



**CENTRO DE ESTUDIOS DEMOGRÁFICOS, URBANOS Y AMBIENTALES**

**ESTADO Y SEGREGACIÓN RESIDENCIAL.  
EL SUELO URBANO Y LA LOCALIZACIÓN DE LAS ACCIONES  
HABITACIONALES EN MONTEVIDEO (1984-2004).**

TESIS PRESENTADA POR

**PABLO CRUZ FOSTIK**

PARA OPTAR POR EL GRADO DE

**MAESTRO EN ESTUDIOS URBANOS**

DIRECTORA DE TESIS:

**MARTHA SCHTEINGART**

LECTOR

**EMILIO DUHAU**

MÉXICO, D.F.

15 DE JULIO DE 2005

A mi familia y mis amigos, que me subieron al avión y me sostuvieron aquí a puro cariño.  
Mil gracias por creer en mí y estar siempre ahí.

En Primer lugar, agradezco a mi tutora, Martha Schteingart, que me dedicó su tiempo en un año muy especial. Por su exigencia, paciencia, generosidad y confianza, muchas gracias.

Agradezco también el aporte de quienes respondieron mis inquietudes, compartieron sus puntos de vista y me brindaron valiosa información. En particular a Noemí Alonso, Diego Capandeguy, Fernando Cortés, Jack Couriel y Marta Cecilio, Jorge Di Paula, Inés Giudice, Ruben Kaztman, Susana Moré, Benjamín Nahoum, profesionales del BHU, Ana Laura Rivoir, Patricia Roland, Rosa María Rubalcava, Clara Salazar, Martha Siniacoff, Vicente Ugalde, Isabel Viana, Julio Villamide y Roberto Villarmarzo.

Algunas personas me estimularon desde el comienzo para que me lanzara a esta aventura, particularmente, Daniel Buquet, Gerónimo De Sierra, Rosario Fossati, Enrique Mazzei, Adela Pellegrino y Andrés Peri.

Un agradecimiento muy especial para Ingrid Bercovich, Adriana Berdía y Pablo Mederos, que pusieron a mi disposición materiales centrales para este trabajo, sin los cuales hubiese sido imposible. Queda demostrado que Montevideo camina hacia la democratización de la información, y que las paradas de ómnibus y los bares también son buenos lugares para la discusión académica.

Mi primer semestre en México resultó bastante “accidentado”. Todos mis compañeros de la Maestría, y en especial Adrián, Claudia, Fernando, Gaby y Polo hicieron posible que permaneciera en el Programa en los momentos más difíciles. Ana Buquet me rescató cada vez que fue necesario. En esos momentos también sentí el apoyo personal de Jaime Sobrino y José Luis Lezama. Simplemente no lo hubiera logrado sin su ayuda, y les estoy muy sinceramente agradecido.

Este trabajo fue apoyado con una Beca del Programa FEXSU, en el cual participan el Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad (UNAM), el Lincoln Institute of Land Policy y El Colegio de México.

## ÍNDICE GENERAL

INTRODUCCIÓN	6
<hr/>	
<b>CAPÍTULO 1. MARCO TEÓRICO</b>	<b>9</b>
INTRODUCCIÓN	9
<b>1. CONTEXTUALIZANDO EL CONCEPTO DE SEGREGACIÓN RESIDENCIAL</b>	<b>9</b>
1.1. SEGREGACIÓN RESIDENCIAL Y DIFERENCIACIÓN SOCIAL	9
1.1.1. Segregación residencial y clases sociales	10
<b>2. DETERMINANTES Y EFECTOS DE LA SEGREGACIÓN RESIDENCIAL</b>	<b>13</b>
2.1. UN DETERMINANTE PARTICULAR: EL ESTADO	19
<b>3. ANTECEDENTES DE INVESTIGACIÓN</b>	<b>22</b>
3.1. ESTUDIOS EN NORTEAMÉRICA	23
3.2. ESTUDIOS EN AMÉRICA LATINA	26
3.2.1. Estudios cualitativos	26
3.2.2. Estudios cuantitativos	28
Sobre la escala de análisis	30
3.3. ESTUDIOS EN MONTEVIDEO	32
3.3.1. Segregación residencial	32
3.3.2. Economía urbana	35
3.3.3. Vivienda y urbanismo	36
<b>4. CONCLUSIONES</b>	<b>37</b>
4.1. HACIA UNA DEFINICIÓN DEL CONCEPTO DE SEGREGACIÓN RESIDENCIAL	37
4.2. ALGUNAS RELACIONES ENTRE LOS CONCEPTOS REVISADOS	38
4.3. SOBRE INDICADORES	39
<hr/>	
<b>CAPÍTULO 2. SEGREGACIÓN RESIDENCIAL EN MONTEVIDEO</b>	<b>41</b>
INTRODUCCIÓN.	41
<b>1. BREVE CONTEXTUALIZACIÓN DEL CASO.</b>	<b>41</b>
<b>2. ANÁLISIS ESPACIAL DE LA SEGREGACIÓN RESIDENCIAL.</b>	<b>52</b>
<b>3. ANÁLISIS CUANTITATIVO.</b>	<b>67</b>
3.1. ÍNDICE DE DISIMILITUD (DUNCAN)	69
3.2. ÍNDICE DE SEGREGACIÓN RESIDENCIAL (RODRÍGUEZ VIGNOLI)	72
3.3. ÍNDICE DE CONCENTRACIÓN (DELTA DE DUNCAN)	74

<b>4. IDENTIFICACIÓN DE REGIONES. ANÁLISIS DE <i>CLUSTERS</i>.</b>	<b>77</b>
4.1. DESCRIPCIÓN DE LA INFORMACIÓN UTILIZADA.	78
4.2. RESULTADOS	81
<b>5. CONCLUSIONES</b>	<b>87</b>

---

**CAPÍTULO 3. ACCIONES HABITACIONALES GUBERNAMENTALES EN MONTEVIDEO. 90**

<b>INTRODUCCIÓN.</b>	<b>90</b>
<b>1. CONTEXTO. LAS PRINCIPALES INSTITUCIONES DE VIVIENDA EN URUGUAY Y SU MARCO LEGAL.</b>	<b>91</b>
1.1. ANTECEDENTES	91
1.2. LA LEY DE VIVIENDA DE 1969.	93
<b>2. PRINCIPALES PROGRAMAS DE LAS INSTITUCIONES HABITACIONALES EN MONTEVIDEO.</b>	<b>101</b>
2.1. ATENCIÓN A LOS ASENTAMIENTOS IRREGULARES.	101
2.1.1. Contexto. De los “cantegriles” a los asentamientos.	101
2.2. MVOTMA –SIAV (SISTEMA INTEGRADO DE ACCESO A LA VIVIENDA) (1993)	114
2.3. MVOTMA – PROGRAMA CREDIMAT	117
2.4. IMM – CARTERA DE TIERRAS Y FINCAS (1990)	118
2.5. IMM - PLAN “LOTES CON SERVICIOS” (1999)	123
2.6. BPS - VIVIENDAS PARA PASIVOS (1990)	124
2.7. MVOTMA / BHU - LÍNEAS DE CRÉDITO A COOPERATIVAS DE VIVIENDA	127
<b>3. UN ELEMENTO CENTRAL PARA LAS ACCIONES DE VIVIENDA: EL SUELO.</b>	<b>132</b>
<b>4. PRINCIPALES FORMAS DE ACCESO AL SUELO URBANO DE LAS INSTITUCIONES</b>	<b>140</b>
<b>5. LA PERSPECTIVA DE LAS NUEVAS AUTORIDADES DEL MVOTMA</b>	<b>145</b>
<b>6. CONCLUSIONES</b>	<b>147</b>

---

**CONCLUSIONES 156**

RECAPITULACIÓN DE PREGUNTAS E HIPÓTESIS DE LA INVESTIGACIÓN.	156
REFLEXIONES FINALES E IMPLICACIONES	158

---

**BIBLIOGRAFÍA 170**

---

**ANEXO 175**

## ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro 1. Tipología de barrios populares urbanos según oportunidades de movilidad predominantes durante el proceso de su formación.....	34
Cuadro 2. Indicadores de urbanización en Uruguay, 1963-2004.....	45
Cuadro 3. Tamaños muestrales de la ECH para cada período.....	49
Cuadro 4. Incidencia de la pobreza por área, según unidad de referencia y año de la ECH (en porcentajes, utilizando la Línea de Pobreza definida por el INE en 2001).....	50
Cuadro 5. Índice de Disimilitud (Duncan) por variables.....	70
Cuadro 6. Índice de segregación residencial (Rodríguez Vignoli).....	73
Cuadro 7. Índice de Concentración (Delta de Duncan).....	76
Cuadro 8. Centros finales de los clusters y promedio de la ciudad.....	81
Gráfico 1. Centros finales de los clusters y promedio de la ciudad.....	83
Cuadro 9. Correlaciones de Pearson entre variables utilizadas en el análisis de cluster.....	84
Cuadro 10. Evolución de la tenencia de vivienda en los últimos Censos Nacionales.....	97
Cuadro 11. Número de Viviendas entregadas por la DINAVI, 1991-2004.....	101
Cuadro 12. Variación intercensal de población según porcentaje de población del barrio que vive en asentamientos irregulares.....	102
Cuadro 13. Causal de residencia en el asentamiento según causal principal.....	105
Cuadro 14. Distribución de recursos económicos del PIAI según objetivo.....	107
Cuadro 15. Asentamientos según distancia de viviendas de emergencia.....	113
Cuadro 16. Esquema de subsidios por franjas del SIAV.....	114
Cuadro 17. Distribución del gasto en vivienda a través de quintiles de población, por programa, Uruguay, 1998.....	117
Cuadro 18. Tipos de acción habitacional seleccionados, por valor medio del m <sup>2</sup> según distancia de la construcción.....	139
Cuadro 19. Porcentajes de población por Cluster según rangos de ingreso familiar en UR.....	148
Cuadro 20. Porcentajes de población por Cluster según rangos de ingreso familiar en UR.....	149

## ÍNDICE DE MAPAS

Mapa 1.a. Montevideo a fines del Siglo XVIII.....	42
Mapa 1.b. Montevideo en 1846.....	43
Mapa 1.b. Montevideo en 1846.....	43
Mapa 1.c. Montevideo en 1867.....	43
Mapa 1.d. Montevideo en 1893.....	43
Mapa 1.e. Montevideo en 1910.....	43
Mapa 2. Montevideo y su Área Metropolitana, 2002.....	46
Mapa 3. Variación de Población 1985-2004 (porcentajes).....	52
Mapa 4. Porcentaje de población menor de 14 años, 2004.....	54

Mapa 5. Densidad de población 1985 (hab. por Há).....	55
Mapa 6. Densidad de población 1996 (hab. por Há).....	55
Mapa 7. Densidad de población 2004 (hab. por Há).....	55
Mapa 8. Densidad de población por segmento (Hab. por Há).....	57
Mapa 9. Porcentaje de población por debajo de la Línea de Pobreza (1986-1988).....	58
Mapa 10. Porcentaje de población por debajo de la Línea de Pobreza (1996-1998).....	59
Mapa 11. Porcentaje de población por debajo de la Línea de Pobreza (2001-2003).....	59
Mapa 12. Porcentaje de personas en hogares con Clima Educativo Bajo (1986-1988).....	62
Mapa 13. Porcentaje de personas en hogares con Clima Educativo Bajo (1996-1998).....	62
Mapa 14. Porcentaje de personas en hogares con Clima Educativo Bajo (2001-2003).....	63
Mapa 15. Promedio de Ingreso per cápita (1986-1988).....	64
Mapa 16. Promedio de Ingreso per cápita (1996-1998).....	65
Mapa 17. Promedio de Ingreso per cápita (2001-2003).....	65
Mapa 18. Representación territorial del análisis de clusters.....	86
Mapa 19. Localización de viviendas del BHU según período de comienzo de la construcción y cantidad de viviendas.....	99
Mapa 20. Localización puntual de asentamientos irregulares en Montevideo (según IMM, 2004) y porcentaje de población viviendo en asentamientos, por segmento censal (según INE, conteo 2004).....	103
Mapa 21. Localización de Programas de emergencia, NBE y asentamientos irregulares.....	112
Mapa 22. Localización de los Conjuntos SIAV.....	116
Mapa 23. Localización de las viviendas para Pasivos (BPS).....	126
Mapa 24. Localización de Cooperativas de Ahorro y Crédito y de Ayuda Mutua.....	130
Mapa 25. Precio promedio del suelo urbano (US\$ por m <sup>2</sup> , 2002).....	133
Mapa 26. Valores alrededor de asentamientos irregulares (2003).....	135
Mapa 27. Valores alrededor de acciones de emergencia.....	135
Mapa 28. Valores alrededor de acciones del BHU comenzadas antes de 1968.....	136
Mapa 29. Valores alrededor de acciones del BHU comenzadas entre 1969 y 1990.....	136
Mapa 30. Valores alrededor de acciones del BHU comenzadas después de 1990.....	137
Mapa 31. Valores alrededor de cooperativas de Ayuda Mutua.....	137
Mapa 32. Valores alrededor de cooperativas de Ahorro Previo.....	138
Mapa 33. Porcentaje de viviendas desocupadas por barrio (2004).....	154

## **Introducción**

Estudios recientes han concluido que la dificultad para acceder al suelo urbano en áreas consolidadas es una de las principales causas del proceso de creciente segregación residencial que se aprecia en Montevideo (Kaztman, 2001; Veiga y Revoir, 2002). Por otra parte, se sabe que el Estado es un importante agente inmobiliario en esta ciudad, especialmente en el sector de la denominada “vivienda de interés social”. La acción habitacional del Estado en Uruguay se ha caracterizado por una marcada fragmentación en su oferta de Programas de vivienda, clasificando a las poblaciones objetivo según niveles de ingreso familiar.

Aunque los programas de vivienda mencionan frecuentemente a la idea de mitigar los procesos de segregación social y favorecer la integración, creímos importante comprobar en qué medida este objetivo se cumple en la práctica. Desde una mirada enfocada en el territorio, nos preguntamos si la localización de estas acciones: a) sigue la tendencia del mercado de suelo hacia la segmentación socio-económica del espacio urbano, o bien, b) contradice esta tendencia, generando espacios mixtos y fomentando la heterogeneidad socio-económica en las áreas donde su influencia es importante.

Los habitantes de la capital representan casi la mitad de la población del país, y en las últimas décadas han sufrido un fuerte deterioro en su calidad de vida, debido a las sucesivas crisis económicas que afectaron a la región. Creemos que esta caída tuvo efectos diferenciales en el espacio urbano de Montevideo, y consolida un proceso de fuerte diferenciación socio-económica del territorio, caracterizado demográficamente por un crecimiento importante de la población que vive en la periferia (en áreas deprimidas y de baja consolidación urbana) y una pérdida de población de las áreas centrales, donde se concentran los servicios, equipamientos e infraestructuras de mayor calidad.

La literatura especializada sugiere que las tendencias segregativas pueden estar vinculadas al valor diferencial del suelo en la ciudad. En este sentido, se afirma que los programas gubernamentales de vivienda están condicionados -entre otros factores- por la necesidad de construir la mayor cantidad de soluciones habitacionales con los menores recursos posibles. Esto coloca al valor del suelo como un componente fundamental en el precio final de la vivienda de interés social, dado que las diversas tecnologías de construcción permiten un

margen de abatimiento de costos relativamente estrecho, especialmente en las tipologías de vivienda más económicas.

Por todo esto, creímos relevante comenzar un estudio sistemático del tema, no sólo para entender los patrones de localización que siguen las acciones habitacionales del Estado, sino también para probar el valor interpretativo de la variable suelo en su comprensión, y echar luz sobre el papel de estas acciones en el proceso de segregación residencial que vive la ciudad actualmente.

Con el objetivo de investigar sobre este tema, nos propusimos responder la siguiente Pregunta de Investigación: *¿La localización de las acciones habitacionales del Estado, sigue la tendencia a la segregación socio-espacial en la ciudad de Montevideo, o intenta producir cambios dentro de la misma? Y a la vez, suponiendo que existe una relación entre estos fenómenos y el mercado del suelo en la ciudad, nos preguntamos también ¿qué papel juega el valor del suelo urbano en la interpretación de estas políticas?*

Formalmente, los organismos habitacionales del gobierno que atienden la demanda de vivienda diferencian su oferta exclusivamente según la capacidad de repago de su población objetivo, que se determina básicamente a partir de los ingresos familiares. Así, las categorías de vivienda varían según su tamaño, la calidad de la construcción, el tipo de promoción y/o financiamiento (público, privado y mixto) y los niveles de subsidio. Sin embargo, creemos que la localización territorial también es un componente relevante de diferenciación, de gran importancia para la división del espacio en la ciudad.

Pensamos que la oferta estatal de vivienda podría estar también espacialmente segmentada –regresivamente- asignando las mejores localizaciones a los sectores de ingresos más altos, y ubicando las viviendas para sectores bajos en la periferia, donde los servicios urbanos son más escasos y de peor calidad. A su vez, queríamos comprobar si esta diferenciación de la oferta habitacional (implícita y contraria al discurso oficial sobre la creciente segregación residencial) podría estar relacionada con el valor diferencial del suelo en la ciudad.

Así, nuestras hipótesis preliminares afirman que *existe una asociación positiva entre el nivel de ingreso de una determinada población objetivo de las acciones habitacionales del Estado y el valor del suelo urbano donde se localiza la oferta estatal de vivienda correspondiente a esta población.* Y, a la vez, que *las acciones habitacionales del estado se*

*localizan siguiendo un patrón de diferenciación socio-económica, coincidente con los grandes lineamientos de la división social del espacio en la ciudad de Montevideo.*

Abordamos el tema a partir de un cúmulo de información reciente y de diferentes fuentes, a saber: datos oficiales sobre localización de las acciones habitacionales del Estado en Montevideo, una base de datos de valores de suelo desarrollada por el Servicio de Catastro Municipal en 2003, la serie completa de Encuestas Continuas de Hogares del Instituto Nacional de Estadísticas, Censos Nacionales de Población, Hogares y Viviendas, y entrevistas a agentes relevantes del sector público, y privado.

A partir de este material, decidimos utilizar medidas de segregación residencial ensayadas en trabajos previos en otras ciudades latinoamericanas, construyendo diversos mapas de división social del espacio para contrastarlos con la representación territorial de las acciones habitacionales y los valores de suelo (Rodríguez Vignoli, 2001; Rodríguez y Arraigada, 2004; Sabatini et al, 2001).

Digamos para finalizar que el trabajo que sigue no se propone postular *relaciones causales* entre el fenómeno de segregación residencial, las acciones públicas de vivienda y el valor del suelo urbano. Por ejemplo, no se busca afirmar que las acciones habitacionales estudiadas *provocan* el fenómeno de la segregación residencial. Dada la escasez de acumulación académica sistemática sobre el tema en Montevideo, creemos que el esfuerzo de demostrar la *asociación* entre estos elementos representa ya un aporte significativo. Futuros estudios -probablemente orientados a casos de programas específicos o zonas particulares de la ciudad- podrían avanzar con mayor detalle en el tema.

## CAPÍTULO 1. MARCO TEÓRICO

### Introducción

Este capítulo tiene como objetivo contextualizar teóricamente los principales conceptos involucrados en la investigación, intentando articularlos con diversos enfoques metodológicos utilizados en estudios anteriores sobre el tema. Para ello, identificamos y discutimos diversas formas en que algunos autores han planteado la relación entre las variables centrales de este trabajo.

En la primera y segunda parte se discuten los conceptos centrales del estudio. Su presentación responde al orden de relevancia de acuerdo a nuestros objetivos. Así, se hará énfasis en el concepto de *segregación residencial*, mientras que las *acciones habitacionales del Estado*, tanto como el *suelo urbano*, se presentan en tanto factores que forman parte de los determinantes que permiten -entre otros- interpretar el primer concepto. Se trata así de contextualizar y enmarcar a estos dos factores como integrantes de un grupo más amplio de elementos que determinan en conjunto las formas que adopta la división social del espacio en las ciudades.

En la tercera parte se revisan estudios realizados en América Latina y Norteamérica, para luego presentar brevemente algunos trabajos referidos a la ciudad de Montevideo, que se tomarán como antecedentes sobre los cuales este estudio pretende avanzar. Además de reseñar sus principales hallazgos, nos detendremos en los enfoques teórico-metodológicos adoptados en cada caso. Finalmente, concluimos proponiendo definiciones operativas de los conceptos centrales, así como algunas relaciones que postulamos existen entre ellos.

### 1. Contextualizando el concepto de segregación residencial

#### 1.1. Segregación residencial y diferenciación social

Dice Bourdieu que “*la propia idea de diferencia, de separación, está en la base de la misma noción de espacio*” (en Machado Barbosa, 2001:5). Diversos autores se refieren al concepto de segregación residencial como una manifestación territorial (urbana) de otro más amplio, la *diferenciación social*. En este sentido, se ha señalado que se trata de un fenómeno constante en las más diversas sociedades, y que la tarea de los científicos

sociales frente a este punto consiste en descubrir los determinantes de las formas concretas que adopta en cada formación histórica (Lefebvre, 1978).

Por otra parte, dado que la venta de suelo es parte constitutiva del capitalismo urbano – teniendo por efecto convertir el territorio en valor de cambio- lleva a que la segregación residencial deba entenderse como la materialización de complejas relaciones sociales asociadas indisolublemente a la estructura social y la distribución de la riqueza (Sabatini, 1998:11).

### **1.1.1. Segregación residencial y clases sociales**

Desde posturas marxistas se ha estudiado la división social del espacio en las ciudades, negando de plano la idea neoclásica de que los individuos estarían en capacidad –dentro de ciertos límites estructurales, fundamentalmente económicos- de elegir la localización de su residencia en la ciudad (Lojkine, 1979:21). Según estos autores, se trata de un fenómeno que no se puede analizar trasladando linealmente supuestas “posiciones en escalas sociales” a los espacios reales de la ciudad. Hacerlo implicaría, en última instancia, considerar al valor del suelo y el ingreso de los hogares como los únicos factores que determinarían la localización de las familias en el espacio urbano, además de que supone un individualismo metodológico extremo. Esta concepción ha sido explorada por la economía urbana neoclásica, con resultados que frecuentemente quedan en la descripción de curvas de valor del suelo e ingresos, y mapas que ilustran la división del espacio entre estratos socio-económicos. Aunque relevante, esta dimensión económico-espacial de la división social del espacio no es la única que constituye el concepto de segregación residencial (Rodríguez Vignoli, 2001; Machado Barbosa, 2001).

Existen agentes sociales que en su interacción dan forma a la ciudad. El Estado es uno de ellos. Los autores marxistas proponen que el Estado no puede verse sin más como un agente que responde a directivas originadas en razonamientos puramente técnicos, sino que sus acciones se orientan también por imperativos ideológicos. Sin entrar en detalles respecto del estudio de las relaciones dialécticas entre las clases entre sí y respecto del Estado, creemos importante destacar que en esta corriente de pensamiento se han establecido hipótesis que dan al Estado un papel central en la forma que adopta la división social del espacio en las ciudades. Estas hipótesis van desde una identificación del Estado

como “instrumento” a la orden de la clase dominante, pasando por posturas donde aparece como una arena más en la cual se desarrolla la lucha de clases, hasta las que postulan que el Estado genera en la ciudad las mismas complejas contradicciones que la sociedad capitalista conlleva necesariamente, entre otras (Castells, 1977; Lojkin, 1979; Harvey, 1989).

Aún reconociendo la segregación residencial como un fenómeno característico de las ciudades, más allá del modo de producción en que éstas se desarrollen, se ha estudiado generalmente como rasgo esencial de las ciudades capitalistas. Parece interesante entonces detenerse en trabajos que investigan la segregación residencial en ciudades insertas en otros modos de producción. Cabe reflexionar, por ejemplo, sobre la relación entre la misma existencia de un mercado de suelo urbano y la segregación residencial, en un contexto donde el Estado tiene una gran capacidad de incidencia sobre la asignación del suelo. Esa era, a grandes rasgos, la situación de las ciudades del bloque socialista, hasta 1989.

Por ejemplo, Ivan Szelenyi (1996) se pregunta cuáles características de las ciudades de los países socialistas pueden explicarse justamente por las particularidades de ese régimen, enfocándose especialmente en el grado de *urbanización*, el *urbanismo* (en el sentido de Simmel, como “urbanidad” de las relaciones sociales que ocurren en la ciudad) y la *forma urbana*, dimensión que el autor asocia fuertemente a la división social del espacio. Luego de una revisión de la literatura respecto de la división social del espacio en varias ciudades socialistas, el autor concluye que:

*“In the light of the research evidence available, one can conclude that socialist cities, as they operated in their socialist way, by restricting markets and by regulating regional processes, primarily through central planning, did produce and reproduce the asymmetrical allocation of social classes, occupational and ethnic groups in the space” (Szelenyi, 1996:303).*

Inmediatamente Szelenyi matiza esta afirmación, diciendo que los niveles de diferenciación entre estos grupos serían *mucho menores* que en ciudades norteamericanas y europeas con niveles de desarrollo similares (Szelenyi, 1996:304). Los dos elementos principales para explicar este comportamiento (división social del espacio menos marcada, pero igualmente apreciable), serían el cuasi-monopolio estatal sobre la producción de viviendas, y la inexistencia de mercados de suelo en las ciudades, elementos contradictorios y en tensión permanente.

Por una parte, el Estado industrial socialista optó por desarrollar viviendas nuevas, en base a elementos pre-fabricados, que requerían grandes espacios para aprovechar economías de escala y de aglomeración. En estos grandes conjuntos habitacionales (localizados generalmente en las periferias) se ubicaban los sectores que Szelenyi asimila a las “clases medias” (principalmente trabajadores de la administración pública). Por otra parte, la *inexistencia de mercados de suelo* (asociada a la propiedad pública del mismo) restó incentivos al uso intensivo del espacio en los centros, con lo cual éstos decayeron y en ellos se concentró la población más pobre, que según el caso se asocia a grupos étnicos (gitanos) o de trabajadores asalariados de bajos ingresos.

Como resultado de esta breve exploración sobre la división social del espacio en contextos distintos al sistema capitalista, queremos destacar que los factores de tipo cultural y de “elección individual” de la localización de la vivienda, tendrían un carácter secundario cuando el Estado tiene un gran poder de decisión sobre el uso del suelo en la ciudad, al menos en los casos analizados. Estos estudios refuerzan también la hipótesis de que el Estado no actúa siguiendo una lógica “integradora” respecto de la división social del espacio, ni siquiera en contextos no capitalistas.

En suma, de la perspectiva marxista sobre la ciudad quisiéramos rescatar la idea de que existen relaciones conflictivas entre agentes sociales -que deben ser entendidas históricamente- entre los cuales el Estado es uno fundamental, y que uno de sus campos (y objeto) de lucha es el espacio urbano. Una posibilidad para el análisis de estos conflictos consiste en identificar relaciones de clase. Esta opción presenta complejidades importantes, dada la densidad del planteo teórico que la sustenta, pero ha demostrado importantes ventajas analíticas al integrar coherentemente lo económico con lo político y lo social.

Los estudios realizados en ciudades socialistas, sin embargo, plantean que las posiciones en la *estructura de poder* de la sociedad (asociadas, por ejemplo, a la posición ocupacional de los individuos en el aparato estatal) también puede ser factor de explicación de esta división social del espacio. Estas interpretaciones no requieren identificar relaciones de clase a la manera clásica, sino que apelan a posturas de corte weberiano, sin dejar por ello de analizar agentes sociales en conflicto. En el sistema capitalista, estos conflictos se expresan de diversa forma. Una de las más relevantes para el caso que nos interesa tiene que ver con la

distribución espacial de los bienes cuya asignación corresponde al Estado, entre ellos la vivienda de promoción pública, la infraestructura y los equipamientos urbanos (Castells, 1977; Harvey, 1989).

## **2. Determinantes y efectos de la segregación residencial**

Se han propuesto diversas formas de clasificar los factores determinantes de la segregación residencial, así como los principales efectos del fenómeno (Machado Barbosa, 2001; Kaztman, 2003, entre otros). En este apartado nos interesa contextualizar nuestros dos factores centrales (acción habitacional del Estado y suelo urbano) como parte de un conjunto de elementos más amplio, a fin de especificar el alcance que puedan tener las conclusiones que se extraigan del estudio.

Ubicaremos así al Estado como un factor determinante principal, presentándolo separadamente. Sin embargo, debemos aclarar que esta separación es puramente analítica, ya que este agente participa en un campo de conflicto junto a otros, no menos importantes. Este campo se puede analizar enfocando sus características políticas, sociales o económicas, entre otras. La acción estatal no “sobrevuela” a estos campos (siempre delimitados teóricamente) sino que es parte constitutiva de los mismos.

En forma similar, los efectos del mercado de suelo urbano en la segregación residencial pueden estudiarse desde varias dimensiones. En este trabajo, preferimos incluirlo como un factor determinante de tipo económico, debido a que ésta es la perspectiva con que los investigadores lo han estudiado generalmente. Con esto no quisiéramos enfatizar la lógica sectorial para el análisis de un elemento complejo de la ciudad, sino por el contrario, recalcar que esta visión nos parece limitada para su abordaje.

Se han identificado factores muy diversos como determinantes de la segregación residencial:

*“...costos del suelo urbano, políticas habitacionales y urbanas (en particular la construcción de vivienda social y zonificación), las distancias culturales entre grupos socioeconómicos, las pautas culturales de afinidad entre grupos socioeconómicos, las normas sociales imperantes relativas a la interacción entre grupos socioeconómicos, las aspiraciones de exclusividad o de mantenimiento de identidad de grupos socioeconómicos, las condiciones geomorfológicas de la ciudad, la infraestructura de la ciudad.” (Rodríguez Vignoli, 2001:72-73)*

En diversos estudios de Kaztman se puede identificar tres factores principales que estarían asociados a los procesos de segregación residencial en las ciudades, y que –en comparación con el listado que se propone en la cita precedente- se concentran en dimensiones relativamente fáciles de identificar en estudios como el que nos proponemos (Kaztman, 2003a, 2003b).

El primero sería de tipo histórico-social, en el sentido de que la localización actual de los diversos sectores sociales en la ciudad refleja inercias estructurales, regulaciones pasadas y actuales de uso del suelo, patrones de ordenamiento territorial, de provisión de infraestructuras, y de transferencias entre sectores sociales, así como el proceso histórico de conformación de las ciudades desde su fundación.

El segundo factor sería demográfico, y representaría el impacto espacial del ritmo de reproducción biológica propio de los diversos sectores sociales. Se sabe que estos patrones de reproducción difieren en relación a ciertas variables, tales como el nivel educativo, los ingresos y el origen étnico, entre otras. En términos puramente teóricos, este factor podría explicar cambios en los niveles de segregación –en períodos de tiempo relativamente largos- aún en ausencia de movimientos significativos de poblaciones al interior de la ciudad.

Finalmente la segregación residencial tendría origen en la desigualdad de ingresos, que actuaría en combinación con el mercado de suelo urbano. Éste último presenta crecientes niveles de diferenciación de precios a medida que la ciudad se expande. Así, la distancia física entre los sectores sociales aumentaría a la par que ocurren paralelamente procesos de concentración de la riqueza y crecimiento de la mancha urbana.

Otras clasificaciones de los determinantes de la segregación residencial los ordenan según su naturaleza, ya sea ésta social (enfocada a nivel colectivo o subjetivo-individual) o físico-espacial (Machado Barbosa, 2001:12). Los determinantes sociales habrían sido los más estudiados, enfatizando en movimientos sociales urbanos (sociología), de condicionantes estructurales (economía urbana) y simbólicos (antropología urbana, principalmente en torno a nociones como identidad barrial y otras). Los objetos de estudio característicos de estos enfoques son la distribución y crecimiento de la población, sus estructuras ocupacionales y de ingresos, las relaciones de poder, entre otros. Por su parte, los determinantes de tipo

espacial han sido abordados generalmente por urbanistas y arquitectos, desde categorías como la morfología urbana, entre otras. Veamos ahora algunos de estos factores por separado.

**Sociales.** Para la Sociología, la relevancia de la noción de segregación residencial está asociada (por oposición) a la de interacción social, que a su vez se considera esencial para el mantenimiento de niveles aceptables de *integración* en el tejido social. Las posturas más difundidas en este sentido son las que tienen origen en las corrientes funcionalistas y estructuralistas norteamericanas, tributarias de la tradición parsoniana.

Algunos estudios realizados en América Latina asocian negativamente la segregación residencial a diversos indicadores de bienestar, señalando además que se trata de procesos dinámicos. Por ejemplo, en Chile, Sabatini (*et al*, 2001) muestra que ha aumentado la correlación estadística entre el nivel de segregación residencial en los barrios pobres y sus tasas de desempleo, la proporción de desafiliación institucional de los jóvenes, el rezago escolar y el embarazo adolescente. Por su parte, Kaztman (2003:20) estudió en Montevideo el “efecto vecindario” sobre un conjunto de comportamientos de riesgo de niños y jóvenes, concluyendo que éstos últimos resultan mayores cuanto mayor es el nivel de homogeneidad social de los vecindarios pobres.

En suma, existe profusa documentación que prueba diversos *efectos sociales negativos* asociados a la segregación residencial, específicamente entendida como homogeneidad barrial y distancia (social y geográfica) entre grupos sociales diversos. Estas consecuencias resultan más graves cuando se verifican en sectores sociales pobres. Al respecto, la siguiente definición de Kaztman incluye pistas sobre cómo interpretar el fenómeno:

*“La segregación residencial urbana alude justamente al conjunto de procesos que resultan en una creciente polarización en la distribución territorial de hogares que pertenecen a categorías socioeconómicas distintas. Esa polarización implica que la composición social de cada vecindario tiende a ser cada vez más homogénea -y más heterogénea entre vecindarios- produciéndose una reducción de las oportunidades de interacción informal entre las clases” (Kaztman, 2003: 19-20).*

Es decir, se propone que la pertenencia a espacios urbanos homogéneos socioeconómicamente genera distanciamiento respecto de modelos de acción social distintos

(exitosos en cuanto al ascenso social)<sup>1</sup>. Estos razonamientos se sustentan en la teoría de los *activos* sociales (capital social y cultural, redes sociales horizontales y verticales, etc.) y su interacción con las denominadas *estructuras de oportunidades* (donde participan tanto el mercado como el Estado), que ha demostrado buena capacidad para interpretar fenómenos sociales de este tipo, y fundamentalmente ha contribuido en el pasaje de la noción de *pobreza* a la de *vulnerabilidad*, mucho más sólida sustentar la toma de decisiones en el campo de las políticas sociales (Kaztman, 2003, PNUD, 2003).

**Históricas.** Se ha estudiado la división social del espacio en las ciudades como un proceso fuertemente asociado a factores históricos. De hecho, prácticamente todos los estudios empíricos revisados comienzan reseñando el proceso de desarrollo urbano histórico del caso de estudio, y no solo por obvias razones de contextualización, sino porque esta historia hace parte de la ciudad actual. En particular, existirían algunos elementos, como la conformación de los centros históricos, que aparecen como generadores de una *inercia de crecimiento* de la cual la ciudad difícilmente se separa en su desarrollo (ITU, 1994). Tal sería el caso, por ejemplo, de las ciudades puerto (Montevideo es una de ellas).

No se trata aquí de reseñar los tipos de morfología urbana identificados por los especialistas, pero sí cabe señalar algunos elementos que influyen en la generación de espacios diferenciados al interior de la ciudad. Por ejemplo, el papel histórico de las ciudades respecto de su entorno es fundamental (Schteingart y Torres, 1972; Klaczko, 1981). Éste incide también en la conformación de los sistemas de ciudades. Así, por ejemplo, si nos encontramos ante un sistema de *ciudad primaria* (como los de la mayoría de los países latinoamericanos, y sin dudas, de Uruguay) donde se concentra la mayoría de la inversión y las oportunidades de trabajo, podemos comprender los procesos de migración del campo a la ciudad, que por otra parte están fuertemente asociados a procesos de segregación residencial, principalmente por la condición de desventaja con la que llegan generalmente los migrantes, tanto en términos económicos como de capital social.

La forma de introducción de las tecnologías de transporte y comunicación también juega un papel central en este sentido. Se ha dicho por ejemplo que los primeros Asentamientos

---

<sup>1</sup> Una ilustración de la dinámica implícita en esta definición sería que quienes logran este ascenso, tienden a abandonar el barrio de origen, lo cual refuerza los procesos de segregación.

Irregulares se concentraban alrededor de las vías del ferrocarril. Esto no es menor para nuestro caso, ya vemos cómo el suelo propiedad del Estado (por ejemplo el que rodea las vías) ha sido históricamente aprovechado por las poblaciones menos pudientes para solucionar su problema de vivienda.

**Demográficas.** Es sabido que la tasa de crecimiento de los sectores más pobres es mayor que la del promedio de la población. Desde el punto de vista de la segregación residencial, este crecimiento poblacional diferencial genera un impacto evidente en la división socio-económica del espacio en la ciudad, que se refuerza a medida que se suceden las generaciones. Quizá los ejemplos más claros de este impacto se aprecian en los estudios sobre Asentamientos Irregulares.

Hemos dicho que el crecimiento poblacional más de las zonas más pobres de la ciudad se debe al menos a dos factores: migración entre distintas zonas de la ciudad, y crecimiento demográfico diferencial<sup>2</sup>. Aunque se tiende a resaltar sólo el primero de ellos, la incidencia del segundo también es muy relevante, no sólo en términos cuantitativos sino también cualitativos.

Por ejemplo, el ritmo de crecimiento superior de las familias más pobres condiciona las políticas de vivienda, en muchos sentidos. Algunos programas de vivienda de interés social buscan explícitamente contemplar la ampliación de la construcción en el corto plazo, bajo el supuesto de que el hogar crecerá<sup>3</sup>. Sin embargo, las viviendas para la clase media tienden a construirse de mayor tamaño, generalmente en altura, sin contemplar la posibilidad de crecimiento (ITU, 1999). Vemos entonces que las implicaciones del aspecto demográfico en la división social del espacio en la ciudad es relevante (pensemos por ejemplo en las diferencias de densidad intra-predial que se generan por el hecho de que los programas para población carenciada contemplan el crecimiento hacia los lados, mientras los de población media se construyen en altura).

---

<sup>2</sup> Un estudio específico de las tasas de fecundidad por zonas permitiría distinguir cuantitativamente el impacto de estos componentes.

<sup>3</sup> Cabe acotar que los arreglos familiares también difieren en estos sectores, siendo más frecuentes las familias extendidas.

**Distribución del ingreso.** Debemos prestar atención especial a este factor, por una razón fundamental, de orden metodológico. No es lo mismo utilizar una variable para *mostrar* la existencia de un fenómeno social, que utilizarla como *factor explicativo* del mismo. Si optamos por utilizar el ingreso de los hogares como elemento para señalar la división social del espacio, encontraremos seguramente algunas áreas de la ciudad con mayores porcentajes de personas pobres. Ahora bien, esto no es suficiente para afirmar que esas personas se localizan allí justamente por sus bajos ingresos. Para decir esto, es necesario proponer una relación entre esa área determinada de la ciudad y el nivel de ingresos de sus pobladores, o a nivel más general, una hipótesis que relacione la localización de las familias en la ciudad con sus características socio-económicas.

Esta relación podría establecerse, por ejemplo, diciendo que en esa zona el valor del suelo es menor, y que por tanto es la única accesible para esa población. Ésta es la postura más común, y se sustenta en las teorías clásicas de la economía urbana, cuyo origen se remonta a los trabajos de Alonso, entre otros (Richardson, 1977). También se podría postular que las personas de bajos ingresos requieren ciertos servicios de asistencia social como parte de sus estrategias de subsistencia, y que esos servicios están localizados en las periferias (comedores gratuitos, policlínicas barriales, etc.). Esto, en teoría, podría ocurrir incluso en casos en que el valor del suelo no sea menor en comparación con otras partes de la ciudad, siempre que la necesidad de esos servicios sea lo suficientemente poderosa como para provocar la decisión. Obviamente, esta relación hipotética supone cierta capacidad de elección de las familias sobre su localización en la ciudad, lo cual resulta en principio muy discutible en el caso de los sectores más pobres. Incluso se puede invertir la relación, postulando que la localización de las familias es un factor que incide en su situación socio-económica, por diversas vías como la restricción de oportunidades de empleo, la estigmatización social, la pérdida de tiempo productivo destinado a tareas como el cuidado de los bienes en ambientes muy violentos, etc.<sup>4</sup>

Con este razonamiento no pretendo afiliarme a priori a ninguna de estas posturas, sino más bien mostrar que la relación entre el ingreso y la segregación residencial dista de ser lineal,

---

<sup>4</sup> Un trabajo reciente de Kaztman (2004) estudia detalladamente esta hipótesis, mostrando que también existe espacio para pensar una relación en este sentido.

y debe ser enmarcada en un contexto explicativo coherente. Parte de este estudio se enfoca justamente hacia la determinación de factores que permitan dar sustento a hipótesis sobre cómo opera esta relación, particularmente identificando posibles elementos intervinientes, como la acción del Estado y el mercado de suelo urbano.

**Suelo urbano.** Como hemos dicho, el suelo (específicamente considerado desde el punto de vista de su precio en el mercado, y su disponibilidad) ha sido considerado clásicamente como el principal factor interviniente en la relación entre ingreso y localización de las familias en la ciudad. Se ha desarrollado recientemente una discusión acerca de algunas políticas de suelo aplicadas en América Latina bajo este supuesto y sus resultados, especialmente en el caso de los Asentamientos Irregulares. Hace algunos años, surgió con fuerza la idea de que el aseguramiento de la propiedad de la tierra debía ser el objetivo central de los programas de regularización. El supuesto principal era que una vez obtenida la propiedad, los habitantes mejorarían su hábitat por sus propios medios (De Soto). Esta concepción dio forma a varios Programas de regularización aplicados en el continente. Actualmente, algunos estudios discuten esta idea, y refutándola por dos razones: primero, los habitantes de Asentamientos Irregulares han mejorado paulatinamente su hábitat, aún cuando no haya sido regularizada su propiedad, y segundo, porque se ha visto que el factor de “acceso al crédito” no mejora en gran medida a partir de la propiedad de un terreno de muy bajo valor como los de Asentamientos “ex Irregulares” (Clichevsky, 2003:64). Asimismo, se señala que el éxito de este tipo de políticas de liberalización del suelo está asociado a una multiplicidad de factores, tales como el contexto político, la dinámica del mercado inmobiliario en la ciudad y en la zona en particular, y las alternativas de crédito social disponibles, entre otras (Schteingart, 2004).

### **2.1. Un determinante particular: el Estado**

El papel del Estado en la división social del espacio urbano ha sido destacado por varios autores (Castells, 1977; Lefebvre, 1978; Schteingart, 1998; Clichevsky, 1990; Marcuse, 2001). Ya vimos las diversas formas en que el Estado es incluido en las explicaciones marxistas del fenómeno, que generalmente lo consideran un agente en lucha con otros por imponer sus intereses en la ciudad. La identificación de estos intereses se vuelve así muy importante desde esta perspectiva. En lo que sigue, distinguiremos los principales campos

de acción del Estado en la ciudad, no tratando de enfatizar en la búsqueda de su intencionalidad política o ideológica, sino más bien buscando limitaciones y potencialidades del estudio de este agente para entender los temas que nos interesan.

En Estados Unidos, el caso más estudiado de acción estatal (negativa) sobre la división del espacio en la ciudad sería la formación y mantenimiento de los *ghettos negros* (Marcuse, 2001). El Estado habría contribuido a incrementar segregación residencial basada en criterios étnicos y raciales, por diversas vías, entre otras: ordenanzas de zonificación, “*Red-lining*” (parámetros de valoración de viviendas para préstamos hipotecarios estatales que desestimulaban la presencia de grupos poblacionales “discordantes”) y construcción de vivienda de interés social. Más adelante veremos esto con más detalle.

El mismo autor propone algunas líneas de acción para dar respuestas al problema de la segregación residencial desde la propia acción del Estado, a saber: la provisión amplia de vivienda de interés social en diferentes áreas (por ejemplo diseñando programas con porcentajes obligatorios de viviendas de bajo costo), impuestos prediales progresivos, mayor provisión y mejor distribución de espacios públicos, y cambios en la localización de los equipamientos públicos (preferentemente en los bordes de las áreas más segregadas).

**Planeamiento, Ordenación Territorial, Regulaciones urbanísticas.** En el caso de Montevideo, la sucesiva implementación de Planes Reguladores, y algunas de sus reglamentaciones urbanísticas se señalan como responsables de la aparición de grandes espacios periféricos vacíos, que han sido el ámbito de desarrollo de barrios compuestos casi enteramente por pobres (Cecilio *et al*, 2003). Siguiendo el ideal de la ciudad jardín, estos Planes buscaron explícitamente generar una gradación decreciente de densidad habitacional, lo cual se reflejó en ordenanzas que impedían la subdivisión de lotes medianos y pequeños en la periferia. Por otra parte, el Estado –especialmente durante la dictadura- concentró su inversión en vivienda en conjuntos habitacionales, construidos justamente en grandes predios periféricos, con mala accesibilidad, haciendo de esta forma que la ciudad creciera sumando espacios desconectados entre sí.

Finalmente, el Ordenamiento Territorial, de carácter fuertemente *normativista*, también es señalado como responsable en este caso, dado que preveía la creación de espacios públicos en terrenos cercanos a arroyos y ríos, expropiando grandes áreas que pronto se degradaban

al no concretarse sus proyectos. En resumen, vemos la importancia del Estado (tanto en su papel de planificador como en su acción directa), en la creación de las *condiciones espaciales* para la formación, por ejemplo, de los asentamientos irregulares (Carmona y Gómez, 2002). Por supuesto, no se trata de identificar linealmente la planificación o la regulación con el fenómeno de los asentamientos. La literatura es clara delimitando las responsabilidades de la planificación en sí, y de la *gestión del espacio urbano*, que sería en última instancia el elemento principal. Un espacio urbano sin servicios básicos, de propiedad pública, en un área reservada para establecer un parque, no constituiría por sí mismo un llamador para la instalación de viviendas precarias, si no existiesen paralelamente problemas graves de acceso al suelo y la vivienda de bajo costo, escaso control sobre las propiedades públicas, e incluso agentes públicos y privados que estimulan los procesos de ocupación irregular.

**La acción habitacional directa e indirecta.** Las teorías generales de la urbanización capitalista que estudian el papel del Estado en el desarrollo de la ciudad se han centrado en la importancia de su acción habitacional como elemento esencial para la *reproducción de la fuerza de trabajo* (Topalov, 1975). La vivienda, en esta concepción, responde a la lógica de reproducción simple del capital, pero otras intervenciones del Estado en la ciudad implican la reproducción ampliada (como por ejemplo, los bienes de consumo colectivo, en el sentido de Castells). Como vimos, estas posturas se concentran por tanto en la relación entre el Estado y las clases sociales para comprender su acción, dado que como agente participante en la lucha por el espacio, guía su accionar de acuerdo a objetivos determinados, que el investigador debe tener presentes:

*“...es importante tener en cuenta que la que la adopción por parte del Estado de ciertas políticas no es casual, es producto de la relación de fuerzas sociales existentes en la sociedad y del predominio de ciertos intereses en contra de otros (Pikvance, 1975). De esta manera el Estado no puede ponerse encima del conflicto de clases que están en la base de las contradicciones que configuran el problema de la vivienda.”*  
(Garza y Schteingart, 1978:62)

A su vez, la producción de viviendas, además de cumplir su función básica para la reproducción de la fuerza de trabajo, es una mercancía que se intercambia en el mercado, con características particulares, que explican la intervención del Estado en su producción. Primero, *“la extensión excepcional del período de circulación del capital”* implicado, lo cual hace muy largo el plazo en que ocurre la *realización de la plusvalía*, con lo cual sólo el

Estado sería capaz de absorber el costo económico de esa dilación por la vía de créditos de largo plazo (Garza y Schteingart, 1978:59).

Por otra parte, la cantidad absoluta de capital que se necesita para producir viviendas masivamente, en comparación con la escasa capacidad de pago del sector asalariado contribuye también a que el sector privado requiera aportes del Estado para invertir. Finalmente, la renta del suelo urbano (que presenta complejidades importantes como para ser detallada aquí) genera una situación de monopolio, que ni el sector privado ni el Estado serían capaces de superar por sí solos. Estos autores constatan que la gran cantidad de población sin capacidad de pago de ningún tipo para acceder a vivienda explicaría en parte la escasa participación del Estado en este sector, y la tendencia de las ciudades mexicanas a crecer en base a Asentamientos Irregulares, y con la autoconstrucción como método principal.

### **3. Antecedentes de investigación**

En esta parte se reseñan brevemente algunos estudios empíricos relativos a los temas que nos interesan. Los presentamos siguiendo un criterio geográfico, dado que existen sensibles diferencias en lo que se entiende por segregación residencial entre diversas partes del mundo. Queremos destacar que la producción europea al respecto es amplia, pero resulta menos accesible para nosotros en este momento, por lo cual nos concentraremos en trabajos realizados en Norteamérica y América Latina, para luego pasar directamente al caso de Montevideo.

También es importante contextualizar estos trabajos en una discusión epistemológica con obvias implicaciones políticas. La existencia y persistencia del fenómeno de la segregación residencial en sociedades diversas ha llevado a pensar en la *negatividad o positividad* del mismo, entendiendo que la integración social es un objetivo deseable, y que su opuesto (exclusión social) no lo es. En forma muy esquemática, podríamos decir que el sentido positivo de la división social del espacio tiene que ver con la constitución de comunidades entre sujetos con intereses y estilos de vida comunes, mientras el sentido negativo estaría asociado a la idea de exclusión (Marcuse, 2001:7).

En este sentido, existirían varias dimensiones que permitirían diferenciar formas de segregación que conllevan consecuencias negativas de otras que no las implican

necesariamente. En este apartado se revisarán algunas de estas posturas. Como se podrá apreciar, el debate toma por momentos cierto cariz moral y/o político, debido a que los autores parten de concepciones muy disímiles acerca de la naturaleza de las relaciones entre los grupos sociales<sup>5</sup>. Por otra parte, debemos reconocer que estamos ante un tema que cada vez más hace parte de las agendas estatales, con lo cual las posturas teóricas frente a este punto son también insumos para la discusión sobre las políticas que deberían implementarse para atacarlo.

### **3.1. Estudios en Norteamérica**

Los estudios desarrollados en Estados Unidos se distinguen por un marcado énfasis en las cuestiones étnicas y culturales, en comparación con la orientación más centrada en variables socioeconómicas predominante en América Latina. Las características propias del proceso de urbanización e inmigración de Estados Unidos han llevado a varios autores a concentrarse en el tema desde aquellas perspectivas. Es sabido que la inmigración tiene gran importancia en la configuración de las ciudades norteamericanas, particularmente por la forma en que los distintos tipos de migrantes se apropiaron de los espacios urbanos, constituyendo áreas caracterizadas y distinguibles a simple vista. El agrupamiento territorial de personas en torno a lenguajes, costumbres, rasgos étnicos, u origen nacional comunes, constituyó en muchos casos el ámbito propicio para su supervivencia y la afirmación de su identidad cultural.

Es en este sentido que Peter Marcuse (2001) sostiene que la segregación residencial no debe verse como un proceso necesariamente negativo. Propone diferenciar tipos ideales de segregación, según tengan su origen principalmente en factores culturales, económicos, o de posiciones en la jerarquía de poder. Sabemos, por supuesto, que en la realidad estas tres modalidades se superponen, generando ciudades con tramas complejas. Según el autor, es posible rastrear históricamente ciertos patrones de agrupamiento (*clustering*) en las ciudades norteamericanas, que pueden resumirse en tipos ideales, que representan formas de división del espacio, según:

---

<sup>5</sup> Una reseña interesante de las posturas políticas implícitas en la discusión sobre el papel del Estado frente a la segregación residencial puede encontrarse en Smolka y Sabatini (2000), donde se considera específicamente el caso de Chile.

- a) Factores culturales. Se trataría de divisiones relativamente inocuas en términos de exclusión, basadas en el lenguaje, los orígenes étnicos o nacionales, etc. Este tipo de agrupamientos cumpliría principalmente la función de permitir la auto-afirmación identitaria entre sus pobladores.
- b) Roles funcionales económicos. Diferentes del concepto de *estrato económico*, aquí se trataría de una noción más bien asociada a la ocupación. Según el autor, se trataría principalmente de “tendencias naturales” en la conformación de las ciudades norteamericanas, asociadas a la localización de las fuentes de trabajo, como por ejemplo las zonas industriales donde se concentran las viviendas de los obreros de este sector. Las zonificaciones contenidas en los planes urbanísticos habrían legitimado y dado cierto carácter legal a estas divisiones.
- c) Posiciones en la jerarquía de poder. Se trata de divisiones sociales del espacio basadas en el status de los grupos, que generalmente coinciden con diferencias económicas, pero que no serían necesariamente idénticas a estas.

Sobre esta base, el autor propone que:

*“Las divisiones y agrupamientos por status, que reflejan y refuerzan las relaciones jerárquicas de poder son inaceptables desde un punto de vista de política pública, y por tanto son objetivos apropiados para la prohibición estatal; los agrupamientos culturales o sociales que no refuerzan estas relaciones de poder, no lo son.” (Marcuse, 2001:7)*

Los tipos ideales de división social del espacio que propone Marcuse para sustentar esta postura nos resultan un tanto esquemáticos, y creemos que es posible detectar algunas insuficiencias en su formulación. En primer lugar, existe (aún en Estados Unidos) una gran asociación entre las dimensiones que se plantean, como para llevar a términos operativos una diferenciación conceptual como la que el autor establece. Por ejemplo, según Marcuse, la segregación residencial de comunidades por su origen étnico, no conlleva necesariamente consecuencias negativas, siempre que este agrupamiento no esté asociado a prácticas de dominación o exclusión sistemática de grupos diferentes. Sin embargo, se nos hace muy difícil aislar y asignar un peso relativo específico a estas prácticas o a las variables culturales mencionadas al momento de determinar la elección de la localización de las familias, dado que esto implicaría indagar las motivaciones de la acción de los sujetos, trabajo por además complejo.

