

IDEAS PARA AGENDAS EMERGENTES



03

Hacer ciudad:
la segregación socioespacial
en el centro de la política urbana

**Hacer ciudad:
la segregación socioespacial
en el centro de la política urbana**



Serie «Ideas para agendas emergentes», n.º 3

Hacer ciudad: la segregación socioespacial en el centro de la política urbana

© PNUD Uruguay, 2021

Autora:

María José Álvarez Rivadulla. Profesora asociada, Sociología,
Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de los Andes.

Corrección:

Alejandro Coto

Diseño:

Manosanta desarrollo editorial

Impresión

Mastergraf SRL

Depósito legal: XXX XXXX

ISBN: 978-92-95114-19-7

La serie «Ideas para agendas emergentes» es editada por el PNUD en Uruguay. Según las normas aplicadas por el PNUD en todo el mundo, los autores de estas investigaciones gozan de completa independencia editorial, y aplican criterios de objetividad e imparcialidad en sus análisis.

La autora agradece muy especialmente los valiosos aportes de Federico González, Lucía Suárez, Francisco Terra y Virginia Varela del PNUD, así como los generosos comentarios al documento de Guillermo Alves del Banco de Desarrollo de América Latina (CAF). También a todas las personas entrevistadas y participantes en las discusiones preparatorias de este estudio, quienes generosamente compartieron sus saberes sobre vivienda y segregación. Asimismo, agradece a su familia, «sin la cual este libro no hubiera sido posible».

Los puntos de vista, las designaciones y las recomendaciones presentadas en este informe no reflejan necesariamente la postura oficial del PNUD. Se agradece la difusión y reproducción en cualquier medio, con indicación de la fuente.

El uso genérico del masculino que se utiliza en esta publicación responde a la intención de simplificar la redacción y disminuir la sobrecarga en la lectura. Por lo tanto, de ninguna manera pretende constituir una discriminación entre mujeres y varones, lo cual es una preocupación para este equipo de trabajo.

Tabla de contenidos

Prólogo	7
1. Introducción	11
2. Abordaje conceptual	15
2.1. La teoría: ¿qué es la segregación? ¿Por qué preocuparse por la segregación y no solo por resolver las necesidades de vivienda de los más pobres?	15
2.2. América Latina y la segregación	17
2.3. Políticas de vivienda y segregación.....	17
2.4. Informalidad urbana y mejoramiento de barrios	18
2.5. Vivienda social.....	21
3. Breve diagnóstico del problema de segregación y vivienda en Uruguay	29
3.1. Segregación residencial.....	29
3.2. Déficit de vivienda en Uruguay.....	31
4. Avances y retos en política pública	37
4.1. ¿Qué se ha hecho en los últimos años para sectores medios y qué se puede hacer, para pensar en vivienda y en integración urbana?	38
4.2. ¿Qué se ha hecho en los últimos años para los sectores de menores ingresos y qué se puede hacer, para pensar en vivienda y en integración urbana?	41
4.3. El problema de los recursos y el problema de la gestión de los recursos	46
5. Conclusiones. Alternativas de política a las que el país y sus ciudades se enfrentan	47
5.1. Disyuntiva 1: Reducir el déficit cuantitativo o evitar la segregación	48
5.2. Disyuntiva 2: Atender a los más necesitados o a sectores medios	49
5.3. Disyuntiva 3: Consolidar periferias o dispersar población. Políticas de lugares o políticas de población.....	49
5.4. Para seguir pensando	50
Referencias	51
Anexo 1. Ciudades intermedias	61

Prólogo

La vida urbana, esto es, cómo las personas se desarrollan y hacen uso de las oportunidades en las ciudades que habitan, ha cobrado relevancia en la agenda pública en los últimos años.

Las implicaciones y el impacto de los conglomerados urbanos en múltiples dimensiones de la vida de las personas constituyen asuntos clave para la construcción del bienestar individual y colectivo.

Las ciudades se configuran y reconfiguran de manera permanente, lo que supone un desafío mayor para las políticas públicas. La complejidad y el enorme dinamismo, que se expresan de diversas formas, son dos de sus principales rasgos distintivos. Lograr que las políticas públicas urbanas los incorporen y, por lo tanto, sean *anticipatorias* y no *reactivas* a los nuevos fenómenos urbanos es una de las metas principales en el escenario actual.

Hace falta entonces comprender de manera profunda las dinámicas que se generan a nivel macro, meso y micro, de modo de identificar con claridad y de manera oportuna las potencialidades y restricciones a las que se enfrentan las personas para su pleno desarrollo individual y colectivo.

Existen al menos tres asuntos interconectados de relevancia para la vida urbana: segregación socioterritorial, movilidad y convivencia. Cada uno de ellos, y en su interacción, se relaciona de manera estrecha con los niveles de bienestar de las personas y las brechas de desigualdad persistentes. Mujeres y varones, personas con discapacidad, personas y colectivos en situación de vulnerabilidad, comunidades que habitan la ciudad informal, personas migrantes, por mencionar algunos, son grupos que transitan experiencias de vida urbana en muchos casos radicalmente diferentes.

A través de la presente publicación, el PNUD procura contribuir al nuevo análisis, necesario y oportuno, del fenómeno de la segregación residencial en Montevideo. Quizás tendríamos que hablar de *los fenómenos*, en tanto se expresa de manera diversa, en algunos casos más evidente y en otros casi invisible a un ojo poco entrenado.

Detener y revertir el fenómeno de la segregación urbana es una tarea por demás compleja que interpela la forma habitual de abordaje, en muchos casos sectorial y compartimentada. Se hace necesario *revisitar* el marco conceptual vigente, la forma de definir el problema, la arquitectura institucional y los arreglos de coordinación y cooperación horizontal y vertical pertinentes.

Avanzar hacia una estrategia liderada por los actores locales que *supere fronteras* y genere procesos de renovación del abordaje de este tipo de fenómenos es un camino posible. Conectar actores, dimensiones, visiones y potenciar la participación ciudadana son algunos de los elementos que se analizan en el documento.

La crisis de covid-19 ha dejado sobre la mesa un conjunto de aprendizajes. Nada de lo que las políticas públicas activen a futuro debería desconocerlos. El desarrollo es colectivo, la innovación es necesaria, las respuestas tienen que ser integrales, la mirada sistémica es clave, el futuro es parte de la conversación.

Una vez más, desde el PNUD pretendemos hacer un aporte a la promoción de debates profundos, participativos, fermentales y transformadores. En este caso, la segregación urbana es el foco, allí donde circulan las personas, donde la vida cotidiana transcurre y donde finalmente los cambios son posibles y urgentes.

Stefan Liller

Representante Residente

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en Uruguay

**Hacer ciudad:
la segregación socioespacial
en el centro de la política urbana**

1. Introducción

El presente informe tiene como objetivo poner la segregación residencial y social en el centro de la política urbana. Para hacerlo, recoge experiencias internacionales, así como antecedentes y experiencias locales, y sugiere alternativas de política para Uruguay. Su perspectiva apunta no solo a superar déficits de vivienda y lograr el mejoramiento de las condiciones de vida de los más pobres, sino a alcanzar una visión de ciudad más integrada y menos desigual.

La vivienda es un derecho (ONU, 1966) y es uno de los activos más importantes de los hogares (Katzman, 1999). La inseguridad de su tenencia, en particular los desalojos, genera círculos perversos de pobreza (Desmond, 2016). Si bien tener techo es clave, la localización de ese techo, como se verá en este documento, es también muy importante para el bienestar de los hogares y las personas, así como para la construcción de ciudades menos desiguales y más cohesionadas.

Este documento se apoya en trabajos previos de su autora sobre informalidad urbana y segregación residencial y educativa en Uruguay y en otros contextos de la región, en la lectura de diagnósticos y experiencias nacionales e internacionales y en las generosas opiniones de expertos uruguayos. Estos últimos, algunos académicos y otros diseñadores y ejecutores de política, participaron entre el 8 y el 11 de julio de 2019 en entrevistas o grupos focales organizados por PNUD Uruguay y compartieron sus saberes y opiniones sobre un avance de este documento.¹ El equipo de Transiciones hacia el Desarrollo Sostenible.

1 Los participantes o entrevistados fueron: Jack Couriel, Lucía Vázquez y Mariana Rodríguez (IEcon, UdelaR), Víctor Borrás y Sebastián Aguiar (FCS, UdelaR), Salvador Schelotto (director nacional de Vivienda) y otras personas del Ministerio de Vivienda, Sebastián Moreno y Beatriz Rocco (Desarrollo Urbano, IMM), Pablo Cruz (PMB), Alicia Rubini (PIAI, IMM), Alejandro Retamoso (INEEd), Juan Pablo Labat (MIDES), Federico Bervejillo, Cristina Fynn (edila y exdirectora de la ANV), Álvaro Moreno (Centro Cooperativista Uruguayo), Belén González

Uruguay 2030, de PNUD,² también aportó enormemente a la discusión y al entendimiento de los problemas aquí expuestos.

El documento comienza explicando por qué es importante pensar en segregación y no solo en vivienda para quienes más la necesitan al diseñar política urbana. Para ello, además de sintetizar la literatura teórica básica, describe brevemente lo que se ha hecho sobre segregación en la región, para luego pasar a dos temas centrales en las políticas urbanas: la informalidad y la vivienda social, incluyendo una discusión sobre la importancia de las políticas de suelo y sobre la relevancia de pensar en vivienda social de alquiler. En la siguiente sección el documento se adentra en estos temas pero para el contexto uruguayo, ofreciendo un breve diagnóstico tanto de segregación como de los problemas de vivienda. Sigue un apartado sobre los avances y retos en las políticas urbanas en Uruguay para finalmente plantear disyuntivas de política que pueden ayudar a pensar hacia dónde dirigirnos con conciencia de las implicaciones en términos de integración social. Así, la invitación es tanto a tomar seriamente el problema de la segregación como a pensar localmente pero de forma informada cómo combatirla.

El documento se nutre de experiencias internacionales pero advierte sobre importar *buenas prácticas* — como es frecuente en el mercado de ideas globales de política — sin reflexionar sobre sus condiciones de posibilidad económicas, sociales e institucionales. Plantea sí aprender de ideas de otros contextos, buscar evidencia, evaluar aplicabilidad y empezar de a poco, probando y evaluando localmente. Cuando las ideas urbanas viajan, usualmente lo hace la infraestructura, lo visible, lo espacial, y no lo hacen ni el contexto institucional ni otros detalles más invisibles del contexto.

Si bien el documento intenta inspirar reflexiones para todo el país, el texto tiene un sesgo montevideano. Es muy importante, sin embargo, pensar en ciudades intermedias y en su rol para la integración social. La literatura urbana está muy centrada en ciudades grandes, generalmente capitales, y Uruguay no es la excepción. En el anexo 1 se presenta un

(Techo), Carlos Mendive (exdirector de la ANV), Gustavo Leal (Ministerio del Interior), Lucía Etcheverry (exdirectora nacional de Vivienda), Verónica Amarante (CEPAL), Claudia De Lisio (Inacoop), Lucía Soca y Elcira Berrutti (Programa de Desarrollo Territorial del PNUD).

2 Federico González, Lucía Suárez, Francisco Terra, Virginia Varela.

panorama breve de ciudades en el departamento de Artigas, en el litoral norte de Uruguay, que intenta aportar en este camino.

La crisis global sanitaria debido a la pandemia de coronavirus ha mostrado la relevancia de muchos de los problemas espaciales señalados en este documento. Por un lado, se ha discutido la importancia de las ciudades compactas que permitan moverse en medios de transporte como la bicicleta o a pie, y que tengan más espacios públicos de calidad donde sea posible la recreación en espacios ventilados. La densidad poblacional no parece asociarse a mayores contagios pero sí, en cambio, a menor mortalidad, probablemente por las inequidades geográficas en servicios de salud (Adlakha y Sallis, 2020). El hacinamiento al interior de las viviendas, en cambio, más relacionado con la pobreza, sí se asocia a mayor propagación del virus por contactos intrahogar. Así, han quedado en evidencia las desigualdades durables de nuestras ciudades segregadas, con poblaciones sin servicios públicos de calidad, como el agua, para poder mantener condiciones mínimas de higiene, y con pocas posibilidades de mantener el distanciamiento social debido a la precariedad y exposición de sus empleos. En educación, aún no podemos prever la magnitud de las brechas que se generarán con la suspensión de la presencialidad durante tiempos prolongados de una escuela desigual y espacialmente segregada que, si antes no lograba cerrar brechas, hoy es muy probable que las esté ensanchando. Los impactos espaciales de la crisis económica se mostraron con su mayor crudeza en la formación y crecimiento de barrios informales en las ciudades de la región, desde Bogotá hasta Buenos Aires y también en Montevideo.³

3 Véase el caso del asentamiento Nuevo Comienzo, en Montevideo, en este reportaje: <https://ladiaria.com.uy/lento/articulo/2020/8/territorio-comun/>

2. Abordaje conceptual

2.1. La teoría: ¿qué es la segregación? ¿Por qué preocuparse por la segregación y no solo por resolver las necesidades de vivienda de los más pobres?

15

La segregación residencial es la distribución inequitativa de distintos grupos poblacionales, en este caso primariamente clases sociales, en el territorio. La segregación social va más allá de la residencia y tiene que ver con compartir efectivamente espacios de interacción entre desiguales, tales como sociabilidad barrial, educación, espacios públicos y, en un sentido más amplio, una idea de ciudadanía común. El supuesto detrás de esta mirada es que la segregación tiene un efecto importante, negativo, e independiente de la pobreza, sobre los más pobres. Este efecto, al que llamamos *efecto vecindario* para el caso de la segregación residencial, muestra que, para aquellos con menos recursos, vivir en barrios homogéneamente pobres es peor que vivir en barrios más heterogéneos (Katzman, 2001, 2007; Sampson, 2012; Wilson, 1987, 1996). En las últimas investigaciones al respecto, para el caso de Estados Unidos se ha visto un efecto positivo en los niños de familias pobres que se mudaron a barrios más heterogéneos y crecieron en estos nuevos barrios, con más exposición al vecindario y a las escuelas más heterogéneas (Chetty, Hendren y Katz, 2015). Los efectos positivos van desde un aumento en las tasas de educación universitaria hasta mejores salarios una vez que comienzan a trabajar y mejores barrios una vez que se mudan solos.

