

# Cuatro configuraciones de la política nacional sobre asentamientos irregulares en Uruguay (1995-2024)

Four configurations of the national policy on irregular settlements in Uruguay (1995-2024)

Leonardo Daniel Altmann Macchio\*  
y Alejo González Orge\*\*

\* Arquitecto (Udelar, Uruguay). Doctor y magíster en Estudios Urbanos (UNGS, Argentina). Profesor adjunto, Grupo de Estudios Territoriales (DTAP, CURE, Udelar). Ayudante de Investigación, Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales (IETU, FADU, Udelar), Sistema Nacional de Investigadores (SNI, ANII).

✉ [laltmann@fadu.edu.uy](mailto:laltmann@fadu.edu.uy)

<https://orcid.org/0000-0002-3595-0968>

\*\* Sociólogo (Udelar). Máster Erasmus Mundus «Latinoamérica y Europa en el mundo» (Universidades de Salamanca, Estocolmo y Sorbonne Nouvelle de París).

✉ [agonzalezorge@gmail.com](mailto:agonzalezorge@gmail.com)

<https://orcid.org/0009-0007-6335-0576>

## Resumen

Las políticas de intervención en asentamientos irregulares implementadas por los Estados latinoamericanos han cambiado junto con el abordaje de la informalidad urbana en el ámbito internacional. Uruguay constituye un caso excepcional en la región por la tardía expansión del fenómeno de la informalidad urbana en el país, que recién alcanzó una magnitud significativa en la década de 1990. El artículo analiza las políticas de intervención en asentamientos irregulares implementadas en Uruguay en los últimos treinta años, caracterizándolas según institucionalidad, mecanismos de financiamiento y modos de actuación. A partir de esta caracterización propone una periodización de la política nacional sobre asentamientos irregulares.

**Palabras clave:** asentamiento humano, desarrollo urbano, asentamientos irregulares, inclusión social, Uruguay.

## Abstract

The policies of intervention in irregular settlements implemented by Latin American states have evolved alongside international approaches to urban informality. Uruguay stands out as an exceptional case in the region due to the late emergence of urban informality in

RECIBIDO: 15.9.2024

ACEPTADO: 27.11.2024

the country, which only reached a significant scale in the 1990s. This article analyses the intervention policies in irregular settlements implemented in Uruguay over the last thirty years, characterising them according to institutional framework, financing mechanisms, and modes of action. Based on this characterisation, it proposes a periodisation of the national policy on irregular settlements.

**Keywords:** human settlements, urban development, irregular settlements, social inclusion, Uruguay.

---

## Introducción

Uruguay constituye un caso singular en América Latina por sus tardías dinámicas de informalidad urbana manifestadas a gran escala (Álvarez Rivadulla, 2017). Estos procesos cobraron impulso a mediados del siglo XX en las principales metrópolis de la región (Jaramillo, 1979; Pradilla Cobos, 2014), dando una impronta particular a la reflexión regional sobre lo urbano, pautada por la precariedad urbano-habitacional y la dependencia (Roy, 2013). El epicentro de estas dinámicas fueron periferias de urbanización acelerada caracterizadas por carencias sociohabitacionales y ambientales, signadas por la necesidad y un mercado inmobiliario informal que constituyó una modalidad de acceso al suelo de los pobres urbanos más allá del Estado y el mercado formal (Abramo, 2012). El rol del Estado, la organización comunitaria y la participación, así como los abordajes desde lo habitacional, infraestructural y de tenencia regular del suelo, tuvieron diferentes roles y énfasis en la discusión de la intervención estatal (Cravino, 2023; Martínez, 2011).

Desde la década de 1980 el crecimiento de los asentamientos uruguayos fue notorio en el Montevideo metropolitano —la capital, donde reside la mitad de la población del país— y de manera emergente en las principales ciudades del interior. Este proceso, vinculado al modelo de apertura y desregulación implantado desde la década de 1970 (Acuña y Portillo, 1994), también se posicionó en la arena pública y en el ámbito institucional.

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) adquirió un rol protagónico en el despliegue regional de políticas sobre pobreza y desigualdad con matrices comunes. Las acciones desarrolladas específicamente en cada país se diseñaron e implementaron acopladas a debates internacionales y en función de problematizaciones y especificidades locales, mediadas por la circulación y transferencias de paradigmas y recursos (Novick, 2009).

El artículo propone analizar las políticas nacionales uruguayas de intervención en asentamientos irregulares a partir de sus facetas constitutivas y perfilar regularidades y variaciones en la trayectoria. Comienza con la primera iniciativa nacional (Comisión para la Normalización de Asentamientos Irregulares, 1995) y llega hasta la actual Dirección Nacional de Integración Social y Urbana (Dinisu, 2020). El recorrido propone, con base en la revisión bibliográfica y de documentación oficial, caracterizar aspectos institucionales, de financiamiento y modalidades de actuación de los programas ejecutados.

## **Acerca de los debates sobre las intervenciones estatales en la informalidad urbana latinoamericana**

Para Duhau (1998), la informalidad urbana refiere a la irregularidad en la tenencia del suelo, las carencias habitacionales, de infraestructura y en el acceso a servicios públicos. El tema se vinculó históricamente al análisis de la pobreza urbana y de los mercados de suelo informales en América Latina (Clichevsky, 2003). Distintas corrientes teóricas han entendido los asentamientos populares espontáneos como desajustes temporales en el proceso de modernización social, símbolo de la marginalidad cultural de determinados sectores sociales o reflejo del modelo dependiente de desarrollo del capitalismo en América Latina, entre otras interpretaciones (Cortés, 2006; Jaramillo, 2013).

