

## El Plan Nacional de Relocalizaciones en Uruguay: ¿combatir el crecimiento urbano informal o revivir sus causas? \*

### The Uruguayan National Relocation Plan: combating informal urban growth or re-living its causes?

JANA DONAT

MA en Desarrollo Internacional

Doctoranda en Desarrollo Internacional

Instituto de Desarrollo Internacional, Universidad de Viena (Viena, Austria)

[jana.donat@univie.ac.at](mailto:jana.donat@univie.ac.at)

ORCID: [0000-0003-4061-7083](https://orcid.org/0000-0003-4061-7083)

Recibido/Received: 30-09-2023; Aceptado/Accepted: 13-03-2024

Cómo citar/How to cite: Donat, Jana (2024): “El Plan Nacional de Relocalizaciones en Uruguay: ¿combatir el crecimiento urbano informal o revivir sus causas?”, *Ciudades*, 27, pp. 55-73. DOI: <https://doi.org/10.24197/ciudades.27.2024.55-73>

Artículo de acceso abierto distribuido bajo una [Licencia Creative Commons Atribución 4.0 Internacional \(CC-BY 4.0\)](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/). / Open access article under a [Creative Commons Attribution 4.0 International License \(CC-BY 4.0\)](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

**Resumen:** Este artículo tiene como objetivo contribuir a una mejor comprensión de la relación entre los ciudadanos y el Estado desde la perspectiva de los residentes que se vio modificada como consecuencia de los realojos de asentamientos informales a zonas formales en Montevideo. En base a un trabajo de campo etnográfico, se busca analizar las dinámicas e implicaciones de los realojos impuestos por el Estado desde un enfoque analítico de la (in)formalidad, centrándose en dimensiones espaciales, temporales y sociales. Además, se constata que las mismas estructuras socioeconómicas que originalmente desplazaron a los residentes hacia la informalidad están, una vez más, determinando su vida debido al carácter formalizador de la intervención.

**Palabras clave:** realojo, informalidad, ciudadanía, políticas de vivienda, pobreza urbana.

**Abstract:** This article aims at a better comprehension of the transformed relationship between the citizen and the state from the residents' perspective through the relocation of an informal settlement to the formal city in Montevideo. Based on ethnographic fieldwork, it seeks to analyse the dynamics and implications of state-enforced relocations with the analytical lens of (in)formality, focusing on spatial, temporal and social dimensions. Through the modified relationship between citizens and the state, it becomes clear that the very socio-economic structures that originally displaced the residents to informal settlements are determining once again the way of life due to the formalizing character of the state intervention.

**Keywords:** relocation, informality, citizenship, housing policies, urban poverty.

---

\* Este artículo recoge resultados de la investigación doctoral de la autora, financiada por Austrian Science Fund (FWF, Grant DOI 10.55776/DOC56).

Este artículo sigue la llamada reciente de Beier y colegas (2021: 6) a centrarse en las experiencias vividas por las personas afectadas en todo el proceso del realojo para comprender la simultaneidad heterogénea de lugares y tiempos intermedios (*inbetween*) que se encuentran en la intersección entre la informalidad y formalidad. En un contexto de crecimiento de los asentamientos informales en Montevideo, a pesar del estancamiento demográfico de la ciudad, el Plan Nacional de Relocalizaciones (PNR) de Uruguay proporciona un caso de estudio revelador para comprender cómo no solo se formalizaron las condiciones de vivienda, sino también las identidades y relaciones sociales de los residentes. A continuación, después de una introducción sobre el contexto, se describirá el PNR, el caso principal (La Chacarita) y la metodología aplicada. La pregunta clave sobre cómo cambia la relación entre los ciudadanos y el Estado a través de esta intervención formalizadora se ilustra mediante sus dimensiones temporales y socioespaciales.

## 1. INTRODUCCIÓN

Históricamente, el aumento de la segregación socioespacial y el crecimiento de los barrios informales en Montevideo se remontan a diferentes procesos: la liberación del mercado de alquiler de viviendas en la década de 1970, la construcción de viviendas de emergencia, el desplazamiento —especialmente de afrodescendientes— a las zonas marginales durante la dictadura militar (1973-1985) e incluso después, la especulación inmobiliaria y las políticas de vivienda que, en lugar de resolver estas desigualdades, las perpetuaron (Abbadie *et al.*, 2019: 191-193; Bolaña, 2019: 188-189; Machado *et al.*, 2014: 226-228). Aunque carece de una terminología clara, Nahoum (2011) llega a una categorización de asentamientos informales al definirlos como:

“[...] todo aquel agrupamiento de viviendas que no reúne las condiciones que en el momento actual y de acuerdo a nuestros patrones culturales se consideran necesarias y deseables para una vida familiar y social adecuada; que cuente con el mínimo indispensable de confort, y de seguridad física y jurídica.” (Nahoum, 2011: 13)

Los académicos realizan una distinción entre los asentamientos informales más recientes, fundados y extendidos con la expulsión de la clase trabajadora urbana formal desde la década de 1990 en adelante, y los asentamientos más antiguos, conocidos como “cangretilos” en Uruguay (Álvarez Rivadulla, 2017: 252; Bolaña, 2019: 29-31; Rossal *et al.*, 2020: 17-18). Mayoritariamente los cangretilos fueron fundados por migrantes rurales sin tierra que llegaron a Montevideo a partir de la década de 1950, cuando el modelo de industrialización por sustitución de importaciones comenzó a disminuir gradualmente. Desde la década de 1990, ambas categorías han quedado integradas bajo el término

“asentamiento”, que se ha vuelto sinónimo de informalidad y pobreza para las políticas estatales (Álvarez Rivadulla, 2017: 260).