Por otra parte, el eje principal que permitiría diferenciar una forma “aceptable” de una “inaceptable” de segregación sería si se trata de un proceso *voluntario* o *impuesto*. En este sentido, todo elemento coercitivo utilizado para crear o mantener un agrupamiento social en el territorio indicaría segregación de tipo indeseable. Una vez más, creemos que la identificación de estos elementos coercitivos no siempre es posible. Siguiendo con los ejemplos del autor, no siempre un hogar está en capacidad de elegir la localización de su residencia, por diversas razones, y no detectamos en su propuesta criterios claros para distinguir cuáles serían elementos coercitivos y cuáles no. De todas formas, sí aparecen bastante claras las formas de “cerramiento” coercitivo (por ejemplo, factores de desestimulan la presencia de negros en una zona determinada de forma directa o solapada).

En resumen, esta perspectiva resulta interesante para nuestro trabajo en tanto introduce y documenta el papel del Estado en los procesos de segregación residencial, dado que tiene bajo su control elementos tales como la zonificación (por ejemplo, reglamentaciones sobre densidad y uso de suelos, con lo cual incide en su valor), y la construcción de infraestructura urbana, entre otras. De todas formas, la política habitacional se reconoce por lo general como la principal acción estatal con relación a los procesos de segregación residencial.

Por otra parte, la idea de *imposición*, aplicada a la segregación residencial, hace patente que se trata de un fenómeno con dos caras: la auto-exclusión (generalmente de los sectores más pudientes) tendría como efecto lógico la segregación de los demás sectores hacia los espacios urbanos que aquellos desestiman<sup>6</sup>. Pero no debemos caer en una explicación basada exclusivamente en el poder económico o las preferencias socio-culturales de los distintos grupos -que les habilitaría en última instancia a “elegir primero” en la ciudad- sino que además hemos visto cómo esta lucha por el espacio implica al Estado, que dispone de diversas vías para mitigar o exacerbar estos conflictos.

---

<sup>6</sup> A fin de concretar la revisión teórica hacia los trabajos más emparentados con nuestro caso, optamos por no discutir las posturas clásicas de la Escuela Ecologista de Chicago, que sin dudas son las que más han desarrollado este tipo de razonamiento sobre la lucha por el espacio urbano. Un análisis detallado y una crítica al uso del símil biológico para explicar estos procesos se encuentra en Lezama (2002: 183-232).

### **3.2. Estudios en América Latina**

Recientemente se han realizado balances sobre el estado del arte en América Latina respecto de la investigación sobre segregación urbana, encontrándose que se trata de un tema que demanda actualmente menos atención que en décadas pasadas (Schteingart, 2001). Entre otras conclusiones, se destaca cierta pérdida de generalidad en los enfoques de investigación, en pro de estudios puntuales. A la vez, habría un viraje de perspectivas teóricas que va desde los primeros trabajos sustentados en las ideas de la *Escuela de Chicago*, pasando luego por un énfasis en la noción de *marginalidad*, y por los *estudios de corte marxista* en los años setenta, que se interesaban por las relaciones entre la división social del espacio y la estructura de *clases*. Otras perspectivas dominantes en los estudios que abordan la segregación residencial han sido la *pobreza* y los problemas devenidos por la intensa *migración campo-ciudad*, característica de las décadas pasadas en la región. Otras revisiones (Lungo, 1996) concluyen destacando la necesidad de avanzar hacia *estudios multi-dimensionales* y de *largo plazo*, enfocados preferentemente hacia los *aspectos socio-culturales* del fenómeno. Podemos entonces diferenciar estos trabajos según el tipo de estrategia metodológica que utilizan.

#### **3.2.1. Estudios cualitativos**

Los ensayos son una de las formas en que se expresa esa tendencia hacia los estudios menos ambiciosos en términos de generalización empírica, focalizados en el análisis de casos. En estos trabajos, los autores se preocupan por presentar la discusión de los problemas urbanos de forma integrada a fenómenos globales, apelando muchas veces a asociaciones muy libres entre términos como forma de ilustrar procesos complejos. Así por ejemplo, en estudios sobre división del espacio en ciudades de Argentina, leemos sobre la “ciudad estallada” o “desestabilización de los estables” (Prevôt Schapira, 2001). Parece claro que su preocupación central no es sustentar reflexiones sobre datos estadísticos, sino más bien ilustrar ideas de forma impresionista y a la vez coherente con una lectura compleja de los procesos sociales que subyacen a la creciente polarización social de los países del sur.

También optan por acercamientos de tipo cualitativo los trabajos que reflexionan en torno a los modos en que opera físicamente la segregación social, o la relación entre este fenómeno

y distintos ámbitos de la vida social, como por ejemplo el empleo, o la delincuencia, entre otros. En este sentido, se parte de la idea de que existen formas de segregación que no implican necesariamente la distancia geográfica, sino que se sustentan en elementos tales como el acceso restringido, por ejemplo, a los nuevos *centros de socialización*, como los grandes centros comerciales.

Probablemente el objeto de estudio característico de este tipo de ensayos sea el espacio público, en especial, la constatación de una tendencia hacia la privatización del mismo. Este proceso estaría operando por diversas vías -entre las cuales se destaca la selección del público concurrente de acuerdo a criterios socio-económicos, como es el caso de los *shopping centers*-. El espacio público resulta cada vez más peligroso dado el avance de la delincuencia urbana, y por tanto habría un claro repliegue hacia el espacio privado, o “privado colectivo” (espacios semi-públicos dotados de vigilancia y con restricciones de acceso).

*“El capital espacial se entiende como el conjunto interiorizado de formas de relación (intelectuales y prácticas) de un individuo con el espacio considerado como bien social.” (Prevôt Schapira, 2001:49)*

La autora utiliza esta definición para introducir una lectura sobre la segregación que hace énfasis en las *representaciones* sobre el espacio y la *apropiación* del mismo. Así, constata que la “caída de las clases medias” (fenómeno multicitado en la bibliografía reciente del Cono Sur) ha llevado a una polarización social que se expresa en el espacio urbano en forma de nuevas estrategias de “cerramiento”, que se asocian a formas de segregación residencial cada vez más sutiles. Por ejemplo, Prevôt Schapira propone dejar de utilizar la dicotomía centro/periferia y pensar la ciudad “*en términos de fragmentación, en razón de las múltiples fronteras que dividen el espacio en un continuum que se empobrece...*” (2001:51). Detrás de esta idea vemos fenómenos tales como la aparición de barrios privados, que se consideran “enclaves” dentro de áreas periféricas (Lacarrière y Thuillier, 2001). Este es un buen ejemplo de la forma en que razonan estos trabajos: si bien enclaves aún no son significativos numéricamente como para considerarlos una tendencia en términos estadísticos, es estudian en tanto proceso *revelador de los cambios profundos que han afectado a la sociedad*.

Otros estudios, enfocados en los aspectos físicos de la segregación socioeconómica, resaltan el papel de las barreras físicas que las clases más pudientes utilizan actualmente para distanciarse de los más pobres, crecientemente percibidos como amenaza a la seguridad. Las comunidades cerradas (*gated communities*), las diversas tecnologías de vigilancia y las rejas -elementos casi obligados en las viviendas en nuestras ciudades actualmente- son objeto de estudio en estos trabajos. Incluso se afirma que estas estrategias no son exclusivas de los sectores más ricos, sino que se extienden casi a todos los estratos sociales a partir de la expansión de fenómenos tales como el crimen organizado y el desempleo<sup>7</sup>.

En suma, la idea central de estos estudios puede sintetizarse diciendo que los mecanismos concretos por los cuales las diferencias sociales se conciben y recrean permanentemente son de diverso tipo, e incluyen elementos subjetivos y culturales. Así por ejemplo, las representaciones sociales que se crean en torno a un determinado barrio pueden ser suficientes para alejar a sus habitantes de ciertas oportunidades laborales (Feldman, 2004:91). Es decir, existen elementos simbólicos que identifican a las comunidades (internamente y frente al resto de la ciudad) y son parte ineludible de la explicación de ciertos procesos de segregación<sup>8</sup>.

### **3.2.2. Estudios cuantitativos**

Los trabajos sustentados en información cuantitativa presentan algunas características generales, entre las cuales podríamos señalar su preocupación por caracterizar la división del espacio según una o más variables, generalmente produciendo mapas o por medio de métodos cuantitativos multivariados, como el análisis factorial.

---

<sup>7</sup> Para un estudio de caso detallado de las relaciones entre algunas formas físicas (arquitectónicas) que adopta la nueva segregación urbana en América Latina y sus implicaciones en fenómenos tales como la delincuencia, véase: Caldeira T. (2000), *City of walls crime, segregation, and citizenship in São Paulo*, Berkeley, University of California.

<sup>8</sup> Para ilustrar estos mecanismos, basta pensar en la importancia que cobran dimensiones tales como la delincuencia o la relación con el mercado laboral en el imaginario sobre barrios como Tepito en Ciudad de México o el Borro, en Montevideo. Por supuesto, se trata siempre de una compleja combinación de estereotipos y prejuicios con elementos objetivos, pero parece claro que la sola pertenencia a estas áreas pone en desventaja a sus habitantes en diversos planos de la realidad social. Sin dejar de reconocer la importancia de estos procesos, la presente investigación no hará énfasis en este tipo de interpretación del fenómeno.

En 1985 Rubalcava y Schteingart presentan un análisis de este tipo aplicado a la Ciudad de México. El trabajo busca *describir los fenómenos de diferenciación socio-espacial* evitando caer en una mirada sectorial o simplista, que las autoras identifican con los estudios inspirados en la etapa Clásica de la Escuela de Chicago, más específicamente en los esquemas de anillos concéntricos de Burgess y de sectores, de Hoyt (Rubalcava y Schteingart, 1985:483). Este ejercicio pionero destaca por el uso pionero del análisis factorial, que implica la agrupación de variables relevantes, seleccionadas con doble criterio: primero, estadístico (deben polarizar las unidades lo más posible) y teórico (luego de conformados los factores, éstos deben ser “nombrados” e interpretados en forma coherente). Se concluye identificando áreas bien diferenciadas de la ciudad según su grado de consolidación urbana, y encontrando una fuerte asociación entre esta clasificación y las condiciones socio-económicas de sus habitantes.

Quince años después, Francisco Sabatini, parte de la siguiente definición operativa de segregación residencial:

*“...el grado de proximidad espacial o de aglomeración territorial de las familias pertenecientes a un mismo grupo social, sea que éste se defina en términos étnicos, etarios, de preferencias religiosas o socioeconómicos, entre otras posibilidades.”*  
(Sabatini et al, 2001: 27).

Pensando ya en las variables necesarias para estudiar el fenómeno, vemos que es imprescindible, en primer lugar, contar con información geográfica (para indicar la “proximidad espacial” a través de la distancia). Sin embargo, como se verá más adelante, la simple distancia euclidiana (la línea recta trazada virtualmente entre dos puntos en el espacio) no parece ser la mejor para nuestro caso, dado que sabemos que la idea de *proximidad* se asocia a la de *acceso*. Este concepto involucra no solamente la noción de distancia física sino también la capacidad de atravesar esa distancia, lo cual en términos de la geografía humana implica la clásica noción de *fricción de la distancia*. En este sentido, podemos concluir, en principio, que será necesario “cualificar” las medidas de distancia con un contenido social y económico, a fin de dar mayor solidez a las estimaciones puramente cuantitativas de proximidad.

En segundo lugar, necesitamos una o más variables que permitan agrupar a las familias en un “mismo grupo social”. En este sentido, diversos autores han recurrido a distintas variables, de acuerdo a los objetivos de sus estudios y la disponibilidad de información. La

forma en que generan estos grupos van desde procedimientos elementales como el cálculo del porcentaje de hogares que cumplen una determinada condición (por ejemplo, porcentaje de personas sin instrucción) hasta procedimientos más sofisticados como los que han ensayaron Rubalcava y Schteingart desde 1985.

Una discusión interesante sobre las implicaciones de las técnicas de agrupamiento más utilizadas se encuentra en el trabajo de Rodríguez Vignoli (2001). El autor repasa algunas definiciones conceptuales de segregación residencial, y pasa inmediatamente al análisis metodológico de las técnicas de agrupamiento de poblaciones en el espacio. La medida más utilizada para medir la segregación residencial, según el autor, es el Índice de Disimilitud (también conocido como *D*). Básicamente *“constituye un indicador sintético de la relación que existe entre la composición social (o de otro tipo) de las subunidades territoriales y la composición social (o de otro tipo) de la unidad territorial de orden superior (ciudad o aglomerado urbano).”* (Rodríguez Vignoli, 2001:22). Una ventaja de esta medida es que tiene un recorrido entre 0 y 100, lo cual facilita su interpretación, que se ha definido como *el porcentaje de la población de interés que debería cambiarse de unidad territorial para alcanzar una distribución total igualitaria*. De forma similar se discuten otras medidas desde una perspectiva matemática y se señalan sus ventajas y limitaciones. Rodríguez realiza un ejercicio de simulación a fin de ilustrar las implicaciones de cada medida y finaliza realizando un análisis para el caso de Santiago de Chile, en el que constata un nivel de segregación residencial menor al esperado.

Básicamente, de este trabajo cabe destacar el esfuerzo sistemático por especificar qué conceptos pueden ser efectivamente indicados por las medidas más comúnmente usadas, y qué limitaciones tiene cada una de ellas. Sin embargo, se aprecia cierta predominancia la perspectiva matemática, a tal punto que por momentos parece “deducirse” el fenómeno del instrumento utilizado para indicarlo, y no a la inversa.

### **Sobre la escala de análisis**

En los últimos años, investigadores de CEPAL han realizado estudios que parten de la pregunta sobre los cambios que podrían estar ocurriendo en la división social del espacio de las ciudades latinoamericanas en términos de su escala (Rodríguez, 2001; Sabatini 1998 y 1999, Sabatini *et al*, 2001). En forma resumida, se puede describir el problema como sigue:

*“La segregación puede tener distinta fuerza en distintas escalas territoriales dentro de una misma ciudad. Puede ser fuerte a nivel local, con la conformación de pequeños barrios muy homogéneos; o puede ser fuerte a nivel de grandes zonas, como efecto de la aglomeración espacial de muchas familias de similar condición social.” (Sabatini, 1999:4).*

El procedimiento para llegar a esta conclusión comienza con la identificación de áreas homogéneas socio-económicamente utilizando diferentes escalas de análisis. Una vez definidas estas áreas, se procede a compararlas y analizar su tamaño y localización en la ciudad. En algunos casos, se estudian también algunas interacciones que ocurren entre ellas (típicamente a partir de encuestas de origen-destino).

Por ejemplo, supongamos que tomamos como indicador de segregación residencial el porcentaje de personas con determinadas características (por ejemplo, de ingresos muy elevados) sobre el total de población en ciertas unidades territoriales. Si esta población se encontrara dispersa en la ciudad, solo estudiando unidades territoriales muy pequeñas se podrían identificar algunas pocas áreas con porcentajes muy altos de esta población. Si, por el contrario, utilizamos áreas mayores, tendremos seguramente porcentajes similares en toda ciudad (siempre suponiendo una distribución dispersa en el territorio). Ahora bien, si nuestra población objeto de estudio se encontrara concentrada en muy pocas zonas de la ciudad, aún un estudio que trabaje con unidades de análisis grandes sería capaz de identificar diferencias de porcentajes entre ellas.

Respecto de este problema de la escala, cabe hacer dos puntualizaciones, una metodológica y otra conceptual. Por una parte, es posible que las “reducciones de escala” que se han reportado recientemente (Sabatini) respondan a que recién ahora están disponibles los indicadores con un nivel de desagregación tal que permita apreciar el fenómeno en pequeñas delimitaciones. De ser así, sólo cuando se disponga de varias mediciones sucesivas a ese nivel de desagregación podrá comprobarse efectivamente esta hipótesis.

Por otra parte, creemos que el desafío más importante que impone este problema es reflexionar acerca de las implicaciones que podría tener una “reducción de la escala” de la segregación residencial en términos de integración social. Hemos visto que los determinantes de la segregación residencial son varios, y que el punto de vista espacial es necesario pero no suficiente para comprenderlo. Así, aún en el caso de que existiera esta *reducción de la distancia física* entre los distintos sectores sociales, tenemos que pensar si

éste solo hecho permite pensar en una mayor *integración social*, que es en definitiva el problema central, y del cual la división social del espacio sería en última instancia una manifestación territorial.

Tendemos a pensar que una reducción de esta distancia es *potencialmente* beneficiosa para mejorar la integración social, por la vía de aumentar la heterogeneidad de los barrios y aumentar las probabilidades (teóricas) de interacción entre sectores sociales. Pero si este acercamiento toma una forma que implica un énfasis en las diferencias y una sofisticación de los métodos de distanciamiento (rejas, cámaras, vigilancia, etc.), el resultado incluso podría ser opuesto<sup>9</sup>. Nuevamente, concluimos que una mirada exclusivamente cuantitativa sobre el problema no es suficiente para comprenderlo en toda su complejidad.

En definitiva, lo que interesa de todos estos trabajos es que destacan la importancia de especificar la unidad de análisis de acuerdo a los objetivos de cada estudio empírico en particular. Frecuentemente, con la intención de lograr el máximo detalle, terminamos analizando unidades que representan una división puramente administrativa o política del espacio, sin mayor significado en términos socio-económicos o históricos. Otra cuestión importante que plantean estos estudios es que ciertas formas de segregación residencial no se aprecian si utilizamos unidades demasiado grandes de territorio, y viceversa, unidades demasiado pequeñas pueden ocultar niveles más agregados de división del espacio.

### **3.3. Estudios en Montevideo**

#### **3.3.1. Segregación residencial**

Ya comentamos trabajos en que diversas acciones del Estado son señaladas como responsables por la existencia de espacios que reúnen todas las condiciones para que se asienten las poblaciones más carenciadas en el caso de Montevideo (Cecilio *et al*, 2003). Algunos de los trabajos que llegan a estas conclusiones fueron realizados para abordar la problemática de los Asentamientos Irregulares, que resulta especialmente sensible en el

---

<sup>9</sup> Este no es un detalle menor, y resulta particularmente cuestionador de algunas convicciones que personalmente reconocemos como fuertemente arraigadas. Una de ellas es la idea de lograr la “heterogeneidad a ultranza”, ligada a una fuerte valoración de la interacción social como única vía para alcanzar niveles aceptables de integración. Nuestro trabajo no considerará estos aspectos cualitativos tan relevantes, por falta de información y tiempo.

caso de Montevideo, que hasta hace pocas décadas se caracterizaba por un nivel relativamente alto de integración social.

Di Paula y Lamoglie reseñan algunos determinantes de la *acción* de ocupar terrenos, entre otras causas que explicarían la formación de asentamientos irregulares en Montevideo, destacándose:

*“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 perceptor de ingresos (generalmente 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 tierra urbanizada)....” (Di Paula y Lamoglie, 1999:5).*

Podemos resumir esta lista en dos tipos de determinantes principales: consecuencias perversas de la economía de mercado y errores u omisiones en las políticas del Estado. Kaztman es uno de los primeros autores que trabaja el concepto de exclusión social aplicado a estudios empíricos en Uruguay. Define el fenómeno como la predominancia de:

*“...vínculos frágiles y en último extremo inexistentes entre los pobres urbanos y las personas e instituciones que orientan su desempeño por las normas y valores dominantes en la sociedad en un determinado momento histórico. Una virtud de estos enfoques es la incorporación de la estructura social como elemento explícito del marco conceptual con que se interpretan los fenómenos de pobreza. La localización de los pobres dentro de esa estructura varía no sólo según la profundidad de las brechas que los separan de otras categorías sociales en el mercado de trabajo, sino también según el grado de segmentación en cuanto a la calidad de los servicios de todo tipo y el grado de segregación residencial.” (2001:3).*

Una de las cuestiones más importantes en el estudio de estos fenómenos es la identificación de las principales características que asume actualmente la segregación residencial, en parte respondiendo a la interrogante acerca de si se trata de un fenómeno nuevo, o de la radicalización de un fenómeno que siempre existió. Como forma de resumir esta cuestión, el autor presenta una interesante tipologización de barrios populares, basada en el estudio de casos del Cono sur de América Latina.

Cuadro 1. Tipología de barrios populares urbanos según oportunidades de movilidad predominantes durante el proceso de su formación.

INDIVIDUAL ⇒	Favorable	Desfavorable
COLECTIVA ↓↓		
Favorable	Barrios populares heterogéneos (3)	Barrios obreros tradicionales (2)
Desfavorable	Barrios de migrantes recientes (1)	Guetos urbanos (4)

Fuente: Kaztman (2001:13)

En el casillero 1 se encontrarían principalmente los barrios creados por migración masiva proveniente de áreas rurales, mientras que el 2 se compone principalmente por los barrios constituidos típicamente alrededor de las zonas fabriles, caracterizados por una fuerte impronta comunitaria (principalmente sindical, pero también de otros tipos). El casillero 3 estaría conformado por una forma de barrio que sería típica del Río de la Plata, donde la heterogeneidad consiste no tanto en grandes diferencias de ingreso, sino en la multiplicidad de formas de inserción laboral de sus habitantes, frecuentemente de tipo micro-empresarial (pequeños talleres, bares, etc.) y otros como empleados estatales, maestros, etc.

Finalmente, el casillero 4 es el que propiamente se identifica como característico de las nuevas modalidades de segregación residencial, predominando:

*“...experiencias de desindustrialización y de achicamiento del Estado —es decir, el debilitamiento de dos de las fuentes más importantes de empleo urbano no precario—, de acelerado estrechamiento de las oportunidades laborales para trabajadores no calificados o semicalificados, y de rápida elevación de los umbrales de calificación requeridos para incorporarse en el mercado laboral. En vez de la atracción de la ciudad, opera la expulsión hacia la periferia. En lugar de estímulos nacidos de nuevas oportunidades de trabajo, crece la proporción de la población activa con pocas esperanzas de inserción estable en la estructura productiva. A diferencia de los migrantes rurales que comparaban favorablemente su situación presente con la que habían dejado, muchos de los actuales pobres urbanos ya han incorporado expectativas de ciudadanía plena en lo que concierne a derechos sociales, civiles y políticos, entre ellas aspiraciones legítimas de participar en los estilos de vida predominantes en la ciudad. En vez de expectativas de movilidad ascendente, prima entonces el reconocimiento de una movilidad descendente inevitable o de la imposibilidad de progresar. Los efectos negativos de todos estos procesos sobre el bienestar de los pobres urbanos y sus posibilidades de integración social se ven agravados por la combinación perversa de dos fenómenos: el eje de la formación de identidades se desplaza desde el mundo del trabajo al mundo del consumo, al tiempo*

*que se amplía la brecha entre la participación material y la participación simbólica de estos estratos.” (Kaztman, 2001:16)*

La extensa cita vale la pena dado que resume de manera excelente los procesos estructurales y micro-sociales que estarían detrás de la formación de los nuevos barrios de pobres en estas ciudades. Nuestro trabajo buscará mostrar algunos resultados de estos procesos sin entrar en la demostración de sus vínculos causales, reconociendo que los mecanismos descritos por el autor quedan fuera de las posibilidades de contrastación empírica por el tipo de información de la cual disponemos.

### **3.3.2. Economía urbana**

Los estudios específicamente dedicados al suelo urbano son muy escasos en Montevideo. Recientemente se han publicado trabajos sobre la relación entre los precios de la vivienda y las características socio-económicas de los barrios de Montevideo, sobre el mercado inmobiliario y su relación con los instrumentos financieros, y sobre la relación entre los valores del suelo y las normativas de ordenamiento territorial (Mendive, 1999; Díaz y Romiti, 1999; Siniacoff, 1999). Sin embargo, el tipo de modelización econométrica que estos trabajos utilizan supone una teoría de la conformación del valor del suelo por completo diferente a las que guían nuestro estudio.

De todas formas, algunos de estos ensayos aportan información interesante, en especial en su crítica a la forma en que el Estado interviene en el mercado de suelos y vivienda. Por ejemplo, Amarante y Caffera (2002) presentan un modelo econométrico sobre los factores determinantes de la “decisión de ocupar”, buscando ilustrar sobre la formación de Asentamientos Irregulares en Montevideo. Sin entrar en los detalles de su formulación, podríamos decir que se identifica como factor fundamental el comportamiento del mercado de alquileres, el cual está influido a su vez por diversos elementos, entre los cuales destaca el nivel de regulación estatal (actuando básicamente por medio de impuestos a las viviendas deshabitadas y protegiendo a los inquilinos por diversas vías).

Se documenta asimismo cómo la Ley de Emergencia de Alquileres de 1985 provocó que los hogares del primer quintil de ingresos (20% más pobre) pasaran de gastar el 19% al 47% de su ingreso en el pago de alquiler. Finalmente, los autores demuestran que la inversión necesaria para la regularización de todos los asentamientos irregulares que se estimaba existían en 1999 alcanzaría para subsidiar el alquiler a todos los hogares que viven

en esos Asentamientos por un período de 30 años, en áreas de la ciudad que ya cuentan con servicios urbanos. Más allá de esta provocativa discusión, que luego discutiremos, quisiéramos rescatar de este trabajo su análisis sistemático de diversas variables, especialmente en tanto se preocupa por mostrar su distribución según quintiles de ingreso, lo cual resulta muy útil para identificar patrones de desigualdad.

### **3.3.3. Vivienda y urbanismo**

En 1969, Juan Pablo Terra realiza un diagnóstico sobre la situación de la vivienda en el país, que constituye un antecedente clásico para los trabajos posteriores que tocan el tema. Escrito en un contexto donde la vivienda se percibía como la única “industria nacional” todavía rentable, el trabajo propone generar un masivo aumento de recursos destinados a la construcción, como forma de paliar la crisis y a la vez mejorar la situación general del país. Resulta interesante revisar las consideraciones de Terra sobre la Ley de Viviendas, que se había aprobado el año anterior. El comentario general sobre la Ley es positivo, aunque destaca muy brevemente que su éxito dependerá en última instancia de la voluntad política de cada administración. Esta hipótesis resulta perfectamente cierta hoy, 36 años después.

Cada gobierno utilizó los recursos del Fondo Nacional de Vivienda (creado por esa Ley) de forma casi discrecional, sin que ninguna instancia política o movimiento social fuese capaz de impedirlo. Este fondo se conforma con aportes provenientes de los salarios, y debería repartirse en diversos programas, entre los cuales destaca el crédito a cooperativas. De hecho, este uso indebido del ahorro de los trabajadores colaboró en la formación de un movimiento cooperativo muy combativo, que se ha constituido en un actor central en diversas etapas de la vida política del país, y muy especialmente durante la dictadura.

Un antecedente importante en cuanto a las acciones de vivienda desarrolladas por la Intendencia Municipal de Montevideo entre 1990 y 2003 se encuentra en el trabajo de Inés Giudice (2003). Una de las problemáticas que más claramente aparece en este estudio es falta de coordinación entre las diversas instituciones con competencia sobre la construcción de viviendas y regulación de suelos en la ciudad. El trasfondo de estos conflictos responde, al menos, a dos lógicas: primero, la política, dado que desde 1989 hasta la fecha el gobierno de la capital ha estado en manos de la izquierda, coexistiendo con gobiernos nacionales de los partidos tradicionales de Uruguay, que han llevado a cabo programas neoliberales

durante todo ese período. En segundo lugar, resaltan las graves dificultades de comunicación interinstitucional, que no son nuevas en Uruguay, sino que caracterizan al Estado desde sus comienzos, asociadas a prácticas clientelísticas y una grave tendencia a la burocratización.

Como conclusiones más destacadas, Giudice menciona en primer lugar la pérdida de centralidad de la política municipal de vivienda, que al final del período reduce su presupuesto a un 10% del monto con el que comenzó. En segundo lugar, señala cierto comportamiento errático en cuanto a que no existe una postura clara respecto del grado de focalización que debieran tener sus acciones, y que tampoco se ha logrado una coordinación efectiva con las instancias de Planificación territorial, de manera que no se percibe una previsión respecto del impacto urbanístico de estas acciones. El énfasis en el apoyo al modelo cooperativo de producción de vivienda también se considera problemático, en tanto no habría permitido el desarrollo de otras formas innovadoras. Finalmente, se resalta la necesidad de integrar las políticas de vivienda con otras políticas sociales (en especial de trabajo), como única forma de darles una mínima sustentabilidad en el largo plazo.

#### **4. Conclusiones**

##### **4.1. Hacia una definición del concepto de segregación residencial**

Hemos visto que no todos los casos de segregación residencial se consideran negativos en términos de integración social. El criterio más utilizado para distinguir estos casos residiría en la capacidad de *elección de la localización*. Así, cuando los individuos que comparten ciertas características comunes se agrupan en forma voluntaria, estaríamos ante un caso de división social del espacio que no necesariamente entraría en una *acepción estricta* de la idea de segregación residencial.

Dada la relevancia teórica y las dificultades metodológicas que conlleva diferenciar la auto-segregación de la segregación impuesta siguiendo este razonamiento, parece prudente reconocer que nuestro estudio no está en capacidad de considerar empíricamente factores cualitativos de este tipo, sin los cuales toda estimación acerca de la “voluntad de los agentes” para localizarse en la ciudad sería puramente especulativa. En otras palabras, no adoptaremos una definición que implique diferenciar entre segregación residencial

voluntaria e involuntaria, restringiéndonos a constatar cómo se divide socioeconómicamente la ciudad en unidades territoriales, sin establecer hipótesis previas sobre los mecanismos de tipo cultural, identitario o subjetivo que llevarían a los agentes a distribuirse en el territorio.

Vimos también que Kaztman apela a los patrones de conformación histórica del barrio para enmarcar teóricamente los resultados empíricos que obtiene con el análisis de la distribución de las variables en el espacio. El mismo autor (además de Schteingart y Rubalcava, Di Paula y Sabatini, entre otros) destaca la idea de *proceso* que subyace al propio concepto de segregación residencial. Es decir, no cabe concebir la segregación residencial como estática, sino que crece o disminuye en el tiempo. En este sentido, se hace necesario estudiar la evolución del fenómeno comparando diversos períodos.

#### **4.2. Algunas relaciones entre los conceptos revisados**

En primer lugar, creemos que el Estado decide efectivamente sobre la localización de un porcentaje de la población urbana, en forma directa (construyendo viviendas para sectores que no acceden a ellas de otra forma, reubicando poblaciones por estar asentadas en áreas inapropiadas, etc.). En forma indirecta (por la vía de regulaciones de uso del suelo, inversión en infraestructura, política de impuestos sobre la tierra, entre otras) el Estado limita la capacidad de elección de los hogares sobre la localización de sus viviendas. Sin embargo, para los menos favorecidos, la acción habitacional del Estado podría verse como una *ampliación* de sus alternativas de localización, entendiendo que de no existir estas acciones, esta población no tendría más opción que los asentamientos irregulares y demás estrategias de localización consideradas marginales.

Para discernir cuál de estas tendencias es más válida teóricamente, será necesario estimar lo más exactamente posible el grado de acceso real a los Programas de vivienda subsidiada que tienen los hogares. Por otra parte, estamos conscientes que un factor importante que condiciona esta “elección” (cuando es posible) es de tipo económico, y reside básicamente en la combinación de los ingresos de las familias y el precio del suelo urbano.

En cuanto a la relación entre las acciones habitacionales del Estado y el valor del suelo urbano, la literatura identifica una clara tendencia –particularmente en las acciones de vivienda de interés social- hacia la producción de la mayor cantidad de unidades con el

menor gasto posible, lo cual favorece la elección de terrenos de menor valor, generalmente periféricos.

### **4.3. Sobre indicadores**

La tradición que algunos autores denominan *viviendista* del Estado uruguayo, le otorga a éste actor un papel preferencial en la interpretación de la localización de algunos sectores sociales en la ciudad (particularmente, las poblaciones objetivo de los diversos programas de vivienda de interés social). Por tanto, habremos de localizar con la mayor exactitud posible los diversos Programas de vivienda estatales, y clasificarlos según la población objetivo a la que se orientan. En la medida en que los datos lo permiten, se clasificarán también según el período en que fueron construidos, aún sabiendo que este dato conlleva algunos sesgos, derivados, por ejemplo, de los períodos de crecimiento y retracción de la economía nacional.

Vimos que existen diversas formas de segmentar la población, en vistas de caracterizar la división social del espacio. Reconocemos que el concepto de clase social, además de implicar una discusión de muy elevado nivel de abstracción, requiere de una batería de indicadores muy completa para ser estudiado empíricamente, que debería incluir posicionamientos ideológicos y un análisis de las relaciones sociales de producción. Las limitaciones de este trabajo hacen que este enfoque no sea posible.

Sin embargo, creemos que una segmentación aceptable de la población debe incluir otros elementos, además del *ingreso*, por varias razones. En primer lugar, no es correcto asimilar linealmente posiciones sociales con ingreso (en última instancia, indicador de consumo potencial), ya que esto resultaría incoherente con el marco conceptual que nos proponemos utilizar. Sin embargo, este indicador es importante, y por tanto debe ser incluido en tanto el mercado de suelo urbano, como cualquier otro mercado, implica necesariamente al dinero como medio de intercambio.

En segundo lugar, buscando indicar de alguna manera la *capacidad potencial de ascenso social*, se ha visto que el nivel educativo (de los individuos pero también de su contexto más inmediato) está fuertemente asociado a los efectos más negativos de la segregación residencial en esta dimensión (Kaztman, 1999 y 2001). Al igual que la educación, se podrán utilizar otros indicadores asociados a esta idea, como por ejemplo el acceso a

servicios básicos. Otros indicadores importantes se relacionan con prácticas cotidianas que denotan niveles básicos de integración en ámbitos reconocidos del orden social. En este sentido, utilizaremos (siguiendo la línea explorada por este autor) la proporción de jóvenes que no estudian ni trabajan ni buscan trabajo.

Ciertas variables relacionadas con los servicios urbanos disponibles en el hogar (típicamente, agua, electricidad y drenaje) se han tomado como indicadores del bienestar material en el mismo, como parte de las variables utilizadas para determinar las necesidades básicas insatisfechas (Calvo, 2002). Sin embargo, se ha probado que estos indicadores están fuertemente asociados al alcance geográfico de las redes de servicios. Dado que estas redes se han extendido rápidamente en los últimos años en Montevideo, se ha visto que estos indicadores sólo resultan efectivos para establecer diferencias entre las escalas más bajas de la gradación socio-económica. En otras palabras, no resultan útiles para segmentar la población en todo el rango, sino sólo entre los estratos más bajos, diferenciando los hogares pobres de los que se encuentran en situación de indigencia.

Estos indicadores tienden además a presentar gran estabilidad en el tiempo, por lo cual creemos que si los analizamos junto a otros más cambiantes (distribución del ingreso, desempleo, etc.) estaremos en capacidad de generar mapas de división social del espacio bastante comprensivos, combinando factores de corto y largo plazo. A la vez, conociendo que los niveles globales de desigualdad en la distribución de las variables de caracterización socio-económica están fuertemente asociados a su expresión en el espacio, corresponde prestar atención especial a la evolución de estas distribuciones globales para ver si su impacto en el territorio es uniforme o difiere según zonas.

## **CAPÍTULO 2. SEGREGACIÓN RESIDENCIAL EN MONTEVIDEO**

### **Introducción.**

En este capítulo analizaremos el componente principal de nuestro problema de investigación: la segregación residencial en Montevideo. Antes de comenzar a tratar el tema, se presentan muy brevemente algunos datos contextuales sobre la urbanización en Uruguay, y sobre el proceso de desarrollo urbano de Montevideo, buscando dar al lector un panorama general de la ciudad<sup>1</sup>.

En el siguiente apartado, presentamos la información básica disponible en forma de cuadros y mapas. Se tratará de mostrar cómo la distribución de la población en la ciudad no es uniforme, e identificar el comportamiento de algunas variables en el territorio que dan cuenta de las particularidades que asume esta división social del espacio.

Para plantear de manera resumida el fenómeno de la segregación residencial en la ciudad, se presentan índices cuantitativos, analizando su evolución en el tiempo y discutiendo las diversas lecturas que cada uno de ellos permite.

Finalmente, se presenta un análisis de *clusters*, aplicado a las variables que más polarizan socio-económicamente los barrios de la ciudad. A partir de este análisis se establece una zonificación, que se analiza a través de mapas y cuadros, donde se discuten las particularidades de cada zona.

### **1. Breve contextualización del caso.**

Uruguay es un país pequeño (176.200 Km<sup>2</sup>), ubicado entre Argentina y Brasil, sobre el Río de la Plata. Presenta una densidad poblacional bruta relativamente baja en comparación con los países de la región (poco más de 18 habitantes por Km<sup>2</sup>). Históricamente, el país ha seguido un modelo de desarrollo agro-exportador, predominando la producción ganadera extensiva. Por ser Montevideo el puerto de salida de esta producción, se conformó rápidamente como la principal ciudad del país, concentrando la gran mayoría de las inversiones públicas y privadas (Caetano y Rilla, 1994:76).

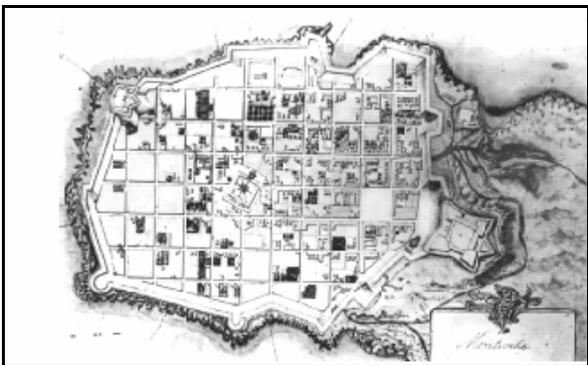
---

<sup>1</sup> Esta presentación, además de servir como contexto, hace parte del análisis de la segregación residencial en tanto proceso. Como se afirma en el capítulo anterior, los fenómenos urbanos deben verse como producto de procesos de diverso tipo, entre los cuales la conformación histórica de la ciudad es uno fundamental.

Desde principios del siglo XX Uruguay ha sido un país predominantemente urbano. Ya a comienzos de los años sesenta el 80% de la población vivía en ciudades, y según el conteo pre-censal de 2004, actualmente esta cifra es de 91.8%. Se ha estudiado al país como un caso paradigmático de sistema de ciudades “macrocefálico” (el departamento de Montevideo concentra actualmente el 41% de la población). Administrativamente, el país se divide en 19 Departamentos -llamados también Municipios- de los cuales Montevideo es el más pequeño en tamaño (52.800 Há).

La ciudad de Montevideo fue fundada en 1724, como puerto de defensa de la Colonia Española ante el avance de Portugal hacia el Río de la Plata. Alrededor del puerto se estableció una ciudadela amurallada, cuyos límites se traspasaron lentamente a medida que la población crecía. El centro actual de la ciudad se fue configurando a principios del siglo XX a partir del eje que salía de la ciudadela hacia el Este, continuando la calle central de la ciudad colonial, en forma perpendicular al puerto y por la mitad del brazo sur de la bahía (Gráfico 1). En el Mapa 1.a vemos el amanzanado uniforme típico de las ciudades coloniales, delimitado por la ciudadela, y en los siguientes (Mapas 1.b, 1.c, 1.d y 1.e) se aprecia gradualmente el crecimiento de la ciudad hacia el Este y el Norte.

*Mapa 1.a. Montevideo a fines del Siglo XVIII.*



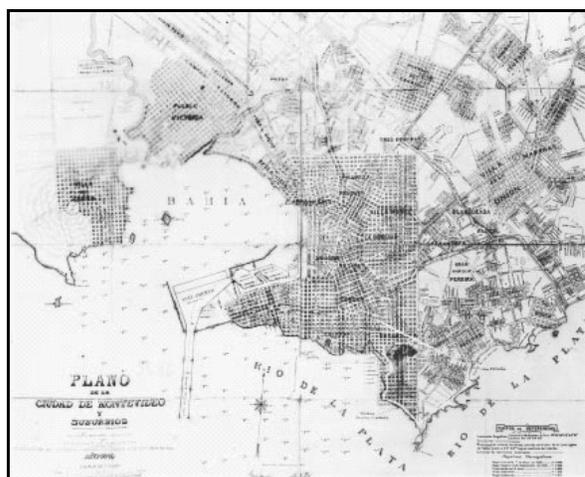
Mapa 1.b. Montevideo en 1846.



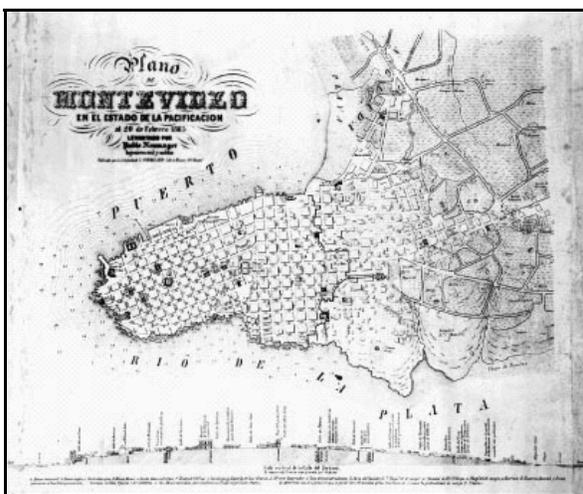
Mapa 1.d. Montevideo en 1893.



Mapa 1.e. Montevideo en 1910.



Mapa 1.c. Montevideo en 1867.



Fuente (Mapas 1.a - 1.e): Carmona y Gómez, 2002.

Como se aprecia en estos mapas históricos, el crecimiento de la ciudad se orientó desde sus comienzos hacia el Este y el Norte. Siguiendo en parte la reglamentación de Indias, la zona Norte se destinó originalmente a chacras para el abastecimiento de la ciudad, mientras que en el Este se localizaron las primeras estancias (haciendas ganaderas) con el mismo fin. En los Siglos XIX y XX se constituyeron áreas de baños en las costas del Este, que no tardaron

en convertirse en los barrios más deseados de la ciudad. Como se aprecia en los planos (d, e), estos barrios no se integraron como tales a la trama urbana hasta principios del Siglo XX, sino que surgieron como “balnearios”, separados de la ciudad. Por esta razón algunos de ellos presentan diferencias morfológicas importantes, que aún hoy se reflejan en su trazado urbano. Probablemente el caso más claro de esta caracterización diferente sea Carrasco, uno de los barrios más exclusivos de la ciudad, donde predominan las casas lujosas, asentadas en terrenos con amplios retiros y en el cual la traza urbana responde a la idea de “ciudad jardín”<sup>2</sup>.

Es importante destacar que Montevideo carece casi completamente de accidentes geográficos que condicionen la urbanización. En especial, no existen áreas cuya inclinación sea tal que impida construir, siendo la única elevación de importancia el Cerro de Montevideo, que no alcanza los 500 metros. Esta conformación geográfica hace que las principales dificultades para la construcción ocurran más bien en las zonas inundables, cercanas a los cursos de agua. Más adelante veremos posibles relaciones entre estos aspectos geográficos y la división social del espacio en la ciudad.

Por otra parte, debemos notar que la incipiente industrialización de mediados del Siglo pasado aceleró el deterioro ambiental de los arroyos (principalmente los que desembocan en la bahía desde el Norte y el Oeste) caracterizando esas zonas como áreas industriales. Se ha afirmado que esto orientó tempranamente la localización de algunos sectores obreros en esas zonas, fundamentalmente por la cercanía a las fuentes de trabajo (Kaztman, 1999). Los barrios donde este proceso parece haber ocurrido más claramente son La Teja y el Cerro, localizados sobre el costado Noreste y Este de la bahía respectivamente.

Montevideo posee una franja costera de más de 60 Km. sobre el Río de la Plata, de la cual más de 13 Km. son playas. Esta “Rambla” (avenida de aproximadamente 35 Km., que bordea ininterrumpidamente casi toda esta costa, pero que se constituye como paseo público específicamente entre el puerto y el límite Este del Departamento) es el espacio

---

<sup>2</sup> Para un análisis en profundidad de las características morfológicas de la ciudad, las tipologías edilicias predominantes en cada barrio y su asociación a las densidades habitacionales, véase los excelentes trabajos del Instituto de Teoría de la Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de la República, en especial: Brena *et al* (1999), *Montevideo: Correlación entre densidades y morfología*, Facultad de Arquitectura-UDELAR, Montevideo.

público más característico de la ciudad. Esta avenida bordea varias playas en forma de arco, intercaladas con puntas rocosas, y su recorrido se encuentra prácticamente libre de construcciones sobre el río, lo cual le otorga una gran calidad paisajística. Se construyó por partes, comenzando en los años veinte, con el objetivo de abrir la ciudad hacia la costa, crear un paseo público amplio, promover la visita a los “balnearios” (actuales barrios de la costa Este) y combatir la formación de “barrios bajos” que ya por esa época proliferaban al sur del nuevo centro de la ciudad (Carmona y Gómez, 2002).

A comienzos de los años sesenta, ya instalada la crisis del modelo sustitutivo de exportaciones, la capital comenzó un lento proceso de expansión metropolitana que continúa hasta hoy. El Cuadro 1 muestra cómo el crecimiento poblacional de la capital ocurre paralelamente al crecimiento de su Área Metropolitana, y del país. Este proceso se debió a la migración desde el interior hacia Montevideo sólo en su primera etapa. En las últimas décadas se debe más bien al crecimiento vegetativo de la población establecida y fundamentalmente a movimientos al interior del Área Metropolitana, de carácter expansivo.

*Cuadro 2. Indicadores de urbanización en Uruguay, 1963-2004.*

	Año del Censo				
	1963	1975	1985	1996	2004 <sup>(a)</sup>
Población total del país	2.595.510	2.788.429	2.955.241	3.163.763	3.241.003
Población total de Montevideo	1.202.757	1.237.227	1.311.976	1.344.839	1.325.968
Población urbana / población total	80.8	83.0	87.3	90.8	91.8
Montevideo / Uruguay	46.3	44.4	44.4	42.5	40.9
Montevideo / población urbana	57.4	53.5	50.8	46.8	44.6
Área Metropolitana / Uruguay	62.5	61.0	59.0	56.6	s/d

<sup>(a)</sup> La información de 2004 proviene del Censo de Población realizado por el INE para preparar el Censo Nacional de Población de 2005, que a partir de aquí designaremos como “Censo 2004”.

Fuente: Kaztman (2003a), y elaboración propia en base a datos del Censo 2004.

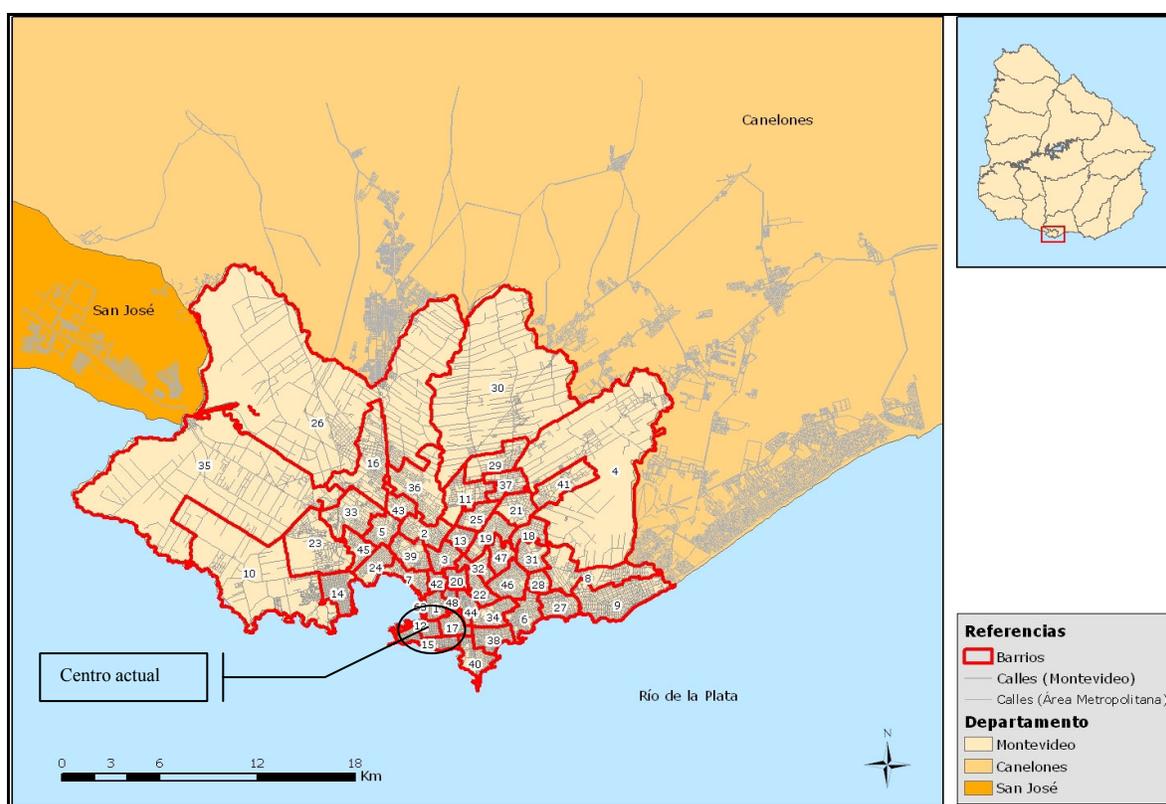
En todo el período representado en el Cuadro 1, Montevideo representa cerca del 75% del Área Metropolitana<sup>3</sup>. Vemos que el ritmo del crecimiento poblacional es muy lento tanto a

---

<sup>3</sup> Recordemos que nuestro estudio se limita al Departamento de Montevideo, exclusivamente por razones de disponibilidad de información.

nivel nacional como de la capital (las tasas anuales geométricas son menores a 4 por mil). Cabe destacar que en el último período la tasa de crecimiento de Montevideo fue negativa (-.28 por mil anual). También resalta de estos datos que la participación de la capital e incluso de su Área Metropolitana tiende a ser cada vez menor en el total del país. Estas cifras reflejan un conjunto de procesos que no corresponde analizar detalladamente aquí, entre los que se destaca la fuerte emigración hacia el exterior, que ha aumentado significativamente desde el año 2001 y que se nutre principalmente de jóvenes de sectores medios y medios-bajos de la población.

Mapa 2. Montevideo y su Área Metropolitana, 2002.



En el Mapa 2 se observa cómo el área amanzanada de la capital representa menos del 50% del territorio del departamento. A su vez, vemos cómo el Área Metropolitana se extiende a lo largo de las principales rutas de acceso a la ciudad (Ruta N° 1 al Oeste, N° 5 al Norte, N° 8 al Noreste y N° 9 al Este)<sup>4</sup>. La forma que asume esta expansión responde a varias causas,

<sup>4</sup> Para un resumen sobre el proceso de metropolización de la ciudad y sus principales implicaciones urbanísticas, véase Acuña (2003), “El territorio metropolitano: entre la glotonería y la anorexia espacial”, en *Vivienda Popular* n° 12.

diferentes según la zona. Básicamente, podemos afirmar que los corredores del Norte y el Oeste crecieron tempranamente, concentrando población de clase media y baja, que buscaban localizarse cerca de las industrias de sustitución surgidas a mediados de Siglo XX. Las estaciones de ferrocarril (por ejemplo Las Piedras y Colón) fueron elementos importantes en este proceso de expansión hacia el Norte. La expansión hacia el Este tiene características diferentes. Se trata de una población de mayor poder adquisitivo, que busca mejores condiciones ambientales y paisajísticas. En las últimas décadas ciertas capas de la clase media que habían construido casas de veraneo en el Este, han cambiado su residencia permanente a esas viviendas, expandiendo así el Área Metropolitana, y perdiéndose densidad en las áreas centrales de la ciudad (Acuña, 2003).

Para entender este razonamiento se debe tener presente que el crecimiento poblacional de la ciudad en las últimas dos décadas fue prácticamente nulo (el Cuadro 2 muestra que la población de 2004 es casi idéntica a la de 1985). En un contexto de recesión económica que ha golpeado gravemente a las clases medias, esto ha hecho que las viviendas de quienes dejan la ciudad y migran hacia el Este del Área Metropolitana no encuentren fácilmente compradores o inquilinos, generando un “vaciamiento” de las áreas centrales, a la vez que queda una importante disponibilidad de viviendas vacías en estos sectores de la ciudad. Este fenómeno se detectó tempranamente, a la vez que se estudiaba la composición de los barrios periféricos y las particularidades de la división social del espacio en la capital<sup>5</sup>. En los últimos años, la Facultad de Arquitectura de la Universidad de la República se ha concentrado en el estudio de este proceso, señalando las consecuencias negativas que implica en diversos ámbitos (principalmente económicos y urbanísticos).

---

<sup>5</sup> Véase Mazzei y Veiga (1985), “*Heterogeneidad y diferenciación social en sectores de extrema pobreza*”, documento de trabajo N° 108, CIESU, Montevideo, y Klaczko y Rial (1981), *Uruguay: el país urbano*, Banda Oriental, Montevideo.

## **Sobre la Organización institucional y política de la ciudad.**

La ciudad funciona de manera *centralizada en términos de recaudación y descentralizada administrativamente*. Por una parte, las instancias administrativas locales (denominados Centros Comunales Zonales, en adelante “CCZ”) fueron creadas en 1990 de acuerdo a criterios político-administrativos, y son el centro de un complejo sistema en el que se combinan competencias y órganos representativos locales, no totalmente independientes del sistema político y los partidos. Los CCZ tienen ciertas competencias propias respecto de la provisión de servicios urbanos (por ejemplo, la recolección de cierto tipo de desechos, la reparación de pequeños problemas viales, etc.) y a la vez concentran reclamos de todo tipo y los remiten a las áreas responsables de la IMM. Incluso gozan de una relativa capacidad de elección de los proyectos urbanos que tendrán prioridad en cada período de gobierno, por la vía de los “compromisos de gestión”, que firma periódicamente el Intendente Municipal.

Sin embargo, no son unidades autónomas en términos de presupuesto. Las principales fuentes de ingreso de la municipalidad se recaudan centralmente, y su distribución no guarda relación directa con el aporte que cada CCZ hace a la caja central de la IMM. Esto tiene una consecuencia importante para nuestro estudio: los servicios públicos (tanto en su calidad como en su cantidad) en un barrio no dependen, al menos teóricamente, de los ingresos que aporte esa zona de la ciudad por concepto de impuestos<sup>6</sup>. Es importante recordar esta característica de la división administrativa del espacio en la ciudad, dado que más adelante veremos la distribución de las acciones de vivienda, la infraestructura y los servicios en el territorio. Lo mismo sucede con los servicios dependientes del Estado central (Educación, Salud Pública, Seguridad, etc.), cuya calidad y cantidad no dependen, al menos formalmente y de manera directa, de la “capacidad de pago” de los habitantes de la zona en que se ubican.