En línea con estos cambios en la interpretación de las raíces y características del fenómeno, los abordajes del Estado han variado. Para Di Virgilio et al. (2014) resulta relevante la forma en que el Estado fija, en distintos momentos, los estándares de formalidad en la ocupación del suelo, lo que redundaría en que este sea el que define qué es lo informal y las características de las operaciones regularizadoras que se implementen.

Para Fernández Wagner (2009), en el contexto de las transformaciones en las políticas de vivienda en América Latina se dieron tres generaciones de políticas en asentamientos irregulares. Estas no tuvieron una progresión lineal, sino que hubo solapamientos y superposiciones temporales y espaciales. En esta trayectoria se expresan distintas concepciones de sus causas y abordajes de intervención según las configuraciones institucionales y técnicas.

Una primera generación (década de 1950) concibió a la informalidad urbana como consecuencia no deseada, pero inevitable, del acelerado proceso de urbanización y modernización de las sociedades latinoamericanas. La solución implicaba erradicar las viviendas precarias y relocalizarlas en complejos de vivienda de bajo costo patrocinados por el Estado.

Una segunda generación (hacia 1980) reconoció el fracaso de las políticas previas y tomó recomendaciones de la primera Cumbre Mundial del Hábitat (1976). Impulsadas desde la esfera local y de la mano de los propios pobladores de asentamientos organizados, las políticas de segunda generación proponían la *radicación* de los asentamientos, generando como producto final «la urbanización del barrio, con dotación de redes y mejoras del espacio público, con soporte a las viviendas, mediante una construcción de baja y media complejidad» (Fernández Wágner, 2009, p. 9).

La tercera generación (década de 1990) no marcó una ruptura con la modalidad de actuación anterior, pero sí cambios en su institucionalización a escala nacional. Su emblema fueron los programas de mejoramiento barrial financiados por el BID, que intervenían en asentamientos irregulares de forma localizada y pretendidamente integral.

Para comprender los debates técnicos y políticos subyacentes a la intervención estatal en las etapas identificadas por Fernández Wagner, Cravino (2023) maneja el concepto de *lineamientos* e identifica cuatro estructuradores conceptuales y operativos.

1. Los desalojos, identificados como la primera respuesta estatal a los asentamientos, nunca desaparecen como política, pero son cuestionados por nuevos abordajes.
2. Desde la década de 1970, Cravino identifica dos lineamientos basados en la radicación de asentamientos —desarrollo progresivo y perspectiva integral—, los cuales se distinguen por el énfasis en las dimensiones de vivienda y hábitat y por su escala territorial.
3. Desde los ochenta comienzan a difundirse estrategias de regularización domi-nial, centradas en el acceso a la propiedad privada.
4. Finalmente, desde los noventa se potencia el enfoque del urbanismo social, procurando generar impacto mediante la intervención puntual en aspectos físicos y sociales de los asentamientos.

Las transformaciones en las respuestas estatales a la informalidad urbana identificadas por los autores reseñados implican cambios en las modalidades de actuación y plataformas institucionales para vehiculizar la intervención. En efecto, es pertinente considerar las variantes de implementación de las políticas (Jones, 1970; Lascoumes y Le Galès, 2014), problematizando los acuerdos institucionales y las prácticas políticas y espaciales que son la sustancia material del Estado (Elinbaum y García, 2022).

Al detenerse en la dimensión institucional se observa que las operaciones de producción espacial estatal, mediante las cuales se transforman los espacios de informalidad, aparecen signadas por procesos de *reescalamiento* estatal (Brenner, 2004), al introducirse modalidades de acción pautadas por organismos internacionales y encadenadas al financiamiento y a la circulación de técnicos y consultores (Fernández Wagner, 2009).

Así, se identifican modos de actuación, institucionalidad y financiamiento de las diferentes generaciones (Fernández Wagner, 2009) y vínculos con los lineamientos (Cravino, 2023) que permiten generar una matriz para el estudio de políticas nacionales uruguayas sobre asentamientos irregulares (tabla 1).

Tabla 1. Matriz de análisis de políticas sobre asentamientos irregulares

	Modo de actuación		Institucionalidad	Financiamiento
	Territorio	Conceptualización		
Primera generación	Relocalización forzosa a conjuntos de vivienda de bajo costo. Sin trabajo comunitario.	Responder a urbanización acelerada + integración a sociedad moderna.	Sectorial nacional y gobierno local.	Recursos nacionales.
	Lineamiento: desalojo			
Segunda generación	Consolidación en sitio (infraestructuras y mejora habitacional).	Mejora habitacional con trabajo comunitario e intervención estatal.	Sectorial nacional y gobierno local, participación de ONG y asociaciones vecinales.	Recursos nacionales + endeudamiento externo.
	<b>Lineamientos:</b> desarrollo progresivo, desalojo, integralidad.			
Tercera generación	Políticas vocacionalmente integrales (regularización dominial, infraestructuras y mejora habitacional).	Programa de mejora barrial integral (infraestructura y suelo)	Oficina de implementación programada en nivel nacional o subnacional.	Recursos nacionales + endeudamiento externo condicionado por implementación de

	<b>Lineamientos:</b> urbanismo social, integralidad, regularización dominial.		programa organizacional internacional.
--	---	--	--

Fuente: Elaboración propia a partir de Fernández Wagner (2009) y Cravino (2023).

