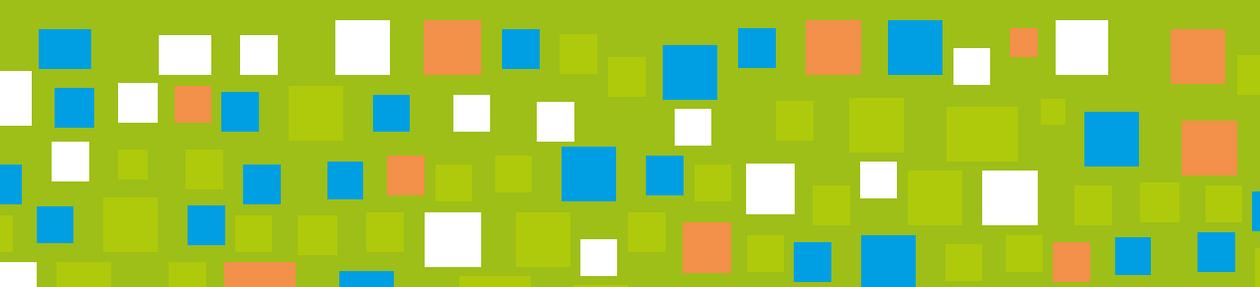


Serie de Informes Temáticos
con base en la Etnoencuesta de Inmigración Reciente

Acceso a la vivienda adecuada de las personas migrantes en la ciudad de Montevideo



Acceso a la vivienda adecuada de las personas migrantes en la ciudad de Montevideo

Serie de Informes Temáticos con base en la Etnoencuesta de Inmigración Reciente

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia,
UNICEF Uruguay
Programa de Población, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República
Observatorio de Movilidad, Infancia y Familia en Uruguay

Autoras:

Julieta Bengochea

Victoria Madeiro

Coordinación general:

Victoria Prieto Rosas

Corrección de estilo: Susana Aliano Casales

Diseño gráfico editorial: Tria Comunicación

Coordinación editorial: UNICEF Uruguay

Primera edición: noviembre de 2020

Nota: La Convención sobre los Derechos del Niño se aplica a todas las personas menores de 18 años, es decir, niños, niñas y adolescentes mujeres y varones. Por cuestiones de simplificación en la redacción y de comodidad en la lectura, se ha optado por usar en algunos casos los términos generales *los niños* y *los adolescentes*, sin que ello implique discriminación de género.

Contenido

Agradecimientos	7
1. Introducción	8
2. El derecho a una vivienda adecuada y sus límites.....	10
2.1. Ejercer el derecho a la vivienda en situaciones de movilidad.....	12
2.2. Las pensiones, ¿solución habitacional temporal o permanente entre las personas migrantes?	16
3. Características de la primera vivienda en Montevideo	18
4. Características de la vivienda más reciente en Montevideo	32
5. Situación de vivienda de los hogares con niños, niñas y adolescentes en Montevideo	45
6. Pensiones e inmigración reciente.....	48
7. Conclusiones.....	52
8. Bibliografía.....	55
9. Anexo.....	58

Gráficos

Gráfico 1 Distribución relativa del tipo de la primera vivienda por origen nacional del informante, Montevideo, 2018	23
Gráfico 2 Número medio de personas por habitación para dormir en la primera vivienda, según tipo de vivienda y origen nacional del informante, Montevideo, 2018.....	29
Gráfico 3 Secuencias del cambio de tipo de vivienda durante el primer año, según origen del informante, Montevideo, 2018	31
Gráfico 4 Distribución relativa del tipo de vivienda por origen nacional del informante. Última vivienda de la población con 12 meses y más en Uruguay, Montevideo, 2018.....	38
Gráfico 5 Número medio de personas por habitación para dormir en la última vivienda, por tipo de vivienda y origen nacional del informante. Última vivienda de la población con 12 meses y más en Uruguay, Montevideo, 2018.....	43
Gráfico 6 Proporción de informantes que gastan más del 40% de sus ingresos en el arrendamiento de una vivienda, según tipo de vivienda y origen del informante. Última vivienda de la población con 12 meses y más en Uruguay, Montevideo, 2018	44
Gráfico 7 Distribución relativa de familias con niños, niñas y adolescentes, según composición familiar por origen nacional, Montevideo, 2018	46
Gráfico 8 Número medio de personas por habitación para dormir, según composición familiar de los hogares con niños, niñas y adolescentes por origen nacional, Montevideo, 2018	47

Mapas

Mapa 1 Distribución relativa de la primera vivienda de los informantes de origen cubano, Montevideo, 2018	19
Mapa 2 Distribución relativa de la primera vivienda de los informantes de origen dominicano, Montevideo, 2018	20
Mapa 3 Distribución relativa de la primera vivienda de los informantes de origen peruano, Montevideo, 2018	21
Mapa 4 Distribución relativa de la primera vivienda de los informantes de origen venezolano, Montevideo, 2018	22
Mapa 5 Distribución relativa del tipo de la primera vivienda según barrio del informante de origen cubano, Montevideo, 2018	25
Mapa 6 Distribución relativa del tipo de la primera vivienda según barrio del informante de origen dominicano, Montevideo, 2018.....	26
Mapa 7 Distribución relativa del tipo de la primera vivienda según barrio del informante de origen peruano, Montevideo, 2018.....	27
Mapa 8 Distribución relativa del tipo de la primera vivienda según barrio del informante de origen venezolano, Montevideo, 2018.....	28
Mapa 9 Distribución relativa del área de residencia de los informantes de origen cubano. Última vivienda de la población con 12 meses y más en Uruguay, Montevideo, 2018.....	34
Mapa 10 Distribución relativa del área de residencia de los informantes de origen dominicano. Última vivienda de la población con 12 meses y más en Uruguay, Montevideo, 2018.....	35
Mapa 11 Distribución relativa del área de residencia de los informantes de origen peruano. Última vivienda de la población con 12 meses y más en Uruguay, Montevideo, 2018.....	36
Mapa 12 Distribución relativa del área de residencia de los informantes de origen venezolano. Última vivienda de la población con 12 meses y más en Uruguay, Montevideo, 2018.....	37

Mapa 13 Distribución relativa del tipo de la vivienda por barrio para la población migrante de origen dominicano. Última vivienda de la población con 12 meses y más en Uruguay, Montevideo, 2018.....	40
Mapa 14 Distribución relativa del tipo de la vivienda por barrio para la población migrante de origen peruano. Última vivienda de la población con 12 meses y más en Uruguay, Montevideo, 2018.....	41
Mapa 15 Distribución relativa del tipo de la vivienda por barrio para la población migrante de origen venezolano. Última vivienda de la población con 12 meses y más en Uruguay, Montevideo, 2018.....	42

Tablas

Tabla 1 Número promedio de cambios residenciales experimentados durante el primer año según origen nacional del informante, Montevideo, 2018.....	30
---	----

Agradecimientos

Esta investigación es el resultado de un convenio de cooperación entre UNICEF Uruguay y el Programa de Población de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República a través de la Asociación Pro Fundación para las Ciencias Sociales, firmado en diciembre de 2019. Las autoras agradecen la lectura y los comentarios de Victoria Prieto Rosas.

1. Introducción

El objetivo de este trabajo es analizar la situación de la vivienda de las personas migrantes y refugiadas¹ de origen cubano, dominicano, peruano y venezolano, que fueron entrevistadas en la Etnoencuesta de Inmigración Reciente en Montevideo (ENIR).²

El acceso a una vivienda adecuada está consagrado en el artículo 45 de la [Constitución de la República](#), sin embargo, el pleno ejercicio de este derecho es un desafío dentro del contexto nacional que afecta tanto a la población nativa como a las personas migrantes y refugiadas.