Para finalizar con esta breve presentación de la ciudad, cabe mencionar ciertos *cambios políticos* ocurridos en años recientes. En 1989, el Frente Amplio (coalición política de

---

<sup>6</sup> Esto no es trivial para nuestro caso, y cabe mencionar que en algunas ciudades donde se han aplicado estudios sobre segregación residencial el desarrollo de las diversas zonas está fuertemente ligado a su aporte por concepto de impuestos. Tal es el caso de Santiago de Chile y de las ciudades norteamericanas.

izquierda moderada) accede por primera vez al gobierno de Montevideo, con el 34% de apoyo electoral. Era la primera vez que un grupo distinto al Partido Colorado conquistaba la municipalidad capital (éste último es el partido de gobierno por excelencia, habiendo gobernado el país y la capital durante la mayor parte del Siglo XX). En sucesivas elecciones departamentales la izquierda ha crecido ininterrumpidamente en Montevideo, obteniendo recientemente el 58.6% de los votos (mayo de 2005). El Frente Amplio accede al gobierno nacional en marzo de 2005, configurándose así por primera vez en quince años un mapa político en el cual el gobierno de la capital y del país responden al mismo partido<sup>7</sup>.

### **Sobre los datos utilizados.**

Para la confección de Mapas y el cálculo de los índices de segregación residencial es necesario contar con datos georreferenciados, de alta confiabilidad, comparables en el tiempo, y por supuesto, seleccionar variables socio-económicas sustantivas para nuestros intereses. La Encuesta Continua de Hogares (ECH), realizada por el Instituto Nacional de Estadística (INE), y el Sistema de Información Geográfica desarrollado por al Intendencia Municipal de Montevideo cumplen con estos requisitos.

*Cuadro 3. Tamaños muestrales de la ECH para cada período.*

Tamaño de la Muestra	Años		
	1986-1988	1996-1998	2001-2003
Personas	92.215	88.798	90.706
Hogares	28.209	28.468	30.840

Fuente ECH-INE.

En noviembre de 2004 el Observatorio Montevideo de Inclusión Social, que opera en el ámbito de la Intendencia Municipal de Montevideo, adoptó esta fuente para realizar un estudio exhaustivo sobre exclusión social en la capital. Los autores optaron por construir sus bases de datos acumulando tres años de la ECH, y utilizaron tres períodos para su trabajo: 1986 a 1988, 1996 a 1998, y 2001 a 2003. . Esta decisión responde a criterios de representatividad estadística, dado que la Encuesta no está diseñada para representar barrios de la ciudad anualmente. Además, consideraron que así se reducirían el impacto de factores

<sup>7</sup> En las elecciones municipales de mayo de 2005 ocurrió otro cambio político relevante desde el punto de vista metropolitano, ya que el Frente Amplio también gana el gobierno de Canelones, departamento que rodea la capital y abarca la mayoría de su Área Metropolitana (ver Mapa 2).

coyunturales, que pueden afectar a las variables estudiadas (Gallo, 2004:17). De todas formas, debemos señalar que esta solución (inevitable dados los objetivos del estudio, que afectan a nuestro trabajo de la misma forma) implica resumir en valores que en algunos casos presentan variaciones importantes entre los años. Esto ocurre especialmente en el último de estos períodos (2001-2003), dado que durante estos años se consolidó una de las peores crisis económicas del país. El siguiente Cuadro, además de mostrar la gravedad esta crisis (Montevideo tenía más de 400.000 personas bajo la Línea de Pobreza en 2003), evidencia que el período 2001-2003 incluye una variabilidad interna importante. El INE estima que entre 1999 y 2003 los hogares del país perdieron, en promedio, un 22% de su poder adquisitivo.

*Cuadro 4. Incidencia de la pobreza por área, según unidad de referencia y año de la ECH (en porcentajes, utilizando la Línea de Pobreza definida por el INE en 2001).*

Unidad de referencia y año		Montevideo	Resto del país (urbano)	Total
Hogares	1999	9.9	9.3	9.6
	2000	10.8	11.1	11.0
	2001	11.5	12.0	11.7
	2002	15.0	15.7	15.3
	2003	20.5	21.5	21.0
Personas	1999	15.6	15.0	15.3
	2000	17.7	17.9	17.8
	2001	18.4	19.2	18.8
	2002	22.9	24.4	23.6
	2003	29.9	31.8	30.9

Fuente: INE (2004:14)

El estudio de la IMM dividió la ciudad en 48 barrios, lo cual implica la agrupación de la división original del INE, que es de 62 barrios. También esta opción se justifica metodológicamente, dado que de esta manera se alcanzan tamaños muestrales aceptables para cada subunidad, logrando mayor similitud entre la proporción de las submuestras para cada grupo de barrios y el porcentaje de población real de los mismos. El agrupamiento de barrios correspondió entonces a algunos de los que tenían menores tamaños muestrales, y

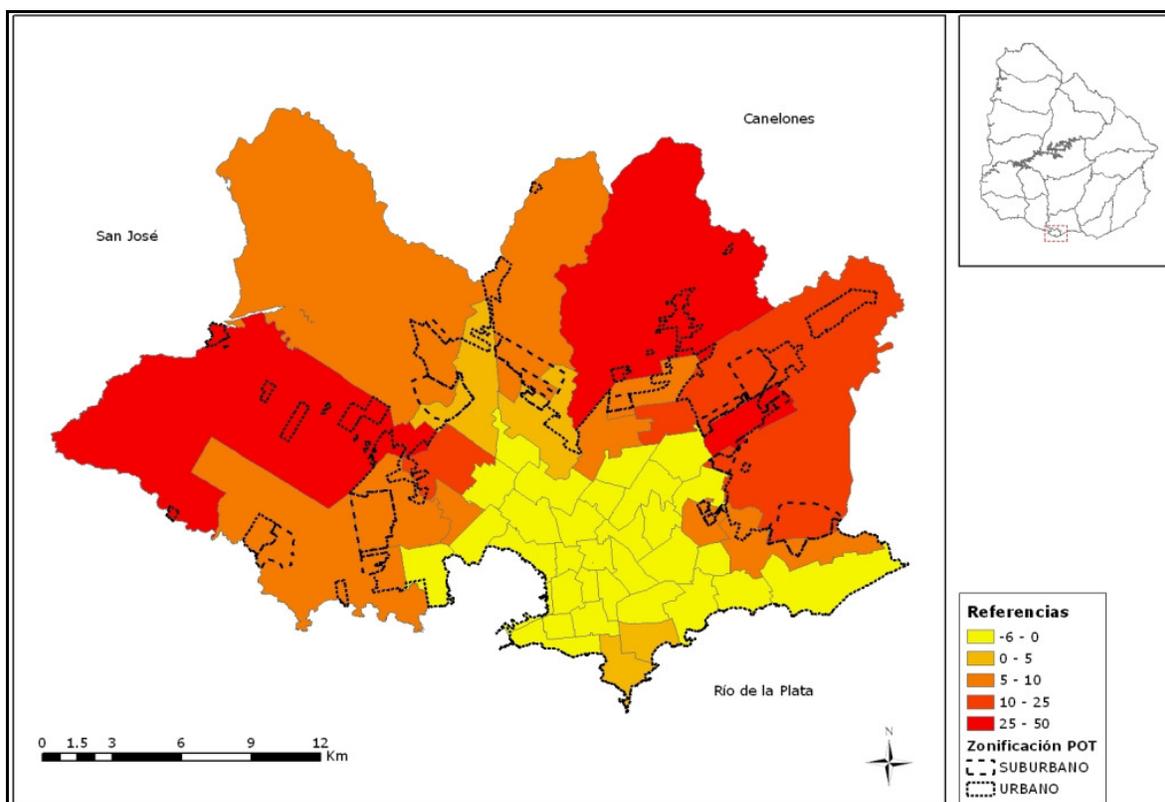
se siguió por criterios de proximidad geográfica y de afinidad en su composición socio-económica.

Para aprovechar este avance reciente en la investigación sobre exclusión social, y buscando acumular en este sentido, en nuestro trabajo adoptamos el mismo criterio de agrupamiento de barrios y de años cuando trabajamos con la ECH. La unificación de algunos barrios (especialmente los más periféricos, por su escasa población) plantea algunos inconvenientes al momento de la confección e interpretación de los mapas, dado que se muestran grandes barrios de comportamiento uniforme cuando en realidad son heterogéneos internamente, especialmente los que se componen de áreas suburbanas y rurales.

Sin embargo, luego de evaluar diversas divisiones político-administrativas (CCZ, Secciones policiales y judiciales) y estadísticas (Manzanas, Segmentos y Secciones del INE), concluimos que esta división por barrios es la que más se ajusta a nuestros objetivos. Esta división fue diseñada por el INE contemplando el desarrollo histórico de la ciudad, y distingue bastante bien las morfologías predominantes en cada zona. Esto no quiere decir que los barrios son uniformes internamente, sino que permiten una lectura de la ciudad coherente a partir de las dimensiones socio-económicas, urbanísticas y de desarrollo habitacional que nos proponemos en este trabajo.

## 2. Análisis espacial de la segregación residencial.

Mapa 3. Variación de Población 1985-2004 (porcentajes)<sup>8</sup>.



El Mapa 3 resume muy claramente el “movimiento” de población ocurrido en los últimos veinte años en la capital. Optamos por presentar los porcentajes de variación con un corte en 0, para diferenciar más claramente las áreas donde se pierde población y donde existe crecimiento. Así, aparecen dos áreas claramente diferenciadas: los barrios de color amarillo pierden población, mientras que los de colores naranja y rojo crecen en distintas proporciones.

En el Cuadro 2 vimos que la dinámica poblacional de Montevideo en los últimos 20 años se caracteriza en primer lugar por una leve pérdida neta de población (casi 16.000 personas). Sin embargo, los cambios al interior de la capital son importantes: las áreas centrales

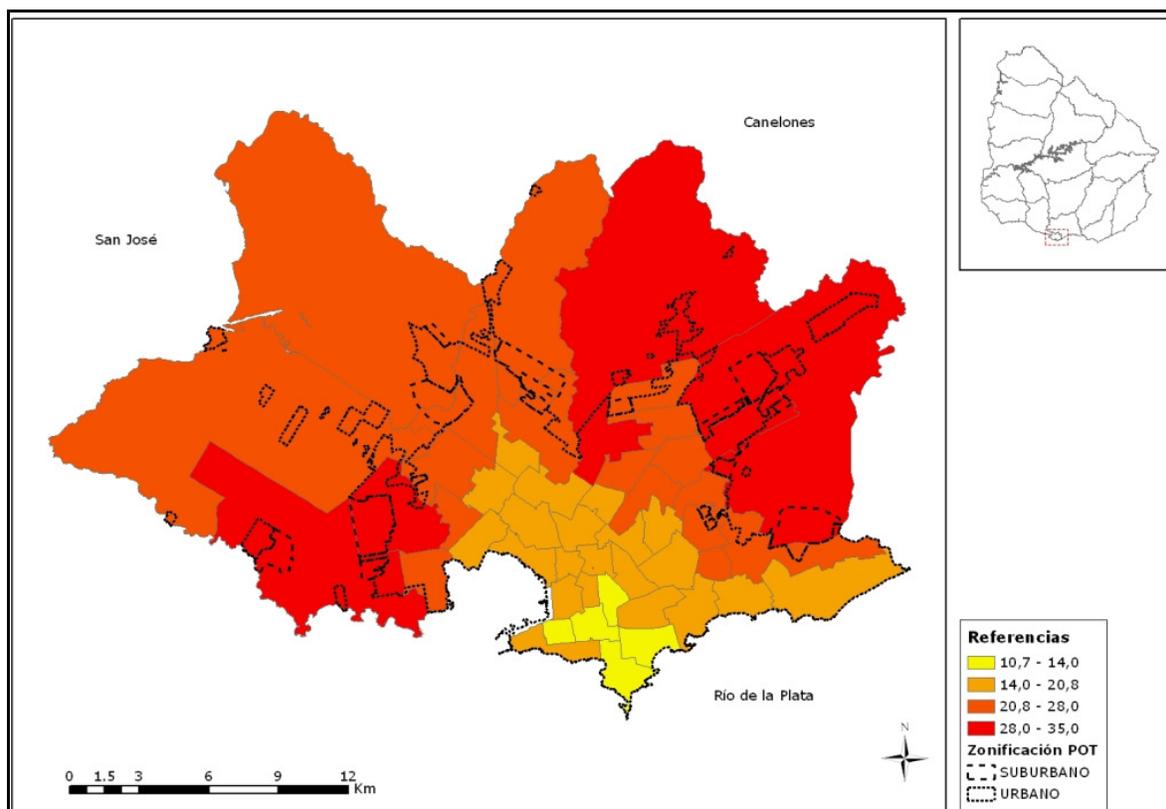
<sup>8</sup> En este mapa y en los siguientes, se muestran las áreas consideradas “urbana” y “suburbana” según el Plan de Ordenamiento Territorial vigente (POT), con líneas punteadas. Estas demarcaciones se incluyen para que el lector tenga presente que algunos barrios periféricos están conformados en gran parte por áreas rurales, lo cual tiene implicaciones importantes en cuanto a su densidad poblacional y a los usos del suelo predominantes (de hecho y de derecho).

pierden en total 99.210 habitantes y los barrios de la periferia aumentan 115.186. En una ciudad de 1.3 millones de personas, estamos ante movimientos que implican casi el 20% de la población de cada una de estas áreas. Si ordenamos los barrios por su porcentaje de crecimiento, vemos que los diez que crecen más, también pasan a ser los más grandes en población. Por otra parte, del grupo de los 20 barrios de menor población en 1985, casi todos pasan a ubicarse en el grupo de los 30 mayores en 2004 (ver Anexo).

En términos relativos, la pérdida de población de los barrios centrales alcanza como máximo el 6% de su población de 1984, mientras que los barrios periféricos aumentan en porcentajes mayores, llegando algunos a duplicarse (Casabó y Bañados de Carrasco). Si prestamos atención a los límites del área urbana y suburbana, se aprecia cómo el mayor crecimiento aparece en los barrios con mayor porcentaje de área rural. Es interesante notar que los barrios del extremo sur de la ciudad (Parque Rodó-Punta Carretas y Pocitos) son los únicos centrales que no pierden población, sino que presentan un leve aumento.

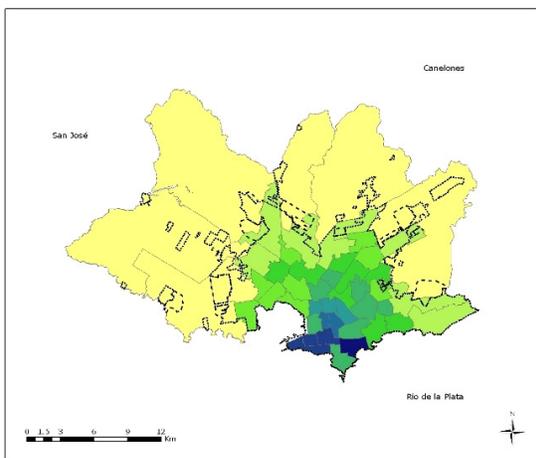
Hemos dicho que este proceso, visto con una perspectiva de 20 años, no puede ser entendido sólo como reflejo de la movilidad residencial de la población, sino también por el efecto de los ritmos de crecimiento demográfico diferentes en la población de cada zona. Al igual que en otras partes, se ha demostrado que en Montevideo el promedio de hijos por hogar es significativamente distinto entre poblaciones según su nivel educativo y de ingresos, con una fuerte asociación negativa respecto de estas dos variables (Kaztman, 1999). Así, el siguiente Mapa nos muestra un aspecto importante de la composición etarea de cada barrio, indicando específicamente el porcentaje de menores de 14 años.

Mapa 4. Porcentaje de población menor de 14 años, 2004.

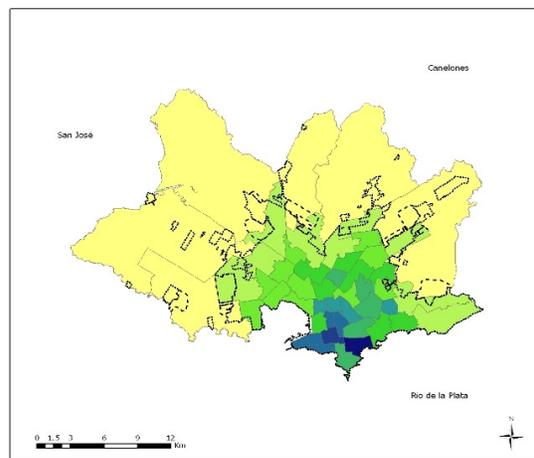


La población menor a 14 años en Montevideo es el 20.8% del total. En el Mapa 4, los barrios de color amarillo y naranja tienen proporciones de población joven menores al promedio y los rojos presentan proporciones mayores. De manera muy clara se aprecian nuevamente tres áreas principales: una central, con valores muy inferiores a la media, una intermedia, también con valores inferiores pero no tan alejados, y una periférica que presenta porcentajes superiores a la media, en diverso grado. Mientras algunos barrios centrales llegan a tener sólo uno de cada diez habitantes menores de 14 años, en el otro extremo encontramos barrios donde uno de cada tres habitantes tiene menos de 14 años. Habiendo dicho que detrás del fenómeno que muestra el Mapa 3 existe un componente demográfico, el Mapa 4 nos indica indirectamente algo sobre este elemento, dado que muestra las proporciones de una población nacida dentro del período intercensal representado en el Mapa 3. Asimismo, por la asociación entre variables demográficas y socio-económicas que recién mencionábamos, ya se puede entrever que las zonas periféricas de la ciudad serán las de composición socioeconómica más desfavorecida.

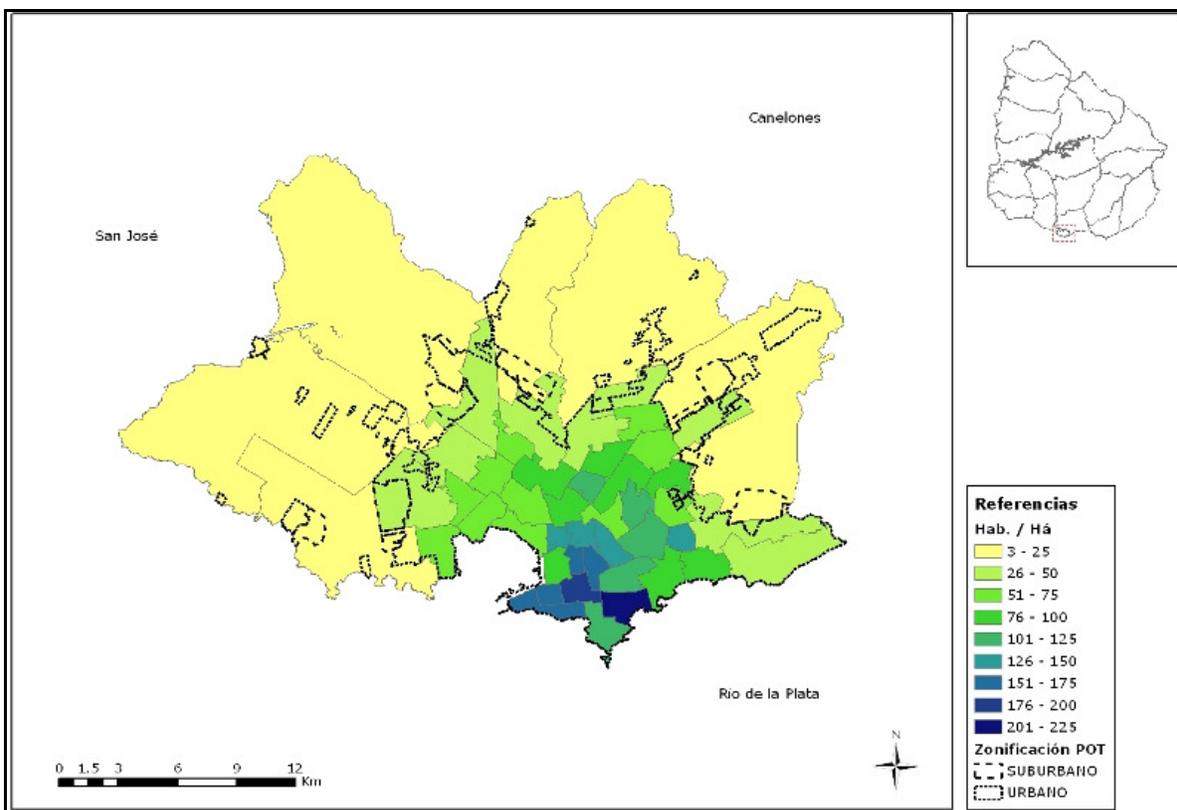
Mapa 5. Densidad de población 1985 (hab. por Há).



Mapa 6. Densidad de población 1996 (hab. por Há).



Mapa 7. Densidad de población 2004 (hab. por Há).



Los Mapas 5 a 7 nos presentan una imagen relativamente estática de la distribución de la densidad de población en el territorio urbano en tres momentos distintos. Los barrios centrales y costeros tienen las mayores densidades poblacionales, mientras que a medida que nos acercamos a los límites urbano-rurales las densidades se hacen menores. Esta tendencia se mantiene en general en el período 1985-2004, aunque vemos cierto aumento de densidad en algunos barrios del Oeste y una pérdida en el Centro y áreas intermedias. De alguna manera estos mapas muestran, desde otro punto de vista, los movimientos reflejados en el Mapa 4, pero permiten a la vez apreciar que si bien existen cambios importantes en la distribución de la población de la ciudad en conjunto, las densidades netas no alcanzan a modificarse sustancialmente en términos relativos entre los barrios<sup>9</sup>.

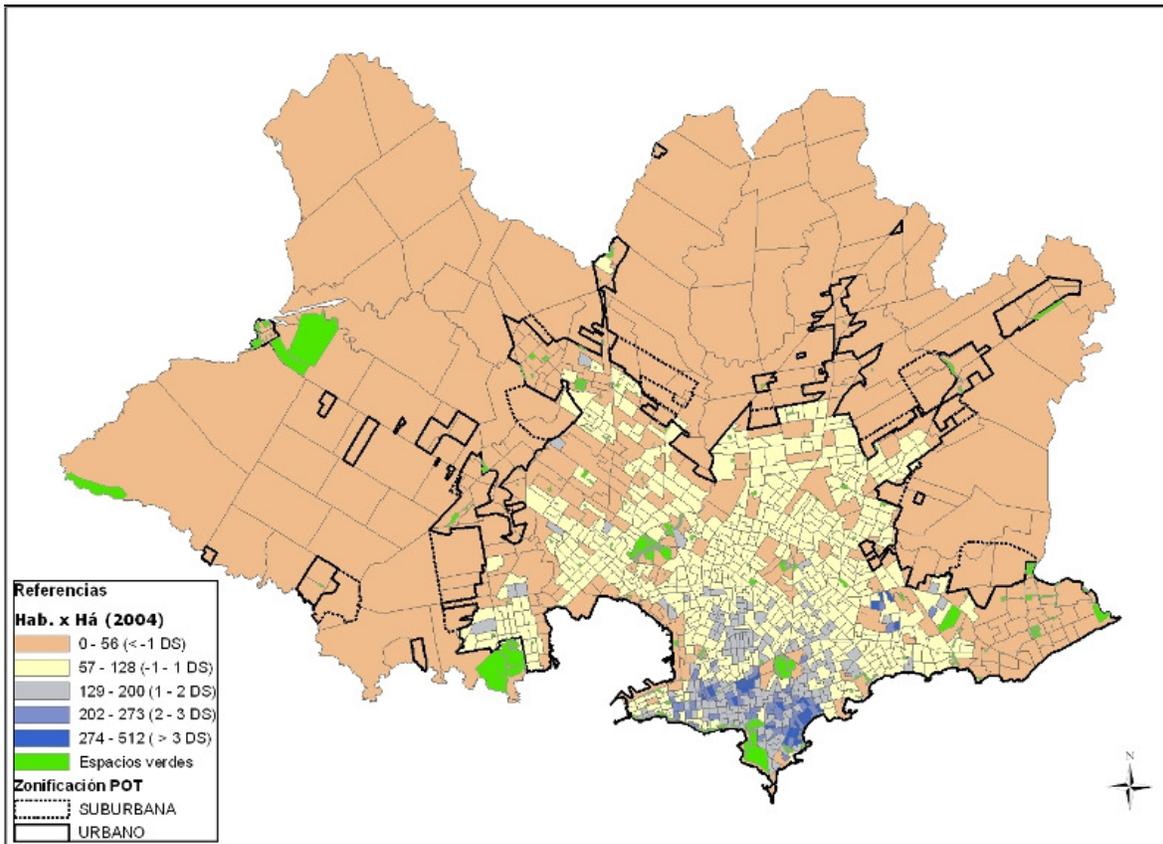
Aquí conviene hacer una apreciación metodológica. Estos mapas se presentan para dar una idea de la distribución de la población en el territorio que se complementa con los mapas anteriores, y permite introducir una acotación importante: dado que los barrios difieren en tamaño, todo indicador o medida que incluya el área (en este caso la densidad) será necesariamente relativa y deberá interpretarse con cuidado, porque la distribución de la población al interior de cada barrio no es homogénea, especialmente en el caso de los más periféricos.

Resulta entonces obvio que el crecimiento y decrecimiento de población no impacta igualmente en la densidad si se trata de barrios pequeños o grandes. Aquí estamos ante un problema que se debe en parte a la escala de análisis, y que se resuelve parcialmente aumentando el nivel de desagregación, con lo que se hacen evidentes, por ejemplo, las diferencias entre el borde urbano-rural y las áreas netamente urbanas o rurales.

---

<sup>9</sup> El cálculo se realizó a nivel de barrio, tomando toda el área de la ciudad, incluyendo espacios públicos, calles y áreas no amanzanadas, o sea que mostramos una medida de densidad bruta. Así obtenemos cifras sensiblemente inferiores a las estimadas en los estudios de densidades de la Facultad de Arquitectura, que toman sólo el área urbana, y a la vez utilizan como unidad mínima la manzana, sin considerar el resto del espacio público urbano en sus estimaciones de densidad.

Mapa 8. Densidad de población por segmento (Hab. por Há).



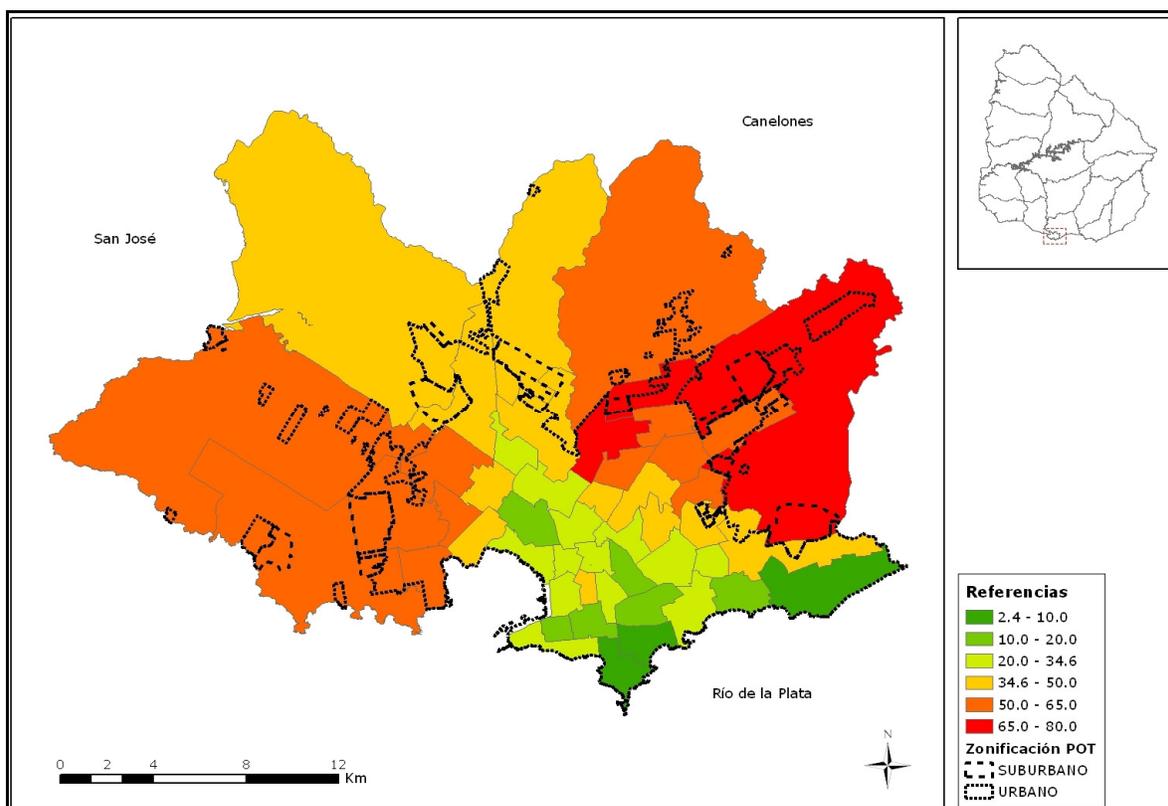
Para ilustrar esto en el caso específico de la densidad, incluimos el Mapa 8, en que se aprecia claramente lo que recién comentamos. Sin embargo, dado que la unidad de análisis adoptada para todo el estudio es el Barrio, recurriremos a este tipo de cambio de escala sólo cuando sea estrictamente necesario para aumentar el detalle de las observaciones.

Este Mapa muestra cómo la densidad de población varía notablemente al interior de cada barrio, y resulta especialmente claro para apreciar cómo las áreas suburbanas y rurales de la ciudad presentan densidades muy bajas de población. En este caso definimos las categorías de acuerdo a la distribución de la variable densidad, utilizando como punto de corte una desviación estándar respecto de la media de los segmentos. Así por ejemplo, podemos apreciar hasta qué punto se “despegan” las zonas costeras de Pocitos (donde predominan los edificios altos y una explotación del suelo intensiva) del resto de la ciudad. Estas áreas se ubican a más de 3 desvíos estándar de la media de densidad por segmento de la ciudad. Resulta interesante notar tres segmentos en la zona de Malvín Norte (Sur-Este del Departamento), donde también aparecen altas densidades. En el siguiente capítulo veremos

que en estos segmentos se concentran los mayores conjuntos habitacionales construidos por el Estado en los años 70.

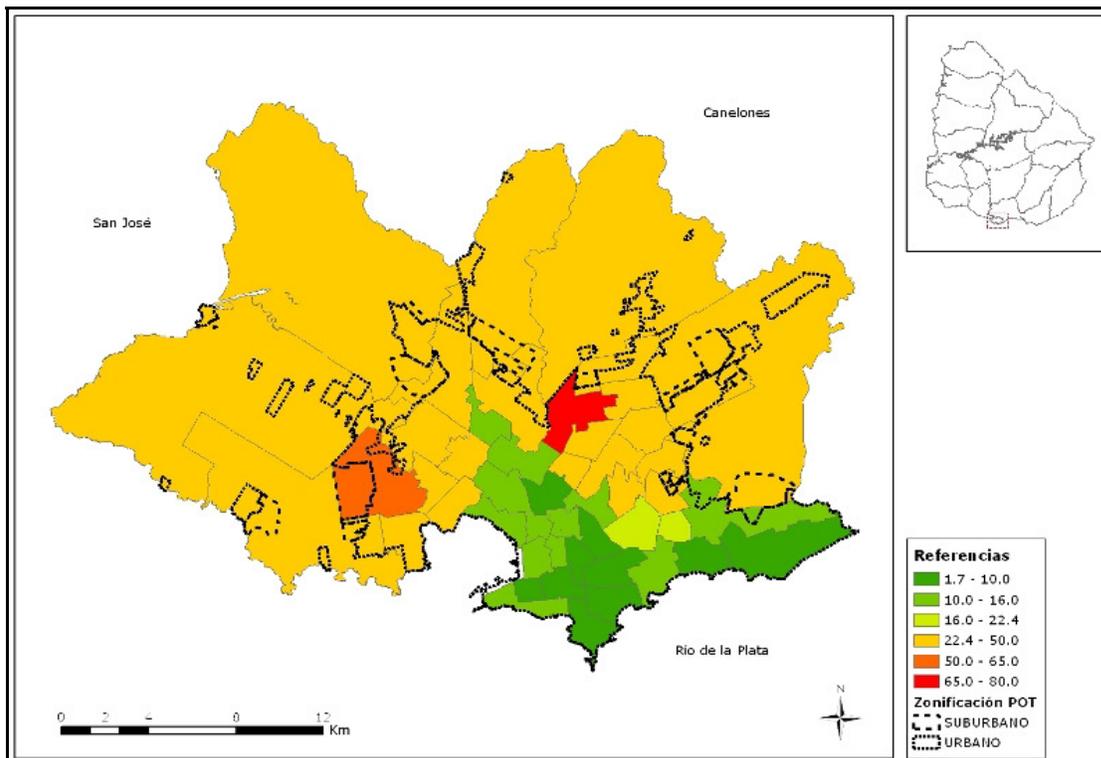
Para comenzar a analizar propiamente la división social del espacio en Montevideo, presentamos los Mapas 9 a 11, en los cuales se aprecia a primera vista que los barrios más alejados del centro son los que presentan mayores porcentajes de personas pobres. En el período 2001 a 2003 la amplitud de este indicador fue desde 2.1% en Carrasco hasta 79.2% en Casavalle, mientras que la media de Montevideo fue de 33.6%. Vemos asimismo que existe una gran similitud entre los mapas 9 y 11, es decir en el comienzo y el final del período total analizado, denotando a primera vista una situación muy estática, y en la cual son muy pocos los barrios que cambian de rango.

*Mapa 9. Porcentaje de población por debajo de la Línea de Pobreza (1986-1988)<sup>10</sup>.*

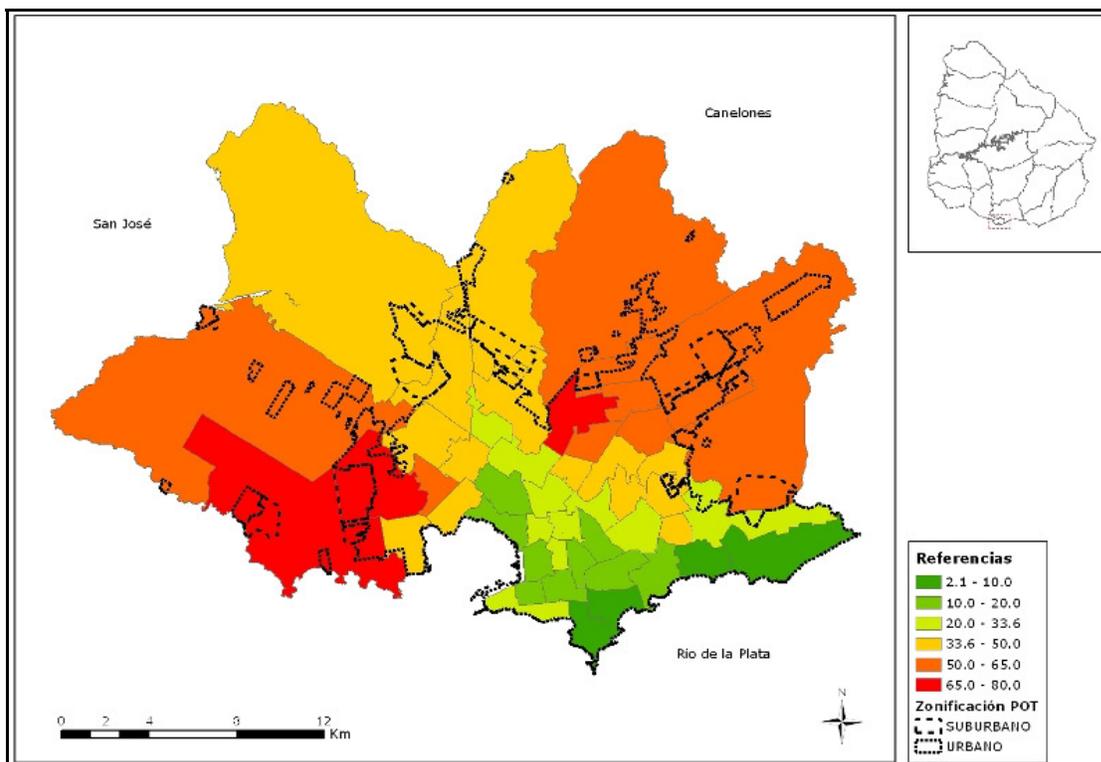


<sup>10</sup> En estos mapas y en los siguientes utilizamos el promedio de la ciudad para definir uno de los límites de las categorías, a fin de que se aprecie más claramente cuáles barrios están por debajo y cuáles por encima de la media del Departamento. En este caso, los colores verdes indican valores por debajo y los rojos por encima.

Mapa 10. Porcentaje de población por debajo de la Línea de Pobreza (1996-1998).



Mapa 11. Porcentaje de población por debajo de la Línea de Pobreza (2001-2003).



Si prestamos atención al Mapa 10, que describe el período 1996 a 1998, se aprecia un cambio importante, ya que vemos unos niveles sensiblemente menores de población bajo la línea de pobreza. En primer lugar, debemos saber que el porcentaje de personas en esta situación en toda la ciudad bajó respecto del período anterior, pasando de 34.6% a 22.4%. Se trata de un proceso suficientemente documentado, en el que ocurre una disminución de la pobreza a nivel general, como consecuencia del período de expansión económica que vivió el país en esa década, asociado entre otros factores a la mejora de las economías de la región.

Para nuestro trabajo lo más importante es determinar cómo impactó ese cambio en las distintas áreas de la ciudad, y en este sentido vemos que algunos barrios que diez años antes estaban apenas por debajo del promedio de la ciudad pasaron a estar apenas por encima, mientras que los que tenían los porcentajes más altos cambiaron de rango, mejorando también su situación. Comparando las cifras de 1996-1998 con el último período, encontramos que al empeorar nuevamente la situación a nivel general (33.6% de pobres en el total de la ciudad en 2001-2003) los barrios periféricos que habían mejorado su performance retroceden básicamente a los mismos niveles que antes, mientras que cuatro nuevos barrios centrales permanecen con menos de 20% de su población bajo la Línea de Pobreza.

Una lectura posible de esta serie de mapas indicaría que el período de mejoramiento general de la capacidad de consumo de la población no impactó de la misma forma en toda la ciudad. Al cierre del período global de estudio tenemos una ciudad donde se redujo la proporción de personas pobres en los barrios centrales y se mantuvo la proporción de estas personas en los barrios periféricos. Pero si volvemos al Mapa 3, vemos que esa proporción ahora se aplica a un número mucho mayor de personas.

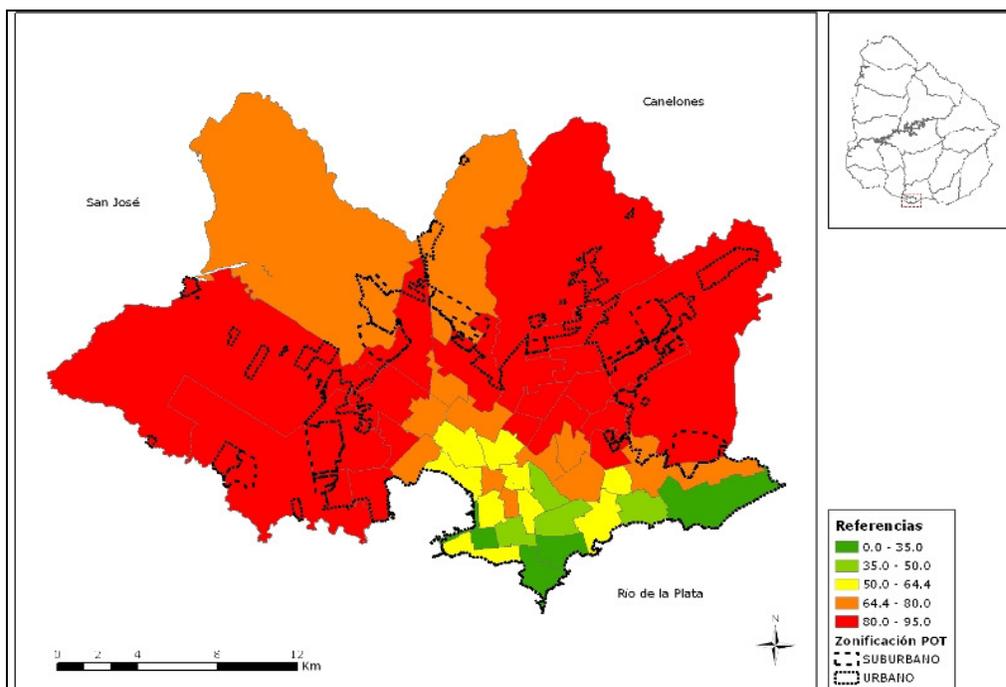
Supongamos por un momento que no existen cambios debidos a fecundidad diferencial en los barrios. Podemos entonces ensayar una interpretación de este fenómeno basada exclusivamente en la movilidad residencial, asociada a los cambios en la situación económica. Así, pensaríamos que la “ventana de oportunidad” de ascenso económico de los noventa fue aprovechada por quienes mejoraron su situación para cambiar de residencia hacia las zonas centrales y costeras, mientras que quienes no lograron salir de la pobreza se

mantuvieron en las zonas periféricas. Cuando la situación general volvió a empeorar, algunos de aquellos lograron mantener su posición socioeconómica, posiblemente en base a las nuevas redes sociales que los rodeaban, mientras que quienes no pudieron cambiar de hábitat en tiempos de bonanza simplemente volvieron a la situación anterior.

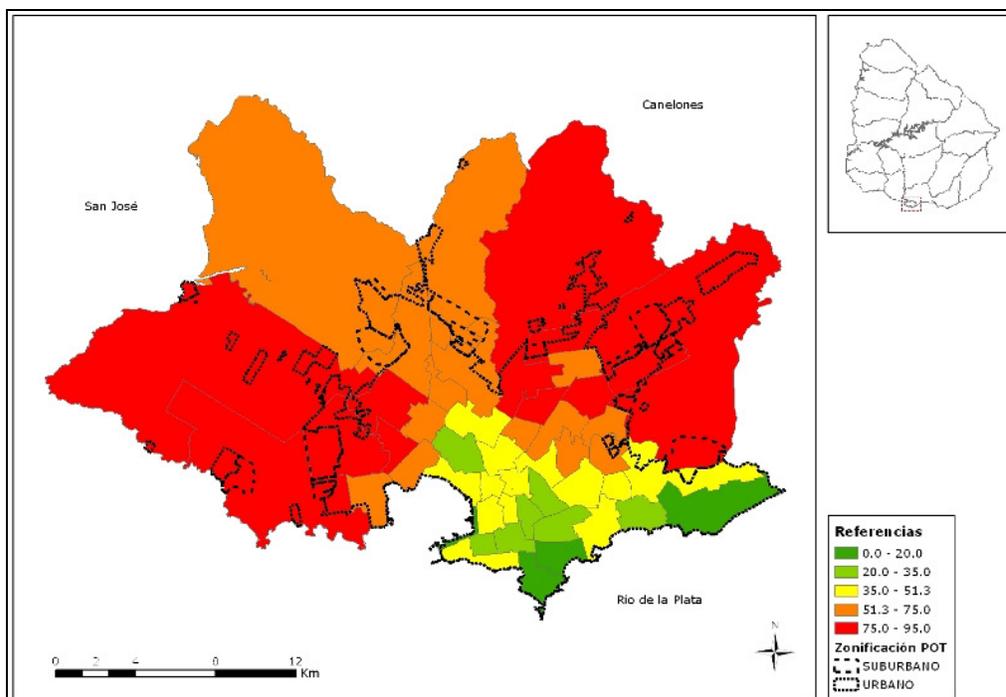
Esta lectura, harto simplificada, se basa en un razonamiento aplicado a la acción de las familias, pero cabe todavía una interpretación que incluya la acción del Estado, que también tiene que ver en el proceso, especialmente desde sus políticas sociales. Así, en términos puramente teóricos, podríamos postular que las políticas de mejoramiento del ingreso y asistencia social del período impactaron más fuertemente a los sectores medios que a los más bajos, habilitando la movilidad residencial de aquellos, y anclando espacialmente a los últimos. Será importante retener esta hipótesis cuando pasemos al estudio de las acciones habitacionales del Estado en el período.

Un estudio reciente relaciona los cambios en la estructura laboral de las últimas décadas con el aumento en las desigualdades socio-económicas en Montevideo (Kaztman, 2004). En sintonía con lo que muestran los Mapas 9 a 11, el autor encuentra que no todos los quintiles de ingreso obtuvieron las mismas ventajas y desventajas en el proceso de apertura económica que caracteriza al período que estudiamos. Entre sus hipótesis sobre el fenómeno, se destaca que la educación sería una de las variables con mayor peso en la explicación de estos impactos diferenciales. Para apreciar cómo se distribuye la población en el espacio según esta variable se presentan los Mapas 12 a 14.

Mapa 12. Porcentaje de personas en hogares con Clima Educativo Bajo (1986-1988)<sup>11</sup>.

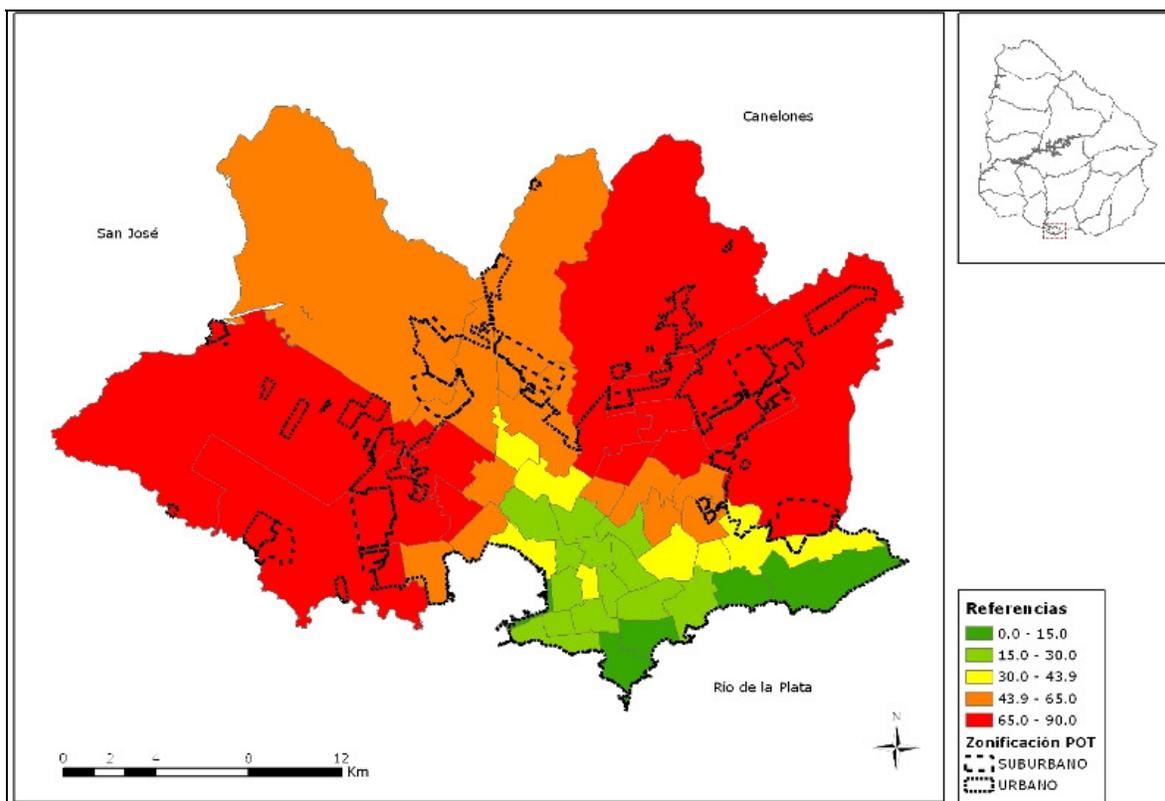


Mapa 13. Porcentaje de personas en hogares con Clima Educativo Bajo (1996-1998).



<sup>11</sup> Al igual que en el estudio de Kaztman, se define Clima Educativo Bajo cuando el promedio de años de estudio de las personas de 21 a 65 años en el hogar es menor a 9 años.

Mapa 14. Porcentaje de personas en hogares con Clima Educativo Bajo (2001-2003).

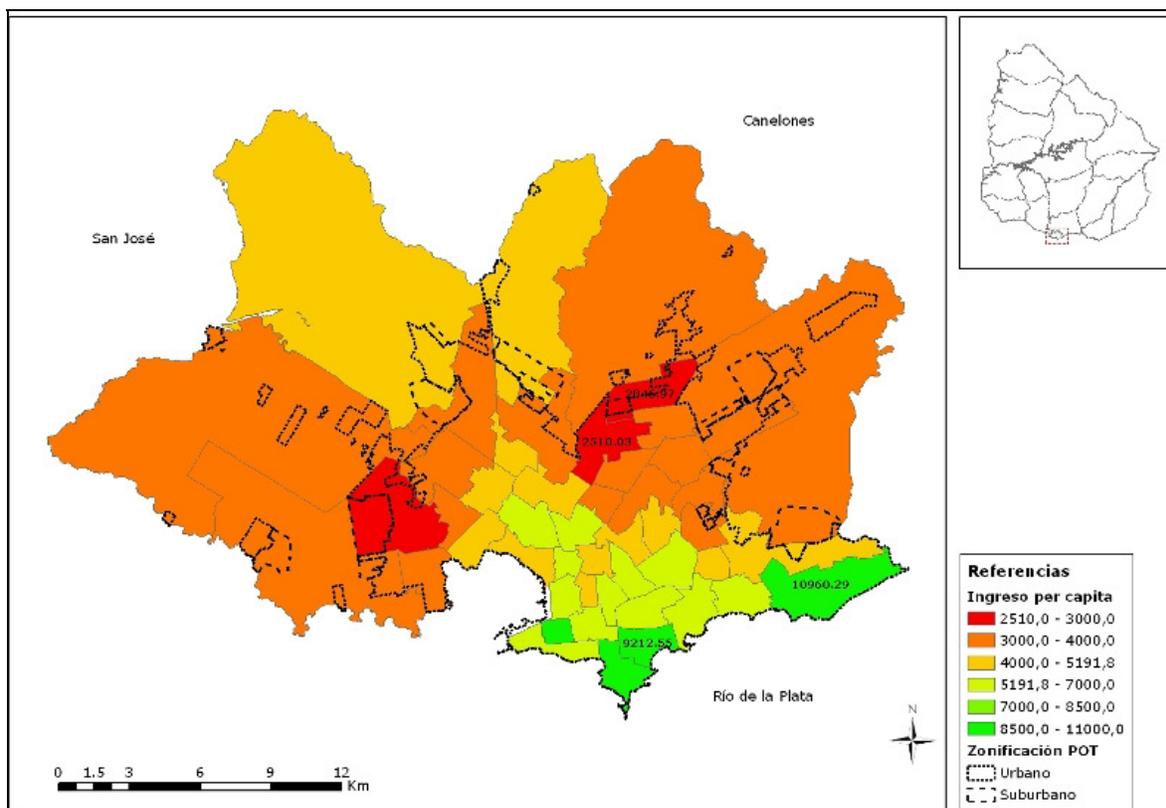


En primer lugar, notamos que aparece el mismo patrón de división del espacio en tres zonas que ya hemos identificado más o menos claramente: la costa Este, un área intermedia variable, y un área periférica. En segundo lugar, vemos una diferencia importante respecto del porcentaje de personas pobres: la tendencia al descenso del porcentaje de personas en hogares con clima educativo bajo se mantiene a lo largo de los tres períodos. Finalmente, se puede apreciar que la zona intermedia tiende a desaparecer, con lo que la tendencia podría resumirse diciendo que la zona de altos porcentajes de hogares con clima educativo bajo se reduce, a la vez que se distancia cada vez más de la costa.

Estamos ante una variable que tiene características diferentes a la anterior, y como hemos dicho nos parece muy relevante para dar un panorama de la situación socioeconómica de las diversas áreas de la ciudad que vaya más allá de los indicadores de consumo (la Línea de Pobreza es un indicador de este tipo). La educación se reconoce generalmente como un elemento básico para acceder a redes sociales que permitan mejorar las condiciones de vida. Existe un fuerte debate en torno a la forma de medición del impacto real de los años de estudio en las condiciones de vida, y se tiende a pensar que una medida absoluta no es

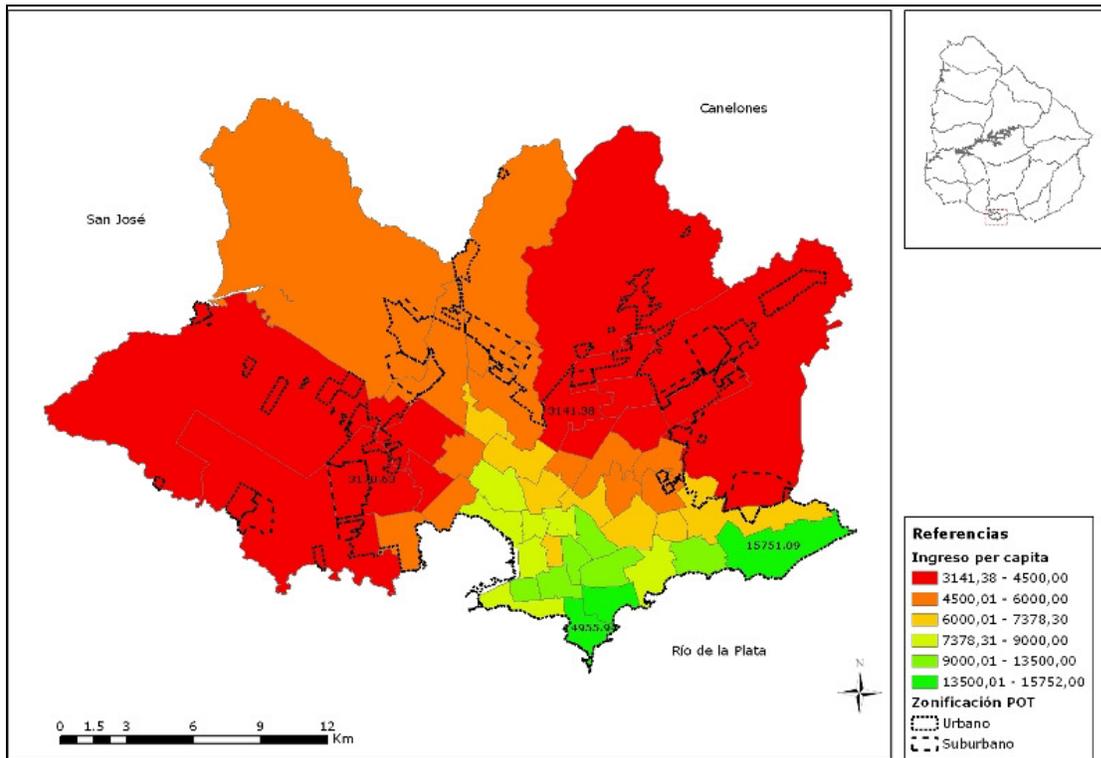
suficiente, porque no permite calibrar la distancia entre cada hogar y el promedio. Nuestros Mapas escapan parcialmente a este problema, mostrando que esta tendencia general al aumento del promedio se acompaña de una polarización, y que además tiene un claro sesgo geográfico.