## Asentamientos irregulares uruguayos

Según Álvarez Rivadulla (2017) y Bolaña (2018), los primeros asentamientos irregulares en Montevideo surgieron hacia 1950. En aquel próspero Uruguay, los migrantes del interior urbano y rural lograban usualmente insertarse en mercados laborales y de vivienda formales. Sin embargo, *rancheríos* y *cantegriles* se transformaron en objeto ocasional de políticas de primera generación aplicadas desde los gobiernos departamental y nacional, consistentes en la relocalización en viviendas de emergencia.

Durante la dictadura cívico-militar (1973-1985) y en particular tras la restauración democrática, los *asentamientos irregulares* (como comenzaron a ser denominados) crecieron sostenidamente en Montevideo. El fenómeno se vinculó al estrechamiento de la estructura de oportunidades de los pobres urbanos en un contexto de desindustrialización y reducción del Estado (Kaztman, 1999), la liberalización del mercado de alquileres, la escasez de tierra asequible en el mercado formal (Amarante y Caffera, 2003) y una intensa competencia política por el voto de los pobres urbanos. Esto espoleó la ocupación organizada de tierras vinculada a prácticas clientelares (Álvarez Rivadulla, 2017).

En 1984, el Instituto Técnico para la Promoción del Desarrollo Integral (Intec), financiado por el Bouwcentrum de Rotterdam, realizó el primer relevamiento de asentamientos irregulares montevidianos, en el que identificó casi 2500 viviendas. A partir de ello, el gobierno departamental y el Banco Hipotecario del Uruguay impulsaron el Plan Aquiles Lanza (1985). De forma novedosa, las intervenciones implicaban la consolidación *in situ* mediante autoconstrucción de viviendas nuevas. Fue la primera política de segunda generación implementada en el país.

Tras la llegada de un gobierno departamental montevidiano de izquierda, a través del Frente Amplio (1990), se instituyó la Cartera de Tierras y se promovieron regularizaciones en conjunto con el Gobierno nacional (Cruz, 2005). En 1990 se creó el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (Mvotma), que concentró la construcción de vivienda estatal en el nivel nacional. Focalizó su actuación en un amplio programa de vivienda evolutiva de bajo costo. Sin embargo, los asentamientos montevidianos continuaron creciendo a un ritmo del 10% anual entre 1984 y 1995 (Intec, citado por Álvarez Rivadulla, 2017).

El primer relevamiento nacional de asentamientos irregulares (realizado en conjunto por el Instituto Nacional de Estadística y el Programa de Integración de Asentamientos Irregulares [PIAI] en 2006) identificó 672 asentamientos, 412 de ellos en Montevideo. Desde entonces el fenómeno se ha mantenido estable (615 asentamientos en 2011 y 607 en 2018, según el Programa de Mejoramiento de Barrios [2018]).

## **Políticas públicas nacionales de intervención en asentamientos**

El análisis de las políticas se estructurará (siguiendo la tabla 1) en las siguientes dimensiones: modo de actuación (territorial y conceptual), institucionalidad (anidamiento institucional) y financiamiento. Las fuentes son documentos oficiales elaborados por el Estado uruguayo (reglamentos operativos, planes quinquenales de vivienda, leyes, decretos presidenciales, etcétera), así como por organismos internacionales (reglamentos, informes, contratos de préstamo). Primero se describen aspectos generales de las políticas y luego la información sistematizada.

### **Comisión para la Normalización de los Asentamientos Irregulares (1995-1999)**

Creada en el segundo gobierno de Julio María Sanguinetti (1995-2000, Partido Colorado), constituyó el primer esfuerzo por generar un programa nacional para la regularización de asentamientos. El Mvotma, en manos del Partido Nacional —su socio de coalición—, asumió el liderazgo en esta área. En su Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial (Dinot) surgió la Comisión para la Normalización de los Asentamientos (CNA), que procuraba coordinar interinstitucionalmente con gobiernos departamentales, entes autónomos, ministerios y academia. Sus políticas se financiaron con presupuesto procedente de rentas generales.

Para la Dinot, al igual que en los primeros abordajes sobre la informalidad latinoamericana observados por Hauser (1961), los asentamientos eran principalmente un problema urbanístico. Este abordaje refería a una concepción tradicional del rol del Estado en la planificación urbana (Jaramillo, 2013) y resaltaba la importancia de aplicar políticas urbanas integrales, enfocadas en la generación de tierra y vivienda accesibles a la población de bajos ingresos, así como la represión de nuevas ocupaciones y loteos ilegales (Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente de Uruguay [Mvotma], 1997).

Los lineamientos de la CNA tenían como eje *regularizar* o *normalizar*, y comprendían la mejora de infraestructura, la provisión de servicios públicos, la planificación urbana y la venta de los lotes en propiedad privada a sus ocupantes (ley 16.736, del 5 de enero de 1996). El mejoramiento habitacional no figuró entre los objetivos de la CNA, y el área de intervención se limitó a los asentamientos irregulares. Su actividad comenzó en 1997, concentrada en Montevideo (28 de 34 asentamientos) (Lapido, 1999).

La CNA constituyó una política bisagra de institucionalización de las políticas de segunda generación basadas en una perspectiva integral. Sin embargo, la entrada en escena del BID pronto marcó el pasaje de la política nacional hacia políticas de tercera generación, con sus consiguientes cambios en la institucionalidad, el financiamiento y el modo de actuación.