Los mecanismos que vinculan la residencia con este tipo de resultados individuales son de diverso tipo; entenderlos es clave para la mitigación o la promoción de esos efectos. Mientras a veces el problema principal es la distancia desde el barrio a recursos como el empleo (lo que en la literatura se conoce como *mismatch*), en otros casos se trata de la mala infraestructura de los barrios (malas escuelas, malos

espacios públicos, carencia de servicios básicos, etc.). Otro mecanismo importante es la estigmatización barrial, es decir, la imposición desde fuera, y con un rol importante de los medios de comunicación, de un prejuicio generalizado sobre un territorio como «zona roja». La estigmatización es simbólica pero tiene efectos muy concretos como la sobrevigilancia y violencia o las etiquetas negativas cuando los residentes buscan empleo.

Aunque la lista no es exhaustiva, otro mecanismo por el cual el vecindario puede actuar sobre los individuos es la debilidad o tipo de capital social. El capital social vecinal consiste en las redes a través de las cuales pueden circular diversos recursos, desde favores hasta información pasando por normas sociales (Kaztman, 1999). Estas redes pueden afectar a los vecinos de diferentes formas. A veces son un factor protector cuando, por ejemplo, así no se interactúe diariamente, ante un problema hay una expectativa de que los demás van a actuar, (lo que la literatura llama *eficacia colectiva* (Sampson, 2012)). Otras veces, cuando las redes entre vecinos son muy débiles, y sobre todo poco diversas (sin información novedosa sobre oportunidades de trabajo, sin personas que actúen como modelos de rol mostrando que la movilidad social es posible), el efecto es negativo. El capital social negativo expresado en redes fuertes pero con normas alternativas a las de la sociedad general que promueven la delincuencia, la maternidad temprana o la deserción educativa también puede ser un mecanismo que lleve a que el vecindario, en concreto el grupo de pares o vecinos, afecte al individuo. Mucho queda por investigar sobre este asunto y la política pública debe tener claridad sobre cuáles de estos mecanismos pretende actuar o cuál quiere evitar.

Revertir dinámicas de segregación no es nada sencillo. Las políticas de combate a la segregación pueden ser políticas de lugares o políticas de personas (Boustan, 2013; Galster, 2017; Owens, 2017). Las primeras en general intentan mejorar la infraestructura o los servicios de ciertos lugares poco privilegiados de las ciudades. Pero también hay políticas de lugares que intentan incluir zonas de vivienda accesible en áreas intermedias o más privilegiadas de la ciudad u otras que buscan la renovación urbana sin gentrificación, es decir, sin desplazamiento de los residentes menos privilegiados de ese lugar. Por su parte, las políticas de personas actúan más a nivel de los hogares e intentan llevar población de un lugar a otro de la ciudad, dando subsidios para que las personas compren o alquilen en ciertos barrios y no en otros. Sus efectos, como el de cada política pública, dependen del diseño

particular, contexto y los detalles de implementación. Estas etiquetas ayudan a pensar en diversas formas de intervenir para lograr ciudades más integradas.

2.2. América Latina y la segregación

América Latina se ha caracterizado por tener ciudades con alta desigualdad, alta informalidad, que desborda históricamente la planificación, y gran crecimiento sobre todo debido a la migración rural-urbana. Se trata de la región más urbanizada del mundo. La segregación residencial de sus ciudades, a diferencia de contextos estadounidenses o europeos, no ha tenido tanto que ver con clivajes raciales o étnicos (si bien este también es un factor a analizar, con variaciones regionales importantes), sino más bien con clases, y el clivaje informal-formal es tal vez la desigualdad más durable (Tilly, 1998).

Si bien en algunas ciudades estudiadas la segregación puede haber disminuido su escala en los últimos años —es decir, que ha tendido a expresarse en una escala geográfica más pequeña como la manzana, en lugar de una escala más grande como la localidad o el barrio—, han aumentado su malignidad o sus efectos negativos (Aliaga-Linares y Álvarez Rivadulla, 2010; Sabatini, Cáceres y Cerdá, 2001). Esta combinación, de relativa cercanía con enorme distancia social y efectos cada vez más negativos del aislamiento y la pobreza de los más pobres, es algo a lo que debemos prestar más atención.

2.3. Políticas de vivienda y segregación

La segregación residencial tiene muchas causas; varias de estas provienen de la estructura productiva y de las decisiones de los agentes, pero otras tienen que ver con los Estados y sus políticas de vivienda (y de suelo, como se verá más adelante). Las políticas de vivienda y pobreza urbana en América Latina han tendido a aumentar la segregación residencial y social. Esto genera, a mediano y largo plazo, consecuencias negativas sobre las nuevas generaciones.

Sin embargo, luego de años y años de políticas centradas —en el mejor de los casos— en disminuir el déficit cuantitativo de vivienda, comienza a aparecer un énfasis mayor en el déficit cualitativo, incluyendo los problemas de localización y segregación. Así, por ejemplo, en 2014, el gobierno chileno reconoció su propio impacto en el aumento de la segregación residencial:

La urbanización ha permitido que nuestros ciudadanos puedan acceder a los beneficios característicos de las ciudades, como son la interacción con otros, la creación de fuentes de empleo, el acceso a servicios y equipamientos y el disfrute de espacios públicos. Al mismo tiempo, el desarrollo de nuestras ciudades y centros poblados no ha estado ni está exento de carencias y dificultades. El mayor de dichos problemas es la segregación social urbana, provocada por décadas de avance en la reducción del déficit habitacional centrados solo en el aspecto cuantitativo, sin fijar la atención en la localización de las viviendas y su acceso a determinados bienes públicos urbanos mínimos. (PNUD y MINVU, 2014)

Esta declaración es innovadora y crucial, sobre todo desde el gobierno chileno, cuyo modelo de construcción masiva y periférica de vivienda social ha sido reproducido en muchos países de América Latina.

Dos de las políticas más importantes de vivienda y pobreza urbana en la región han sido la regularización de asentamientos y la vivienda social. Si bien a través de estas ha habido logros en combatir la exclusión extrema y asegurar el derecho a la vivienda, los impactos en segregación residencial y social han sido en muchos casos negativos. En las siguientes subsecciones se analizan estas dos políticas en la región y se tratan, con hipótesis en algunos casos y con estudios empíricos en otros, sus efectos sobre la segregación.

2.4. Informalidad urbana y mejoramiento de barrios

La informalidad urbana constituye la forma espacialmente más visible de la pobreza urbana. Aunque no se corresponden totalmente, dado que la pobreza también puede ser formal (y eventualmente puede haber situaciones de informalidad sin pobreza), la vida en la informalidad urbana se asocia fuertemente a carencias materiales y de servicios y a necesidades socioeconómicas acuciantes. Además, en muchos casos, los asentamientos informales están en zonas de riesgo ambiental por deslizamiento, inundaciones o contaminación. En el mundo, una de cada ocho personas vive en asentamientos informales (un billón de personas) y este número absoluto ha venido creciendo por más que el porcentaje ha comenzado a bajar (UN-Habitat, 2016). En América Latina, al menos 20% de la población vive en asentamientos informales. Este promedio oculta muchas variantes en las distintas ciudades de la región.

Una de las metas del ODS 11 para el 2030 es asegurar el acceso de todas las personas a viviendas y servicios básicos adecuados, seguros y asequibles y mejorar los barrios marginales. Esto es muy difícil de hacer con las políticas que la región ha venido desarrollando desde los años sesenta. Las causas de la informalidad urbana son múltiples y muchas de estas desbordan las políticas urbanas, como las tienen que ver con la estructura productiva de los países en desarrollo que no logra incorporar a gran parte de la población y, por lo tanto, no permite el acceso a la vivienda formal mediante el mercado (Jaramillo, 2010). Otras, también difíciles de controlar, refieren al continuo crecimiento poblacional de las ciudades, tanto interno (la fecundidad es más alta en sectores más pobres de la población) como por migración ocasionada por la búsqueda de oportunidades económicas, los desastres naturales o los conflictos internos. Finalmente, otro grupo de causas se relacionan con las propias políticas implementadas para disminuir o paliar la informalidad. En muchos casos, como señalan Smolka y Larangeira (2012), las políticas han sido insuficientes para paliar la creciente informalidad o, aún peor, la han estimulado al ofrecer incentivos para que urbanizadores piratas hayan promovido más barrios informales.

Existen al menos tres generaciones de políticas frente a la informalidad urbana en América Latina, aunque hoy encontramos ejemplos de las tres coexistiendo en una misma ciudad, como capas acumuladas. La primera generación combinó erradicación violenta, sobre todo durante las dictaduras, con tolerancia o *vista gorda*. La segunda generación viene dada por programas de mejoramiento de barrios o de titulación, a partir de los años ochenta y con financiamiento internacional del BID. La regularización de barrios que lleva infraestructura, integra urbanísticamente, con algún nivel de participación de la comunidad, y entrega títulos de propiedad es hoy la práctica más recibida de intervención en barrios informales en el mundo. A pesar de ello, tenemos muy pocas evaluaciones de los efectos de estas políticas sobre los individuos y las comunidades, más allá de las evidentes ganancias en acceso a la infraestructura como saneamiento que definen al programa y que por supuesto es muy importante. Finalmente, una nueva generación de políticas urbanas hacia la informalidad se está configurando. Tiene que ver con lo que una autora ha llamado intervenciones *favela chic* (Navarro-Sertich, 2011). Cables aéreos, enormes ascensores, edificios ganadores de concursos internacionales, todos contratados con firmas de arquitectos e ingenieros globales, etcétera, están apareciendo en ciudades

como Río, Medellín o El Alto. Estas intervenciones no se enfocan en traer pavimento, agua, títulos de propiedad, escuelas u otros programas sociales (si bien eso puede ser parte de la intervención), sino en proyectos de gran valor simbólico, estético, de transformación física. Estos proyectos estéticos también tienen un alto componente de pacificación de zonas violentas, en particular, afectadas por el narcotráfico. Tanto en Río como en Medellín algunas intervenciones han sido cuestionadas por la militarización excesiva y la violación de derechos humanos.

El caso de Medellín, por su influencia en el mercado global de ideas de política pública, requiere atención especial. Por supuesto, tenemos cosas que aprender de él, pero es importante ser cuidadosos a la hora de exportar buenas ideas porque muchas veces, como en este caso, se importa solo lo infraestructural, sin contexto. Desde la primera década del siglo XXI, Medellín se transformó en un modelo de políticas urbanas para muchas ciudades en desarrollo. Distintas transformaciones urbanas, una reducción de la violencia y un gran marketing urbano ayudado por varios premios han hecho de ella un ícono sobre todo en intervenciones en barrios informales. Sin embargo, para extraer lecciones no debemos ignorar el contexto en el que surgieron estas transformaciones y sus efectos diferenciales en distintas partes de la ciudad.

Un elemento que se silencia en la transferencia del caso de Medellín es el entramado institucional que permitió el éxito del urbanismo social en los casos, por ejemplo, de las comunas 1 y 2 (Dávila et al., 2012). Estas comunas son famosas internacionalmente por la primera línea de cable en barrios populares, por el parque ecológico que está al final de la línea, por la biblioteca España, pero también por una intervención integral que incluyó la creación de espacios públicos, proyectos innovadores de mejoramiento de barrios, entre otros (Echeverri y Orsini, 2011). Todo esto fue posible por una institucionalidad que lo permitió y que no necesariamente es replicable. La existencia de empresas superavitarias locales de servicios públicos es una parte crucial de la historia detrás de estas intervenciones, cuyo presupuesto fue mucho más alto que el del común de otros proyectos de mejoramiento de barrios en esa ciudad o en otras. A esto hay que sumarle los instrumentos de planeación que hicieron posible las intervenciones, los *proyectos urbanos integrales* (PUI) y la voluntad política detrás. Finalmente, muchas veces se exporta una idea sencilla de causalidad desde el urbanismo hacia la disminución de la violencia y, si bien efectivamente parece existir una relación entre la intervención en las comunas 1 y 2 y la disminución de la violencia que es esperanzadora (Cerdá et al., 2012), la relación puede a veces ser inversa.

Así, como señala Sotomayor (2017), el barrio popular más icónico de Medellín, la Comuna 13, un territorio históricamente relegado por el Estado, hoy con cable aéreo que lo sobrevuela y con escaleras eléctricas que ayudan a la accesibilidad de la empinada geografía, tiene una historia de violencia estatal y paramilitar, con claras violaciones de derechos humanos, sin la cual es muy probable que no hubiera sido posible intervenir de la forma que se hizo. Sin duda, el caso de Medellín es un referente, pero es importante pensar en las limitaciones de lo urbano cuando hay contextos estructurales y de violencia complejos, así como en las condiciones de replicabilidad de las intervenciones más allá de lo visible.

Para finalizar, además de este recuento de intervenciones, es importante mencionar que la mayoría de los barrios informales del tercer mundo no han sido objeto de políticas de regularización y mejoramiento alguno. Su tamaño y su crecimiento desbordan las capacidades estatales, de organismos internacionales, del mercado y de la sociedad civil. La tolerancia, el dejar hacer, la *vista gorda* han sido las políticas por excelencia a lo largo de la historia de la ciudad informal. Y esto no solo por incapacidad del Estado sino, en muchos casos, como política deliberada para obtener el apoyo de los sectores populares (Álvarez Rivadulla, 2019; Collier, 1976; Holland, 2017).

La relación entre asentamientos y segregación no es lineal, pues depende de la localización de los asentamientos y de la composición de sus alrededores; pero el crecimiento no planeado de las ciudades en terrenos periféricos, sin servicios y con lejanos empleos ha implicado muchas veces un aumento de la segregación. En los casos en que los asentamientos son periféricos, la regularización consolida la segregación de población. Al traer servicios, la segregación de infraestructura disminuye, y eso no deja de ser muy importante. Pero otras dimensiones de la segregación social pueden permanecer o aumentar, generándose lo que Bayón (2015) ha llamado, describiendo la realidad de México, una *integración excluyente*, donde los más pobres acceden a más servicios pero no a la integración social. Para que se conviertan en políticas de lugares que dignifiquen la periferia y logren combatir dimensiones de la segregación se necesitan intervenciones integrales que transformen los recursos y la conectividad de la zona.