Mapa 15. Promedio de Ingreso per cápita (1986-1988)<sup>12</sup>.

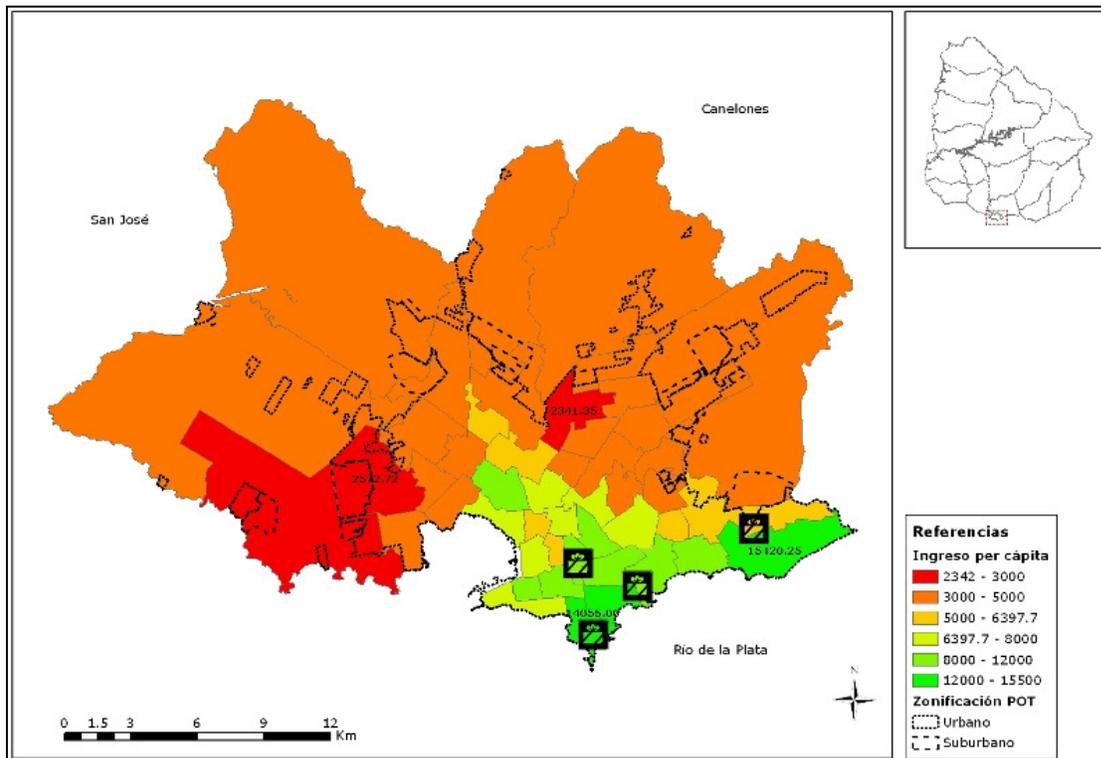


<sup>12</sup> En Pesos Uruguayos deflactados a diciembre de 2003.

Mapa 16. Promedio de Ingreso per cápita (1996-1998).



Mapa 17. Promedio de Ingreso per cápita (2001-2003).



Para finalizar esta parte del análisis de la división social del espacio presentamos el promedio del ingreso per capita de los hogares de cada barrio. En este caso vemos nuevamente el comportamiento se “subida y bajada” asociado a los períodos de mejora y crisis de la economía ocurridos en el período que estudiamos. Así, el ingreso per capita promedio de la ciudad pasó de \$ 5191.8 en 1986-1988, a \$ 7387.3 en 1996-1998, y finalmente a \$ 6397.7 en 2001-2003. Sin embargo, los mínimos y máximos en los barrios no siguieron el mismo patrón general: mientras Casavalle (donde se registran los valores mínimos en los tres períodos), desciende de \$ 2510 en 1986-1988 a \$ 2341 en 2001-2003, Carrasco y Punta Gorda (los de valores más altos) aumentan de \$ 10960 a \$ 15420.

Como forma de mostrar indirectamente la localización de los hogares más pudientes se incluyó en el Mapa 17 la ubicación de los principales Centros Comerciales de la ciudad, que se construyeron durante el período que estudiamos, y que responden a una compleja combinación de fenómenos, entre los que podríamos destacar la inseguridad en el centro de la ciudad, y las nuevas pautas de consumo globalizado de las clases medias y altas. En cierta forma, la localización de estos Centros sigue y a la vez indica los puntos de la ciudad donde se concentran los sectores sociales más favorecidos.

Para afirmar que existe una concentración del ingreso a nivel general en la ciudad sería necesario hacer estimaciones específicas (por ejemplo utilizando el índice Gini), que no corresponden a nuestros objetivos aquí. Sin embargo, es importante tener en cuenta que los datos que analizaremos a continuación provienen de un período en el cual existe una tendencia hacia esta concentración. Debemos recordar que se trata de un fenómeno económico general y que conceptualmente es diferente (aunque obviamente está relacionado) a una de sus expresiones espaciales, como puede ser el aumento de la segregación residencial.

Podemos concluir que las diversas secuencias de Mapas nos han mostrado una división del espacio con tres áreas principales, diferenciadas tanto por su nivel de ingresos como por otros indicadores de bienestar socio-económico. Vemos una clara tendencia a la polarización, observable en la reducción de los dos rangos más cercanos al promedio de la ciudad. Cada vez son menos los barrios en estos rangos, y la distribución general se concentra más hacia los límites superior e inferior, ya sea que la variable muestre una

mejoría en el período global, o un empeoramiento de las condiciones en el promedio de la ciudad.

### **3. Análisis cuantitativo.**

A continuación se presenta el cálculo de diversos índices de segregación residencial, que por diversos procedimientos matemáticos dan cuenta de distintas formas de división del espacio. Con ellos se trata de complementar y enriquecer la información presentada anteriormente, ya que estos índices permiten incluir en el análisis algunos conceptos esenciales a la noción de segregación residencial, como por ejemplo el de homogeneidad y heterogeneidad, varianza, etc.

En este trabajo se calculan los índices de segregación residencial en Montevideo para tres períodos de tiempo significativos para los cuales contábamos con información. De esta manera establecemos una pequeña serie de estimadores, que podría ser continuada en el futuro para dar seguimiento a la evolución del fenómeno. Estos períodos son los mismos que usamos para los Mapas: 1986-1988, 1996-1998 y 2001-2003. Así, la comparación se establecerá entre los diferentes períodos, y no con respecto a otras ciudades. De todas formas, reconocemos que la distancia temporal entre ellos puede resultar relativamente corta para procesos complejos y de largo plazo como el que estudiamos.

La elección de estos cortes temporales se debe fundamentalmente a la disponibilidad de información de alta calidad procesada específicamente para un estudio socio-económico de la población (Intendencia Municipal de Montevideo, 2004; Gallo, 2004). El objetivo principal del trabajo de la Unidad de Estadísticas que sirve como base para el nuestro fue analizar los procesos de exclusión social en la capital, en el marco del Observatorio Montevideo de Inclusión Social.

Los índices que resumen diferentes componentes del concepto de segregación residencial que seleccionamos para este estudio varían entre 0 y 1, o entre 0 y 100 cuando se expresan en porcentajes. Si bien esta amplitud estandarizada es una ventaja para su lectura, debemos aclarar que su interpretación resulta compleja, particularmente porque no contamos con parámetros que nos habiliten a definir unívocamente niveles altos y bajos de segregación residencial. Muy recientemente (octubre de 2004) se han realizado estudios sistemáticos

utilizando algunos de estos indicadores<sup>13</sup>, que son los que tomamos como base para este trabajo.

Por otra parte, parece poco recomendable la comparación con estudios similares realizados en otras ciudades, en tanto pueden existir diferencias importantes en varios aspectos<sup>14</sup>. Entre las dificultades metodológicas destacaríamos, brevemente: la escala de análisis, la forma de medición y el poder discriminador de las variables en cada caso, los períodos de tiempo considerados, y las fuentes de datos, entre otros. En cuanto a los problemas teóricos que este tipo de comparación implicaría, destacamos: la diferente conformación histórica de las ciudades, las características demográficas, sociológicas y de distribución del ingreso de la población, la configuración urbanística y morfológica del espacio urbano, por mencionar algunas.

Antes de comenzar con la lectura de los índices, debemos mencionar que los resultados difieren levemente de los que aparecen en las Fuentes principales (IMM 2004 y Gallo 2004), debido a diferencias en la imputación de la población total para cada período. En nuestro cálculo utilizamos como población de referencia para cada período, respectivamente, la de los censos de 1985 y 1996, y el Censo de 2004.

Optamos por esta alternativa por tres razones. Primero, consideramos que los censos son más exactos que las proyecciones. Segundo, en términos prácticos no se dispone de proyecciones oficiales de población a nivel de barrios. Tercero, y más importante en términos metodológicos, los movimientos migratorios de los últimos años vuelven inexactas las últimas proyecciones totales disponibles. Así, la diferencia entre la proyección de población total estimada para Montevideo en 2004 y la población efectivamente censada

---

<sup>13</sup> Ya hemos citado el trabajo de Kaztman (1999) que constituye sin dudas el principal antecedente para este caso en tanto brinda un esquema interpretativo sólido sobre los determinantes del problema de la segregación residencial. Sin embargo, el autor opta por utilizar modelos *ad hoc* para cuantificar el fenómeno, lo cual dificulta la comparación con sus resultados.

<sup>14</sup> Un intento reciente de establecer comparaciones en los niveles de segregación residencial socioeconómica en diversas ciudades de América Latina se encuentra en Rodríguez y Arriagada (2004), “Segregación residencial en la ciudad latinoamericana”, en *EURE*, vol. 29, n° 89. Los autores detallan las dificultades que implica comparar ciudades en estos términos, y mencionan específicamente que los estudios sobre segregación racial desarrollados en Estados Unidos no pueden usarse linealmente como parámetro para calificar como “altos” o “bajos” los niveles de segregación residencial socioeconómica hallados en América Latina.

en el Censo del INE fue de casi 10%, seguramente debido a que resultaba imposible prever el fuerte aumento de la emigración ocurrido a partir de 2001. De todas formas, aún con estas correcciones los resultados no se diferencian sustantivamente de los del estudio original, y en ningún caso muestran diferencias en las tendencias generales entre los períodos.

### **3.1. Índice de Disimilitud (Duncan)**

El Índice de Disimilitud de Duncan (D) (Duncan y Duncan, 1955) ha sido el más utilizado para medir la segregación residencial. Muestra sintéticamente la diferencia que existe entre la composición de las subunidades territoriales y la ciudad en conjunto, a partir de una variable que discrimina la población en proporciones<sup>15</sup>. Se considera que si esta composición difiere significativamente en términos de una variable relevante, estaremos en presencia de segregación residencial, pues la distribución de los grupos sociales entre las subunidades territoriales estaría desalineada respecto de la representación de tales grupos en el conjunto de la ciudad (Rodríguez Vignoli, 2001:22). Cuanto más grande sea esta diferencia en la distribución de la población más se acercará el índice a 1, denotando más segregación. Cuanto más se acerque el índice a 0, la distribución de la población en cada barrio será más parecida a la distribución total, con lo cual tendríamos una menor segregación residencial. El índice fue diseñado con el objeto de estudiar la distribución de poblaciones segregadas racialmente en EEUU, por lo cual los grupos de población 1 y 2 se referían originalmente a minorías y mayorías étnicas. En nuestro caso, tomamos como grupo 1 al que presente una determinada característica socio-económica de interés.

D puede interpretarse como el porcentaje de personas del grupo 1 que debería cambiar de zona para lograr una proporción homogénea de este grupo en toda la ciudad. En términos más realistas, podemos pensar que este indicador refiere a un determinado nivel de movilidad total (del grupo 1 pero también del resto de la población) que sería necesaria para obtener una proporción equilibrada del grupo en la ciudad. Incluso, considerando la variable temporal y los cambios demográficos, habría que incluir también la variación de

---

<sup>15</sup> En el Anexo Metodológico se presentan las fórmulas de cada índice, y se discuten sus características principales.

las proporciones que se deben al crecimiento demográfico de los subgrupos de población que estudiamos.

Optamos por aplicar el Índice D a seis variables diferente tipo. Las tres primeras refieren directa o indirectamente a la capacidad de consumo de los hogares, ya que se miden en términos de ingresos. La siguiente variable remite a la dimensión educativa, que como sabemos es fundamental en los procesos de mejora de la calidad de vida. La siguiente variable busca reflejar de alguna manera aspectos de tipo socio-cultural que hacen al clima que se vive en los diferentes barrios de la ciudad. Así, la proporción de jóvenes en edad de trabajar o estudiar que no hacen ni lo uno ni lo otro dan una idea indirecta de las oportunidades que el espacio urbano circundante les ofrece, y a la vez, de sus expectativas ante las formas socialmente aceptadas de integración. Finalmente, el hacinamiento es un indicador relacionado a la vivienda, aspecto que nos interesa especialmente en este trabajo, y que buscaremos relacionar con la oferta proveniente del Estado en el siguiente capítulo. Para leer el cuadro, recordemos que las cifras no son los porcentajes de cada población, sino los niveles del índice D para cada período.

*Cuadro 5. Índice de Disimilitud (Duncan) por variables.*

D (escala 0, 1)	Años		
	1986-1988	1996-1998	2001-2003
Índice D calculado sobre % de personas pobres (LP 1997) <sup>(a)</sup>	.35	.41	.43
Índice D calculado sobre % de niños hasta 4 años pobres (LP 1997)	.40	.43	.48
Índice D calculado sobre % de personas con ingresos menores a 1,5 LP	.37	.40	.43
Índice D calculado sobre % de niños entre 8 y 15 años con rezago escolar	.25	.27	.28
Índice D calculado sobre % de jóvenes entre 15 y 24 años que no estudian, ni trabajan, ni buscan trabajo	.26	.26	.27
Índice D calculado sobre % de personas en hogares con hacinamiento	.35	.30	.32

<sup>(a)</sup> LP 1997 = Línea de Pobreza definida por el INE en 1997, que toma en cuenta necesidades alimentarias y no alimentarias. Fuente: elaboración propia en base a Gallo, 2004, ECH, Censos 1985 y 1996, y Censo 2004.

El Índice de Disimilitud de Duncan registra un aumento entre 1986-1988 y 2001-2003 en todas las variables estudiadas, con la única excepción del hacinamiento, que disminuye en

la mitad del período total y vuelve a crecer, pero sin alcanzar el nivel de 1986-1988. En algunas variables el aumento del nivel de segregación es más pronunciado que en otras; por ejemplo, el porcentaje de personas en situación de vulnerabilidad a la pobreza de ingresos (medido como la proporción de hogares donde el ingreso per cápita es menor de 1,5 veces la línea de pobreza). Esto resulta importante para nuestro trabajo, dado que este segmento de la población se ha sido identificado como particularmente sensible a la oferta irregular de tierras, y es altamente dependiente del Estado para acceder a la vivienda (Amarante y Caffera, 2002).

El componente demográfico del proceso se refleja indirectamente en el índice D cuando lo aplicamos al porcentaje de niños menores a 4 años bajo la Línea de pobreza. Según este estimador, en 2001-2003 casi la mitad de estos niños deberían cambiar de barrio para alcanzar una proporción similar en toda la ciudad, moviéndose desde donde existen porcentajes por encima de la media hacia donde las proporciones son menores. Esta variable conlleva una implicación demográfica importante, ya que en el Mapa 4 vimos cómo la distribución de población más joven también presenta sesgos geográficos, coincidentes con la tendencia mostrada por las variables de segmentación socio-económica.

En suma, la primera conclusión que podemos extraer del Cuadro 2 es que existe una tendencia creciente en los niveles de segregación en la ciudad de Montevideo en los tres períodos considerados. Considerando los objetivos de nuestro trabajo, veremos que esta es también la conclusión principal.

Es importante recordar que no estamos estudiando tres períodos distanciados igualmente entre sí. Entre el primer período y el segundo hay un lapso de 10 años, mientras entre el segundo y el tercero sólo tenemos 5 años. A sabiendas de que la interpretación puede resultar arriesgada, diríamos que quizá por esta razón la mayoría de las variables muestran cambios más fuertes en el primer período que en el segundo. En términos lógicos se trata de fenómenos independientes, pero como estamos ante cuestiones urbanas, con un componente de movilidad residencial, debemos considerar que estos procesos conllevan períodos relativamente largos de tiempo. Además, sabemos que la población de Uruguay no se caracteriza por una movilidad residencial elevada y mucho menos por cambios demográficos rápidos.

Conviene notar que en el período total considerado (1986-2003) la evolución de estas variables a nivel general mostró comportamientos distintos. Hasta la primera mitad de la década de los 90, los indicadores de pobreza mejoraron respecto de sus valores iniciales. A partir de 1996 se aprecia una caída en todos los indicadores de este tipo, manifestándose una agudización de la situación hacia el final del período (2003). Las variables relacionadas a la educación, sin embargo mantuvieron su tendencia positiva durante los 17 años considerados. Esto nos permite afirmar que la tendencia a la segregación residencial se mantuvo tanto en períodos de mejoramiento de los indicadores globales como en el período de empeoramiento de los mismos. Gallo distingue los porcentajes de aumento en cada período (sin atender a la diferencia de años que existe entre ellos), lo que la lleva a afirmar incluso que en el primer período (de mejora económica) aparece una tendencia a la concentración de la población pobre en algunos barrios, mientras que en el segundo (recesión), habría un “mantenimiento” de los niveles de segregación residencial alcanzados. Lo que sí nos atrevemos a decir con seguridad es que las familias más pobres de Montevideo tienden a confluir cada vez más en los mismos barrios, más allá de que en términos globales representen mayores o menores porcentajes de la población total. Es posible adelantar aquí una hipótesis preliminar: los períodos de mejoramiento de las condiciones de vida no se asociaron con mayores niveles de “integración” de los más pobres, considerada ésta desde un punto de vista territorial como un aumento de la similitud en la composición socio-económica de los barrios de la ciudad.

### **3.2. Índice de Segregación Residencial (Rodríguez Vignoli)**

Como vimos, el índice D resume matemáticamente una relación entre proporciones que cuantifica en última instancia algo que ya habíamos mostrado en el análisis espacial utilizando mapas. Sin embargo, el Índice de Segregación Residencial (ISR) diseñado por Rodríguez Vignoli en base a modelos propuestos anteriormente por Jargowsky y otros (Rodríguez Vignoli, 2001:21 y sigs.) intenta reflejar el concepto de homogeneidad y heterogeneidad, intra y extra barrios, mucho más difícil de representar gráficamente.

El ISR se define como el porcentaje de la varianza total (en la ciudad) explicada por la varianza entre las subunidades (barrios). Así, un ISR de 100% indicaría que cada barrio es perfectamente homogéneo a su interior con respecto a la variable de interés, y que por otro

lado existen diferencias entre los barrios. El caso opuesto (ISR = 0%) implicaría que la distribución de la variable de interés en la ciudad es completamente aleatoria, y que no existen diferencias entre los barrios que expliquen la varianza total. Las ventajas de este indicador sobre el anterior son al menos dos: primero, no depende del punto de corte con que se identifique la población de interés (un determinado nivel de ingresos, una Línea de Pobreza, o una cantidad de años de estudio). Segundo, explota al máximo el carácter cuantitativo de las variables de interés, considerando no solamente proporciones sino también su distribución (varianza).

En términos teóricos, se trata de una forma ciertamente más compleja de estimar la segregación residencial, dado que en su definición se considera la noción de homogeneidad y heterogeneidad al interior y entre los barrios, dando la idea de que el fenómeno tiene que ver también con el nivel de similitud que existe entre la población estudiada y sus vecinos en el propio barrio. Así, mientras el índice D nos muestra básicamente el nivel de sobrerepresentación y subrepresentación de una población en distintas áreas de la ciudad, el ISR da cuenta de otra dimensión, más asociada a la noción de hábitat urbano, indicando el nivel de homogeneidad que cada uno de esos barrios tiene.

*Cuadro 6. Índice de segregación residencial (Rodríguez Vignoli).*

ISR (escala 0, 100).	Años		
	1986-1988	1996-1998	2001-2003
ISR calculado sobre el ingreso del hogar per capita SVL <sup>(a)</sup>	16%	21%	23%
ISR calculado sobre el promedio de años de educación de personas entre 21 y 65 en el hogar	23%	28%	32%

<sup>(a)</sup> SVL = Sin Valor Locativo. Fuente: Gallo, 2004.

Al igual que el índice D, el ISR nos muestra una clara tendencia al aumento de los niveles de segregación en el período considerado. En 2001-2003 el 23% de la varianza total del Ingreso por cápita de los hogares se explicaba por las diferencias entre barrios. A la vez, este valor es bastante superior al que la ciudad presentaba quince años atrás (16%), denotando una tendencia a la conformación de *barrios habitados por personas que se parecen cada vez más entre sí y se diferencian de las de otros barrios*, al menos en cuanto a sus ingresos. El otro lado de la lectura de este índice diría que cada vez más los barrios se diferencian entre sí por el nivel de ingreso de sus habitantes.

En cuanto a la variable indicativa del nivel educativo, el aumento del índice es aún mayor. En 2001-2003 la diferencia entre barrios explica el 32% de la varianza total de la ciudad. Una vez más, recordemos que el promedio de la ciudad pasa de 8.3 años en el primer año a 10.2 en el último, y registra un aumento sostenido en todo el período. En otras palabras, mientras la ciudad mejora en términos globales, ésta se distribuye muy desigualmente entre barrios, con la consecuencia de que cada vez más aumentan las diferencias en los niveles educativos entre los barrios. Dicho de otro modo, quienes tienen niveles educativos bajos, cada vez están más rodeados en sus barrios por personas con niveles similares, y más alejados de quienes se ubican al otro extremo de la escala.

El diseño del ISR no habilita a hacer esta afirmación solo por el cálculo de su valor, porque no incluye elementos espaciales en el cálculo, especialmente los referidos a la contigüidad entre barrios. Pero en el apartado anterior se pudo apreciar claramente que existe cierta tendencia a la conformación de zonas compuestas por barrios que presentan niveles similares en las variables a las cuales aplicamos los índices. En otras palabras, en la mayoría de los casos cabe afirmar que el aumento de los índices D y ISR coincide con una tendencia al “alejamiento”, en términos de distancia geográfica, de los diversos sectores sociales.

### **3.3. Índice de Concentración (Delta de Duncan)**

Los índices anteriores pueden calificarse como a-espaciales, en el sentido estricto de que no consideran variables geográficas en sus cálculos. Así, los barrios con comportamientos extremos pueden ser limítrofes o estar muy distanciados, sin que esto afecte sus resultados. Existen correcciones al índice D que incluyen sofisticadas estimaciones utilizando variables geográficas como los perímetros entre barrios y sus áreas y fronteras comunes, para estimar más precisamente la segregación residencial, con resultados que finalmente no difieren mucho del original (Martori y Hoberg, 2004). Otra forma de inclusión de la dimensión espacial es la que propone White (1983), siguiendo la lógica de los modelos de la economía regional (gravitacional, etc.), y que implica suponer densidades homogéneas en cada barrio, y calcular sus distancias entre sí tomando como referencia sus puntos centrales. Éste índice presenta obviamente muchos problemas, dado que estos supuestos no son aceptables para ser aplicados a una ciudad.

De todas formas, creemos importante ensayar alguna de estas variantes, para provocar alguna discusión de tipo metodológico con respecto de los índices de segregación. Elegimos el índice Delta o de Concentración (Duncan, 1961) que incluye solamente el área de las subdivisiones como parámetro espacial en el cálculo. De forma similar a D, el índice de concentración mide la proporción de la población de un grupo en cada unidad respecto al total del grupo en la ciudad, y la compara con la proporción de la superficie de cada unidad con el total de la ciudad. Se puede interpretar como el porcentaje de población del grupo X que habría de cambiar de residencia para obtener una densidad uniforme de este grupo en toda la ciudad.

Bajo esta comparación subyace la idea de que los grupos segregados tienden a concentrarse en pequeñas áreas de la ciudad, con lo cual el índice tomará mayores valores cuanto menos espacio relativo ocupen estos grupos. Esta aclaración es importante, porque denota un grave sesgo metodológico, debido seguramente a las características que asume la segregación residencial en Estados Unidos, donde las minorías raciales tienden a concentrarse en las zonas centrales (de menor área) mientras en los suburbios se localiza la población más pudiente.

Cuadro 7. Índice de Concentración (Delta de Duncan).

Índice de Concentración	Años		
	1986-1988	1996-1998	2001-2003
Delta calculado sobre % de personas pobres (LP 1997)	57,1%	53,9%	51,3%
Delta calculado sobre % de niños hasta 4 años pobres (LP 1997)	55,1%	50,2%	49,5%
Delta calculado sobre % de personas con ingresos menores a 1,5 LP	58,5%	54,9%	52,7%
Delta calculado sobre % de personas en hogares con clima educativo bajo	58,9%	54,8%	51,2%
Delta calculado sobre % de niños entre 8 y 15 años con rezago escolar	53,7%	52,0%	49,5%
Delta calculado sobre % de jóvenes entre 15 y 24 años que no estudian, ni trabajan, ni buscan trabajo	56,2%	52,6%	50,3%
Delta calculado sobre % de personas en hogares con hacinamiento	58,2%	55,0%	53,0%

Fuente: elaboración propia en base al SIG de la IMM, ECH, Censos 1985 y 1996, y Censo 2004.

A primera vista llama la atención que las tendencias son inversas a las que presentan los índices anteriores. Sin embargo, debemos tener en cuenta un problema metodológico importante que en el caso de Montevideo resulta especialmente notorio: los barrios periféricos incluyen áreas rurales, y son mucho más grandes que los barrios centrales. Como hemos visto, la expansión de la ciudad está ocurriendo por un crecimiento de las poblaciones más pobres localizadas en la periferia. La tendencia que muestra el índice de concentración, por tanto, es perfectamente compatible con el movimiento interno de la población en la capital descrito anteriormente, caracterizado por una clara tendencia hacia la pérdida de densidad global y la ampliación de la mancha urbana a costa de áreas verdes no urbanizables.

Parece importante destacar algunas implicaciones importantes en este sentido. En primer lugar, la virtual “retirada” de los más pobres desde las zonas más heterogéneas socio-económicamente (que coinciden generalmente con barrios más pequeños por encontrarse en áreas centrales) hacia otras más homogéneas, localizadas en los márgenes de la ciudad (los barrios más grandes en superficie), hace que el cálculo matemático de la cantidad de metros cuadrados por persona aumente. Así calculado, parecería que los nuevos pobres ahora “disponen” de más metros cuadrados de barrio por persona, por el simple hecho de que pasaron a vivir en estos barrios suburbanos y semi-rurales.

Sin embargo, es obvio que esto no implica una menor *concentración*, al menos si entendemos el concepto desde un punto de vista sociológico y no matemático, superando la noción de igualdad de proporciones entre áreas y poblaciones. De hecho, dado que las unidades de análisis son heterogéneas interiormente -especialmente en el caso de los barrios periféricos, que incluyen zonas rurales- frecuentemente ocurre que sus habitantes se encuentren extremadamente concentrados en zonas pequeñas, como por ejemplo en el caso de los asentamientos irregulares localizados en los bordes de algunos arroyos.

En suma, diríamos que estos índices deben valorarse cuidadosamente en su capacidad descriptiva, y muy difícilmente sea posible llegar a resultados satisfactorios a partir de ellos si no los complementamos con análisis propiamente territoriales (Mapas) y otros métodos. En este caso, el índice de concentración (paradójicamente, a través de una tendencia a la “desconcentración”) nos permite dar sustento empírico cuantitativo a una hipótesis -varias veces postulada- sobre el sesgo socio-económico que tiene la expansión de la ciudad hacia las periferias.

#### **4. Identificación de regiones. Análisis de *Clusters*.**

Como vimos, el análisis conjunto de los Mapas y los índices de segregación residencial permiten entrever patrones geográficos en la conformación socio-económica de los barrios en Montevideo.

Intentando identificar estos patrones intentamos diversos procedimientos estandarizados, como el *análisis factorial*, elegido en primera instancia por la alta correlación estadística y la fuerte capacidad de polarización de casos que mostraban las variables relevantes. Este modelo resultó inestable a la inclusión de nuevas variables de interés, generando factores que no facilitaban una lectura coherente de sus resultados cuando se representaban geográficamente. Finalmente optamos por el modelo de análisis de *clusters*, o conglomerados.

El análisis de *clusters* es un procedimiento matemático que agrupa los casos siguiendo dos criterios estadísticos: maximizar la similitud interna de cada grupo, y hacer que las diferencias entre los grupos también sea máxima. El algoritmo utiliza variables cuantitativas, que deben estar medidas en una misma escala (en nuestro caso, utilizamos porcentajes), y por supuesto que deben tener significado para la lectura de los resultados.

Cada caso es asignado al grupo con el cual comparta más características comunes, de forma iterativa, hasta que el procedimiento deja de “mover” los centroides de cada grupo de acuerdo a los criterios mencionados.

Conceptualmente, partiendo de la definición de segregación residencial como la conformación de áreas de la ciudad homogéneas internamente y diferenciadas entre sí, el análisis de *clusters* puede considerarse una forma alternativa de indicar este fenómeno, aunque utilizando agregados mucho mayores. El análisis ya no utiliza como unidad de análisis a los hogares de cada barrio sino a los mismos barrios, generando una medida de las diferencias entre *grupos de barrios*, o en otros términos, disminuyendo la escala de observación del fenómeno. A la vez, los clusters se conforman resumiendo una cantidad de variables que los índices y mapas presentados sólo consideraban individualmente, con lo cual se pone a prueba la hipótesis de que todas estas variables siguen un patrón similar.

Finalmente, recordemos algo elemental pero no por ello menos significativo: el análisis de *clusters* es un procedimiento puramente matemático, que no incluye ningún elemento geográfico en su cálculo, con lo cual no existe razón a priori para que los grupos de barrios se conformen como regiones, es decir, que los barrios más “parecidos” entre sí sean colindantes. Por tanto, si los grupos resultantes de este análisis estadístico se distribuyen en la ciudad en forma de regiones, podemos afirmar que las variables consideradas no sólo siguen un mismo patrón estadístico sino también geográfico de distribución.

#### **4.1. Descripción de la información utilizada.**

Para realizar el análisis de *cluster* utilizamos varias fuentes, a saber: Encuesta Continua de Hogares (agrupando los años 2001, 2002 y 2003), Censos de 1985 y 2004, y Conteo 2004. Originalmente partimos de una cantidad importante de variables, intentando que los grupos se conformaran a partir de la mayor cantidad posible de información. A medida que avanzamos en el estudio de las correlaciones entre las variables, fuimos descartando las que discriminaban menos, llegando finalmente a la selección que aquí se presenta. Es importante mencionar que entre las variables que no mostraron alto poder de diferenciación entre los barrios se encuentran algunas que en principio serían conceptualmente importantes, por ejemplo, las tasas de desempleo, y el “valor locativo” asignado por las personas a sus viviendas. El análisis definitivo se realizó entonces sobre una matriz de 7

variables y 48 barrios. En la selección de las variables pretendimos cubrir una serie de dimensiones diferentes a partir de las cuales se puede interpretar la composición de los grupos de barrios, a la luz de la teoría revisada sobre segregación residencial.

Habíamos visto que el ingreso de los hogares es importante, pero resulta limitado para describir el problema. En este sentido, incluimos el porcentaje de población bajo la Línea de Pobreza, que se estima relacionando el ingreso de los hogares con el valor de una canasta básica de subsistencia (en este caso la definida por el INE en 1997, relativamente exigente en comparación con estándares internacionales como el del Banco Mundial). Esta variable nos permite indicar en cada barrio la proporción de hogares con una capacidad de consumo reducida.

Además de esta dimensión del consumo potencial, indicamos la composición socio-económica del barrio por medio de otras variables que, aún asociadas al ingreso, reflejan dimensiones diferentes, tales como el acceso a la salud, el rezago escolar, y el porcentaje de jóvenes entre 15 y 24 que no estudian ni trabajan<sup>16</sup>. El acceso a la salud se define como la proporción de personas que se atienden en alguna institución pública de salud (Ministerio de Salud Pública, Hospitales Militar, Policial y de Clínicas, policlínicas municipales). En este punto debemos aclarar que en Uruguay la calidad de estos servicios (gratuitos) es sensiblemente inferior a la que se ofrece en el Sector privado. A la vez, todos los trabajadores formales deben estar afiliados a alguna institución privada de salud. Por tanto, un porcentaje mayor de personas que sólo acceden a Salud Pública indica una situación socio-económica más comprometida ya que indirectamente indica cierta precariedad o vulnerabilidad en el mundo laboral. En resumen, podríamos decir que se trata de variables que resumen en alguna medida la capacidad inserción de los hogares en estructuras socialmente legitimadas de integración social básica.

El porcentaje de personas que viven en hogares con hacinamiento (tres o más personas por habitación destinada a dormitorio) refleja una situación de pobreza más extrema, particularmente importante para nuestro trabajo porque resume en un solo indicador

---

<sup>16</sup> El rezago escolar se indica como la proporción de niños entre 8 y 15 años con una cantidad de años de estudio terminados menor al esperado para su edad. Estas definiciones se adoptan del estudio de exclusión social de la IMM.

características físicas de las viviendas y del tamaño de los hogares. Sabemos que usualmente el límite para indicar hacinamiento en el hogar es más exigente (más de 2.5 o incluso de 2 personas por dormitorio). En nuestro caso esta medida nos sirve para indicar las situaciones de déficit de vivienda más urgentes, ilustrando de alguna forma la incidencia en cada barrio de los casos más extremos de necesidad de vivienda.

En atención al componente demográfico del proceso de crecimiento socialmente segmentado de la mancha urbana que vimos antes, incluimos diversas medidas de cambio poblacional, de las cuales se seleccionó finalmente la más simple: el porcentaje de crecimiento intercensal entre 1985 y 2004.

Como indicador de las características físicas del barrio incluimos en los primeros modelos ensayados varias dimensiones asociadas a la vivienda, tales como la existencia de saneamiento, los materiales de construcción, etc. Finalmente vimos que estas características se asociaban fuertemente con una diferenciación más elemental, e igualmente interesante para nuestro estudio: si la vivienda pertenece a un Asentamiento Irregular o no. Por tanto, en el análisis de *clusters* se mantuvo sólo el porcentaje de la población del barrio que vive en Asentamientos Irregulares. Esta variable tiene un valor adicional por su actualidad, dado que se calculó a partir del conteo de 2004. Es importante mencionar esto dado que como veremos luego los Asentamientos Irregulares en Uruguay han sido poco estudiados cuantitativamente, y no existía información oficial reciente sobre el tema hasta hace pocos meses.

## 4.2. Resultados

Cuadro 8. Centros finales de los clusters y promedio de la ciudad.

	Cluster (entre paréntesis, número de barrios en el grupo)				Promedio de Montevideo
	1 (22)	2 (16)	3 (7)	4 (3)	
% de personas pobres (LP 1997) (2001-2003)	15,9	45,2	58,2	68,7	33,6
% de niños con rezago escolar (2001-2003)	7,8	20,1	25,9	26,2	16,8
% que sólo acceden a Salud Pública (2001-2003)	13,8	38,1	51,6	59,7	29,1
% de jóvenes que no estudian, ni trabajan, ni buscan trabajo (2001-2003)	4,5	9,9	12,8	16,6	8,2
% de personas en hogares con hacinamiento (2001-2003)	5,8	14,9	20,6	24,7	11,8
% de crecimiento intercensal (1985-2004)	-11,6	-3,3	36,7	87,1	,01
% de población que vive en asentamientos irregulares (2004)	,4	6,5	20,3	56,6	9,9

Fuente: elaboración propia en base al SIG de la IMM, ECH, Censos 1985 y 1996, y Censo 2004.

En primer lugar, vemos que el procedimiento forma grupos con diferente cantidad de barrios, siendo el grupo más numeroso el Cluster 1, y el menos numeroso el Cluster 4. A su vez, el Cluster 1 se diferencia de los demás de forma muy marcada, presentando niveles muy inferiores al promedio de la ciudad en todas las variables incluidas, mientras que las diferencias entre los Clusters 3 y 4 son menores, aunque se marca bastante en las últimas dos variables.

El Cluster 1 está compuesto por barrios que decrecen poblacionalmente 11.6% entre 1985 y 2004 en promedio y prácticamente no tienen población viviendo en asentamientos irregulares (.4%). En las cinco primeras variables -que indican diversas dimensiones de la pobreza y la integración social- este cluster presenta niveles cercanos a la mitad del promedio de la ciudad. Podemos decir que los barrios de este grupo se encuentran en una situación relativamente privilegiada respecto del resto de la ciudad.

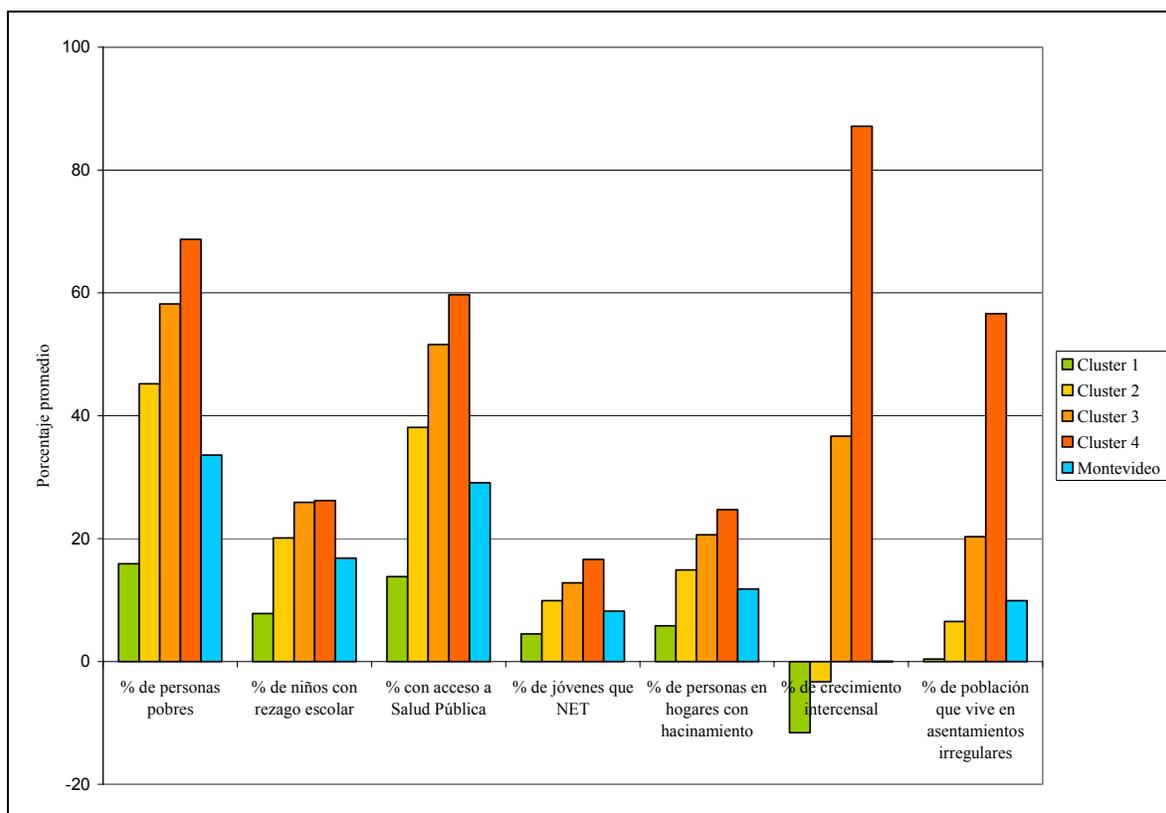
El segundo grupo queda conformado por 16 barrios cuya población resulta bastante más desfavorecida en comparación con el grupo anterior. Por ejemplo, casi la mitad de sus hogares se encuentran bajo la línea de pobreza (45,2%), siendo que en el total de la ciudad uno de cada tres personas caen en esa categoría. El rezago escolar de los niños de este

grupo de barrios, la proporción de hogares que deben recurrir a los sistemas públicos de salud, al igual que las demás variables que indican situaciones de pobreza, también resultan bastante mayores al promedio. En algunas de estas variables estos porcentajes llegan a ser más del 50% superiores a la media departamental. En cuanto a la variación poblacional media de estos barrios, se aprecia un comportamiento relativamente cercano al del total de la ciudad, con un decrecimiento absoluto del 3,3% de su población respecto de 1985. La presencia de asentamientos irregulares en estos barrios es relativamente escasa (6,5% de su población habita en este tipo de hábitat urbano).

Podemos unificar la descripción de los diez barrios que componen los Clusters 3 y 4 en cuanto a su configuración socio-económica, ya que presentan niveles similares en estas variables. En todas las variables se aprecian niveles altísimos en comparación con el promedio de la ciudad, alcanzando en algunas variables el doble de este promedio. También en todos los casos el Cluster 4 alcanza cifras superiores que el Cluster 3, aunque la diferencia se hace particularmente notoria en el porcentaje de jóvenes que no estudian ni trabajan ni buscan trabajo (un porcentaje 30% superior en el Cluster 4 respecto del Cluster 3), y en el porcentaje de personas que viven en situación de hacinamiento.

Pero la principal diferencia entre los Clusters 3 y 4 aparece al comparar su variación intercensal y el porcentaje de sus habitantes que vive en asentamientos irregulares. Si bien ambos se distancian mucho del promedio de la ciudad, los tres barrios del Cluster 4 muestran un crecimiento que prácticamente duplica su población de 1985 (87,1%). A la vez, en promedio, más de la mitad de los habitantes de estos tres barrios se localiza en asentamientos irregulares (56,6%), porcentaje muy superior al promedio de los barrios del Cluster 3 (20,3%), que de por sí duplica la media departamental.

Gráfico 1. Centros finales de los clusters y promedio de la ciudad.



En resumen, el Cuadro 8 y la Gráfica 1 nos muestran varios aspectos importantes de la división social del espacio en la ciudad. En primer lugar, el análisis de *cluster* logra hacer confluir las variables en un mismo sentido, conformándose el Cluster 1 como el grupo de barrios que presentan la mejor situación socio-económica, y el Cluster 4 el que agrupa los tres barrios que se encuentran en el otro extremo, quedando los grupos intermedios ordenados gradualmente en todas las variables. Las diferencias entre los Clusters extremos son muy importantes, cualquiera sea la variable considerada. Por otra parte, en coherencia con lo que se apreció en el análisis cuantitativo de la segregación residencial, el rezago escolar presenta menos diferencias entre los extremos que las demás variables, lo que quizá esté mostrando un relativo éxito de las políticas de ampliación del acceso y mejora de la calidad de la enseñanza focalizadas hacia las escuelas denominadas “de contexto crítico”.

Cuadro 9. Correlaciones de Pearson entre variables utilizadas en el análisis de cluster.

	% de personas pobres	% de niños con rezago escolar	% de jóvenes NET	% de personas en hogares con hacinamiento	% de crecimiento intercensal	% de población en asentamientos irregulares
% de niños con rezago escolar	0,955 (,000)					
% de jóvenes NET	0,911 (,000)	0,875 (,000)				
% de personas en hogares con hacinamiento	0,957 (,000)	0,940 (,000)	0,878 (,000)			
% de crecimiento intercensal	0,686 (,000)	0,617 (,000)	0,683 (,000)	0,702 (,000)		
% de población en asentamientos irregulares	0,704 (,000)	0,613 (,000)	0,707 (,000)	0,697 (,000)	0,924 (,000)	
% que sólo acceden a Salud Pública	0,990 (,000)	0,956 (,000)	0,902 (,000)	0,968 (,000)	0,707 (,000)	0,711 (,000)

Fuente: elaboración propia en base al SIG de la IMM, ECH, Censos 1985 y 1996, y Censo 2004.

El Cuadro 9, calculado utilizando los barrios como unidad de análisis, muestra que todas las variables seleccionadas tienen una alta correlación entre sí, que es significativa en todos los casos con más de 99% de confianza. Por una parte, vemos una fuerte correlación (lógicamente esperable) entre la proporción de los hogares bajo la línea de pobreza de cada barrio y las variables de acceso a servicios y de condiciones socio-económicas.

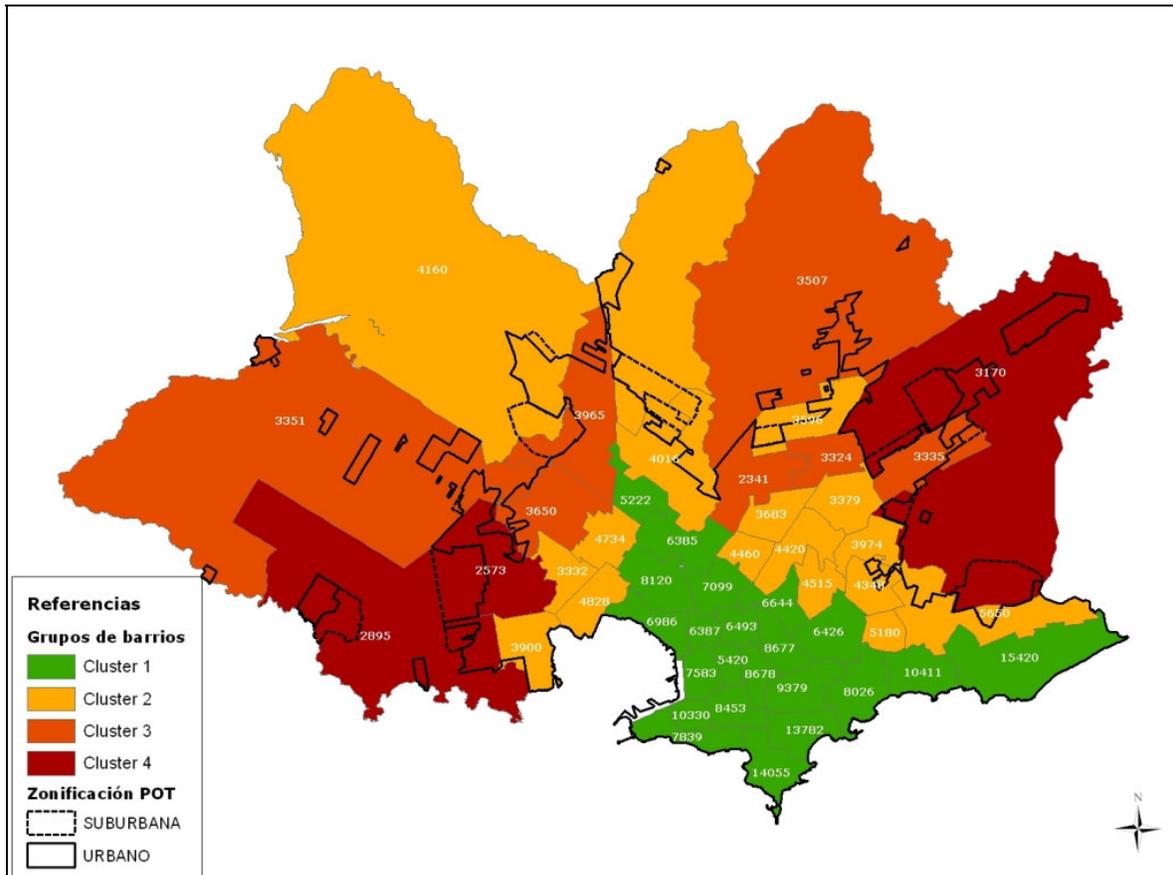
Esta correlación (que es significativa y mayor a 0,68, lo cual indica sin dudas la existencia de asociación) no es tan fuerte cuando la proporción de personas pobres del barrio se cruza con las variables de crecimiento demográfico y de incidencia de los asentamientos irregulares. Podemos decir entonces que existen algunos barrios mayoritariamente pobres que no han crecido mucho en el período y/o que no presentan gran porcentaje de su población viviendo en asentamientos. Y viceversa, que *no todos* los barrios con fuerte crecimiento y/o con grandes proporciones de población viviendo en asentamientos presentan elevados índices de pobreza promedio.

Pero lo que llama especialmente la atención es la correlación entre crecimiento poblacional y asentamientos irregulares, que no es esperable y resulta muy alta ( $R^2 = ,924$  y sig. ,000). Esto indica muy claramente que los barrios que más crecieron en el período son los que tienen más proporción de personas viviendo en asentamientos irregulares, y viceversa.

Cabe hacer una aclaración sobre el tipo de variables que estamos asociando en este caso, y que restringe nuestra capacidad de concluir sobre el fenómeno. El crecimiento poblacional ocurre continuamente durante un período de 19 años (1985-2004), mientras que la proporción de personas en asentamientos irregulares proviene de un conteo realizado en 2004. Por lo tanto, en cualquier momento del período en que se verifica el crecimiento han podido ocurrir diversas acciones relacionadas con los asentamientos irregulares, entre otras, su creación, su crecimiento, o incluso su regularización. Así, como no conocemos la tasa de crecimiento específica de los asentamientos ni la fecha de su conformación, no podemos asignar a éstos la causa del fenómeno del crecimiento. En otras palabras, sería incorrecto metodológicamente asignar una dirección a esta correlación con estos datos.

De todas formas, sabiendo que la ciudad no ha crecido en términos globales, y que los barrios centrales han perdido población en términos absolutos, la hipótesis que podemos aventurar en este punto es que los asentamientos irregulares se conforman con población proveniente de áreas centrales, y que están fuertemente asociados a los cambios poblacionales internos ocurridos en Montevideo en los últimos 20 años, ya sea por efecto de la movilidad intra-urbana como de un mayor ritmo de reproducción natural.

Mapa 18. Representación territorial del análisis de clusters.



Finalmente, en el Mapa 18 llevamos al territorio de la ciudad los resultados de nuestro análisis de *cluster*. En el Mapa incluimos el ingreso medio per capita de cada barrio, variable que no se consideró para conformar los grupos. Aún sin entrar en una lectura detallada de su distribución, podemos apreciar a primera vista cómo los grupos resultantes del análisis se asocian fuertemente a esta variable. Podemos destacar que los barrios de la costa Este se despegan notoriamente, incluso de los demás de su propio Cluster, superando los 10.000 pesos de ingreso por persona del hogar, cifra que no alcanzan los demás barrios del Cluster 1.

Pero lo más importante que debemos apreciar en este mapa es que los clusters - conformados de acuerdo a criterios matemáticos- se traducen en *regiones* cuando los representamos territorialmente. En otras palabras, los barrios de un mismo grupo no siguen una distribución geográfica aleatoria, sino que tienden a ser colindantes. Tal es el caso del

Cluster 1, que se extiende a lo largo de la costa Este de la ciudad, y abarca parte de sus accesos hacia el Norte.

El Cluster 2 rodea al primero prácticamente en todo su perímetro, conformando una corona casi continua que alcanza la costa en la zona de La Teja y el Cerro. Las dos grandes áreas correspondientes a este Cluster que se ubican al Norte corresponden a Lezica, Melilla, Colón sureste y Abayubá, cuatro barrios bastante diferentes entre sí, especialmente los tres primeros respecto del último, dado que mientras aquellos son predominantemente suburbanos, el último es urbano. Estos barrios entraron en el cálculo como uno solo por efecto de la agrupación que mencionamos al principio del capítulo. Sin temor a equivocarnos, creemos que Abayubá (el más pequeño y cercano al centro) es el que “arrastra” a los demás hacia el Cluster 2, dado que seguramente tiene indicadores más favorables.

Finalmente, vemos que los Clusters 3 y 4 conforman un área periférica, que solo alcanza la costa en la zona Oeste (en áreas predominantemente rurales)<sup>17</sup>. Esta corona limita con el Área Metropolitana y se divide en dos grandes partes, una al Este y otra al Oeste del Departamento.

Podemos notar cómo los Clusters 1 y 4 *no se “tocan” en ningún punto*, con lo cual se aprecia territorialmente la distancia que ya vimos existe en las condiciones socio-económicas de sus habitantes. Este fenómeno se extiende incluso al Cluster 3, que solo colinda con el primero en dos pequeños segmentos de su perímetro, dado que el Cluster 1 se encuentra casi totalmente “rodeado” por el Cluster 2.

## **5. Conclusiones**

En este capítulo hemos utilizado diversas técnicas para dar cuenta de la situación actual y la evolución reciente del fenómeno de la segregación residencial en Montevideo. Esta multiplicidad de abordajes no se debe a un intento de comparación de su efectividad, o su capacidad de ilustrar el problema. Todo lo contrario, en concordancia con lo que

---

<sup>17</sup> Recordemos que para la construcción de los grupos no incluimos variables asociadas a los servicios urbanos (alcantarillado, acceso a electricidad, agua por cañería, etc.), que se distribuyen desigualmente en las áreas urbanas y rurales. Por lo tanto, esta distribución no está sesgando los resultados.

intentamos expresar en la revisión teórica, creemos que se trata de un fenómeno multifacético, y que debe ser analizado desde los diversos ángulos que lo componen.

Partíamos de que algunos aspectos de la integración social subyacen al fenómeno de la segregación y en última instancia constituyen su consecuencia más negativa. Por lo tanto, exploramos la distribución geográfica de algunos aspectos socio-económicos que creemos indicativos de este problema, confeccionando mapas que muestran una ciudad que se encuentra cada vez más polarizada respecto de algunas variables relevantes, como por ejemplo el ingreso medio y el nivel educativo de la población.

Así, la dimensión demográfica (responsable de una parte de la dinámica del fenómeno de la segregación residencial) fue analizada por medio de mapas que muestran el crecimiento desigual de la ciudad. Las correlaciones de Pearson nos mostraron que este crecimiento está asociado al fenómeno de los asentamientos irregulares -permitiéndonos establecer hipótesis que se explorarán en el siguiente capítulo-, y que coincide también con la condición socio-económica imperante en los diferentes barrios.

