

# Precariedad concentrada y dispersa / áreas excluidas e islas de precariedad. El caso de Montevideo.

## Concentrated and dispersed precariousness / excluded areas and islands of precariousness. The case of Montevideo<sup>1</sup>.

*Sharon Recalde Rostán*

[sharon.recrost@gmail.com](mailto:sharon.recrost@gmail.com)

Universidad de la República-Facultad de Arquitectura-Unidad Permanente de Vivienda, Montevideo, Uruguay  
Universidade de São Paulo- Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. Pós-graduação, São Paulo, Brasil

### Resumen

Montevideo viene sufriendo procesos de segregación socio-territorial (segmentación social y fragmentación territorial) lo que implica la conformación de localizaciones con homogeneidad social interna y escasa interacción, con asimetrías en sus calidades urbanas y habitacionales. Por tanto quedan conformadas áreas de precariedad, tanto por generación de nuevos asentamientos como por el vaciamiento y tugurización de áreas consolidadas del territorio.

Al mismo tiempo, otras manifestaciones de precariedad urbano-habitacional aparecen dispersas dentro del tejido de la ciudad, no siendo tan visibles ni conocidas en profundidad como aquellas situaciones en que se reconocen con mayor claridad los parámetros definidos para la definición de la condición de precariedad. Por esta razón la políticas territoriales, habitacionales y sociales, atienden en menor medida a la población que vive en estas condiciones.

Es interés de esta tesis profundizar en el análisis de las diversas situaciones de precariedad urbano habitacional de Montevideo, sistematizar y caracterizar los tipos detectados y de la misma forma estudiar los programas urbanos y habitacionales que han incidido sobre estas situaciones, con el fin último de aportar a la solución a la problemática.

**Palabras claves:** Calidad urbana, precariedad habitacional, localización, distribución de precariedad urbana, Montevideo.

### Abstract

Montevideo has been suffering socio-territorial segregation (social segmentation and territorial fragmentation) which implies the conformation of locations with social internal homogeneity and low interaction, and urban and housing qualities asymmetries. Therefore, as a result of new settlements and emptying and downgrading of consolidates areas in the territory, new precarious areas are developed.

At the same time, other manifestations of urban-housing precariousness appear dispersed within the city fabric. These situations aren't as visible and well known as those situations recognized with more clarity by the parameters that define the precarious condition. Because of that, the urban, housing, and social policies, do not attend properly the population that lives in these conditions.

The interest of the thesis is deep in the analysis of the variety of situations of urban – housing precariousness in Montevideo, systematize and characterize the types detected and in the same way study the urban and housing programs that have influenced on these situations, with the aim of providing solutions to the problem.

**Keywords:** Urban quality, housing precariousness, location, urban precariousness distribution, Montevideo

<sup>1</sup> Este trabajo es producto de la primera etapa de desarrollo de la tesis doctoral "Precariedad urbano-habitacional en Montevideo" comenzada en julio de 2012.

## Introducción

En el presente trabajo consiste en algunos avances de la tesis de doctorado que se está elaborando, que a este momento pueden ser presentados. Se está transitando por la mitad del camino hacia la entrega final, por lo tanto la información que se muestra es parcial y será complementada, y los análisis, síntesis y conclusiones serán revisados y profundizados.

El trabajo tiene por objeto la precariedad urbano-habitacional entendiendo que no se trata de un fenómeno simple; son muchos los factores que la causan, sus manifestaciones son múltiples y su abordaje por parte de las políticas públicas, muchas veces deja población sin ser atendida.

Los objetivos específicos de la investigación son los siguientes:

Conocer, sistematizar y categorizar las distintas situaciones de precariedad habitacional en Montevideo, dando visibilidad a la problemática a través del análisis de los diversos factores que intervienen abordando las dimensiones: socio-económica, legal, edilicio, territorial e institucional.

Realizar aportes a las políticas públicas (territoriales, sociales, habitacionales) para el mejoramiento integral de los diversos tipos de precariedad urbano habitacional.

Se parte de la constatación de la existencia de 2 grandes grupos de precariedad urbano-habitacional: concentrada y dispersa.

Se entiende por precariedad urbano-habitacional concentrada aquella que conforma aglomeraciones de situaciones generando áreas homogéneas de habitabilidad deficitaria y por precariedad urbano-habitacional dispersa aquellas situaciones que se encuentran esparcidas o diseminadas en el tejido y siendo a veces no perceptibles.

Se pretende comprobar la existencia de casos o tipos de precariedad, especialmente dispersa, que se encuentra parcialmente detectada y sub diagnosticada, pudiendo alcanzar peores condiciones de habitabilidad que los tipos de precariedad concentrada. Aun así, debido a la falta de visibilidad, estarían siendo abordados de manera deficitaria por las políticas públicas en la temática, que en cambio prestarían mayor atención a la precariedad concentrada.

El proceso de investigación hasta el momento permitió realizar un análisis conceptual y del contexto latinoamericano y nacional, hacia la caracterización de los tipos de precariedad urbano-habitacional presentes en Montevideo y un análisis de las políticas habitacionales

implementadas en Uruguay, en especial su evolución en los últimos años haciendo énfasis en aquellas que atienden el stock habitacional construido.

### Algunos datos para contextualizar el problema

Uruguay y Montevideo, tienen algunas características que lo diferencian del comportamiento del resto de Latinoamérica. En Uruguay la población alcanza apenas los 3.286.314 habitantes. Montevideo es una ciudad de 1.325.968 habitantes. El área urbana cubre una superficie de 17.943 há. Esto lo hace una ciudad muy extendida y poco densa (74 hab/ha).

Es por todos conocido el fenómeno de “urbanización de la pobreza” por ser cada vez mayor la población que vive en ciudades, concentrándose la pobreza en ellas. Uruguay es un país tempranamente urbanizado alcanzando actualmente el 94,66% del total de la población que vive en ciudades estando aproximadamente la mitad afincada en Montevideo.

Tempranamente también, Uruguay transita la segunda transición demográfica. Montevideo viene perdiendo población como lo muestra la siguiente figura N° 1:

**Fig. N°1. Variación intercensal de Montevideo y Uruguay**

Período intercensal	Montevideo	Uruguay
1963-1975	0,24	0,62
1975-1985	0,56	0,56
1985-1996	0,23	0,64
1996-2004	-0,15	0,32
2004-2011	-0,07	0,19

*Fuente: Recalde (2015)*

La evolución demográfica de Uruguay y la de Montevideo en particular son atípicas. A pesar del poco crecimiento o decrecimiento de la población, el déficit habitacional cuantitativo creció. En el total de Uruguay mientras en 1996 era de 31.085, en 2004 era de 33.784 y en 2011 de 38.000. Esto se debe a que la cantidad de hogares aumenta mientras que las familias son cada vez menos numerosas. ¿Cómo es posible mayor déficit de viviendas con menor cantidad de población? Los datos sobre hogares responden parcialmente esta pregunta (fig. N° 2).

**Fig. N°2. Variación intercensal de población y hogares de Montevideo y Uruguay**

Período intercensal	Población	Hogares
1975-1985	0,56	0,08
1985-1996	0,23	0,07
1996-2004	-0,15	0,07

**Recalde I** Precariedad concentrada y dispersa / áreas excluidas e islas de precariedad. El caso de Montevideo

2004-2011	-0,07	0,06
-----------	-------	------

Fuente: Recalde (2015)

Como vemos en los dos últimos períodos intercensales mientras la cantidad de población decreció, la cantidad de hogares aumentó levemente, mostrando que las familias son menos numerosas y explicando en parte la necesidad de más viviendas.

Respecto a dónde viven los pobres urbanos, se ve que:

*En América Latina muchos hogares pobres habitan en barrios y alojamientos precarios; a su vez, en los asentamientos precarios en América Latina la gran mayoría de sus habitantes son pobres. Sin embargo, estudios efectuados en los últimos años para definir ambos conceptos han señalado que es necesario considerar criterios específicos para analizar en la región la expresión de la **pobreza urbana y precariedad del hábitat**, ya que en las ciudades latinoamericanas de hoy, ellas **no siempre coinciden en el espacio urbano**.* (MacDonald, 2004, p.20.)

De hecho en Uruguay según el Instituto Nacional de Estadística (INE), en 2008, hay más hogares indigentes en Montevideo formal (5000 hogares) que en Montevideo informal (4000 hogares en asentamientos irregulares). Esto significa que existe precariedad “concentrada” y también “dispersa” en el territorio. En toda el área de Montevideo, sea formal o informal, existe un 9,9% de viviendas inadecuadas.

Por otro lado el 69% de hogares de los asentamientos irregulares está bajo de la línea del percentil 20. En el tejido formal es 16% pero como hay 13 hogares en el tejido formal por cada hogar en asentamiento irregular, significa que los hogares en tejido formal aportan 3 veces más de hogares pobres. Hay 3 hogares pobres en el tejido formal por cada hogar pobre de los asentamientos.