En este informe se estudian los patrones de asentamiento territorial en Montevideo y las características de la vivienda en los hogares donde residen niños, niñas y adolescentes. El análisis se realiza desde un enfoque de derechos humanos, con el objetivo de obtener información de utilidad que contribuya con la promoción de una sociedad donde esté asegurado el derecho a la vivienda adecuada de todas las personas en situación de movilidad.

Con el fin de analizar las condiciones de acceso a la vivienda adecuada, se analiza en qué zonas de Montevideo residen los migrantes consultados por la ENIR, qué tipo de vivienda habitan y en qué condiciones de hacinamiento. Específicamente, se atiende a estas dimensiones al momento de la llegada a Uruguay, en lo que sería la primera vivienda en el país de acogida, y en la vivienda ocupada, al momento de realización de la Etnoencuesta de quienes llevan más de un año en el país.

También se estudian la estabilidad residencial durante el primer año en Uruguay y las características de este proceso. Asimismo, se evalúa el costo asociado al pago de un arrendamiento o alquiler de vivienda en el marco de los ingresos percibidos por los hogares integrados por personas migrantes.

1 Con el propósito de hacer un uso reiterativo de la expresión “migrantes y refugiados”, que tienen en cuenta las dos principales situaciones de movilidad, se utilizará en adelante el término “migrante” para referirse a ambas condiciones, sin que ello suponga intención alguna de invisibilizar la movilidad forzada de las personas solicitantes de refugio y refugiadas.

2 La ENIR fue realizada entre los meses de julio de 2018 y marzo de 2019, y cuenta con información recabada sobre 803 informantes e integrantes de sus hogares y familias.

Si bien la principal fuente de información empleada en este documento corresponde a la ENIR, también se recurre a la información cualitativa aportada por una serie de entrevistas realizadas a informantes claves de la gestión de la política de vivienda y de la incidencia en materia del derecho a la vivienda.³

Las narrativas recogidas permiten comprender el funcionamiento de las pensiones y los mecanismos que han contribuido a convertirlas en el principal tipo de vivienda que ocupa la población migrante y refugiada en Montevideo.

También se analizan los microdatos del reciente Censo de Pensiones, realizado por la Intendencia de Montevideo (IM) en abril de 2020, en el contexto de pandemia por COVID-19, con el objetivo de adjudicar subsidios de alquiler a la población más vulnerable que habita estos espacios. En este censo se enumeraron 188 pensiones e inquilinatos, y ciertas características de sus habitantes, como sexo, edad y nacionalidad.

El presente documento se estructura en seis secciones. En la primera sección se presentan los fundamentos del derecho a una vivienda adecuada y sus límites, haciendo énfasis en las características de esta problemática entre las poblaciones migrantes. En la segunda sección se describen las características de la primera vivienda en cuanto a su ubicación dentro de la ciudad de Montevideo, el tipo de vivienda y el número medio de personas por dormitorio. También se incluye un análisis de secuencias de las viviendas ocupadas en los primeros 12 meses, que permite dar cuenta de la inestabilidad residencial que caracteriza al primer año en Montevideo. En la tercera sección, se repite el mismo análisis para la vivienda más reciente de aquellas personas migrantes que llevan al menos 12 meses en Uruguay. En la cuarta sección, se estudian las características de las viviendas de niños, niñas y adolescentes que forman parte de un hogar migrante. En la quinta sección se resumen las principales características del funcionamiento de las pensiones y las problemáticas que enfrenta la población migrante y refugiada al residir en ellas. Por último, se presenta una síntesis de los resultados obtenidos.

3 Las entrevistas fueron realizadas entre el 15 de mayo y el 17 de junio de 2020, y el análisis presentado a continuación deviene de ellas. Específicamente, fueron entrevistados: 1) Juan Ceretta, abogado docente del Consultorio Jurídico de Facultad de Derecho de la Universidad de la República, a cargo del grupo que se ocupa de tratar los temas que atañan a la población migrante; 2) Valeria España, abogada y socia fundadora del Centro de Promoción y Defensa de Derechos Humanos e investigadora del Nodo de Estudios Migratorios de FLACSO Uruguay; 3) Betania Fajardo, subdirectora del Servicio de Convivencia Departamental de la Intendencia de Montevideo; y 4) Inés Giudice, asesora de la Dirección de Vivienda del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente durante el período 2005-2019.

2. El derecho a una vivienda adecuada y sus límites

Garantizar el acceso a una vivienda adecuada forma parte de las obligaciones del Estado uruguayo, ratificadas por el país en la [Declaración Universal de Derechos Humanos](#) y el [Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales](#). Según la definición de Naciones Unidas, el acceso a una vivienda adecuada se define de acuerdo a los siguientes criterios: a) seguridad de la tenencia, que garantice protección jurídica contra desalojo forzoso, el hostigamiento y otras amenazas; b) disponibilidad de servicios, materiales, instalaciones e infraestructura, como acceso a agua potable e instalaciones sanitarias adecuadas; c) asequibilidad, es decir, que su costo no represente un riesgo para las otras dimensiones de la vida de sus ocupantes; d) habitabilidad, es decir, que garantice la seguridad física y protección contra el entorno; e) accesibilidad, que considere necesidades específicas de sus habitantes; f) una ubicación que permita a los ocupantes el acceso a servicios e infraestructura de la ciudad; y g) adecuación cultural, en tanto la vivienda debe tener en cuenta y respetar la expresión de la identidad cultural de sus habitantes (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2010).

El acceso a la vivienda adecuada es un derecho garantizado en el artículo 45 de la [Constitución de Uruguay](#) para todos los habitantes del territorio nacional. A su vez, el artículo 1 de la [Ley 13.728 Plan Nacional de Vivienda](#) establece que toda familia debe poder acceder a una vivienda adecuada según los parámetros establecidos en la legislación, siendo función del Estado generar las condiciones para que este derecho sea garantizado. En el artículo 18 la misma ley, se define explícitamente el concepto de vivienda adecuada y se establecen estándares habitacionales mínimos en cuanto a la superficie mínima habitable, el número y tipo de ambientes básicos, la materialidad de los diferentes componentes de la vivienda, el acceso a agua potable, el sistema de desagüe y el acceso a electricidad. Cabe aclarar que todos los derechos otorgados por la Constitución a los habitantes de la República quedan claramente extendidos a la población migrante y refugiada, por la [Ley 18.250](#) (Ley

de Migraciones) en su artículo 1 y por la [Ley 18.076](#) (Ley de Refugiados) en su artículo 20, respectivamente.

Sin embargo, en Uruguay el derecho a una vivienda adecuada se encuentra en permanente tensión con el derecho a la propiedad privada, ya que el acceso a la vivienda está mediado por el mercado y la injerencia del Estado se considera limitada (España, 2019). Esta tensión y la dificultad de acceder a una vivienda propia y adecuada se manifiestan en el surgimiento de soluciones habitacionales informales, entre las que se encuentran los asentamientos irregulares, la ocupación de viviendas abandonadas y la perpetuación de viviendas de carácter temporal, como las pensiones, que en muchos casos se tornan soluciones habitacionales de carácter permanente.

Los asentamientos irregulares representan en Uruguay una forma de acceder a una vivienda propia. En 2018 había 607 asentamientos irregulares, de los cuales 330 se encontraban en Montevideo y su área metropolitana. Precisamente, esta forma de vivienda ha contribuido con una dinámica residencial de pérdida poblacional en las zonas centrales e intermedias y un concomitante aumento poblacional en las zonas periféricas (MVOTMA, 2018). La información más reciente producida por la IM muestra que entre 2018 y 2020 se generaron seis asentamientos nuevos y que en el total de asentamientos capitalinos se estima que hay 34.304 viviendas que ocupan 212.607 personas (Intendencia de Montevideo y Desarrollo Urbano Unidad Especial Ejecutora de Atención al PIAI, 2020). Esta dinámica de movilidad residencial se explica en gran medida por la brecha entre ingresos y costo de participación en el mercado inmobiliario formal (compra, alquiler y mantenimiento). Esta brecha es especialmente pronunciada en los hogares con ingresos más bajos (MVOTMA, 2018). Incluso cuando se corrobora una mejora económica relativa de ciertos hogares, estos continúan residiendo en asentamientos informales, lo que da cuenta de que el fenómeno no se explica solamente por factores económicos, sino también por la oferta del mercado inmobiliario (MVOTMA, 2018).