Para aproximarnos cuantitativamente a la dinámica del problema, calculamos diversos índices que muestran cómo la composición de los barrios de Montevideo tiende cada vez más a la homogeneización interna y a la diferenciación entre sí, y que la composición interna de cada barrio cada vez se parece menos a la de la ciudad en su conjunto. Dado que estos índices consideran las variables relevantes por separado y nada dicen sobre la distribución geográfica de estas diferencias (elemento central del concepto de segregación residencial), generamos una agrupación de los barrios de acuerdo a un conjunto seleccionado de variables, utilizando el análisis de *clusters*. Los cuadros y mapas resultantes de este procedimiento muestran que los barrios se agrupan en zonas contiguas de acuerdo a su composición socio-económica.

En suma, vimos que Montevideo es una ciudad que prácticamente no ha aumentado su población en los últimos veinte años, pero que presenta grandes cambios poblacionales internos. Estos cambios se deben al empobrecimiento de las capas medias (lo que se ha llamado “nuevos pobres”), a la movilidad intra-urbana asociada a este proceso, y a los ritmos de crecimiento demográfico diferenciados entre los barrios. A la vez, hemos visto que barrios con características socio-económicas y demográficas distintas no se distribuyen

aleatoriamente en el territorio de la ciudad, sino que podemos identificar claramente regiones, que podrían denominarse básicamente como costeras, centrales, intermedias y periféricas.

En cuanto a las características que presenta la división social del espacio en la ciudad, hemos visto que existen niveles importantes de desigualdad entre los barrios. A la vez, este fenómeno de diferenciación presenta una tendencia muy clara al aumento entre 1986 y 2003. Los barrios tienden a presentar gradualmente peores indicadores socioeconómicos a medida que se encuentran más alejados de las áreas costeras del Este y las áreas cercanas al centro de la ciudad, hasta llegar a las zonas suburbanas donde se ubican los niveles más bajos, especialmente en los extremos Este y Oeste.

Encontramos que esta tendencia se mantuvo en un período de quince años, en el cual el comportamiento global de las variables estudiadas presentó dos etapas muy diferentes. Desde la recuperación de la democracia (1985) hasta mediados de los años noventa casi todos los indicadores mostraron una mejora en la calidad de vida de la población, medidos en distintos términos. Incluso se verificó una disminución de la desigualdad a nivel global, también medida en diferentes formas, cuyo principal causa parece haber sido el crecimiento económico y no la redistribución del ingreso (Banco Mundial, 2001). Sin embargo, a partir de 1995 la situación cambia radicalmente, comenzando un largo período de recesión que se consolida en 2002 como la peor crisis económica del país.

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

### **CAPÍTULO 3. ACCIONES HABITACIONALES GUBERNAMENTALES EN MONTEVIDEO.**

#### **Introducción.**

En este capítulo presentaremos el papel de las instituciones gubernamentales en la producción y promoción de vivienda en la ciudad de Montevideo. En particular, se tratará de mostrar cómo estas instituciones segmentan su población objetivo de acuerdo a características socio-económicas y desarrollan formas de producción de vivienda diferentes para cada segmento de esta población. Nos concentraremos en la localización de las acciones habitacionales en la ciudad, y en la forma de acceso al suelo urbano que manejan las instituciones, partiendo de que el suelo constituye un condicionante importante (por su disponibilidad, precio, y características físicas) para su localización.

La información utilizada para desarrollar este capítulo proviene de diversas fuentes. Para acercarnos a la forma de producción de vivienda del Estado, optamos por entrevistar a agentes relevantes tanto en la toma de decisiones políticas (Directores de Instituciones) como en la definición técnica e implementación de las acciones (asesores y profesionales de las Instituciones). Además, recogemos la visión de académicos y agentes del sector de la promoción privada de vivienda, que aportan perspectivas complementarias a las anteriores.

También nos basamos en los escasos antecedentes de estudios sistemáticos sobre la acción de vivienda del Estado y su impacto en términos de segregación residencial. Sistematizamos algunos trabajos que tocan el tema desde puntos de vista e intereses diferentes<sup>1</sup>.

Finalmente, quisiera destacar que los Mapas que ilustran el capítulo se elaboraron casi en su totalidad a partir de una sistematización realizada en la Intendencia Municipal de Montevideo por un equipo de profesionales que mantienen una base de datos que es probablemente la más actualizada sobre el tema en la ciudad. Este equipo ha desarrollado esta base de manera espontánea y por fuera de sus competencias estrictamente institucionales, para utilizarla como insumo para la gestión de programas de regularización

---

<sup>1</sup> Además de los trabajos pioneros de Juan Pablo Terra (1970) y el estudio de Riso y Boronat (1992), los trabajos de Inés Giudice y Jorge Di Paula son los antecedentes recientes más valiosos en este sentido. Estoy especialmente agradecido a estos autores por el generoso aporte de sus trabajos y su disposición a introducirme al tema y discutir mis primeras inquietudes.

de Asentamientos<sup>2</sup>. Respecto de instituciones de vivienda que dependen del gobierno central, no fue posible acceder a todos los detalles de sus acciones que hubiéramos querido, de los cuales el más relevante es la fecha de construcción. La falta de información accesible también explica la ausencia de algunos programas importantes en este recuento. Entre ellos destaca el otorgamiento de Planos Económicos Municipales, y otros que por sus características son de difícil territorialización o en los cuales el Estado no impone una localización determinada<sup>3</sup>. Este es el caso típicamente de los préstamos para compra de viviendas usadas o los préstamos para refacciones, que han tenido impacto en ciertas capas medias y medias bajas de la población, y que frecuentemente se señalan como causantes de alteraciones en el mercado inmobiliario en la ciudad.

## **1. Contexto. Las principales Instituciones de Vivienda en Uruguay y su Marco Legal.**

### **1.1. Antecedentes**

Las Instituciones dedicadas a la producción de vivienda en Uruguay son relativamente antiguas en comparación con otros países de la región. Sin ánimo de hacer aquí una historia de estas organizaciones, es conveniente tener en cuenta algunos antecedentes para entender el andamiaje institucional que actualmente presenta el país en este campo.

La primera Institución Pública exclusivamente dedicada a la inversión en vivienda fue el Banco Hipotecario del Uruguay (BHU), nacionalizado en 1912 (Risso y Boronat, 1992:9). Este Banco servía básicamente como promotor financiero de la actividad en general, sin orientarse en ese entonces hacia un sector específico de la sociedad. En 1921 se promulga la llamada “Ley Serrato”, por la cual se habilita al BHU a otorgar préstamos hipotecarios a empleados públicos o privados que cumplieran con la condición de tener más de diez años de antigüedad en su trabajo, y estuviesen afiliados a las respectivas Cajas de Jubilaciones. En 1937 se crea el Instituto Nacional de Viviendas (INVE), orientado específicamente a la construcción de viviendas para sectores populares.

---

<sup>2</sup> Menciono esto no solamente como reconocimiento y agradecimiento explícito por su colaboración para este estudio, sino también para dar una idea al lector de la carencia de información (muchas veces por falta de disposición, otras por simple inexistencia de datos) que hay sobre el tema en las Instituciones.

<sup>3</sup> La Intendencia Municipal ha otorgado más 55.000 “Planos Económicos”, que no tienen costo para la población de bajos recursos, y sirve indirectamente como una forma de apoyo técnico a la autoconstrucción, aunque no se propone incidir en su localización.

En 1947 se creó el Departamento Financiero de la Habitación como una sección interna del BHU, pero con cierta autonomía de decisión sobre la asignación de préstamos<sup>4</sup>. Esta sección implementó un sistema de ahorro previo, por el cual los ahorristas se comprometían con el Banco a realizar un ahorro mensual fijo durante dos años, luego del cual tenían derecho a un préstamo de hasta el 100% del valor de la vivienda. La Intendencia Municipal de Montevideo y la “Comisión Nacional de Damnificados por las Inundaciones de 1959” también construyeron directamente viviendas, atendiendo a poblaciones carenciadas y en situación de emergencia, aunque concentraron esta producción en muy pocos años, a mediados del Siglo XX. Terra realiza un análisis del déficit de vivienda en los años sesenta, y muestra que la producción directa de viviendas por parte de todas estas instituciones del Estado fue ínfima en comparación con la producción privada (menos del 1%), y que la situación se encontraba lejos de ser satisfactoria para los sectores más pobres (Terra, 1970:8).

Sin embargo, la participación del sector público fue mucho mayor en su papel de financiador de la producción privada. Se estima que el BHU, en sus primeras décadas de trabajo, participó en la financiación de más del 25% de la construcción de viviendas del país. Esta participación tuvo incidencia principalmente en los sectores de población media. El BHU, en tanto Banco de derecho público, no se regía por criterios urbanísticos o de política social sino de rentabilidad de la inversión, lo cual hacía que sus principales clientes fuesen promotores privados que producían vivienda para públicos de nivel medio y medio-alto. Por esto, Terra concluye que hasta la década de los setenta, el BHU fue

*“más importante en cuanto a la formación del stock de viviendas y a la movilización general de la industria de la construcción, que en cuanto a la eliminación de los déficit habitacionales en los niveles sociales realmente comprometidos” (Terra, 1970:11)*

El BHU captaba fondos emitiendo títulos en pesos uruguayos, que eran adquiridos en el mercado por ahorristas de todo tipo, y a fines de los años sesenta se encontraba en una

---

<sup>4</sup> Es importante notar que en Uruguay los niveles de clientelismo político y favoritismo en el Estado han sido tradicionalmente muy altos, con lo cual la discrecionalidad de los sucesivos directorios del BHU explica en gran medida algunas decisiones que en teoría se tomaban con criterio técnico. De todas formas, el Departamento Financiero de la Habitación (que estudiaba los pedidos de crédito de cada solicitante individualmente) desalentó modos de acceso a la vivienda basados en sindicatos, tan usuales en otros países, y que bien podrían haber sido compatibles con el formato del Estado en Uruguay.

situación de crisis muy grave. La creciente inflación de la época, la desaceleración del crecimiento económico que el país había registrado en los cincuenta, además de una serie de problemas derivados de la discrecionalidad con que se manejó el Banco en la época explicarían esta caída. Como no existía un sistema de ajustes periódicos de los montos de repago de acuerdo a la inflación, muchos créditos otorgados a inversores inmobiliarios prácticamente se convirtieron en donaciones del sector público a la construcción de viviendas para las clases medias.

Este proceso se asocia también a la Ley 10,751 (llamada Ley de Propiedad Horizontal) de 1953, que reguló aspectos técnicos de construcción y estableció derechos privados y comunes para los dueños de apartamentos en edificios. Esta Ley es considerada la piedra fundamental del crecimiento “hacia arriba” que experimentó la ciudad en los cincuenta. Los permisos de construcción de edificios de apartamentos en altura pasaron del 20% al 70% del total de los permisos emitidos en esa década, prácticamente todos construidos para venderse por unidad. Se dio así una coyuntura ideal para la construcción de edificios para la venta: créditos muy baratos del BHU, crecimiento del ingreso de las clases medias, y un marco legal propicio. A esto se pueden agregar factores demográficos no menos importantes: en 1963 el promedio de personas por hogar era de 3.7, cuando cincuenta años antes había sido de 7. En consecuencia, entre 1908 y 1963, mientras la población se multiplicaba por dos veces y media, las viviendas se multiplicaron por cinco (Terra, 1970:3).

## **1.2. La Ley de Vivienda de 1969.**

Ante la crisis económica creciente, el INVE y el BHU fueron los encargados de revisar la situación general de la vivienda en el país, en el marco de una revisión mayor, dirigida por la Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (CIDE). Esta Comisión produjo una serie de investigaciones y recomendaciones de acción que animaron muchas de las políticas de combate a la crisis que se tomarían durante las décadas de los sesenta y setenta, entre ellas la Ley 13,728, también llamada “Ley de Vivienda”, que se discute en el Parlamento durante 1967 y 1968, y se promulga a principios de 1969.

La Ley establece un conjunto de disposiciones que buscan la “solución definitiva” del problema habitacional, definiendo como derecho básico el acceso a la vivienda para todas

las familias del país, cualquiera fueran sus recursos económicos. Entre los principales elementos novedosos que instaura esta Ley, Fernández (2001) destaca;

a) La capitalización de un Fondo Nacional de Vivienda y Urbanización (FNV), constituido, por una parte, por el 2% de todas las retribuciones que se descuentan en partes iguales (1% de aporte patronal y 1% descontado de aportes a la seguridad social) y, por otra parte, por emisión de obligaciones, que esta vez serían *reajustables*<sup>5</sup>. El FNV se divide en dos cuentas principales: una de subsidios, y otra de préstamos.

b) La creación de un marco institucional para el sector de la vivienda que planifica, coordina y regula la utilización del Fondo, concentrado en la nueva Dirección Nacional de Vivienda (DINAVI). A la vez, se redefinen radicalmente las competencias del BHU (que pasa a administrar el FNV).

c) La creación de una *moneda constante* para el otorgamiento y repago de los créditos, la Unidad Reajutable (UR), que se ajusta según el *Índice Medio de Salarios*.

d) Un límite de afectación de los ingresos familiares para el pago del crédito para vivienda (originalmente de 20%, y en 1970 elevado a 35%),

f) El control parlamentario de la gestión, obligando a la presentación de Planes Quinquenales de Vivienda a cada gobierno, cuyo cumplimiento pasa a ser responsabilidad del INVE,

g) Finalmente, aunque no menos importante, la Ley 13,728 define un nuevo actor en el Sistema: las cooperativas de vivienda. Por su importancia las presentaremos luego como programa específico.

Se podría caracterizar esta Ley de muchas formas, pero de acuerdo con nuestros intereses, parece importante destacar el énfasis que hizo en la segmentación de las poblaciones que serían objeto de apoyo. La unidad mínima se define originalmente como “la familia”,

---

<sup>5</sup> Además de estas fuentes, el FNV puede recibir préstamos del exterior, previamente autorizados por el Poder Legislativo, donaciones de todo tipo, depósitos provenientes del sistema de ahorro y crédito y recursos especiales asignados por Ley, entre otros.

entendida como el grupo de personas que usarán la vivienda (sean o no parientes)<sup>6</sup>. La segmentación se establece *exclusivamente a partir de los ingresos* de la familia. Vimos que originalmente se limitaba al 20% el monto del ingreso familiar que podía ser afectado a un crédito para vivienda. En base a este porcentaje, la Ley define el Nivel Teórico de Suficiencia (NTS), como el mínimo nivel de ingreso familiar que permitiría adquirir una vivienda mediante préstamo, cuyo servicio no sobrepasa el 20%. Se generan así las siguientes “categorías”:

A: Ingreso familiar menor a 1/3 del NTS.

B1: Ingreso familiar entre 1/3 NTS y 2/3 NTS

B2: Ingreso familiar entre 2/3 NTS y NTS

C: Ingreso familiar entre NTS y 2.5 NTS

D: Ingreso familiar mayor a 2.5 NTS

Las categorías A, B1 y B2 no alcanzan el NTS, por lo cual son objeto de subsidios, mientras que a las categorías C y D le corresponden los sistemas de préstamo. Es importante retener que la relación entre el BHU y los hogares no está mediada por instituciones gremiales (salvo unas pocas excepciones no significativas en volumen), lo cual al parecer explicaría esta característica de la política de vivienda en el país, de *segmentar la población objetivo por niveles de ingreso*.

Los demás factores que inciden en la configuración del préstamo (su monto, tasa de interés, plazo de reembolso, comisiones, etc.) también están indirectamente asociados a este concepto, y son: la antigüedad de la cuenta de ahorro, la regularidad y permanencia de los depósitos, el monto del ahorro, la capacidad de pago del hogar, la composición del núcleo familiar, el tipo de vivienda a comprar, y el plan de financiación (Risso y Boronat, 1992:13).

Todas estas especificaciones han sufrido cambios desde la promulgación de la Ley de Vivienda, pero además, el propio marco institucional tuvo cambios permanentes durante la

---

<sup>6</sup> Esta definición, al igual que muchas otras de la Ley, ha cambiado varias veces desde su formulación original en 1968, a veces con consecuencias muy importantes. Entendiendo que no se trata aquí de analizar la Ley sino de mostrar su importancia en la determinación de las acciones habitacionales del Estado, solo mencionaremos los cambios más relevantes de acuerdo a este objetivo.

dictadura (1973-1985) y en dos ocasiones importantes luego (1990 y 2002)<sup>7</sup>. Así, en 1974, en el marco de un fuerte viraje hacia políticas económicas neoliberales, se decreta la liberalización de los alquileres (Ley 14,219), que estaban regidos por un conjunto de normas que protegían al inquilino de diversas formas. Se trataba principalmente de corregir el “atraso” que tenían los valores de los alquileres debido principalmente a que los reajustes oficiales se habían definido durante muchos años por debajo de la inflación<sup>8</sup>. Esta Ley provocó un aumento inmediato de los desalojos (también fuertemente regulados por las normas anteriores). En esos años, casi el 60% de las familias de la ciudad habitaban viviendas alquiladas, y los propietarios se concentraban en los extremos socio-económicos (los más ricos por razones obvias, y los más pobres por la autoconstrucción) (Terra, 1970:32).

Una resultante de la Ley 14.219 sería que una parte de los hogares de clase media se volcaran a comprar viviendas. Se estima que el ahorro de muchas de esas familias era importante, considerando que durante muchos años, habían dedicado *en promedio* menos del 15% de su ingreso a pago de alquileres. Para mitigar el impacto de esta medida se decretaron paralelamente algunas reglamentaciones paliativas, como la Ley 14,261, que prorrogó la expulsión de inquilinos y les dio prioridad para comprar las viviendas que ocupaban. También se legisló la compra de apartamentos en edificios en obra (modalidad de venta “en el pozo”), con lo cual se facilitó aún más el financiamiento privado. Todo esto en conjunto propició el “boom” de la construcción de fines de los años 70.

---

<sup>7</sup> El cambio de 2002 no lo comentaremos, pero podríamos decir que es prácticamente el “desmantelamiento” del BHU, orientándolo a la autofinanciación con criterios de mercado. Este cambio fue convenido con el Fondo Monetario Internacional, en el entendido de que su funcionamiento ha sido históricamente ineficiente, y que superpone líneas de trabajo con otras instituciones.

<sup>8</sup> Dice Terra, “...en dos apartamentos iguales del mismo edificio, el alquiler de uno podía ser 10 o 20 veces superior al otro, sin que ello tuviera relación alguna con la condición social del inquilino, sino simplemente con la antigüedad de la contratación” (1970:15).

Cuadro 10. Evolución de la tenencia de vivienda en los últimos Censos Nacionales.

	Todo el país				Montevideo
	1963	1975	1985	1996	1996
Propietarios	39.4	51.1	56.3	63.0	66.4
Arrendatarios	47.2	32.6	23.2	18.0	22.7
Usufructuarios y otros	13.4	16.3	20.5	19.0	10.9
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100

Fuente: MVOTMA (2004).

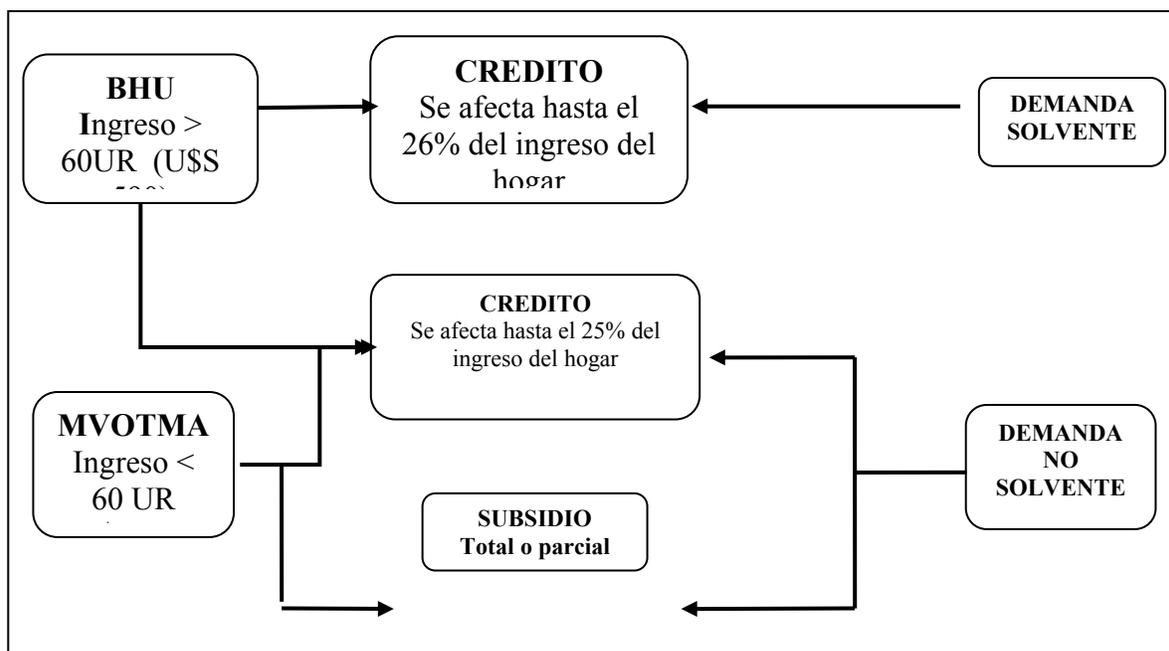
El Cuadro 9 muestra claramente cómo el porcentaje de hogares que rentan su vivienda ha decrecido en las últimas décadas, mientras aumenta la proporción de propietarios y otras situaciones de uso de la vivienda (donde se incluye la ocupación ilegal e irregular). De alguna forma esto está asociado (aunque de manera indirecta, por cierto) con los fenómenos de polarización socio-económica que hemos reseñado.

La desregulación de los alquileres se ha indicado como una de las principales causas del crecimiento de los “cangrejos”, conformados en parte por las familias que no lograron comprar o alquilar otras viviendas, una vez desalojadas de las que alquilaban (Cecilio *et al*, 2003; Di Paula, 2001, entre otros). Otra parte de la población de los cangrejos provenía de la migración del campo a la ciudad, así como de nuevos desempleados industriales. Comienzan a apreciarse de esta forma los primeros efectos urbanos negativos de la liberalización económica, que mengua sistemáticamente el peso de las clases obreras en la estructura social, polarizando la distribución del ingreso.

A principios de los años noventa, con el primer gobierno del Partido Nacional posterior a la dictadura, se configura nuevamente una reforma en el esquema organizativo de las instancias del Estado dedicadas a la producción de vivienda, que supuso un rediseño institucional delimitando nuevas competencias:

*“Por un lado, un Ministerio con criterios asistencialistas que atiende la demanda de los sectores con ingresos menores a 60 Unidades Reajustables (UR) y focaliza su acción en los más pobres y, por otro, el BHU ocupándose de la demanda solvente y dejando de ser un banco con destino social. La expresión más clara de esta transformación ha sido la construcción de grandes Complejos de Núcleos Básicos Evolutivos; programas que han tenido un impacto cuantitativo importante por el aporte de nuevas soluciones habitacionales del sector público, pero que han agudizado tanto la segregación residencial como la segmentación social, es decir, han reforzado los procesos de exclusión social...” (Giudice, 2003:2)*

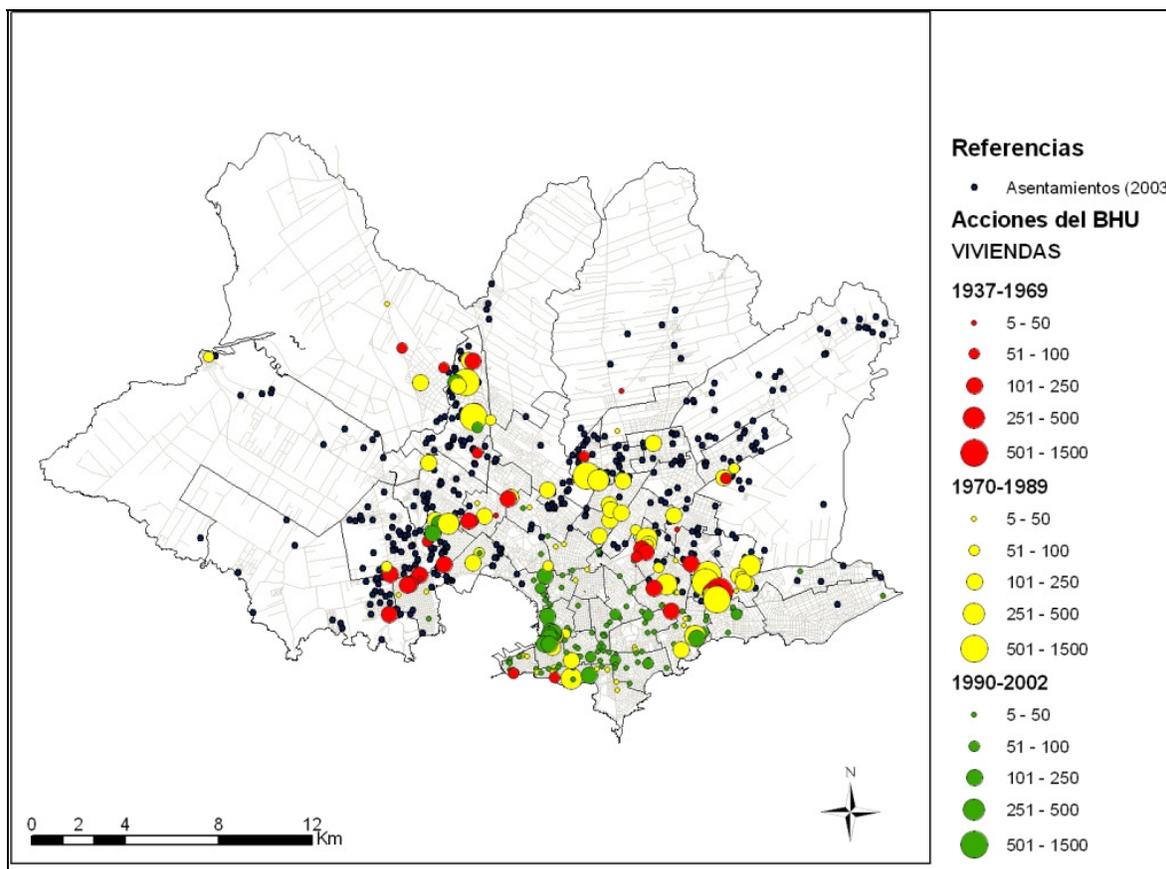
Esta reformulación de las competencias de las dos principales instituciones de vivienda del país puede esquematizarse de la siguiente manera:



Fuente: elaboración propia a partir de DINAVI (2000). Se utilizan valores de UR y US\$ correspondientes a abril de 2005.

El nuevo Ministerio de Vivienda integra en una misma Secretaría las áreas de Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA). La DINAVI pasa ahora a ser parte de este Ministerio, y se encarga de los segmentos de población ingresos menores a 60UR. El volumen de inversión pública en vivienda aumenta, aunque sin acercarse a los valores de fines de los años sesenta. El MVOTMA implementa una nueva estrategia, basada en la construcción de viviendas mínimas (para lo cual se reducen considerablemente los estándares de calidad en tamaño y terminaciones). El tipo de vivienda que se identifica con este período es el Núcleo Básico Evolutivo (NBE), considerado como una vivienda “semilla”, diseñada para ser ampliada por sus habitantes, a medida que sus necesidades habitacionales aumentaran. En el Plan Quinquenal de Vivienda 1995-1999 se modificaron las características mínimas de estas viviendas, que son las actualmente vigentes: área mínima habitable = 32 m<sup>2</sup>, cimentación para ampliaciones = 14 m<sup>2</sup> y área mínima del predio = 120 m<sup>2</sup>.

Mapa 19. Localización de viviendas del BHU según período de comienzo de la construcción y cantidad de viviendas.



Este Mapa plantea varias tendencias interesantes. En primer lugar, y más importante para nuestra hipótesis central, cuando el BHU dejó de construir viviendas para los sectores más pobres (a partir de la creación del MVOTMA, en 1990), sus construcciones cambiaron radicalmente su localización concentrándose en las áreas centrales de la ciudad. En segundo lugar, vemos que durante el período 1970-1989 aparecen las construcciones de mayor cantidad de viviendas (generalmente edificios en altura), coincidiendo con cierta necesidad de “notoriedad” que tuvo especialmente la época de la dictadura, caracterizada por la construcción de grandes complejos habitacionales.

Cabe acotar que la alta concentración de edificios del último período en la zona Este de la Bahía responde al Plan Fénix, una operación que buscó dinamizar el barrio de La Aguada (en decadencia desde la eliminación del transporte ferroviario, dado que estaba fuertemente asociado a la dinámica de la Estación Central de Trenes). Esta zona cuenta con

infraestructura suficiente como para soportar densidades varias veces mayores a la que tiene actualmente. La forma en que se ejecutó el Plan (casi exclusivamente orientado a la producción de viviendas, sin atender aspectos de renovación urbana) aunado a la población objetivo definida (familias con ingresos mayores a 60UR) se identifican como los causantes del fracaso del Programa. Por una parte, la población con estos ingresos estaba en capacidad de elegir localizaciones más atractivas paisajísticamente y con un entorno urbano más desarrollado (especialmente en las costas del Este).

Por otra parte, la forma en que el BHU anunció el Plan (parte central de la publicidad política del Gobierno de la época) disparó fuertemente los precios del suelo en el área, antes de que el organismo licitara su compra. Como resultado, el BHU debió pagar precios exagerados por el suelo, lo cual terminó encareciendo las viviendas. A la fecha todavía existen unidades vacías de este Programa, que no ha reajustado las condiciones de pago para habilitar el acceso de sectores con menor poder adquisitivo. En este sentido, se ha identificado al Plan Fénix como una acción del Estado orientada a la "gentrificación" del barrio, dado que no se desarrollaron políticas paralelas que habilitaran la permanencia de los sectores más pobres en el área (Di Paula, 2003:51).

En 1990, la nueva concepción predominante de la vivienda de interés social implicó fuertes cambios en los programas. En primer lugar, ya no se construyeron edificios en altura para poblaciones pobres. Segundo, aumentó la demanda del Estado por terrenos más grandes, ya que los NBE requieren una mayor área de suelo por unidad de vivienda. Para dar una idea general de la proporción que guardan los diferentes programas gubernamentales de vivienda que veremos a continuación, resumimos en el Cuadro 8 la cantidad de viviendas entregadas por la DINAVI desde la creación del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA). Resulta claro que la cantidad es muy pequeña, habida cuenta de que sólo en Montevideo más de 120.000 personas viven en asentamientos irregulares, lo cual es un indicador indirecto de la falta de proporción entre la inversión reciente en vivienda y el déficit habitacional del período.

*Cuadro 11. Número de Viviendas entregadas por la DINAVI, 1991-2004.*

Programa	Viviendas
Viviendas para Pasivos (BPS)	1,599
Cooperativas	2,470
Núcleos Básicos Evolutivos (NBE)	2,707
Otros (emergencia, PPT, etc.)	410
Total	7,186

Fuente: DINAVI (2004).

## **2. Principales programas de las Instituciones Habitacionales en Montevideo.**

Entre las principales líneas de atención al problema de la vivienda adoptadas por las diversas Instituciones del Estado en Montevideo incluimos la de regularización de Asentamientos Irregulares, a sabiendas de que en sentido estricto pertenecen al campo del Ordenamiento Territorial. Sin embargo, hemos definido que las acciones habitacionales nos interesan por su efecto de creación y modificación del espacio urbano en donde viven los ciudadanos, aunque no siempre impliquen la construcción de viviendas. En el mismo sentido es que comentaremos también algunas acciones que intervienen en el mercado de alquileres, o fomentan el acceso al suelo urbanizado.

### **2.1. Atención a los asentamientos irregulares.**

#### **2.1.1. Contexto. De los “cantegriles” a los asentamientos.**

Como sabemos, en el departamento de Montevideo vive menos de la mitad de la población total del país, pero concentra el 77% de los habitantes en Asentamientos Irregulares. La bibliografía reciente sobre los asentamientos irregulares sostiene que se forman actualmente con población expulsada desde las zonas centrales y semi-periféricas de la ciudad (Amarante y Caffera, 2001; INTEC, 1999). A la vez, existe un fuerte componente de reproducción vegetativa que explicaría en parte el crecimiento de la población que vive en Asentamientos Irregulares. Como vimos en el capítulo anterior, la correlación entre el crecimiento poblacional de los barrios y el porcentaje de su población que vive en Asentamientos es resulta muy alta y es estadísticamente significativa. El Siguiendo Cuadro muestra que los barrios sin asentamientos irregulares decrecieron promedialmente 10% entre 1985 y 2004, mientras que los que tienen más de 20% de su población en asentamientos crecieron 61.1%.

*Cuadro 12. Variación intercensal de población según porcentaje de población del barrio que vive en asentamientos irregulares.*

	Porcentaje de la población del barrio que vive en asentamientos irregulares (2004)					Total de Montevideo
	0%	1% - 5%	6% - 10%	10%- 20%	Más de 20%	9.9%
Porcentaje de variación Intercensal de población (1985-2004)	-10.4	-9.5	0.4	11.8	61.1	1.2

Fuente: elaboración propia a partir de INE (Censo 1985 y Conteo 2004).

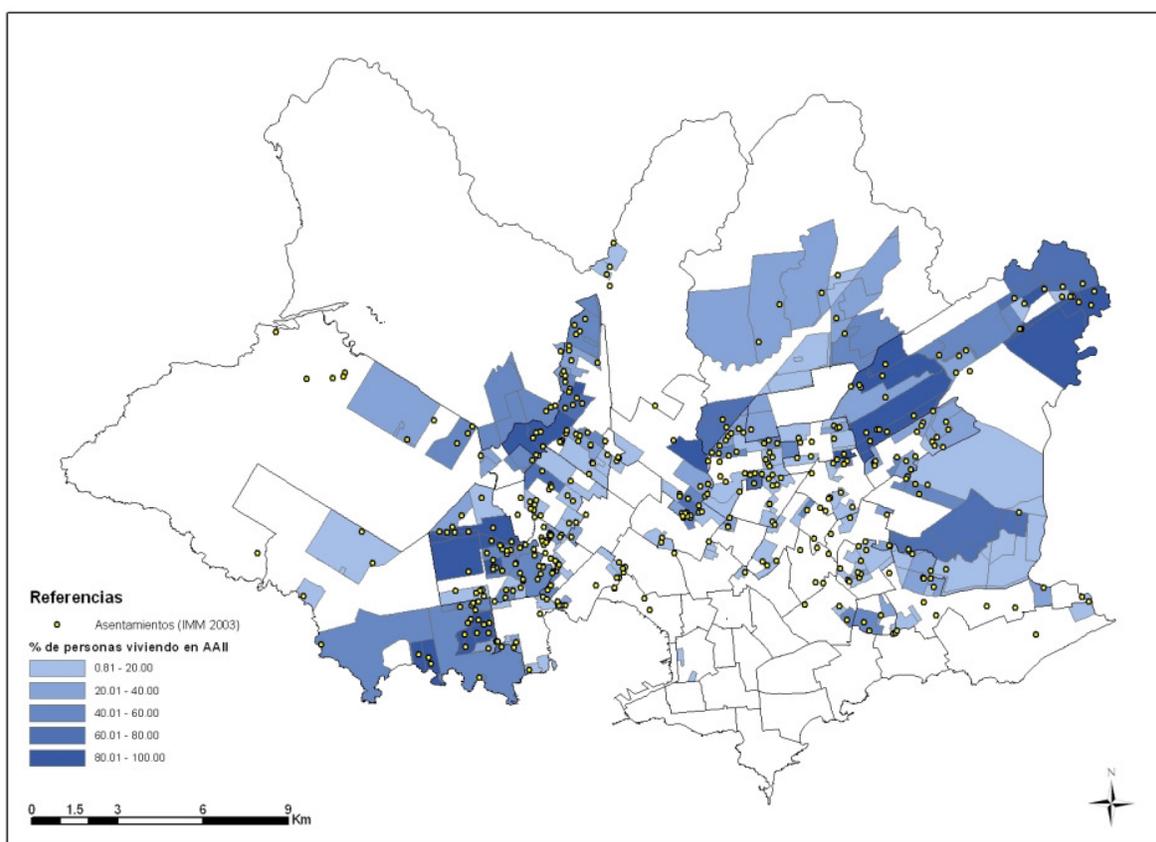
Existen muy pocos estudios empíricos cuantitativos sobre los asentamientos irregulares en Montevideo. En 1984 se estimaba en 2,541 el número de viviendas en asentamientos irregulares. En 1996, este número habría subido a más de 30,000, donde vivían más de 122,500 personas, representando el 11.5% de la población y 6.7% de las viviendas de la ciudad (Lombardi, 2001: 85)<sup>9</sup>. El 94% de la población de los asentamientos se ubicaba en las zonas periféricas de la ciudad, y representaba el 37% de sus habitantes. En 2001 se estimó que en los asentamientos irregulares de Montevideo vivían entre 120,000 y 250.000 habitantes (Lombardi, 2001; Villamide, 2001).

Nótese que estas cifras representan entre el 9% y el 18% de la población de la capital, evidenciando la falta de certeza sobre la incidencia del fenómeno en los últimos años. Datos publicados por la municipalidad en 2003 indican que existen aproximadamente 472 Asentamientos Irregulares en áreas urbanas y suburbanas de la capital, de los cuales 40 se encuentran en tierras fiscales, 166 en tierras municipales, 218 en suelo privado, y 48 son clasificados como “desalojos y otros”. Habría otros 37 Asentamientos Irregulares en el área rural del departamento.

<sup>9</sup> Prácticamente toda la bibliografía revisada toma como base el estudio de INTEC, que detectó un crecimiento anual de 9% de los Asentamientos Irregulares entre 1984 y 1998. Luego de detectarse este altísimo crecimiento relativo (la ciudad tuvo una tasa anual de sólo 0.23% en el mismo período) no se conocieron más estimaciones oficiales de acceso público, hasta que el INE (bajo las nuevas autoridades elegidas en 2004) publica las cifras del conteo de 2004. En resumen, diríamos que el manejo de la información respecto de este fenómeno en Uruguay ha sido especialmente restringido, evidenciando el carácter de “tabú” que tiene el problema para las autoridades.

Para nuestro estudio utilizaremos la última cifra oficial disponible, surgida del conteo de 2004 del INE, que estimó en 133.545 el número de personas viviendo en asentamientos irregulares en Montevideo. La distribución territorial de esta población se aprecia en el siguiente Mapa. Nótese que la unidad mínima del Mapa es el segmento censal, que superpusimos con la división por Barrios, y que las áreas en blanco denotan ausencia de población en asentamientos.

*Mapa 20. Localización puntual de asentamientos irregulares en Montevideo (según IMM, 2004) y porcentaje de población viviendo en asentamientos, por segmento censal (según INE, conteo 2004).*



Resulta casi obvio señalar el carácter periférico de la localización de estos asentamientos. Podemos apreciar en este Mapa cómo existen diferencias en la información, aún en este caso, en que territorializamos datos de dos fuentes confiables y cuyos relevamientos son muy cercanos temporalmente. Existen asentamientos identificados por la IMM que no aparecen en el conteo del INE, y viceversa.

En la literatura se distinguen básicamente tres oleadas de formación de Asentamientos Irregulares en Montevideo (Capandeguy, 2003; INE, 1998). La primera, espontánea y desorganizada, asociada con la formación de “cantegriles” a partir de la migración del campo a la ciudad de los años 60 y 70, actualmente consolidados en su mayoría. Los “cantegriles” se han caracterizado como resultantes de una combinación de efectos negativos del modelo de sustitución de importaciones, que trajo aparejada una importante corriente migratoria del campo a la ciudad. Los cantegriles se distinguen por la extrema precariedad de su construcción, así como por su falta de planificación y la espontaneidad de su aparición. Se trata de formaciones urbanas generalmente de muy pequeña escala.

La segunda, donde se combina la operación formal e informal, más organizada que la anterior, y que estaría asociada a la liberalización del mercado de alquileres recién mencionada, que produjo una fuerte alza en sus precios. Finalmente, una tercera fase (que se supone actualmente en estado embrionario o potencial) que implicaría ya la formación de un mercado inmobiliario informal consolidado.

Por contraposición al modelo del “cantegril”, los asentamientos irregulares de la segunda y tercera etapa presentan características bastante diferentes. En primer lugar, se componen mayoritariamente de población proveniente de las zonas centrales de la capital, y no ya de migrantes rurales. Asimismo, la forma que adoptan en el tejido urbano muestra cierta planificación, dándose casos de fraccionamientos en cuyo diseño incluso intervienen profesionales. En muchos casos, existen organizaciones políticas que apoyan su formación, estableciéndose fuertes redes clientelares. Esto implica la existencia de cierta organización tanto en la etapa de formación del Asentamiento como en la gestión de su desarrollo futuro.

Algunas conclusiones interesantes a la que llegan los estudios revisados indican que las poblaciones de los asentamientos irregulares se diferencian significativamente de otras poblaciones pobres urbanas en algunas variables como la edad (tienden a ser más jóvenes), y niveles de actividad (mayores niveles de desempleo o empleos en el sector informal, y mayor porcentaje de adolescentes que no estudian ni trabajan). El PIAI seleccionó algunos asentamientos irregulares y realizó una caracterización de las razones que sus habitantes identifican como causantes de su opción de residencia en este tipo de hábitat urbano (Cuadro 12).

Cuadro 13. Causal de residencia en el asentamiento según causal principal.

CAUSAL	El Dorado	El Sacrificio	El Santo	La Boyada	La Esperanza	Nuevo Amanecer	San Francisco	Villa Crespo
No podía pagar el alquiler	29,4%	14,2%	33,3%	14,8%	57,0%	41,5%	48,4%	31,8%
Por falta de garantía			7,4%		1,1%		9,7%	
Por desalojo o demolición	23,5%	12,1%	3,7%		16,1%	10,8%	3,2%	9,1%
<b>SUBTOTAL</b>	<b>52,9%</b>	<b>26,3%</b>	<b>44,4%</b>	<b>14,8%</b>	<b>74,2%</b>	<b>52,3%</b>	<b>61,3%</b>	<b>40,9%</b>
Por independencia	26,5%	17,1%	37,0%	22,2%	17,2%	13,9%	19,4%	31,8%
Para mejorar	5,9%	31,3%		18,5%	5,4%	24,6%	16,1%	12,1%
Disolución de la pareja	5,9%	3,1%	14,8%			3,1%		4,5%
Problemas diversos	2,9%	15,1%	3,7%	7,4%	2,2%	1,5%	3,2%	7,6%
Otros	5,9%	7,0%		37,0%	1,1%	4,6%		3,0%
<b>TOTAL</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Fuente: PIAI (2000:10)

Respecto de las políticas del Estado frente al fenómeno de los Asentamientos Irregulares, se distinguen a su vez tres enfoques predominantes de acción: a) La relocalización o “erradicación”, ensayada con resultados generalmente fallidos desde la década de los sesentas hasta la fecha. b) La regularización de *tenencia*, limitada en su mayoría al dominio (derechos de propiedad) más que a operaciones de mejoramiento del hábitat. c) Por último, la perspectiva de *integración* urbana. Esta última forma de intervención es relativamente reciente y se asocia a un programa de grandes proporciones (PIAI-BID) que busca atacar el problema desde varias perspectivas, incluyendo el traspaso de la propiedad, el mejoramiento del hábitat, y el acompañamiento del proceso de regularización por parte de un equipo interdisciplinario. Este programa es el que concentra actualmente la gran mayoría de los recursos destinados a la regularización de asentamientos en el país, y será el que comentaremos aquí.

### **Programa de Integración de Asentamientos Irregulares (PIAI)**

El PIAI es un Programa basado en un Préstamo del BID al Estado uruguayo (UR-0123), por el cual el Banco aporta 77 millones de dólares en un período de 5 años, a partir de 2001, y el Gobierno Nacional se compromete a aportar en el mismo tiempo otros 33 millones. El período de amortización del préstamo es de 25 años. Con la crisis de 2002 el PIAI prácticamente “congeló” sus actividades, debido a que el Gobierno no pudo hacerse cargo de sus obligaciones. Algo similar ocurrió con casi todos los desembolsos del Estado

en ese tiempo por lo cual no reiteraremos esta nota en los demás Programas. El PIAI persigue explícitamente los siguientes objetivos generales:

*“...mejorar la calidad de vida de los residentes de los Asentamientos Irregulares en Uruguay, promoviendo la integración física y social a su entorno urbano. Como forma de reducir en el futuro el crecimiento del problema, se busca también: (i) mejorar la focalización y coordinación de políticas gubernamentales dirigidas a la reducción de la pobreza urbana; (ii) promover cambios en las normas urbanísticas y mecanismos institucionales del sector de vivienda, de modo de favorecer la oferta de tierras urbanizables y de viviendas de bajo costo; y (iii) articular acciones del sector público y de organizaciones de la sociedad civil, estimulando la organización barrial y la integración social de las comunidades beneficiadas por el Programa.” (PIAI, 2005)*

El Programa se propone actuar en dos líneas: prevención y acción directa, lo cual es en sí mismo una novedad, dado que los anteriores programas concebían el problema casi exclusivamente desde su faceta física y legal, trabajando sólo sobre los asentamientos ya constituidos. Sin embargo, la distribución de recursos del Programa evidencia que los objetivos relacionados con la intervención material sobre Asentamientos existentes son considerados más importantes que las medidas orientadas a la prevención de los mismos (Cuadro 12). La construcción de infraestructuras y equipamientos, mejoras puntuales en viviendas y construcción de viviendas nuevas para los casos en que sea imprescindible concentran el 97.4% del presupuesto del Programa, mientras que las actividades de “prevención” disponen del 2.6% restante.

Cuadro 14. Distribución de recursos económicos del PIAI según objetivo.

Objetivo / Acción	Monto (US\$)	Porcentaje del Total
1. Mejoramiento de Barrios	92.400.000	97,4
1.a. Inversiones Directas	70.000.000	73,8
1.b. Obras Complementarias	11.200.000	11,8
1.c. Desarrollo Barrial y Social	11.200.000	11,8
2. Estrategias de Prevención	2.500.000	2,6
2.a.a. Revisión de Políticas Urbanas	900.000	0,9
2.a.b. Revisión del Marco Sectorial de Vivienda	200.000	0,2
2.b. Fondo de Garantías para Alquileres	500.000	0,5
2.c. Fortalecimiento Institucional	500.000	0,5
2.d. Sistema de Monitoreo	400.000	0,4
TOTAL	94.900.000	100

Fuente: PIAI, 2005 (www.piai.gub.uy)

El Programa regulariza las condiciones urbanísticas de los asentamientos (vialidad, accesos, puentes, iluminación, equipamientos sociales, etc.), y puede también hacer pequeñas mejoras en las viviendas, por ejemplo, llevando el saneamiento hasta la primera caja sanitaria (fuera de las viviendas), y otorgando materiales para que cada familia se conecte al sistema, para arreglos en baños, e incluso contempla la construcción de un baño en caso de que la vivienda no lo tenga. El PIAI exige que los proyectos de regularización logren que al menos 70% de familias sean conectadas al saneamiento.

La idea de Integración del asentamiento al barrio se expresa también en la forma en que se localizan los equipamientos sociales, ya que por definición éstos se colocan en los límites del asentamiento, no en su centro. Además se opta por fortalecer los equipamientos cercanos (cuando ya existen), en vez de crear nuevos para el Asentamiento, a fin de que los habitantes compartan su uso con el resto del barrio. El PIAI estipula explícitamente *como condiciones de elegibilidad de los Asentamientos*:

*“Que al menos el 50% de la población se haya asentado antes de enero de 1996. Contar con un mínimo de 40 lotes. Que más del 75% de los lotes sean ocupados por viviendas. Que la titularidad de los terrenos esté probada y no se encuentre en litigio judicial”* entre otras. (PIAI, 2005)

Además, el Proyecto que los organismos públicos co-ejecutores (casi siempre, municipalidades) deben elevar al Programa no podrá superar los 7.000 dólares por lote

*final de beneficiario directo, ni proponer más de un 10% de realojos*<sup>10</sup>. En la selección de Asentamientos el PIAI considera como criterios para atención prioritaria *la menor superficie promedio de lotes y la menor cantidad de realojos requeridos*. El criterio de eficiencia también es tenido en cuenta, ya que el Programa seleccionará a los equipos técnicos que oferten la *solución de mínimo costo*.

La Comisión Especial Ejecutora de atención al PIAI de la Intendencia Municipal de Montevideo estima que sólo un 15% del total de los Asentamientos Irregulares de la ciudad están en condiciones de ser regularizables por el PIAI. Esto se debe en parte al requisito de que los terrenos no estén en conflicto judicial, lo cual excluye prácticamente a todos los Asentamientos localizados en terrenos privados, que representan más del 40% del total en la capital.

Operativamente, el PIAI funciona en el ámbito de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (dependiente directamente del Poder Ejecutivo), y responde a la demanda planteada por las municipalidades, o eventualmente por otras instancias del gobierno central<sup>11</sup>. Esto ha traído consigo problemas relacionamiento interinstitucional, y retrasos operativos importantes. En el caso de Montevideo, los informantes coinciden en la idea de que la Intendencia “se demoró” en presentar los Asentamientos Irregulares bajo su competencia en el PIAI, no por falta de capacidad sino de decisión política (recordemos que recién en marzo de 2005 coinciden políticamente el gobierno municipal y el nacional). En una primera etapa, la IMM insistió en modificar el sentido del PIAI, al cual consideraba excesivamente limitado dado que, como vimos, atiende a los Asentamientos Irregulares que parten de una situación inicial relativamente buena.

Sin embargo, la Intendencia Municipal de Montevideo ha dedicado sus esfuerzos a presentar *sus* Asentamientos en el PIAI, para poder dedicarse luego a los que no entran en los requisitos del Programa. Este caso revela cómo la división política opera

---

<sup>10</sup> La municipalidad de Montevideo ha logrado negociar la entrada de Asentamientos al Programa aún con un porcentaje mayor de realojos, haciéndose cargo de la diferencia de costos, o incluso dividiendo artificialmente algunos lotes para disminuir el porcentaje final de realojos necesarios.

<sup>11</sup> Existe una lectura política de esta particular localización del Programa en el organigrama estatal, que tiene que ver con la cercanía que mantiene la OPP con el Presidente de la República, y a la vez con cierta identificación política del MVOTMA con el Partido Nacional, que lo creó en 1990.

permanentemente detrás de las decisiones sobre el territorio, y cualquier negociación con otras instancias gubernamentales es siempre compleja. No existe una visión global y coordinada de las políticas de territorio, con lo cual se duplican esfuerzos, y se generan a veces prácticas contradictorias.

Otro punto de acuerdo entre todos los informantes consultados es que el combate a la irregularidad urbana resulta más lógico en el ámbito de la prevención que luego de que ya están instalados los asentamientos. Algunos técnicos consultados opinan que el Fondo de garantías que propone el PIAI no va a ser suficiente para detener la proliferación de asentamientos irregulares porque su causa principal sería la falta de dinero para pagar alquileres, y no la falta de garantías para acceder a ellos (ver Cuadro 11).

*La visión del sector privado inmobiliario y de la construcción.* Estimaciones realizadas por agentes inmobiliarios privados en 1998 calcularon que el mercado de vivienda de los asentamientos irregulares era de alrededor de 15 millones de dólares anuales, con precios que a veces llegarían a ser más caros que los del mercado formal. Actualmente las viviendas de los Asentamientos Irregulares se comercializan entre US\$ 2,000 y US\$ 4,000. El sector privado fue partidario de la liberalización de los alquileres, y antes de su implementación “avisó” a los decisores políticos que habría una expulsión de un 20% o 30% de inquilinos que no podrían hacerse cargo del inevitable aumento de precios. Esta recomendación no se atendió, y los entrevistados concuerdan en que el crecimiento de los Asentamientos Irregulares de los últimos años es una de las consecuencias perversas de este cambio de régimen de alquileres.

Desde el sector privado, se asegura que es posible (aunque de manera muy lenta) revertir el fenómeno de los Asentamientos Irregulares. El error de los Programas gubernamentales estaría en considerar exclusivamente las soluciones grupales (realojos de muchas familias, regularización de los Asentamientos completos, etc.). Las políticas, se dice, podrían actuar en forma individual, y empezando por los sectores que han sido recientemente “expulsados” de las clases medias y bajas, y consecuentemente, de la ciudad formal. Estos sectores serían los más proclives a “retornar” a las áreas centrales si se les otorgaran estímulos tales como alquileres de bajo costo, o reducciones de impuestos. También se argumenta que la sectorialidad con que el Estado gestiona el territorio ha contribuido a la

formación de Asentamientos Irregulares. Un ejemplo de esto es la política seguida por la empresa (estatal) de energía, que coloca contadores de electricidad inmediatamente en las viviendas de los Asentamientos Irregulares y así, para poder cobrar el servicio, estimula su consolidación. Las entregas públicas de títulos de propiedad también se manejan como ejemplos de mensajes contradictorios que terminan fomentando la ocupación de tierras.

La perspectiva de los agentes del sector privado sobre este tema apunta claramente a la solución individual del problema de la vivienda como única forma viable de combate a la formación de Asentamientos en Montevideo. Así, se afirma que sería posible implementar un sistema de subsidios al alquiler (por franjas de ingreso y subsidio) destinado a los sectores más pobres, sobre la base de una forma de asignación eficiente, eficaz y secreta (para no señalar socialmente al beneficiario). Esto permitiría que las poblaciones hoy asentadas ilegalmente en áreas periféricas pasaran a ocupar zonas consolidadas de la ciudad, pero en forma individual (familiar) y no grupal.

Esta idea (recurrente en las entrevistas con los agentes privados) muestra cierta sensibilidad hacia los fenómenos micro-sociológicos que subyacen en los “relojos” de poblaciones de asentamientos irregulares, que sistemáticamente traen complicaciones en los barrios receptores porque aparece la sensación de “invasión” y diferencia respecto el nuevo vecino. Pensando el tema desde la segregación residencial, este aspecto resulta muy importante, dado que generalmente la solución a este problema ha sido agrupar a las familias realojadas en grandes áreas, relativamente aisladas, que se consolidan como “barrios de realojados”, lo cual genera a su vez problemas de formación de identidades de pertenencia negativas respecto del propio lugar de vivienda, que se suman a las lógicas dificultades provocadas por el desarraigo y la pérdida de redes de supervivencia.