La ubicación de estas situaciones deficitarias en el tejido formal no es fácil de establecer, sin embargo, una investigación realizada por la Red de Asentamientos Humanos Hábitat y Vivienda (REAHVI) de la Universidad de la República (UdelaR), sobre “Producción familiar, intergeneracional e informal de vivienda”, en la que se realiza un análisis de densificación de predios formales en dos zonas de Montevideo (Maroñas y Peñarol), da cuenta de situaciones de precariedad en predios formales. Se trata de nuevas familias, ocupando de manera espontánea con el permiso de los propietarios. Se llegaron a relevar 6 viviendas o unidades habitacionales por predio, contando la vivienda original y las construcciones agregadas de

manera informal. En un total de 32 manzanas se encontraron 24 predios donde se encontraba más de una edificación con destino vivienda ocupada por población con relación familiar, muchas veces con déficit de habitabilidad (50% estaban ocupadas aunque sin terminar de construir y 57% tenían patologías).

Esta situación muestra un cambio respecto a la forma de acceder a la vivienda para sectores de pocos recursos. En Uruguay y en Montevideo se desarrolló una forma de acceder a una vivienda en que el trabajador asalariado, con sus pocos recursos era capaz, dada la seguridad que le brindaba tener un ingreso fijo, de comprar un terreno y luego con el apoyo del gobierno local que simplemente le brindaba un plano y un mínimo asesoramiento técnico, podía autoconstruirse una vivienda. Se estima que en el departamento de Montevideo más de 60.000 viviendas se construyeron de esa manera. Se genera un tejido muy característico.

Actualmente apenas 40 o 50 solicitudes a este programa son presentadas anualmente. Continuando con la tradición autoconstruccionista, con las posibilidades de las familias actuales apenas se logra, en el mejor de los casos, construir con escasos recursos en el predio formal de familiares, sin apoyo técnico.

En los casos en que no es posible construir en predios propios se recurre a predios estatales o privados conformando los asentamientos irregulares. Según un análisis realizado en una investigación sobre la materia se explicita que en el período 1986-1996:

*La libre contratación de alquileres, el aumento del precio de la tierra, el deterioro de los ingresos familiares, el aumento de hogares con un solo receptor de ingresos (generalmente la mujer), la redistribución negativa en las políticas de vivienda, la focalización de los programas en la pobreza crítica (dejando de lado los sectores con capacidad para construir pero no para pagar la tierra urbanizada), son causas inmediatas del crecimiento de los asentamientos irregulares. (Di Paula; Lamoglie, 1990, p. 5).*

Durante la crisis económica que sufrió el país en el año 2002 el proceso de conformación y crecimiento de los asentamientos irregulares se profundizó; al salir de la misma, parece haberse enlentecido.

Cecilio y Couriel realizaron en el marco convenio entre el Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo (PNUD) y el Programa de Integración de Asentamientos Humanos (PIAH), un estudio de los asentamientos irregulares tomando varios casos del país. Se expresa en el

mismo, que además de esta situación de precariedad, existen otras 2 realidades urbano-habitacionales problemáticas:

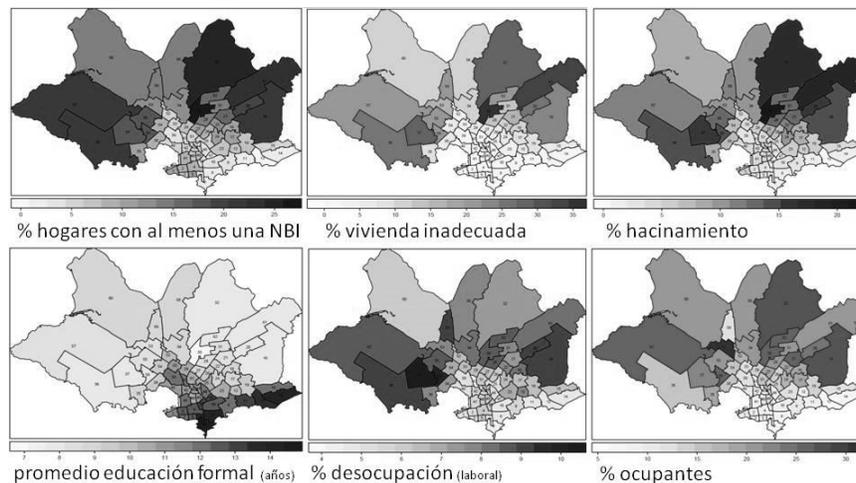
- Conjuntos habitacionales realizados por el Estado y por las Intendencias que se encuentran en situación de riesgo.
- Viviendas en tejido formal que se encuentran en estado crítico.

En cuanto a la evolución y distribución de la población en Montevideo se puede resumir de la siguiente manera:

- Existe una tendencia enlentecida a la disminución de la población en la ciudad consolidada y el aumento de la población en la periferia de la ciudad.
- Existe la tendencia sostenida a la ubicación de la población más favorecida y más envejecida en la faja costera y la más vulnerable y joven en la periferia Norte y Oeste.

En los mapas (fig. N° 3) que siguen están expresados algunos indicadores sociales que muestran las distintas características de los barrios tomados por el Instituto Nacional de Estadística. Se observa que la pobreza y la precariedad habitacional (tomando los indicadores allí especificados) aumentan hacia el Noreste y Oeste.

**Fig. N° 3. Indicadores sociales pobreza y la precariedad habitacional Montevideo**



Fuente: Unidad de Estadística y Gestión Estratégica, Intendencia de Montevideo (IM) en base a datos del Censo 2011.

No existen como en otras ciudades latinoamericanas la contigüidad de situaciones extremas, como es el caso de asentamientos irregulares al lado de un barrio de situación socio-económica alta. Sin embargo, se verifican situaciones puntuales de precariedad en zonas homogéneas de calidades superiores.

¿Dónde buscamos esos casos dispersos? ¿En qué zonas? ¿Donde el nivel socio-económico ha descendido? ¿En antiguas zonas de población obrera? ¿Donde se observan deterioros del espacio público?

### Propuesta de tipos de precariedad urbano habitacional en Montevideo

Del marco conceptual elaborado durante la investigación se resumen y sistematizan algunos aspectos que se tomarán en cuenta para la caracterización de los tipos de precariedad urbano – habitacional que se proponen en este apartado, agrupados en 3 vértices: social, urbano y residencial o habitacional.

**Fig. N° 4. Aspectos que se tomarán en cuenta para la caracterización de los tipos de precariedad urbano-habitacional**



Fuente: Fuente: Recalde (2015)

El departamento de Montevideo cuenta con un 60% de territorio rural. Sin embargo, vivienda rural precaria no es una preocupación presente. La población rural representa el 1,06% de la

población total del departamento. La precariedad se encuentra en el área urbana y en algunos asentamientos irregulares ubicados en área rural. No se propone un “tipo” de precariedad vinculado a la vivienda rural productiva.

A modo de hipótesis se puede establecer la siguiente categorización de situaciones de precariedad urbano-habitacional en Montevideo. Los contenidos de la siguiente tabla van a ser ajustados y completados durante el desarrollo del trabajo.

Fig. N° 5. Tipos de precariedad

Características	Tipos de precariedad						
	Concentrada				Dispersa		
	Cantegriles	Asentamientos irregulares	Resultados de acción estatal		Predios formales con ocupación precaria	Inmuebles ocupados	Personas en situación de calle
Asentamientos irregulares regularizados			Conjuntos habitacionales degradados				
Origen	Ocupación de terrenos estatales y privados. Desplazamiento del interior del país a Montevideo	Ocupación de terrenos estatales y privados. Desplazamientos dentro de Montevideo	Originalmente informal, cambia de estado al ser regularizado. Mantiene algunas características originales	Asignado por el Estado. Organizada. Legal	Densificación predial. Allegamiento muchas veces de familiares de los propietarios	Apropiación de edificios abandonados	Apropiación de espacios públicos
Ocupación	Espontánea. Ilegal. Sucesión de instalación de familias en forma desordenada	Organizada. Ilegal. Fraccionamiento clandestino. Implantación ordenada	Producto de políticas, territoriales, habitacionales y sociales	Producto de políticas, territoriales, habitacionales y sociales	Espontánea legal. En su mayoría se trata de una estrategia familiar	Espontánea ilegal. Aprovechamiento de edificios vacantes. Oportunismo	Espontánea ilegal. Muchas veces responde a problemas psicológicos o de adicción a drogas
Vértice urbano	Segregación espacial. Carencia de servicios e infraestructuras	Segregación espacial. Carencia de servicios e infraestructuras	Segregación espacial. Existen servicios e infraestructuras	En proceso de segregación espacial. Existen servicios e infraestructuras	Integración urbana. Existen servicios e infraestructuras	Integración urbana. Existen servicios e infraestructuras	Existen servicios e infraestructuras
Vértice residencial	Viviendas muy precarias. Materiales de desecho. Hacinamiento	Viviendas de construcción tradicional de diferentes calidades. Construcción progresiva. Hacinamiento	Precariedad habitacional no resuelta. Carencia de habitabilidad en las viviendas	En proceso de deterioro físico. Apropiación individual de espacios exteriores y/o abandono. Proceso de hacinamiento	En proceso de deterioro físico. Hacinamiento predial	Tugurización. Vandalización. Deterioro de la finca y de su entorno inmediato. Posible hacinamiento	Sin estructura física. Carencia de servicios residenciales. Insatisfacción de las necesidades básicas
Vértice social	Exclusión social, laboral, educacional	Exclusión social, laboral, educacional	Integración social dada por la regularización. Capital social en construcción	Movilidad social descendente. Exclusión social en aumento	Inclusión barrial. Movilidad social descendente	Inclusión barrial. Exclusión social	Inclusión barrial. Exclusión social
							

Fuente: Recalde (2015)

Se seleccionaron dos tipos (uno de precariedad concentrada y uno de precariedad dispersa) para intentar una caracterización preliminar.