Otra solución habitacional que ha crecido en los últimos años, como consecuencia de las dificultades de acceso al mercado inmobiliario formal, son las pensiones o los alojamientos. En junio de 2018, los datos del Registro de Pensiones y Casas de Inquilinato de la IM daban cuenta de un total de 316 establecimientos, de los cuales 182 estaban registrados y habilitados⁴ (Intendencia de Montevideo, 2018). En 2020, la IM realizó un Censo de Pensiones

4 En detalle eran 182 pensiones registradas con habilitación, 16 pensiones registradas pero con habilitación suspendida, 63 pensiones registradas cerradas, 47 casas de inquilinato registradas abiertas, 8 casas de inquilinato registradas clausuradas (Intendencia de Montevideo, 2018).

que relevó un total de 250 establecimientos, de los cuales 216 estaban regularizados y habilitados. Este censo muestra que 4 de cada 10 ocupantes del total de este tipo de establecimientos colectivos son de origen extranjero y que muchos de estos residían en pensiones que se encontraban en situación de irregularidad. Recordemos, además, que 1 de cada 3 personas migrantes que vive en Montevideo habita en una vivienda de este tipo y que esta proporción es aún más elevada entre la población migrante en mayor situación de vulnerabilidad socioeconómica (Bengochea y Prieto Rosas, 2020).

2.1. Ejercer el derecho a la vivienda en situaciones de movilidad

Para los migrantes, el acceso a una vivienda adecuada es una dimensión crítica del proceso de inclusión social, en particular, entre los que llevan menos tiempo en Uruguay (Bengochea y Prieto Rosas, 2020), los cuales se insertan en un contexto de acogida donde el acceso a la vivienda es de por sí problemático y afecta a la población nativa en situación de vulnerabilidad socioeconómica desde larga data.

Si bien varios factores dan cuenta de la incidencia de soluciones habitacionales informales que afectan a los habitantes del territorio nacional, con independencia de su condición migratoria, la petición de garantía de alquiler como requisito para acceder a un arrendamiento en el mercado inmobiliario formal es de los más exigentes para las personas migrantes (Fossatti y Uriarte, 2018a, 2018b; Montiel y Prieto Rosas, 2019a; Organización Internacional para las Migraciones, 2018, 2020). Además, este no es el único requisito, sino que también se debe disponer de: un documento otorgado por la Dirección General Impositiva que certifique que la persona está libre de deudas, un recibo de sueldo reciente o, en su caso, un certificado emitido por un contador público, y documentos con referencias personales y laborales. Este conjunto de requisitos, pero particularmente la garantía de alquiler, se convierten en unas de las principales limitantes del acceso a la vivienda adecuada para las personas migrantes, que optan por arrendamientos irregulares a falta de recursos materiales y sociales que puedan servir como garantes en un arrendamiento particular.

Formalmente, la garantía de alquiler es un respaldo financiero que asegura al propietario el cumplimiento en el pago del arrendamiento, y que por el [Decreto-Ley 14.266](#) no puede superar el monto equivalente a cinco meses de alquiler. Actualmente existen cinco mecanismos a partir de los cuales es posible acceder a una garantía de alquiler: 1) el depósito en efectivo del

monto total en el Banco Hipotecario del Uruguay; 2) el aval de la Contaduría General de la Nación, que es otorgado solamente a funcionarios públicos; 3) el acceso a la garantía de alquiler de alguna de las empresas del mercado que cuentan con el servicio⁵; 4) el programa público de garantía de alquiler para retornados recientes, lo cual implica un doble proceso de selección, primero por parte del Ministerio de Relaciones Exteriores y en segunda instancia por parte del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA); 5) una garantía una propiedad inmueble libre de embargos, interdicciones y gravámenes, la cual puede hipotecarse en caso de no pago.

Sin embargo, la existencia de estos diferentes mecanismos no libera de barreras a las personas migrantes para acceder a un arrendamiento en el sistema formal, por requisitos tales como haber cotizado en el mercado laboral un mínimo de tres meses, tiempo al que se le debe adicionar el período desde la llegada hasta finalmente haber conseguido un trabajo formal, o tener un ingreso que sea hasta tres veces el equivalente del salario líquido.⁶ Esto se traduce, en la práctica, en un tiempo de espera relativamente extenso entre la llegada al país y el momento en que se consigue la suficiente antigüedad laboral y una remuneración acorde a la demandada por el sistema de garantías. Si bien muy recientemente se aprobó la [Ley de Urgente Consideración \(LUC\)-Ley 19.889](#), que en su capítulo “Régimen de arrendamientos sin garantía” flexibiliza las condiciones de acceso a vivienda particulares en arrendamiento (Presidencia de la República, 2020), aún es pronto para valorar en qué medida las viviendas de este tipo se han vuelto más accesibles.

Lo cierto es que, en este contexto, las pensiones regulares e irregulares se han convertido en una de las principales soluciones habitacionales entre las personas migrantes en Montevideo (Fossatti y Uriarte, 2018a; Prieto Rosas y otros, 2019). Sin embargo, esta solución, que resulta práctica al momento de llegada y que idealmente debería ser temporal, se convierte en un tipo de alternativa definitiva o prolongada en el tiempo (Bengochea y Prieto Rosas, 2020). La existencia de una amplia y creciente oferta inmobiliaria irregular, agrava y perpetúa la permanencia de migrantes en pensiones sin condiciones mínimas de habitabilidad. Este fenómeno se produce en un contexto de aumento de demanda de este tipo de viviendas y de una reciente respuesta

5 Este tipo de garantía requiere que el arrendador lo acepte, situación no muy frecuente, ya que estas garantías implican el cobro de aranceles tanto para el inquilino como para el arrendatario.

6 Por ejemplo, para acceder a una garantía de la Contaduría General de la Nación, a la que solo pueden postular funcionarios públicos, se pide como mínimo 15 UR de ingresos registrados en el Banco de Previsión Social y dos años de aportes a esta institución, según lo establecido en el Reglamento Operativo del Programa Garantía de Alquiler de junio de 2018. Para acceder a una garantía de una aseguradora privada, el inquilino debe tener un ingreso que sea tres veces el del valor del alquiler. Eso quiere decir que si, por ejemplo, se desea alquilar un inmueble por 10.000 pesos uruguayos, el ingreso líquido registrado y demostrable por recibos de sueldo deberá ser de 33.333 pesos uruguayos.

del Estado, alertado frente a la mencionada problemática. En este contexto ha sido el mercado inmobiliario irregular el que ha atendido la demanda de viviendas libres de contrato o exigencias de garantía de alquiler.

Datos del Censo de Pensiones⁷ realizado por la IM evidencian un total de 3.485 personas residiendo en este tipo de vivienda, de las cuales el 58% son de nacionalidad uruguaya, el 39% personas nacidas en otro país y el 3% de nacionalidad desconocida. De las personas migrantes que residen en pensiones, la mayoría son de nacionalidad cubana (23%), seguidas por las de nacionalidad dominicana (6%) y venezolana (6%). Del total de personas encuestadas, 167 eran niñas, niños y adolescentes, y el peso porcentual de estos sobre el total de la población migrante censada según su origen es variado. Tal es así que, el porcentaje de menores de edad que residían en pensiones representaba el 25% del total de migrantes dominicanos, el 9% del total de las personas migrantes de origen venezolano y el 5% tanto entre las personas migrantes de origen cubano y nacidas en Uruguay. Del total de niños, niñas y adolescentes relevados en este censo el 18% vivía en alguna pensión que se encontraba en situación de clausura o irregularidad. A pesar de estas condiciones, este tipo de viviendas no tiene un costo significativamente inferior al de la oferta del mercado formal o regular. Los datos del Censo de Pensiones muestran que el precio promedio por habitación es de 8.665 pesos uruguayos, con el mínimo declarado de 150 pesos y el máximo declarado de 26.400 pesos.