El éxito de la izquierda uruguaya en 2005 supuso el regreso a un modelo de intervención estatal y la reconstrucción del Estado de bienestar en Uruguay. Aunque este último nunca desapareció por completo ni siquiera durante la dictadura, las políticas dirigidas a regularizar los asentamientos informales comenzaron a consolidarse en esta nueva etapa. A pesar de la reducción sostenida de la indigencia por los gobiernos frenteamplistas, la concentración territorial de la pobreza estructural y su sobrerrepresentación en las generaciones jóvenes seguían sin resolverse (Caetano, 2017: 20). Dentro de este paradigma, el PNR fue lanzado como parte del Plan Quinquenal de Vivienda por el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) bajo el segundo gobierno frenteamplista. El PNR sigue en consonancia con la priorización de los más vulnerables a través del aumento del gasto público redistributivo con mecanismos neodesarrollistas (Ramos & Milanese, 2020: 267), a pesar de su naturaleza ambivalente debido al carácter forzado en asentamientos ya acostumbrados a promesas electorales incumplidas de realojo.

### **1.1. Plan Nacional de Relocalizaciones (PNR)**

Según el reglamento operativo del PNR, los realojos tienen como objetivo “mejorar la calidad de vida de la población asentada en terrenos inundables y/o contaminados mediante su relocalización, coadyuvando a su integración socio-territorial” (MVOTMA, 2018: 3). Así, su principal propósito es disminuir las vulnerabilidades socioeconómicas mediante la movilidad forzada y la mejora de las condiciones de vivienda. Por otra parte, los territorios se limitan a “áreas precarizadas conformadas por terrenos públicos ocupados informalmente” (MVOTMA, 2018: 4), lo que explica la capacidad legal del Estado para intervenir y erradicar asentamientos. Mientras que algunos proyectos realojan a toda la comunidad a varios sitios, otros son parciales. El proceso dura varios años, desde la toma de decisiones, financiamiento (80 % MVOTMA, 20 % co-ejecutor) y planificación hasta la mudanza y supervisión post-realojo.

### **1.2. Realojando La Chacarita**

El asentamiento La Chacarita de los Padres (abreviado: La Chacarita) surge a finales de 1950 (Bolaña, 2019: 178) y presenta una mezcla de los dos tipos de asentamiento, cantegril y asentamiento informal, justificando así su heterogeneidad. Como resultado, partes de La Chacarita pertenecen a una nueva generación de montevideanos que nunca vivieron en la ciudad formal, lo que lleva a Álvarez Rivadulla a cuestionar cómo esto afecta a sus perspectivas del mundo, prácticas y su capacidad para aspirar (2017: 264).

En la fase de planificación, la Intendencia de Montevideo (IdeM) bajo Frente Amplio como co-ejecutor llevó a cabo un censo de todo el asentamiento en 2017, que se convirtió en la base para el realojo. En total, 865 personas vivían en 226 viviendas, lo que equivale a un promedio de 3,8 personas por casa y supera el promedio de 2,8 de la ciudad formal (2011), la cual ha registrado una disminución constante del hacinamiento en las últimas décadas (Cabella, Fernández Soto & Prieto, 2015: 21). Si bien las mujeres y los hombres contribuyeron en proporciones casi equitativas —51,6 % y 48,4 %, respectivamente—, como en todo Montevideo, los residentes de La Chacarita tienden a ser excepcionalmente jóvenes, con 28,7 años en comparación con un promedio nacional de 36 años (INE, 2011). Además, el 33 % de los residentes se autopercibe como parte de la comunidad afrodescendientes y 7 % indígenas, en comparación a un 4,6 % y un 2,4 % a nivel nacional (Cabella, Nathan & Tenenbaum, 2013: 15), respectivamente. Esto ejemplifica las desigualdades racializadas que se manifestaron espacial e históricamente en todo Montevideo.



Figura 1: Diferentes realidades residenciales en La Chacarita. Fuente: Imágenes tomadas por la propia autora.

Para el realojo consecutivo y parcial de La Chacarita se preveía que el 57 % sería realojado, mientras que el resto se quedaría y se integraría en un programa de mejoramiento local dirigido a las deficiencias de vivienda más urgentes. Según la Intendencia, la cuenca del arroyo Chacarita no solo dejó a muchos residentes expuestos a inundaciones recurrentes, sino también a la contaminación del suelo por metales pesados (IdeM, 2020: 48-49). Sin embargo, ni se realizó un examen preciso de la contaminación en La Chacarita ni se proporcionó un mapa de riesgo para inundaciones futuras bajo las condiciones previstas en el reglamento (MVOTMA, 2018: 4). En lugar de mapear el riesgo como un proceso social, se elaboró un mapa de la inundabilidad territorial según la proyección de saneamiento a 100 años.

Para quienes se realojaron, hubo dos modalidades: realojo comunitario e individual. Por un lado, los realojos comunitarios a unidades de vivienda prefabricadas y estandarizadas se dividieron espacial y temporalmente en cuatro grupos: 52 familias se mudaron a Zitarrosa en diciembre de 2021, 54 a Villa Farre

en agosto de 2022, seis a Belloni en diciembre de 2022 y nueve familias a Campillos en marzo de 2023 (Figura 2)



Figura 2: La Chacarita y sus cuatro sitios de realojo comunitario. Fuente: Proporcionado por IdeM en 2021.

Por otro lado, en la alternativa individual Programa de Compra de Vivienda Usada (PCVU), el participante podía teóricamente trasladarse a cualquier parte del país desde 2018. En total, 20 familias usaron esta alternativa entre 2019 y 2023 dentro de Montevideo. En esta modalidad, las familias buscan una casa en el mercado por sí mismas y utilizan un subsidio de 55.000 dólares estadounidenses para procesar el pago. Ahora bien, en la práctica, no solo las posibles viviendas deben cumplir numerosos criterios —por ejemplo, saneamiento en buen estado, sin humedad—, sino que también los participantes deben presentar ciertos requisitos —condiciones laborales formales, cierto salario, etc.—.



Figura 3: Casas ejemplares comunitarias e individual (PCVU). Fuente: Imágenes tomadas por la propia autora.