Se muestra la información disponible en una planilla tipo diseñada especialmente que abordará los 3 vértices de aspectos considerados. La elaboración es propia y basada en varias fuentes de información.

**Fig. N° 6. Precariedad concentrada**

*Tipo 1. Asentamientos irregulares / áreas excluidas*

vértice urbano	<p><b>ubicación en MVD</b></p> 	<p><b>trama urbana</b></p> <p>Generalmente en manzanas macro rectangulares o supermanzanas del borde urbano o de la periferia. Se aprovechan predios vacantes o espacios públicos sin tratamiento y equipamiento. Ocupación espontánea en el caso de los primeros cantegriales. Ocupación organizada ilegal en los últimos 30 años.</p> <p>En este caso las calles que circundan el asentamiento no están totalmente definidas. Son de generación por el uso.</p>	<p><b>foto aérea</b></p> 																									
	<p><b>tejido urbano circundante</b></p> <p>-Altura de edificación baja, retiros discontinuos, ocupación del terreno media</p> <p>-Conjuntos habitacionales de baja densidad</p>																											
	<p><b>tejido urbano generado</b></p> <p>-Altura de edificación baja, retiros discontinuos, ocupación del suelo alta.</p>																											
	<p><b>padrón</b></p>  <p>Área del A I 35325m2</p>	<p><b>infraestructura vial</b></p>  <p>calle – pavimento - balasto vereda – no existe</p>	<p><b>servicios</b></p> <table border="1"> <tr> <td>agua</td> <td>si</td> <td>formal</td> <td>no</td> </tr> <tr> <td>electricidad</td> <td>si</td> <td>formal</td> <td>no</td> </tr> <tr> <td>saneariamiento</td> <td>si</td> <td>no</td> <td></td> </tr> <tr> <td>alumbrado</td> <td>si</td> <td>no</td> <td></td> </tr> <tr> <td>arbolado</td> <td>si</td> <td>no</td> <td></td> </tr> </table> <p><b>espacio público del entorno</b></p> <table border="1"> <tr> <td>equipado</td> <td>si</td> <td>no</td> </tr> <tr> <td>accesible</td> <td>si</td> <td>no</td> </tr> </table>	agua	si	formal	no	electricidad	si	formal	no	saneariamiento	si	no		alumbrado	si	no		arbolado	si	no		equipado	si	no	accesible	si
agua	si	formal	no																									
electricidad	si	formal	no																									
saneariamiento	si	no																										
alumbrado	si	no																										
arbolado	si	no																										
equipado	si	no																										
accesible	si	no																										
<p><b>servicios / equipamientos públicos</b></p>  <ul style="list-style-type: none"> <li><b>Educación Inicial</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>▲ Centro CAIF</li> <li>▲ Comunitaria</li> <li>▲ Jardín de Infantes</li> </ul> </li> <li><b>Educación Primaria</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Escuela Especial</li> <li>● Escuela Privada</li> <li>● Escuela Pública</li> </ul> </li> <li><b>Educación Terciana</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Universidad Pública</li> <li>● Universidad Privada</li> <li>● Terciano no universitario</li> </ul> </li> <li><b>Bibliotecas Municipales</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>★ Biblioteca Municipal</li> </ul> </li> <li><b>Centros Culturales</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>★ Biblioteca</li> <li>★ Cine</li> <li>★ Espacio Cultural</li> <li>★ Museo</li> <li>★ Teatro</li> </ul> </li> <li><b>Servicios de Salud</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Centros de Salud - MSP</li> <li>● Emergencia Movil</li> <li>● Mutualista</li> <li>● Policlínica de la Intendencia</li> <li>● Policlínica Salud Pública</li> <li>● Salud Pública</li> </ul> </li> <li><b>Plazas y C. de Educación Física</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Plazas centros Ed Física</li> </ul> </li> <li><b>Escuelas con Alimentación</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Escuelas/Aim.</li> </ul> </li> <li><b>Instituciones / Alimentación</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>★ IGLESIA</li> <li>★ GUARDERIA</li> <li>★ MERENDERO</li> <li>★ COMEDOR</li> <li>★ POLICLINICA</li> <li>★ OTROS</li> </ul> </li> </ul>																												
<p><b>Comentarios:</b></p> <p>Los servicios estatales de agua y electricidad, tienen programas de conexión a asentamientos irregulares.</p> <p>Fuentes de información –INE. Condiciones de vida de Montevideo. 2009 / Censo 2011 / Couriel, Cecilio "Caracterización física y social de los asentamientos irregulares y sus entornos". Proyecto PNUD URU 05/005. MVOTMA-PIAI. 2008.</p>																												