La habilitación y el funcionamiento de las pensiones se rigen por la [Ley 18.283 de Creación del Registro de Pensiones](#), en la órbita del MVOTMA. Para estar amparadas por dicha ley, las pensiones deben realizar un trámite administrativo en el MVOTMA, para el cual se requiere de habilitación municipal previa. En Montevideo, el proceso de habilitación municipal de estas viviendas se rige por el [Digesto Departamental del Volumen XV y consiguiente Libro XV sobre Planeamiento de la Edificación](#), “Normas para proyectos de edificios destinados a alojamiento temporario”, en su capítulo “De las pensiones”.

La Ley 18.283 garantiza las condiciones mínimas de habitabilidad para proteger a los ocupantes. En su artículo 12 establece que el contrato de hospedaje en pensiones regulares puede revocarse de tres maneras: por la sola voluntad del titular del establecimiento, por no pago o por incumplimiento de las normas del reglamento interno de la pensión. Si bien en la norma se establecen algunos plazos a cumplir para el desalojo con participación de la

⁷ Los datos aquí presentados son el resultado del procesamiento de las autoras con base en el Censo de Pensiones, al cual accedieron por medio de la IM. En este sentido, otros procesamientos realizados por otros investigadores pueden dar resultados diferentes. Si bien este censo es llamado de pensiones, recoge información de hostales, casas de inquilinato, pensiones y casas estudiantiles. Sin embargo, el tipo principal que lo compone son las pensiones, ya que representan el 85% del total de locales censados.

policía, en la práctica se observa la ausencia de un control que otorgue las garantías que la justicia establece para los desalojos.

A su vez, en el artículo 13 de esta ley se establece que las personas que se alojen en establecimientos no inscriptos en el Registro de Pensiones del MVOTMA serán consideradas arrendatarias o subarrendatarias, a todos los efectos legales y procesales. De este modo se dan las garantías necesarias para que los desalojos ocurran siempre mediante un proceso judicial, que, por lo general, dura un año. Sin embargo, en la práctica, en los desalojos de pensiones irregulares se alega la existencia de usurpación indebida que permite el desalojo sin un proceso judicial, ya que no queda comprendido en el proceso el artículo 13. El proceso de desalojo por usurpación, en el peor de los casos, puede implicar que una persona o familia quede desalojada en 24 horas, tiempo insuficiente para que los afectados encuentren otro sitio donde residir.

En suma, el marco legal descrito, que garantiza la protección de los habitantes y el derecho a la vivienda, ampara únicamente a las pensiones registradas y, de modo más restringido, a las irregulares. En los hechos, este marco en interacción con otros factores, como la desinformación y los precios abusivos del mercado inmobiliario, dibujan un contexto susceptible a la vulneración del derecho a una vivienda adecuada para la población migrante en Montevideo (Bengochea y Prieto Rosas, 2020; España, 2019; Fossatti y Uriarte, 2018a, 2018b).

Retomando la reciente aprobación de la [Ley 19.889](#), conviene hacer algunas precisiones que surgen de las entrevistas realizadas a los informantes claves consultados, en oportunidad de este informe. En el [Decreto-Ley 14.219](#), vigente desde 1974, se otorgan garantías tanto al arrendatario como al arrendador, reconociendo que la desigualdad entre ambas figuras existe y es preciso intervenir para equilibrar sus posiciones. Sin embargo, con el nuevo régimen, lo que puede parecer un beneficio —la flexibilización de las condiciones de alquiler— podría restaurar la desigualdad entre propietarios e inquilinos y quita una serie de beneficios a los segundos. La garantía supone no solo un resguardo para el arrendador, sino también para el arrendatario, en tanto previo a la firma de un contrato la parte garante hace una inspección del inmueble y verifica sus condiciones de habitabilidad. Más aún cuando la garantía es mediante la Contaduría General de la Nación, ANDA u otras aseguradoras privadas, porque son estas instituciones las responsables de inspeccionar si la vivienda está en condiciones de habitabilidad, previo a otorgar una garantía de alquiler.

La [Ley 19.889](#) habilita alquileres sin esta mediación y, además: disminuye el plazo de desalojo de 853 a 52 días, limita las defensas en el juicio por

desalojo, desregula el índice de reajuste de precio del alquiler y autoriza la celebración de contratos en moneda extranjera. Entonces, eventualmente, este nuevo régimen de arrendamientos sin garantía podría: aumentar la desigualdad entre arrendadores y arrendatarios, exponiendo a un régimen menos garantista a los arrendatarios que no cuentan con recursos para gestionar una garantía de alquiler; habilitar contratos que involucren a viviendas que no cumplen con condiciones mínimas de habitabilidad en el mercado inmobiliario regular, como aquellas que en la actualidad se desempeñan como pensiones irregulares. En qué medida los impactos de la nueva ley contribuyan o no a reducir las desigualdades y la vulnerabilidad de las personas migrantes en el mercado inmobiliario local es algo que excede a este informe, pero que conviene atender en el corto y mediano plazo.

2.2 Las pensiones, ¿solución habitacional temporal o permanente entre las personas migrantes?

En las poblaciones migrantes la residencia en una pensión como una opción de vivienda transitoria puede ser funcional al momento de llegada, mientras se van resolviendo otras dimensiones fundamentales, como el acceso al empleo. Sin embargo, las personas migrantes que residen en pensiones irregulares tienen un mayor riesgo de experimentar segregación residencial, por la propia concentración de este tipo de viviendas en determinados barrios de la ciudad, lo que, sumado a la ya mencionada inseguridad de la tenencia, configura una compleja situación de vulnerabilidad (Boggio y otros, 2019; España, 2019; Fossatti y Uriarte, 2018a, 2018b).

La concentración de este tipo de viviendas en los barrios de Centro, Aguada, Ciudad Vieja y Cordón denota cierto grado de segregación residencial, que afecta de modo recurrente a las personas migrantes en este y otros contextos de acogida (Logan y otros, 2004; Massey y Denton, 1988). En términos generales, la segregación residencial da cuenta de cuánto están separados o concentrados en el territorio urbano dos o varios grupos de pertenencia, uno en relación con el otro (Massey y Denton, 1988). Sin embargo, este concepto engloba argumentos con diferentes implicaciones analíticas, ya que el efecto positivo o negativo de encontrarse segregado en el territorio está correlacionado con otros factores (Massey y Denton, 1988). Por ejemplo, el hecho de que los inmigrantes se encuentran concentrados en las áreas céntricas de las ciudades (Massey y Denton, 1988) puede ser positivo ya que concentran las oportunidades laborales a las que pueden acceder y disminuyen los cos-

tos de traslado (Xie, 2010), o puede reflejar procesos de discriminación, ya que allí se encuentran las viviendas más viejas de los entramados urbanos (Massey y Denton, 1988).

Otras dinámicas que dan cuenta de la relación entre patrones de asentamiento y segregación residencial es la distribución no equilibrada de servicios de salud o de educación en el territorio, así como también zonas con mayor incidencia de robos o violencia. En relación con esto, estudios muestran como existe una relación entre el nivel educativo y de ingresos de los migrantes que se observa en patrones de asentamiento similares a la población nativa cuando estos niveles son altos (Logan y otros, 2004). Estas relaciones, si bien son sociales, tienen un fuerte componente territorial, ya que la aproximación espacial entre grupos permitirá ciertos tipos intercambios e interacciones sociales entre estos (Reardon y O'Sullivan, 2004).