### **Programa de Integración de Asentamientos Irregulares - Programa de Mejoramiento de Barrios (PIAI-PMB) (1999-actualidad)**

El nacimiento del PIAI marcó un quiebre en el desarrollo de las políticas públicas en asentamientos en Uruguay. Primero, por el pasaje del liderazgo de la política desde el Mvotma hacia la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), dependiente directamente de Presidencia de la República. El programa integró inicialmente a los gobiernos departamentales, al Ministerio de Transporte y Obras Públicas (MTO) y al Mvotma como coejecutores de los proyectos. Segundo, por la incorporación como cofinanciador del BID, uno de los principales actores en la difusión y el financiamiento de políticas contra la informalidad urbana en América Latina, que desde 1999 invirtió unos 360 millones de dólares en programas de mejoramiento barrial en Uruguay. El PIAI era financiado en un 70% por un préstamo del Banco —sujeto al ajuste a sus lineamientos de políticas de mejoramiento barrial (Brakarz et al., 2002)— y 30% por fondos presupuestales nacionales.

Así, comenzaba en Uruguay la tercera generación de políticas para asentamientos, con sus correspondientes transformaciones en arreglos institucionales nacionales y mecanismos de financiamiento.

El objeto de la política eran los asentamientos de más de 40 familias, ubicados en terrenos públicos en zonas urbanas y fuera de reservas ecológicas y zonas inundables o contaminadas, entre otras condiciones (Banco Interamericano de Desarrollo [BID], 1999, 2008). El Programa incorporó crecientemente instrumentos en clave de hábitat urbano, con actuaciones más allá del área específica del asentamiento: línea de preven-

ción de formación de nuevos asentamientos o intervención en áreas urbanas degradadas que englobaran varios asentamientos y sectores de trama formal adyacente («áreas precarizadas»).

Según el BID, los programas de mejoramiento de barrios surgieron como políticas de lucha contra la pobreza urbana focalizadas social y territorialmente (Brakarz, 2002). El PIAI-PMB previó la provisión de altos estándares de infraestructura y servicios públicos, la construcción o el mejoramiento de equipamiento comunitario y la transferencia de lotes en propiedad privada a sus ocupantes. Se apuntó a asegurar la integración física y social de los residentes en asentamientos con el resto de la ciudad (BID, 2008).

El Programa de Mejoramiento de Barrios (PMB), sucesor del PIAI, tuvo tres etapas asociadas a tres préstamos entre el BID y Uruguay, con leves variantes, pero que reconocen una continuidad de la política (2008, 2014 y 2019).

Al igual que la CNA, la inversión en mejoramiento de vivienda no constituyó un objetivo central del PIAI, aunque se dieran acciones complementarias en este sentido. El Programa financiaba el realojo de hasta el 10% de los hogares de los asentamientos regularizados, únicamente por el hecho de situarse en áreas de riesgo ambiental o por dificultad de viabilizar infraestructura.

De la mano del desarrollo del PIAI-PMB, la perspectiva integral de mejoramiento de barrios (Cravino, 2023) se consolidó como la principal política de intervención en asentamientos en Uruguay. El desarrollo de este enfoque es indisoluble de la influencia del financiamiento condicionado del BID.

A su vez, la presión del financiador externo estuvo presente en la tensión entre la constitución de un programa basado en la ejecución de proyectos específicos pero aislados y la integración a la política sectorial de vivienda y ordenamiento territorial que atravesó la historia del PIAI-PMB. En efecto, en 2005, tras la llegada del Frente Amplio al Gobierno nacional, el PIAI pasó de la OPP al Mvotma, lo que dio inicio a un proceso que buscó integrar el programa a la política ministerial de hábitat.

## **Plan Nacional de Relocalizaciones – PNR (2010-actualidad)**

La insatisfacción con los resultados en el área de vivienda del primer gobierno frenteamplista (2005-2010) convirtió la vivienda social en buque insignia del segundo gobierno del FA, presidido por José Mujica (2010-2015) (Magri, 2013). Desde el propio Mvotma se observaba que las políticas existentes de regularización de asentamientos atendían «a una parte del fenómeno, lo cual debe ser complementado con programas de prevención y soluciones específicas para los asentamientos no elegibles por su tamaño, antigüedad o localización» (Mvotma, 2010, p. 51).

En ese contexto, en la Dirección Nacional de Vivienda (Dinavi-Mvotma) surgió el Plan Nacional de Relocalizaciones (PNR) (2010), financiado por el Fondo Nacional de Vivienda y Urbanización y aportes de los gobiernos departamentales como coejecutores (20% de los fondos; Mvotma, 2018). El PNR tiene por objetivo «reubicar población asentada en terrenos inundables o contaminados, con el fin de revertir procesos de segregación social y fragmentación territorial» (Mvotma, 2010, p. 137). El plan se diferenciaba por definición de las políticas de consolidación, al intervenir en asentamientos que «no pueden ser regularizados “in situ” por estar en suelo contaminado y/o inundable total o parcialmente» (Mvotma, 2018, p. 6), y proponía adoptar «un abordaje integral en los procesos de relocalización en sus distintas dimensiones socioterritoriales, culturales, ambientales y económicas» (Mvotma, 2018, p. 6-7).

Los proyectos del PNR se dirigían a asentamientos en su totalidad o por sectores específicos. Se disponían distintas modalidades de relocalización: vivienda nueva construida por empresa, autoconstrucción total o parcial y compra de vivienda usada en el mercado (Mvotma, 2018).

## **Plan de Integración Sociohabitacional Juntos (2011-actualidad)**

Paralelamente al surgimiento del PNR, con el propósito de acelerar la intervención sobre la precariedad habitacional, el presidente Mujica impulsó una iniciativa que no dependiera de la institucionalidad preexistente: el Plan Juntos (PJ) (ley 18.829, de 2011). Su cometido era atender a los sectores en situación de pobreza extrema que permanecían excluidos de los programas habitacionales del Estado, mediante acciones que tendieran a mejorar su calidad de vida y su integración social y propiciaran el fortalecimiento de la participación.