Se afirma también que otra de las ventajas que podría tener un sistema de este tipo es que cada familia decidiría dónde localizarse, con lo cual podrían acercarse a las fuentes de trabajo, que muy frecuentemente están relativamente cercanas de los Asentamientos Irregulares en donde viven actualmente. (Esta idea supone un modelo de movilidad hacia los Asentamientos Irregulares no desde el centro mismo de la ciudad sino de tipo “escalonado”, según el cual las familias extensas de los barrios intermedios se desmembran, engrosando los Asentamientos Irregulares de la periferia). Se recomienda que estas

políticas se integren con castigos fuertes a la especulación, especialmente hacia las viviendas vacías con potencial de ocupación por este tipo de familias, aunque se reconoce que esto exigiría un conocimiento profundo del stock de vivienda y de las razones por las cuales los dueños prefieren sacar sus inmuebles del mercado. Actualmente se carece de este conocimiento.

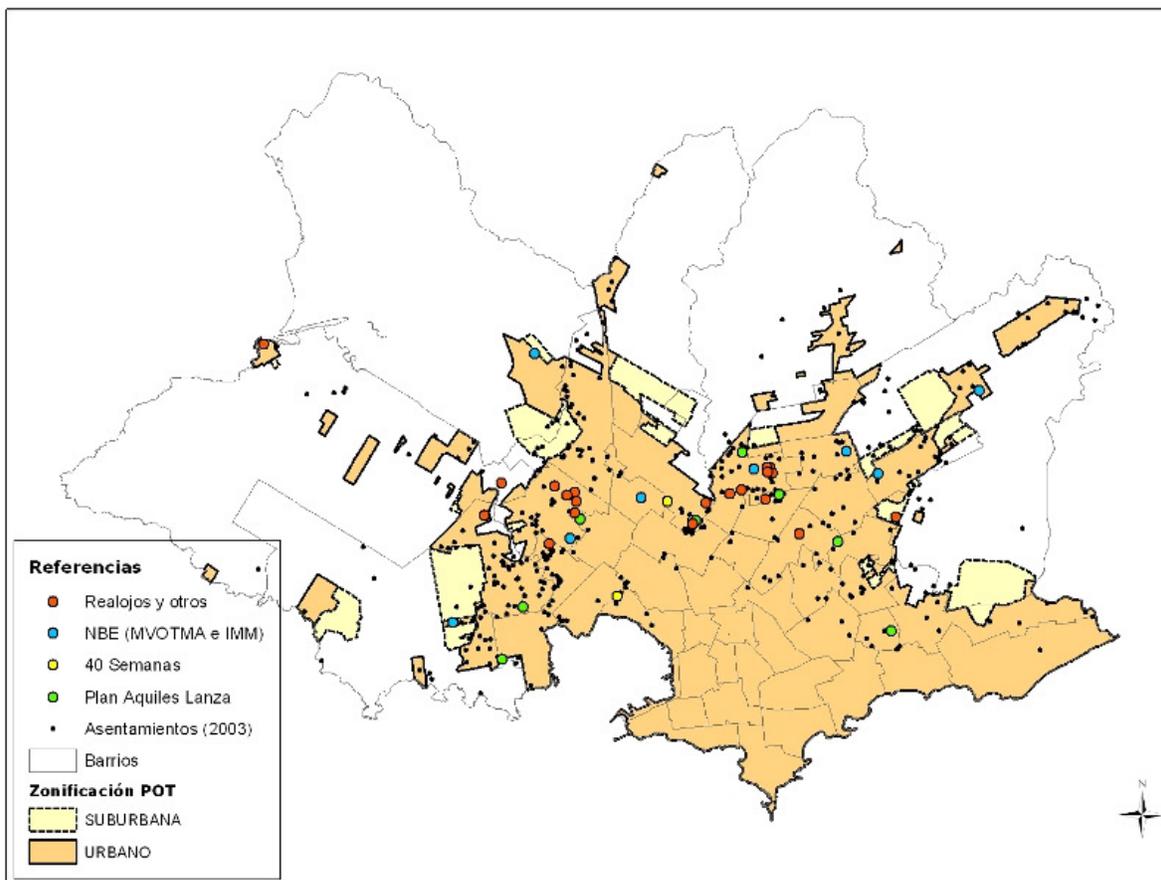
Para evitar una suba inmediata de los precios los inmobiliarios dicen que esto debería complementarse con un fuerte impulso a la oferta, de modo que para los inversores vuelva a ser atractivo construir para entrar en el mercado de alquileres (un modelo de este tipo no sería novedoso en Montevideo, ya que así ocurrió durante la mayor parte del siglo XX, ver Cuadro 8). Se menciona que el subsidio para viviendas usadas ensayado por el sistema SIAV generó un aumento de precios justamente porque no fue complementado por un aumento de la oferta. De todas formas, el mecanismo de asignación de los subsidios a las familias, se califica como “muy eficiente”.

*Visión desde la Academia y perspectivas críticas.* En la mayoría de los casos la regularización de un Asentamiento exige realojar algunas familias (por urgencia, extrema precariedad de la vivienda, requerimientos urbanísticos, etc.). Los informantes acuerdan que en la mayoría de los casos la nueva localización de las familias se decide, en última instancia, en base al precio del terreno. Se manifiesta una preocupación por la carencia de políticas urbanas que estimulen eficazmente la opción por vivir en las zonas centrales, tanto como de políticas de desestímulo a la ocupación de predios suburbanos o rurales.

Por ejemplo, desde la arquitectura, y con una preocupación especial por el modo de gestión urbana dominante en la ciudad, Cecilio, Couriel y Spallanzani han profundizado en el estudio de intervenciones que se proponían “erradicar” cantegriles, y que habrían sido las primeras manifestaciones de una política de segregación residencial directamente dirigida por el Estado. Casos claros de este tipo de acciones fueron las Unidades Casavalle y Misiones, los “Planes 40 semanas” y el Plan Aquiles Lanza, que en algunos textos encontramos denominados como “acciones de emergencia”. Cuando llevamos al territorio estas acciones, e incluimos los realojos de población (generalmente por regularización de asentamientos, por situaciones de emergencia sanitaria, o por desalojos de viviendas ruinosas), vemos que su localización es claramente periférica, y que su cercanía con

asentamientos irregulares es apreciable a primera vista. Esta situación resulta particularmente grave cuando las familias realojadas provienen de áreas centrales, lo cual parece haber sido muy frecuente en los últimos años.

Mapa 21. Localización de Programas de emergencia, NBE y asentamientos irregulares.



El siguiente Cuadro evidencia numéricamente lo que decíamos de manera muy clara, mostrando que actualmente un tercio de los asentamientos irregulares de la capital se encuentra a menos de 500m de alguna de estas acciones.

Cuadro 15. Asentamientos según distancia de viviendas de emergencia.

	Número de Asentamientos (entre paréntesis, porcentaje sobre el total de asentamientos, 2004)		
	Menos de 100m	Menos de 250m	Menos de 500m
Viviendas de emergencia	33 (8%)	83 (20%)	142 (34%)

Fuente: elaboración propia a partir de IMM (2004).

La visión de estos autores, sin embargo, no supone una intencionalidad perversa en el proceso, sino más bien una grave equivocación en la forma de entender los fenómenos sociales urbanos:

*“Desde que en 1960 se construyó la Unidad Casavalle, la política de los planes de vivienda ha sido la segregación” Al crear la Unidad Casavalle se pretendía realizar una escuela de urbanidad, para las familias que habían emigrado a la ciudad desde el interior y habían formado cantegriles. La Unidad Casavalle era un lugar transitorio para ellos, que una vez que aprehendieran las costumbres de la ciudad, se mudarían a otro lugar, y esas viviendas las usarían otros recién llegados. “La idea era erradicar los cantegriles” ... (...) ...la Unidad Casavalle “Es un museo vivo de los errores de las políticas urbanas y habitacionales”. Esas viviendas y los usos y costumbres de sus habitantes, hicieron que el lugar se desvalorizara, lo cual, a su vez, incentivó tanto a la Intendencia como al gobierno decidieran invertir en el lugar para comprar más terrenos, para hacer más viviendas, y transformar la zona en oficialmente marginal. (El País, 5 de setiembre de 2002).*

Para finalizar, mencionemos que desde la economía urbana se ha discutido recientemente la posibilidad de ensayar un sistema de subsidios a los alquileres de bajo costo, a partir del modelo norteamericano (Amarante y Caffera, 2001). De forma muy provocativa, se ha notado que la inversión destinada a regularización en el PIAI alcanzaría para subsidiar el alquiler a todos los hogares que viven en Asentamientos Irregulares por un período de 30 años, en áreas de la ciudad que ya cuentan con servicios urbanos. Sin ánimo de entrar en la discusión sobre esta idea ni defender la propuesta, resulta útil para evidenciar cierta timidez en las medidas del PIAI para “prevenir” la formación de nuevos Asentamientos Irregulares frente a alternativas más audaces, especialmente pensando en el problema de la segregación residencial y la pérdida de densidad de la ciudad consolidada.

## 2.2. MVOTMA –SIAV (Sistema Integrado de Acceso a la Vivienda) (1993)

Este sistema permite el acceso a la vivienda a través del esfuerzo del beneficiario por medio del ahorro, más el apoyo del MVOTMA por medio de un subsidio y un préstamo (que se realiza a través del BHU). Puede acceder al Programa toda persona mayor de 18 años que resida en el país, no sea propietario ni pertenezca a una cooperativa, y disponga de un ingreso familiar mensual inferior a 60 UR. El tipo de soluciones habitacionales a la que se puede acceder son:

- Núcleo Básico Evolutivo (NBE), dirigido a familias con ingresos menores de 30 UR, y
- “Subsidios I, II y III”, dirigidos a familias cuyos ingresos se sitúan entre 30 y 60 UR.

El Financiamiento se compone de la sumatoria de: a) un ahorro previo mínimo según el tipo de subsidio (de 65 a 372 UR), b) un subsidio que otorga el MVOTMA, no reembolsable y c) un préstamo del Banco Hipotecario del Uruguay, que se paga mensualmente con una cuota no mayor al 18% y el 22% del ingreso familiar, en un plazo de 25 años.

*Cuadro 16. Esquema de subsidios por franjas del SIAV.*

Ingreso mensual del Núcleo familiar (Unidades Reajustables y US\$)	Ahorro previo (mínimo) (US\$)	Subsidio MVOTMA (US\$)	Crédito del BHU (US\$)	Valor máximo de la vivienda (US\$)	Tipo de solución habitacional
< 30UR (<446)	74	17.086	---	17.086	NBE
30-45UR (447-654)	966	12.673	13.847-18.898	27.486-32.537	Nivel 1
45-54UR (655-802)	2.451	10.771	19.611-23.177	32.834-36.400	Nivel 2
54-60UR (803-890)	5.527	8.142	24.217-26.4456	37.886-40.114	Nivel 3

Fuente: DINAVI 2001. (Valores en dólares según UR de 2001).

Ninguno de los entrevistados (directores y profesionales del Ministerio y de la IMM) manifestó simpatía por este Programa, que paradójicamente es el que más recursos ha obtenido en el período posterior a la creación del Ministerio. En algunos estudios se

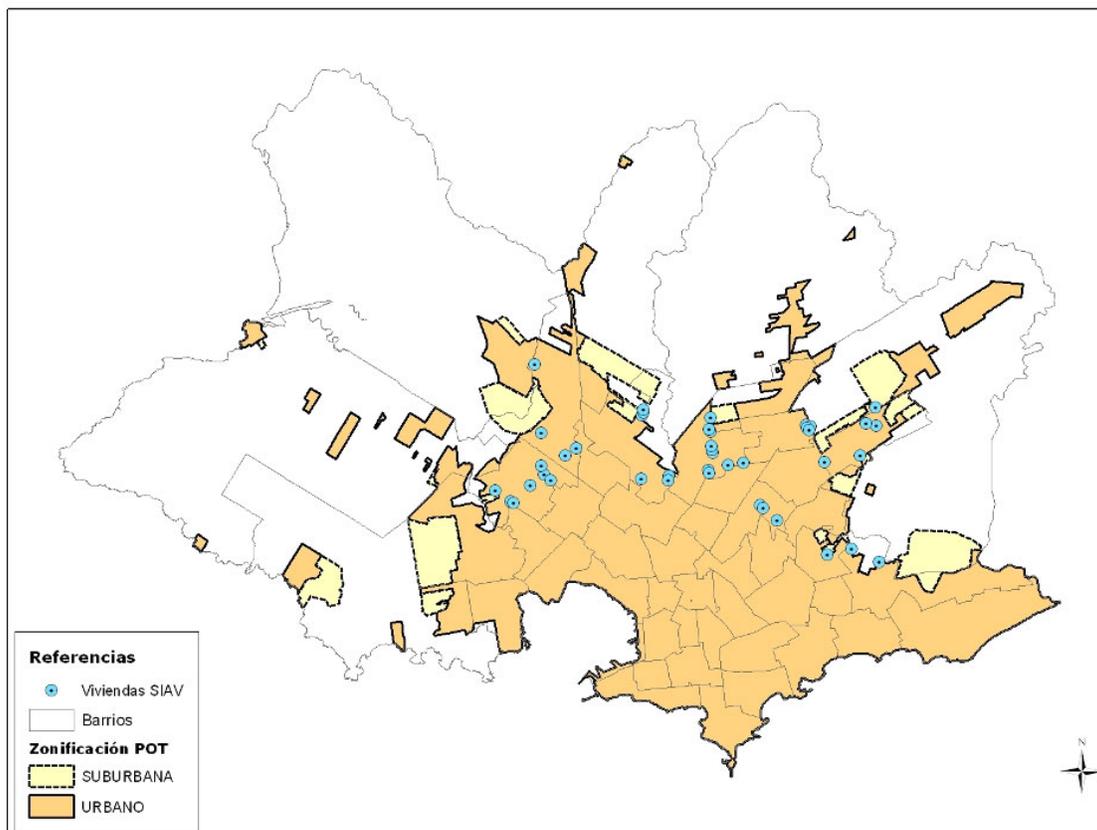
detallan diversas críticas al programa, por lo cual no abundaremos aquí en ellas<sup>12</sup>. Básicamente, sus principales problemas estarían relacionados con la modalidad de construcción (mayoritariamente concentrada en características constructivas de los NBE, de muy mala calidad), la tendencia a agrupar familias en conjuntos relativamente grandes sin un acompañamiento interdisciplinario del proceso, además de problemas de localización de los conjuntos. Esto último se ilustra en el Mapa 21.

Se han detallado algunos problemas concretos de los Programas de NBE, destacándose en particular uno que contradice la propia idea original: la debilidad del apoyo técnico y el seguimiento interdisciplinario de la evolución de los NBE. Esto es un elemento importante, ya que se ha demostrado que la autoconstrucción puede generar muy buenos resultados si es acompañada de asesoría técnica y de materiales adecuados. Sin embargo, la literatura revisada se reiteran las denuncias de “abandono” que los organismos de vivienda hacen de los barrios luego de finalizada las obras. Esto hace parte de la explicación de por qué muchos conjuntos de NBE terminan pareciéndose físicamente a los Asentamientos Irregulares con el correr de los años.

---

<sup>12</sup> Véase Di Paula, 2000 y 2002; Giudice, 2003; Amarante y Caffera, 2001; Capandeguy, 2003.

Mapa 22. Localización de los Conjuntos SIAV.



Lo primero que apreciamos es que no existen conjuntos SIAV en áreas centrales, y aún más, en áreas intermedias de la ciudad. Si bien se ubican todavía en zonas definidas como “urbanas” por el POT, están muy cerca de sus límites. Desde un punto de vista estrictamente enfocado en la distribución de los recursos de los Programas del MVOTMA, el Banco Mundial concluye negativamente acerca de la capacidad redistributiva de algunos Programas de ellos, entre los que se encuentra el SIAV. Pero para matizar (diríamos, radicalizar) estas conclusiones conviene recordar que la localización de los conjuntos implica también una forma de distribución de los recursos (no incluida en estas estimaciones del BM), dado que una ubicación periférica obliga a mayores gastos por diversos motivos, entre los que destaca el traslado al trabajo, pero que no es el único:

*“Los programas de viviendas urbanas a través de la construcción directa (SIAV) o a través de crédito para el mejoramiento de viviendas (Credimat) no han logrado llegar a los pobres urbanos. Sólo el 11.2% de los fondos del SIAV y el 14% de los recursos de Credimat fueron transferidos a los quintiles más pobres de la población. En ambos*

*casos, los hogares de ingreso medio se beneficiaron más con estos programas, a pesar de su objetivo explícito a favor de los pobres.” (Banco Mundial, 2001:71)*

El siguiente Cuadro, extraído del mencionado Informe del Banco Mundial, muestra cómo los programas originalmente destinados a la atención a los más pobres (SIAV y CREDIMAT) no consiguen alcanzar efectivamente a esos sectores. De hecho, los programas de apoyo a cooperativas, orientados a segmentos apenas superiores de ingreso, muestran una distribución de los beneficios que no se diferencia mucho de los anteriores. Incluimos también el Programa MEVIR, orientado a la vivienda rural y probablemente el programa de vivienda de interés social más antiguo del país, para mostrar cómo su distribución de las transferencias resulta mucho más progresivamente focalizada que los programas urbanos del MVOTMA. Es importante notar que el cuadro resume información de todo el país, y toma como referencia el año 1998.

*Cuadro 17. Distribución del gasto en vivienda a través de quintiles de población, por programa, Uruguay, 1998.*

Programas	% de transferencias a cada quintil de población					Presupuesto (Millones de US\$)	Índice de cuasi Gini
	1	2	3	4	5		
SIAV	11.2	21.7	32.3	22.8	12.0	39.8	0.01
CREDIMAT	14.2	27.5	53.3	3.1	1.9	1.7	-0.20
Cooperativas	7.5	14.5	30.7	29.8	17.5	23.9	0.14
MEVIR (vivienda rural)	68.1	26.7	4.7	0.5	0.0	20.9	0.65
<b>Total Programas</b>	<b>24.0</b>	<b>21.0</b>	<b>25.6</b>	<b>18.9</b>	<b>10.4</b>	<b>86.3</b>	<b>-0.12</b>

Fuente: Banco Mundial (2001:72).

### **2.3. MVOTMA – Programa CREDIMAT**

Brevemente, digamos que el Programa CREDIMAT da pequeños créditos para la compra de materiales de construcción, a pagar en 1 año. Busca que las familias puedan mantener y recuperar sus viviendas, por medio de refacciones menores. En términos financieros el Programa ha resultado exitoso, dado que presenta bajos niveles de morosidad y se funciona con fondos rotatorios sostenibles. Parte de este éxito también se debe a que el Programa es accesible sólo para sectores con cierta capacidad de pago, lo cual se aprecia en el cuadro 15:

más de la mitad del escaso presupuesto dedicado a CREDIMAT se destina al tercer quintil de ingresos<sup>13</sup>.

El objetivo original del Programa era que estos créditos se aplicaran a la refacción de viviendas antiguas (idea interesante desde el punto de vista de la localización de su impacto en la ciudad, ya que apostaba a la recuperación de áreas generalmente consolidadas de las ciudades). Sin embargo, la construcción de Núcleos Básicos Evolutivos (de tamaño muy pequeño, y frecuentemente inapropiados para las familias destinatarias ya en el momento de su ocupación) ha hecho que los créditos sean utilizados para ampliar los NBE, o para hacer divisiones internas en el caso de las “viviendas cáscara”.

#### **2.4. IMM – Cartera de Tierras y Fincas (1990)**

En 1989, el primer gobierno departamental del Frente Amplio inicia su gestión impulsando dos Decretos de especial relevancia para el periodo: el que crea la Cartera Municipal de Tierras para vivienda y el que crea el Banco de Materiales. Ambos son aprobados por unanimidad en la Junta Departamental<sup>14</sup>. Los recursos para la constitución de la Cartera provienen del Fondo Municipal de Vivienda, integrado a partir de impuestos a la propiedad inmobiliaria y automóviles, pero que forma parte del Presupuesto Municipal, lo cual implica que las autoridades pueden aumentar o reducir su monto cada año.

La Cartera de Tierras consiste básicamente en un inventario de tierras municipales, que se destinan a vivienda y se adjudican a familias, grupos, cooperativas y fondos sociales. Se conforma con predios propios de la IMM (para los que se establece un cambio de destino) y con nuevos predios que se adquieren mediante compra por licitación o expropiación. Veamos algo respecto de la localización de los suelos que componen la Cartera. En primer lugar, se diagnosticó que la IMM tenía mucha tierra vacante, por una parte, porque la Ley de Centros Poblados de 1964 obligaba a todo proyecto de fraccionamiento privado a ceder el 20% del área a la Intendencia, fundamentalmente para espacios públicos. El fraccionador debía trazar y construir las calles y los espacios, pero la propiedad se traspasa a la

---

<sup>13</sup> En el Informe de Gestión del MVOTMA de 2005 se señala que CREDIMAT ahora tiene una línea de préstamos subsidiados, para que las familias de más bajos recursos puedan acceder al Programa. No se mencionan cifras respecto de este subsidio.

<sup>14</sup> Para la descripción de los principales Programas de la IMM seguiremos el texto de Giudice (2003).

Intendencia Municipal. Parte de la Cartera de Tierras se constituye entonces con sobrantes de estos espacios públicos proyectados pero no construidos. Por otra parte, había “saldos de expropiaciones” surgidas, por ejemplo, de los casos en que se expropia un padrón entero pero no se utiliza por completo. También había tierras provenientes de donaciones, intercambios con otras instituciones públicas, etc. En resumen, se trataba en su origen de una Cartera “casual”, no planificada, con suelos distribuidos de forma más o menos aleatoria en la ciudad<sup>15</sup>.

En los primeros años prácticamente no se realizaron compras de tierras, y la existencia de suelos propios se agotó antes de 1994. Entre 1995 y 1999 se compran algunas tierras, ya con cierto criterio urbanístico, buscando lotes relativamente grandes pero localizados en áreas con servicios. En una tercera etapa se compraron casas, para desarrollar experiencias de reciclaje, localizadas originariamente en áreas centrales más deterioradas pero mejor ubicadas (Ciudad Vieja), y después priorizando en algunos barrios centrales especialmente afectados por el vaciamiento poblacional (por ejemplo, Goes y La Aguada). Finalmente, entre 1999 y 2004 la Intendencia Municipal de Montevideo prácticamente dejó de invertir en tierras por falta de capacidad económica. Durante la última crisis, la Intendencia Municipal de Montevideo redujo el presupuesto para el Servicio de Tierras y Viviendas desde un 3% al 0.5% del presupuesto municipal total (Giudice, 2003). De todas formas, se destinó la mitad de esos porcentajes a la compra de tierras, ya que se valoraba especialmente su papel de facilitador del acceso a suelo para cooperativas.

Los profesionales consultados evalúan esto último muy negativamente, porque el precio de la tierra mostró niveles muy bajos en ese período debido a la crisis, lo cual volvía particularmente convenientes las operaciones de compra. Además, se considera que la infraestructura que la propia Intendencia Municipal de Montevideo construyó en esos años (fundamentalmente la ampliación del saneamiento en importantes áreas de la ciudad) debió acompañarse de una fuerte inversión en suelo, antes de que éste se valorizara por esas obras.

---

<sup>15</sup> Disponemos de un listado de tierras de propiedad municipal, pero no lo incluiremos aquí, dado que no podemos asegurar que no se encuentre sesgado espacialmente. Esto se debe a que se encuentra en permanente construcción, por la vía de “rastrear” lotes que por diversos motivos puedan haber pasado a manos de la IMM (proceso por demás lento). Es importante mencionar esto porque da una idea del grado de desconocimiento que las instituciones tienen sobre sus propios recursos, máxime considerando que la IMM dispone de esta información en formato digital, lo cual es un avance importante respecto de las demás.

Todo esto muestra una incapacidad de acción estratégica de la Municipalidad en cuanto a sus políticas de suelo y vivienda, que resulta muy grave si consideramos que es el organismo encargado de la planificación del desarrollo urbano de la ciudad.

El Decreto de creación de la Cartera establece la *venta o enajenación* a favor de los grupos que necesitaran la propiedad de la tierra para obtener un crédito hipotecario (cooperativas), y la *tenencia por 20 años* para aquellos grupos de menores recursos cuya mayor inversión debía concentrarse en materiales para la autoconstrucción. La adjudicación en *tenencia* fue también la fórmula de dar solución legal al problema de la propiedad del suelo en los primeros modelos de regularización de asentamientos de la IMM.

Siguiendo el esquema (como hemos visto, típico del sector de la vivienda en Uruguay) de dividir los “públicos objetivo” según los ingresos familiares, este Decreto considera dos franjas: hogares con ingresos menores a tres Salarios Mínimos Nacionales (SMN) y con ingresos entre tres y cinco SMN, principalmente para cooperativas o los fondos sociales.

Las dos principales Federaciones de Cooperativas de Vivienda (FUCVAM y FECOVI) se constituyeron en los “aliados naturales” de la IMM en este Programa, por dos razones fundamentales: primero, el Programa respondía directamente a un reclamo histórico de las Federaciones por suelo para cooperativas. Segundo, el nuevo partido en el gobierno tuvo desde el comienzo una buena “sintonía política” con el movimiento cooperativista, ya que el mecanismo implementado por el Decreto les agilizaba mucho el trámite de solicitud de préstamos ante las instancias del Gobierno Central (políticamente opuesto al municipal). Las dos Federaciones principales firmaron convenios donde la IMM se obliga a proporcionar predios para las cooperativas integrantes de estas agrupaciones.

Por su parte, la “Cartera de fincas”, se pensó como un instrumento para promover la redensificación de áreas centrales. Las fincas adquiridas también se adjudican en “custodia” a cooperativas de vivienda afiliadas a estas federaciones, con la idea de ejecutar proyectos de reciclaje. Es importante notar que las experiencias de reciclaje de fincas con el sistema de Ayuda Mutua fueron financiadas enteramente por la IMM (en algunos casos con apoyo internacional, por ejemplo, de la Junta de Andalucía), dado que se buscaba probar su viabilidad y eficacia. Los reciclajes implican proyectos de mayor complejidad que los de

vivienda nueva, y existían dudas acerca de la capacidad del sistema de autoconstrucción asistida para desarrollar este tipo de obras.

Esta intención explícitamente “demostrativa” de la IMM se repite en otras de sus acciones de vivienda (por ejemplo, en el uso experimental de materiales y sistemas constructivos innovadores) y está asociada a cierta competencia que se estableció con el nuevo Ministerio, creado junto con la llegada de la izquierda al gobierno municipal, y en parte visto como constructor de soluciones de mala calidad.

En total, la Cartera de Tierras de la IMM adjudicó más de 100 predios a cooperativas, equivalentes a más de 250 hectáreas de suelo. Un porcentaje importante de éstas obtuvo finalmente el préstamo de MVOTMA, realizó la obra y acordó con la IMM la forma de pago del predio. Algunas cooperativas se encuentran aún a la espera del crédito y otras en situación de estancamiento o disolución.

Sin embargo, en general se acepta que el procedimiento ha sido relativamente ineficiente, aunque no por responsabilidad de la IMM, sino por el sistema de acceso a los préstamos para cooperativas. Actualmente habría más de 100 hectáreas de la Cartera concedidas a cooperativas, que no han logrado firmar el préstamo. Se calcula en 7 años el proceso de aprobación, lo cual lo vuelve algo irracional. De hecho, se requieren 42 “firmas” en el BHU y el MVOTMA para llegar a la aprobación, con lo cual se demuestra que el problema reside en la falta de voluntad política de los gobiernos. A todo esto hay que agregar que la propia Intendencia Municipal de Montevideo usualmente tarda cerca de un año en formalizar la adjudicación de la tierra a las cooperativas, sin la cual casi nada de lo anterior puede adelantarse.

El subsidio sobre el precio del terreno que la IMM aplica en estos casos depende de diversos factores (especialmente de la franja de ingresos en que se ubique la población objetivo), llegando a ser mayor al 40% en los últimos años. En la Cartera de Tierras, los subsidios se asignan de forma directa e indirecta. Los subsidios indirectos tienen que ver con la unidad de fijación de precios, y con los intereses: a) se fija el precio del terreno en Unidades Reajustables y no se cobran intereses a las cooperativas en la devolución de su valor, y b) el único interés que se cobra es de 2% anual a partir del momento en que

escritura la propiedad. Durante el período de gestión del préstamo ante el BHU (que debería ser corto, pero generalmente dura años) no se pagan intereses.

Los subsidios directos se relacionan con la filosofía que inspira la Cartera: cuando el terreno fue comprado especialmente por la Intendencia Municipal de Montevideo para ser otorgado, se trata simplemente de recuperar el valor, que se expresa en UR, con lo cual, en los hechos incluso se desvaloriza, dado que la UR tiende a evolucionar por debajo del dólar. Cuando el terreno pertenecía a la IMM originalmente, la Unidad de Catastro establece su valor de acuerdo a criterios técnicos, lo cual resulta generalmente en precios inferiores a los de mercado. Es importante mencionar que la Intendencia Municipal de Montevideo ha hecho rebajas explícitas en el precio, atendiendo a que la Ley de Vivienda establece que el valor del terreno más la infraestructura no puede exceder el 15% del costo total de la obra. Entonces, dado que no se puede aumentar el costo de la obra por cuestiones obvias de capacidad de pago de los beneficiarios, solo queda bajar el costo del terreno. Se reconoce asimismo que se han hecho rebajas de este tipo también con criterio político y de compromiso.

Algo que llama la atención al estudiar el Decreto que crea la Cartera de Tierras, es que a la vez que otorga tierra para cooperativas adjudicaba “en *tenencia*” todo terreno municipal factible de urbanización y que se encontrara ocupado. Se buscaba con esto formalizar las situaciones de ocupación ya existentes, concediendo el uso pero no la propiedad de los lotes a los ocupantes, como forma de evitar la especulación<sup>16</sup>. En una primera etapa, ocurrió que los vecinos detectaban un predio que creían era municipal y formaban un grupo para solicitarlo mediante la iniciación de un expediente, o directamente organizaban una ocupación para luego solicitar la regularización del asentamiento. Los predios municipales pasaron a ser objeto de gran valor en la ciudad, porque implicaban casi seguramente la obtención gratuita de un lote. Parece evidente que esta sección del Decreto deriva de la urgencia por responder a promesas electorales, más que a criterios de ordenamiento territorial.

---

<sup>16</sup> Es importante notar en este punto que el acceso al suelo para los más pobres había sido una de las principales banderas en las elecciones del año anterior, en las que se había anunciado la determinación de poner a disposición de la población los suelos de propiedad municipal. Se reconoce que esto contribuyó al aumento de las ocupaciones de predios en esos años.

Las primeras adjudicaciones en *tenencia* fueron resistidas por los vecinos del entorno. En muchos casos no se previó el acceso a los servicios básicos como saneamiento, calles, iluminación etc. y las gestiones para acceder a ellos estuvieron a cargo de los propios vecinos. La imagen urbana de estas adjudicaciones no se alejó demasiado de la del Asentamiento Irregular. Además, surgieron problemas jurídicos, dado que por la urgencia los predios no fueron fraccionados, sino simplemente “loteados”, sin acatar la normativa de fraccionamiento que posibilita su venta y es requisito para el acceso a los servicios que brinda la propia Intendencia. De esta forma la IMM violaba su propia normativa y además dificultaba a los adjudicatarios el acceso a otros servicios.

Esta imagen un tanto grotesca busca ejemplificar la nula articulación con que se trabajó en algunos casos bajo el argumento de solucionar demandas urgentes. Es importante retener esta idea, ya que la urgencia se maneja como una de las principales causas de que las acciones habitacionales de la IMM contradigan repetidamente sus propios lineamientos de desarrollo urbano.

### **2.5. IMM - Plan “Lotes con Servicios” (1999)**

El Plan “Lotes con Servicios” de la Intendencia Municipal de Montevideo buscaba habilitar el acceso a tierras para sectores que tienen una mínima capacidad de ahorro para autoconstruir sus viviendas, pero no suficiente para pagar el suelo. Se les entregaría, por selección individual, tierra urbanizada subsidiada, en lotes que tendrían servicio de agua, luz, y calles, en áreas con saneamiento existente, previsto o viable. El Programa llegó a comprar una cierta cantidad de tierra a tales efectos, pero luego no fueron suficientes los recursos para llevar los servicios a los predios, con lo cual el programa quedó estancado. Originalmente se planteó comprar terrenos “no demasiado periféricos”, aunque los entrevistados y la escasa literatura referida al programa afirma que esa finalmente fue la tendencia general. Cabe acotar que cuando la IMM actúa como fraccionador debe pagar la creación de las redes de servicios a las empresas estatales encargadas de hacerlo.

En sentido estricto, el Plan Lotes no ha sido aplicado hasta el momento como tal, sino que recién se estaría comenzando con una primera experiencia, en acuerdo con un CCZ. La principal diferencia respecto de la política de asignación de tierras a cooperativas de vivienda reside en que las cooperativas deben presentar sus proyectos en terrenos ya

urbanizados. En el caso del Plan Lotes, el pago de los lotes se haría una vez finalizada la construcción, aunque existe un plazo para realizarla. Se prevé que la Intendencia Municipal de Montevideo aporte apoyo técnico y un equipo de asesoramiento.

Aún cuando el Programa no haya sido aplicado en la práctica, nos interesó reseñarlo en este trabajo dado que se trata de una de las medidas de apoyo a sectores carentes de vivienda que no pasa justamente por la construcción directa de las mismas, sino que enfoca en el acceso al suelo como eje de la solución. Además, el Programa permite al Estado incidir en la localización de estos sectores en la ciudad, atacando una de las causas más directamente asociadas a la proliferación de Asentamientos Irregulares. Esta experiencia fallida permite extraer una conclusión muy importante que como hemos visto puede generalizarse a otros Programas: la falta de coordinación entre instituciones (en algunos casos, podríamos hablar incluso de “competencia” entre las mismas) unida a la falta de compromiso político firme por llevar soluciones en el área de vivienda (es decir, que se refleje en partidas presupuestales suficientes) son fundamentales para comprender cómo muchos programas innovadores no logran cumplir sus objetivos.

## **2.6. BPS - Viviendas para Pasivos (1990)**

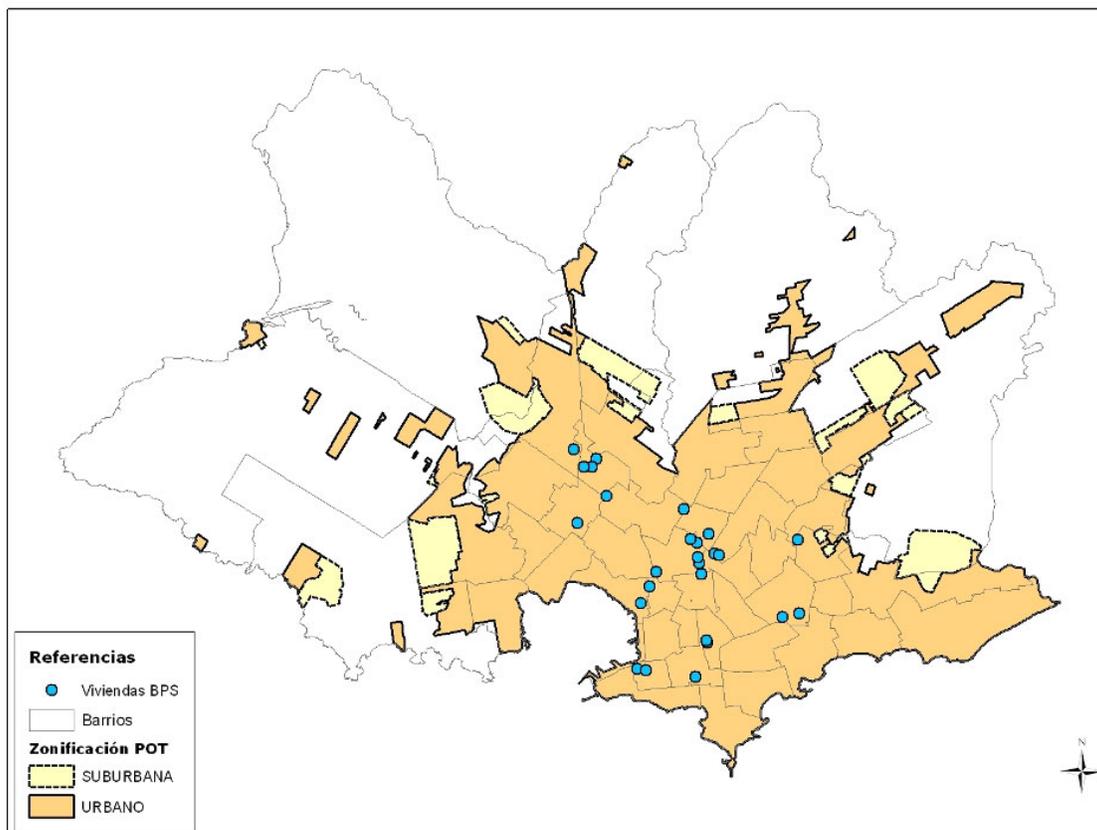
Desde 1987, el Banco de Previsión Social (BPS) elabora un Registro Nacional de aspirantes y adjudica de viviendas y otras soluciones habitacionales a la población beneficiaria, a la cual se le entrega la vivienda gratuitamente, y se define como *“Jubilados y Pensionistas del Banco de Previsión Social (exceptuando los pensionistas a la vejez o invalidez), que residan en el Uruguay en forma permanente, que carezcan de vivienda propia y cuyos ingresos mensuales no superan las 12 UR.”* Este Registro tiene actualmente 12.000 aspirantes en todo el país (López, 2004:37). Para tener una idea más cercana del grupo social objetivo de este programa, digamos que 12 UR equivalen en mayo de 2005 a poco más de 3.000 pesos uruguayos, o sea US\$ 120.

Es decir, el Programa está estrictamente focalizado hacia los adultos mayores más pobres. El Fondo con el cual se financian las obras proviene de una quita del 1% de todas las jubilaciones y pensiones que paga el BPS, lo cual indica que el Programa tiene cierta vocación redistributiva, aunque debemos aclarar que la población de jubilados y pensionados en Uruguay es de las más pobres.

La idea del Programa es brindar una vivienda a personas de la tercera edad, y luego de que el beneficiario muere (dados los criterios de selección, se supone un período relativamente corto de uso) la vivienda se asigna a otro jubilado. La adjudicación de las viviendas se efectúa sobre la base de los estudios socio-económicos realizados por asistentes sociales en el domicilio del interesado, siguiendo un ordenamiento preliminar de aspirantes determinado por medios informáticos de acuerdo a criterios que privilegian la mayor edad, los menores ingresos y las situaciones de incapacidad física de los postulantes. En situaciones especiales también participa en la selección un equipo técnico multiprofesional, integrado por médicos geriatras, psiquiatras, psicólogos, abogados, etc.

Durante el período de 1990 a 2001 el BPS solicitó al MVOTMA 7.393 viviendas en todo el país, a las que se agregaron 2.250 durante el período de 2002 al 2004, haciendo un total de 9.643 viviendas en 14 años, de las cual se habrían construido menos de 7.000 hasta la fecha. Es importante notar que Uruguay presenta una estructura poblacional envejecida en comparación con la mayoría de los países latinoamericanos, producto de una transición demográfica muy temprana. Los mayores de 64 años representan el 13.6% de la población del país (cerca de 200.000 sólo en Montevideo).

Mapa 23. Localización de las viviendas para Pasivos (BPS).



En términos de su ubicación en el espacio urbano, las viviendas para pasivos se encuentran en zonas relativamente consolidadas de la ciudad. En parte esto ocurriría por la forma en que se procesan los llamados a licitación para la construcción de estas unidades, que por lo general sigue el modelo PPT (Precio-Proyecto-Terreno), similar al del BHU. Este sistema parte de un llamado a Licitación Pública para proyectos terminados, lo cual incluye obviamente su localización, considerada en el llamado como una de las variables importantes para la selección de los ganadores. Así, los productores privados buscan la mejor ecuación entre las tres variables (PPT), y dada la estrecha relación entre las inmobiliarias que dominan el mercado del suelo y las empresas constructoras, frecuentemente los proyectos tienden a localizarse en zonas de valor medio del suelo, dependiendo del costo máximo esperado del producto final.

Recientemente el Programa del BPS ha sufrido modificaciones, debido principalmente a que su oferta resultaba excesivamente rígida. Se construyeron principalmente apartamentos

en altura, de un solo dormitorio, cuyo elevado mantenimiento mensual no concordaba con los recursos de sus ocupantes. Otros modelos constructivos (especialmente los NBE) generaban problemas igualmente complejos, como la propia idea de crear “edificios o barrios de viejos”, con las dificultades que esto implica en términos de seguridad e integración barrial, por mencionar algunos. La tendencia actual, en consonancia con las críticas recibidas al Programa pero fundamentalmente con la escasez de recursos derivada de la crisis de 2002, ha sido rediseñar algunos equipamientos existentes (fundamentalmente los hogares de ancianos) y brindar servicios más integrales a los beneficiarios, que incluyan cuidado de la salud, recreación, etc.

Este Programa merece atención especial, ya que quizá sea el caso en que más “fluidamente” se está pasando del concepto clásico de vivienda “llave en mano” a diversas soluciones alternativas, que no necesariamente pasan por la construcción de viviendas, sin por ello resultar menos adecuadas a las necesidades de la población atendida.

### **2.7. MVOTMA / BHU - Líneas de Crédito a Cooperativas de Vivienda**

Las cooperativas de vivienda constituyen sin dudas la forma de producción de vivienda más estudiada en Uruguay. Existen varios documentos, artículos y libros en que se analiza en detalle el funcionamiento del sistema<sup>17</sup>. Incluso se pueden encontrar diversos análisis exclusivamente dedicados a la Ley Nacional de Vivienda, que las constituye. Por tal razón, en esta parte sólo se presenta el sistema a grandes rasgos. Existen diversas formas de clasificar las cooperativas, entre las cuales la más común es distinguirlas por la forma de construir, que puede ser por medio del esfuerzo propio, la ayuda mutua, la administración directa o los contratos con terceros.

Bajo esta última modalidad de contratos con terceros, se desarrollaron las Cooperativas de Ahorro Previo, donde el asociado efectúa un ahorro que forma parte del capital social (normalmente el 15% del total de crédito). Este ahorro debe estar completado en un 50% al iniciarse la construcción. Las cooperativas que siguen esta modalidad se nuclean en la Federación de Cooperativas de Vivienda (FECovi). Por lo general en estos casos la Cooperativa lleva adelante la obra mediante autogestión, contratando con terceros, pero

---

<sup>17</sup> Véase por ejemplo, Nahoum (comp.) (1999), *Las Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua uruguayas*, AECI-Junta de Andalucía-IMM, Montevideo.

retiene la responsabilidad de administrar el crédito ante el BHU. Bajo este sistema se han producido varios miles de viviendas de muy buena calidad y a costos comparativamente muy eficientes.

Por otra parte, existen las Cooperativas que utilizan el trabajo de sus socios. El artículo 136 de la Ley establece que *“Las cooperativas de vivienda podrán utilizar el trabajo de sus socios en la construcción de las viviendas, bajo sus dos modalidades de autoconstrucción y Ayuda Mutua. La autoconstrucción es el trabajo puesto por el futuro propietario o usuario y sus familiares en la construcción. La ayuda mutua es el trabajo comunitario, aportado por los socios cooperadores para la construcción de los conjuntos colectivos y bajo la dirección técnica de la Cooperativa.”* Esto no impide la contratación de servicios de terceros.

La Cooperativa de Ayuda Mutua ha sido el modelo más utilizado. Las cooperativas deben tener obligatoriamente un Instituto de Asistencia Técnica a su servicio (IAT), pero es la Cooperativa la que asume las tareas de gestión mediante dos comisiones fundamentales: a) la Comisión de Obra y b) el Comité de trabajo. Éste último controla, por medio de un Reglamento, la cantidad de horas por semana que debe aportar cada grupo familiar cooperativista (generalmente 21 horas).

El sistema ha variado su forma de operación en el tiempo, pero la secuencia básica para el acceso al crédito sigue siendo la misma: Las cooperativas inician su trámite inscribiéndose en el MVOTMA, previa demostración de que tienen la *propiedad sobre el terreno*, y un *anteproyecto* aprobado, entre otros requisitos relativos a su conformación como persona jurídica. Luego pasan al BHU, donde solicitan el préstamo. El acceso al suelo es el primer paso del proceso.

Existe consenso entre los entrevistados (incluyendo los del sector privado de la construcción) en que las cooperativas son uno de los sistemas más eficientes de producción de vivienda para sectores medios y medio-bajos en Uruguay (en términos económicos). Sin embargo, sucesivos Gobiernos han recortado sistemáticamente los créditos para este sistema. Se pueden identificar tres períodos principales en este proceso. El primero, recién promulgada la Ley (aproximadamente desde 1968 hasta 1975), en el cual se otorgaron gran

cantidad de créditos a cooperativas. En esos años, la aprobación de un crédito tardaba aproximadamente entre uno y tres años a partir de la constitución del grupo.

El golpe de Estado de 1973 devino en una Dictadura que duraría hasta 1985. En estos años, el carácter asociativo de las cooperativas, en conjunción con la proscripción de toda actividad político partidaria, las convirtió en uno de los polos de resistencia más fuertes en contra del régimen. En 1975 se interrumpió la concesión de personerías jurídicas a cooperativas (impidiéndose así la formación de nuevos grupos), a la vez que se suspendieron los créditos, retomándose en 1979 sólo para los grupos que ya estaban establecidos. Las trabas burocráticas también se multiplicaron, haciendo que varias cooperativas de desmembraran a medida que pasaban los años sin alcanzar el préstamo.

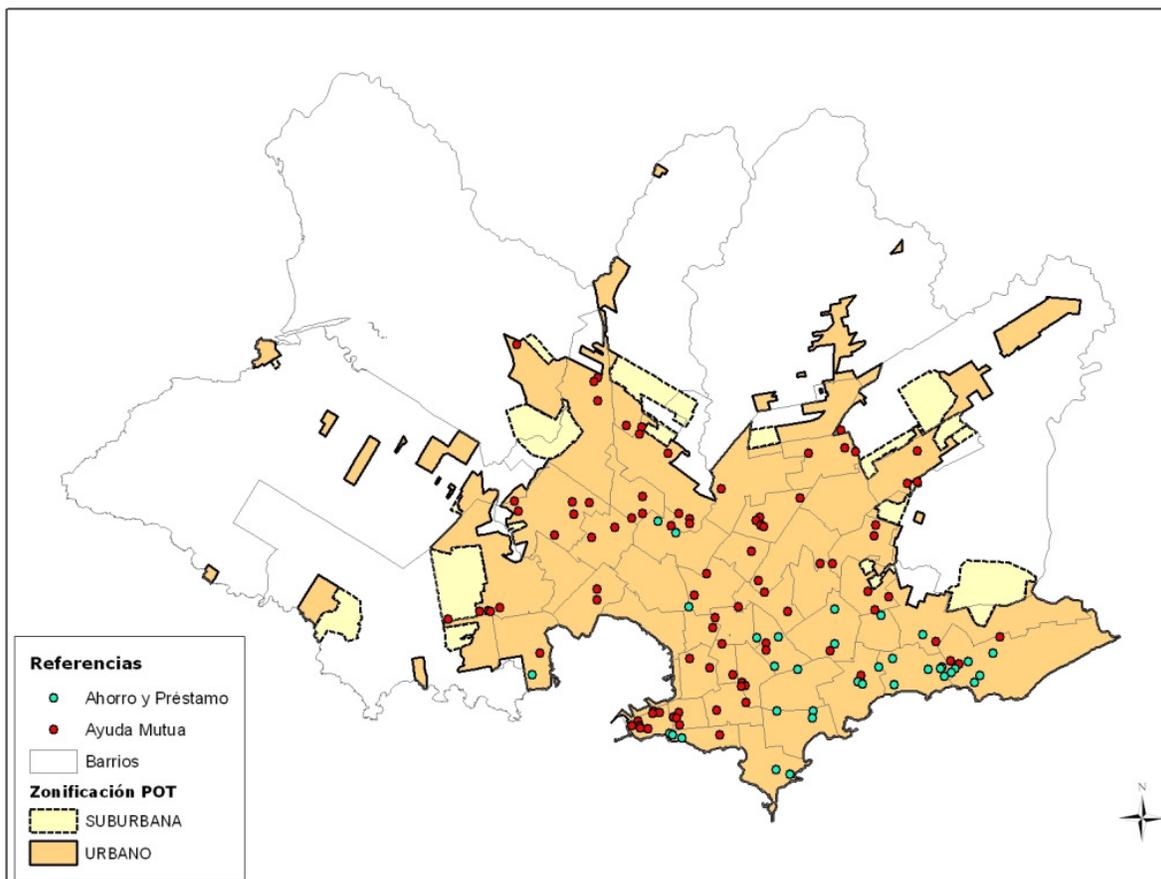
Con el reestablecimiento de la democracia volvieron los créditos, pero en los tres primeros gobiernos democráticos nunca superaron el 10% del total de los fondos públicos destinados a vivienda. Casi a modo de leyenda, una entrevistada recuerda que una cooperativa demoró 24 años para acceder a su préstamo y empezar a construir. Este segundo período se caracteriza por la marcada presencia del Movimiento Cooperativo en las luchas por suelo y vivienda.

Más recientemente, la Ley de reestructuración del BHU (2003) suspendió al Banco en una especie de “limbo” de competencias, y tuvo como consecuencia principal la eliminación por tiempo indefinido de sus líneas de préstamo. Actualmente el BHU funciona como una unidad ejecutora del MVOTMA que presta los servicios de gestión del procedimiento de adjudicación de créditos a las cooperativas, muy diezmados en los últimos años. Los técnicos del BHU se refieren repetidamente a la pérdida de recursos que ha sufrido la sección cooperativas del Banco<sup>18</sup>.

---

<sup>18</sup> Esto, además de ejemplificar una de las formas en que se restó importancia a este sistema de producción de vivienda, tiene consecuencias concretas muy visibles: actualmente la sección no tiene siquiera lugar para colocar el mapa en que antiguamente localizaban (manualmente) cada cooperativa atendida. La escasez de información sobre cooperativas en el BHU hizo que los Mapas que diseñamos para este parte se basaran en Fuentes indirectas (IMM, Federaciones Nacionales y estudios anteriores), presentando información incompleta.

Mapa 24. Localización de Cooperativas de Ahorro y Crédito y de Ayuda Mutua.



El Mapa 24 muestra dónde se localizan las cooperativas, distinguiéndolas por su forma de construcción<sup>19</sup>. Vemos que presentan una distribución bastante variada en el espacio, que va desde áreas muy centrales (especialmente en la Ciudad Vieja), pasando por sectores mucho más caros de la costa (Buceo), hasta zonas bastante periféricas. Sin embargo, lo que es más importante apreciar en este mapa es que las cooperativas de Ahorro y Crédito (por lo general compuestas por población de mayores recursos que las de Ayuda Mutua por las razones que recién vimos), tienden a presentar una localización mucho más “costera” que las otras.

Esto está relacionado con un elemento central de la Ley de Vivienda sobre el cual prácticamente no hemos encontrado discusión en la literatura: la Ley estipula que la

<sup>19</sup> Debemos aclarar que esta información es incompleta, y que existen cooperativas que no están en este Mapa. Optamos por incluirlo dado que no hay razones para pensar que las cooperativas que faltan se localizan siguiendo un patrón determinado que pueda sesgar la interpretación.

cooperativa podrá destinar hasta un *máximo del 15% del préstamo* solicitado para la compra del terreno y su urbanización. El objetivo de esta limitación parece estar asociado a cierta preocupación del legislador ante la posibilidad de que el sistema cooperativo provocara un aumento masivo de los precios del suelo. Sin embargo, parece ser que esta imposición ha dado como resultado que la segmentación del espacio urbano opere incluso entre las cooperativas. Como lo demuestra el Mapa precedente (y seguramente lo confirmaría un análisis más fino con base en promedio de de ingreso de los cooperativistas) la localización se asociada claramente al poder adquisitivo de los grupos.

*La perspectiva del BHU.* Profesionales del BHU argumentan que la prioridad del Banco ha sido siempre atender a la viabilidad de los proyectos en su dimensión económica y social, y no la “construcción de ciudad”. En este proceso se evalúa la capacidad de repago del préstamo, para lo cual se considera el valor del terreno y el aumento futuro de su valor, de acuerdo a nociones generales (no necesariamente datos sistemáticos) de cómo evoluciona el mercado de tierras. Éste es el único aspecto en el cual el Gobierno central (en tanto financiador) toma parte directamente en la decisión sobre la localización de las cooperativas en la ciudad. Quedan, por supuesto, las reglamentaciones urbanísticas y la propia Ley de Vivienda, que exigen que la construcción se realice en áreas previamente urbanizadas.

En otras palabras, el BHU es un banco, con lo cual se preocupa principalmente de cuestiones económicas, prácticamente sin interesarse por cuestiones territoriales o urbanísticas. Este tipo de cuestiones se consideran competencia de los organismos que aprueban estos aspectos de los proyectos, individualmente (en el caso de Montevideo, la IMM). En este sentido, los técnicos consultados consideran que el Plan de Ordenamiento Territorial de la IMM (POT) ha generado algunos cambios interesantes en la acción habitacional del BHU en Montevideo, que ya no puede construir en áreas no permitidas, por la simple razón de que la Intendencia Municipal de Montevideo no otorga los permisos de construcción. Es decir, desde 1997 se notado una diferencia en la localización de las acciones del BHU, determinados de forma exógena por la imposición de criterios urbanísticos a los que obliga el Ordenamiento Territorial.