2.5. Vivienda social

En los años noventa, siguiendo una tendencia internacional, el Estado en América Latina se retiró de su rol constructor de vivienda social.

Siguiendo el modelo chileno, el nuevo modelo de construcción de vivienda social se basa en la construcción privada, masiva y estandarizada, con subsidio a la demanda para la compra para sectores de bajos ingresos y financierización. Debido al precio del suelo, estas viviendas se localizan en periferias. Con variaciones, gobiernos de derecha y de izquierda han adoptado este modelo (desde el programa chileno que con Pinochet hasta Minha Casa, Minha Vida, en Brasil que empezó con el gobierno de Lula).

Este modelo ha sido muy exitoso en la construcción de viviendas y en la disminución del déficit cuantitativo. Las cifras para Chile son indiscutibles. Se construyeron alrededor de 80.000 viviendas al año con subsidio entre 1990 y 2007 (Simian, 2010). Para tener un punto de comparación, el déficit cuantitativo en Uruguay hoy es de aproximadamente 50.000 viviendas en total (MVOTMA, 2015). Los Estados nunca hubieran podido construir de esa forma (Gilbert, 2004). Sin embargo, el modelo tiene problemas no menores. Es insuficiente, puesto que se trata de Estados pobres con mucha población necesitada de vivienda. Los proyectos tienen superficies muy pequeñas, de construcción poco flexible y, en muchos casos, de mala calidad constructiva. Otros problemas tienen más que ver con la localización. Se trata de problemas ambientales (ya que los proyectos se localizan en zonas periféricas donde hay humedales, etc.), problemas de infraestructura, problemas de movilidad y problemas de composición del vecindario, sobre todo, en los más homogéneamente pobres. Este es el punto que más interesa para este documento.

En su estudio en ciudades intermedias de Brasil, Colombia y México, Libertun de Duren (2017) mostró que los trabajadores que viven en vivienda social en zonas periféricas tardan tres veces más a su trabajo y gastan en transporte el doble que aquellos que residen en zonas centrales. Esto afecta negativamente sus ingresos y sus ahorros. Los que habitan en zonas centrales visitan a sus familiares y conocidos hasta tres veces más que los que habitan en zonas periféricas, por lo que la localización disminuye su capital social. Además, muchos de los habitantes que residen en zonas periféricas expresaron preocupaciones por vivir en zonas segregadas y sin oportunidad de mezcla social, en las que la mayoría tienen ingresos bajos.

El caso de México es interesante porque muestra las perversidades y problemas del modelo. En varias ciudades hay una sobreoferta de viviendas de interés social que hoy están vacías y en creciente deterioro, en algunos casos, por su localización demasiado lejana a los empleos

que ha hecho que los trabajadores las compren y luego las abandonen (López y Peña, 2016) y en otros casos por el propio sistema crediticio que fomenta la compra y construcción de vivienda dando subsidios para comprar a los trabajadores formales y subsidios a los constructores para construir y vender (Monkkonen, 2018). Muchos compradores toman un crédito de compra de vivienda nueva no para vivir sino para invertir. Este autor nos invita a poner en el centro del análisis de la política de vivienda la política de financiación de la vivienda. Distintos modelos, hiperprivados con escasa regulación (como el estadounidense que provocó la crisis de los créditos de vivienda en 2008) o públicos (como en México), pueden terminar con malos resultados. Nos invita a mirar con cuidado los incentivos de las políticas de financiación de la vivienda, sus posibilidades y sus problemas. En el mismo sentido pero con una mirada más global, Raquel Rolnik (2019), exrelatora de UN Habitat, advierte sobre los impactos negativos que ha tenido la financierización de la vivienda como política de vivienda y como política macroeconómica. El valor social de la vivienda, recuerda, no debe abandonarse:

23

Este proceso ha resultado en despojos territoriales masivos, en la creación de poblaciones pobres urbanas sin techo, nuevas formas de sujeción estructurada alrededor del mecanismo de la deuda y una intensificación significativa de la segregación en las ciudades. (Rolnik, 2019, p. 5)

Políticas de suelo y vivienda social

Detrás (o más bien debajo) de las políticas urbanas están las políticas de suelo. En realidad, tal vez la mayor política urbana sea la de suelo. El precio de la tierra es el elefante en el cuarto. Es tan grande e importante que no lo vemos. La mayor razón para la localización periférica de vivienda social es el precio del suelo. Frecuentemente, los constructores argumentan que si construyen más cerca del centro de la ciudad «el negocio no da». Lo que usualmente no se ve es el enorme gasto del Estado llevando servicios a las zonas donde está la vivienda social. Ese gasto genera plusvalías que son apropiadas por los privados. Con la infraestructura y el cambio de uso de suelo, el valor del suelo y de la vivienda suben y, si bien el Estado no construye, gasta e invierte en la construcción de ciudad y de ello se apropian los privados. Pensando en Bogotá, Gallo (2010b, p. 17) nos dice algo que puede ser bastante generalizable:

Los actores privados se han caracterizado por una cultura de explotación de máxima renta del suelo, bajo modelos normativos débiles y con una tradición ligada más a la generación de nuevo suelo que a una mirada de la ciudad construida a pesar del inminente agotamiento del suelo.

En la región existen experiencias interesantes de regulación del uso y precio del suelo que vale la pena recuperar para pensar en alternativas en las que la participación y las ganancias de privados y del Estado sean más equitativas y la segregación no crezca aún más. Las zonas especiales de interés social (ZEIS) de Brasil son un instrumento de planificación urbana usado para proteger ciertas zonas para que los más pobres puedan acceder a la ciudad y no sean desplazados por la construcción de proyectos privados o estatales de alta renta (tanto regularizando vivienda informal como construyendo vivienda social en áreas vacías sin que se disparen los costos). Las ZEIS surgieron en los años ochenta en Recife pero han sido incorporadas por la legislación nacional, en el Estatuto da Cidade, en 2001. A pesar de que se trata de una legislación muy progresista e interesante, no ha podido con los embates del mercado (Rolnik, 1998; Rolnik et al., 2012). En Bogotá, la creación de una empresa pública local (Metrovivienda), de la alcaldía de la ciudad, encargada de la compra de la tierra y la gestión de la construcción ha tenido casos de éxito comprando tierra a precios no especulativos o no tan especulativos, creando un banco de tierra urbanizada para la posterior construcción privada de vivienda social a menor costo, o asociándose con privados para compartir los costos de la urbanización y las plusvalías del cambio de uso del suelo de rural a urbanizable (Beuf y García, 2015; Gallo, 2010a; Smolka y Larangeira, 2012).

Estos casos de Metrovivienda generan vivienda de bajo costo, con servicios, con el modelo de ciudad dentro de la ciudad, a través de instrumentos de intervención directa del suelo y con asociaciones público-privadas. No resuelven el problema de la localización periférica pero su idea era generar vivienda de bajo costo y buenos servicios urbanos que acompañaran a la vivienda, para prevenir los altos costos económicos y ambientales del crecimiento no planificado de la ciudad informal. Y eso sí se logró, al menos en parte. Finalmente, otro instrumento interesante, también desde Colombia, es la obligación a los privados de construir vivienda accesible en los grandes proyectos que hagan. Este instrumento es muy interesante, sobre todo, cuando se hace

en el mismo proyecto provocando vivienda mezclada. Es el caso de La Felicidad, un gran proyecto en una zona bastante central de la ciudad, que tiene la ventaja de ofrecer vivienda social y vivienda de mercado con cierta homogeneidad arquitectónica (González Mosquera, 2014). Esta es una condición que la literatura reconoce como importante para que haya integración de la población (Massey et al., 2013). Sin embargo, la normativa permite construir un porcentaje de vivienda accesible fuera del proyecto y muchos constructores optaron por esta vía, eligiendo para ellos terrenos más baratos y lejanos.

Vivienda social de alquiler

25

La política de vivienda social en Latinoamérica tiene un sesgo hacia la propiedad de vivienda nueva muy fuerte y falta atención al alquiler como solución. Esto en contraste con los países desarrollados, donde hay varias formas de promoción de alquiler (aunque allí también ha habido una ola privatizadora de la vivienda social), en forma de subsidios para alquilar viviendas privadas o de construcción de vivienda pública para alquilar. Es importante pensar en cajas de herramientas de políticas de vivienda que incluyan el alquiler como opción. Este tipo de políticas podrían servir, en ciertas condiciones, para evitar la segregación de los más pobres. Incluso, podría ser una manera más barata y eficiente de lograr menor segregación que la de la compra.

Dos políticas estadounidenses llaman la atención en este sentido: Moving to Opportunity (MTO) y Low-Income Housing Tax Credit (LIHTC). A la primera ya me he referido sin nombrarla, pues es la política que ha dado lugar a los hallazgos más recientes y esperanzadores respecto a los efectos positivos de vivir en barrios más mixtos para familias pobres (Chetty et al., 2015). Se trata de una política que ha tratado de dispersar la pobreza concentrada, en particular, la de los grandes proyectos de vivienda social construidos en los años sesenta en altura, asociados con criminalidad y otros problemas. Consiste en entregar *vouchers* para alquiler a familias pobres que viven en barrios de pobreza concentrada para que se muden a barrios más mixtos. Su diseño experimental es interesante porque permite comparar familias similares que se mudan a distintos tipos de barrios. También ha recibido críticas interesantes, por no mostrar efectos durante los primeros años (Sampson, 2008) pero también por romper el capital social de las familias al dispersarlas (de Souza Briggs, Popkin y Goering, 2010) o por el racismo subyacente y su sesgo antipúblico (Goetz, 2010, 2013).

Un problema grave de este tipo de políticas es encontrar vivienda de alquiler disponible, accesible y donde los dueños no discriminen a los poseedores de *vouchers* por su pobreza, raza u otra característica. Además, para que los hogares más pobres puedan beneficiarse de los servicios, de las eventuales nuevas redes sociales, de la cercanía a lugares de trabajo, debe haber disponibilidad en lugares más céntricos, menos segregados, de alta renta. Para estimular esta disponibilidad, la política de exenciones tributarias para la renovación de edificios para alquiler es una alternativa muy interesante. El programa Low-Income Housing Tax Credit (LIHTC) en Estados Unidos es un ejemplo interesante que estimula la producción de vivienda accesible de alquiler. El programa otorga exenciones tributarias a inversionistas para que remodelen o construyan viviendas de alquiler a bajo costo. Iniciado en 1986, este programa ha proveído desde entonces más de dos millones y medio de unidades para alquiler y produce unos cien mil empleos al año (A Tax Credit..., 2012). La norma es que el monto del alquiler no puede exceder la mediana del precio de los alquileres en la zona en la que está ubicado el edificio.

Hoy el alquiler es una opción para muchas familias de la región, en vivienda formal y en vivienda informal. Sabemos poco sobre cómo funciona este mercado y ayudamos poco a entrar y permanecer en él en condiciones dignas. En América Latina la proporción del alquiler en los distintos tipos de tenencia de la vivienda varía mucho según países y ciudades pero, en promedio, uno de cada cinco hogares alquila y esta proporción ha subido en los últimos años. Mientras en Bogotá y Quito el porcentaje de alquiler es de alrededor del 40%, en Montevideo y en Río de Janeiro está en alrededor del 20% (Blanco Goez, Fretes Cibils y Muñoz Miranda, 2014). Para tener un punto de comparación con un país con un mercado de alquileres en vivienda social grande, en Holanda un 40% de la población vive en alquiler y ese porcentaje es casi totalmente en vivienda social. El alquiler de viviendas privadas ocupa menos del 10%. El caso de Holanda es muy interesante porque vivir en vivienda social no tiene un estigma tan grande como en otros lugares, entre otras cosas, porque arquitectónicamente los edificios de vivienda social están muy integrados al entorno. Sin embargo, aquí también como en otras capitales de Europa la realidad está cambiando. La nueva política promueve la compra de la vivienda social por los inquilinos y Europa también tiene hoy una crisis de vivienda (Aalbers y Holm, 2008). Tal vez para el caso de América Latina, con Estados

pobres en recursos, sea más adecuado pensar en alternativas similares a MTO o LIHTC.

Lo cierto es que en la situación actual, sin política de vivienda de alquiler, los abusos para la población más vulnerable son grandes (especialmente en el mercado informal). El precio que terminan pagando los hogares es muy alto en proporción a su ingreso sin ayudas o subsidios, y aquellos que tratan de evitar ese gran costo y vivir de cualquier forma en propiedad terminan en viviendas de mala calidad con distintos tipos de problemas habitacionales, desde la informalidad en la tenencia hasta el hacinamiento o la mala calidad de la vivienda que logran comprar. Así, expertos tanto de organismos internacionales como locales sugieren pensar en políticas tendientes a amparar y fomentar el alquiler en la región (Blanco Blanco et al., 2014; Escallón Gartner, 2010).

En la siguiente sección, luego de este panorama teórico e internacional, el documento se adentra en el caso de Uruguay y sus problemas y políticas de segregación y de vivienda en las últimas décadas.

3. Breve diagnóstico del problema de segregación y vivienda en Uruguay

3.1. Segregación residencial

No hace mucho que se cuenta con mediciones de la segregación en Uruguay. Los estudios internacionales describían a Montevideo en los años ochenta como una ciudad de relativa baja desigualdad espacial (Portes, 1989), a pesar de que ya desde hacía tiempo mostraba algunos signos fuertes de desintegración, como por ejemplo la creciente concentración de pobreza en Casavalle y su entorno (Baudrón, 1979; Bolaña, 2018; Bon Espasandín, 1963). Entre fines de la década de los ochenta e inicios de los dos mil, cuando se comenzó a medir el fenómeno, se vio un crecimiento acelerado de la segregación. Los barrios se volvieron más homogéneos (Kaztman et al., 2004) y las escuelas también, y la segregación educativa por barrios es más importante que la existente entre el sistema público y el privado (Kaztman y Retamoso, 2007).

Los estudios más recientes muestran algunos resultados contradictorios respecto a la segregación de la capital, que deben seguir investigándose. Dada la bonanza de los años dos mil, cabe preguntarse qué ha pasado con la desigualdad espacial. Según Vázquez (2018), la segregación medida por ingresos, que había crecido hasta 2011, ha bajado en los últimos años (2011-2016). Rodríguez Vivas (2019), por su parte, se propone mirar variables más estructurales que los ingresos; encuentra estabilidad para varias de las mediciones y aumento en la segregación de los más educados y de aquellos hogares con ocupación de alto estatus.⁴ Borrás (2019) también encuentra, mirando no solo Montevideo sino también su área metropolitana, que el indicador que presenta mayor correlación espacial es el clima educativo del hogar.