Buscando sortear los obstáculos propios de la institucionalidad sectorial, el PJ se instaló inicialmente en la OPP (análogamente al PIAI en 1999), aunque supuso la coordinación interinstitucional con todos los organismos competentes en la materia. Magri (2013) sostiene que, en los hechos, el Plan optó por una política de aislamiento sectorial, con coordinaciones puntuales y parciales que situaron a las instituciones externas como meras proveedoras de materiales y cuerpos técnicos.

El formato de financiamiento del pj constituyó una innovación radical. Al inicio fue financiado 70% por el Mvotma y 30% por donaciones y recupero de deudas. Seguidamente, en 2012, se constituyó el Fideicomiso Juntos, con el objetivo de agilizar la implementación del Plan (Magri, 2013). En 2015, la fragilidad institucional y financiera del PJ se enmendó con su incorporación plena al Mvotma (ley 19.355, del 19 de diciembre de 2015).

El decreto reglamentario del PJ (decreto del Poder Ejecutivo 482/2011) subrayó la importancia del desarrollo barrial y comunitario y la caracterización de la población objetivo del plan como de una pobreza extrema concebida multidimensionalmente: precariedad habitacional y situación por debajo de la línea de pobreza, tomando referencia en el índice de carencias críticas desarrollado por el Ministerio de Desarrollo Social.

Los asentamientos intervenidos por el PJ podían ubicarse en terrenos públicos o privados. Las modalidades de actuación del Plan incluían el mejoramiento habitacional —incorporado por primera vez plenamente como herramienta de intervención— y la relocalización. En línea con el enfoque de desarrollo progresivo de asentamientos populares y sus comunidades, en ambas modalidades se integraba de forma protagónica a los habitantes de las áreas intervenidas mediante actividades de autoconstrucción por ayuda mutua y desarrollo comunitario.

## **Dirección Nacional de Integración Social y Urbana - DINISU (2020-actualidad)**

En 2020 el Gobierno nacional fue asumido por una coalición política de centroderecha liderada por el Partido Nacional. La Ley de Urgente Consideración (ley 19.889, del 9 de julio de 2020) creó la Dirección Nacional de Integración Social y Urbana (Dinisu) dentro del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MVOT). La nueva dirección surgió con el cometido de coordinar y articular la actuación de los programas pre-existentes (PMB: regularización; PNR: relocalización; PJ: atención a la emergencia sociohabitacional), cuyas colaboraciones e interacciones funcionaban de forma espasmódica o caso por caso, así como proponer y ejecutar políticas para prevenir la formación de asentamientos.

Dinisu apuntó desde su origen a profundizar el vínculo con los gobiernos departamentales y se estableció la meta de trabajar por primera vez de forma simultánea con todas las intendencias. Esto se dio a partir de un acuerdo general con el Congreso de Intendentes y posteriores acuerdos específicos de cada intendencia con el MVOT, que definían la cartera de asentamientos a intervenir y otros aspectos de prevención, control territorial y transferencia de información sobre el surgimiento de asentamientos.

Además de afrontar los proyectos de las carteras vigentes de PMB, PNR y PJ, Dinisu creó una cartera complementaria financiada por un fideicomiso, un tipo de instrumento ya implementado en el PJ. El Fideicomiso de Integración Social y Urbana (FISU) (ley 19.996, del 3 de noviembre de 2021) es financiado a partir de un monto anual fijo que procede de rentas generales y de un ingreso variable proveniente de las enajenaciones

de inmuebles rurales. Previa autorización del Poder Ejecutivo, el fideicomiso también puede contraer empréstitos bancarios y nutrirse de otros tipos de financiamiento.

Las características de esta alternativa de financiamiento permitieron generar una cartera en la que todos los asentamientos del país fueran elegibles (sin perfiles ni condicionamientos territoriales o sociales como en PNR, PMB o PJ), así como desplegar nuevas líneas de prevención y actuar con otros organismos del sistema público de vivienda en carácter de coejecutores de proyectos (como el Movimiento por la Erradicación de la Vivienda Insalubre Rural [Mevir]) o potenciar estrategias de realojo mediante certificados de compra de vivienda usada en el mercado. Las intervenciones de Dinisu en la gestión 2020-2025, que el Gobierno nacional denominó Plan Avanzar, pretendían intervenir en 120 asentamientos (unos 15.000 hogares) en los 19 departamentos del país.

De esta forma, también se generó una nueva gobernanza *ad hoc* de la intervención en informalidad, propia de la naturaleza de los actores intervinientes en la disposición de recursos del FISU (Ministerios de Economía y Finanzas y de Ganadería, Agricultura y Pesca; Congreso de Intendentes; Presidencia de la República) (Cabrera, 2023).

## Las cinco políticas observadas en su conjunto

En estas cinco políticas se aprecian variantes de intervención, con sesgos conceptuales y operativos diferenciados: las carencias habitacionales tienen más protagonismo en PJ, e infraestructura y propiedad del suelo en CNA o PMB —esto último sobre la base de la entrega en propiedad privada (generalmente tras un comodato) de viviendas y/o terrenos—. La organización comunitaria se promovió en todos los casos con diferentes énfasis. Territorialmente se observa un creciente pasaje desde abordajes limitados al asentamiento hacia estrategias más generales de integración urbana. Las variantes y continuidades en los modos de actuación, institucionalidad y financiamiento de las diferentes políticas se sintetizan en la tabla 2.

