. 221).

La estrategia metodológica visibiliza la complejidad socioespacial a partir de biografías, destacando trayectorias y saberes en la construcción del habitar. Las narrativas revelan dos dimensiones: carencias materiales y experiencias críticas que dejan huellas, y relatos que resignifican la periferia en clave épica, vinculados a hitos colectivos de superación (Lindón, 2015).

Habitar el vacío: experiencias, sacrificios y construcción inicial de COTRAVI

En el marco de las experiencias cotidianas de habitar, COTRAVI es rememorado simultáneamente como un territorio originalmente vacío y como un espacio progresivamente construido a partir de la acumulación de materialidades y significados. Su configuración actual es resultado de procesos colectivos

atravesados tanto por logros e inversiones como por carencias, sacrificios y vivencias afectivas.

En este sentido, COTRAVI se constituye como una construcción histórica acumulativa, donde pasado y presente coexisten en la experiencia del habitar, sin que las transformaciones impliquen la desaparición de las huellas originarias, sino su superposición con nuevas capas de sentido y materialidad (Lindón, 2015, p. 131).

Para comenzar con esta reconstrucción histórica de COTRAVI, a través de los fragmentos de las biografías personales que compartieron los entrevistados es posible afirmar que la ocupación se organizó por medio de un grupo reducido de familias que organizaron el proceso de ocupación, con la colaboración de ciertos sindicatos y partidos políticos de izquierda vinculados a los procesos de ocupación en el oeste montevideano y mediado por la modalidad conocida como boca a boca, que refleja dinámicas características de la urbanización informal, donde la necesidad habitacional y la oportunidad estructuran los procesos de ocupación.

Otro de los aspectos en los que se destaca el asentamiento COTRAVI es su forma muy reticular, lo que, con claridad, como fuera expuesto en el apartado anterior, expresa una idea de proyecto de barrio. Al respecto las y los vecinos consultados recuerdan que, además de los originarios, también participaron técnicos de la intendencia que colaboraron para que el asentamiento tuviera una forma ordenada en su interior en cuanto a amanzanamientos, lotes y espacios libres colectivos.

La organización social interna constituyó un elemento clave en la consolidación del asentamiento. La asignación de lotes mediante sorteos, junto con la exigencia de ocupación efectiva en plazos breves, funcionó como mecanismo de regulación colectiva del acceso a COTRAVI. Este sistema priorizaba la necesidad habitacional por sobre la acumulación o especulación y reforzaba un acuerdo colectivo basado en el uso y la permanencia.

Lo expuesto se encuentra atravesado por la ausencia de servicios urbanos básicos —agua potable, energía eléctrica, saneamiento, drenaje y calles o caminería—, que configuró un escenario de fuerte vulnerabilidad y reforzó la percepción inicial del espacio como vacío desde la experiencia cotidiana de quienes provenían de trayectorias habitacionales vinculadas a la formalidad. Esta carencia estructural no solo condicionó las formas de habitar, sino que también se inscribió profundamente en la memoria de los residentes.

Respecto al suministro de agua, existen innumerables referencias al tema a lo largo de la entrevista colectiva, que dejan claro que el acceso a un servicio tan imprescindible como es el agua potable en plena ciudad del siglo XXI estuvo marcado por demoras, conflictos institucionales y estrategias autogestionadas. Estas experiencias ponen en cuestión el carácter universal del derecho al agua y evidencian su carácter condicionado.

Inicialmente, el abastecimiento se realizaba directamente desde la cañada, reflejando condiciones extremas de precariedad.

Imaginate una fila de carros con caballo y sin caballo haciendo fila para sacar el agua de la cañada, porque acá no teníamos agua. Había que cargarla en bottellones, en los tanques azules, en lo que tuvieras [...]. Pero cuando llovía, ¡ay, mamita!, eso era brutal, en invierno, las ruedas de los carros se enterraban un tanto así [30 centímetros aproximadamente] en el barro. (Vecino G, entrevista colectiva a vecinas y vecinos)

Ante la ausencia de infraestructura formal, los habitantes desplegaron estrategias informales para garantizar el acceso. Una de ellas fue la conexión irregular al sistema de abastecimiento de agua potable por la calle Cibils. Esta solución no logró alcanzar a la totalidad de los residentes de COTRAVI, sino a los más cercanos a Cibils, lo que llevó a la instalación de canillas en ciertos puntos del barrio.

Sin embargo, esta necesidad no estuvo exenta de la mercantilización informal del recurso y emerge de los relatos la figura del aguatero, quien distribuía agua a cambio de un pago. Esta situación generó tensiones entre los principios de solidaridad comunitaria y las desigualdades estructurales propias de contextos de vulnerabilidad social, en los que el acceso a determinados recursos y beneficios dependía de la disponibilidad temporal de los sujetos o de su capacidad económica. Las largas esperas eran parte de la cotidianeidad: «A veces estabas desde las dos, cuatro de la mañana, hasta las seis o siete sacando agua y haciendo cola para poder sacar agua» (Vecina L, entrevista colectiva a vecinas y vecinos).