Montevideo afronta su propio proceso de segregación urbana, marcado por una clara segmentación territorial según niveles de pobreza (Retamoso y Kaztman (2007); Kaztman, 2001), sobre la cual los inmigrantes se incorporan (Bengochea y Prieto Rosas, 2020). Datos del Censo de Población de 2011 evidencian que los inmigrantes se encuentran concentrados en ciertos barrios según su origen de nacimiento y que esto afecta de modo negativo su probabilidad de estar ocupados (Bengochea, 2017). A este proceso de segregación residencial se le adiciona otra capa de complejidad relacionada al tipo de vivienda en que las personas migrantes habitan, como por ejemplo, las pensiones. Este tipo de vivienda colectiva, muchas veces irregular, también reúne otras limitaciones vinculadas a la disponibilidad de espacios comunes, la concentración de personas por habitación o los precios abusivos.

Considerando los argumentos mencionados en párrafos anteriores, a continuación, se analiza el proceso de asentamiento de las personas migrantes en Montevideo, incluyendo una revisión de las características de los hogares en que hay presencia de niños, niñas y adolescentes en situación de movilidad. Para esto se analizan las características de la primera vivienda y la vivienda más reciente⁸ en Montevideo, en función de la zona de residencia, el tipo de vivienda, la existencia de hacinamiento y su costo.

8 Esta vivienda es también aquella en la que residían al momento de ser encuestados en oportunidad de la ENIR entre agosto de 2018 y marzo de 2019.

3. Características de la primera vivienda en Montevideo

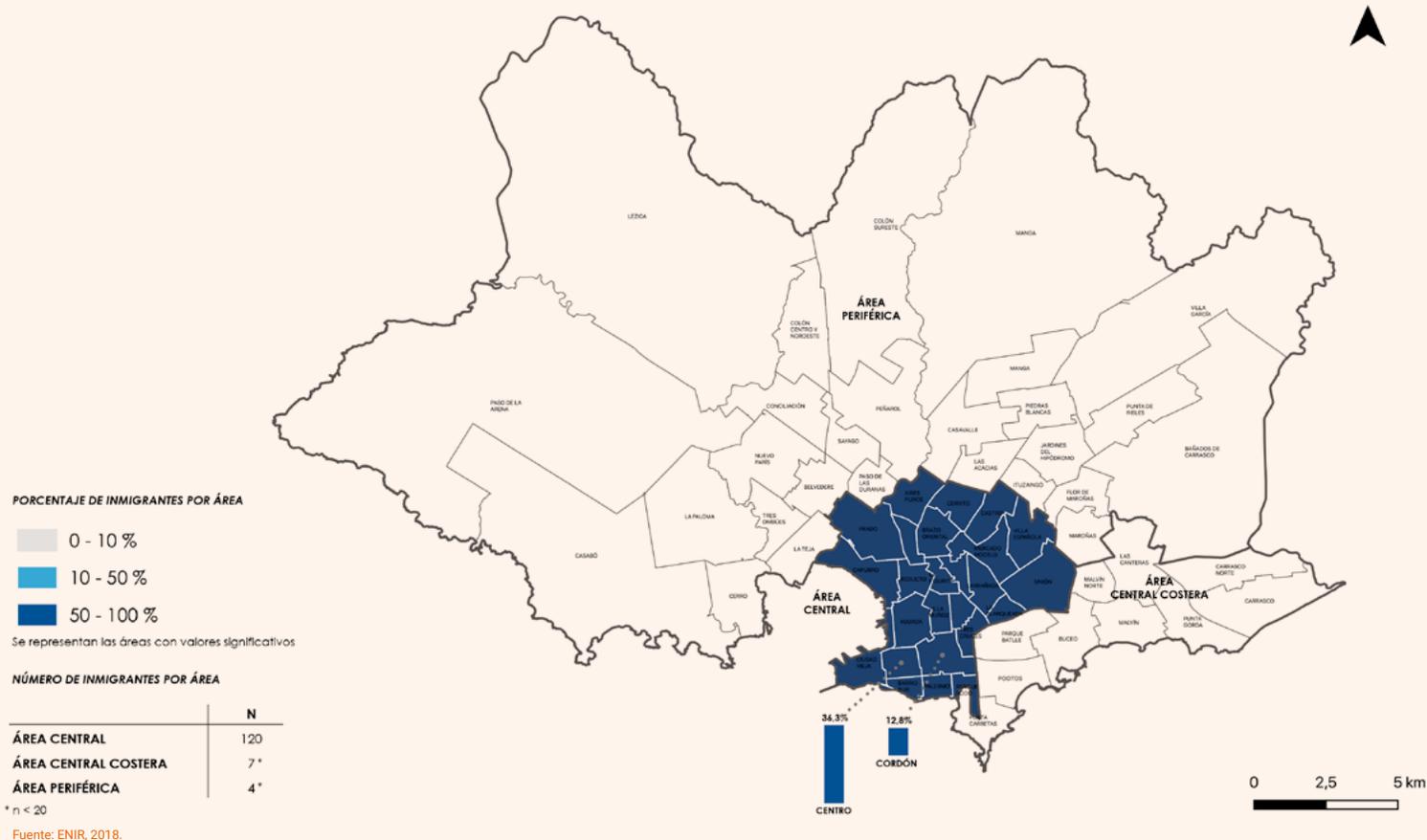
Para el análisis territorial de la vivienda en Montevideo se agruparon los 63 barrios que conforman al departamento en tres grandes grupos territoriales: Área Central, Área Central Costera y Área Periférica (en ["Anexo"](#) se encuentran los barrios que definen cada área).

Esta agrupación obedece a la restricción del número de casos que impone la muestra de la ENIR (en ["Anexo"](#) se encuentra la definición teórica de agrupación por estas tres grandes áreas) y a la intención de evitar inferencias estadísticas inválidas. Cuando el número de casos lo permite, se realiza un análisis más detallado a nivel de barrio, lo que explica por qué en algunos gráficos se presenta información a este nivel y en otros gráficos no.

Para los cuatro orígenes, las personas migrantes se concentran en el Área Central de Montevideo, que incluye al centro económico de la ciudad. Cinco de cada diez informantes consultados en la ENIR declararon que su primera vivienda se ubicaba en el Área Central. Asimismo, los migrantes de origen peruano y venezolano también tienen presencia en el Área Central Costera. En lo referente al barrio de residencia, se observa que los migrantes de origen dominicano y venezolano tienen mayor dispersión barrial en el Área Central que los migrantes de origen cubano y peruano. Entre las personas de origen cubano, el principal barrio de residencia de la primera vivienda fue el Centro, seguido de Cordón, mientras que en las de origen dominicano suman a estos barrios la Ciudad Vieja y Aguada. Las personas procedentes de Venezuela también concentran su primera vivienda en la Ciudad Vieja, Centro y Cordón, pero tienen una importante presencia en Pocitos, barrio del Área Central Costera. Por último, la comunidad de origen peruano se ubica principalmente dentro del Centro y la Ciudad Vieja, barrios que son el corazón del Área Central.