asentamiento irregular – tipo 1

vértice residencial	<p><b>esquema tipológico</b></p>  <p>En general se trata de habitaciones construidas sucesivamente En muchos casos quedan habitaciones sin luz natural y ventilación</p>	<p><b>fotos</b></p> 																																																
	<p><b>calidad de las viviendas</b></p> <p><b>materiales techos (%)</b></p> <table border="1"> <thead> <tr> <th></th> <th>AI</th> <th>MVD</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>planchada de hormigón con protección</td> <td>10,6</td> <td>70,5</td> </tr> <tr> <td>planchada de hormigón sin protección</td> <td>27,0</td> <td>13,8</td> </tr> <tr> <td>liviano con cielorraso</td> <td>17,7</td> <td>11,9</td> </tr> <tr> <td>liviano sin cielorraso</td> <td>42,6</td> <td>3,8</td> </tr> <tr> <td>quincha</td> <td>0,0</td> <td>0,0</td> </tr> <tr> <td>materiales de desecho</td> <td>2,0</td> <td>0,0</td> </tr> </tbody> </table> <p><b>materiales paredes (%)</b></p> <table border="1"> <thead> <tr> <th></th> <th>AI</th> <th>MVD</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>ladrillos, ticholos o bloques con terminación</td> <td>56,1</td> <td>95,4</td> </tr> <tr> <td>ladrillos, ticholos o bloque sin terminación</td> <td>33,1</td> <td>3,4</td> </tr> <tr> <td>materiales livianos con revestimiento</td> <td>2,6</td> <td>0,9</td> </tr> <tr> <td>materiales livianos sin revestimiento</td> <td>6,5</td> <td>0,4</td> </tr> <tr> <td>adobe</td> <td>0,0</td> <td>0,0</td> </tr> <tr> <td>materiales de desecho</td> <td>0,0</td> <td>0,0</td> </tr> </tbody> </table> <p>viviendas con baño – 5,6% baño sin cisterna – 25,8 %</p> <p><b>riesgos ambientales</b></p> <p><b>inundaciones</b> En general los AI se ubican en las márgenes de corrientes de agua que crecen cuando llueve (14%, pero 1 a 2 respecto a tejido formal.</p> <p><b>contaminación suelo</b> En cuanto al suelo, en general se encuentran contaminados por plomo, cromo y/o cadmio. En el caso del ejemplo no presenta peligro de inundación . Se desconoce calidad del suelo.</p> <p><b>basurales</b> Algunas de las familias realiza actividades de reciclaje de residuos en sus viviendas.</p> <p><b>estado conservación en AI</b></p> <table border="1"> <tbody> <tr> <td>Peligro de derrumbe-</td> <td>2,6 %</td> </tr> <tr> <td>Goteras en techos-</td> <td>45,7 %</td> </tr> <tr> <td>Humedad de cimientos-</td> <td>42,6 %</td> </tr> <tr> <td>Humedades techos-</td> <td>41,8 %</td> </tr> </tbody> </table> <p><b>situación legal</b></p> <p>ocupantes sin permiso</p> <p>En Montevideo ocupaciones en suelo: 100% público – 48% Más del 50% público- 9% 100% privado- 28% Más del 50% privado- 5%</p> <p>El asentamiento del ejemplo ocupa suelo privado</p>		AI	MVD	planchada de hormigón con protección	10,6	70,5	planchada de hormigón sin protección	27,0	13,8	liviano con cielorraso	17,7	11,9	liviano sin cielorraso	42,6	3,8	quincha	0,0	0,0	materiales de desecho	2,0	0,0		AI	MVD	ladrillos, ticholos o bloques con terminación	56,1	95,4	ladrillos, ticholos o bloque sin terminación	33,1	3,4	materiales livianos con revestimiento	2,6	0,9	materiales livianos sin revestimiento	6,5	0,4	adobe	0,0	0,0	materiales de desecho	0,0	0,0	Peligro de derrumbe-	2,6 %	Goteras en techos-	45,7 %	Humedad de cimientos-	42,6 %	Humedades techos-
	AI	MVD																																																
planchada de hormigón con protección	10,6	70,5																																																
planchada de hormigón sin protección	27,0	13,8																																																
liviano con cielorraso	17,7	11,9																																																
liviano sin cielorraso	42,6	3,8																																																
quincha	0,0	0,0																																																
materiales de desecho	2,0	0,0																																																
	AI	MVD																																																
ladrillos, ticholos o bloques con terminación	56,1	95,4																																																
ladrillos, ticholos o bloque sin terminación	33,1	3,4																																																
materiales livianos con revestimiento	2,6	0,9																																																
materiales livianos sin revestimiento	6,5	0,4																																																
adobe	0,0	0,0																																																
materiales de desecho	0,0	0,0																																																
Peligro de derrumbe-	2,6 %																																																	
Goteras en techos-	45,7 %																																																	
Humedad de cimientos-	42,6 %																																																	
Humedades techos-	41,8 %																																																	
vértice social	<p><b>Total Montevideo</b></p> <p>413 asentamientos Población – 145196 habitantes (10,9 de MVD) Hogares- 35000</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th></th> <th>en AI</th> <th>media de Montevideo</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Población menor de 18 años</td> <td>42%</td> <td>23%</td> </tr> <tr> <td>Hogares con 4 o más menores</td> <td>8%</td> <td>2%</td> </tr> <tr> <td>Hacinamiento</td> <td>35% (18% en sus entornos)</td> <td>11%</td> </tr> <tr> <td>Jefes de hogar sólo primaria aprobada</td> <td>60% (50% en sus entornos)</td> <td>34%</td> </tr> <tr> <td>Hogares bajo la línea de pobreza</td> <td>62% (34% en sus entornos)</td> <td>18%</td> </tr> </tbody> </table>		en AI	media de Montevideo	Población menor de 18 años	42%	23%	Hogares con 4 o más menores	8%	2%	Hacinamiento	35% (18% en sus entornos)	11%	Jefes de hogar sólo primaria aprobada	60% (50% en sus entornos)	34%	Hogares bajo la línea de pobreza	62% (34% en sus entornos)	18%	<p><b>Vulnerabilidad social</b></p> <p>Inseguridad - altos grados de delincuencia y altos grados de estigmatización</p> <p>Asociatividad - bajos niveles de capital social</p> <p>● <b>Asentamiento Irregular tomado como ejemplo</b></p> <p>Santa María- 14378 m<sup>2</sup> – 28 viviendas – 146 hab.</p> <p>Artagaveytia-18 de mayo- 20947m<sup>2</sup> – 24 viviendas - 119 hab.</p>																														
		en AI	media de Montevideo																																															
Población menor de 18 años	42%	23%																																																
Hogares con 4 o más menores	8%	2%																																																
Hacinamiento	35% (18% en sus entornos)	11%																																																
Jefes de hogar sólo primaria aprobada	60% (50% en sus entornos)	34%																																																
Hogares bajo la línea de pobreza	62% (34% en sus entornos)	18%																																																
<p>Comentarios:</p> <p>Fuentes de información –INE. Condiciones de vida de Montevideo. 2009 / Censo 2011 / Couriel, Cecilio. “Caracterización física y social de los asentamientos irregulares y sus entornos”. Proyecto PNUD URU 05/005. MVOTMA-PIAI. 2008.</p>																																																		

asentamiento irregular – tipo 1

Fuente: Recalde (2015)

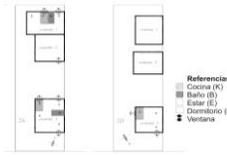
Fig. N° 7. Precariedad dispersa.

Tipo 2. Predios formales con ocupación precaria / islas de precariedad

vértice urbano	ubicación en MVD 	trama urbana Se trata de cuadrícula tradicional y manzana rectangular de entre 1 y 2 há. Se fracciona en predios de área dentro de la media. Se encuentra en suelo urbano consolidado intermedio y periférico.	foto aérea 																																								
	tejido urbano circundante -Altura de edificación baja, retiros más o menos continuos, ocupación del terreno media -Conjuntos habitacionales de baja densidad tejido urbano generado -Altura de edificación baja, retiros más o menos continuos, ocupación del suelo alta.																																										
	padrón 	infraestructura vial 	servicios																																								
	Área promedio de predios 420m2 Predios rectangulares- prop. 1/4 - 1/2 servicios / equipamientos públicos 	Las calles son de hormigón, con cordón cuneta. Veredas – parte pavimentada y parte enjardinada	<table border="1"> <tr> <td>agua</td> <td>si</td> <td>formal</td> <td>no</td> </tr> <tr> <td></td> <td></td> <td>informal</td> <td></td> </tr> <tr> <td>electricidad</td> <td>si</td> <td>formal</td> <td>no</td> </tr> <tr> <td></td> <td></td> <td>informal</td> <td></td> </tr> <tr> <td>saneamiento</td> <td>si</td> <td></td> <td>no</td> </tr> <tr> <td>alumbrado</td> <td>si</td> <td></td> <td>no</td> </tr> <tr> <td>arbolado</td> <td>si</td> <td></td> <td>no</td> </tr> <tr> <td colspan="4">espacio público del entorno</td> </tr> <tr> <td>equipado</td> <td>si</td> <td></td> <td>no</td> </tr> <tr> <td>accesible</td> <td>si</td> <td></td> <td>no</td> </tr> </table>		agua	si	formal	no			informal		electricidad	si	formal	no			informal		saneamiento	si		no	alumbrado	si		no	arbolado	si		no	espacio público del entorno				equipado	si		no	accesible	si	
agua	si	formal	no																																								
		informal																																									
electricidad	si	formal	no																																								
		informal																																									
saneamiento	si		no																																								
alumbrado	si		no																																								
arbolado	si		no																																								
espacio público del entorno																																											
equipado	si		no																																								
accesible	si		no																																								

Predios formales con ocupación precaria – tipo 2

Comentarios:  
 Los datos no pueden extrapolarse a Montevideo, se aplican únicamente a los casos estudiados.  
 Fuente de datos: "Producción familiar, intergeneracional e informal de vivienda". Red de Asentamientos humanos, hábitat y vivienda. Sistema de información geográfica de la Intendencia de Montevideo.  
 Fuente de fotografías: Red de Asentamientos humanos, hábitat y vivienda -REAHVI