## 2. METODOLOGÍA

A diferencia de los enfoques positivistas de la teoría fundamentada (Glaser & Strauss, 1967), este proyecto destaca el estudio de las condiciones, procesos y eventos que conforman las interconexiones de la (in)formalidad al anclar el conocimiento académico a problemas prácticos en el mundo (Charmaz, 2020: 167). Con este fin, este artículo dedicado a las relaciones modificadas a través de la intervención formalizadora representa un enfoque que surgió del material empírico como uno de los temas más apremiantes para la comunidad afectada. Dado que forma parte de la teoría establecida en el proyecto de doctorado sobre el PNR, este artículo analiza un aspecto fundamental de ella: la relación entre los ciudadanos y el Estado desde la perspectiva de los residentes. La metodología constructivista, con su proceso iterativo de generación y análisis de data (Charmaz, 2020), ayudó a este esfuerzo y contribuyó a comprender cómo los residentes se posicionaron dentro de relaciones desiguales de poder a lo largo del tiempo y espacio.

Metódicamente este estudio se basa en 55 entrevistas intensivas, abiertas y semiestructuradas, así como re-entrevistas después del realojo y tres grupos de enfoque con residentes afectados. A mayores, se llevaron a cabo 43 observaciones multisituadas (participativas) con charlas informales en La Chacarita y en los lugares de realojo, resultando en protocolos, fotos y videos. Además, se efectuaron 24 entrevistas a expertos, incluidos funcionarios del realojo y académicos locales, que junto al censo proporcionado por IdEM completan los datos. El trabajo de campo abarcó un período de seis meses, desde octubre de 2021 hasta diciembre de 2022, aunque se complementó con entrevistas en línea antes, entre y después de las estancias de investigación.

### 3. RESULTADOS

Con el fin de demostrar que el realojo no solo formalizó el espectro de vivienda, sino que también modificó las relaciones sociales, entran en juego diferentes dimensiones. En primer lugar, la escala temporal pone de manifiesto la colisión de las temporalidades (in)formales de los residentes, del Estado y del mercado a lo largo del proceso del realojo. En segundo lugar, las realidades residenciales modificadas muestran cómo el carácter formalizador trascendió las viviendas, así como las prácticas socioespaciales. Finalmente, la relación entre los residentes y el Estado (y el mercado) ha cambiado fundamentalmente a través de esas espacio-temporalidades formalizadas.

#### 3.1. Temporalidades en colisión

Como ya señaló el antropólogo Bartolomé en sus primeros trabajos sobre realojos forzados (1984, 1985), el anuncio de la relocalización ya causa estrés, incertidumbre y un efecto desorganizador en el sistema de supervivencia de los pobres urbanos, lo que influirá aún más el proceso de realojo. Muchos residentes en La Chacarita no creían que el anuncio de la relocalización tuviera una intención genuina de implementación porque estaban acostumbrados a recibir promesas incumplidas bajo la ritmicidad electoral: “Cuando vinieron a decirnos que había una reunión por el realojo, pensamos que esto es otro tema de las elecciones, de políticos. Mucha gente decía, van a jugar con la gente otra vez” (#13).

Declaraciones como estas demuestran que el realojo no puede reducirse a un evento temporal limitado al día de la mudanza, sino que debe entenderse en su complejidad procesual, la cual incluye diversos ritmos y temporalidades desde la perspectiva de los actores (Donat & Dannecker, 2024), ya que la temporalidad siempre implica la forma en que se vive o se experimenta el tiempo: “Cuando el tiempo se ve calificado por la experiencia social deviene temporalidad” (Filardo & Merklen, 2019: 142). Los residentes de La Chacarita desarrollaron una rítmica con nociones heterogéneas de tiempo que entraron en conflicto con la ritmicidad administrativa del PNR. A continuación, se demostrará que el carácter formalizador del realojo condujo a una colisión de diferentes temporalidades, puesto que se superponen por primera vez en la escala de la vivienda. De esta forma, se producen experiencias variadas de espera dentro de relaciones desiguales de poder.



Figura 4: La Chacarita, 141 familias a relocalizar en el ámbito marcado en rojo; se señala el arroyo en color azul. Fuente: Proporcionado por IdeM en 2021.

Basándose en el censo de 2017, la Intendencia diferenció entre dos grupos: por un lado, las personas que esperan su realojo (Figura 4) y, por otro, aquellas que anticipan mejoras locales. En su fase de espera, estos residentes viven grandes cambios debido al realojo de vecinos, entre ellos la demolición de casas y la pérdida de sus redes y trabajos informales. Una condición del PNR establece como ultimátum que se debe seguir viviendo en el asentamiento hasta el día de la mudanza para no perder el derecho al realojo (MVOTMA, 2018: 5). Este requisito limitó drásticamente a un horizonte temporal incierto la movilidad estratégica de los residentes (Bartolomé, 1984: 188). Asimismo, generó disputas sobre el merecimiento de los recién llegados y ansiedades por dejar la casa sin vigilancia, incluso durante las inundaciones de 2022.<sup>1</sup> En caso de emergencias, muchos residentes confiaban en sus sólidos lazos de solidaridad local, que podían activarse de manera espontánea y reactiva, ya que se basaban en la lógica temporal de la proximidad inscrita en el territorio (Filardo & Merklen, 2019: 52-53). Por ejemplo, según los residentes, las personas con discapacidad, los ancianos y los niños fueron llevados a lugares seguros de inmediato. Establecieron un refugio comunitario con un comedor social y se organizaron donaciones a través de Facebook y del referente del barrio. La Intendencia tardó hasta tres días en entregar colchones a algunos de los que estaban durmiendo en la mugre y en los deshechos que se elevaban desde abajo por las tuberías informales.

Estas estrategias adaptativas de supervivencia (Bartolomé, 1985) ejemplifican de manera muy ilustrativa que, para muchos, la vida seguía un ritmo y unas prácticas basados en la confianza, la solidaridad y la proximidad, que se pueden recoger bajo las pautas de la temporalidad originadas e inscritas en La

<sup>1</sup> En caso de emergencias, el PNR contempla evacuaciones que no se consideran como una interrupción de residencia. Sin embargo, durante las inundaciones, nadie quería ser evacuado ni siquiera dejar sus hogares desatendidos, porque, según los residentes, la mayoría de los robos ocurren durante y después de las inundaciones.