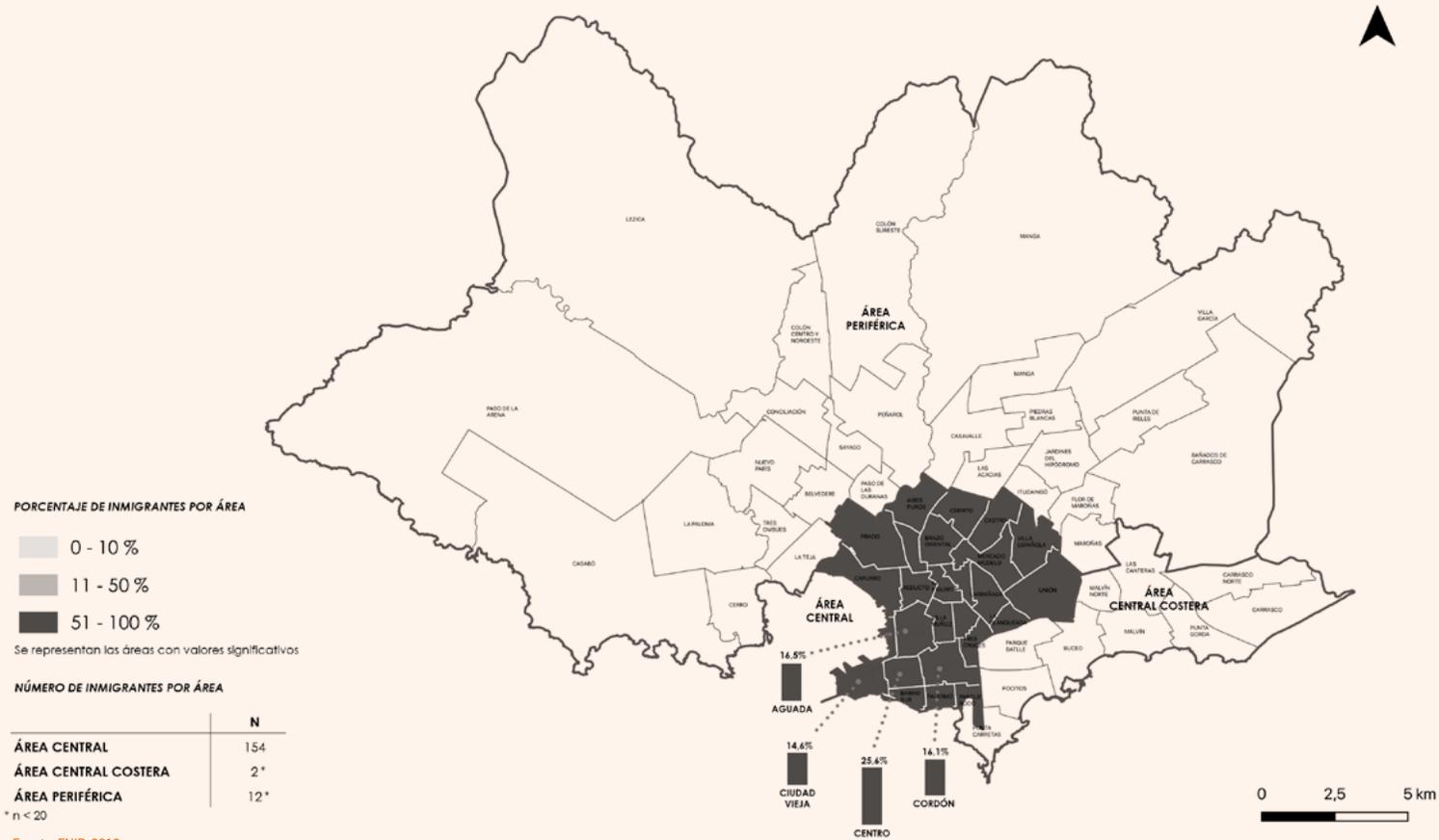
Mapa 1

Distribución relativa de la primera vivienda de los informantes de origen cubano, Montevideo, 2018



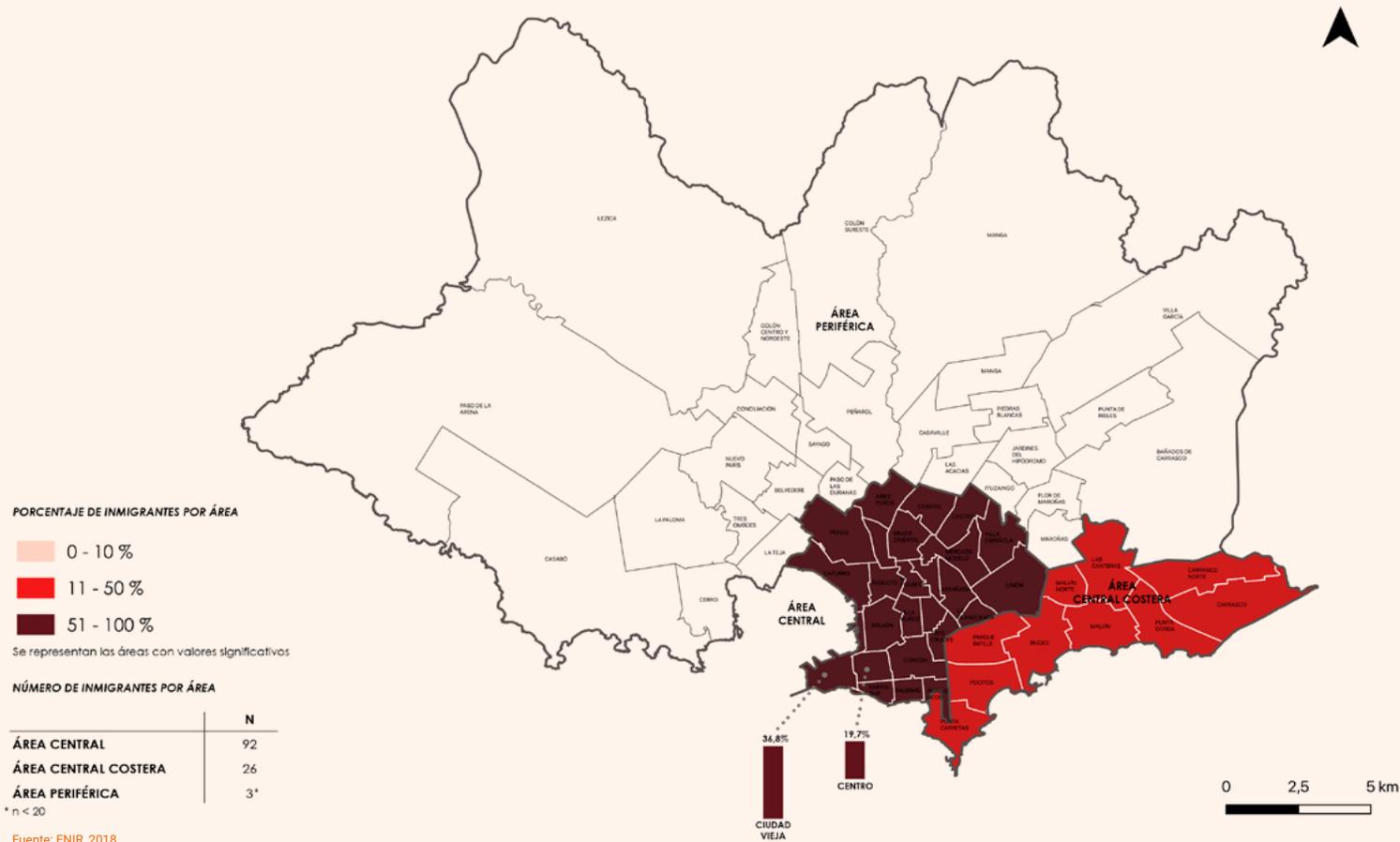
Mapa 2

Distribución relativa de la primera vivienda de los informantes de origen dominicano, Montevideo, 2018