Respecto la disponibilidad de acceso a energía eléctrica, previo al ingreso de la UTE a principios de 2002, puede decirse a partir del relato de los originarios que casi durante el primer «año y pico» de la ocupación se careció de energía eléctrica:

Imaginate lo que era salir del barrio en el barro los días de lluvia [...] o intenta volver de noche y atravesar esos descampados sin luz, de noche no podías salir y si salías entrabas a caminar y no te veías ni las manos. (Vecino M, entrevista colectiva a vecinas y vecinos)

La construcción de accesos fue en un inicio el resultado de esfuerzos autogestionados por los propios vecinos, quienes, mediante trabajo colectivo, intentaron superar las barreras físicas y naturales.

para poder cruzar la cañada, íbamos hasta el [estadio] Tróccoli con el camión de C y nos traíamos los pedazos de paños de calle, que los tiraban atrás del estadio. Para traerlos teníamos que ser como cien negros para poderlos subir a la caja del camión. Y así viajes y viajes. [...] cuando dicen que los de los asentamientos viven de arriba, que vengan, porque hay que vivir en un asentamiento y hay que estar desde los inicios cuando todo estaba pelado y tenés que darte maña para hacerlo lo más llevadero posible. (Vecino C, entrevista colectiva a vecinas y vecinos)

La consolidación de COTRAVI estuvo estrechamente asociada a la capacidad organizativa desarrollada por sus habitantes, quienes, desde los primeros momentos de la ocupación, conformaron estructuras de representación vecinal y ámbitos asamblearios orientados tanto a la gestión colectiva del territorio como a la resistencia frente a las sucesivas órdenes de desalojo. Paralelamente, impulsaron diversas gestiones ante el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, con el objetivo de promover la adquisición estatal del predio, manifestando explícitamente su disposición a contribuir económicamente a dicha solución. En un contexto signado por la incertidumbre jurídica y las dilaciones institucionales, la movilización sostenida de los vecinos, articulada con apoyos jurídicos y políticos, resultó determinante para la resolución del conflicto. Finalmente, la adquisición del terreno por parte del Estado inauguró una nueva etapa, caracterizada por la consolidación urbana del asentamiento, el desarrollo de infraestructura barrial y la progresiva incorporación de servicios públicos.

En síntesis, el acceso a los servicios básicos y a la movilidad en COTRAVI evidencian cómo, en contextos de informalidad urbana, su provisión se construye a partir de una combinación de organización colectiva, sacrificios colectivos e individuales, prácticas informales y disputas con las instituciones, revelando las profundas desigualdades estructurales que están presentes en las luchas cotidianas de estos colectivos por el acceso al derecho a la ciudad.

Consideraciones finales

El análisis de COTRAVI permite comprender cómo la producción del hábitat en contextos de informalidad urbana se inscribe en procesos estructurales de desigualdad propios de la ciudad neoliberal latinoamericana. En este marco, el acceso a la ciudad aparece mediado por la interacción entre mercado, Estado y estrategias populares, donde la posición socioeconómica define el acceso diferencial a oportunidades urbanas (Di Virgilio y Perelman, 2014).

En el caso estudiado, la ocupación del suelo urbano constituye una respuesta colectiva frente a la exclusión del mercado formal, dando lugar a formas de producción de ciudades populares (Cravino, 2014). Este proceso no solo responde a la necesidad habitacional, sino también a la producción social del hábitat a través de prácticas de autogestión, cooperación y negociación con el Estado.

COTRAVI evidencia la coexistencia de múltiples dimensiones de la desigualdad urbana, que se expresan tanto en la precariedad material como en la producción simbólica del espacio. Las narrativas de los habitantes muestran un territorio en un inicio percibido como vacío, progresivamente transformado mediante el trabajo colectivo, la organización comunitaria y la acumulación de experiencias. En este sentido, el espacio se configura como una construcción histórica acumulativa (Lindón, 2015, p. 131).

Las condiciones de vida estuvieron marcadas por la ausencia de servicios básicos, lo que generó estrategias informales de acceso a agua, energía y movilidad. Estas prácticas revelan la vulneración estructural del derecho a la ciudad, así como la capacidad de los sujetos de generar soluciones colectivas frente a la precariedad.

Asimismo, el proceso de consolidación del asentamiento estuvo atravesado por tensiones con el Estado, que oscilaron entre la desconfianza, la intervención parcial y la posterior integración mediante la compra del predio. Este desenlace constituye un punto de inflexión que habilita procesos de formalización y mejora urbana, aunque no elimina las huellas de la desigualdad estructural.

En términos generales, el caso de COTRAVI permite afirmar que la ciudad informal no es un fenómeno residual, sino una forma constitutiva de producción urbana en contextos de desigualdad. Su análisis evidencia cómo los sectores populares no solo resisten a estos procesos, sino que producen ciudad mediante prácticas cotidianas que combinan organización social, sacrificio y disputa por el derecho a la ciudad.