Chacarita. De igual modo se ponen en evidencia las vulnerabilidades agravadas dentro de este contexto ambiental porque la “temporalidad de la pobreza es también la del ‘tiempo’” (Filardo & Merklen, 2019: 145-146) y desastres ambientales. Estos hallazgos resultan de gran relevancia porque el PNR ofrece una lógica temporal diferente por sus procedimientos formales y bucles administrativos de espera, ante los cuales, esta vez, los residentes no pueden usar su agencia para establecer soluciones alternativas. La calidad temporal de la espera (Bissell, 2007: 284) para el realojo fue percibida de diferentes maneras: Mientras que algunos dejaron La Chacarita o desarrollaron agencia y planes sobre qué hacer mientras esperaban, otros esperaron pasivamente su realojo durante años (Donat & Dannecker, 2024). Para algunos residentes la mera perspectiva del realojo, con su discontinuidad anticipada en el espacio y el tiempo, llevó a la percepción de que su residencia estaba estancada y socialmente inmovilizada.

Parte de los participantes del PCVU, el programa subsidiado, incluso esperaron más tiempo. En consecuencia, quienes tendían a llevar una vida más formal en La Chacarita —al menos en cuanto a condiciones laborales formales, salario fijo y seguro— no necesariamente resultaron ser los más privilegiados desde un punto de vista temporal. Aunque la modalidad alternativa dio más espacio a las aspiraciones de las familias, como hacer cambios en la casa, abrir un negocio espacioso y, teóricamente, tener libertad en cuanto a dónde y cuándo mudarse, también les transfirió muchas de las tareas burocráticas y la responsabilidad del Estado. A diferencia de la modalidad comunitaria, no solo la temporalidad del Estado no se alineó con la de los residentes, sino que la del mercado también contradecía a ambas. Una vez que la participación a través de esta modalidad fue aprobada por el Ministerio, las familias recibieron un boleto con una validez de 180 días para encontrar una casa en el mercado. Tan pronto como vencía, el proceso comenzaba de nuevo. Por la escasez de viviendas en el segmento de precio predefinido que cumplieran con todos los requisitos, los bucles de espera administrativa y los retrasos en las aprobaciones o pagos, algunos residentes perdieron mucho tiempo, dinero y nervios en la búsqueda de casas:

“Cuando mi habilitaron la plata, la señora [vendedora] se enojó por la espera y decidió bajarse. Ya estaba todo. Es lo mismo que casi a todos nos pasó. (...) Ya te dicen las inmobiliarias porque el ministerio no quiere el contrato, porque les gusta complicarte las cosas y muchas inmobiliarias dicen para el ministerio no hacemos nada.” (GF#1)

Consecuentemente, para alcanzar la formalidad en el espectro de la vivienda usada, los residentes quedaban a la espera de la burocracia política y de oportunidades basadas en el mercado dinámico, lo que muestra las limitaciones de los programas compensatorios del neodesarrollismo en la ciudad capitalista (Gabriel Hernández, 2019: 516-517) y la tendencia a revisar las políticas actuales de vivienda social con una creciente relevancia del sector privado (García Ferrari,

2018: 46). Sin embargo, también los actores estatales pertinentes —ministerios, municipios, intendencias y equipo local de IdeM— operan según diversos ritmos y temporalidades, que no solo chocan en el contexto de los períodos electorales<sup>2</sup>, sino, también, en el proceso de adquisición de terrenos urbanos; según una arquitecta del equipo:

“Por lo general, la Intendencia tiene terreno, pero en ese momento no había más terrenos y bueno. Se hizo una licitación para comprar terrenos. Entonces lo que se tuvo que pedir es la autorización al Ministerio para que nos cedieran. Llevó bastante tiempo. (...) La Intendencia nos [equipo local] contrató para ser como los representantes en la obra, pero tienes diferentes papeles todo el tiempo. También es medio cansador. Sobre todo porque el vecino es el que te reconoce y a veces está muy enojado cuando le presentamos eso [un cambio o retraso] y tiene razón.” (F#16)

En especial, entre los participantes del realojo comunitario, su vida posterior a la relocalización comenzó con un despertar formal que nunca habían imaginado, aunque los trabajadores sociales ya habían intentado prepararlos en reuniones. Algunas de las experiencias de espera tuvieron su origen en el cambio de localidad en sí, como la búsqueda de trabajo después de la pérdida de changas dentro de La Chacarita o las listas de espera para el cuidado de niños y la escuela. Otras estaban claramente vinculadas a su dependencia de las reglas del PNR y su entrada en la formalidad. Esto incluía, por ejemplo, navegar por la lógica de la formalidad urbana y sus pautas temporales, como pagar impuestos, agua y luz a tiempo, esperar un permiso para hacer cambios en la vivienda o un trámite para abrir un pequeño almacén en casa. La espera a lo largo de estos procedimientos formalizados a escala de la vivienda privada fue especialmente difícil de entender para personas que nunca habían vivido en la ciudad formal y habían aprendido a tomar su futuro en sus propias manos, fuera de la lógica temporal del Estado (Donat & Dannecker, 2014).

### 3.2. Nuevas realidades socioespaciales

Como se ha mostrado, las experiencias de espera no terminaron con la mudanza. Por el contrario, algunas prácticas socio-espaciales llegaron a su fin abruptamente debido a las nuevas realidades residenciales. Para comprender cómo cambiaron es importante aclarar la especificidad de los realojos en contextos urbanos. A diferencia de entornos rurales, las comunidades urbanas se organizan y se comunican de manera diferente en sus contextos específicos,

---

<sup>2</sup> Desde 2021, bajo presidente Luis Lacalle Pou (Partido Nacional), MVOTMA fue dividido en dos ministerios: el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MVOT) y el Ministerio de Medio Ambiente (MA). Varios funcionarios con relevancia al PNR en Montevideo describieron la comunicación entre MVOT y MA como obstaculizada y las decisiones como opacas o, simplemente, en espera.

mientras que en su mayoría representan una población aún más heterogénea: “Displaced urban populations tend to be more economically, socially, and culturally diverse than resettled rural groups” (Koenig, 2009: 138). Además, Bartolomé señala que mayoritariamente las unidades residenciales en la ciudad no coinciden con las unidades productivas, lo que dificulta aún más el proceso de planificación (Catullo & Brites, 2014: 102-103). Asimismo, Bartolomé (1984: 180) argumenta que las estrategias adaptativas de los pobres urbanos están especialmente condicionadas por su entorno —como los clasificadores en La Chacarita— y buscan minimizar la inestabilidad y maximizar el uso de los recursos que estén disponibles para su economía informal de supervivencia. La intervención estatal puede conducir a la interrupción de estas estrategias adaptativas y, por tanto, la comunidad carecería de esta funcionalidad urbana en el nuevo sitio.