	esquema tipológico	fotos																																													
vértice residencial	<p>Disposición de las viviendas en los predios en forma sucesiva desde el frente al fondo</p>  <p>Referencias: Cocina (C) Baño (B) Dormitorio (D) Ventana</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th colspan="5">viviendas por predio</th> </tr> <tr> <th>predios</th> <th>viviendas</th> <th>promedio viviendas por predio</th> <th>máximo viviendas por predio</th> <th>mínimo viviendas por predio</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>24</td> <td>67</td> <td>2,685</td> <td>6</td> <td>1</td> </tr> </tbody> </table>	viviendas por predio					predios	viviendas	promedio viviendas por predio	máximo viviendas por predio	mínimo viviendas por predio	24	67	2,685	6	1	   																														
	viviendas por predio																																														
	predios	viviendas	promedio viviendas por predio	máximo viviendas por predio	mínimo viviendas por predio																																										
	24	67	2,685	6	1																																										
<p><b>calidad de las viviendas</b></p> <p><b>materiales techos</b></p> <table border="1"> <thead> <tr> <th></th> <th>%</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>chapa</td> <td>45</td> </tr> <tr> <td>hormigón armado</td> <td>40</td> </tr> <tr> <td>cerámicos, tejas o materiales reciclados</td> <td>15</td> </tr> </tbody> </table> <p><b>materiales paredes</b></p> <table border="1"> <thead> <tr> <th></th> <th>%</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>bloques</td> <td>60</td> </tr> <tr> <td>ladrillos</td> <td>25</td> </tr> <tr> <td>chapas, ticholos, otros</td> <td>15</td> </tr> </tbody> </table>		%	chapa	45	hormigón armado	40	cerámicos, tejas o materiales reciclados	15		%	bloques	60	ladrillos	25	chapas, ticholos, otros	15																															
	%																																														
chapa	45																																														
hormigón armado	40																																														
cerámicos, tejas o materiales reciclados	15																																														
	%																																														
bloques	60																																														
ladrillos	25																																														
chapas, ticholos, otros	15																																														
<table border="1"> <thead> <tr> <th>Montevideo</th> <th>%</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>planchada de hormigón con</td> <td>70,5</td> </tr> <tr> <td>planchada de hormigón sin</td> <td>13,8</td> </tr> <tr> <td>liviano con cielorraso</td> <td>11,9</td> </tr> <tr> <td>liviano sin cielorraso</td> <td>3,8</td> </tr> <tr> <td>quincha</td> <td>0,0</td> </tr> <tr> <td>materiales de desecho</td> <td>0,0</td> </tr> </tbody> </table> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Montevideo</th> <th>%</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>ladrillos, ticholos o bloques con terminación</td> <td>95,4</td> </tr> <tr> <td>ladrillos, ticholos o bloque sin terminación</td> <td>3,4</td> </tr> <tr> <td>materiales livianos con revestimiento</td> <td>0,9</td> </tr> <tr> <td>materiales livianos sin revestimiento</td> <td>0,4</td> </tr> <tr> <td>adobe</td> <td>0,0</td> </tr> <tr> <td>materiales de desecho</td> <td>0,0</td> </tr> </tbody> </table>	Montevideo	%	planchada de hormigón con	70,5	planchada de hormigón sin	13,8	liviano con cielorraso	11,9	liviano sin cielorraso	3,8	quincha	0,0	materiales de desecho	0,0	Montevideo	%	ladrillos, ticholos o bloques con terminación	95,4	ladrillos, ticholos o bloque sin terminación	3,4	materiales livianos con revestimiento	0,9	materiales livianos sin revestimiento	0,4	adobe	0,0	materiales de desecho	0,0																			
Montevideo	%																																														
planchada de hormigón con	70,5																																														
planchada de hormigón sin	13,8																																														
liviano con cielorraso	11,9																																														
liviano sin cielorraso	3,8																																														
quincha	0,0																																														
materiales de desecho	0,0																																														
Montevideo	%																																														
ladrillos, ticholos o bloques con terminación	95,4																																														
ladrillos, ticholos o bloque sin terminación	3,4																																														
materiales livianos con revestimiento	0,9																																														
materiales livianos sin revestimiento	0,4																																														
adobe	0,0																																														
materiales de desecho	0,0																																														
<p>viviendas con baño – 55 de 67 Viviendas con fogón - 57 de 67</p> <p>(Datos ECH para todo el tejido formal: hogares sin baño- 0,3% hogares con baño sin cisterna- 5,6% peligro de derrumbe- 0,5% goteras en los techos- 12,1% humedades de cimientos- 21,0% humedades en techos- 26,2% )</p>	<p><b>estado conservación en AI</b></p> <p>Con patologías- 57%</p> <p>Semiterminadas- 50%</p>																																														
<p><b>riesgos ambientales</b></p> <p><u>inundaciones</u> No existen</p> <p><u>contaminación suelo</u> No existe</p> <p><u>basurales</u> No existen</p>	<p><b>situación legal</b></p> <p>Ocupantes con permiso</p> <p>Sólo un caso de ocupación ilegal</p>																																														
vértice social	<p>No existen datos para todo Montevideo Se cuenta con los datos de los casos estudiados</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th colspan="6">población</th> </tr> <tr> <th>cantidad habitantes</th> <th>cantidad predios</th> <th>habitantes por predio</th> <th>promedio de habitantes por predio</th> <th>máxima de habitantes por predio</th> <th>mínima habitantes por predio</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>200</td> <td>24</td> <td>8,35</td> <td>8 a 9</td> <td>28</td> <td>4</td> </tr> </tbody> </table> <table border="1"> <thead> <tr> <th colspan="5">habitantes por vivienda</th> </tr> <tr> <th>cantidad de viviendas</th> <th>cantidad de habitantes</th> <th>promedio habitantes por vivienda</th> <th>maximo habitantes por vivienda</th> <th>minimo habitantes por vivienda</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>51</td> <td>200</td> <td>3,445</td> <td>13</td> <td>1</td> </tr> </tbody> </table>	población						cantidad habitantes	cantidad predios	habitantes por predio	promedio de habitantes por predio	máxima de habitantes por predio	mínima habitantes por predio	200	24	8,35	8 a 9	28	4	habitantes por vivienda					cantidad de viviendas	cantidad de habitantes	promedio habitantes por vivienda	maximo habitantes por vivienda	minimo habitantes por vivienda	51	200	3,445	13	1	<p><b>Vulnerabilidad social</b></p> <p>co-residencia y tenencia</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>sólo propietario y parientes</th> <th>inquilinos</th> <th>ilegal</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>2 de 3</td> <td>1 de 4</td> <td>1 con y 1 sin parentesco</td> </tr> </tbody> </table> <p>38 % con dificultades de emancipación</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>predios</th> <th>sólo parientes</th> <th>parientes e inquilinos</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>25</td> <td>21</td> <td>4</td> </tr> </tbody> </table> <p><b>Ejemplos:</b> Barrio Peñarol Barrio Maroñas</p>	sólo propietario y parientes	inquilinos	ilegal	2 de 3	1 de 4	1 con y 1 sin parentesco	predios	sólo parientes	parientes e inquilinos	25	21	4
	población																																														
cantidad habitantes	cantidad predios	habitantes por predio	promedio de habitantes por predio	máxima de habitantes por predio	mínima habitantes por predio																																										
200	24	8,35	8 a 9	28	4																																										
habitantes por vivienda																																															
cantidad de viviendas	cantidad de habitantes	promedio habitantes por vivienda	maximo habitantes por vivienda	minimo habitantes por vivienda																																											
51	200	3,445	13	1																																											
sólo propietario y parientes	inquilinos	ilegal																																													
2 de 3	1 de 4	1 con y 1 sin parentesco																																													
predios	sólo parientes	parientes e inquilinos																																													
25	21	4																																													
<p><b>Comentarios:</b> Los datos no pueden extrapolarse a Montevideo, se aplican únicamente a los casos estudiados. Fuente de datos: "Producción familiar, intergeneracional e informal de vivienda". Red de Asentamientos humanos, hábitat y vivienda. Sistema de información geográfica de la Intendencia de Montevideo. Fuente de fotografías: Red de Asentamientos humanos, hábitat y vivienda - REAHVI</p>																																															

Predios formales con ocupación precaria – tipo 2

Fuente: Recalde (2015)

## Conclusiones

Asentamientos irregulares- **tipo 1** (áreas excluidas)Predios formales con ocupación precaria- **tipo 2** (islas de precariedad)

Se realiza una aclaración previa que representa en sí una conclusión de este trabajo. Los datos del tipo 1 son obtenidos a partir de datos del censo y dos informes específicos sobre la situación. Los datos del tipo 2 fueron obtenidos a partir de un relevamiento realizado en 2 casos de estudio y de un informe a partir de la encuesta continua de hogares. Estos dos últimos son estudios a partir de muestras, el primero de los cuales, que ha dado mayor información a esta investigación, no es representativo de la situación, por lo que no pueden extrapolarse al resto de Montevideo.

Demuestra por otro lado, la disparidad de información disponible y la inexistencia en el caso de la precariedad dispersa. Por esta razón, en futuras etapas de este trabajo se realizará un análisis y propuesta de posibles formas de generar un diagnóstico lo más acertado posible sobre este caso de ocupaciones precarias de predios formales.

Esto implica que la información no es confrontable, por lo que se hace difícil extraer conclusiones al análisis comparativo que se pretende.

Se puede establecer de cualquier manera, que las condiciones de infraestructuras y servicios son contundentemente mejores en el tipo 2, disfrutando de la ciudad consolidada y con tradición, además de estar libre de problemas ambientales como sucede con el tipo 1.

Respecto a las cuestiones residenciales, no es posible realizar comentarios así de categóricos, sin embargo se puede establecer que las condiciones de las viviendas son peores que las medias de Montevideo en ambos casos y puede arriesgarse la conclusión que el estado de conservación sería similar en ambos casos. Las mediciones sobre los materiales utilizados no pueden compararse por el procesamiento dispar de los datos relevados en los distintos estudios tomados por este trabajo.

Respecto a los aspectos sociales en el tipo 1 prima la situación de ocupación sin permiso y en el tipo 2 de ocupación con permiso, ya que existe un alto grado de relación de parentesco entre los ocupantes de la vivienda formal y de la o las viviendas agregadas, por lo que la situación 2 presenta menores vulnerabilidades.

**Análisis de las políticas habitacionales.**

## **Infraestructuras**

Considerando el marco conceptual presentado sería necesario el abordaje profundo de programas que proveen de infraestructuras. Sin embargo se ha optado por hacer foco en los programas habitacionales, a pesar de lo cual se describe a continuación el estado actual de algunas infraestructuras.

Como se expuso, Montevideo es una ciudad muy extendida y poco densa por lo que la provisión de infraestructuras y servicios implica altos costos por habitante. Pese a esto, en general la ciudad se encuentra en condiciones adecuadas, aunque presenta algunas carencias.

Montevideo ha desarrollado desde muy temprano el sistema de evacuación de aguas servidas. Durante el período en estudio se ha implementado el Plan de Saneamiento Urbano que continuará hasta 2025. Sus logros posibilitaron que en 2009 se obtuviera el Premio del Agua y Saneamiento BID/FEMSA, por ser la ciudad mejor saneada de América Latina, alcanzando a cubrir el 90% del área urbana.