### **3. Un elemento central para las acciones de vivienda: el suelo.**

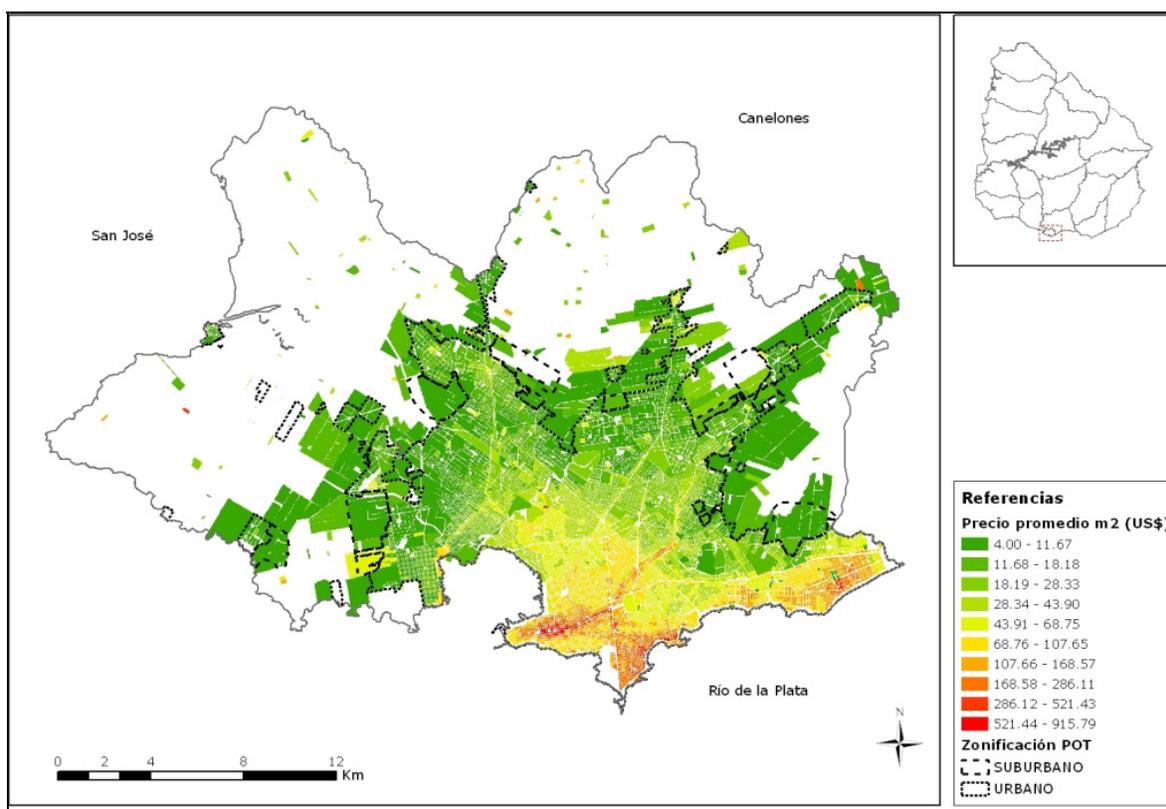
En esta parte presentamos información sobre precios del suelo en Montevideo, y la relacionamos con la localización de las acciones descritas, con la idea de que la forma de acceso al suelo de cada Institución o Programa de vivienda condiciona en gran medida sus opciones de localización.

Los datos sobre precios de suelo provienen del Servicio de Catastro de la IMM<sup>20</sup>, que nos permitió el acceso a su Mapa de valores de suelo (ver Mapa 24). Este Mapa fue desarrollado en diversas etapas, y es actualizado permanentemente. Sus responsables lo consideran válido debido a que el impacto de la crisis de 2002 prácticamente congeló el mercado de suelos en dólares, y en un mercado con escasísima actividad no habría razones para esperar cambios en los valores relativos entre zonas. En otras palabras, los valores relativos serían idénticos, aunque con un fuerte descenso en los valores absolutos en dólares. El mapa se restringe al área urbana y suburbana de la ciudad.

---

<sup>20</sup> El servicio de Catastro de la IMM es depositario (por convenio) del Registro de la propiedad inmobiliaria, con el cual constituye y actualiza su base de datos. Este registro brinda aproximadamente 20,000 datos de compraventas por año en la ciudad. Esta cifra tiende a ser estable, aunque desde 2002 se ha verificado una caída importante. Los datos se procesan estadísticamente para la elaboración de los coeficientes correspondientes, de manera que queden excluidas las operaciones que por diversos motivos no sea válido considerar como “operaciones libres de compraventa” (típicamente, transacciones entre familiares). Cabe señalar que el grado de formalidad del mercado de suelos y vivienda en Uruguay es muy alto, y que el Registro puede considerarse una Fuente válida para aproximarse a los valores reales de mercado.

Mapa 25. Precio promedio del suelo urbano (US\$ por m<sup>2</sup>, 2002)



El Mapa utiliza como unidad mínima la Carpeta Catastral, en la mayoría de los casos coincide con la manzana. Los espacios en blanco que se ubican en el área urbanizada corresponden a parques y plazas (el más notorio es el Club de Golf y el Parque Rodó, que ocupan una gran área en el extremo sur de la Ciudad, en el barrio Punta Carretas). Como vimos, la forma y fecha de construcción del Mapa no hace recomendable analizar sus valores absolutos, sino relativos. Debemos tomar en cuenta que este Mapa refleja precios del suelo para todos sus usos posibles, o sea que los valores más altos (especialmente en la zona central de la ciudad) reflejen precios de uso comercial y no para vivienda. En este sentido, podemos ver muy claramente cómo el nivel de desagregación del Mapa nos muestra incluso los pequeños cambios de precio que ocurren alrededor de las vías principales.

Ahora bien, con base en este mapa calculamos el valor medio del metro cuadrado de suelo alrededor de las acciones habitacionales presentadas arriba, generando tres “anillos” alrededor de los puntos donde se encuentran las acciones, cada uno de 150m. Este

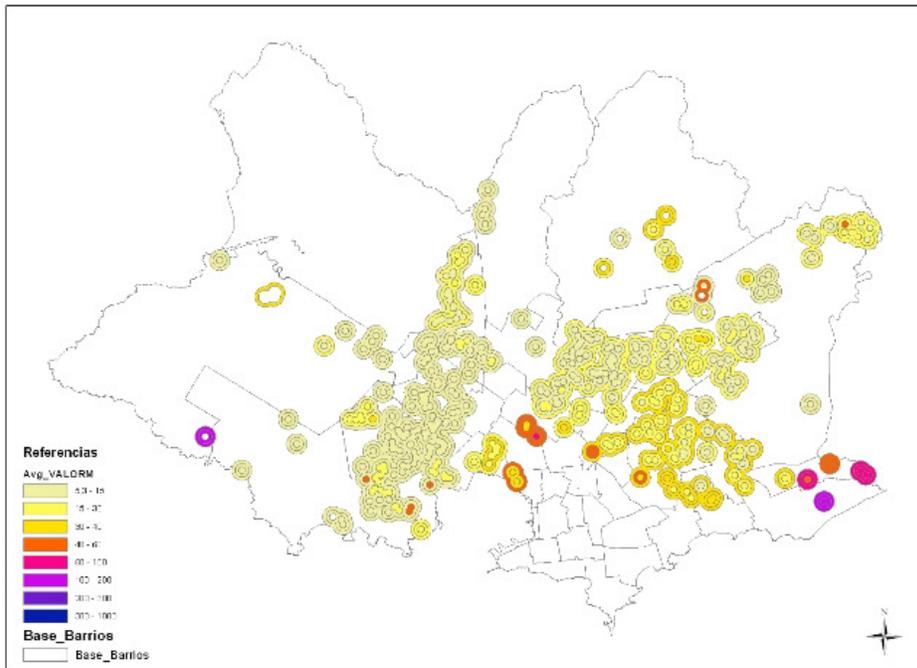
procedimiento exige algunos comentarios. En primer lugar, no pretendemos afirmar que estos valores fueron “pagados” por las Instituciones de vivienda cuando adquirieron el terreno o el proyecto, por la sencilla razón de que las acciones se realizaron en momentos diferentes en el tiempo, y porque sólo tenemos valores promedio por manzana. Tampoco estableceremos hipótesis basadas en estos mapas sobre el *efecto* de la implantación de las acciones habitacionales sobre el precio del suelo (este no es el objetivo del trabajo). En todo caso, nos interesa la relación a la inversa.

En definitiva, lo que pretendemos es mostrar una “foto” que relacione la situación del mercado de suelo *actual* con las acciones habitacionales gubernamentales desarrolladas en diferentes momentos, y sobre todo, para diferentes públicos objetivo, para abonar indirectamente nuestra hipótesis de que *“Existe una asociación positiva entre el nivel de ingreso de una determinada población objetivo de las acciones habitacionales del Estado y el valor del suelo urbano donde se localiza la oferta estatal de vivienda correspondiente a esta población”*. Dicho esto, pasemos al análisis de los Mapas<sup>21</sup>.

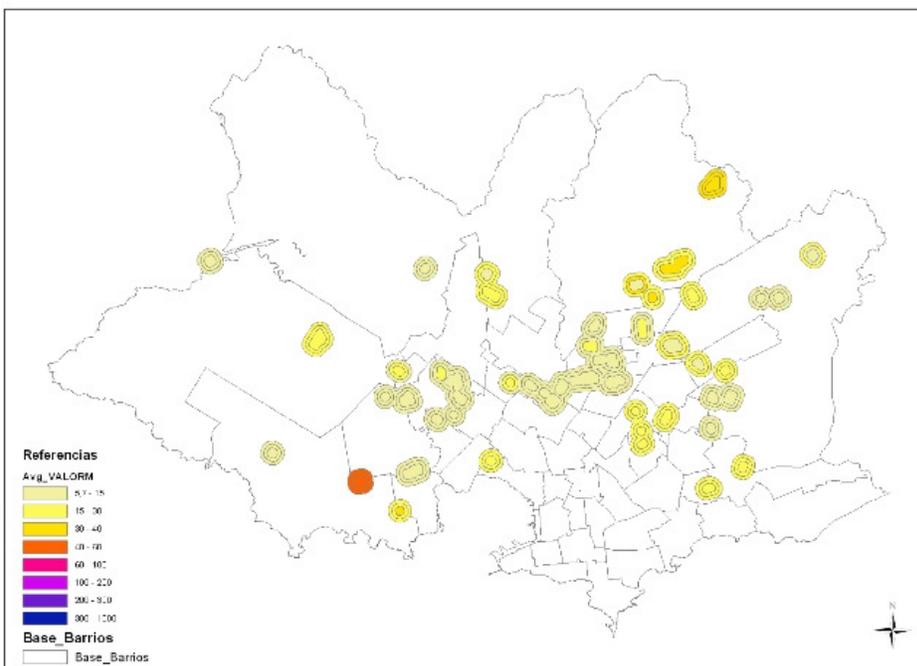
---

<sup>21</sup> Los Mapas utilizan la misma clasificación de valores a fin de que podamos realizar comparaciones más fácilmente. Los valores amarillos son los menores, llegando hasta US\$ 40, el naranja comprende de 40 a 60, el rojo de 60 a 100, y los violetas y azules corresponden a valores superiores, hasta llegar a 1.000, que se supone restringido al uso comercial.

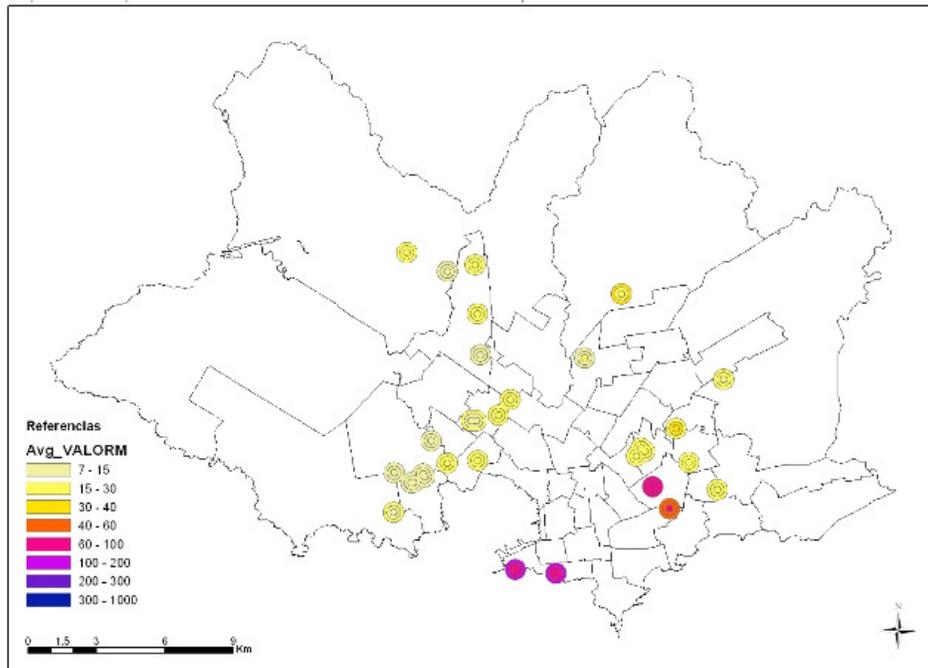
Mapa 26. Valores alrededor de asentamientos irregulares (2003).



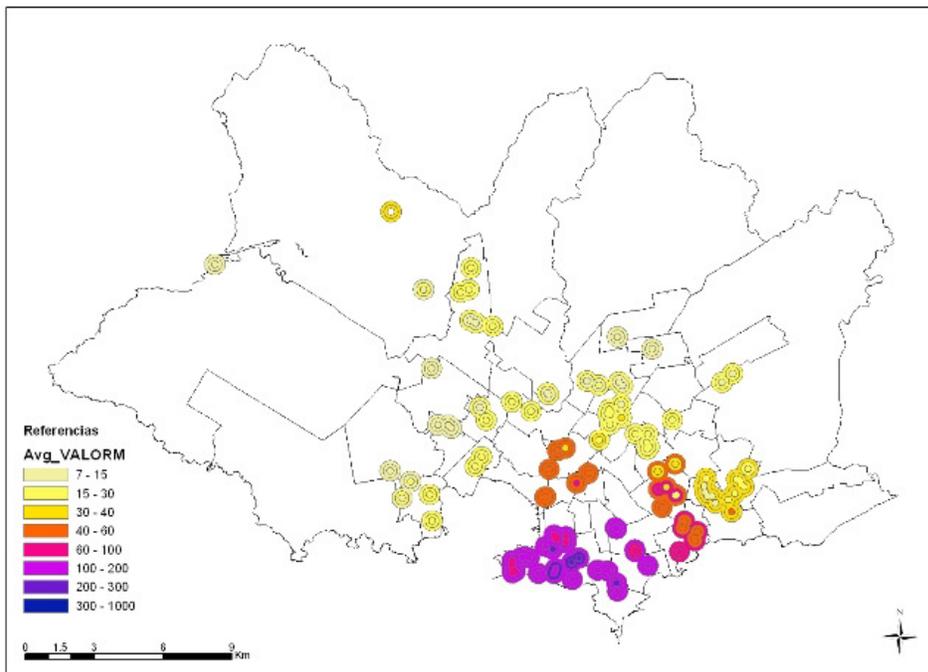
Mapa 27. Valores alrededor de acciones de emergencia



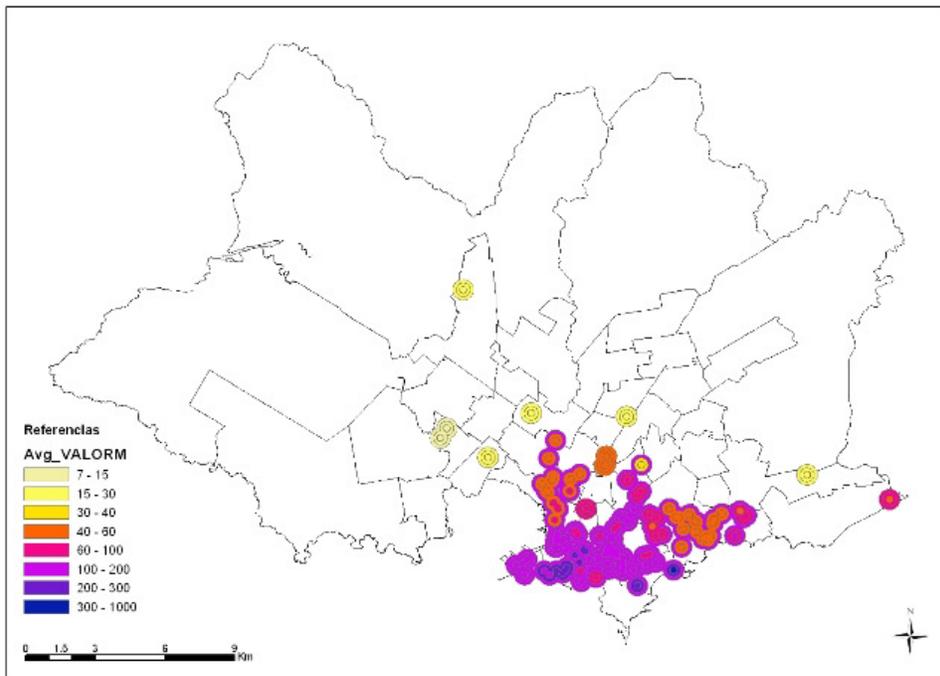
Mapa 28. Valores alrededor de acciones del BHU comenzadas antes de 1968.



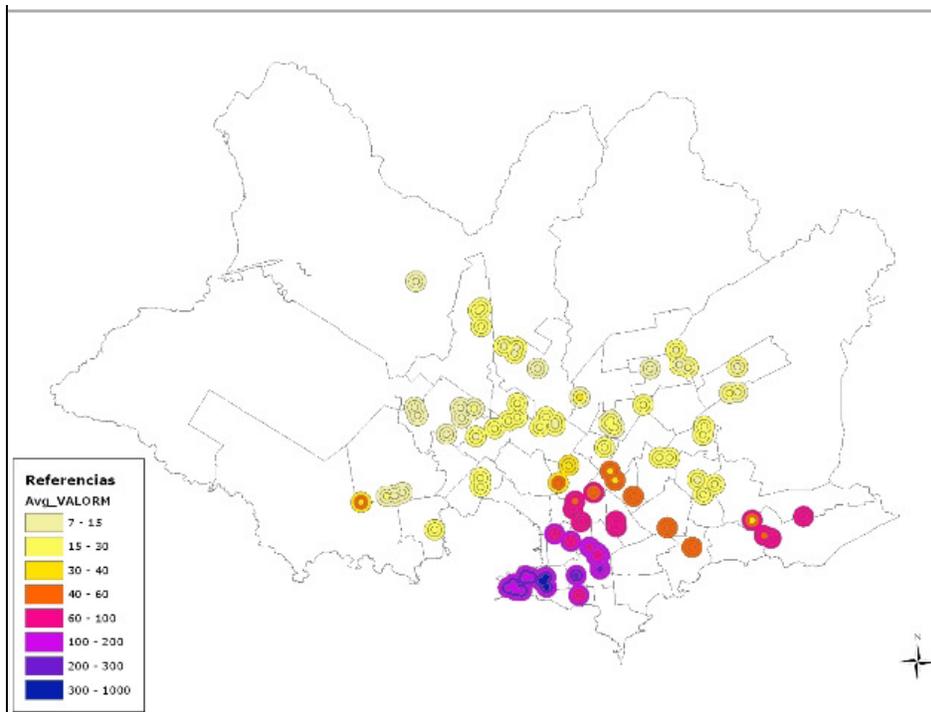
Mapa 29. Valores alrededor de acciones del BHU comenzadas entre 1969 y 1990.



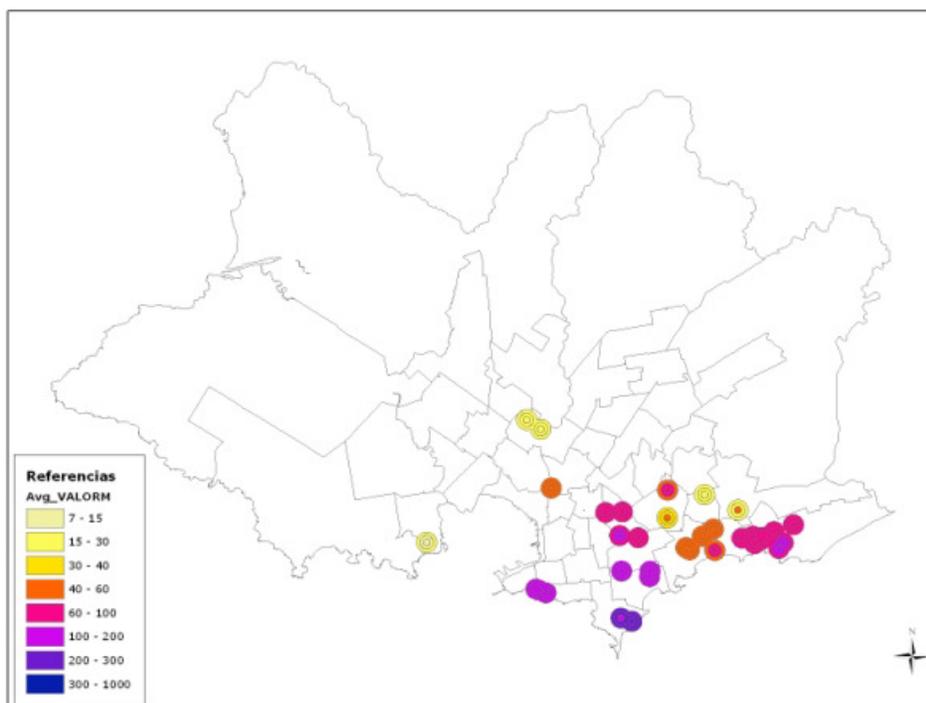
Mapa 30. Valores alrededor de acciones del BHU comenzadas después de 1990.



Mapa 31. Valores alrededor de cooperativas de Ayuda Mutua.



Mapa 32. Valores alrededor de cooperativas de Ahorro Previo.



Estos mapas muestran que el precio actual de la tierra alrededor de las acciones habitacionales gubernamentales difiere notoriamente según su tipo. En la exposición anterior, mostramos que cada tipo de acción está asociado con una población objetivo, definida de acuerdo a sus ingresos. Por tanto, estamos en condiciones de afirmar nuestra hipótesis, bajo las restricciones que imponen los datos disponibles. En primer lugar, se aprecia que los asentamientos irregulares se encuentran en los terrenos más baratos de la ciudad, y siendo que la principal política referida a ellos es su regularización, debemos concluir que esa población se consolidará en esas áreas. Dado que el tamaño de los mapas no permite apreciar el detalle, incluimos el Cuadro 18, donde se ve que los valores alrededor de los asentamientos irregulares tienden sistemáticamente a aumentar a medida que los anillos se alejan de ellos. Esto podría ser un indicador de que los asentamientos irregulares efectivamente actúan reduciendo el valor del suelo a su alrededor.

Las acciones de emergencia se localizan también en áreas de muy bajo costo del suelo, confirmando la hipótesis de que la modalidad predominante de construcción (Núcleos Básicos Evolutivos), al requerir un mayor metraje por vivienda, exige a las Instituciones la compra de grandes lotes, que no existen o resultan muy costosos en las áreas consolidadas.

Notemos que junto a las acciones de emergencia incluimos en el Mapa a los realojos, que por lo visto siguen la misma lógica de localización que los propios asentamientos irregulares de los cuales provienen sus habitantes.

Las viviendas del BHU, clasificadas por el año de inicio de su construcción, muestran comportamientos que también van en línea con nuestra hipótesis: mientras el Banco tuvo competencias sobre la producción de viviendas para los pobres, sus acciones fueron periféricas, (y luego más dispersas), y los valores actuales en su entorno se encuentran muy por debajo del promedio de la ciudad. Una vez que el BHU es “liberado” de esta responsabilidad (en 1991), sus acciones se concentran en áreas de mucho mayor valor actual, y de hecho parecería que se eligen las manzanas más caras de cada zona, dado que vemos que los valores disminuyen a medida que nos alejamos del lote donde se encuentra la construcción.

*Cuadro 18. Tipos de acción habitacional seleccionados, por valor medio del m2 según distancia de la construcción.*

Tipo de acción habitacional	Valor promedio del m2 según Distancia (US\$ 2002)			
	Total (450m)	<150m	150m - 300m	300m - 450m
Emergencia	17.6	16.7	18.0	18.5
Asentamientos	19.5	16.3	22.6	28.0
BHU<1968	28.0	26.9	27.5	29.9
BHU68-91	49.8	52.4	52.3	39.4
BHU>92	82.6	90.0	79.4	41.5
Cooperativas AM	41.7	43.3	41.7	38.5
Cooperativas AP	79.4	84.3	73.0	79.6
Cooperativas (todas)	52.9	55.4	51.3	49.2

Fuente: elaboración propia en base a Mapa de valores de Catastro.

Finalmente, comprobamos en términos de precios del suelo lo que veíamos al describir la segmentación espacial que tenían las cooperativas según su tipo: el precio actual de la tierra alrededor de las cooperativas integradas por los sectores más pobres es la mitad que el precio alrededor de las cooperativas para sectores más favorecidos.

Es importante destacar que las acciones en áreas centrales no son exclusividad de las líneas basadas en préstamos del BHU. Tanto el MVOTMA como la IMM han actuado de diversa forma en éstas zonas de la ciudad, sobre todo en los últimos cinco años. Como vimos, la IMM constituyó una Cartera de Fincas principalmente constituida por grandes casas localizadas en áreas centrales deprimidas (por ejemplo, Ciudad Vieja y Goes). El caso de las Ciudad Vieja es particularmente interesante ya el denominado “Programa Bruno Mauricio de Zabala”, de acuerdo con Delgado (2003:34) *por primera vez, los tres actores públicos que tienen incidencia directa en los programas de vivienda y el Ordenamiento Territorial de la ciudad, el MVOTMA, la IMM y el BHU, se han coordinado para gestionar la rehabilitación de este barrio*. Los factores que explicarían esta primera experiencia de coordinación entre las tres instituciones (por demás, muy tardía) no se deben a un cambio en la postura de los organismos, sino más bien a una coyuntura política muy particular que se fue configurando a medida que se acercaba la elección nacional de 2004.

#### **4. Principales formas de acceso al suelo urbano de las Instituciones**

La Intendencia de Montevideo, como hemos visto, dispone de una Cartera de Tierras, que se constituyó originalmente con tierras disponibles, pero cuando se realizaron compras, éstas se orientaron espacialmente siguiendo un criterio básico: los lotes deberían tener un tamaño importante, dado que las acciones principales (relojos, cooperativas) se aplicarían a grupos de familias relativamente numerosos. En el período 1994-1999 (la etapa más dinámica en la constitución de la Cartera de Tierras, se utilizó más el procedimiento de compra (Licitación) que el de expropiación. De todas formas, como las expropiaciones fueron aplicadas a los terrenos más grandes, en términos de hectáreas los resultados deben ser balanceados entre los dos principales métodos de acceso al suelo.

La forma de acceso al suelo que resulta más apropiada para los programas de la IMM, en opinión de sus profesionales, es la *expropiación*, por una razón muy básica: el precio del suelo lo pone la Intendencia. Normalmente el propietario puede reclamar, pero generalmente le resulta más conveniente negociar, porque si el valor propuesto por Catastro no es desmesurado, generalmente la justicia falla a favor del Estado. Para expropiar un predio se requiere una Ley que declare el bien como “de utilidad pública”, aunque cuando la expropiación es para la construcción de viviendas, esa declaración es genérica, y puede

efectuarse muy rápidamente, ya que la Ley de Vivienda estipula que será de “utilidad pública” todo terreno que se use para vivienda de interés social. En el caso de las expropiaciones de Instituciones centrales del Gobierno, el Poder Ejecutivo puede hacer este trámite muy sencillamente, en acuerdo con el MVOTMA. La IMM también puede hacer expropiaciones por resolución del Intendente, sin pasar por el Poder Ejecutivo, con la sola venia de la Junta Departamental (Legislativo Departamental).

En términos operativos, la expropiación no necesariamente es más lenta que la Licitación Pública. En algunos casos puede concretarse en un año o menos. En los casos de expropiación, la IMM intenta ponerse de acuerdo previamente en el precio con el dueño, dado que puede pagar como máximo el valor determinado por Catastro. Si al dueño no le sirve el precio, a veces la Institución prefiere no entrar en el proceso, porque el dueño puede “congelarlo” muchos años por vía judicial<sup>22</sup>.

Las ventajas de la expropiación no son solo monetarias, sino que además permite elegir exactamente el terreno más indicado. De todas maneras, en el caso de la IMM, la *urgencia* con que llegan las demandas al Servicio de Tierras y Viviendas hace que raramente se expropie para solucionar un caso particular (por ejemplo, un realojo). En estos casos se apela a las existencias previas de suelo, y es cuando se ha llegado a las “peores soluciones”, muy criticadas incluso por los técnicos de la municipalidad. Se afirma que las experiencias más negativas de la IMM en este sentido han sido los convenios con el Ministerio de Vivienda, que terminaron en la construcción de Conjuntos de Núcleos Básicos Evolutivos de gran escala.

También se puede acceder al suelo por medio de la *compra*, que debe hacerse por Licitación Pública, dado que se trata generalmente de montos altos, y el método de compra directa no permite gastos de mucho valor. El proceso de Licitación tarda promedialmente un año dentro de la IMM (desde que se toma la decisión política hasta que el llamado está

---

<sup>22</sup> Nótese que este problema subyace a la expropiación en sí como método, pero en algunos casos no resulta tan grave (por ejemplo, en la construcción de una carretera), porque simplemente se espera el fallo positivo, mientras se ejecuta la obra. Sin embargo, las expropiaciones para Carteras de Tierras se realizan para otorgar la *propiedad* del terreno a los futuros pobladores, lo cual no puede hacerse mientras se encuentre en litigio. En el caso de las cooperativas esto es más problemático, porque la propiedad es requisito para el pedir el préstamo.

listo). Una vez que se presentan las ofertas, se forma una comisión, y dependerá de su rapidez en la evaluación la rapidez con que se concrete la compra. Es posible “invitar” a los dueños de tierras para que se presenten a la Licitación. Esto parece haber tenido éxito en algunas compras de fincas en barrios centrales, destinadas a reciclaje, en las que los vecinos jugaron un papel importante identificando a los propietarios de las fincas de interés. Se ha visto, sin embargo, que los llamados a Licitación que se restringen a áreas muy pequeñas de la ciudad tienden a elevar los precios de oferta, volviendo poco rentables las compras.

Respecto de los valores efectivamente pagados por los predios, los informantes aclaran que la existencia de servicios en la zona no garantiza que sea más barato el precio final, debido al proceso de fraccionamiento del suelo, ya los servicios pueden no estar suficientemente dimensionados para la densidad poblacional deseada. A mayor densidad prevista, se admiten mayores costos de urbanización. Frecuentemente ocurre que en los terrenos centrales el saneamiento llega hasta la entrada del terreno o de la finca (en el caso de las fábricas abandonadas), pero el costo de la entrada del servicio puede ser alto para la IMM. Por tanto, el problema necesariamente pasa por una dicotomía entre la periferia y el centro, sino por la tipología constructiva prevista y la densidad máxima permitida.

La falta de recursos de los últimos años ha hecho variar mucho el ritmo y la orientación de las compras de suelos. Incluso quedan procesos de llamado a licitación que están “congelados” hace años por falta de recursos. Otra forma de acceso al suelo para la IMM es por el mecanismo denominado jurídicamente “dación en pago”. Se trata de casos en que los ciudadanos ofrecen un predio a la Intendencia Municipal de Montevideo como forma de pago por impuestos correspondientes a otros predios. En estos casos, la municipalidad evalúa la conveniencia de incluir el predio o la finca en su Cartera y decide si lo acepta o no como forma de pago, pero ésta no es una forma de acceso al suelo cuantitativamente relevante.

El MVOTMA, por su parte, ha constituido sus reservas de tierras de diversa forma, según los períodos. En una primera etapa (antes de la dictadura), mientras la DINAVI era responsable de la política de vivienda, en asociación con el BHU, se creó una Cartera de Tierras, estratégicamente diseñada de acuerdo sus planes de acción habitacional (de largo plazo). Los promotores privados podían aportar tierra, pero el Estado era quien

fundamentalmente compraba, en el marco de un Sistema en que todavía ocupaba el rol central. Si bien ya no construía directamente (como ocurrió en los primeros años de la DINAVI) todavía se encargaba de la ejecución de las obras (compra, adjudicación, gestión, etc.).

La presencia del Estado en la década de los sesenta era fuerte en tanto proveedor de suelo, utilizando como instrumento la expropiación y la compra. La política en la época fue de expansión, con una fuerte inversión aplicada a la construcción de cooperativas y por el Sistema Público. Cuando se disuelve la DINAVI, esta Cartera pasó al BHU y siguió alimentando sus acciones durante años. Esa primera etapa mostró una inclinación a definir desde el Estado la localización de sus acciones y apoyos. Por ejemplo, el papel de proveedor de suelo para cooperativas que hoy cumple la IMM era ejercido originalmente por la DINAVI, que adjudicaba los terrenos, y cuando el préstamo era otorgado, traspasaba la propiedad a la cooperativa.

Con la dictadura, la política de vivienda pasa al BHU (por la disolución de la DINAVI y el Ministerio de Vivienda). La nueva idea era apoyar la construcción a título individual. Los proyectos se financian como un todo, incluyendo el suelo, bajo la concepto de que el Estado recibe las viviendas “llave en mano”. Respecto de esta forma de acción, dice uno de los entrevistados: *“el privado decide dónde y cómo, respetando (a veces) las normas de edificación municipales. El inversor privado es finalmente el urbanista, y se supone que el inversor no va a cometer un error de localización, buscando rentabilizar su inversión”*.

Cuando vuelve la democracia (1985) el sistema se modifica un poco y el BHU (y también el MVOTMA, cuando se refunda en 1990) utilizan el modelo del Proyecto-Precio-Terreno (PPT). Así, el BHU llamaba a Licitación para la construcción de una determinada cantidad de viviendas en diversas zonas, buscando direccionar territorialmente su acción. En los hechos, dado que el mercado de Montevideo muy pequeño, los promotores privados rápidamente comenzaron a actuar como oligopolio. La oferta de los inversores resultaba

sistemáticamente menor a la demanda del banco, con lo cual no le quedaba otra solución que aceptar la mayor cantidad “aceptable” de ofertas<sup>23</sup>.

En opinión de los informantes, este modelo ligó muy fuertemente la localización de las construcciones con el nivel adquisitivo de sus beneficiarios, ya que al unirse en un solo actor la inversión, resultaba muy rentable especular con el precio final variando los costos con el precio del suelo. Tengamos presente que los programas atan el valor máximo del crédito al ingreso de las familias, y a su vez éste al valor de la vivienda. De hecho, en los conjuntos de NBE el principal costo generalmente es el suelo y su urbanización, porque su construcción es sumamente barata ya que se aplican técnicas semi-estandarizadas.

Como parte de la “competencia” sobre las decisiones urbanas que ya hemos comentado tienen a veces las Instituciones, la IMM emitió hace algunos años un Decreto sobre localización de NBE, para mitigar de alguna forma sus aspectos más negativos, y tratando de evitar su concentración en ciertas zonas de suelo muy barato. El Decreto obliga a que estos conjuntos tengan un mínimo de 500 metros de distancia entre sí. En los hechos esto no se cumpliría, porque el sistema de licitación “llave en mano” del MVOTMA hace que los empresarios oferten por separado, sin coordinación. El ministerio entonces argumenta que no puede aprobar proyectos porque la Intendencia Municipal de Montevideo no le permite, generándose una discusión en la que entran también los beneficiarios, y que generalmente termina con la aprobación de la construcción.

Finalmente, mencionemos algo de la visión del sector privado (en última instancia, proveedor) sobre los modos de acceso al suelo de las Instituciones gubernamentales de vivienda. Acerca de las Licitaciones “llave en mano”, se opina generalmente que funcionan mal, desconociendo la lógica del mercado inmobiliario: Primero se licitan los proyectos de conjuntos habitacionales entre empresas constructoras. Como consecuencia, éstas salen al mercado a consultar precios y reservar tierras (generalmente periféricas) donde proyectar. En términos concretos, esto significa que varios profesionales de cada empresa salen a la búsqueda de las tierras. Como es de esperar, los dueños de tierras de esas áreas sienten la

---

<sup>23</sup> Esto se entiende en un contexto donde la estabilidad de la economía era muy baja, y por tanto también lo eran los niveles de rentabilidad de la industria de la construcción. Recuérdese que Uruguay tiene aún hoy una economía fuertemente dolarizada, y en esos años todavía no se controlaba suficientemente la inflación.

presión compradora y aumentan los precios por la expectativa de venta. El resultado es que las Instituciones terminan pagando mucho más de lo razonable por sus Conjuntos. Si bien estos agentes no promueven una “estatización” de la tierra por la vía de consolidar grandes Carteras de reservas, creen que las Instituciones lograrían mejores negocios si compraran primero el suelo (por licitación) y luego licitaran proyectos de construcción sobre esos terrenos concretos.

## **5. La perspectiva de las nuevas autoridades del MVOTMA**

Las autoridades del MVOTMA que entraron en funciones en marzo de 2005 identifican a las “viviendas de emergencia” que se construyeron en gran escala desde 1959 (como vimos, por las inundaciones de ese año) como el primer paso del Estado en el sentido de fomentar directamente la segregación residencial. Barrios como Cerro Norte, la Unidad Casavalle, los “Planes Aquiles Lanza”, y los Planes de “40 semanas” (llamados así por el tiempo que implicaba su construcción), son ejemplos de este tipo de acciones. Existe concordancia en que estos complejos se han transformado en los barrios más pobres de la ciudad, y alrededor de ellos se encuentran los Asentamientos Irregulares más grandes, que difícilmente se distinguen entre sí, luego de décadas de degradación edilicia y urbanística.

En 1996-1997, coincidiendo con la entrada en vigencia del Plan de Ordenamiento Territorial, parece haber ciertos cambios en la orientación general de las acciones habitacionales del Ministerio, que empiezan a localizarse en áreas más centrales aunque se continúa con algunas tendencias anteriores de orientación hacia la periferia. De todas formas, estas experiencias resultan poco relevantes cuantitativamente, en comparación con las acciones anteriores. Asimismo, se ha tratado de construir más conjuntos de Núcleos Básicos Evolutivos, de menor cantidad de viviendas cada uno para sectores pobres, en el entendido que su agrupamiento ha llevado a resultados negativos. Este tipo de acciones las realizaba principalmente el MVOTMA, pero también la IMM hizo conjuntos de este tipo, fundamentalmente cuando se trataba de viviendas para realojados.

Los entrevistados afirman que la urgencia con que se deben satisfacer las demandas (la frase más utilizada es “apagar incendios”) es parte central de la explicación de estas acciones. Pero detrás de esto habría problemas conceptuales, que el Director de la División de Ordenamiento Territorial del MVOTMA resume como *los parámetros de medición de la*

*eficiencia radicalmente sectoriales que se utilizan para evaluar el desempeño de cada Administración.* Estos parámetros siempre se reducen en última instancia, a la “*cantidad de soluciones habitacionales construidas*”, lo cual promueve el máximo ahorro en suelo urbano y en tecnologías de construcción. Sin embargo, existe acuerdo en que los costos asociados a la construcción de tipo segregativa se comienzan a ver al otro día de inaugurar las viviendas: las poblaciones rápidamente desbordan los equipamientos sociales (escuelas, centros de asistencia, etc.).

Así, se insiste en la idea de considerar las Políticas de Vivienda como parte integral de las Políticas Sociales: en concreto se propone que los organismos potencialmente afectados por la expansión de la ciudad (Ministerio de Educación, del Interior, etc.) se hagan cargo de una parte del subsidio del suelo necesario para favorecer la redensificación, en el entendido de que así ahorran parte de su presupuesto, ya que manteniendo a la población en las áreas que ya cuentan con sus servicios no tendrían que continuar ampliando su área de cobertura. Para ilustrar esto se cita frecuentemente el caso de las escuelas públicas, que han sufrido un proceso de re-localización paulatino, cerrándose algunas en centrales y abriendo nuevos locales en las periferias, lo cual implica costos importantes para el Ministerio de Educación y Cultura.

Según las nuevas autoridades, este tipo de políticas integradas, en las cuales existan subsidios cruzados entre Ministerios sólo podría implementarse una vez que las metas de eficacia administrativa del MVOTMA no se evalúen exclusivamente en términos de la *cantidad de viviendas* construidas sino también considerando aspectos de su *calidad*, entre los cuales se incluya la localización. Esto reconoce como de muy difícil aplicación en el mediano plazo, ya que implicaría cambios profundos en la cultura institucional de las respectivas reparticiones del Estado.

La administración del MVOTMA entrante pretende dejar de construir grandes conjuntos de Núcleos Básicos Evolutivos (tomando en cuenta la escala de la ciudad, generalmente se consideran “grandes” los conjuntos mayores a 100 viviendas). De hecho, se propone dejar definitivamente de construir Núcleos Básicos Evolutivos, dado que está demostrado que por el mismo costo es posible construir viviendas completas y de mucho mejor calidad (por ejemplo, bajo el sistema cooperativo).

Un problema para lograr este objetivo es que las autoridades creen que no se puede reducir las opciones de acceso a la vivienda de interés social sólo al régimen cooperativo. Este régimen implica un fuerte compromiso grupal que no puede “exigirse” a los usuarios. Entre las alternativas se maneja dar un papel central a diversos programas de apoyo a la autoconstrucción, que no necesariamente exigirán la conformación de grupos.

Podríamos resumir esta parte diciendo que existe cierto consenso en que el Estado “compra mal”, a veces por problemas operativos (lentitud en los pagos a privados, llamados a licitación mal diseñados, etc.), y otras veces por problemas de corrupción. La compra de suelos por medio de llamados a licitación en áreas restringidas tiende a aumentar los precios, mientras la expropiación se ve como un buen instrumento, que debería ser más utilizado. Se afirma que la Intendencia ha logrado comprar terrenos a precios relativamente convenientes, sobre la base de *pagar a tiempo*. También se piensa recurrir a una ley que autoriza al MVOTMA a reclamar automáticamente las tierras que sean de propiedad de cualquier organismo estatal y que estén vacantes. Sin embargo, al parecer esta Ley solo ha sido utilizada por los organismos del Estado “afectados”, para desentenderse de sus tierras cuando son ocupadas por Asentamientos Irregulares.

## **6. Conclusiones**

Hemos visto que los Programas de vivienda segmentan su población objetivo estrictamente en base a los ingresos de las familias beneficiarias. Esta tendencia se remonta a la Ley de Vivienda de 1968, y hoy se reduce prácticamente a una división en tres franjas: menos de 30 Unidades Reajustables, entre 30 y 60, y más de 60 Unidades Reajustables (este último sector atendido con préstamos, prácticamente sin subsidios).

Si queremos tener una idea general de la evolución de la demanda de viviendas de interés social debemos conocer su número absoluto, su composición interna, y su localización en la ciudad. Así, el Cuadro 19 muestra que las dos primeras franjas representan en conjunto el 60% de los hogares de la ciudad. Podríamos hipotetizar entonces que la legislación vigente, en combinación con la grave caída del nivel de vida de los últimos años, hace que actualmente el Estado sea responsable de subsidiar el acceso a la vivienda para más de la mitad de la población. Con el fin de apreciar la evolución de esta demanda en el tiempo, podemos comparar esta distribución con la situación de hace casi veinte años:

Cuadro 19. Porcentajes de población por Cluster según rangos de ingreso familiar en UR.

	Cluster				Total Montevideo
	1	2	3	4	
0UR-30UR	18,6	30,5	33,2	34,2	<b>24,6</b>
30UR-60UR	31,1	38,3	40,2	41,1	<b>34,8</b>
>60UR	50,2	31,3	26,7	24,7	<b>40,6</b>
<b>Total 1986-1988</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
<hr/>					
0UR-30UR	14,1	29,8	37,6	43,8	<b>24,7</b>
30UR-60UR	30,3	39,9	38,9	38,0	<b>35,1</b>
>60UR	55,6	30,3	23,5	18,2	<b>40,2</b>
<b>Total 2001-2003</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

UR = Unidades Reajustables. Fuente: Elaboración propia en base a ECH

Si vemos los porcentajes sobre el total, notamos inmediatamente que la composición por franjas de ingresos medidas en Unidades Reajustables se mantiene casi idéntica en los dos períodos, lo cual es relativamente esperable dado que las UR se ajustan según el Índice Medio de Salarios. Uno de cada cuatro hogares de la capital tienen ingresos menores a 30 Unidades Reajustables, en los dos períodos considerados.

Recordemos que la población absoluta de la ciudad entre 1985 y 2004 es prácticamente la misma. Por tanto, podemos afirmar que en términos absolutos de cantidad de hogares, la población potencialmente demandante de vivienda de interés social se mantuvo estable en los últimos 15 años. Es posible pensar que la crisis reciente ha hecho que una mayor cantidad de hogares de las franjas de menores ingresos pasen de ser potencialmente demandantes a demandar efectivamente las viviendas de interés social, saturando la capacidad de respuesta.

Pero analizando la composición interna de las franjas según las zonas de la ciudad que definimos en nuestro análisis de *clusters*, vemos que sí existe un cambio significativo en la composición interna de esta población: ahora estos hogares se encuentran mucho más segmentados en el espacio. En el Cuadro 18 se aprecia cómo los barrios del Cluster 1 (más ricos) ahora tienen menos proporción de su población con ingresos menores a 30UR, y más proporción con ingresos mayores a 60 Unidades Reajustables. Lo mismo, pero en sentido inverso, ocurre en los Clusters 3 y 4 (más pobres).

Podríamos pensar que esto se debe a una redistribución interna de la población en cada zona, pero el Cuadro siguiente (construido con los mismos datos) nos muestra cómo lo que parece haber ocurrido es más bien un “traslado” de estos sectores. En términos de población, los clusters 3 y 4 crecen prácticamente en el mismo porcentaje que decrece el Cluster 1. Mientras en el primer período, en los barrios del Cluster 1 vivía el 40.6% de la población con menos de 30 Unidades Reajustables de ingreso familiar de la ciudad y en los Clusters 3 y 4 lo hacía el 21.5%, veinte años después estas cifras se invierten, pasando a 26.9% y 37.8% respectivamente.

*Cuadro 20. Porcentajes de población por Cluster según rangos de ingreso familiar en UR.*

	Cluster				Total Montevideo
	1	2	3	4	
0UR-30UR	40,6	37,9	15,4	6,1	<b>100,0</b>
30UR-60UR	47,9	33,7	13,2	5,2	<b>100,0</b>
>60UR	66,2	23,6	7,5	2,7	<b>100,0</b>
<b>Total 1986-1988</b>	<b>53,5</b>	<b>30,6</b>	<b>11,4</b>	<b>4,4</b>	<b>100,0</b>
0UR-30UR	26,9	35,3	23,6	14,2	<b>100,0</b>
30UR-60UR	40,8	33,3	17,2	8,7	<b>100,0</b>
>60UR	65,3	22,0	9,1	3,6	<b>100,0</b>
<b>Total 2001-2003</b>	<b>47,2</b>	<b>29,3</b>	<b>15,5</b>	<b>8,0</b>	<b>100,0</b>

UR = Unidades Reajustables. Fuente: ECH

En otras palabras, aunque la cantidad de población que requiere vivienda de interés social es más o menos la misma, ahora su lugar en la ciudad ha cambiado. No solamente los clusters de barrios periféricos (3 y 4) ahora representan más porcentaje del total de la población de la ciudad, sino que además concentran cada vez más porcentaje de los pobres de la ciudad.

En términos de política habitacional, esta nueva división social del espacio, -que hemos definido de acuerdo a propias las franjas de ingreso que clasifican a la población como potencialmente demandante- debería llevar a una profunda discusión sobre las opciones de localización territorial que han seguido las Instituciones de vivienda del Estado en sus acciones. La demanda de vivienda de interés social cada vez más se encuentra más segmentada en el espacio, y el Estado, en su rol de planificador de la ciudad, puede optar por *anticiparse* o *responder* a la demanda de vivienda de interés social.

En este sentido, hemos visto que los programas orientados a la población más pobre actúan básicamente *respondiendo* a las formas de solución de vivienda que estos sectores encuentran, y que son consideradas inaceptables: los Asentamientos Irregulares. Así, las primeras respuestas consistieron en grandes Conjuntos Habitacionales donde se realojaba a estos pobladores, con consecuencias evidentemente negativas en el largo plazo. Vimos que años después estos Conjuntos han sido rodeados por Asentamientos Irregulares, que se forman a su alrededor posiblemente por la degradación urbanística que aquellos provocan y la consiguiente baja del precio del suelo circundante. No esperamos zanjar la discusión con esta simple constatación, sino llamar la atención sobre la necesidad de una evaluación seria de los impactos urbanos de algunos Programas que años después de ser inaugurados se transforman en verdaderos guetos de pobreza urbana.

Los programas de “Lotes con servicios” y la Cartera de Tierras, ambos de la IMM, también están orientados a estos sectores sociales pero pretenden *anticiparse* a su tendencia a conformar Asentamientos Irregulares. Como vimos, el primero no se ha desarrollado en concreto todavía, y el segundo ha otorgado tierras principalmente a cooperativas de vivienda. Se trata de programas que buscan adelantarse a la ocupación irregular de tierras, y dar capacidad a la municipalidad de limitar en cierta forma el crecimiento de la ciudad informal. Sin embargo, las restricciones presupuestales y cierta falta de decisión política acerca de la prioridad que este tipo de programas debería tener en la IMM los han relegado frente a otros. Parece ser que aún en la municipalidad, desde donde se ha criticado sistemáticamente la tendencia a dar soluciones “llave en mano”, estas líneas alternativas no logran un apoyo político suficiente que se traduzca en partidas presupuestales significativas.

La siguiente “franja” de población se atiende con dos líneas de acción principales: los Núcleos Básicos Evolutivos (NBE) y las Cooperativas de vivienda por Ayuda Mutua (CAM). Las soluciones obtenidas son muy diferentes. Los primeros tienden a presentar resultados urbanísticos similares a los de los Conjuntos Habitacionales (más similares cuanto mayor sea el número de NBE en un mismo predio), es decir, rápidamente se degradan, en parte por su propia característica básica: la de ser viviendas “evolutivas”, que crecen a medida que crece la familia, y a partir de los materiales accesibles a ellas, que generalmente son inadecuados. Por supuesto, esto es un dato conocido para quienes diseñan

estos programas, y parte de este resultado se debe a la falta de apoyo (técnico, económico y social) sostenido luego de que se terminan las viviendas.

Las Cooperativas de Ayuda Mutua generan espacios urbanos de mucha mayor calidad. Sin embargo, hemos visto que problemas políticos y burocráticos, unidos a conflictos entre instituciones, han tomado particularmente a esta modalidad del sistema cooperativo como rehén de sus disputas, dificultando sistemáticamente su accionar, y generando “cuellos de botella” en el proceso de autorización de los créditos y acceso al suelo que retardan muchos años la construcción de las viviendas.

Las franjas de población con mayor capacidad de pago (el sector denominado de “demanda solvente”) son atendidas por diversos sistemas, entre los que se destacan las Cooperativas de Ahorro Previo y las diversas líneas de crédito del Banco Hipotecario del Uruguay. Estas dos formas de acceso a la vivienda se diferencian entre sí básicamente por el carácter colectivo o individual de la población destinataria. De todas formas, la constitución de las Cooperativas de Ahorro Previo permite a sus socios vender individualmente la vivienda de forma relativamente ágil, lo cual las emparenta con el sistema privado. Hemos visto que estos programas tienden a localizarse en áreas mucho más céntricas de la ciudad que los anteriores, lo cual se explica porque sus destinatarios tienen una relativa capacidad de elegir entre estas alternativas y la compra directa en el mercado. Esto hace que los promotores privados que solicitan sus créditos o venden sus proyectos al BHU o las propias Cooperativas de Ahorro Previo, dediquen importantes recursos a la compra de suelo, entendiendo que de otra forma no podrían competir en el mercado de vivienda para sectores medios, donde se valora mucho la localización.

Merece un comentario particular el programa de Viviendas para Pasivos. En primer lugar, porque resulta novedoso, dado que se orienta a una población muy particular, considerando criterios de selección que van mucho más allá del ingreso de los beneficiarios, aunque éste sea uno de los principales. Pero sobre todo interesa en tanto ha mostrado gran capacidad de reformulación (aun antes del cambio de autoridades) buscando solucionar problemas de vivienda de formas alternativas a la construcción de las mismas, apelando a la infraestructura existente, ahorrando importantes recursos y mostrando mayor eficiencia en sus acciones. En particular, se aprecia que la gestión de este programa tiende a preocuparse

cada vez más por la solución integral de la problemática de sus beneficiarios, que supera en mucho el aspecto de la vivienda.

Si trasladamos hipotéticamente esta experiencia a la población con déficit de vivienda en general, esto implicaría considerar propuestas diferentes a la construcción de viviendas, como la subvención de alquileres, de suelos y de fincas para reciclaje a título individual y colectivo, entre otras soluciones que se comentaron en este capítulo. A manera de hipótesis, podríamos pensar que la lógica política podría tener que ver en este proceso que privilegia las “soluciones llave en mano”, ya que en última instancia los beneficiarios se aprecian en tanto votantes, y los conjuntos habitacionales son más “visibles” que otro tipo de acciones. Quizá los lotes con servicios, o los programas de alquiler subsidiado podrían ser más eficientes, pero son descartados por su escasa “rentabilidad política”, en un país donde la idea de la vivienda propia unifamiliar está fuertemente consolidada.

Vimos que existen claras diferencias que se aprecian en los discursos de la Municipalidad (desde hace 15 años gobernada por la izquierda) y los sucesivos gobiernos centrales (de derecha en el mismo período) sobre el tema de la localización de las acciones habitacionales. Sin embargo, debemos decir que el análisis de los programas efectivamente desarrollados por las respectivas Instituciones de vivienda muestran pocas diferencias en términos cuantitativos. Mientras en diferentes modalidades (al principio, construcción de grandes conjuntos verticales, o últimamente Núcleos Básicos Evolutivos individuales) el gobierno central opta sistemáticamente por los grandes lotes periféricos, la IMM ha ejecutado programas orientados hacia la redensificación, a título “demostrativo”. Éstas experiencias resultarían muy interesantes si en este nuevo período político se extendieran al gobierno central.

Los reciclajes cooperativos en la Ciudad Vieja, o el uso de nuevas tecnologías de construcción son ejemplos de este tipo de acciones, que han involucrado algunos cientos de familias y frecuentemente han sido financiadas desde el exterior (por ejemplo, por la Junta de Andalucía). Pero también la IMM ha realizado realojos y regularizaciones en áreas periféricas involucrando cantidades mucho mayores de hogares, financiadas internamente. Creemos que una lectura política de esta opción aparentemente contradictoria de la municipalidad podría arrojar luz sobre el tema, pero no corresponde en este trabajo. Sí cabe

destacar que sólo desde la municipalidad se han emitido señales (principalmente discursivas y en menor medida, de acción concreta) sobre la necesidad de re-orientar la política de vivienda desde el punto de vista de la localización de las acciones.