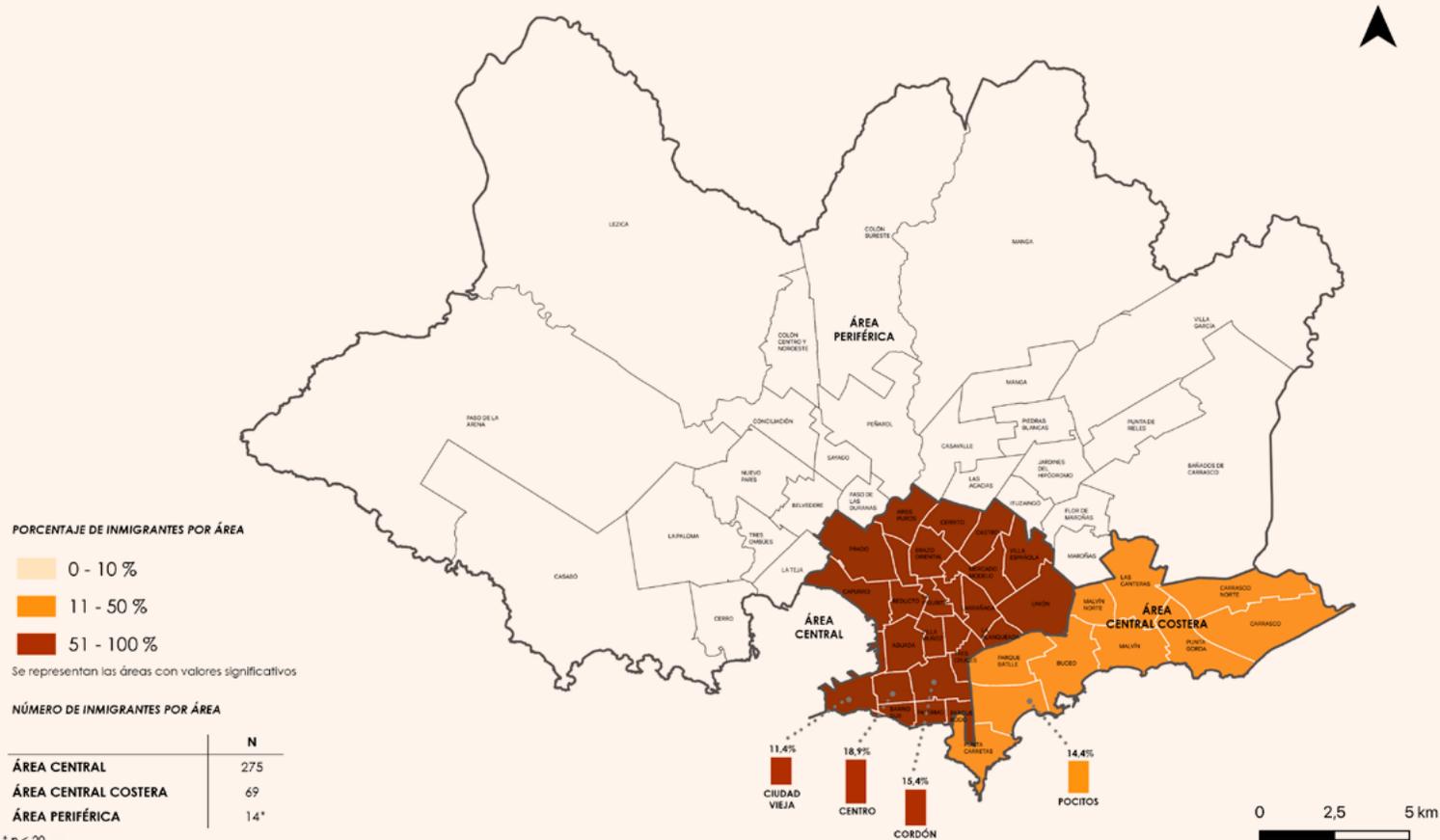
Mapa 3

Distribución relativa de la primera vivienda de los informantes de origen peruano, Montevideo, 2018



Mapa 4

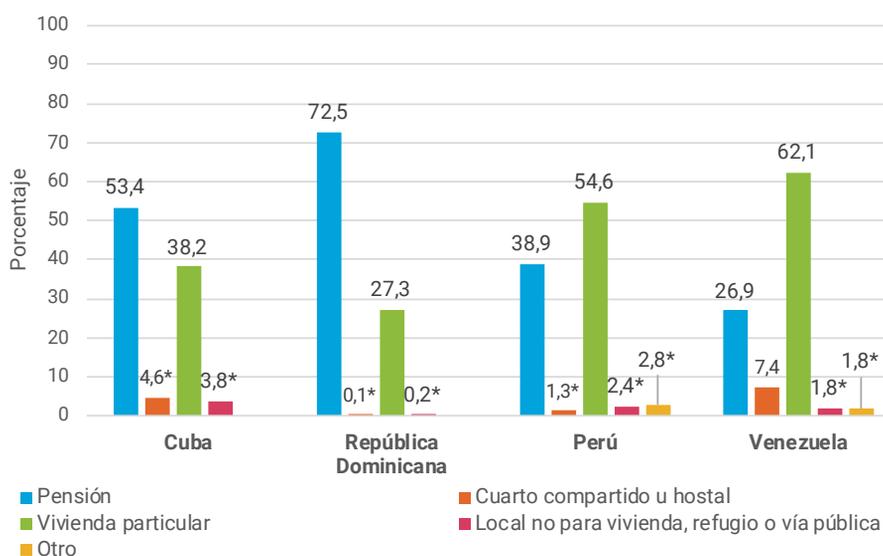
Distribución relativa de la primera vivienda de los informantes de origen venezolano, Montevideo, 2018



El análisis del *tipo vivienda* por origen nacional indica que las pensiones son un tipo de vivienda con alta prevalencia cuando las personas migrantes llegan a Montevideo (Gráfico 1). Sin embargo, la prevalencia de este tipo de vivienda es sustantivamente superior entre las personas procedentes de Cuba y República Dominicana. Por ejemplo, 7 de cada 10 migrantes dominicanos y 5 de cada 10 migrantes cubanos declararon que su primera vivienda fue una pensión. En cambio, para la comunidad peruana y venezolana la primera vivienda fue mayoritariamente de tipo particular y las pensiones aparecen como una segunda opción.

Gráfico 1

Distribución relativa del tipo de la primera vivienda por origen nacional del informante, Montevideo, 2018



Fuente: ENIR, 2018. Notas: n Cuba = 136, n República Dominicana = 172, n Perú = 124, n Venezuela = 371. *n<20.