4 Rodríguez Vivas también encuentra una disminución de la segregación residencial por raza y un aumento de la segregación residencial por desempleo.

Si bien lo espacial no es un reflejo inmediato de lo que sucede a nivel económico o social, sí podría pensarse que estos resultados pueden tener que ver, en el caso de la disminución de la segregación por ingresos, con una disminución de la desigualdad económica en los últimos años y, en el caso del aumento de la segregación por educación, con un aumento de la desigualdad educativa. Encendiendo la alarma sobre este punto, Borrás también muestra que los segmentos censales con altas necesidades básicas insatisfechas y bajos niveles de clima educativo tienden a rodearse de segmentos con porcentajes altos de menores de 15 años. Esta acumulación de desventajas en el territorio se vuelve entonces más problemática, e hipoteca el futuro de la ciudad generando una mayor malignidad o efecto negativo de la segregación para las nuevas generaciones de las familias más pobres.

Este efecto negativo de la segregación se expresa también en la concentración territorial de barrios con problemas de violencia correlacionados espacialmente con alta pobreza y falta de oportunidades. Esto a su vez se relaciona también con un aumento de la segregación subjetiva, expresada en la estigmatización de ciertas zonas de la ciudad, en la disminución de la sociabilidad entre desiguales y en un aumento del miedo (Aguar, 2016).

Si bien la segregación tiene que ver con decisiones de localización de los agentes y con el mercado de suelo y de vivienda, el Estado también tiene un rol directo en la localización de las políticas de vivienda. En Montevideo, la localización de las viviendas sociales, como los núcleos básicos evolutivos, ha tendido a aumentar la segregación (Bolaña, 2018; Cecilio et al., 1999; Cruz-Fostik, 2005). El caso más ilustrativo es Casavalle, hoy tal vez el barrio más estigmatizado de la capital, con distintas problemáticas sociales y falta de oportunidades. Uno de los conjuntos habitacionales públicos más emblemáticos de este barrio ha sido recientemente demolido por el gobierno como última «solución» ante la concentración de problemáticas, que incluía desalojos de familias y apropiación de las viviendas por grupos armados (Los Palomares..., 2018). El problema claramente continúa. Como señala Espíndola (2013), crecer siendo pobre en este barrio tiene más desventajas que crecer en otros barrios con niveles mayores de heterogeneidad.

A la localización segregada de vivienda social se le suma la localización segregada de la ciudad informal, y el Estado por acción o inacción también tiene un rol importante en esta. Los asentamientos irregulares tuvieron una explosión en la década de los noventa en Montevideo. Entre 1985 y 2000 surgieron allí al menos doscientos

nuevos barrios informales, es decir, más de la mitad de los existentes al día de hoy (Álvarez Rivadulla, 2019). La ciudad informal y periférica crece. El centro consolidado se vacía. Esto ocurre sin migraciones internas, razón que explica el crecimiento de la informalidad urbana en la mayoría de las ciudades. Distintos factores estuvieron detrás de este crecimiento, desde la desindustrialización y la precarización del empleo, pasando por la falta de políticas de vivienda y la competencia electoral por los votos populares. Así, muchos no podían pagar alquileres y otros no tenían acceso a crédito para vivienda propia; y aunque la clase trabajadora podía crear una cooperativa de vivienda para los desempleados o trabajadores precarios, esta opción no era tan fácil.

Entre 2006 y 2011, las noticias fueron buenas en tanto la informalidad se redujo en número de barrios y en población (PMB-PIAI, 2012), debido fundamentalmente al período de crecimiento con redistribución, a procesos de regularización y mejoramiento de barrios y, por otro lado, al control de formación de nuevas ocupaciones. Sin embargo, los últimos datos hablan de un aumento de los asentamientos, 45 entre 2011 y 2018, localizados en zonas de alta vulnerabilidad, es decir, menos urbanizadas, con menos servicios y más desconectadas (PMB-MVOTMA, 2019).

Entre 2011 y 2018, el Programa de Mejoramiento de Barrios (PMB-MVOTMA) (2019) encontró un aumento considerable del número de barrios de invasión (48 nuevos barrios). La mayor parte de esa población parece provenir de otros asentamientos, según los informantes calificados de ese relevamiento. Según los últimos datos de la ONG Techo (2019) se encontraron 656 asentamientos en Uruguay y cerca de 200.000 personas viviendo en ellos. Es preciso contar con información más refinada, ya que actualmente no es posible saber, con las fuentes disponibles, si hay o no un incremento del total de personas viviendo en asentamientos ni exactamente de dónde vienen las personas que allí viven, ni si hay tránsitos de la informalidad a la formalidad, por ejemplo. Pero lo cierto es que sigue siendo importante pensar en políticas de vivienda (no segregadas) para hogares de bajos recursos que se están formando. ¿Qué se está ofreciendo como alternativas para esas familias? Esto lleva al problema del déficit de vivienda.

3.2. Déficit de vivienda en Uruguay

Hay distintas formas de calcular el déficit de vivienda pero el concepto refiere al saldo negativo entre viviendas adecuadas y las necesidades

de habitación de la población (Hábitat, 2015). Según el Ministerio de Vivienda de Uruguay, existe un déficit cuantitativo de 51.899 viviendas (MVOTMA, 2015). Las condiciones que determinan ese déficit son, en primer lugar, hogares que comparten vivienda (la mayoría también comparten habitaciones); en segundo lugar, tenencia insegura (ocupantes sin permiso del propietario); y, finalmente, materiales deficientes. En esta cifra hay mezcladas distintas situaciones que requieren soluciones diversas. Mientras las políticas dirigidas al hacinamiento de hogares en una vivienda pueden mejorarse con políticas de acceso a la vivienda, la seguridad en la tenencia puede mejorarse con políticas de regularización.

En cuanto a indicadores de calidad, según el Observatorio Social del MIDES (2019), las condiciones de habitabilidad de la vivienda han mejorado entre 2006 y 2015 pero hay algunos indicadores que siguen siendo muy preocupantes. Por ejemplo, un 42% de las viviendas tienen problemas de conservación.⁵ A la hora de pensar soluciones, el mejoramiento y la renovación del *stock* parecen importantes.

En términos de tenencia de la vivienda, ya se ha mencionado el problema de la informalidad y su crecimiento. Vale la pena, sin embargo, poner esto en perspectiva regional. A pesar del enorme crecimiento referido anteriormente, Uruguay está entre los países de América Latina con menor informalidad urbana: el 8,5% de la población de la capital vive en terrenos ocupados ilegalmente (PMB-PIAI, 2013) frente al 50% de Lima en la década de 1990 (Dietz, 1998), por poner una comparación. Uruguay tuvo un gran fracaso en contener y prevenir la ciudad informal y esto tiene efectos en las nuevas generaciones que crecen en barrios homogéneamente pobres. Pero el tamaño del problema es aún manejable y es posible actuar y revertir o evitar algunas de esas consecuencias.

Otro aspecto de la tenencia tiene que ver con el alquiler versus la propiedad. En Uruguay hay comparativamente un subdesarrollo del mercado de alquileres. La proporción de inquilinos es bastante más baja que en otros contextos, en torno al 20%, mientras que en Colombia ese porcentaje es de alrededor del 40% y en la Unión Europea está en torno al 30% (Daude et al., 2017). Desarrollar más el mercado y las

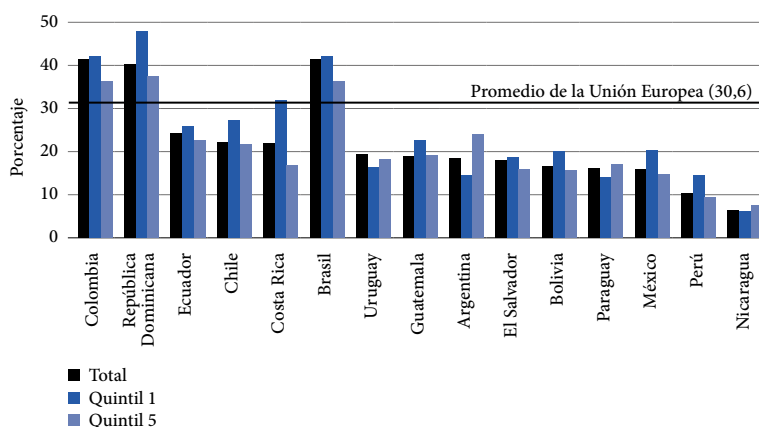
5 Véase Situación de la vivienda en Uruguay: http://observatoriosocial.mides.gub.uy/Nuevo_Test/midesv2/adjContenidos/adjcont499.pdf

políticas de vivienda basadas en alquiler pueden mejorar las opciones para diversos grupos poblacionales como jóvenes, personas que cambian su situación familiar por diversos motivos, etc. Tener vivienda de alquiler de calidad y accesible en el mercado también puede mejorar la situación de sectores de bajos ingresos que no pueden comprar pero podrían pagar mensualmente un alquiler, tal vez con ayuda de un subsidio. Hoy en día, el alquiler no parece ser una opción buena para los sectores de bajos ingresos. De hecho, alquilan menos las personas del primer quintil que las del quinto, a diferencia de lo que sucede en la mayoría de otros países de la región (figura 1).

33

FIGURA 1.

Hogares que habitan en viviendas alquiladas en áreas urbanas de América Latina, en porcentajes

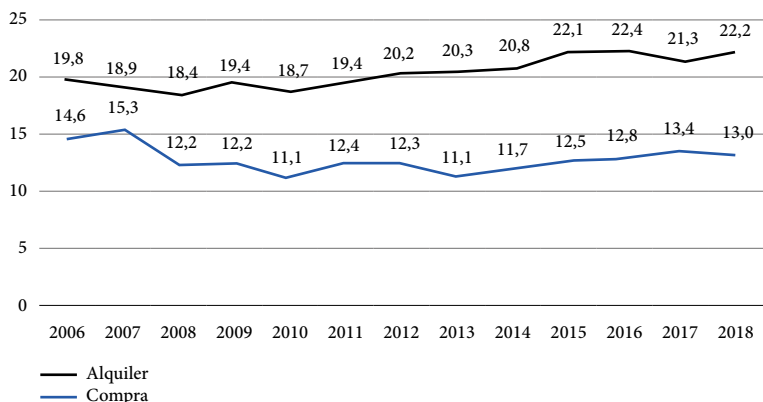


Fuente: Daude et al. (2017).

En general, para Uruguay, lo que un ciudadano promedio paga por alquiler en proporción a los ingresos es más que lo que pagaría si comprara. Y la diferencia ha crecido (figura 2). Esto afecta especialmente a las personas de menores ingresos. Mientras en 2018 en Uruguay los hogares de más bajos ingresos (quintil 1) pagaban 35% de los ingresos del jefe en alquiler y 16% en cuota de compra, los de más altos ingresos (quintil 5) pagaban 15% en alquiler y 12% en cuota de compra (ver tabla 1).

FIGURA 2.

Razón entre cuota de compra e ingreso y entre alquiler e ingreso de los hogares. Total del país, 2006-2018



34

Fuente: Equipo Transiciones hacia el desarrollo sostenible, Uruguay 2030, PNUD Uruguay, con base en la ECH.

TABLA 1.

Razón entre gasto de alquiler e ingresos y entre gasto de compra e ingresos, según quintil de ingreso. Uruguay, 2018

	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5
Alquiler/ingreso	35,26	25,98	21,49	18,63	14,99
Compra/ingreso	16,57	13,26	13,40	13,04	12,02

Fuente: Equipo Transiciones hacia el desarrollo sostenible, Uruguay 2030, PNUD Uruguay, con base en la ECH.

También en relación con la tenencia, una categoría muy importante y generalmente invisible es la condición de ocupante gratuito con permiso u ocupante con relación de dependencia. Esta categoría alberga al 21% de los hogares. Si se pone atención a qué pasa dentro de esta categoría, se observa que allí están sobrerrepresentados los hogares de menores ingresos, con menores a cargo y con jefe joven. Si esto se une a lo que se planteó al inicio sobre déficit cuantitativo por allegamiento, es posible que aquí haya situaciones complejas que están ocultas en la trama urbana. ¿Cuáles son las opciones y las condiciones para nuevas

familias que se forman y no pueden independizarse de la casa de alguno de sus familiares? En 2018, el 35% de los hogares del quintil 1 y el 33% de los hogares con jefes jóvenes (menores de 40), estaban en esta categoría. Esta situación no tiene que ser siempre problemática. Puede haber externalidades interesantes en términos de cuidado, por ejemplo. Pero cuando se combina con condiciones de vulnerabilidad, y de falta de oportunidades de otros tipos de tenencia, puede asociarse a conflictos, inseguridad de la tenencia, etc. Esta categoría de ocupación ha crecido en los últimos años para todos, pero sobre todo para los de menores ingresos (tabla 2).

35

TABLA 2.
Hogares según tenencia de la vivienda por quintiles de ingreso del jefe

	2006					2018				
	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5
Propietario de vivienda y terreno	53,0	56,8	58,3	62,6	73,0	44,1	48,7	49,9	54,9	68,1
Inquilino	8,9	14,7	18,1	19,4	16,5	12,0	19,0	23,0	22,2	19,4
Ocupante gratuito con permiso u ocupante con relación de dependencia	25,6	18,7	15,1	11,3	6,6	34,7	24,4	20,3	17,3	10,6
Ocupante gratuito sin permiso	2,0	1,3	1,0	0,5	0,2	1,4	1,0	0,9	0,5	0,2
Propietario solo de la vivienda	10,5	8,6	7,5	6,2	3,6	7,9	6,9	6,0	5,1	1,8
	100	100,01	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Equipo Transiciones hacia el desarrollo sostenible, Uruguay 2030, PNUD Uruguay, con base en la ECH.