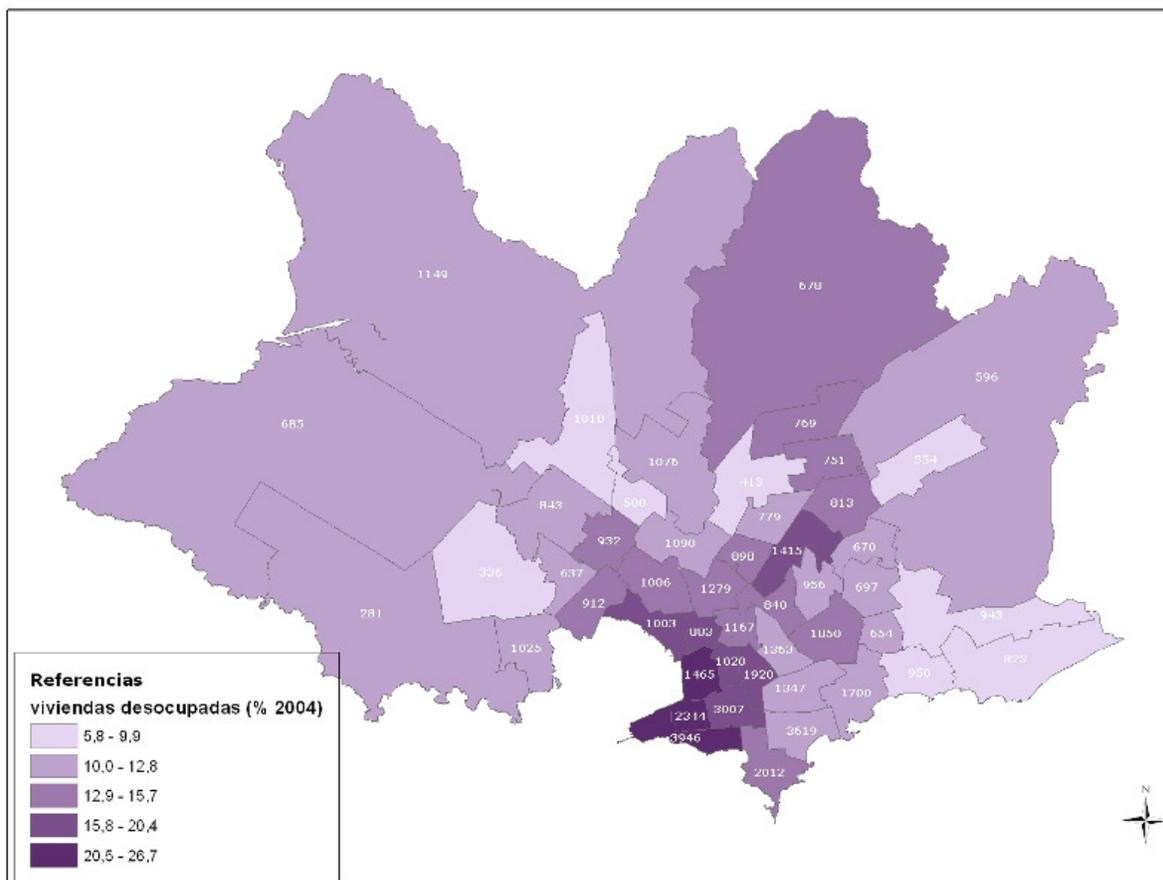
Llamativamente, los agentes del sector privado y las nuevas autoridades del Gobierno central (de izquierda) coinciden en la necesidad de ensayar estas propuestas. De todas formas, se aprecian algunas diferencias importantes en sus perspectivas: por un lado, los promotores privados ven en la construcción un motor para la economía del país, en parte recordando el espíritu desarrollista de la Ley de Vivienda, y en parte, naturalmente, como forma de legitimar su actividad. Por su parte, desde el nuevo Gobierno esta tendencia a ensayar nuevas formas de solución al problema de la vivienda parece asociarse más bien a una preocupación explícita por revisar algunas acciones de gobiernos anteriores, consideradas profundamente negativas. Entre estas revisiones se destaca la discusión del “viviendismo” típico de la política habitacional del país, que a partir de la Ley de Vivienda se sustenta fuertemente en la idea del derecho a la vivienda propia. La consecuencia lógica de esta línea ha sido que el Estado se concentrara en multiplicar al máximo la cantidad absoluta de viviendas, sin atender a las consecuencias que esto tendría en la división social del espacio en las ciudades.

El diagnóstico que parece afirmarse en este sentido es que existe una cantidad importante de viviendas desocupadas, y que antes de continuar expandiendo la ciudad habrá que favorecer la ocupación de las mismas por medio de políticas impositivas, subvenciones y demás instrumentos<sup>24</sup>. El conteo de 2004 detectó un 12% de las viviendas desocupadas por diversos motivos (en alquiler, en construcción, segunda residencia, moradores no presentes, etc.) en Montevideo. Son más de 55.000 viviendas en toda la ciudad, que se distribuyen en su territorio de la siguiente manera.

---

<sup>24</sup> Desde su llegada a la Municipalidad de Montevideo la izquierda se caracterizó por una política impositiva sobre la propiedad inmobiliaria más progresiva que la de sus antecesores, aunque todavía bastante tímida si la comparamos internacionalmente. Está por verse qué actitud tomará a nivel nacional en este sentido.

Mapa 33. Porcentaje de viviendas desocupadas por barrio (2004)



El número que aparece en cada barrio corresponde a la cantidad absoluta de viviendas que en el conteo de 2004 resultaron desocupadas. Aún reconociendo las dificultades metodológicas que implica esta forma de medición del stock disponible (que no aporta detalles sobre el tipo de viviendas ni su estado), estamos ante una cantidad absoluta muy importante de viviendas, y podemos ver que están mayoritariamente ubicadas en áreas consolidadas de la ciudad. Sabemos también que existe a la vez una gran cantidad de hogares en situación de déficit habitacional. Pensamos que esta situación puede ser potencialmente muy positiva si lleva a diseñar acciones de acceso a la vivienda más creativas que las desarrolladas hasta ahora, que busquen la utilización de este stock disponible.

Por su localización, es esperable que gran parte de las viviendas desocupadas sean de buena calidad y tengan precios relativamente altos como para que las poblaciones más carenciadas accedan a ellas por la vía del mercado. Por tanto, se necesitará gran capacidad de gestión y

el desarrollo de una variedad importante de instrumentos de política urbana para hacer que las viviendas vacías se vuelquen al mercado a precios accesibles (saliendo de la situación de especulación en que muchas se encuentran actualmente), o que las Instituciones accedan a las mismas para dinamizar su utilización, recuperación, adecuación y acceso para quienes las necesitan actualmente.

## CONCLUSIONES

En este capítulo relacionamos los análisis anteriores, volvemos a discutir nuestras hipótesis originales y establecemos algunas conclusiones. Intentamos también reflexionar sobre las implicaciones que los hallazgos obtenidos puedan tener para la discusión sobre las futuras acciones de vivienda y su impacto en la división social del espacio en la ciudad.

### **Recapitulación de preguntas e hipótesis de la investigación.**

En nuestro análisis hemos visto que los sucesivos gobiernos (centrales y municipales) han dado solución de vivienda a un número relativamente importante de familias de ingresos bajos y medios. El Estado habría participado directa e indirectamente en la producción de más del 20% del total de las viviendas de la ciudad, y podemos suponer que este porcentaje es mayor para los sectores con menor capacidad económica, donde el Estado ha concentrado su acción.

Por otra parte, constatamos que la distribución de la población cada vez muestra más distanciamiento al interior de la ciudad cuando la clasificamos según su situación socio-económica. Volvamos entonces a la pregunta que originalmente guió nuestra investigación: *¿La localización de las acciones habitacionales del Estado, sigue la tendencia a la segregación socio-espacial en la ciudad de Montevideo, o intenta producir cambios dentro de la misma?*

En estricto sentido, nuestra evidencia indica que han ocurrido dos procesos paralelos (acción habitacional del Estado significativa y focalizada según ingresos, por un lado, y segregación residencial creciente, por otro), que actuando en conjunto con otros factores han resultado en una división social del espacio más desigual que la que existía hace quince años.

No podemos concluir sobre la *incidencia* de un fenómeno sobre el otro (y tampoco era nuestra intención hacerlo), pero sí podemos afirmar que la *coincidencia* que estipulábamos en nuestra hipótesis original se cumple: *Las acciones habitacionales del estado se localizan siguiendo un patrón de diferenciación socio-económica, coincidente con los grandes lineamientos de la división social del espacio en la ciudad de Montevideo* Esto ha quedado

demostrado de diversas formas, tanto cuantitativamente (índices, análisis de clusters, etc.) como espacialmente, por medio de mapas.

Nuestra segunda pregunta era sobre *el papel del valor del suelo urbano en la interpretación de estas acciones*. Hemos aportado suficiente información como para afirmar que el valor del suelo constituye uno de los principales determinantes de la localización de las acciones habitacionales estudiadas. Esta relación se ve condicionada por la necesidad de grandes predios en el caso de la modalidad más frecuente de vivienda de interés social: el Núcleo Básico Evolutivo, o por la limitación de un porcentaje máximo de los préstamos a cooperativas que se puede destinar a la compra de suelo, entre otros factores.

En forma complementaria, la importancia interpretativa del valor del suelo está de alguna forma subordinada a los *mecanismos de acceso al suelo* predominantes en las Instituciones. Hemos visto que las acciones que parten de la compra previa y planificada de suelo (minoritarias cuantitativamente) han obtenido resultados bastante superiores en comparación con las que licitan conjuntos de viviendas “llave en mano”, cuando observamos su localización en la ciudad.

Vimos que las diversas formas de *Licitación* y *Expropiación* presentan limitaciones y ventajas, que hemos reseñado y comparado, concluyendo que la última resulta preferible en la mayoría de los casos. La expropiación, aunque puede resultar es más lenta que la licitación, permite a las Instituciones un mayor control sobre la localización de sus acciones en la ciudad, y la planificación de una estrategia de desarrollo urbano de largo plazo.

Por otra parte, las licitaciones de viviendas terminadas en el caso de Montevideo han generado frecuentemente intercambios entre Estado y empresas que podrían denominarse como de oligopolio, dado que el mercado de suelos es bastante estático y las empresas con capacidad de responder a las licitaciones del Estado son relativamente pocas. Así, la oferta de los constructores puede resultar menor a la demanda del Estado, que termina eligiendo

entre las escasas opciones que los operadores privados ofrecen, y como consecuencia, teniendo muy poca incidencia en la localización de las viviendas<sup>1</sup>.

Finalmente, decíamos en nuestra hipótesis principal que *“existe una asociación positiva entre el nivel de ingreso de una determinada población objetivo de las acciones habitacionales del Estado y el valor del suelo urbano donde se localiza la oferta estatal de vivienda correspondiente a esta población”*. Aún con los reparos metodológicos que comentamos oportunamente, podemos decir que esta afirmación es válida para los programas que estudiamos.

Ya sea por efecto de las formas de acceso al suelo de las Instituciones, como por los cambios posteriores en los valores del suelo que operan una vez instalados los conjuntos habitacionales, todo lleva a pensar que las mayores inversiones en suelo se han realizado en los programas orientados a las clases medias, mientras que sistemáticamente los programas para los más pobres se ubican en suelos que hoy día son los más baratos de la ciudad, y muy probablemente lo fueran en el momento de su construcción.

### **Reflexiones finales e implicaciones**

Vayamos ahora un poco más allá de lo que nuestros datos permiten concluir en sentido estricto, para reflexionar en un sentido más amplio sobre lo que hemos encontrado. En primer lugar, debemos ser conscientes del marco restringido en que opera nuestra definición de segregación residencial. Como vimos, la idea de segregación está asociada a otras más generales, de las cuales no puede separarse sino artificialmente, como por ejemplo, diferenciación, desigualdad y exclusión social. En este sentido, dejaremos de lado la reflexión (mucho más compleja teóricamente) sobre los determinantes de estos aspectos, que van desde el desarrollo mismo del capitalismo, pasando por el fenómeno de la globalización y demás procesos generales que quedan fuera del alcance de nuestro trabajo. En concordancia con lo expuesto en el capítulo teórico, nos parece importante mencionar este contexto, para que nuestras variables de interés no aparezcan sobredimensionadas en

---

<sup>1</sup> En este mecanismo entran también en juego elementos de macroeconomía, las diversas coyunturas económicas nacionales, la rentabilidad de la actividad de la construcción, y demás aspectos que no exploramos en este trabajo, pero que queremos dejar constancia de su incidencia en el fenómeno. La evolución de este tipo de elementos se analiza suficientemente en la colección de Revista Propiedades.

su capacidad de descripción e interpretación del fenómeno de la segregación residencial entendido en un sentido amplio.

Dicho esto, vimos que la segregación residencial, lejos de ser un proceso “neutral”, aparece asociada a los procesos que sostienen -y en el largo plazo, incrementan- las desigualdades sociales. A nivel teórico, identificamos como dimensiones esenciales para comprender el fenómeno: el mercado (mecanismos de distribución desigual de la riqueza), el territorio (que no es homogéneo geográficamente, y que está cargado de representaciones sociales, que constituyen parte incluso de la valoración económica que la población otorga a cada zona), y el Estado (que interviene en las relaciones sociales de diversa manera, y decide sobre la distribución de una parte importante de los recursos en la ciudad, entre ellos la vivienda).

#### *Algunas dimensiones subyacentes a la segregación residencial.*

En términos del mercado, sabemos que el trabajo es la principal fuente de recursos de las familias y que la forma de organización del trabajo ha cambiado radicalmente en las últimas décadas en la región. De manera muy simplificada, podemos decir que la nueva estructura ocupacional tiende hacia una mayor polarización, y que la educación y las redes de capital social son cada vez más importantes para el acceso a puestos de trabajo de calidad (en oportunidades de superación, estabilidad y remuneración). En el caso de los países del sur de América Latina, estos cambios han ocurrido en paralelo con una fuerte precarización del empleo, un aumento importante en los niveles de desempleo y un crecimiento de la informalidad en las relaciones laborales.

Todo esto trae aparejado procesos de exclusión social asociados a la segregación laboral, que podrían estar detrás del fenómeno que nos interesa. En la literatura sobre Montevideo, tanto como en las entrevistas que realizamos, se menciona reiteradamente que la pertenencia a determinados barrios constituye un “*estigma*” que dificulta el ingreso al mercado de trabajo formal, incluso en sus niveles peor remunerados. Más allá del impacto cuantitativo de este fenómeno, parece importante advertir que la sociedad montevideana identifica a priori negativamente a los pobladores de algunas áreas, probablemente en base a la generalización de referencias estigmatizantes difundidas de diversa forma, entre ellas, los medios masivos de comunicación.

Si bien este fenómeno no es nuevo, en los últimos años podemos ver, por ejemplo, cierta tendencia a identificar inmediatamente a los asentamientos irregulares con zonas de delincuencia, drogas, clasificadores de residuos, etc. La imagen que las clases medias tienen de las zonas más pobres de la ciudad se plantea cada vez más en términos de diferencia y el deseo de distanciarse de esas áreas se hace más fuerte. Esto tiene una expresión territorial, que vimos en este trabajo, pero también una expresión simbólica, que pasa por los discursos y las imágenes distorsionadas de la realidad con que nos representamos al otro. Ésta será seguramente un área a explorar si queremos reducir los impactos negativos que la nueva división social del espacio tiene para la convivencia en la ciudad.

El papel del barrio en el acceso al trabajo ha sido discutido con profundidad recientemente para el caso de Montevideo (Katzman, 2005). Existe evidencia de que habría una relación directa entre la homogeneidad de los barrios pobres y las dificultades para acceder a empleos formales, siendo mayores las dificultades de acceso cuando los barrios son más homogéneamente pobres. Sin embargo, la dirección de esta relación entre factores espaciales (que no deben verse como meramente contextuales) y factores individuales, no parece obvia. En todo caso, los argumentos a favor de la influencia del barrio en las posibilidades individuales de acceso al mercado de trabajo son convincentes, y llevan a hacer una llamada de atención a los responsables de la política habitacional, en el sentido de tomar en cuenta esta importante dimensión en sus acciones<sup>2</sup>.

Algunos de los barrios socialmente estigmatizados que se componen principalmente de conjuntos habitacionales realizados por el Estado (Cuarenta Semanas, Borro, Unidades Casavalle y Misiones, entre otros) merecen un apartado especial. Estos barrios presentan sistemáticamente los peores índices de pobreza de la ciudad en el período de referencia. La “dignificación” de estas zonas más deterioradas y con peor imagen frente al conjunto de la ciudad, y la recuperación de identidades positivas en las áreas donde esto sea posible, son

---

<sup>2</sup> En este sentido, creemos que una de las ventajas del sistema cooperativo reside en que el mismo proceso de construcción de la vivienda implica participar en una actividad productiva para los propios beneficiarios, que en muchos casos adquiere el valor de una capacitación laboral en la práctica. Por lo general, los conjuntos de NBE y el Programa de regularización PIAI no incluyen a los habitantes como trabajadores en la construcción de sus viviendas, con lo cual su participación en el proceso de “integración” resulta bastante reducida.

desafíos importantes que las futuras acciones de vivienda no podrán soslayar si pretenden una solución integral del problema de la vivienda para los más pobres.

En estos casos, creemos que las instituciones del Estado deberían partir del reconocimiento del fracaso de su intención original, identificando errores y buscando soluciones para los diversos problemas sociales, económicos y de seguridad pública, entre otros, que se han ido acumulando con los años en esos lugares. Cabe destacar en este punto la afirmación de uno de los nuevos directores del MVOTMA respecto de la necesidad de “*demoler*” alguna de estas Unidades, que según sus propias palabras, “nunca debieron construirse”. Más allá de la discusión sobre la oportunidad y efectividad de esa medida, parece claro que los nuevos agentes políticos en el Gobierno estarían dispuestos a tomar acciones más radicales que sus antecesores en este terreno.

#### *Acción Habitacional y Ordenamiento Territorial.*

Hemos visto que una de las formas de entender el problema de la explosión de asentamientos irregulares en las últimas décadas carga las responsabilidades en cierto “desajuste” entre la normatividad impuesta por el Ordenamiento Territorial y la “ciudad real”. El argumento principal en este sentido sería que cuando existe una pesada exigencia de formalidad en los procesos de acceso al suelo urbano y a la vez no se satisfacen estas necesidades, se crea un campo fértil para su satisfacción por medios informales, como por ejemplo la invasión de terrenos.

Así, en el caso de Montevideo la normativa urbanística habría demostrado muy poca flexibilidad para permitir el fraccionamiento legal de áreas suburbanas urbanizables, a la vez que no existían políticas activas de acceso al suelo para los más pobres. Esto, aunado a las sucesivas crisis económicas que aumentaron la proporción de personas en situación de pobreza, y a las leyes de liberalización de alquileres que restringieron el acceso al mercado formal de alquileres, dejó la invasión de terrenos como la única estrategia viable para muchas familias.

En el caso de las cooperativas de vivienda ocurriría algo similar: la burocratización del proceso de solicitud de préstamos con que se ha tratado de dificultar solapadamente el acceso a los mismos es un ejemplo claro de este mecanismo. Un grupo de familias que necesitan viviendas y optan por constituir una cooperativa deben pasar por un arduo

proceso, que puede durar varios años, y que seguramente funciona como desestímulo para la acción formal, favoreciendo (indirectamente) la alternativa de la invasión de terrenos fiscales o privados.

En suma, coincidimos con Cecilio (*et al*, 2003) en que la normativa sobre fraccionamiento, disociada con la realidad y apegada a una “imagen de ciudad” excesivamente formalista, y aplicada al territorio con modelos de gestión discrecionales y orientados políticamente puede ser parte de la explicación del fenómeno de la informalidad urbana. Sin embargo, queremos enfatizar que la explicación de la irregularidad urbana no puede reducirse al análisis de las exigencias de la urbanización regular. Factores igualmente importantes para comprender el fenómeno serían las desigualdades en la distribución económica, la especulación con los valores del suelo, los intereses de políticos locales, las diversas estrategias de acción habitacional (consideradas desde el punto de vista teórico arquitectónico, pero también político, y del modelo de ciudad y de sociedad que buscaban), entre otros<sup>3</sup>.

#### *Interacción, espacio público e integración social.*

Pensamos que la interacción entre diferentes sectores sociales (uno de los mecanismos por el cual creemos que opera positivamente la heterogeneidad socio-económica en el barrio y la hace deseable) es un elemento básico para mejorar la integración social. Si esto es cierto, entonces las acciones habitacionales deberían prestar atención al *espacio público*, buscando virar desde una perspectiva “viviendista” tradicional hacia la noción de “hábitat urbano”. En el capítulo teórico vimos que algunos autores han llamado la atención sobre esto en trabajos recientes, como por ejemplo los de Di Paula.

Habitualmente encontramos en los programas de acción habitacional para sectores de bajos ingresos el objetivo explícito de mejorar su integración social (por ejemplo, esto se ve muy claramente en programas de regularización, de mejoras en asentamientos y realojos). Sin embargo, hemos visto que frecuentemente estas acciones se reducen a la construcción de

---

<sup>3</sup> Se ha observado que la irregularidad urbana es uno de los últimos reductos del clientelismo político de pequeña escala, en un Estado que tiende a modernizarse y estandarizar procedimientos, y en el cual cada vez es más reducida la capacidad de los caciques locales para otorgar dádivas a sus seguidores. El fomento de las ocupaciones de predios y la posterior “atención puntual” de los asentamientos serían ahora formas de captación de lealtades locales utilizadas por todos los partidos (Ávila, Baraibar y Errandonea, 2002:7).

viviendas, y que el seguimiento del proceso de adaptación al barrio por parte de trabajadores sociales no se completa o no resulta suficiente. En términos del proyecto arquitectónico, los espacios públicos (plazas, espacios con juegos para niños, etc.) constituyen casi siempre la expresión física de esta intención de integración social en las acciones habitacionales.

Creemos que la organización de los vecinos, así como el acompañamiento suficientemente prolongado de los procesos de conformación de identidades barriales y de mutua aceptación entre los nuevos y viejos vecinos es fundamental para que esos espacios cumplan la función para la cual son diseñados: promover la interacción entre grupos sociales diversos<sup>4</sup>. En otras palabras, pensamos que un conjunto de viviendas no es por sí mismo un barrio, y son los diversos procesos sociales por los cuales pasan sus habitantes en conjunto los que los unen e identifican con su espacio. Las acciones habitacionales, desde este punto de vista, son una más entre otras políticas sociales, y como tales deberían partir de una estrategia común de acción para mejorar las condiciones de vida de la población de forma integral.

En este sentido, creemos que si bien no es evidente tal integralidad en las políticas, sí es posible identificar patrones territoriales coincidentes. Si aplicáramos un análisis de localización a las diversas acciones del Estado orientadas a la atención de la “urgencia social” (policlínicas gratuitas, centros de atención a la infancia y la familia, merenderos y comedores barriales, etc.) veríamos seguramente que siguen un patrón geográfico muy similar al de las acciones de vivienda de interés social, es decir que se ubican mayoritariamente en la periferia de la ciudad.

Considerando entonces las acciones habitacionales como una más de las políticas de reducción de la pobreza, y a la vista de los resultados obtenidos en esta investigación, podemos decir que estamos ante una estrategia que en los últimos 15 años ha dejado una ciudad donde la periferia cada vez concentra más población pobre, a pesar de que allí se encuentra la mayor cantidad de instituciones (no solo públicas, sino también privadas) de atención a la pobreza, y a la vez allí se han concentrado las viviendas de interés social.

---

<sup>4</sup> Es obvio que la simple existencia de estos espacios no hace que ocurra la interacción, ni asegura un resultado de convivencia armónica. Pero parece claro que su inexistencia resulta menos recomendable aun.

Ya vimos en nuestra revisión teórica que el Estado no puede considerarse como un agente “neutro” en la conformación de las ciudades, y especialmente en la división social del espacio de las mismas (Castells 1987; Harvey 1989, entre otros). Las reglamentaciones de construcción, la política impositiva sobre el suelo, el desarrollo de infraestructuras y equipamientos urbanos, y sobre todo la acción habitacional (directa e indirecta) son elementos que el Estado tiene a disposición para incentivar o desestimar el desarrollo en diversas zonas de la ciudad. También puede utilizarlos para favorecer o desfavorecer el acceso de determinados sectores de la población a distintas áreas según sus características socio-económicas.

Vemos entonces que la acción conjunta de varios organismos del Estado (centrales y locales) orientada a la reducción de la pobreza, se ha concentrado en la periferia. El principal argumento utilizado para justificar esta tendencia por parte de los diversos agentes consultados ha sido la “urgencia” con que las instituciones deben responder a las demandas, específicamente en el caso de la vivienda: no habría “tiempo y recursos” como para prever y direccionar estratégicamente el crecimiento de la ciudad. Resulta obvio que esta respuesta es inaceptable cuando viene de instancias del gobierno que tienen entre sus cometidos la planificación del territorio (sin importar que no se trate de las unidades específicamente dedicadas a planificación, que en definitiva son parte de la misma instancia de gobierno).

Yendo incluso más allá en esta lógica (el Estado se limitaría a “seguir” territorialmente a la demanda) una entrevistada del gobierno saliente reconoce y describe un “círculo vicioso”: por una parte, desde hace unos años los nuevos pobres tienden a constituir asentamientos irregulares en zonas periféricas como única solución a sus problemas de vivienda. Luego, como esas poblaciones requieren (además de vivienda) otros servicios de “asistencia inmediata” dada su situación de precariedad, el Estado construye equipamientos para su atención (además de los ya descritos, escuelas y preescolares gratuitos), lo cual termina “atrayendo” a nuevos contingentes de población pobre, porque en las áreas centrales estos servicios son escasos o inexistentes. Para cerrar el círculo, el Estado opta por regularizar los asentamientos, construir conjuntos habitacionales de interés social cerca de ellos, e incluso re-localizar pobladores de asentamientos a estas zonas periféricas, bajo el argumento de que “necesitan los servicios de asistencia social para sobrevivir”.

Desde el punto de vista de las familias, vemos que cuando el desempleo -u otras formas de caída de la capacidad de consumo- afecta a los hogares de las áreas centrales, la alternativa de mudarse a la periferia se vuelve la “opción menos mala”, dado que no sólo los alquileres son menores (existiendo también la posibilidad de la ocupación irregular) sino que también allí se ubican casi exclusivamente los diversos servicios de asistencia social del Estado.

Dicho de manera deliberadamente provocativa, estamos ante la virtual “retirada” del Estado de su pretensión de ordenamiento del desarrollo de la ciudad, o en una lectura menos ingenua, ante un Estado que desde diversas acciones (que difícilmente podríamos denominar integradas o estratégicas) propone un ordenamiento que define explícitamente una ciudad cada vez más segmentada socialmente. Sabemos que esta afirmación quizá resulte demasiado contundente, pero creemos haber aportado suficiente documentación como para ponerla sobre la mesa y así aportar a un debate que creemos central en estos momentos de cambio político en el país.

Nuestra impresión sobre este problema es que sólo el Estado está en capacidad de romper este círculo. Suponiendo que los recursos disponibles no cambien, una estrategia en este sentido necesariamente deberá priorizar las acciones de largo plazo sobre las de atención a la urgencia, lo cual obviamente implica decisiones políticamente difíciles. Particularmente, creemos que habrá que implementar programas que por diversas vías (por ejemplo, acceso a servicios gratuitos, reducción del costo de la permanencia en la vivienda, mejora de la capacidad de consumo) contribuyan a retener a los “nuevos pobres” para que no abandonen las áreas consolidadas de la ciudad<sup>5</sup>.

Creemos que la Intendencia Municipal de Montevideo ha comenzado (muy lentamente) a transitar este camino, por medio de iniciativas puntuales, que como vimos no resultan significativas en número pero demuestran gran potencialidad en caso de ampliarse su aplicación. Por su parte el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente ha mostrado una posición muy poco sensible al problema, y como vimos, sus acciones tienden a localizarse de una forma que podríamos denominar “territorialmente

---

<sup>5</sup> En términos más amplios, creemos que los Programas de asistencia deberían reformularse, justamente en un sentido menos “asistencialista” y más orientado a las capacidades y oportunidades de salida de la pobreza. Mencionamos esto sólo para explicitar nuestra posición general al respecto.

regresiva”. Con respecto a la política de atención a los asentamientos irregulares, vimos que siempre se opta por su consolidación, excepto cuando ocurre una de dos condicionantes externas: propiedad privada del predio y alto riesgo ambiental. En el primero de los casos, sabemos que existe una negativa generalizada en los organismos públicos a consolidar asentamientos localizados en terrenos privados, principalmente para evitar el pago de indemnizaciones a los dueños. El segundo caso ocurre generalmente cuando los terrenos son inundables, y la opción más frecuente es el realojo de las familias afectadas. Hemos visto que la localización de estos realojos resulta tanto o más periférica que la de los propios asentamientos.

#### *Oportunidades de acción.*

Hemos visto que existen algunas oportunidades para la acción habitacional que han sido identificadas sistemáticamente, pero no se han explorado en profundidad, y menos aún explotado sistemáticamente. Ya comentamos las posibilidades de que representa el stock disponible de viviendas localizadas en áreas centrales que actualmente se encuentran desocupadas (ver Mapa 33). Vimos que los barrios más cercanos al centro una cada cinco viviendas están desocupadas, por diversos motivos. Para tener una idea de la importancia relativa de la cantidad de viviendas en esta situación, recordemos que la población viviendo en asentamientos irregulares es menor a 150.000 personas, mientras que las viviendas desocupadas son casi 50.000.

A la vez, existe una cantidad importante de instalaciones industriales desocupadas, producto del fuerte y aparentemente irreversible proceso de desindustrialización que afectó a la ciudad y a la región en las últimas décadas, que tuvo entre sus consecuencias una caída de más del 30% del empleo industrial en los últimos veinte años. Acuña (2003:21) identificó recientemente 70 instalaciones industriales vacías, localizadas en predios mayores a 5.000 m<sup>2</sup> en áreas semiperiféricas de la ciudad, que ocupan un total de 145 hectáreas.

Ya sea como posible reserva de suelo para vivienda, o como espacios aptos para el desarrollo de emprendimientos productivos, estos predios pueden representar una vía para dinamizar esas áreas, ya sea densificándolas o generando empleos, respectivamente. Acciones de este tipo restarían presión a esas zonas de la ciudad, que actualmente se

encuentran bajo la amenaza constante de ocupación irregular. Creemos que existen suficientes experiencias (especialmente en Europa) sobre reconversión de este tipo de instalaciones industriales en zonas habitacionales, algunas de las cuales se podría adaptar (por supuesto, no linealmente) a las necesidades particulares de la ciudad de Montevideo.

### *La lucha por la vivienda vista desde sus agentes*

En este trabajo no adoptamos una de las formas clásicas de estudiar los fenómenos de lucha por el espacio en la ciudad: el enfoque de los *movimientos sociales* urbanos. Esta perspectiva permitiría ver nuestro tema de estudio como un campo dinámico, en el cual la definición de prioridades, decisiones de acción, y demás aspectos de la política habitacional se configuran a partir de la relación de fuerzas y estrategias de los agentes involucrados.

En este sentido, sólo haremos constar brevemente que aún los grupos más emparentados ideológicamente no siempre acuerdan en la forma óptima de lograr superar el déficit habitacional en la ciudad. Por ejemplo, el sindicato de trabajadores de la construcción y las cámaras de la construcción, tienden a ver la solución al problema de la vivienda por medio de la construcción de viviendas nuevas. Desde otros sectores (cooperativismo, sectores políticos de izquierda hoy en el Gobierno) se han propuesto alternativas que pasan por la reutilización del stock de viviendas usadas, ya sea por medio del acceso al crédito para compra de estas viviendas, por medio del reciclaje, u otras formas. Por otra parte, estas soluciones alternativas a la “vivienda llave en mano” tampoco parecen ser consensuadas entre los grupos que hasta hace pocos meses reclamaban unidos ante los gobiernos de los partidos tradicionales.

En suma, considerando lo expuesto sobre la cantidad de viviendas desocupadas que existirían actualmente en la ciudad, cabe suponer que las próximas discusiones acerca de la forma de combatir el déficit habitacional incluirán soluciones alternativas a la construcción, y la redensificación de la ciudad. Se aprecian algunas primeras señales en este sentido. Por ejemplo, en estos días se está considerando concretamente discontinuar la construcción de los controvertidos Núcleos Básicos Evolutivos, por resultar inapropiados a las necesidades de las familias y extremadamente caros para el tipo de solución que ofrecen.

### *Derecho a la vivienda y derecho a la ciudad.*

Hemos llamado la atención sobre la escasa importancia que se ha dado en la discusión sobre políticas habitacionales a un elemento central de la Ley de Vivienda: la determinación de un tope porcentual de inversión dedicada al suelo en los préstamos para cooperativas. Ya vimos cómo el resultado de esta limitación ha sido que las cooperativas tienden a ubicarse en suelos gradualmente más baratos cuanto menor es la capacidad económica de sus integrantes (y consiguientemente, el volumen del préstamo), generándose una notoria segmentación socio-económica del espacio.

Sin embargo, esto raramente aparece problematizado en la literatura. Una posible explicación de esta ausencia sería que las demandas de los cooperativistas han debido ser más elementales (empezando por cuestiones básicas, como la ejecución efectiva del Fondo Nacional de Vivienda, o la desburocratización del procedimiento de solicitud). Así, la discusión sobre el acceso segmentado al suelo urbano (de hecho) para los diversos sectores sociales y la ausencia de mecanismos que disminuyan esta segmentación, habría sido relegada ante asuntos más urgentes en la pelea por la vivienda de interés social.

De todas formas, creemos que el sesgo “viviendista” con que se ha pensado tradicionalmente la acción habitacional gubernamental también opera en cierta medida entre los sectores demandantes. Es notoria la carencia de programas de vivienda nueva que incluyan más de una “franja de ingresos” en la misma acción, en el mismo complejo habitacional. Esto no proviene de imperativos lógicos, sino de factores tales como la modalidad “fordista” de construcción (es decir, la utilización de material prefabricado, que favorece la producción estandarizada de viviendas, y que es una de las causas frecuentemente identificadas por los arquitectos que han estudiado el tema). De nuestra parte, creemos que esta explicación debe complementarse con otros elementos importantes. Por ejemplo, creemos que existe cierta estructura conceptual originada en la Ley de Viviendas, que instauró muy fuertemente la asociación entre franjas de ingreso y tipologías de vivienda, y que no ha sido suficientemente cuestionada en sus efectos sobre la segregación residencial.

Una pregunta fundamental en este sentido tiene que ver con un elemento no explorado sistemáticamente hasta el momento: la demanda de los beneficiarios. ¿Qué papel juegan

éstos en esta tendencia del Estado a diseñar programas altamente estandarizados de vivienda? En principio, nada hace pensar a priori que los beneficiarios de viviendas de interés social valoran la homogeneidad socio-económica de forma distinta que los sectores más pudientes. En otras palabras, debemos dejar una puerta abierta a la posibilidad de que parte de esta tendencia “homogeneizadora” de las acciones estatales de vivienda responda a la propia demanda de sus beneficiarios. No queremos decir con esto que los pobladores de las áreas más marginadas de la ciudad “desean” vivir allí porque prefieran vivir rodeados de sus pares. Creemos más bien que existen formas perversas de acción del Estado que podrían contribuir a la conformación de una demanda de vivienda muy segmentada, lo cual se retroalimenta con la excesiva segmentación de la oferta. El “círculo vicioso” descrito recién podría ser un ejemplo de este tipo de acción.

En este punto se abre una línea de investigación cualitativa muy interesante, que llevaría a indagar en las percepciones de los diversos sectores sociales sobre el hábitat urbano y las diferentes valoraciones que los sectores sociales hacen de la vivienda y su ubicación en la ciudad. En una investigación de este tipo sí sería central la distinción entre segregación voluntaria e involuntaria, para determinar primero su existencia y su posible incidencia en los diversos sectores sociales de la ciudad de Montevideo. Ya conocemos que el mantenimiento de la homogeneidad socio-económica en el barrio es un elemento muy valorado por los sectores más ricos, que así “protegen” el valor de sus viviendas, en un contexto social donde se identifica cada vez más “pobreza” con “falta de seguridad” en la ciudad. Pero no conocemos tanto sobre este tipo de mecanismos en el otro extremo del abanico socio-económico.

Finalmente, creemos que el concepto de “derecho a la ciudad” nos invita a pensarla no como un conjunto de viviendas y servicios conectados por infraestructuras, sino como el espacio de interacción social por excelencia de nuestras sociedades. Desde el punto de vista de la segregación residencial, deberíamos discutir qué tipo de ciudad habrá de favorecer esta interacción, y qué papel puede y debe jugar el Estado en su desarrollo, sabiendo que las políticas habitacionales son sólo uno de los instrumentos capaces de incidir en esta construcción.

## BIBLIOGRAFÍA

- ACUÑA, Carlos (2003), “El territorio metropolitano: entre la glotonería y la anorexia espacial”, en *Vivienda Popular*, N° 12, pp. 17-22.
- AMARANTE, V. y M. CAFFERA (2002), *Los factores determinantes de la formación de Asentamientos Irregulares. Un análisis económico*, Montevideo, MVOTMA-Universidad de Montevideo.
- BAKER, Judy (2001), *Social Exclusion in Urban Uruguay*, Buenos Aires, Banco Mundial.
- BANCO MUNDIAL (2001), *Uruguay, preservación de la equidad social en una economía cambiante*, Informe 21262. [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)
- BRIDGE, Gary y Sophie Watson (eds.) (2003), *A Companion to The City*, Cornwall, Blackwell.
- BURONI, Teresa *et al* (1997), “Programas de rehabilitación urbana. Experiencias piloto ejecutadas con rubros de la IMM”, en *Vivienda Popular*, N° 2, pp. 9-15.
- CAETANO, G. y RILLA, J. (1994). *Historia Contemporánea del Uruguay*, Montevideo, CLAEH-Fin de Siglo.
- CALVO, Juan José (2002), *Las necesidades básicas insatisfechas en Montevideo*, Montevideo, Unidad Multidisciplinaria - Facultad de Ciencias Sociales - Universidad de la República (Serie Documentos de Trabajo, N° 59).
- CARMONA, Liliana y María Julia Gómez (2002), *Montevideo. Proceso planificador y crecimientos*, Montevideo, Facultad de Arquitectura-Universidad de la República.
- CARRIÓN, Diego *et al* (1979), *Renta del suelo y segregación urbana*, Quito, Colegio de Arquitectos de Ecuador.
- CASTELLS, Manuel (1977), *La cuestión urbana*, México. Siglo XXI.
- CECILIO, Marta, COURIEL, Jack y SPALLANZANI, Mario (1998), “La gestión urbana en la generación de los tejidos residenciales de la periferia de Montevideo”, en *Vivienda Popular*, N° 3, pp.47-50.
- CECILIO, Marta, COURIEL, Jack y SPALLANZANI, Mario (2003), *La gestión urbana en la generación de los tejidos residenciales de la periferia de Montevideo*, Montevideo, Facultad de Arquitectura-Universidad de la República.
- CLICHEVSKY, Nora (1990), *Construcción y administración de la ciudad latinoamericana*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- CLICHEVSKY, Nora (2003), *Pobreza y acceso al suelo urbano. Algunas interrogantes sobre las políticas de regularización en América Latina*, Santiago de Chile, CEPAL (Serie Medio Ambiente y Desarrollo, N° 75).
- CONTRERAS Suárez, Enrique (1975), *Marginalidad ecológica, tenencia de la casa y actitudes político-económicas en la Ciudad de México*, Paper presentado en la V reunión del Grupo de Trabajo sobre migraciones internas de la comisión de población y desarrollo de Clasco, Oaxaca, 21 al 25 de abril.
- COULOMB, René y Emilio Duhau (coords.) (1993), *Dinámica urbana y procesos socio-políticos*, México, UAM-Azcapotzalco – CENVI.

- DI PAULA, Jorge (2000), "The socio-spatial Impacts of Housing Policies on Montevideo's Urban Form in the 1990-2000 period", en Carmona, M. y J. Rosemann, *Globalization, Urban Form and Governance*, Delft, Technical University of Delft Press.
- DI PAULA, Jorge (2004), "Políticas habitacionales en Uruguay", en *Vivienda Popular*, N° 13, 19-24.
- DI PAULA, Jorge y LAMOGLIE, Graciela (1999), "El descubrimiento de nuevas tierras, su conquista e independencia", en *Vivienda Popular*, N° 5, pp. 3-10.
- DINAVI (2000). [www.mvotma.gub.uy/dinavi](http://www.mvotma.gub.uy/dinavi)
- ELIAS, Norbert y John L. Scotson (1994), *The Established and the Outsiders*, Londres, Sage Publications.
- FELDMAN, Sarah (2004), "A pesquisa sobre segregação: conceitos, métodos e medições", en *Espaço & Debates*, vol. 24, n° 45, 87-109.
- FERNANDEZ PUIG, VÍCTOR (2001), *Algunos aspectos de la Ley Nacional de Viviendas del Uruguay*. [www.fucvam.org.uy](http://www.fucvam.org.uy)
- FERNANDEZ WAGNER, Raúl (2003), "De las políticas sectoriales a la gestión local del hábitat", en *Vivienda Popular*, N° 12, pp. 23-30.
- GALLO, Mariana (2004), *Los procesos de exclusión social en Montevideo: ¿Continúa la tendencia creciente de la segregación residencial?*, Montevideo, Observatorio Montevideo de Inclusión Social.
- GARZA, Gustavo y Martha Schteingart (1978), *La acción habitacional del Estado en México*, México, El Colegio de México.
- GIUDICE, Inés (2003), Evaluación de la política municipal de vivienda. Período 1990-2003, Documento interno del Servicio de Tierras y Vivienda de la Municipalidad e Montevideo, mimeo.
- GOTTDIENER, M. (1988), *The Social Production of Urban Space*, Austin, University of Texas Press.
- GU, Chaolin y Haiyong Liu (2002), "Social Polarization and Segregation in Beijing", en Logan, John (ed.), *The New Chinese City*, Oxford, Blackwell.
- HARDOY, Jorge y David Satterthwaite (1987), *La ciudad legal y la ciudad ilegal*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- HARVEY, David (1989), *The Urban Experience*, Oxford, Basil Blackwell.
- ICE (Instituto de la Construcción de Edificios - Facultad de Arquitectura) (1997), "Los Núcleos Básicos Evolutivos: ¿Solución de vivienda?", en *Vivienda Popular*, N° 1, pp. 17-21.
- IMM (1998), *Plan de Ordenamiento Territorial*, Montevideo, Intendencia Municipal de Montevideo.
- IMM (Intendencia Municipal de Montevideo) (2000), *Montevideo en cifras 2000*, Montevideo, IMM.
- INE (Instituto Nacional de Estadísticas) (2004), *Estimaciones de pobreza por el método de ingreso. 2003*, Montevideo, INE. [www.ine.gub.uy/biblioteca/publicaciones](http://www.ine.gub.uy/biblioteca/publicaciones)
- ITU (Instituto de Teoría y Urbanismo - Facultad de Arquitectura) (1994), *Montevideo: una aproximación a su conocimiento*, Montevideo, Nordan-Comunidad.

- ITU (Instituto de Teoría y Urbanismo - Facultad de Arquitectura) (1999), *Montevideo: correlación entre densidades y morfología*, Montevideo, Facultad de Arquitectura - Universidad de la República.
- KAZTMAN, Rubén (2001), “Seducidos y abandonados: el aislamiento social de los pobres urbanos”, en *Revista de la CEPAL*, N° 75.
- KAZTMAN, Rubén (2004), *Trabajo y Ciudadanía. Los cambiantes rostros de la integración y la inclusión social en cuatro áreas metropolitanas de América Latina*, Montevideo, Cebra.
- KAZTMAN, Rubén (coord.) (1999), *Activos y estructuras de oportunidades. Estudios sobre las raíces de la vulnerabilidad social en el Uruguay*, Montevideo, PNUD-CEPAL.
- KAZTMAN, Rubén et al (2003a), *La dimensión espacial en las políticas de superación de la pobreza urbana*, Santiago, CEPAL (Serie Medio Ambiente y Desarrollo, n° 59).
- KAZTMAN, Rubén et al (2003b), *La ciudad fragmentada: Mercado, territorio y delincuencia en Montevideo*, Austin, Center for the Study of Urbanization and Internal Migration in Developing Countries (CSUIM Working Paper # 02-UR-01).
- KAZTMAN, Rubén y Guillermo Wormald (coords.) (2002), *Trabajo y Ciudadanía. Los cambiantes rostros de la integración y la inclusión social en cuatro áreas metropolitanas de América Latina*, Montevideo, Cebra.
- KLACZKO, Jaime y Juan Rial (1981), *Uruguay: el país urbano*, Montevideo, CLACSO-Banda Oriental.
- LACARRIEU, Mónica B. y Guy Thuillier (2001), “Las urbanizaciones privadas en Buenos Aires y su significación”, en *Perfiles Latinoamericanos*, año 10, n° 19, 83-113.
- LEFEBVRE, Henri (1978), *El derecho a la ciudad*, Barcelona, Península.
- LOJKINE, Jean (1979), *El marxismo, el Estado y la cuestión urbana*, México, Siglo XXI.
- LÓPEZ, María Noel (2004), “Viviendas para pasivos”, en *Vivienda Popular*, N° 13, pp. 37-44.
- LUNGO, Mario (1996), “The Challenges of Urban Research: a Latin American Perspective”, en *International Social Science Journal*, n° 147, 121-127.
- MACHADO BARBOSA, Eva (2001), “Urban Spatial Segregation and Social Differentiation: Foundation for a Typological Analysis”, Documento presentado en: International Seminar on Segregation in the City, (26 a 28 de julio de 2001), Lincoln Institute of Land Policy.
- MARCUSE, Peter (2001), “Enclaves Yes, Ghettos, No: Segregation and the State”, Documento presentado en: International Seminar on Segregation in the City, (Massachusetts, 26 a 28 de julio), Lincoln Institute of Land Policy.
- MARCUSE, Peter y Ronald van Kempen (2000), *Globalizing Cities*, Cornwall, Blackwell.
- MASSEY, Douglas et al (1990), *Disentangling the Causes of Concentrated Poverty*, Chicago, Population Research Center-University of Chicago.
- MASSEY, Douglas y Denton, Nancy (1988), “The dimensions of residential segregation”, en *Social Forces*, vol. 67, n° 2, 281-315.
- MAZZEI, E. y VEIGA D (1985), “*Heterogeneidad y diferenciación social en sectores de extrema pobreza*”, Montevideo, CIESU.
- MVOTMA (2004), “Evaluación de la gestión 2003-2005”, Montevideo, MVOTMA.

- NAHOUM, Benjamín (2001), “Autoconstrucción / Ayuda Mutua / Autogestión”, en *Vivienda Popular*, N° 8, pp. 12-16.
- ORTIZ, Jorge y Soledad Morales (2002), “Impacto socioespacial de las migraciones intraurbanas en entidades de centro y de nuevas periferias del Gran Santiago”, en *EURE (Santiago)*, vol. 28, N° 85.
- ORUM, Anthony M., y Xiangming Chen (2003), *The World of Cities*, Oxford, Blackwell.
- PIAI (2000 y 2005). [www.piai.gub.uy](http://www.piai.gub.uy)
- PNUD (1999), Desarrollo Humano en Uruguay, 1999, Montevideo, PNUD.
- PNUD (2004), Desarrollo Humano en Uruguay, 2004, Montevideo, PNUD.
- PREVÔT SCHAPIRA, Marie-France (2000), “América Latina: la ciudad fragmentada”, en *Revista de Occidente*, N° 230-231: 25-46.
- PREVÔT SCHAPIRA, Marie-France (2001), “Fragmentación espacial y social: Conceptos y realidades”, en *Perfiles Latinoamericanos*, año 10, N° 19, 33-56.
- RICHARDSON, Harry. (1977), *The new urban economics and alternatives*, Londres, Pion.
- RISSO, Marta y Yolanda Boronat (1992), *La vivienda de interés social en el Uruguay: 1970-1983*, Montevideo, Instituto de Historia de la Arquitectura - Facultad de Arquitectura - Universidad de la República - Fundación de Cultura Universitaria.
- RODRÍGUEZ VIGNOLI, Jorge (2001), *Segregación residencial socioeconómica: ¿qué es?, ¿cómo se mide?, ¿qué está pasando?. ¿importa?*, Santiago de Chile, CEPAL-CELADE (Serie Población y desarrollo, N° 16).
- RODRÍGUEZ, Jorge y Camilo Arraigada (2004), “Segregación Residencial en la Ciudad Latinoamericana”, en *EURE (Santiago)*, vol. 29, N° 89, 5-24.
- RUBALCAVA, Rosa María y Martha Schteingart (1985), “Diferenciación socio-espacial intraurbana en el área metropolitana de la ciudad de México”, en *Estudios Sociológicos*, III, n° 9, 481-514.
- SABATINI, Francisco (1998), *Transformación urbana y dialéctica entre integración y exclusión social. Reflexiones sobre las ciudades latinoamericanas y notas sobre Santiago de Chile*, Santiago, Instituto de Estudios Urbanos-Pontificia Universidad Católica de Chile (Serie Azul, N° 19).
- SABATINI, Francisco (1999), *Tendencias de la segregación residencial urbana en Latinoamérica: reflexiones a partir del caso de Santiago de Chile*, Santiago, Instituto de Estudios Urbanos-Pontificia Universidad Católica de Chile (Serie Azul, n° 29).
- SABATINI, Francisco, Gonzalo Cáceres y Jorge Cerda (2001), “Residential Segregation Pattern Changes in Main Chilean Cities: Scale Shifts and Increasing Malignancy”, Documento presentado en: International Seminar on Segregation in the City, (26 a 28 de julio de 2001), Lincoln Institute of Land Policy.
- SARLO, BEATRIZ (2002), *Tiempo presente, notas sobre el cambio de una cultura*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- SCHTEINGART, Martha (2001), “La división social del espacio en las ciudades”, en *Perfiles Latinoamericanos*, año 9, N° 19.
- SCHTEINGART, Martha (comp.) (1992), *La renta del suelo urbano*, México, CEDDU-El Colegio de México.

- SCHTEINGART, Martha y Boris Graizbord (1998), *Vivienda y vida urbana en la Ciudad de México. La acción del Infonavit*, México, El Colegio de México.
- SCHTEINGART, Martha y Horacio Torres (1972), “Procesos sociales y estructuración metropolitana en América Latina. Estudio de casos”, en *Imperialismo y urbanización en América Latina*, Barcelona, Gustavo Gilli.
- SMOLKA, Martim y Francisco Sabatini (2000), “El debate sobre la liberalización del mercado de suelo en Chile”, en *Land Lines*, vol. 12, N° 1.
- STREN, Richard (ed.) (1995), *Urban Research in the Developing World. Latin America*, Toronto, Center for Urban & Community Studies-University of Toronto.
- SZALACHMAN, Raquel R. (1999), *Un perfil del déficit de vivienda en Uruguay, 1994*, Santiago, CEPAL (Serie Financiamiento del Desarrollo, N° 76).
- SZELENYI, Iván *et al* (eds.) (1996), *Cities After Socialism, Urban and regional change and conflict in post-socialist cities*, Cornwall, Blackwell.
- TERRA, Juan Pablo (1970), *La vivienda*, Montevideo, Nuestra Tierra.
- VEIGA, Danilo y Ana Laura Rivoir (2001), *Desigualdades sociales y segregación en Montevideo*, Montevideo, Facultad de Ciencias Sociales – Universidad de la República.
- VIVIENDA POPULAR (1999), N° 5, Tema de Tapa: Asentamientos irregulares.
- VIVIENDA POPULAR (2002), N° 11, Tema de Tapa: Vivienda y Pobreza.
- VIVIENDA POPULAR (2003), N° 12, Tema de Tapa: Vivienda y tierra urbana.
- WHITE, M., 1983, “The measurement of spatial segregation”, en *American Journal of Sociology*, Vol. 88, No 5, pp. 1008-1018.
- ZHOU, Min y John R. Logan (2002), “Market Transition and the Commodification of Housing in Urban China”, en Logan, John (ed.), *The New Chinese City*, Oxford, Blackwell.

## ANEXO

### *Descripción de los índices utilizados*

- El Índice de Disimilitud de Duncan (D). Se construye a partir de la siguiente fórmula:

$$D = \frac{1}{2} \sum \left| \frac{N_{1i}}{N_1} - \frac{N_{2i}}{N_2} \right|$$

$N_{1i}$  = población del grupo 1 en la subdivisión territorial  $i$ ésima,

$N_{2i}$  = población del grupo 2 en la subdivisión territorial  $i$ ésima,

$N_1$  = población total del grupo 1 en la ciudad,

$N_2$  = población total del grupo 2 en la ciudad.

- Índice de Segregación Residencial (Rodríguez Vignoli)

El ISR descompone la varianza total entre la varianza entre subunidades, con lo cual calcula la proporción de la varianza explicada por esta última. A su vez, la varianza de cada subunidad se pondera por su peso en (población medida de acuerdo a la unidad mínima considerada). Se computa siguiendo la formula:

$$ISR = \frac{\sigma_{\eta}^2}{\sigma^2} * 100$$

$\sigma^2$  = Varianza total

$\sigma_{\eta}^2$  = Varianza entre subunidades, siendo:

$$\sigma_{\eta}^2 = \frac{\sum^n h_n (\bar{X}_n^2 - \bar{X}^2)}{N_1}$$

$h_n$  = Número de unidades mínimas en cada subunidad geográfica (hogares o personas)

- Índice de Concentración Delta de Duncan (DEL).

Este Índice calcula la diferencia entre la proporción de la población de un grupo en cada unidad respecto del total del grupo en la ciudad, y la proporción de la superficie de cada

unidad con el total de la ciudad (Duncan, 1961). Se puede interpretar como la proporción del grupo X que debería cambiarse de barrio para lograr una densidad uniforme de este grupo en la ciudad.

Nótese que por la forma en que se incluyen las áreas en la fórmula, el índice resulta particularmente sensible a las situaciones en que grandes proporciones de la población estudiada se concentran en pequeñas áreas de la ciudad. Además, si una gran proporción de población X se distribuye en varias áreas medianas el índice devolverá valores mayores que si se concentran en una sola zona, aunque ésta sea más grande. Es decir que el índice es sensible al tamaño de los barrios, resultando ideal para aplicarse en casos donde sean relativamente similares en área.

$$DEL = \frac{1}{2} \sum_{i=1}^n \left| \frac{x_i}{X} - \frac{a_i}{A} \right|$$

$x_i$  = población del grupo de estudio en la subdivisión territorial  $i$ ésima,

$X$  = población total del grupo de estudio,

$a_i$  = área de la subdivisión territorial  $i$ ésima,

$A$  = área total de la ciudad.