Como se ha dicho, la población de Montevideo ha tenido un desplazamiento desde el área central a la periférica, del área saneada al área aún no saneada. Esto implica, de impedirse nuevas localizaciones más allá de las fronteras urbanas, seguir extendiendo las redes. Los planes de saneamiento que están en desarrollo prevén una cobertura del 100% del área urbana para 2025. Sin embargo, la extensión informal se adelanta a los planes y obliga a continuas ampliaciones.

El suministro de agua potable y de energía eléctrica es prácticamente total, realizándose conexiones formales aún en el caso de asentamientos irregulares.

La recolección de residuos, es actualmente la problemática ambiental que más preocupa y con mayor dificultad para resolver. Se encuentra en marcha Plan de gestión de residuos sólidos que implica varias acciones: construcción de plantas de clasificación de envases no retornables, extracción de gas metano de los residuos, clasificación en origen, reinserción laboral para exclasificadores, entre otras. Los resultados de estas acciones son insuficientes y se ha cambiado el rumbo en varias ocasiones.

Existe una importante red vial de calidad, extensa y equipada en su mayoría. El tránsito por esta red es lo que aún no está resuelto en su totalidad. El gran aumento del parque automotor

impide encontrar soluciones que mejoren de manera efectiva la situación. Se está trabajando en ello, especialmente con el tránsito de carga para evitar interferencias entre los usos residenciales, comerciales, industriales y logísticos. Se hace necesario un sistema jerarquizado y diferenciado de vías que ordenen la circulación.

El transporte colectivo es un punto débil dentro del sistema de movilidad, dificultado por la imposibilidad de instalar sistemas de transporte masivos por la baja densidad de población.

Los espacios públicos, ámbito de la socialización y convivencia, han venido sufriendo un proceso de deterioro físico. A pesar que Montevideo cuenta con los menores niveles de delincuencia en América Latina, las calles y espacios públicos han dejado de ser los centros de convivencia como años atrás. Actualmente, se llevan adelante varias obras de importancia en zonas socialmente vulnerables.

En las Directrices Departamentales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible recientemente aprobadas, se ha previsto el pasaje de suelo rural y suburbano a suelo urbano, y también la previsión de cambio de suelo hasta ahora no urbano en suelo urbano, de manera de posibilitar acciones hacia la regularización de asentamientos irregulares que por estar en suelo rural no cumplían con los requerimientos para ello.

### ***Políticas habitacionales en Uruguay.***

Para realizar el análisis de los programas que concretamente se han diseñado para atacar la problemática de la precariedad habitacional se hace necesario previamente, realizar un rápido análisis de las políticas desarrolladas en el país desde que el Estado ha intervenido en esta temática.

Luego, dado que el objetivo de esta investigación es aportar a las políticas habitacionales actuales, se analiza en forma profunda un período más reciente de la larga historia de la vivienda pública uruguaya. En este sentido se consideran 2 hechos que marcaron el devenir institucional del país y a su vez el abordaje de la problemática habitacional. En 1985 se reinicia la vida democrática en Uruguay, lo que claramente provoca un cambio en las políticas implementadas en el país. Además, en el año 1990, como se detalla en el próximo apartado, se crea el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA), organismo que centraliza las acciones en materia de vivienda social en Uruguay. Se toma este último año como inicio del período de estudio.

## ***El papel del Estado***

Vivienda pública, política habitacional, son términos que refieren a la acción del Estado en esta materia, sin embargo en Uruguay las primeras acciones de promoción de la vivienda social están en manos de promotores inmobiliarios que construían para alquiler o venta para la clase trabajadora o para industrias que construían para su personal, pero muy temprano el Estado comienza a proponer acciones para la solución de vivienda para las clases sociales vulnerables favoreciendo la inversión privada u otorgando préstamos para la construcción.

Al final del siglo XIX se crean diversos órganos del gobierno que comienzan a atender las necesidades de las familias menos favorecidas que construyen viviendas cerca de industrias creando barrios obreros en la periferia, de baja densidad, un nivel y total adaptación al tejido urbano.

En los inicios del siglo XX comienza en Uruguay, con el gobierno del José Batlle y Ordóñez un largo período de “estado de bienestar” que profundizará estas políticas habitacionales con la creación del Instituto Nacional de Vivienda Económica (INVE), en 1937, que hasta los años 80 construyó un importante número de viviendas. La Intendencia de Montevideo construyó entre 1948 y 1958 barrios municipales y de emergencia y algunos organismos estatales construyeron para sus empleados.

Por otro lado, nuestro país tiene una profunda tradición de familias autoconstrutoras que hasta nuestros días representa un gran porcentaje de producción habitacional, sucesivamente en las periferias fraccionadas por promotores inmobiliarios durante el siglo XIX y gran parte del siglo XX. Esta experiencia se institucionaliza como modelo de producción en 1941 por el Programa de Plano Económico del gobierno local que entrega un plano de prototipo de vivienda para que la familia construya en su terreno propio.

En los años 60, las condiciones económicas del país que venían siendo favorables cambian, comenzando un proceso de retracción de la economía del país que limita las posibilidades de acceso a las familias de sectores medios a sus viviendas por medios propios, responsabilizando al Estado de esta demanda social, ya que en este punto, la tradición de los gremios ya había formado una sociedad con fuerte capacidad de agencia y organización.

Al mismo tiempo desde el Estado se crea la Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (CIDE) que comienza a dar importancia a la planificación de todas las acciones del Estado,

desde el punto de vista estratégico. La vivienda no queda fuera de este enfoque y el proceso termina con la generación de la “Ley Nacional de Vivienda” N°13728 (17 de diciembre de 1968), que también surge a partir de la movilización social, la preocupación por la existencia de un déficit real de vivienda, la incapacidad del Estado de responder demanda y los aportes desde los ámbitos académicos.

Esta Ley, de absoluta actualidad, cambió sustancialmente las políticas ya que no sólo formalizó el cooperativismo de vivienda, sino que realizó algunas definiciones como guía, tanto conceptual como administrativa, para cualquier programa habitacional en el futuro.

Se definió el mínimo habitacional (superficie y calidad de construcción), vivienda adecuada, vivienda económica, vivienda media y de interés social. Se reestructuró la organización institucional (creando la Dirección Nacional de Vivienda) y se creó el Fondo Nacional de Vivienda para el financiamiento de los programas públicos.

También se establecieron los mecanismos de producción, las diversas modalidades de gestión (obra pública, promoción privada, cooperativismo de vivienda (de ahorro previo y ayuda mutua) y fondos sociales) y los mecanismos de préstamos y subsidios. Se estableció que debían formularse los planes quinquenales para cada administración de gobierno.

El gobierno militar establecido en el año 1973 promueve la inversión privada con un sentido financiero y suprime el apoyo al cooperativismo hasta el fin de la dictadura en 1985. La “Ley de Alquileres Urbanos” de 1974 agravó el acceso a las soluciones habitacionales para la población, aumentando el déficit. Durante este período fueron construidos grandes complejos habitacionales, de importante densidad, altura e impacto urbano, en los cuales fueron experimentados sistemas constructivos no tradicionales, racionalizados o industrializados. En este período tuvo mucho protagonismo el Banco Hipotecario del Uruguay (BHU).

A fines del siglo XX comienza un proceso en que el papel del Estado como principal actor en la realización y regulación de las acciones va dejando paso a las del mercado y los sectores privados. Esto se acentúa en los últimos años.

El período en estudio (1990-2014) ha sido y aún está siendo revolucionario tanto por las condiciones adversas que se han tenido que superar como por las búsquedas de nuevas formas de gestionar el tan complejo sistema habitacional a través de múltiples innovaciones que serán analizadas sucintamente y por quinquenio en el próximo capítulo.

Preliminarmente se enumeran los aspectos sobresalientes ocurridos en todo el período.

En el contexto general

Crecimiento de asentamientos irregulares (10% anual en algunos períodos)

Crisis del 2002-2003

Crecimiento económico desde 2008

En el ámbito institucional - legal

Creación del Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente

Modificación de la Ley de Vivienda 13728

Cambios institucionales con la aparición de nuevos organismos públicos

Modificación de Leyes que transformaron los productos habitacionales obtenidos

Promulgación de Leyes que modificaron el rol de los organismos privados en el sistema habitacional

Acción de organismos no gubernamentales en procesos de mejoramiento habitacional en situaciones extremas

Creación de Cartera de Tierras para vivienda

En cuanto a las principales intervenciones

Inicio de la regularización de asentamientos

Construcción de vivienda mínima, de baja calidad, masiva y de baja densidad

Aumento en el apoyo al cooperativismo de vivienda

Propuesta de innovaciones tecnológicas y de gestión

Aparición paulatina de programas para el mantenimiento del stock habitacional

Hasta 1990 las políticas habitacionales se basaban en la entrega de vivienda terminada. En este período se diversificó la oferta de soluciones habitacionales, generándose programas que posibilitaron por un lado la entrega de vivienda “sin terminar” los núcleos básicos evolutivos, compra de vivienda usada, garantía de alquileres y atención a la vivienda existente, a través de otorgamiento de préstamos para el mejoramiento habitacional, programas de recuperación de conjuntos habitacionales, etc.