Tabla 2. Caracterización de las políticas nacionales uruguayas en asentamientos irregulares (1995-2024)

Pro-grama / vigen-cia	Modo de actuación		Institucio-nalidad	Financia-miento
	Territorio	Conceptualiza-ción		
CNA (1995-1999)	Regularización/normalización de asentamientos (propiedad del suelo, adecuamiento a normas urbanísticas y edilicias, infraestructura)	Consolidar asentamientos regularizables <i>in situ</i>	Dinot-Mvotma (nacional)	Rentas generales
PIAI-PMB (desde 1999)	Regularización dominial, adecuación a normas urbanísticas y edilicias, dotación de infraestructura con altos estándares, mejora habitacional en canasta de materiales (hasta 10%)	Integración física y social de los asentamientos al resto de la ciudad	Unidad ejecutora del préstamo BID Situada en OPP (1999-2005), Mvotma (2005-2020) y Dinisu (2020...) Liderazgo nacional; intendencias como coejectoras	Financiamiento externo condicionado (70%) + rentas generales (30%)
PNR (desde 2010)	Entrega de viviendas nuevas o usadas, individuales o agrupadas	Relocalizar asentamientos no regularizables <i>in situ</i> por riesgos ambientales (áreas inundables, suelo contaminado)	MVOT (2010-2020), Dinisu (2020...) Liderazgo nacional; intendencias como coejectoras	Rentas generales (Fondo Nacional de Vivienda) + gobiernos departamentales (20%)

PJ (desde 2011)	Integración socio-habitacional nucleada en torno al mejoramiento del hábitat y la vivienda en áreas precarizadas	Mejoramiento o relocalización de viviendas con carencias críticas o relocalización en viviendas nuevas	MVOT (2010-2020), Dinisu (2020...) Liderazgo nacional	Fideicomiso + Fondo Nacional de Vivienda
DINISU (desde 2020)	Mejora de viviendas con carencias críticas; realojos por motivos ambientales o para viabilizar la consolidación en sitio.  Canasta de materiales como línea de prevención	Integración sociourbana de asentamientos irregulares y áreas precarias	MVOT. Liderazgo nacional reconfigurado. Congreso de Intendentes como socio e intendencias como coejecutoras.	Rentas generales, gobiernos departamentales y financiamiento externo.  Gestión mediante fideicomiso

Fuente: Elaboración propia.

## **Dispersión y centralización. Tensiones territoriales e institucionales en las cuatro configuraciones de políticas**

Al caracterizar las políticas públicas implementadas desde el ámbito nacional en asentamientos irregulares, se observa que hasta mediados de los años ochenta los asentamientos fueron esporádicamente objeto de políticas de desalojo y relocalización, en lo que Fernández Wagner (2009) definió como políticas de primera generación. Luego de la restauración democrática (1985) comenzaron los programas basados en el modelo de desarrollo progresivo de los asentamientos con la participación de sus habitantes (Cravino, 2023), propios de la segunda generación de intervenciones en asentamientos.

La actuación de la cna (1995-1999) implicó una *primera configuración* de políticas públicas nacionales en asentamientos irregulares, marcada por la *coordinación voluntarista centrada en el nivel nacional* y por los primeros esfuerzos de institucionalización de políticas de tercera generación, basadas en la perspectiva integral de intervención en asentamientos (Cravino, 2023). No obstante, persistía una fuerte tendencia a considerar los asentamientos como áreas no desarrolladas según estándares urbanísticos tradicionales de infraestructura, propiedad del suelo y ocupación de las parcelas.

La *segunda configuración* (1999-2010) se caracterizó por la reestructura de la política nacional en torno al *modelo de mejoramiento de barrios del BID*, característico de las políticas de tercera generación (Fernández Wagner, 2009). El financiamiento aportado por el BID permitió expandir notablemente la inversión en el área, reconfigurar el modo de actuación y asentar por primera vez una institucionalidad para su ejecución. El comienzo del PIAI en 1999 desplazó tanto a la CNA como a las políticas impulsadas por gobiernos subnacionales, y el modelo de mejoramiento de barrios se transformó durante este período en la norma para las intervenciones en asentamientos de todo el país. Sin embargo, los exigentes criterios de inclusión de asentamientos y los altos estándares de infraestructura requeridos por el BID limitaron el universo de asentamientos que podían ser incluidos en el programa

La *tercera configuración* (2010-2020) estuvo marcada por la *expansión y fragmentación* de la política nacional en asentamientos que siguió a la creación del PNR y el PJ, financiados con recursos nacionales. Así, el Estado uruguayo logró intervenir en asentamientos que no cumplían con los requisitos de inclusión del PIAI-PMB establecidos por el BID. El incremento del gasto y de las intervenciones trajo consigo, no obstante, problemas de gobernanza para coordinar las acciones estatales en el área.

Por último, la creación de la Dinisu señala el inicio de la *cuarta configuración* (2020-actualidad) de *reorganización y centralización de las políticas existentes*, en la órbita de la nueva dirección de un ministerio de actuación sectorial. Se añadieron nuevas estrategias de financiamiento que propiciaron ensanchar el universo de actuación.

En definitiva, la trayectoria de las políticas nacionales uruguayas en asentamientos irregulares desde 1995 muestra variantes en abordajes, desafíos y ensamblajes institucionales. En tanto, la informalidad urbana se ha abordado crecientemente desde una perspectiva integral, buscando contemplar tanto su dimensión física y dominial como las complejidades sociales y ambientales que le están asociadas.