Referencias

- Abramo, Pedro (2012). La ciudad com-fusa: mercado y producción de la estructura urbana en las grandes metrópolis latinoamericanas. *EURE*, 38(114), 35-69.
- Amarante, Verónica, y Caffera, Marcelo (2003). Determinantes económicos de la formación de asentamientos irregulares. *Revista de Ciencias Empresariales y Economía*, 2, 61-95.
- Bajac, Ana; Martínez, Inés; Rocco, Beatriz, y Trinidad, Valentín (2019) Detrás de las fachadas: pobreza urbana y desigualdad en la ciudad formal. En Sebastián Aguiar, Víctor Borrás, Pablo Cruz, Lucía Fernández Gabard y Marcelo Pérez Sánchez (coords.), *Habitar Montevideo: 21 miradas sobre la ciudad* (pp. 177-206). Montevideo: La Diaria.
- Berdía, Adriana, y Terra, Carmen (2006). Anotaciones para una política que atienda a la segmentación social y la segregación residencial. Ponencia presentada en *Mesa de Reforma Social. Consulta a Expertos*. Montevideo: OPP.
- Bustelo, Eduardo S. (1991). La producción del estado de malestar. Ajuste y política social en América Latina. *Salud Pública de México*, 33(3), 215-226. <https://saludpublica.mx/index.php/spm/article/view/5392>
- Calvo, Juan José (2013). *Atlas sociodemográfico de la desigualdad del Uruguay*. Montevideo: INE.
- Cravino, María Cristina (2014). *Las villas de la ciudad. Mercado e informalidad urbana*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Di Virgilio, María Mercedes, y Perelman, Mariano (coords.) (2014). *Ciudades latinoamericanas. Desigualdad, segregación y tolerancia*. Buenos Aires: CLACSO.
- Instituto Nacional de Estadística (INE) (2011). *Uruguay en cifras 2011*. Montevideo: INE.

- Instituto Técnico para la Promoción del Desarrollo Integral (INTEC) (1995). *Relevamiento de asentamientos irregulares de Montevideo*. Montevideo: INTEC.
- Intendencia de Montevideo (2010). *Revisión del Plan Montevideo (Plan de Ordenamiento Territorial 1998-2005). Hacia el Plan Montevideo 2010-2020*. Montevideo: Intendencia de Montevideo.
- Kowarick, Lúcio (2009). *Viver em risco: sobre a vulnerabilidade socioeconômica e civil*. San Pablo: ED 34.
- Lindón, Alicia (2015). Del cronotopo fundacional a la construcción socio-espacial del territorio vallechalquense. En Alicia Lindón y Cristóbal Mendoza (coords.), *La periferia metropolitana: entre la ciudad prometida y un lugar para vivir en la ciudad de México* (pp. 115-150). México: Gedisa.
- Lindón, Alicia (2008). De las geografías constructivistas a las narrativas de vida espaciales como metodologías geográficas cualitativas. *Revista da ANPEGE*, 4, 7-26.
- Lindón, Alicia (2007). La construcción social de paisajes invisibles del miedo. En Joan Nogué (ed.), *La construcción social del paisaje* (pp. 213-236). Madrid: Biblioteca Nueva.
- Lindón, Alicia (2005). Figuras de la territorialidad en la periferia metropolitana: topofilias y topofobias. En Rossana Reguillo y Marcial Godoy (eds.), *Ciudades translocables: espacios, flujo y representación. Perspectivas desde las Américas* (pp. 145-172). Guadalajara: SSRC-ITESO.
- Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) (2015). *Reporte Uruguay 2015*. Montevideo: MIDES-OPP. http://www.opp.gub.uy/images/ReporteUruguay2015_OPP_web.pdf
- Programa de Mejoramiento de Barrios (PMB), Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) (2014). *Relevamiento y diagnóstico integral del asentamiento irregular COTRAVI*. Montevideo: Consorcio IPRU-CSI - MVOTMA
- Rodríguez, María Carla, y Di Virgilio, María Mercedes (comps.) (2016). *Territorio, políticas habitacionales y transformaciones urbanas*. Buenos Aires: Espacio Editorial.
- Trinidad, Valentín (2023). *Habitar la ciudad informal: la segregación urbana en contextos de precariedad sociourbano-habitacional COTRAVI. 1998-2015* (Tesis de maestría, Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo, Universidad de la República, Montevideo).
- Trinidad, Valentín, y Delgado, María del Huerto (2018). *Diagnóstico prospectivo Montevideo del Mañana*. Montevideo: Intendencia de Montevideo-Facultad de Ciencias Sociales.



Territorios en Debate busca ser un espacio de intercambio y reflexión para pensar el hábitat y las ciudades contemporáneas. La publicación es organizada por el Área Hábitat y Territorio del Departamento de Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República. Este primer número presenta artículos en tres ejes: el primero vinculado a procesos urbanos en Uruguay, el segundo referido a políticas de vivienda y el tercero en torno al hábitat.