El realojo a través de políticas urbanas de vivienda constituye una forma muy común en la erradicación de asentamientos informales (Fainstein, 2018; Najman & Fainstein, 2018; Hermitte & Boivin, 1985). En entornos urbanos, los programas tienden a ser enmarcados y tratados como solo una de las muchas políticas de vivienda. En la mayoría de los casos, viviendas autoconstruidas en terrenos privados o estatales son reemplazadas por viviendas formales y los participantes se ven convertidos en “beneficiarios” (Beier *et al.*, 2021: 10; Hernández Bertone, La Vega & Ciuffolini, 2021: 68, 78; Rossal *et al.* 2020: 139; Filardo & Merklen 2019: 53; Catullo & Brites 2014: 98, 104; Brites, 2002: 15). En este contexto, Beier y colegas resitúan las políticas de vivienda urbana entre las herramientas políticas que tienen capacidad para generar nuevas realidades socioespaciales, así como para reproducir el orden y control urbano neoliberal al integrar a los residentes en la lógica del mercado formal (2021: 12).

Los residentes de La Chacarita percibieron su cambio de residencia de diferentes maneras, pero, en todos los casos, incluso cuando los participantes deseaban mudarse, se les impusieron nuevas realidades socioespaciales con desafíos. Mientras antes estaban acostumbrados a vivir en sus casas individualizadas y en su mayoría autoconstruidas, ahora se les asignaba una de las viviendas adosadas e idénticas en el agrupamiento (Figura 5). Anteriormente muchos residentes, en especial las personas mayores y mujeres, responsables sobre todo del trabajo doméstico y de cuidado, se identificaban afectivamente con sus antiguas casas. La frase “cada casa es un mundo” en muchas entrevistas señaló que cada hogar se percibe como un espacio único para la expresión individual y la movilidad social a través de inversiones y sacrificios de toda la vida, de lo que esta mujer se siente despojada: “Te tiran todo el proyecto que hiciste, te lo tiran abajo y te dan otra casa. (...) Tengo que pedir permiso y todas [casas] son iguales, entonces no es tuyo, ¿viste?” (#42).

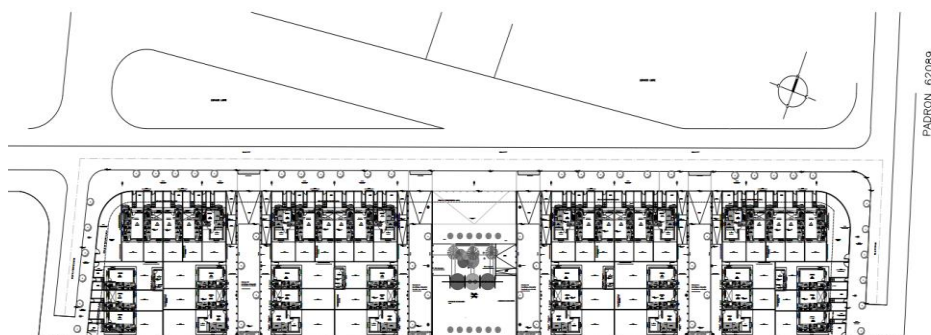


Figura 5: Plan de Zitarrosa. Fuente: Proporcionado por IdeM en 2022.

Después del realojo, el control y la autonomía sobre su espacio de vida fueron parcialmente retirados por el PNR con acuerdos de propiedad (ver apartado 4) y su individualidad se vio limitada por el diseño homogéneo y la estandarización formal. Sin embargo, en la escala del propio apartamento, muchos residentes disfrutaron de una mejora en términos materiales que garantizaba seguridad y confort. Por la conexión formal al agua y la electricidad, algunos descubrieron comodidad que nunca habían sentido antes, como ilustra esta mujer:

“Entonces ayer mi hija dijo “ay mamá que placer es bañarse acá, bañarse de corrido, ¡no te cortaron el agua! Mamá, bañarse abajo de este lluviero es como bañarse fuera, cuando está ese temporal que no para más el agua, ¡es una belleza esto!” Te haces una idea, donde teníamos que estar peleando por el agua para bañarte.” (#21)

Ahora bien, el acceso formal también tenía su precio. Todos los residentes recibieron una tarifa social que aumentaba gradualmente hasta llegar al precio actual después de nueve meses con la intención de acostumbrarse a pagar facturas y ajustar su consumo. Muchos residentes nunca habían tenido agua o electricidad formales y, en consecuencia, no estaban habituados a pagar esas facturas e impuestos. Así, muchos lo percibieron como una carga económica, ya que tenían incluso menos efectivo que anteriormente.