Paralelamente subyacen tensiones institucionales y territoriales. La tensión institucional se da entre la vocación de una política sectorial de vivienda y ordenamiento territorial y otra centralizada en el Ejecutivo nacional, expresada en la creación de mecanismos de *baipás* institucional (Midaglia, 1998) —tales como el PIAI y el PJ en sus inicios, dependientes de OPP—, así como financiada mediante un *baipás* financiero (*fideicomisos*). Esto evidencia disputas por el liderazgo político y por la construcción de la agenda de actuaciones.

La tensión territorial se vincula, en primer lugar, a las escalas de actuación, entre políticas circunscritas a los asentamientos irregulares —como el PIAI en sus inicios y el PNR— y otras —como el PMB y el PJ— que apuntan a intervenir en áreas que contienen asentamientos más allá de la limitación de su superficie. La tensión territorial se expresa también en un cambio de escala: la llegada de Dinisu trajo como novedad la implementación simultánea de políticas en asentamientos de todo el país.

## Conclusiones

El análisis muestra una transformación profundamente interrelacionada entre naturaleza del financiamiento, institucionalidad y modos de actuación. Al igual que las generaciones de Fernández Wagner (2009) y los lineamientos de Cravino (2023), estas configuraciones no suponen un funcionamiento excluyente.

En el proceso de construcción y de expansión de esta política, es indudable la relevancia del BID y del PIAI-PMB como factor de estructuración y consolidación de una determinada institucionalidad y modo de actuación en el área. Sin embargo, a partir de 2010 el Estado uruguayo expandió su capacidad de intervención, desarrollando nuevas políticas que le permitieron intervenir en áreas excluidas del PIAI-PMB, así como incrementar los recursos destinados al área.

Las políticas públicas nacionales en asentamientos irregulares han tenido un carácter acumulativo —de adición, más que de reemplazo— que permite definir la política en el área como una política de Estado más que de gobiernos específicos. Iniciadas en la década de 1990 bajo un gobierno liberal con matices socialdemócratas (1995-2000), atravesaron tres gobiernos nacionales de izquierda con fuerte sesgo en expansión de políticas sociales (2005-2020) y fueron reconfiguradas en el marco de otro gobierno de centroderecha (2020-2024), que potenció la base preexistente al añadir nuevos recursos y sostener y ampliar modalidades de intervención.

Complementariamente, a pesar de una creciente problematización del abordaje integral y socioterritorial de la informalidad urbana en sus causas y modalidades de intervención, estas políticas aún se centralizan en el ámbito sectorial e institucional del MVOT. Sus actuaciones no parecen haber sido potenciadas significativamente por un innovador marco nacional de ordenamiento territorial (ley 18.308, del 18 de junio de 2008), que incluye legislación sobre carteras de tierras, policía y control territorial o prescripción abreviada para regularizar ocupaciones, ni por el surgimiento del Ministerio de Desarrollo Social (2005), un emblema de la nueva generación de políticas sociales de los gobiernos de izquierda. Asimismo, las estadías provisionales en OPP de PIAI y PJ posiblemente significaron, más que ensayos de posibles transversalidades, la oportunidad de liderar políticas innovadoras desde la propia Presidencia de la República.

Por último, la sostenibilidad y la expansión de las políticas han permanecido ligadas, paradójicamente, al uso de mecanismos de *baipás* político y financiero. Estos expresan la proyección nacional de estas políticas dentro de un dificultoso abordaje multinivel y multisectorial que, en un país unitario como Uruguay, requieren un papel destacado del Ejecutivo nacional para su articulación. En la última etapa, la creación de *Dinisu* expresa la consolidación de una serie de transformaciones institucionales y financieras cuya raíz se identifica en 2010, que señalan una búsqueda de autonomía nacional respecto a los lineamientos y al financiamiento internacional. De esta forma, se habilitan

intervenciones adaptativas a la especificidad del fenómeno en el caso uruguayo. Queda por explorar en futuros trabajos en qué medida estos cambios repercuten en transformaciones en los modos de actuación de las políticas de la nueva dirección.

## Bibliografía

- Abramo, P. (2012). La ciudad com-fusa: Mercado y producción de la estructura urbana en las grandes metrópolis latinoamericanas. *EURE*, 38(114), 35-69. <https://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612012000200002>
- Acuña, C.; y Portillo, A. (1994). *Montevideo: Una aproximación a su conocimiento*. Nordan Comunidad.
- Álvarez Rivadulla, M. J. (2017). *Squatters and the politics of marginality in Uruguay*. Palgrave Macmillan.
- Amarante, V.; y Caffera, M. (2003). Los factores determinantes de la formación de asentamientos irregulares: Un análisis económico. *Revista de Ciencias Empresariales y Economía*, 2, 61-95.
- Banco Interamericano de Desarrollo (1999). Contrato de Préstamo N.º 1186/OC-UR entre la República Oriental del Uruguay y el Banco Interamericano de Desarrollo: Programa de Integración de Asentamientos Irregulares. <https://www.iadb.org/en/project/UR0123>
- Banco Interamericano de Desarrollo (2008). Contrato de préstamo N.º 2052/OC-U entre la República Oriental del Uruguay y el Banco Interamericano de Desarrollo: Primer Programa de Mejoramiento de Barrios. <https://www.iadb.org/en/project/UR-L1009>
- Bolaña, M. J. (2018). *Pobreza y segregación urbana: «Cantegriles» montevideanos 1946-1973*. Rumbo.
- Brakarz, J. (Coord.), Rojas, E., y Greene, M. (2002). *Ciudades para todos: La experiencia reciente en programas de mejoramiento de barrios*. Inter-American Development Bank. <https://publications.iadb.org/es/publicacion/16290/ciudades-para-todos-la-experiencia-reciente-en-programas-de-mejoramiento-de>
- Brenner, N. (2004). *New state spaces: Urban governance and the rescaling of the statehood*. Oxford University Press.
- Cabrera, S. (2023, 7 de mayo). Avanzar, el plan que Lacalle controla, cumple un año en medio de la crisis: ¿cuántos asentamientos eliminó? *El País*. <https://www.el-pais.com.uy/informacion/avanzar-el-plan-que-lacalle-controla-cumple-un-ano-en-medio-de-la-crisis-cuantos-asentamientos-elimino>