Finalmente, cabe poner atención sobre una problemática que queda fuera de estas mediciones y es el crecimiento de la población de calle, sin vivienda, en la capital del país (no tenemos datos de otras ciudades). Según el censo realizado por el MIDES en 2020 había 2553 personas en situación de calle en Montevideo, lo que representa un aumento del 25% respecto a 2019, cuando la cifra (2038 personas) ya venía aumentando respecto a la medición anterior, de 2016 (1734 personas) (MIDES, 2019, 2020). Esta es una población con problemáticas específicas, que no son solo de acceso a la vivienda, pero es importante

considerar en qué medida algún tipo de política de vivienda podría mitigar los efectos de la intemperie sobre estos individuos.⁶

6 En una reciente investigación aplicada, David Snow —quien ha trabajado toda su vida el tema de los sin techo en Estados Unidos— colaboró con el gobierno de Orange County, California, para pensar soluciones para el problema de la población sin techo en ese lugar. Snow calculó los costos que implican las políticas estándar para atender a los sin techo para el Estado y organizaciones no gubernamentales que trabajan con este. Los costos no son solo los refugios o la comida. Hay una serie de costos ocultos, fundamentalmente en salud, dado que se trata de personas que —debido a las condiciones de vida que enfrentan— frecuentemente utilizan los servicios de emergencia hospitalaria. Algo parecido sucede con los costos que este tipo de fenómeno supone para sistema judicial. Snow concluye que los costos son bastante más altos, el doble según su cálculo, que proveer de vivienda incondicionalmente a esta población. Los costos de aquellos sin techo que viven en casas son sustancialmente menores que los de aquellos que viven en refugios o en la calle. Para el caso de Estados Unidos, los costos de una persona sin techo crónica que vive en la calle o en refugios puede ascender a casi 90.000 dólares anuales. Mientras que para aquellos que viven en los programas de vivienda que se han desarrollado para este propósito, incondicionales y con acompañamiento, bajan a casi la mitad (Snow et al., 2017).

4. Avances y retos en política pública

Uruguay ha tenido importantes avances en reducción de desigualdad y pobreza desde 2004 hasta por lo menos 2012 en el caso de la desigualdad y hasta 2017-2018 en el caso de la pobreza (INE, 2021).⁷ También ha tenido avances muy importantes en temas urbanos, que se expresan en el Plan Quinquenal de Vivienda 2015-2019, un plan que tiene una mirada en la integración urbana y no solo en la vivienda.⁸ Sin embargo, los procesos urbanos no son espejos directos de los indicadores macro y muchas veces desbordan las posibilidades de la política pública, sobre todo si, más allá de lo mucho que se ha hecho, la prioridad para el rubro vivienda y urbanismo sigue siendo baja. En Montevideo y su área metropolitana la fragmentación territorial ha crecido tanto por indicadores objetivos duros, como los educativos, como subjetivos, aumentando la estigmatización de ciertos territorios y la deseabilidad de otros para los sectores medios y altos. Esta sección realiza un recuento de políticas de vivienda que han aportado al trabajo simultáneo en vivienda e integración. No es una lista exhaustiva de todas las políticas urbanas sino ejemplos factibles, pues se han realizado, de políticas que señalan un derrotero para el futuro.

Como la mirada de esta agenda es de ciudad y no solo de pobreza, la lista incluye políticas interesantes en términos de segregación dirigidas mayormente a sectores medios y otras dirigidas a los sectores

7 Están por verse los efectos negativos de la pandemia sumados a los de una recesión nacional y regional que ya venía dibujándose. Según los últimos datos del INE, el índice de Gini está estancado en 0,38-0,39 desde 2012 y la pobreza ha aumentado de 8,1 a 8,8% de las personas entre 2018 y 2019.

8 El nuevo Plan Quinquenal de Vivienda 2020-2024 fue publicado luego de realizado este análisis y por ello no se discute aquí. Resulta importante ver las continuidades y rupturas con el plan quinquenal anterior en clave de segregación sociourbana.

más pobres. Ambas prioridades son claves si se trata de promover una ciudad integrada.

4.1. ¿Qué se ha hecho en los últimos años para sectores medios y qué se puede hacer, para pensar en vivienda y en integración urbana?

Las clases medias incluyen un amplio rango de posiciones sociales y en esta sección se recogen experiencias interesantes para todo el rango.

Banco Hipotecario. La renovación del Banco Hipotecario ha sido clave (Gandelman y Gandelman, 2004).⁹ Hoy este banco público, que concentra el mercado hipotecario del Uruguay (en un 70% en 2015), ha vuelto a ser viable. Ha logrado superar una situación de déficit con altísima morosidad que lo hacía inviable, ajustando sus funciones, repensando su cartera y abandonando los criterios políticos discrecionales de asignación. Hoy hay líneas de préstamo para compra, refacción, reforma, construcción, y hay préstamos para ahorristas y préstamos para no ahorristas. Sin embargo, sus préstamos no llegan a los que están más abajo. Por ejemplo, los requisitos para un crédito de compra incluyen un año de antigüedad en un trabajo formal y cierta capacidad de ahorro y endeudamiento. Los bancos privados son todavía más exigentes en requisitos.¹⁰

Vivienda promovida. Las viviendas promovidas han sido una de las innovaciones urbanas de los últimos años, a partir de 2011. Defendidas por unos y criticadas por otros, no está claro qué impacto han tenido. Es muy importante evaluarlas en diversas dimensiones pero fundamentalmente, para los objetivos de este trabajo, en términos de si han mejorado la accesibilidad y si han disminuido la segregación residencial.

Es importante tener claro que esta política nunca buscó tener un efecto directo en la accesibilidad, dado que, con excepción del tope de precios al 25% de las viviendas, no hay instrumentos que unan la oferta

9 Este tema también se abordó bastante en entrevistas y grupos focales, donde estuvieron algunos de los actores más relevantes en el proceso de reestructura del BHU y de la creación de la Agencia Nacional de Vivienda, como Carlos Mendive y Cristina Fynn.

10 Requisitos consultados en las páginas web de los bancos y del Observatorio Social del MIDES.

y la demanda de vivienda (no hay subsidios para la compra o para el alquiler en esos proyectos, por ejemplo). Este tope, que estaba desde el inicio para el interior del país, fue producto de una negociación para el caso de Montevideo ante la magnitud de los precios. Sus creadores imaginaron un efecto goteo o derrame en accesibilidad. Se esperaba que las personas que se iban a vivir a las viviendas promovidas dejaran un lugar libre a precio accesible a una familia que podía irse a vivir allí. ¿En qué medida esto ha ocurrido? Sabemos poco sobre esto, pero dado que los precios que más han subido son los de la vivienda antigua, parecería que no se ha dado este efecto derrame, al menos en los precios de compra (Berrutti, 2017a). Los precios de alquileres tampoco han bajado. Pero lo que puede haber mejorado es la relación entre precio y calidad de los alquileres.¹¹ Sería muy relevante tener datos micro de los compradores e inquilinos de unidades en vivienda promovida, en particular acerca de dónde vivían antes y quién vive allí ahora.

Por su parte, la disminución de la segregación se daría, en un sentido inmediato, si aumenta la heterogeneidad en el barrio de llegada y si no aumenta la homogeneidad en el barrio de salida de quienes se van a vivir las nuevas viviendas promovidas. Si los nuevos edificios provocan desplazamiento de población de menores recursos por aumento de los precios alrededor, entonces estarían provocando el efecto contrario más parecido al de la gentrificación. Lo que sí es claro es que la Ley de Vivienda de Interés Social tuvo un impacto en las zonas de construcción de edificios en la ciudad, de la costa cada vez más homogéneamente privilegiada a barrios un poco más heterogéneos, aunque no demasiado (Berrutti, 2017b).

Renovación Goes. Este es un proyecto de renovación que parece, según opiniones de profesionales que han trabajado allí o que han sido testigos de él, haber logrado traer población de clases medias a la zona, sin desplazamiento. La renovación de edificios icónicos residenciales para clases medias y medias altas, como el de la exfábrica de Alpargatas,

11 En la entrevista realizada para este trabajo a Carlos Mendive, exdirector de la ANV, quien estuvo detrás de la redacción de la ley 18795, que promueve la inversión privada en viviendas de interés social a partir del otorgamiento de exoneraciones tributarias, él defendió este efecto derrame y dinamizante del mercado. Si bien el efecto no se ve en una baja de precios de compra o de alquiler, Mendive resalta que es un efecto positivo en la relación precio/calidad del alquiler que, según él, ha mejorado gracias a oferta de buena calidad de alquileres en las viviendas promovidas.

y del Mercado Agrícola, se hizo al tiempo que se armaron cooperativas de vivienda procurando que los residentes de bajos ingresos pudieran quedarse. Es importante evaluar estas impresiones a la luz de datos de precios del suelo y de rotación de residentes. El Programa de Renovación Urbana Unión-Villa Española, que supone un trabajo cuidadoso en una zona consolidada, muy densa, degradada y con pobreza oculta de la ciudad, parece en principio una muy buena idea (Bajac et al., 2019). Se une además a dos obras grandes en la ciudad como son el recién inaugurado Antel Arena y la pronta sustitución del Mercado Modelo por una terminal de transporte. La integralidad de estas intervenciones aparece en principio como muy interesante. Habrá que seguirla, evaluarla y eventualmente replicarla en otras zonas similares de la ciudad.

Los **espacios públicos** en zonas heterogéneas son claves para generar integración barrial. Un muy buen ejemplo de esto es la Plaza Líber Seregni, en Cordón Norte, inaugurada en 2009. A pesar de estar en una zona de usos mixtos y central de la ciudad, la plaza es muy concurrida por vecinos y transeúntes de diversas clases sociales y edades. Los espacios públicos barriales son cruciales para posibilitar el encuentro y la convivencia. Es importante ampliar el concepto de espacio público de plazas o equipamiento colectivo a las aceras. Los *ojos en la calle* de los que hablaba Jane Jacobs (1973) son claves para la convivencia y la seguridad. Para ello es importante pensar en una mezcla de usos residenciales y comerciales, el cuidado de las aceras y el diseño de las plantas bajas de modo que interactúen con el afuera (en lugar de, por ejemplo, tener plantas bajas de estacionamientos).

Cooperativas. En los últimos años, el gobierno del partido Frente Amplio intentó recuperar el espíritu de la Ley Nacional de Vivienda de 1968 concibiendo la vivienda como un derecho y desmercantilizando el acceso para varios grupos sociales. Esta noción es compartida por Naciones Unidas, que recientemente ha abogado por la vivienda como derecho, ante su creciente mercantilización.¹²

Ejemplo de este intento de recuperar el espíritu de la Ley de Vivienda es que en los últimos años el fomento a las cooperativas ha sido uno de los pilares de la política de vivienda. Numéricamente, el aumento de viviendas en cooperativas ha sido formidable, tanto

12 Véanse, por ejemplo, las palabras de Leilani Farha, relatora especial de Naciones Unidas para Vivienda Adecuada: <https://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/AdequateHousing.aspx>

en Montevideo como en el interior del país, en los sucesivos planes quinquenales, de 5531 a 9697 y a 10.000, que planeaban finalizarse en 2018 (Moreno, 2018; Cooperativismo hoy desde el Estado..., 2016).

Esto es, en muchos sentidos, un acierto. La calidad constructiva es buena. Se generan procesos organizativos con externalidades positivas, aunque exigentes. El problema principal de las cooperativas es, como señala Moreno (2018), en qué medida generan ciudad en un sentido amplio. Debido a la disponibilidad de terrenos, las cooperativas han tendido a localizarse en zonas periféricas, donde la tierra es más barata. En varios casos, hay cooperativas al lado de cooperativas, en varios casos enrejadas, y sin diversidad de usos. Una excepción han sido las que se han podido generar en la ciudad consolidada y heterogénea, esto es en Ciudad Vieja, en otros barrios céntricos, en el proyecto de renovación del barrio Goes, etc. Es importante, en este sentido, pensar en políticas de suelo para extender el modelo cooperativo a la ciudad más consolidada.

Más allá de las facilidades de los últimos años, para una parte importante de la población más necesitada entrar a una cooperativa no ha sido una opción, por la falta de ingresos estables y los desafíos de los procesos organizativos.¹³ Existen experiencias organizativas con poblaciones que no cumplen con los requisitos, más vulnerables y menos organizadas en un inicio, pero requieren gran acompañamiento de equipos técnicos y son pocas. Sin embargo, muestran que el modelo cooperativo puede adaptarse más allá de las clases trabajadoras organizadas para las que fue creado (Rodríguez Filippini, 1999).

4.2. ¿Qué se ha hecho en los últimos años para los sectores de menores ingresos y qué se puede hacer, para pensar en vivienda y en integración urbana?

Informalidad. En los últimos años se ha hecho mucho más para regularizar que para prevenir la formación de nuevos asentamientos. Es importante prevenir la informalidad urbana y resolver los problemas

13 Para acceder a un préstamo, las cooperativas deben contar con un mínimo de organización (tener entre 10 y 50 socios, personería jurídica y haberse inscrito en el Ministerio de Vivienda). También es un requisito que los ingresos del hogar estén entre 40 y 96 UR. Fuente: <http://observatoriosocial.mides.gub.uy/portal/programas.php#>

derivados de su enorme crecimiento reciente (entre 1985 y 2000, sobre todo). El caso uruguayo y sobre todo el montevideano es excepcional porque ese crecimiento ocurrió sin migración campo-ciudad, razón principal para la formación de barrios informales en otras ciudades del mundo. En este sentido cabe preguntarse, ¿qué hubiera pasado si hubiéramos podido pensar en los años noventa una batería de políticas destinadas a impedir el crecimiento de asentamientos o a volver a traer a la ciudad a las familias jóvenes que iban formando crecientemente estos barrios y consolidando así áreas de extrema pobreza y precariedad en la periferia de nuestras ciudades? Asimismo, ¿qué estamos haciendo en este momento para impedir que este fenómeno vuelva a repetirse en condiciones similares?

El crecimiento en algunas ciudades del país del número de asentamientos, sobre todo en épocas de bonanza económica como la que hemos tenido, es preocupante. Entender las causas es clave. Tenemos pocos datos sobre cuál es la población que está formando nuevos o yéndose a vivir a viejos asentamientos irregulares. ¿Qué podemos hacer para ofrecer alternativas en la ciudad formal? No sabemos, por ejemplo, sobre la movilidad en las trayectorias residenciales de quienes han abandonado los asentamientos. ¿Qué condiciones posibilitan este tránsito y qué ventajas y desventajas traen para los hogares?