En general, su nueva residencia fue evaluada de manera bastante diferente dependiendo de las ubicaciones y los vecinos directos. Sin embargo, un sentimiento que muchos compartían era un cierto estigma que persistía y los definía como “los reubicados que venían de una zona roja y se unían a la ciudad formal de forma gratuita”. Los prejuicios nuevos y antiguos que circulan sobre los pobres en Montevideo (Rossal *et al.*, 2020: 195) están inscritos en el territorio y mantenían a los residentes llenos de emociones entre la destrucción de lo antiguo y la creación del nuevo lugar (Beier *et al.*, 2021: 9). La nueva

infraestructura, la conexión con la ciudad y con La Chacarita, en parte mejor y en parte peor según el lugar, se convirtieron en rutas diarias modificadas hacia la escuela, el trabajo, las compras y otros servicios, así como hacia familias y amigos. Algunos perdieron su trabajo informal —o los clientes— y su rol anterior como reciclador, cuidador, costurero o panadero en La Chacarita. Mientras que aquellos que residían aún más en las afueras que antes no tenían medios para encontrar oportunidades laborales cercanas, los dos sitios de realojo más céntricos en parte se beneficiaron de una variedad de changas y trabajos en el vecindario. Sin embargo, debido al realojo parcial a varios lugares, muchas relaciones sociales y partes del sistema de reciprocidad y ayuda mutua se perdieron lo que llevó a muchas familias a reorganizarse. El arraigo prevaleciente y las vulnerabilidades socioeconómicas persistentes o agravadas condujeron en parte a la reorganización de las estrategias reproductivas a nivel doméstico (Brites, 2002: 97), que incluyeron nuevos empleos —informales— y nuevas responsabilidades entre los miembros de la familia.

La nueva dirección oficial tranquilizaba a muchas personas porque sabían que, a diferencia de la vida en La Chacarita, en caso de emergencia, la ambulancia llegaría por la calle pavimentada hasta su puerta. Sin embargo, estas mismas personas describieron sentirse más inseguras en este lugar por la pérdida de lazos vecinales y la falta de un sistema informal de seguridad. Esta valoración es aún más interesante cuando se recuerdan las amenazas y ansiedades de seguridad de los residentes en La Chacarita, que van desde tiroteos recurrentes por bandas y estructuras del narcotráfico hasta robos, prostitución adolescente, violencia de género y violencia contra los niños. No obstante, según la percepción de algunos, su cambio a la residencia formal no necesariamente los liberó de esas estructuras aterradoras, sino que más bien los dejó con menos estrategias de protección.

#### 4. DISCUSIÓN: LA RELACIÓN MODIFICADA CON EL ESTADO

Si bien la presentación de los hallazgos principales tenía como objetivo incluir las experiencias vividas para comprender la simultaneidad heterogénea de los lugares y tiempos *inbetween* (Beier *et al.*, 2021) en la intersección de la (in)formalidad, la discusión final reunirá las escalas de temporalidad y socioespacialidad. La espera al realojo y después del mismo resultó en un nuevo intersticio espaciotemporal, que muestra el duradero efecto disciplinario de la intervención (Najman & Fainstein, 2018: 2900) y las respuestas heterogéneas mediante los siguientes testimonios.

“No me regalaron la casa, a mí me realojaron.” (#16)

Según las regulaciones operativas del PNR, la tenencia se organiza inicialmente a través de un comodato. Bajo este concepto, el Estado otorga la posesión temporal a los residentes sin transferir la propiedad (MVOTMA, 2018:

9). En un plazo máximo de tres años después de la mudanza, los participantes tienen derecho a recibir la tenencia, incluido el registro de propiedad oficial y los títulos para cada vivienda. Sin embargo, en caso de “razones técnicamente sólidas” (MVOTMA, 2018: 10)<sup>3</sup>, el PNR también permite que el Ministerio mantenga propiedad, lo que se opone a la narrativa de “tener derecho a una vivienda digna” y “de recibirlo como regalo” según algunos residentes, en especial aquellos que preferirían haberlo logrado por sus propios medios y que tenían trabajo formal desde hacía mucho tiempo.

“El Estado no tiene obligaciones con nosotros.” (#31)

No obstante, circulaban rumores sobre todo tipo de tenencia entre los residentes. Esto demuestra la falta o dificultad de comunicación entre los residentes y el Estado en medio de cambios acelerados y complejos que fueron decididos en los estratos superiores. Todos esos desafíos, desigualdades y especificidades están vinculados a los efectos de poder de la planificación del realojo y entroncan con una pregunta subyacente que, una vez más, está dando forma a la vida de los residentes por decisiones del Estado y estructuras del mercado: ¿Quién merece vivir en la ciudad (Oszlak, 1983: 5)? Según los residentes con una larga historia en la Chacarita que han mejorado sus hogares durante décadas y ahora quieren distanciarse de los nuevos pobres que viven en chabolas de chapa, enfatizaron que esta responsabilidad recae únicamente en uno mismo y no en el Estado.

“Ellos quieren que seas el ciudadano modelo, pero no podés con lo que te dan.” (#16)

En teoría el PNR no sigue de forma exclusiva un sesgo tradicionalmente “viviendista” que se ha encontrado en muchos programas de realojo urbano (Najman & Fainstein, 2018: 2903), ya que también persigue la lucha más holística contra la pobreza a través del “derecho al realojo” (MVOTMA, 2018: 5). Ahora bien, en la práctica, la falta de personal, los retrasos y otros desafíos han dificultado que los equipos de realojo aborden de manera integral todos aspectos más allá de la vivienda. Hernández, La Vega y Ciuffolini (2021) argumentan que muchas políticas de vivienda latinoamericanas experimentaron una conversión neoliberal desde su enfoque inicial en su lucha contra la desigualdad hacia una lucha contra la pobreza que utiliza un discurso de derechos y legítima o reproduce la gobernanza neoliberal con altos niveles de desigualdad (Hernández, La Vega & Ciuffolini, 2021: 75). Al analizar la producción de subjetividades a través de la gobernanza urbana en forma de un programa de realojo en Córdoba, los autores

---

<sup>3</sup> En caso de conflictos, violencia doméstica, separación de familias, etc., los títulos de propiedad pueden no transferirse a todas las personas que se mudaron originalmente.

se dieron cuenta de que “[b]y constantly making reference to poverty as the main objective of Argentinean resettlement policies, the absolute eradication of poverty is less expected than the creation of markets and consumers where they did not exist before” (Hernández, La Vega & Ciuffolini, 2021: 75-76). En consecuencia, el realojo y sus condiciones formales únicamente supusieron una urbanización de la pobreza y, de esta manera, transformaron las comunidades informales en propietarios-consumidores que seguían siendo pobres, porque el enfoque neoliberal impedía alcanzar mejores niveles de vida más allá de la vivienda material (Hernández, La Vega & Ciuffolini, 2021: 78-80).