Otras propuestas no habitacionales con posibles impactos en el sistema habitacional

Plan de ordenamiento territorial

Plan de saneamiento urbano

## Ley de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible

## Directrices de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible

*Análisis por quinquenio.**La acción del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente.**El lugar de la precariedad habitacional en sus planes quinquenales.*

El organismo del Estado que tiene la competencia directa en la problemática habitacional es el MVOTMA. Por esa razón se analiza específicamente lo propuesto y realizado por el mismo, según los planes quinquenales formulados. Es el organismo que tiene las mayores posibilidades de realizar las acciones y obtener los resultados más significativos en lo relativo a la problemática habitacional, y que a su vez a través de convenios con otras instituciones puede multiplicar los impactos.

Se muestra a continuación un cuadro de la actuación del MVOTMA, en lo referente al mantenimiento y mejoramiento del stock habitacional, ya que se considera que es a través de estos programas que es posible atacar la precariedad habitacional existente. Se ha extraído información por quinquenio que ilustra sobre el enfoque que desde la institución se hace sobre la temática, desde el momento de hacer diagnósticos, a la declaración de intenciones, selección de estrategias a implementar, programas propuestos y realizaciones concretadas.

**Fig. N° 8. Información por quinquenio mantenimiento y mejoramiento del stock habitacional**

	1990-1994	1995-1999	2000-2004	2005-2009	2010-2014
Medición de necesidades habitacionales	No establece déficit. Extrae datos INE sobre vivienda	Análisis de stock, demanda explícita y estimada y déficit absoluto. Luego – 60% del stock necesita reparación o ampliación	Cuantitativo y cualitativo. Demanda registrada	Situación socio-económica, Índice de Desarrollo Humano, déficit cuantitativo y cualitativo. Necesidad de reparaciones	Déficit cuantitativo y cualitativo. Situación de asentamientos irregulares, áreas inundables, régimen de alquileres y área rural (cohesión social, vulnerabilidad social)
Objetivos declarados	Descentralización y transferencia al sector privado		Mejora de la situación habitacional de la población meta	Acceso y permanencia en la vivienda	Equidistribución. Ampliar la cobertura de vivienda en calidad y cantidad asegurando sostenibilidad del sistema y las soluciones
Estrategias	Acceso a la vivienda a través de vivienda nueva y arrendamiento	Acceso a la vivienda. Vivienda nueva. Mejoramiento de viviendas. Regularización de asentamientos irregulares (no empieza hasta el siguiente período)	Acercar oferta y demanda, utilizar el stock de áreas centrales, evitar formación de AI	Integración, participación, descentralización, la demanda como factor principal. Articulación público-privada	Integración social, enfoque territorial, descentralización, relación oferta/demanda, diversificación de soluciones, innovación tecnológica, recupero de deudas, promoción de inversión privada
Énfasis según programas propuestos	CREDIMAT: 2,78%	Regularización de asentamientos y refacción y ampliación es el 7,07% del presupuesto	Recuperación de stock: 3,75% Saneamiento: 1,23%	Sin dato	76,72% del presupuesto previsto para acciones de recuperación y mejora habitacional existente.
Programas de recuperación de stock	Explícita la preocupación por el stock deteriorado y la necesidad de "instrumentos aun no desarrollados suficientemente"	Refacción y ampliación	Propone líneas para la refacción y ampliación de stock, conexión a la red sanitaria, rehabilitación de stock existente	Mejoramiento de barrios (asentamientos irregulares). Recuperación de esqueletos, refacción de viviendas vacías, mantenimiento, refacción, ampliación, rehabilitación urbana	Autoconstrucción asistida, rehabilitación y consolidación urbano habitacional, recuperación de obras paralizadas, rehabilitación de vacantes, mejora del stock privado y público, conexión a saneamiento, atención de fincas ocupadas
Lo realizado	Se realizó Plan Piloto de CREDIMAT (1993-1995) 2859 préstamos ("soluciones").	Previsto para recuperación de stock 20 000, realizado 7649. Es el 24,76% del total ejecutado.	19.737 créditos concedidos para refacción y ampliación (56% del total de las soluciones dadas). Fue el 49,5% de lo previsto	Ejecutado para recuperación de stock: 22936 soluciones (45% del total de soluciones).	En ejecución

Fuente: Recalde (2015) a partir de los Planes Quinquenales del MVOTMA.

Lo que se expresa en la tabla es cantidad de acciones, intervenciones o créditos. La proporción de inversión efectiva respecto al total es mucho menor.

Como se ve fue aumentando el porcentaje de soluciones en mejora del stock habitacional existente desde un mínimo en 1990 a mayores porcentajes alcanzando sucesivamente 24,76%, 49,5%, 45% en los períodos siguientes, estando previsto para el quinquenio que transcurre un 76,72% de aplicación del presupuesto en estos programas. No se incluye el Programa Nacional de Relocalizaciones del último período que está realojando asentamientos irregulares. Tampoco se incluye el programa de Integración de Asentamientos Irregulares que en el período 2000-2004 estuvo en la órbita de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP).

El diagnóstico de la situación de partida en cada Plan Quinquenal muestra cambios con el correr del tiempo. Cada uno fue incorporando información sobre necesidades, empezando por el déficit habitacional cuantitativo que da cuenta de la necesidad de vivienda nueva, al déficit cualitativo que muestra la necesidad de recuperar el stock habitacional y otros datos socio-económicos que denuncian también la situación en general de la población. Por ejemplo, en el último Plan Quinquenal se analiza específicamente la situación de los asentamientos irregulares. Esto muestra un cambio en cuanto a que se pasa de atender la problemática de acceso a la vivienda a atender la problemática de la permanencia en la misma. Con el correr del tiempo se destinan más recursos en el stock habitacional existente.

Un elemento que no es tenido en cuenta en los análisis de situación de partida en todos los planes quinquenales, es la localización del déficit tanto cuantitativo como cualitativo. Conocer el lugar donde se encuentra la necesidad a satisfacer haría más eficiente la localización de las acciones.

Por otro lado, en cuanto a la precariedad dispersa, no se logra ubicar ni caracterizar las situaciones a atender.

*Presentación de programas que atienden la precariedad habitacional por organismo y por quinquenio.*

Solamente se presentan programas que atienden situaciones existentes de precariedad, actuando en el propio lugar y sin realojar familias en nuevas localizaciones. Se entiende que no es objeto de este estudio el análisis de programas de construcción de vivienda nueva o programas de garantía de alquiler, por ejemplo.

Se presentan todos los programas que se han implementado, desde varios organismos públicos y privados y desde el ámbito del gobierno nacional, el gobierno departamental y el órgano desconcentrado (Centro Comunal Zonal).

**Fig. N° 9. Período quinquenal se han implementado los programas y qué tipo de precariedad están atendiendo.**

Organismo	Oficina	Programa	Período quinquenal					Tipos precariedad					
			1990 1994	1995 1999	2000 2004	2005 2009	2010 2014	Asentamientos irregulares	Concentrada		Dispersa		
									Resultados de acción estatal		Predios formales con ocupación precaria	Inmuebles ocupados	Personas en situación de calle
Asentamientos irregulares regularizados	Conjuntos habitacionales degradados												
MVOTMA	PIAI	Programa de integración de asentamientos irregulares											
		Programa mejoramiento de barrios											
	DINAVI	Regularización de asentamientos											
		Credimat											
ANV	DINAVI	Tu casa como la soñaste. Préstamo para refacción y materiales											
		Programa de recuperación urbana y social											
IM	Servicio de tierras y vivienda	Rescate de edificios en construcción											
		Regularización de condominios											
		Oficina de rehabilitación											
		Conformación de cooperativas											
	Unidad Ejecutora del PIAI	Recuperación de fincas municipales											
		Regularización asentamientos											
MIDES	CCZ	Canasta de materiales											
		Programa Cercanías - Mitigación											
		Refugios transitorios											
Presidencia de la República													
Ong's		Plan Juntos											
		Liceo Jubilar											
		Un techo											

Fuentes: *Recalde (2015)*, a partir de Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial (DINOT), Dirección Nacional de Vivienda (DINAVI), Agencia Nacional de Vivienda (ANV), Intendencia de Montevideo (IM), Centro Comunal Zonal (CCZ), Ministerio de Desarrollo Social (MIDES)

En un primer análisis, sin profundizar en la aplicación real de los programas y en los productos, resultados e impactos obtenidos se puede arribar a algunas conclusiones.

Mayor cantidad de programas atienden a la precariedad concentrada y dentro de este grupo a los asentamientos irregulares. También es la situación que interesa a todas las instituciones, sean estatales o la sociedad civil. Esta situación es la que ha tenido mayor visibilidad desde el inicio del período en estudio. El mayor impacto urbano lo provoca la regularización de asentamientos irregulares.