¿Qué alternativa tenemos hoy para las parejas nuevas que están densificando asentamientos o viviendo precariamente hacinadas en la ciudad formal? Aquí hay un vacío de política. ¿Qué se ha pensado para los más pobres que se fueron a vivir en asentamientos en los noventa? ¿Cómo evitar la densificación hacinada de los asentamientos? ¿Dónde entran hoy en la política?

Los programas de mejoramiento de barrios con titulación parecen ser la mejor de las peores opciones para brindar vivienda accesible y digna en ciudades con alta informalidad que no pueden albergar a la población nueva. Además, tienen financiamiento internacional. Se ha vuelto sentido común de la política que legalizar es mejor que realojar a viviendas más pequeñas y lejanas, entre otras razones porque la informalidad aprovecha el recurso de la autoconstrucción (con excepción de zonas de riesgo ambiental). Sin embargo, en Uruguay (y en otros contextos) falta evaluar el impacto a mediano y largo plazo de estas enormes inversiones en infraestructura y de la titulación. La mayoría de las evaluaciones para los organismos financiadores y gobiernos son muy internas, miden el cumplimiento de lo que se propone, pero no miden más allá, no evalúan por ejemplo el bienestar multidimensional

y comparado de barrios con y sin intervenciones, o de las regularizaciones versus políticas, por ejemplo, de inserción más dispersa en la ciudad formal, o el impacto a largo plazo de estas políticas en niños, adultos y en comunidades.

Las intervenciones integrales, no solo reducidas a los barrios informales, son las recomendadas y en Uruguay se han hecho algunos intentos de este tipo, pero se cuentan con las manos y el proceso ha sido lento. Desde hace tiempo se piensa en aumentar la escala de las intervenciones, de los barrios informales a las periferias pauperizadas (Cecilio et al., 1999). También en mejorar la integralidad de las intervenciones, desde lo educativo, lo laboral, etc. Pero hay pocos ejemplos de acciones de este tipo, por problemas de financiamiento y de coordinación entre entidades. Dos ejemplos interesantes de intervenciones integrales en la informalidad y sus entornos son el Proyecto de Mejoramiento Integral de La Paloma, en Montevideo, y el de los barrios Malvinas-6 de Mayo en Bella Unión. Es muy importante evaluar el impacto de estas intervenciones más integrales *vis-a-vis* las intervenciones más puntuales que se han hecho en otros barrios.

Sin centrarse en regularización de vivienda sino en mejorar el espacio urbano, la Plaza Casavalle, construida en 2013, y todas las obras más integrales del Plan Casavalle también son acciones interesantes en este sentido que impactan zonas de asentamientos informales y zonas formales deterioradas. Todas ellas son políticas de lugares que dignifican las periferias.

Alquileres. Se ha avanzado en un fondo de garantía de alquileres. Sin embargo, un área que debería desarrollarse más en el país es la de promoción de la vivienda social de alquiler a través de subsidios. Este instrumento es interesante porque es más barato, inmediato y flexible que la compra, pero también porque, si se ponen ciertas condiciones, puede promover la heterogeneidad de los vecindarios (como en el caso de Moving To Opportunity). ¿Cómo producir vivienda de alquiler accesible? Esto es un desafío pero hay experiencias internacionales interesantes de las que se podrían tomar ideas.

Vivienda social. Como señala Magri (2015), la vivienda social ha tenido un rol residual en la política de vivienda de Uruguay, a diferencia de otros países de la región, como Chile. En los últimos años, el programa más relevante de vivienda social surgió durante el gobierno de José Mujica, desde la órbita de Presidencia de la República. Se trata del Plan Juntos, un programa pequeño en cobertura y presupuesto, creado en 2010 y dirigido a poblaciones muy vulnerables (Magri, 2013;

Muñoz, 2016). Su objetivo es atender a la integralidad de la pobreza, enfocándose no solo en vivienda sino en empleo, participación y políticas sociales. Incluye la participación de la población objetivo en la construcción de las viviendas y en las decisiones, con lo que recoge la larga tradición organizativa de la ayuda mutua en el país para construir viviendas, de la que se habló más arriba. Sus problemas de financiamiento, su fundamento principal en trabajo voluntario y los problemas asociados, entre otros, hicieron que no cumpliera con sus ambiciosas metas (Prueba no superada, 2015). La cantidad de viviendas construidas fue mucho menor a la prevista en un inicio. El programa sigue vivo, luego de pasar de la órbita de Presidencia al Ministerio de Vivienda, con más presupuesto que el inicial pero metas más realistas. Resulta importante evaluar las intervenciones que se han logrado hacer con este plan, en sus dimensiones habitacionales y sociales, así como en términos de su impacto en segregación urbana y social. Por su población objetivo, población en extrema pobreza, la localización de las viviendas ha sido periférica.

Por otro lado, un programa muy interesante ya existente y que va en el sentido de balancear acceso y segregación, es el programa Compra de Vivienda Nueva (CVN) del MVOTMA, dirigido a familias de ingresos medios y bajos. Consiste en subsidios a la cuota del préstamo hipotecario y se otorga por sorteo, dada la alta demanda.¹⁴

A diferencia de la mayoría de los programas de vivienda públicos en el mundo, el elemento distintivo del programa CVN es que los departamentos ofrecidos a los postulantes no están segregados territorialmente o dispersos en la periferia de la ciudad, ni su calidad constructiva y de diseño está por debajo de los que ofrece el mercado para familias de ingresos medios y medios altos. Los edificios distribuidos por el programa están localizados en barrios de ingreso medio, en los que los postulantes no accederían a comprar un departamento sin la ayuda financiera que otorga el programa CVN. (Piñeiro et al., 2019)

Si bien este programa no alcanza a personas con muy bajos ingresos, más de la mitad de las familias postulantes eran arrendatarias

14 El programa surgió en 2008 y hasta 2016 postularon 5402 familias, se efectuaron 345 llamados y se otorgaron 1860 unidades (Piñeiro et al., 2019).

(57,5%) y algo más de la cuarta parte (28,5%), agregados. Menos de la décima parte (8,8%) eran ocupantes. Muchos, al menos 18% de las familias postulantes, habitaban viviendas con problemas de calidad. Mudarse mejora la calidad de la vivienda de los usuarios. Los efectos en integración social de los hogares podrán verse solo luego de años pero, por lo pronto, el programa mejora la calidad de la vivienda y el patrimonio de los hogares, sin generar problemas de localización segregada.

Como se ha visto más arriba, uno de los grandes problemas para construir vivienda social no segregada es el precio del suelo. Es preciso pensar instrumentos de gestión de suelo que eviten la construcción periférica y la consiguiente segregación, así como también la apropiación excesiva de plusvalías por las constructoras por valorización de suelo al rezonificar áreas rurales como urbanizables.

En este sentido, resulta esperanzadora la Estrategia Nacional de Acceso al Suelo Urbano lanzada en Uruguay en 2017 (MVOTMA, 2018). Esta, elaborada en diálogo con diversos actores nacionales y locales, reconoce la función social del suelo y las limitaciones que el acceso a suelo impone al ejercicio del derecho a la ciudad, en particular, pensando en vivienda social y en otras políticas urbano-habitacionales. Su objetivo es precisamente mejorar el acceso a la vivienda sin expandir la ciudad, promoviendo la consolidación de barrios y periferias ya existentes, así como el mejor uso de áreas centrales e intermedias de la ciudad, antes que ocupar suelo no urbanizado. Las carteras (inventarios) de inmuebles públicos y tierras potencialmente urbanizables y destinables a vivienda social son parte clave de esta estrategia y tienen una relativa historia en Uruguay de la cual aprender (Mendive, 2014). La implementación de esta Estrategia de Acceso al Suelo Urbano debe seguirse de cerca para evaluar sus resultados y sus dificultades y potencialidades para transformarse en instrumentos de gestión concretos y en políticas y programas concretos.

Al respecto, otro proyecto interesante es la relativamente nueva medida de la Intendencia de Montevideo de expropiación de fincas abandonadas cuyas deudas en impuestos superen su valor catastral, para transformarlas en vivienda social.¹⁵ Su implementación y evaluación puede dar luces para una política nacional que vaya en el sentido de balancear acceso a vivienda sin aumentar segregación.

15 Para conocer más de este proyecto, véase <https://montevideo.gub.uy/sites/default/files/biblioteca/proyectofincas20919web.pdf>

4.3. El problema de los recursos y el problema de la gestión de los recursos

Si bien el rol de los recursos es clave y los recursos en vivienda no son prioritarios en el presupuesto de Uruguay —llegaban a un 7% del gasto público social según la última medición oficial en 2015 (MIDES, 2015)—, también es importante pensar, más allá de los recursos, en los problemas de gestión que traban la implementación de políticas.¹⁶ En los grupos focales y entrevistas con personas que diseñan e implementan políticas surgieron algunos temas recurrentes a mejorar. Por un lado, existen problemas de coordinación entre organismos, en particular, entre gobierno nacional e intendencias, pero no solamente. Hay también rigideces legales que impiden muchas veces gestionar buenas ideas. «La dimensión jurídica notarial es muy engorrosa», decía una entrevistada mientras todos asentían, sobre todo para acceder a tierra para gestionar una política pública. La falta de autoridad clara o visión de Estado también se señaló como una dificultad. Esto, como vimos en experiencias exitosas en otros lugares (por ejemplo, en uno de los casos mencionados de Medellín), es clave para poder ejecutar y sortear las otras dificultades de gestión. Esto se relaciona con otro problema identificado por los actores. Muchas veces, «los tiempos son muy lentos». Si regularizar un barrio lleva demasiado tiempo, podemos arriesgar el futuro de una generación. Finalmente, algo que varias personas destacaron y que aparece como un problema importante es la falta de evaluación de las políticas. Se necesitan más ensayos de política urbana y más evaluaciones de estos para decidir mejor qué políticas promover, con datos y no con impresiones sobre sus efectos, en los dos temas que se enfatizan en este documento: acceso a la vivienda y segregación urbana.

16 En el último presupuesto nacional aprobado (2020-2024), el gasto en vivienda en términos reales no solo seguiría bajo sino que se habría reducido, según las estimaciones disponibles, entre 22,7% y 32,4% (Benítez, 2020).

5. Conclusiones. Alternativas de política a las que el país y sus ciudades se enfrentan

Ante el diagnóstico presentado arriba, ¿cuáles son las alternativas de política para Uruguay y sus ciudades? ¿Cómo generar ciudades que garanticen el derecho a la vivienda y sean a la vez más integradas? El presente documento es una invitación a poner estos temas en la agenda. No intenta hacer propuestas específicas sino ayudar a pensarlas. Para ello, en esta sección final se plantean tres disyuntivas de política. Antes de entrar en estas, es importante recordar cuatro puntos importantes que este documento presenta:

47

1. Uruguay ha avanzado en disminuir su déficit de vivienda. Queda, sin embargo, un déficit tanto cuantitativo (de aproximadamente 50.000 viviendas, debido a hacinamiento de más de un hogar en la misma vivienda y habitaciones, tenencia insegura y materiales deficitarios) como cualitativo (sobre todo relacionado con problemas de conservación), realidad que hay que atender.
2. De no atenderse, la solución informal que las personas han encontrado construyendo asentamientos irregulares trae problemas en el mediano y largo plazo para el Estado, para las personas y para la integración urbana. Prevenir la formación de nuevos barrios informales ofreciendo alternativas sobre todo a familias en formación parece ser un camino imperioso a seguir.
3. Al menos en la capital del país y en su zona metropolitana, la segregación residencial por educación, un bien escaso y que crecientemente genera brechas en el país, ha aumentado. También parece haber aumentado la malignidad del efecto vecindario, es decir, del efecto negativo de vivir en un barrio homogéneamente pobre, para los menos privilegiados. Por esto, atender la dimensión de segregación es clave.
4. Si bien en Uruguay el Estado ha contribuido a la segregación residencial construyendo vivienda social, dejando construir

informalmente o regularizando asentamientos informales en zonas segregadas y sin provisión de los servicios necesarios para una habitabilidad digna, en los últimos años también ha sido ejemplo de pensar e implementar políticas innovadoras que intentan a la vez atender a la vivienda y a la segregación. Las cooperativas de vivienda, en particular aquellas que han logrado, unidas a políticas de suelo con la cartera de tierras, localizaciones intermedias y centrales, son un ejemplo interesante y una buena práctica *de exportación*. Otros, como el Programa de Compra de Vivienda Nueva con subsidios sorteados en lugares no segregados del Ministerio de Vivienda, pero hay además muchas ideas y lugar para acciones en este sentido, por ejemplo, utilizando más los alquileres en la política de vivienda social. Como se ha dicho en este trabajo, hay en Uruguay un subdesarrollo del mercado de alquileres y del uso del alquiler como política social. Un grupo que aparece como potencial beneficiario de este tipo de políticas son las familias jóvenes, en las primeras etapas de su ciclo familiar, y del primer quintil de ingresos.

Con base en estos puntos de síntesis y el objetivo de ayudar a pensar en alternativas de política se ofrecen, para terminar este documento, tres disyuntivas para pensar la política urbana en Uruguay.

5.1. Disyuntiva 1: Reducir el déficit cuantitativo o evitar la segregación

De la experiencia internacional, y en particular del estudiado caso chileno, se aprende que priorizar la disminución del déficit cuantitativo a costa de generar vivienda periférica y segregada no es un buen negocio en el mediano y largo plazo. En la experiencia uruguaya, los núcleos básicos evolutivos fueron un mal ejemplo del que aprender, al menos en cuanto a la localización y forma en que se implementaron. A pesar de proporcionar hogares en el corto plazo a personas que lo necesitaban, al ubicarlas en zonas lejanas al centro de la ciudad, sin servicios, se consolidó ciudad informal periférica y segregada. Esto además sucedió sin que hubiera un crecimiento poblacional que lo justificara. Para lograr localizaciones más centrales o consolidadas, sin embargo, el gran obstáculo es el precio del suelo. Los avances de la Estrategia Nacional de Acceso al Suelo Urbano (MVOTMA, 2018) son

un derrotero interesante para sortear ese obstáculo, si se transforman en medidas concretas que permitan controlar la mercantilización del suelo en ciertas zonas.