“No te dan una casa, te cambian la vida y te quieren gobernar a su manera.” (#8)

En este estudio, podemos observar una tendencia similar, aunque no tan drástica. El PNR contribuyó a una transformación de las relaciones entre los participantes y el Estado con la promulgación de jerarquías sociopolíticas en una nueva condición de dependencia formal. En cierta manera, los residentes se convirtieron en ciudadanos legales a través del PNR, aunque algunos experimentaron grados de empobrecimiento debido al nuevo estatus de propietarios, lo cual puede subsumirse bajo el “shift from unsettled subjects to settled citizens” (Hammar 2017: 99). Los adultos mayores que no deseaban reubicarse, que nunca sufrieron una inundación y que sentían un orgullo y una identificación con su antiguo rol informal, consideraron el realojo como una intervención invasiva en su estilo de vida.

Además, el PNR produjo cambios estructurales entre los residentes de La Chacarita a través de la modalidad individual PCVU. El programa no solo reprodujo la segregación socioespacial, sino que también, al ofrecer una alternativa a aquellos con una vida más formal, concentró aún más la informalidad laboral en los nuevos sitios comunitarios. Como se describió al principio del artículo, es precisamente esta concentración territorial de la pobreza en Montevideo (García Ferrari, 2018) lo que el PNR sigue sin resolver. No obstante, queda constatado que las mismas estructuras socioeconómicas que originalmente desplazaron a los residentes hacia la informalidad están, una vez más, determinando su vida debido a la formalización de la temporalidad, espacialidad y las relaciones sociales por la intervención.

Las relocalizaciones deberían ser utilizadas solo como último recurso. Las futuras políticas de realojo podrían beneficiarse al considerar los diversos ritmos y temporalidades en el continuo de la (in)formalidad de los residentes durante la planificación y adaptarse, en la medida de lo posible, para minimizar la contradicción percibida entre la participación teórica y el enfoque de arriba hacia abajo en la práctica. Aunque el equipo de realojo intentó incorporar los lazos familiares y redes vecinales en la distribución de los grupos, la destrucción de su sistema de proximidad y seguridad siguió siendo la principal preocupación para

los afectados y precisa más participación. En general, es cuestionable y requiere más investigación longitudinal cómo la vinculación entre propiedad y ciudadanía contribuye al reconocimiento, la reducción de la pobreza y la integración socioterritorial que se buscaba con el PNR.

## BIBLIOGRAFÍA

- Abbadie, Lucía; Álvarez, Horacio; Bozzo, Laura; Campoleoni, Myrna; Roa, Fernando; Silveira, Ana Laura & Torán, Susana (2019), “Realojos en la ciudad de Montevideo: Cambios y permanencia de algunas políticas de relocalización habitacional en el período 1968-2018”, en Reherrmann, Florencia; Rodríguez, Alicia; Viñar, María Eugenia; Da Fonseca, Aline; Pérez Sánchez, Marcelo; Machado, Gustavo; Bozzo, Laura; Pérez Monkas, Gonzalo; Rivero, Gianina; Yuliani, Rossina & Fagúndez, Daniel -eds.- (2019), *Territorialidades barriales en la ciudad contemporánea*, Montevideo, UdelaR, TEAC, pp. 184–200.
- Álvarez-Rivadulla, María José (2017), “The weakness of symbolic boundaries: Handling exclusion among Montevideo's squatters”, *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 41, n°2, pp. 251–265. DOI: <https://doi.org/10.1111/1468-2427.12450>.
- Bartolomé, Leopoldo José (1984), “Forced resettlement and the survival systems of the urban poor”, *Ethnology*, vol. 23, n°3, pp. 177–192. DOI: <https://doi.org/10.2307/3773745>.
- Bartolomé, Leopoldo José (1985) “Introducción: Las relocalizaciones masivas como fenómeno social multidimensional”, en Bartolomé, Leopoldo José -ed.- (1985), *Relocalizados. Antropología social de las poblaciones desplazadas*, Buenos Aires, IDES, pp. 7–22.
- Beier, Raffael; Spire, Amandine; Bridonneau, Marie & Chanet, Corentine (2021), “Introduction. Positioning ‘Urban Resettlement’ in the Global Urban South”, en Beier, Raffael; Spire, Amandine & Bridonneau, Marie -eds.- (2021), *Urban resettlements in the Global South*, New York, Routledge, pp. 1–21.
- Bissell, David (2007), “Animating suspension: Waiting for mobilities”, *Mobilities*, vol. 2, n°2, pp. 277-298. DOI: <https://doi.org/10.1080/17450100701381581>.
- Bolaña, María José (2019), “Racismo, vivienda y segregación urbana (1890-2017)”, en Frega, Ana; Duffau, Nicolás; Chagas, Karla & Stalla, Natalia -eds.- (2019), *Historia de la población africana y afrodescendiente en Uruguay*, Montevideo, Gráfica Mosca, pp. 183-190.
- Brites, Walter F. (2002), *Relocalizaciones: Más allá del desarraigo. Estrategias reproductivas en un contexto de vulnerabilidad*, Santa Fe, El Cid Editor.