La Intendencia de Montevideo es el organismo que más ha innovado en la aplicación de programas específicos para el mejoramiento de situaciones de precariedad, tanto por haber comenzado con algunas de las prácticas como por la atención a mayor diversidad de estas situaciones. Es posible que por su quehacer desde el propio territorio, al tener conocimiento de las situaciones, al ser la primera ventanilla de atención al ciudadano sea capaz de interpretar las necesidades de la población.

La Intendencia de Montevideo, también tiene la posibilidad de actuar, dado que en algunas de las líneas de trabajo mencionadas, es la propietaria del suelo sobre el que se trabaja; es el caso de la recuperación de fincas, por ejemplo.

También es interés de organizaciones no gubernamentales, religiosas, que al estar trabajando en el ámbito educativo en los territorios donde se observan los déficits y tener contacto con la población necesitada han propuesto también el apoyo en lo habitacional a algunas familias, entendiendo que se debe actuar integralmente en estas situaciones.

El tipo de precariedad que más recientemente ha concitado la atención del Estado es el de conjuntos habitacionales degradados, también una situación de precariedad concentrada pero de más tardía visibilidad.

Se han diversificado los programas y la atención a distintas situaciones, con mayor atención a situaciones dispersas en los últimos años. Se evidencia también, a través de acciones concretas, el cambio de paradigma del acceso a la permanencia en la vivienda.

En la gestión de los programas desarrollados, es necesario notar que en los casos de precariedad concentrada es el organismo actuante el que tiene la iniciativa de implementar los programas en determinadas localizaciones. Sin embargo, en el caso de la precariedad

dispersa es el interesado el que toma la iniciativa, acercándose a las instituciones prestatarias. Esto último, implica la necesidad de dar a conocer los programas y la necesidad en los beneficiarios de contar con el capital humano y social que le posibilite su accionar. Por otro lado, como última apreciación vale decir que así como existen situaciones de precariedad concentrada o dispersa también existen programas de aplicación “concentrada” o “dispersa”.

Se resumen conclusiones respecto a los tipos de precariedad analizados preliminarmente y sobre los programas habitacionales aplicados desde 1990 cuyo objeto es el mantenimiento del stock y que por tanto podrían estar abordando la precariedad urbano habitacional.

De lo expuesto respecto a los tipos de precariedad analizados no pueden extraerse conclusiones terminantes, sin embargo, puede arriesgarse como primer resultado que la situación social y urbana es mejor en el caso de viviendas construidas espontáneamente en predios formales que en los asentamientos irregulares. Existen dudas sobre la calidad de las construcciones, aspecto sobre el que deberá profundizarse en siguientes etapas, buscando la forma de obtener datos de cada tipo de precariedad que sean compatibles entre sí, para posibilitar análisis comparativos y conocer las necesidades reales de los usuarios.

La precariedad concentrada (al tratarse de áreas excluidas), ha sido más estudiada, está localizada y el Estado ha generado un marco institucional y una batería de programas que la atacan.

La densificación de predios formales, sin duda es beneficioso para la ciudad ya que se aprovechan instalaciones existentes, por tanto se considera apropiado promover la construcción y mantenimiento de las fincas. En ese sentido, como fue expuesto en el capítulo sobre las políticas y programas existen varios que atienden estas situaciones. La evolución de la misma muestra que en cada plan quinquenal fue profundizándose el enfoque de la permanencia en la vivienda además de abordar el acceso. Sin embargo el impacto de estos programas aun no es perceptible.

Son varias las posibles causas de esta circunstancia. La ubicación dispersa -aislada-, de los casos acrecienta las dificultades de gestión de los programas, aumentando las dificultades a sortear para la captación de beneficiarios y el trabajo en campo. Además se pierde la posibilidad de aplicar estrategias de población organizada. Por otro lado su aplicación depende de la capacidad de gestión del propio beneficiario y de su capital social.

La inclusión de la variable localización de la precariedad dispersa en la planificación de las acciones haría más eficientes los programas definiendo actores participantes del ámbito local, sean del gobierno como privadas en las acciones en el territorio.

### Referencias bibliográficas

Boronat, Y., Risso, M. (1992). La vivienda de interés social en el Uruguay: 1970-1983. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria.

Casacuberta, C. (2006). Situación de vivienda en Uruguay. Informe divulgación del Instituto Nacional de Estadísticas. Montevideo.

Cecilio, M., Couriel, J. (2008). Caracterización física y social de los asentamientos irregulares y sus entornos. Informe del Proyecto PNUD URU 05/005. MVOTMA-PIAI. Montevideo.

Conti Di Queiruga, N. (1972). Historia de los problemas de la arquitectura nacional. La Vivienda de Interés Social en el Uruguay. Montevideo: Facultad de Arquitectura, Universidad de la República.

Couriel, J., Menéndez, F. (2013). Fascículo Vivienda de la Serie Nuestro Tiempo. Libro de los Bicentenarios. Montevideo.

Delgado, M. (2007). Análisis de la política habitacional en Uruguay 1990- 2009. Monografía. Formulación y Análisis de Política. Montevideo.

Delgado, M., Gallichio, E. (2012). Políticas públicas y desarrollo en Uruguay. En: "Políticas de empleo y vivienda en Sudamérica", pp.193-212. Quito: FLACSO Ecuador. Instituto de la Ciudad. CLACSO.

Di Paula, J., Lamoglie, G. (1999). El descubrimiento de nuevas tierras, su conquista e independencia, en Revista Vivienda Popular N°5, pp.5-10. Montevideo: Facultad de Arquitectura, Universidad de la República. Montevideo.

Instituto de Teoría y Urbanismo. (2009). Usos residenciales. Convenio revisión del Plan de Ordenamiento Territorial. Montevideo. Universidad de la República.

Interconsult. Evaluación de Programa de Integración de Asentamientos Irregulares para el período de actuación 2000-2004. Montevideo.

Jordán, R., Martínez, R. (2009). Pobreza y precariedad urbana en América Latina y el Caribe. Situación actual y financiamiento de políticas y programas. Santiago de Chile. CEPAL.

Kaztman, R. (2003). La dimensión espacial en las políticas de superación de la pobreza urbana. Santiago de Chile. CEPAL.

MacDonald, J. (2004). "Pobreza y precariedad del hábitat en ciudades de América Latina y el Caribe" en Serie Manuales N°28, pp.1-190. Santiago de Chile. CEPAL.

Menéndez, F. (2009). Condiciones de vida en Montevideo. Informe del Instituto Nacional de Estadísticas segundo semestre 2008. Montevideo.

Nahoum, B. (2013). Cien meses de la política de vivienda del Frente Amplio. La dialéctica entre lo posible y lo necesario. Revista Contrapunto. N°3, pp 13-22. Montevideo.

Piazza, M. (2005). Las políticas públicas de tierras y vivienda social en el Uruguay. La experiencia de la Intendencia Municipal de Montevideo (1990-2004). La cartera de tierras. Tesis de Maestría en ordenamiento territorial y desarrollo urbano. Facultad de Arquitectura. Universidad de la República.

Uruguay. Intendencia de Montevideo- IM. Informe de la Comisión de Viviendas Municipales. 2005. IM. Montevideo.

Uruguay. Instituto Nacional de Estadística – Programa de Integración de Asentamientos Irregulares. INE- PIAI. Relevamiento de asentamientos irregulares. 2005-2006. INE-PIAI. Montevideo.

Uruguay. Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, KfW-entwicklungsbasnk. MVOTMA-KfW. 10 años de Credimat, 2006. MVOTMA-KfW. Montevideo.

Uruguay. Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente. Plan quinquenal 1990-1994. 1990. Montevideo.

Uruguay. Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente. Plan quinquenal 1995-1999. 1995. Montevideo.

Uruguay. Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente. Plan quinquenal 2000-2004. 2000. Montevideo.

Uruguay. Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente. Plan quinquenal 2005-2009. 2005. Montevideo.

Uruguay. Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente. Plan quinquenal 2010-2014. 2010. Montevideo.

Uruguay. Programa de Mejoramiento de Barrios. Unidad de evaluación y monitoreo. Informe técnico: Relevamiento de asentamientos irregulares. Primeros resultados de población y viviendas a partir del censo 2011. 2012. Montevideo.

### Sitios web consultados

IM. Intendencia de Montevideo. Sistema de Información Geográfica. <http://www.montevideo.gub.uy/ciudadania/informacion-geografica/sistema-de-informacion-geografica>. Consulta continua.

INE. <http://www.ine.gub.uy/>. Consulta continua.

MVOTMA. [www.mvotma.gub.uy](http://www.mvotma.gub.uy). Consulta continua.

PMB - PIAI. Programa de Mejoramiento de Barrios. [www.piai.gub.uy](http://www.piai.gub.uy). Consulta continua.

Plan Juntos. Programa de integración socio-habitacional. [www.juntos.gub.uy](http://www.juntos.gub.uy). Consulta continua.