5.2. Disyuntiva 2: Atender a los más necesitados o a sectores medios

¿Qué criterios de priorización usar, sobre todo cuando los recursos escasean? Desde una perspectiva de segregación, mantener a los sectores medios en barrios (y escuelas) heterogéneos, evitando su salida, tiene beneficios de largo plazo para la cohesión social pero sobre todo para los menos privilegiados que viven en esos barrios o asisten a esas escuelas. Sin embargo, destinar recursos públicos a sectores medios puede ser difícil de justificar cuando hay periferias excluidas y los recursos son limitados. Como se expuso más arriba, ambos frentes son importantes. La segregación residencial no depende solo de la localización de los más pobres. Como vimos, es claro que la segregación de quienes tienen más recursos ha aumentado en la capital. Esto puede tener consecuencias negativas para toda la ciudad. La reactivación del BHU, que atiende fundamentalmente a sectores medios, es una muy buena noticia para la atención a sectores medios y sería interesante evaluar sus efectos sobre la segregación.

49

5.3. Disyuntiva 3: Consolidar periferias o dispersar población. Políticas de lugares o políticas de población

En las charlas con expertos uruguayos que trabajan en el sector vivienda surgieron opiniones encontradas, desde «hay que traer ochenta mil personas de la periferia al centro» hasta «hay que dignificar y reconocer las periferias donde las familias habitan desde hace dos y tres generaciones. Esa gente no va a venir al centro porque nunca vivió en el centro» o «hay que reconocer a las periferias como el urbanismo normal de nuestras ciudades y no como una anomalía». Estas opiniones también están en la literatura: ¿demolición de proyectos y subsidios de alquileres o mejoramiento de barrios?, ¿centrarse en mover personas o en mejorar los lugares?, ¿políticas de personas o políticas de lugares? Seguramente el camino hacia ciudades más integradas está en la combinación de ambos tipos de acciones y, nuevamente, en evitar que la mancha urbana siga expandiéndose sin planificación.

5.4. Para seguir pensando

En este documento se recogieron experiencias nacionales interesantes de políticas urbanas y se las puso a la luz de las experiencias y la literatura internacionales, con el fin de aportar elementos para seguir trabajando hacia ciudades más justas e integradas. Sin embargo, una ciudad integrada no depende solo de las viviendas y las intervenciones físicas. Si bien desde lo urbano pueden hacerse muchas cosas, es importante evitar la *ilusión espacial*. Hay límites importantes a lo que puede hacerse por la integración social desde la vivienda y desde lo urbano. Nada sustituye el rol del empleo y la educación como grandes ejes de integración social. Pero hoy es ineludible pensar en lo urbano de manera integrada a esas otras dimensiones claves.

Referencias

- A Tax Credit Worth Preserving. (2012, diciembre 20). *New York Times*. Recuperado de https://www.nytimes.com/2012/12/21/opinion/a-tax-credit-worth-preserving.html?_r=0
- AALBERS, M. B., y HOLM, A. (2008). Privatising social housing in Europe: The cases of Amsterdam and Berlin. *Berliner Geographische Arbeiten*, 110, 12-23.
- ADLAKHA, D., y SALLIS, J. F. (2020). Activity-friendly neighbourhoods can benefit non-communicable and infectious diseases. *Cities y Health*, 1-5.
- AGUIAR, S. (2016). *Acercamientos a la segregación urbana en Montevideo*. (Tesis doctoral en Sociología, Universidad de la República, Montevideo).
- ALIAGA-LINARES, L., y ÁLVAREZ RIVADULLA, M. J. (2010). Residential Segregation in Bogotá across Time and Scales. *Academia.edu*. Recuperado de https://www.academia.edu/33851474/Residential_Segregation_in_Bogot%C3%A1_across_Time_and_Scales
- ÁLVAREZ RIVADULLA, M. J. (2019). *Política en los márgenes. Asentamientos irregulares en Montevideo*. Bogotá: Ediciones Uniandes.
- BAJAC, A., MARTÍNEZ, I., ROCCO, B., y TRINIDAD, V. (2019). Detrás de las fachadas: pobreza urbana y desigualdad en la ciudad formal. En S. AGUIAR, V. BORRÁS, P. CRUZ, L. FERNÁNDEZ-GABARD, y M. PÉREZ-SÁNCHEZ (eds.), *Habitar Montevideo: 21 miradas sobre la ciudad*. Montevideo: IMM, Fesur, FCS-UdelaR.
- BAUDRÓN, S. (1979). *Estudio socioeconómico de algunos barrios marginales de Montevideo*. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria, Ciedur.
- BAYON, C. (2015). *La integración excluyente. Experiencias, discursos y representaciones de la pobreza urbana en México*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, Bonilla Artigas Editores.
- BENÍTEZ, G. (2020, septiembre 21). Creer o reventar: la asignación presupuestal que propone el gobierno. *La Diaria*. Recuperado de <https://ladiaria.com.uy/economia/articulo/2020/9/creer-o-reventar-la-asignacion-presupuestal-que-propone-el-gobierno/>
- BERRUTTI, F. (2017a, 3 de junio). Los efectos de la ley de promoción de vivienda de interés social. *La Diaria*. Recuperado de <https://>

ladiaria.com.uy/politica/articulo/2017/6/los-efectos-de-la-ley-de-promocion-de-vivienda-de-interes-social/

- BERRUTTI, F. (2017b). Place-based subsidies and location decisions: The case of Uruguay. *Revista de Economía*, 24(1), 89-127.
- BEUF, A., y GARCÍA, C. (2015). La producción de vivienda social en Colombia: un modelo en tensión. En P. ABRAMO, M. R. MANCILLA, y J. E. ESPINOSA (eds.), *Procesos urbanos en acción ¿Desarrollo de ciudades para todos?* (pp. 393-420). Quito: Ediciones Abya-Yala.
- BLANCO BLANCO, A., FRETES CIBILS, V., y MUÑOZ MIRANDA, A. (2014). *Se busca vivienda en alquiler: Opciones de política en América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo. Recuperado de <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Se-busca-vivienda-en-alquiler-Opciones-de-pol%C3%ADtica-en-Am%C3%A9rica-Latina-y-el-Caribe.pdf>
- BOLAÑA, M. J. (2018). *Cantegriles montevideanos 1946-1973*. Montevideo: Rumbo.
- BON ESPASANDÍN, M. (1963). *Cantegriles*. Montevideo: Tupac Amaru.
- BORRÁS, V. (2019). Cambios y continuidades en la configuración socioespacial de Montevideo y el Área Metropolitana: una mirada longitudinal 1996-2016. En S. AGUIAR, V. BORRÁS, P. CRUZ, L. FERNÁNDEZ GABARD, y M. PÉREZ SÁNCHEZ (eds.), *Habitar Montevideo: 21 miradas sobre la ciudad*. Montevideo: IMM, Fesur, FCS-UdelaR.
- BOUSTAN, L. P. (2013). *Racial residential segregation in American cities*. NBER Working Paper Series 19045. Recuperado de https://www.nber.org/system/files/working_papers/w19045/w19045.pdf
- CECILIO, M., COURIEL, J., SPALLANZANI, M., BOMBACI, O., y MEDINA, M. (1999). *La gestión urbana en la generación de los tejidos residenciales de la periferia de Montevideo: áreas ocupadas por los sectores de población de bajos y medios ingresos*. Montevideo, Uruguay: Universidad de la República, Facultad de Arquitectura.
- CERDÁ, M., MORENOFF, J. D., HANSEN, B. B., TESSARI HICKS, K. J., DUQUE, L. F., RESTREPO, A., y DIEZ-ROUX, A. V. (2012). Reducing violence by transforming neighborhoods: a natural experiment in Medellín, Colombia. *American Journal of Epidemiology*, 175(10), 1045-1053.
- CHETTY, R., HENDREN, N., y KATZ, L. (2015). *The Effects of Exposure to Better Neighborhoods on Children: New Evidence from the Moving to Opportunity Project*. NBER Working Paper 21156. Recuperado de <http://www.nber.org/papers/w21156>

- COLLIER, D. (1976). *Squatters and Oligarchs. Authoritarian Rule and Policy Change in Peru*. Baltimore: The John Hopkins University Press.
- Cooperativismo hoy desde el Estado. Entrevistamos a director de DINAVI [Arq. Salvador Schelotto]. (2016). *Dinámica Cooperativa*, 24(126), 52-53.
- CRUZ-FOSTIK, P. (2005). *Estado y segregación residencial: el suelo urbano y la localización de las acciones habitacionales en Montevideo, 1984-2004*. (Tesis de maestría en Estudios Urbanos, Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales, El Colegio de México, México D. F.).
- DAUDE, C., FAJARDO, G., BRASSIOLO, P., ESTRADA, R., GOYTIA, C., SANGUINETTI, P., ..., y VARGAS, J. (2017). *RED 2017. Crecimiento urbano y acceso a oportunidades: un desafío para América Latina*. Bogotá: CAF. Recuperado de <https://scioteca.caf.com/handle/123456789/1090>
- DÁVILA, J. D., BRAND, P., JIRÓN, P., VARGAS CAICEDO, H., COUPÉ, F., ELIÉCER CÓRDOBA, J.,... SARMIENTO, O. (2012). *Movilidad urbana y pobreza: Aprendizajes de Medellín y Soacha, Colombia*. Medellín: Development Planning Unit, University College London y Facultad de Arquitectura, Universidad Nacional de Colombia.
- DE SOUZA BRIGGS, X., POPKIN, S. J., y GOERING, J. (2010). *Moving to opportunity: The story of an American experiment to fight ghetto poverty*. Nueva York: Oxford University Press.
- DESMOND, M. (2016). *Evicted: Poverty and profit in the American city*. Crown Publishing Group.
- DIETZ, H. A. (1998). *Urban Poverty, Political Participation and the State. Lima 1970-1990*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- EACHEVERRI, A., y ORSINI, F. M. (2011). Informalidad y urbanismo social en Medellín. *Sostenible?* (12), 11-24.
- ESCALLÓN GARTNER, C. (2010). *Arrendamiento y vivienda popular en Colombia como alternativa habitacional*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- ESPÍNDOLA FERRER, F. (2013). «Grietas» en el tejido social. *Experiencias biográficas de jóvenes montevideanos desde los «lugares» del espacio social*. (Tesis de doctorado, El Colegio de México, México D. F.)
- GALLO, I. (2010a). El Recreo y Nuevo Usme: Gestión del suelo para la vivienda social en Bogotá. *Las Ciudades del Mañana*, 103.
- GALLO, I. (2010b). Planificación y gestión urbana en Bogotá: Ciudad Salitre y el cambio de paradigma. En I. GALLO et al., *Las ciudades*

del mañana: gestión del suelo urbano en Colombia (pp. 73-101).
Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.

- GALSTER, G. (2017). People versus place, people and place, or more? New directions for housing policy, *Housing Policy Debate*, 27(2), 261-265. <https://doi.org/10.1080/10511482.2016.1174432>
- GANDELMAN, E., y GANDELMAN, N. (2004). *Los efectos del sector público en el financiamiento de la vivienda: El mercado hipotecario de Uruguay*. Departamento de Investigación. Working Papers, 503. BID.
- GILBERT, A. (2004). Helping the poor through housing subsidies: lessons from Chile, Colombia and South Africa. *Habitat international*, 28(1), 13-40.
- GOETZ, E. (2010). Better Neighborhoods, Better Outcomes? Explaining Relocation Outcomes in HOPE VI. *Cityscape*, 12(1), 5-31. Recuperado de <http://www.jstor.org/stable/20868731>
- GOETZ, E. (2013). The audacity of HOPE VI: Discourse and the dismantling of public housing. *Cities*, 35, 342-348.
- GONZÁLEZ MOSQUERA, I. C. (2014). «La Felicidad incluye a todos». *La construcción de un barrio mezclado en Bogotá*. Bogotá: Universidad del Rosario. Recuperado de <http://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/4415/1032395323-2013.pdf?sequence=1>
- HÁBITAT. (2015). *Déficit habitacional en América Latina y el Caribe*. Nairobi: Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos.
- HOLLAND, A. C. (2017). *Forbearance as Redistribution. The Politics of Informal Welfare in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- HOLLICH CABRERA, G. (2016). *Segregación residencial en ciudades intermedias del Uruguay*. (Informe de pasantía, Licenciatura en Desarrollo, UdelAR, Montevideo).
- INE. (2019). *Estimación de la pobreza por el método de ingreso 2018*. Recuperado de <http://www.ine.gub.uy/documents/10181/30913/Indigencia+y+pobreza+2018/f605ab36-693d-4975-a919-fe8d5646f409>
- INE. (2021). *Demografía y estadísticas vitales. Condiciones de vida. Pobreza*. Recuperado de <https://www.ine.gub.uy/linea-de-pobreza>
- JACOBS, J., y ABAD, Á. (1973). *Muerte y vida de las grandes ciudades*. Madrid: Península.
- JARAMILLO, S. (2010). Reflexiones sobre la «informalidad» fundiaria como peculiaridad de los mercados del suelo en las ciudades

- de América Latina. *Territorios*, 18-19. Recuperado de <https://revistas.urosario.edu.co/index.php/territorios/article/view/826>
- KAZTMAN, R. (2001). Seducidos y abandonados: el aislamiento social de los pobres urbanos. *Revista de la Cepal*, 75, 171-189. Recuperado de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/10782/075171189_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- KAZTMAN, R. (2007). La calidad de las relaciones sociales en las grandes ciudades de América Latina. Viejos y nuevos determinantes. *Pensamiento Iberoamericano*, 1, 177-205.
- KAZTMAN, R. (2018). Reflexiones en torno a las metástasis de las desigualdades en las estructuras educativas latinoamericanas. *Cadernos Metrópole*, 20(43), 823-839.
- KAZTMAN, R. (ed.) (1999). *Activos y estructura de oportunidades. Estudios sobre las raíces de la vulnerabilidad social en Uruguay*. Montevideo: PNUD-CEPAL.
- KAZTMAN, R., CORBO, G., FILGUEIRA, F., FURTADO, M., GELBER, D., RETAMOSO, A., y RODRÍGUEZ, F. (2004). *La ciudad fragmentada: mercado, territorio y marginalidad en Montevideo*. Paper presented at the Latin American Urbanization in the Late 20th Century: A Comparative Study, 2.
- KAZTMAN, R., y RETAMOSO, A. (2007). Efectos de la segregación urbana sobre la educación en Montevideo. *Revista de la Cepal*, 91(133).
- LIBERTUN DE DUREN, N. R. (2017). *La carga de la vivienda de interés social: Comparación entre hogares de la periferia y del centro en ciudades de Brasil, Colombia y México*. Documento de Trabajo WP812. Washington DC: BID. Recuperado de <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/La-carga-de-la-vivienda-de-inter%C3%A9s-social-Comparaci%C3%B3n-entre-hogares-de-la-periferia-y-del-centro-en-ciudades-de-Brasil-Colombia-y-M%C3%A9xico.pdf>
- LÓPEZ, V., y PEÑA, L. (2016). «Solares baldíos», la problemática actual de la vivienda de interés social en Juárez, México. *Economía Creativa*, 5, 75-92.
- Los Palomares: se derrumbaron dos viviendas y se abrió un pasaje que impedía el ingreso al vecindario. (2018, julio 2). *El Observador*. Recuperado de <https://www.elobservador.com.uy/nota/los-palomares-se-derrumbaron-dos-viviendas-y-se-abrio-un-pasaje-que-impedia-el-ingreso-al-vecindario-2018721690>
- MAGRI, A. J. (2013). El Plan Juntos de emergencia habitacional en Uruguay: respuestas gubernamentales cuando el Estado no alcanza sus metas. *Revista de Ciencias Sociales*, 26(32), 133-150.