- Clichevsky, N. (2003). *Pobreza y acceso al suelo urbano: Algunos interrogantes sobre las políticas de regularización en América Latina*. CEPAL. <https://hdl.handle.net/11362/5780>
- Cortés, F. (2006). Consideraciones sobre la marginación, la marginalidad, marginalidad económica y exclusión social. *Papeles de Población*, 12(47), 71-84.
- Cravino, M. C. (2023). Paradigmas de intervención estatal en asentamientos populares en América Latina (1970-2020). *Cuaderno Urbano: Espacio, Cultura, Sociedad*, 34(34), 187-209. <http://dx.doi.org/10.30972/crn.34346560>
- Cruz, P. (2005). *Estado y segregación residencial: El suelo urbano y la localización de las acciones habitacionales en Montevideo (1984-2004)* [Tesis de maestría, Colecciones Digitales de El Colegio de México]. El Colegio de México. <https://repositorio.colmex.mx/concern/theses/qf85nb49x?locale=es>
- Di Virgilio, M., Guevara, T., y Arqueros, M. (2014). Un análisis comparado sobre la implementación de políticas de regularización de asentamientos informales en Argentina, Brasil y México. *Revista INVI*, 29(80), 17-51. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-83582014000100002>
- Duhau, E. (1998). *Hábitat popular y política urbana*. Universidad Autónoma Metropolitana.
- Elinbaum, P., y García, A. (2022). Espacio estatal y escala en Latinoamérica. *Desarrollo, Estado y Espacio*, 1(2), Artículo e0009. <https://doi.org/10.14409/dee.2022.1.e0009>
- Fernández Wagner, R. (2009). Elementos para una revisión crítica de las políticas habitacionales en América Latina. En A. Morais (Ed.), *Assentamentos informais e moradia popular: subsídios para políticas habitacionais mais inclusivas* (pp. 1-28). IPEA.
- Hauser, P. M. (1961). *La urbanización en América Latina*. UNESCO.
- Jaramillo, S. (1979). Sobre la macrocefalia urbana en América Latina. *Revista Desarrollo y sociedad*, 1(1), 113-132.
- Jaramillo, S. (2013). *Acerca de la investigación en mercados de tierra urbana en América Latina*. Universidad de Los Andes.
- Jones, C. (1970). *An introduction to the study of public policy*. Wadsworth.
- Kaztman, R. (Ed.). (1999). *Activos y estructura de oportunidades: Estudios sobre las raíces de la vulnerabilidad social en Uruguay*. PNUD; CEPAL.
- Lapido, R. (1999). MVOTMA: Inicio de una gestión global: Asentamientos irregulares. *Vivienda Popular*, (5), 22-25.
- Lascoumes, P., y Le Galès, P. (2014). *Sociología de la acción pública*. El Colegio de México.
- Magri, A. J. (2013). El Plan Juntos de emergencia habitacional en Uruguay: Respuestas gubernamentales cuando el Estado no alcanza sus metas. *Revista de Ciencias Sociales*, 26(32), 133-150. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=453644793008>

- Martínez, E. J. (2011). *Paradigmas de intervención pública latinoamericana en hábitat urbano: Impulso y freno del aporte regional a la innovación del hacer ciudad con sus pobladores*. Ediciones Universitarias.
- Midaglia, C. (1998). El rendimiento de los «by-pass» como instrumento de reforma social: el caso PRIS. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, (10), 79-99.
- Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente de Uruguay (1997). *Asentamientos irregulares: Programa para la regularización jurídica, social y urbanística*. MVOTMA.
- Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente de Uruguay (2010). *Plan quinquenal de vivienda 2010-2014*. MVOTMA.
- Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente de Uruguay (2018). *Proyecto del reglamento operativo de Programa Plan Nacional de Relocalizaciones (PNR): RM 32/2018*. MVOTMA.
- Novick, A. (2009). La ciudad, el urbanismo y los intercambios internacionales: Notas para la discusión. *Revista Iberoamericana de Urbanismo*, (1), 4-13.
- Pradilla Cobos, E. (2014). La ciudad capitalista en el patrón neoliberal de acumulación en América Latina. *Cadernos Metropole*, 16(31), 37-60. <https://revistas.pucsp.br/index.php/metropole/article/view/19892>
- Programa de Mejoramiento de Barrios (2018). *Informe técnico: Actualización de la cartografía nacional de asentamientos irregulares 2018*. PMB.
- Roy A. (2013). Las metrópolis del siglo XXI: Nuevas geografías de la teoría. *Andamios*, 10(22), 149-182.

**Contribución de los autores (taxonomía CRediT):** 1. Conceptualización, 2. Curación de datos, 3. Análisis formal, 4. Adquisición de fondos, 5. Investigación, 6. Metodología, 7. Administración del proyecto, 8. Recursos, 9. Software, 10. Supervisión, 11. Validación, 12. Visualización, 13. Borrador original, 14. Redacción, revisión y edición.

**L. A. M.** ha contribuido en 1, 2, 3, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14.

**A. G. O.** ha contribuido en 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14.