- Cabella, Wanda; Nathan, Mathías & Tenenbaum, Mariana (2013), *La población afrouruguaya en el censo 2011*, Montevideo, TRILCE.
- Cabella, Wanda; Fernández Soto, Mariana & Prieto, Victoria (2015), *Las transformaciones de los hogares uruguayos vistas a través de los censos de 1996 y 2011*, Montevideo, TRILCE.
- Caetano, Gerardo (2018), “¿Milagro en Uruguay?: Apuntes sobre los Gobiernos del Frente Amplio”, *Nueva Sociedad*, vol. nov-dic, n°272, pp. 13-28. Disponible en: <https://biblat.unam.mx/hevila/Nuevasociedad/2017/no272/2.pdf>.
- Catullo, María Rosa & Brites, Walter F. (2014), “Procesos de relocalizaciones. Las especificidades de los reasentamientos urbanos y su incidencia en las estrategias adaptativas”, *AVÁ*, n°25, pp. 93-109. Handle: <http://hdl.handle.net/11336/55066>.
- Charmaz, Kathy (2020), “With constructivist grounded theory you can’t hide: Social justice research and critical inquiry in the public sphere”, *Qualitative Inquiry*, vol. 26, n°2, pp. 165-176. DOI: <https://doi.org/10.1177/1077800419879081>.
- Donat, Jana & Dannecker, Petra (2024), “You have to know how to wait: Entangling im/mobilities, temporalities and aspirations in planned relocation studies”, en Atanasova, Daniela; Bund, Romana; Buschmann, Dovaine; Diniega, Rachael; Donat, Jana; Gfoellner, Barbara & Kopf, Nicola -eds.- (2024), *Entangled future im/mobilities. Interdisciplinary perspectives on mobility studies*, Viena, Transcript, pp. 95-126.
- Fainstein, Carla (2018), “Las relocalizaciones masivas de población en los estudios urbanos. Aportes desde la experiencia de un asentamiento informal en la Ribera del Riachuelo”, *Cuaderno urbano*, vol. 24, n°24, pp. 93-116. DOI: <https://doi.org/10.30972/crn.24242923>.
- Filardo, Verónica & Merklen, Denis (2019), *Detrás de la línea de la pobreza. La vida en los barrios populares de Montevideo*, Buenos Aires, Pomaire.
- Gabriel Hernández, Elena Inés (2019), “Luces y sombras del programa de compra de vivienda usada.”, en Elorza, Ana Laura & Monayar, Virginia -eds.- (2019), *Encuentro de la red de asentamientos populares*, Córdoba, UNC, pp. 509-519.
- García Ferrari, María Soledad (2018), “Uruguay”, *disP - The Planning Review*, vol. 54, n°1, pp. 45-47. DOI: <https://doi.org/10.1080/02513625.2018.1454693>.
- Glaser, Barney G. & Strauss, Anselm L. (1967), *The discovery of grounded theory: Strategies for qualitative research*, New York, Aldine Transaction.
- Hammer, Amanda (2017), “Urban displacement and resettlement in Zimbabwe: The paradoxes of propertied citizenship”, *African Studies Review*, vol. 60, n°3, pp. 81-104. DOI: <https://doi.org/10.1017/asr.2017.123>.

- Hermitte, Esther & Boivin, Mauricio (1985), “Erradicación de “villas miseria” y las respuestas organizativas de sus pobladores”, en Bartolomé, Leopoldo José -ed.- (1985), *Relocalizados. Antropología social de las poblaciones desplazadas*, Buenos Aires, IDES, pp. 117–144.
- Hernández Bertone, Juliana; de La Vega, Candela & Ciuffolini, María Alejandra (2021), “Transforming political subjectivities through resettlement in Córdoba, Argentina. From poor citizens to poor consumers”, en Beier, Raffael; Spire, Amandine & Bridonneau, Marie -eds.- (2021), *Urban resettlements in the Global South*, New York, Routledge, pp. 66–83.
- Instituto Nacional de Estadística INE (2011), “Censo 2011”. Disponible en: <https://www.gub.uy/instituto-nacional-estadistica/datos-y-estadisticas/estadisticas/censo-2011> (fecha de referencia: 30-09-2023).
- Intendencia de Montevideo -IdeM- (2020), *Plan parcial de ordenación, recuperación e integración urbana de la cuenca del arroyo Chacarita*, Montevideo, Departamento de Planificación, División Planificación Territorial.
- Koenig, Dolores (2009), “Urban relocation and resettlement: Distinctive problems, distinctive opportunities”, en Oliver-Smith, Anthony -ed.- (2009), *Development & Dispossession. The crisis of forced displacement and resettlement*, Santa Fe, SAR Press, pp. 119–140.
- Machado, Gustavo; Rodríguez Ferreyra, Alicia Raquel; Rocco, Beatriz & Álvarez, Margarita (2014), “Los límites de la política y la política de los límites en los procesos de urbanización”, en Acosta, Yamandú; Casas, Alejandro & Mañán, Óscar -eds.- (2014), *Sujetos colectivos, Estado y capitalismo en Uruguay y América Latina. Perspectivas críticas*, Montevideo, TRILCE, pp. 219–231.
- Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente -MVOTMA- (2018), *Proyecto del reglamento operativo de programa Plan Nacional de Relocalizaciones (PNR)*, Montevideo.
- Nahoum, Benjamin (2011), “Los asentamientos irregulares, entre prevenir y curar”, en González, Gustavo & Nahoum, Benjamin -eds.- (2011), *Escritos sobre los sin tierra urbanos. Causas, propuestas y luchas populares*, Montevideo, Trilce, pp. 13–23.
- Najman, Mercedes & Fainstein, Carla (2018), “Permanecer en los márgenes. Relocalizaciones de asentamientos de la Ribera del Riachuelo (2010-2017)”, *Revista de Direito da Cidade*, vol. 10, n°4, pp. 2886–2905. DOI: <https://doi.org/10.12957/rdc.2018.35773>.
- Oszlak, Oscar (1983), “Los sectores populares y el derecho al espacio urbano”, *Punto de Vista*, pp. 1–7. Disponible en: <http://repositorio.cedes.org/handle/123456789/2840>.

Ramos, Conrado & Milanesi, Alejandro (2020), “The neo-weberian state and the neodevelopmentalist strategies in Latin America: the case of Uruguay”, *International Review of Administrative Sciences*, vol. 86, n°2, pp. 261-277. DOI: <https://doi.org/10.1177/0020852318763525>.

Rossal, Marcelo; Bazzino, Rafael; Castelli Rodríguez, Luisina & Gutiérrez Nicola, Gonzalo (2020), *La pobreza urbana en Montevideo. Apuntes etnográficos sobre dos barrios populares*, Buenos Aires / Montevideo, Gorla / Pomaire.