- MAGRI, A. J. (2015). *De José Batlle y Ordóñez a José Mujica. Ideas, debates y políticas de vivienda en Uruguay entre 1900 y 2012*. Montevideo: Ediciones Universitarias Udelar.
- MASSEY, D. S., ALBRIGHT, L., CASCIANO, R., DERICKSON, E., y KINSEY, D. N. (2013). *Climbing Mount Laurel: The struggle for affordable housing and social mobility in an American suburb*. Princeton: Princeton University Press.
- MENDIVE, C. (2014). *Cartera de Inmuebles de Vivienda de Interés Social (CIVIS): Alternativas para la provisión de suelo en Uruguay*. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy.
- MIDES. (2015). Gasto público social por edad y sexo: 2005-2013. Recuperado de <http://dinem.mides.gub.uy/innovaportal/file/86905/1/informe-perfil-edad-y-sexo-gps--version-agosto-2017.pdf>
- MIDES. (2019). Relevamiento de personas en situación de calle 2019. Recuperado de <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/comunicacion/comunicados/relevamiento-personas-situacion-calle-2019>
- MIDES. (2020). Relevamiento de personas en situación de calle en Montevideo. Recuperado de <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/comunicacion/comunicados/relevamiento-personas-situacion-calle-montevideo>
- MONKKONEN, P. (2018). Empty houses across North America: Housing finance and Mexico's vacancy crisis. *Urban Studies*. <https://doi.org/10.1177/0042098018788024>
- MORENO, A. (2018). El cooperativismo de vivienda en la construcción de ciudad. En Instituto Humanista Cristiano Juan Pablo Terra, *Vivienda. Aportes del Concurso de Investigación Juan Pablo Terra, 2.ª edición*. Montevideo: IHC JPT.
- MUÑOZ, A. (2016, enero 27). Etapa de maduración. *La Diaria*. Recuperado de <https://ladiaria.com.uy/articulo/2016/1/etapa-de-maduracion/>
- MVOTMA. (2015). *Plan Quinquenal de Vivienda 2015-2019*. Recuperado de https://www.anv.gub.uy/sites/default/files/2019-12/PLAN_QUINQUENAL_DE_VIVIENDA_2015_2019.pdf
- MVOTMA. (2018). *Estrategia Nacional de Acceso al Suelo Urbano. Vivir la ciudad, un derecho de todos*. Montevideo: MVOTMA.
- NAVARRO-SERTICH, A. (2011). Favela Chic. A Photo Essay. *Berkeley Planning Journal*, 24(1), 175-196.
- OBSERVATORIO SOCIAL DEL MIDES. (2019). *Situación de la vivienda en Uruguay*. Recuperado de http://observatoriosocial.mides.gub.uy/Nuevo_Test/midesv2/adjContenidos/adjcont499.pdf

- ONU. (1966). *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. Recuperado de <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/cescr.aspx>
- OWENS, A. (2017). How Do People-Based Housing Policies Affect People (and Place)? *Housing Policy Debate*, 27(2), 266-281. doi :10.1080/10511482.2016.1169208
- PIÑEIRO, R., McINTOSH, C., MONESTIER, F., ROSENBLATT, F., TUÑÓN, G., y CHIOSSI, J. (2019). *Informe de Evaluación de Impacto. Programa Compra de Vivienda Nueva*.
- PMB-MVOTMA. (2019). *Asentamientos recientes en Uruguay: un estudio exploratorio*. Recuperado de http://pmb.mvotma.gub.uy/sites/default/files/asentamientosrecientesuruguay_0.pdf
- PMB-PIAI. (2012). *Relevamiento de asentamientos irregulares. Primeros resultados de población y viviendas a partir del Censo 2011*. Recuperado de https://medios.presidencia.gub.uy/jm_portal/2012/noticias/NO_G241/piai-2011.pdf
- PMB-PIAI. (2013). *Informe técnico: Relevamiento de Asentamientos Irregulares. Primeros Resultados de Población y Viviendas a partir del Censo 2011*. Montevideo: PMB-UEM
- PNUD, y MINVU. (2014). *Hacia una nueva política urbana para Chile*. Vol. 4, *Política Nacional de Desarrollo Urbano*. Santiago: PNUD, MINVU. Recuperado de <https://cndu.gob.cl/wp-content/uploads/2014/10/L4-Politica-Nacional-Urbana.pdf>
- PORTES, A. (1989). Latin American urbanization during the years of the crisis. *Latin American Research Review*, 243, 7-44.
- Prueba no superada (2015, julio 6). *La Diaria*. Recuperado de <https://ladiaria.com.uy/articulo/2015/7/prueba-no-superada/>
- RODRÍGUEZ FILIPPINI, H. (1999). Programas con grupos de muy bajos ingresos. En B. Nahoum (ed.), *Las cooperativas de vivienda por ayuda mutua uruguayas: una historia con quince mil protagonistas*. Montevideo: Junta de Andalucía, Consejería de Obras Públicas y Transportes; Intendencia Municipal de Montevideo.
- RODRÍGUEZ VIVAS, M. (2019). *Segregación residencial en Montevideo: Su evolución por variables estructurales para el periodo 2006-2017*. Montevideo: Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y Administración, Udelar.
- ROLNIK, R. (1998). Zonas de Especial Interesse Social. Dicas: idéias para ação municipal. *Pólis*, 117. San Pablo.
- ROLNIK, R. (2019). *Urban Warfare. Housing Under the Empire of Finance*. Londres: Verso Trade.

- ROLNIK, R., RIBEIRO, A., VAZ, L., y SILVA, M. (2012). 10 anos do Estatuto da Cidade: das lutas pela Reforma Urbana às cidades da Copa do Mundo. *Quem planeja o território*, 87-104.
- SABATINI, F., CÁCERES, G., y CERDÁ, J. (2001). Segregación residencial en las principales ciudades chilenas: tendencias de las tres últimas décadas y posibles cursos de acción. *EURE*, 27(82). Recuperado de http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0250-71612001008200002&script=sci_arttext
- SAMPSON, R. J. (2008). Moving to inequality: Neighborhood effects and experiments meet social structure. *American Journal of Sociology*, 114(1), 189-231.
- SAMPSON, R. J. (2012). *Great American city: Chicago and the enduring neighborhood effect*. Chicago, Londres: The University of Chicago Press.
- SIMIAN, J. M. (2010). Logros y desafíos de la política habitacional en Chile. *Estudios Públicos*, (117), 269-322.
- SMOLKA, M. O., y LARANGEIRA, A. de A. (2008). Informality and poverty in Latin American urban policies. En G. MARTINE et al., *The new global frontier. Urbanization, Poverty and Environment in the 21st Century* (pp. 113-128). Londres: Routledge.
- SNOW, D. A., GOLDBERG, R., VILLALTA, S., y BERNATZKY, C. (2017). *Homelessness in Orange County: The Costs to Our Community*. Irvine: University of California Irvine, Orange County United Way, Jamboree.
- SOTOMAYOR, L. (2017). Dealing with dangerous spaces: The construction of urban policy in Medellín. *Latin American Perspectives*, 44(2), 71-90.
- TECHO. (2019). *Derecho a la ciudad. El acceso al derecho a la vivienda y al hábitat en Uruguay*. Suplemento de diario *El País*. Recuperado de https://issuu.com/comtechouy/docs/suplemento_-_techo_2019_269123d306bdd2
- TILLY, C. (1998). *Durable Inequality*. Berkeley: University of California.
- UN-HABITAT. (2016). *Slum Almanac 2015-2016: Tracking Improvement in the Lives of Slum Dwellers. Participatory Slum Upgrading Programme*. Recuperado de https://unhabitat.org/sites/default/files/documents/2019-05/slum_almanac_2015-2016_psup.pdf
- VAZQUEZ, L. (2018). *Segregación residencial en Montevideo. ¿Cuál fue su evolución en un contexto de recuperación económica, mejoras distributivas y crecimiento del ingreso real?* (Tesis de maestría en Economía, Universidad de la República, Montevideo).

- WILSON, W. J. (1987). *The truly disadvantaged*. Chicago: University of Chicago Press.
- WILSON, W. J. (1996). *When Work Disappears: The World of the New Urban Poor*. Nueva York: Alfred A. Knopf.

Anexo 1. Ciudades intermedias

En Uruguay sabemos mucho más sobre Montevideo que sobre otras ciudades y, en ello, la segregación territorial no es la excepción. Es muy importante entender las dinámicas de segregación en ciudades intermedias y pequeñas. Uno de los departamentos del interior del país con más asentamientos es Artigas, en su ciudad principal, Artigas, y en la más pequeña Bella Unión. En 2018 tenía un total de 30 asentamientos según datos del PMB (2019). Es de hecho el cuarto departamento con más asentamientos luego de Montevideo, Canelones y Paysandú.

En las ciudades de Artigas se superponen desventajas de la segregación de su departamento respecto al país con desventajas propiamente urbanas. Así, por ejemplo, se trata de uno de los departamentos con mayor pobreza en 2018, solo *superado* por Rivera (INE, 2019). Tiene también uno de los menores porcentajes de personas de más de 18 años con estudios universitarios. Además, la distribución espacial de esa variable en el interior de la ciudad capital departamental muestra que esos pocos están ubicados en unos pocos barrios (Hollich Cabrera, 2016).

También en el departamento de Artigas se han llevado a cabo diversas iniciativas de política interesantes, atendiendo a esta acumulación de desventajas que necesitan evaluarse. El PMB, por ejemplo, está terminando de intervenir en dos asentamientos contiguos en la ciudad de Bella Unión, uno de los cuales surgió fundamentalmente de la densificación del otro.¹⁷ Se trata de asentamientos pequeños —en total son menos de 90 familias— pero cuyo hacinamiento era muy alto. Esto refleja la realidad de muchos asentamientos del país, que en los últimos años se han densificado por crecimiento endógeno con la formación de nuevos hogares que construyen en los mismos predios y además han seguido integrando nuevos habitantes que llegan, en

17 Los datos aquí presentados provienen del Informe de Relevamiento y Diagnóstico del equipo técnico que trabaja en la zona, entregado en abril 2015 al PMB.

general, de otros barrios de las mismas ciudades. Este caso tiene muchos de los problemas sociales asociados a la pobreza extrema y a la concentración de desventajas en el territorio, según el diagnóstico del equipo técnico que trabaja en la zona: altísima proporción de niños y baja escolaridad (lo que asegura la reproducción intergeneracional de las desventajas), carencia de servicios públicos y oportunidades laborales (la mayor parte de los empleos son oficios de baja calificación de la rama agropecuaria, concretamente en cultivo y recolección de caña de azúcar, mal remunerados y precarios), violencia intrafamiliar, consumo y venta de drogas, entre otros, lo que se suma a estigmatización por otros residentes de la ciudad.

Según un integrante del PMB consultado,

[...] el proyecto tiene un poco de todo, viviendas por ayuda mutua y autoconstrucción, integración con otras políticas en el territorio, coordinación con UTU, capacitación [...]. Las familias optan por la autoconstrucción asistida o la ayuda mutua como modo de producción de las viviendas nuevas o ampliaciones.¹⁸

Efectivamente, la intervención urbana ha sido innovadora respecto a la mayoría de las regularizaciones de asentamientos que solo intervienen en los servicios públicos y realojan a quienes están ubicados en zonas de riesgo o de ubicación de obras públicas. En este caso, se incorporó autoconstrucción para mejoras de vivienda e incluso ayuda mutua. La intervención social ha sido muy importante, gestionando organización comunitaria y acceso a servicios. Sería interesante evaluar el impacto de todo este esfuerzo en un futuro cercano.

Además de esta y otras intervenciones de regularización de asentamientos, distintos organismos públicos han realizado otras intervenciones en el departamento, a través de programas como MEVIR, préstamos del Banco Hipotecario para refacción y compra, préstamos de la Agencia Nacional de Vivienda, Vivienda Promovida, etc.¹⁹ Sin embargo, dada la estructura productiva, la localización periférica y las recientes inundaciones, sigue siendo un departamento con grandes problemas por atender.

18 Pablo Cruz, académico y en el momento técnico del PMB, comunicación personal.

19 <https://www.presidencia.gub.uy/comunicacion/comunicacionnoticias/barrio-las-laminas-artigas-vivienda>

Entender las dinámicas de segregación residencial y social (salud, educación, espacios públicos y otros ámbitos de interacción) de ciudades de distinto tamaño resulta clave tanto para la generación de conocimiento como para la política pública. Sabemos poco sobre si hay un punto a partir del cual los procesos de segregación se vuelven más agudos, y por tanto difíciles de revertir, pero es razonable creer que el tamaño tiene alguna incidencia en esto y que en ciudades más pequeñas sería más fácil trabajar para revertir estos fenómenos (Kaztman, 2018).

PNUD Uruguay
Paraguay 1470 - Piso 5 - CP: 11100
Montevideo, Uruguay
Tel: (598) 2909 38 06
www.uy.undp.org