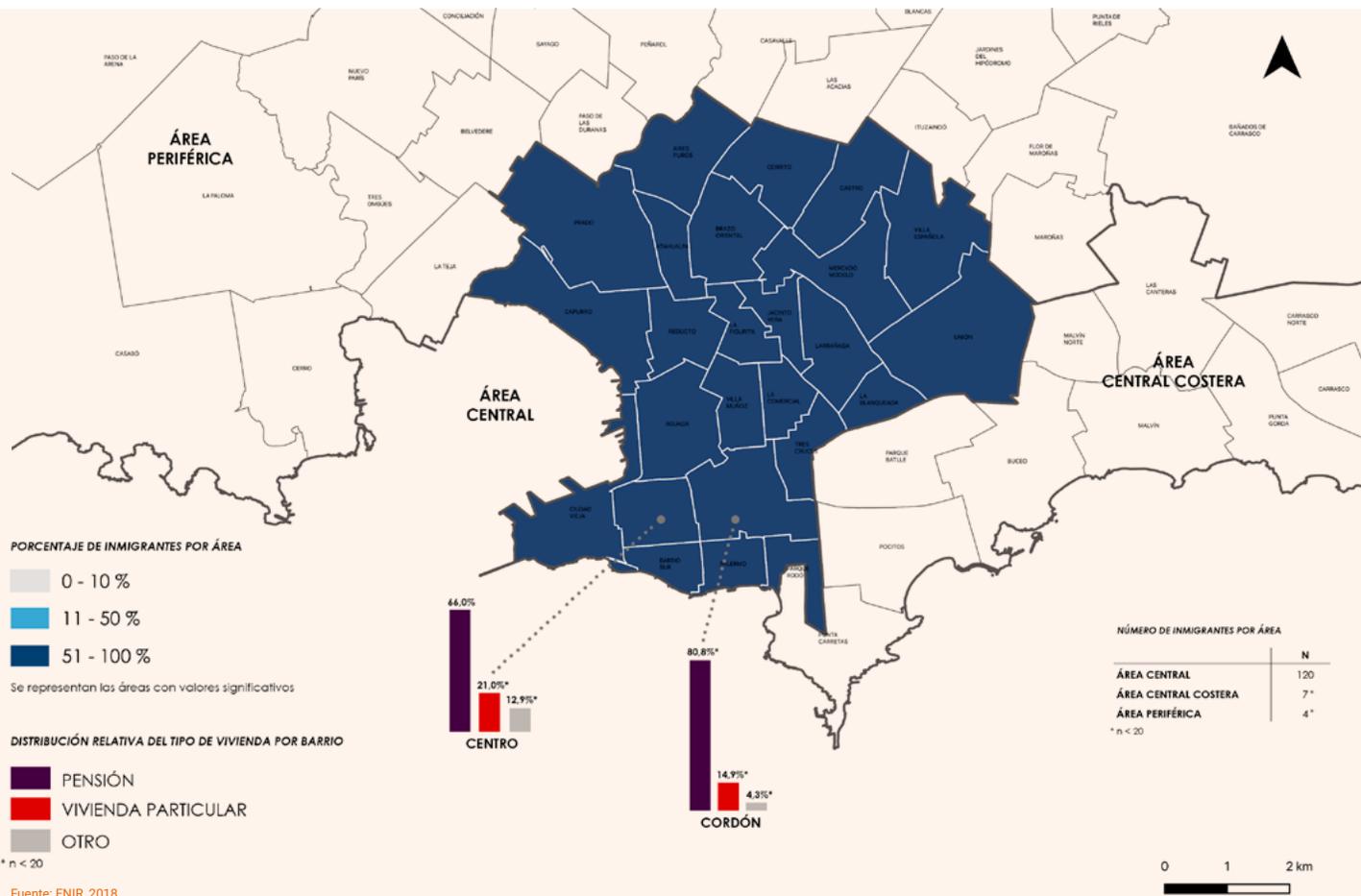
Con el interés de comprender los tipos de viviendas donde residen las personas migrantes al momento de la llegada según el barrio de la ciudad, se analizó la *distribución relativa de cada tipo de vivienda por barrio de Montevideo*⁹ (Mapas 5-8). En este sentido, se identificaron dos patrones de asentamiento. Primero, un patrón de concentración de pensiones como primer tipo de vivienda en el Área Central de Montevideo entre las personas migrantes de origen cubano, dominicano y peruano, particularmente en los

9 Este dato se presenta solo para los barrios que tienen un valor mínimo de 20 casos, con la intención de evitar inferencias estadísticas inválidas.

barrios Centro, Aguada, Cordón y Ciudad Vieja. Asimismo, estos porcentajes presentan variaciones entre orígenes. Por ejemplo, el 66% de las personas migrantes de origen cubano y el 95% de las personas de origen dominicano que mencionaron que su primer barrio de asentamiento fue el Centro vivieron en una pensión. Segundo, un patrón de asentamiento más disperso entre las personas migrantes de origen venezolano, ya que no concentran su primera residencia en el Área Central ni en pensiones. Cuando el barrio de la primera vivienda fue el Centro, el principal tipo de vivienda fue una pensión. Sin embargo, cuando el barrio fue Cordón o Pocitos, el principal tipo de vivienda fue de tipo particular.

Mapa 5

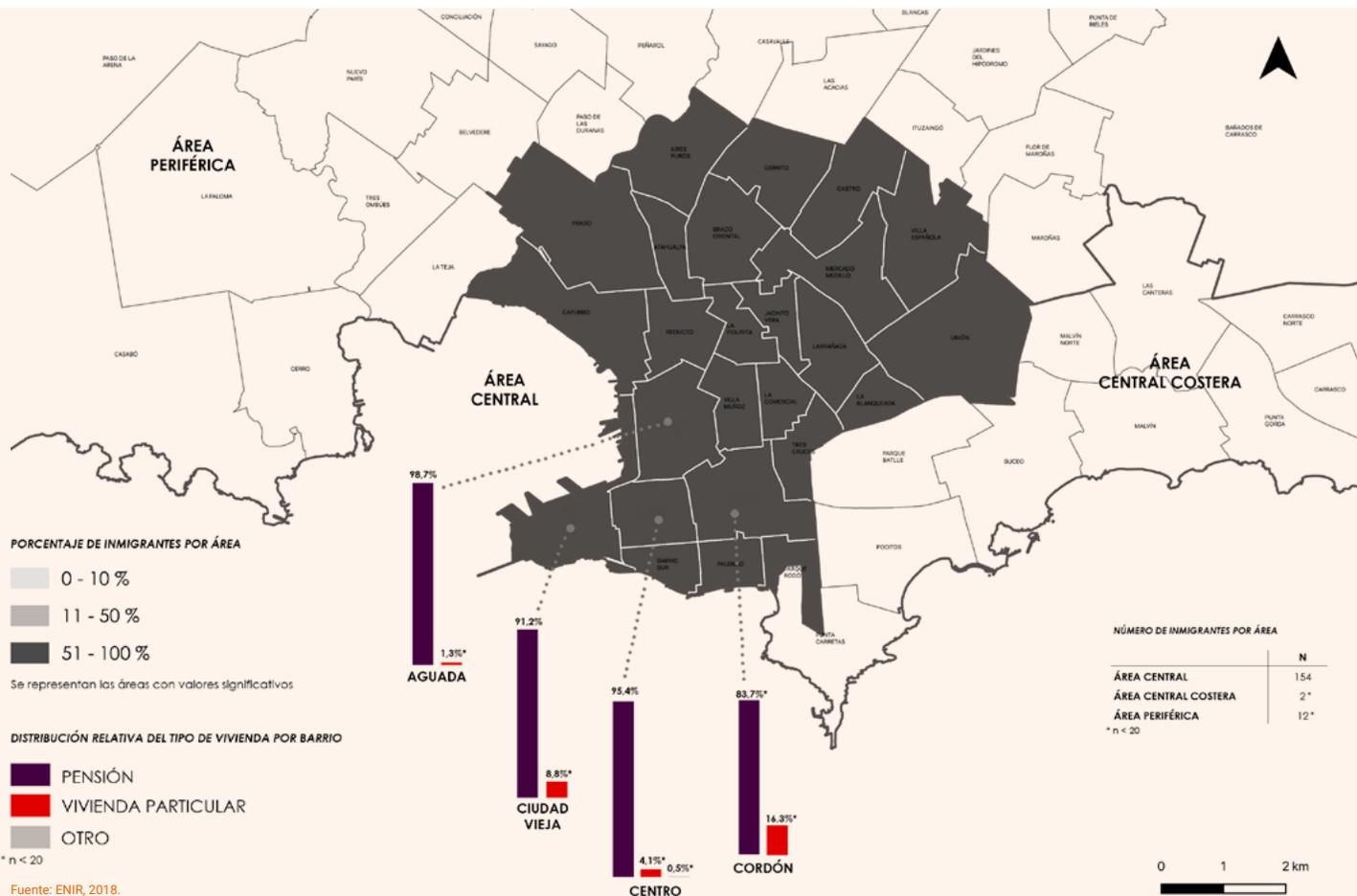
Distribución relativa del tipo de la primera vivienda según barrio del informante de origen cubano, Montevideo, 2018



Fuente: ENIR, 2018.

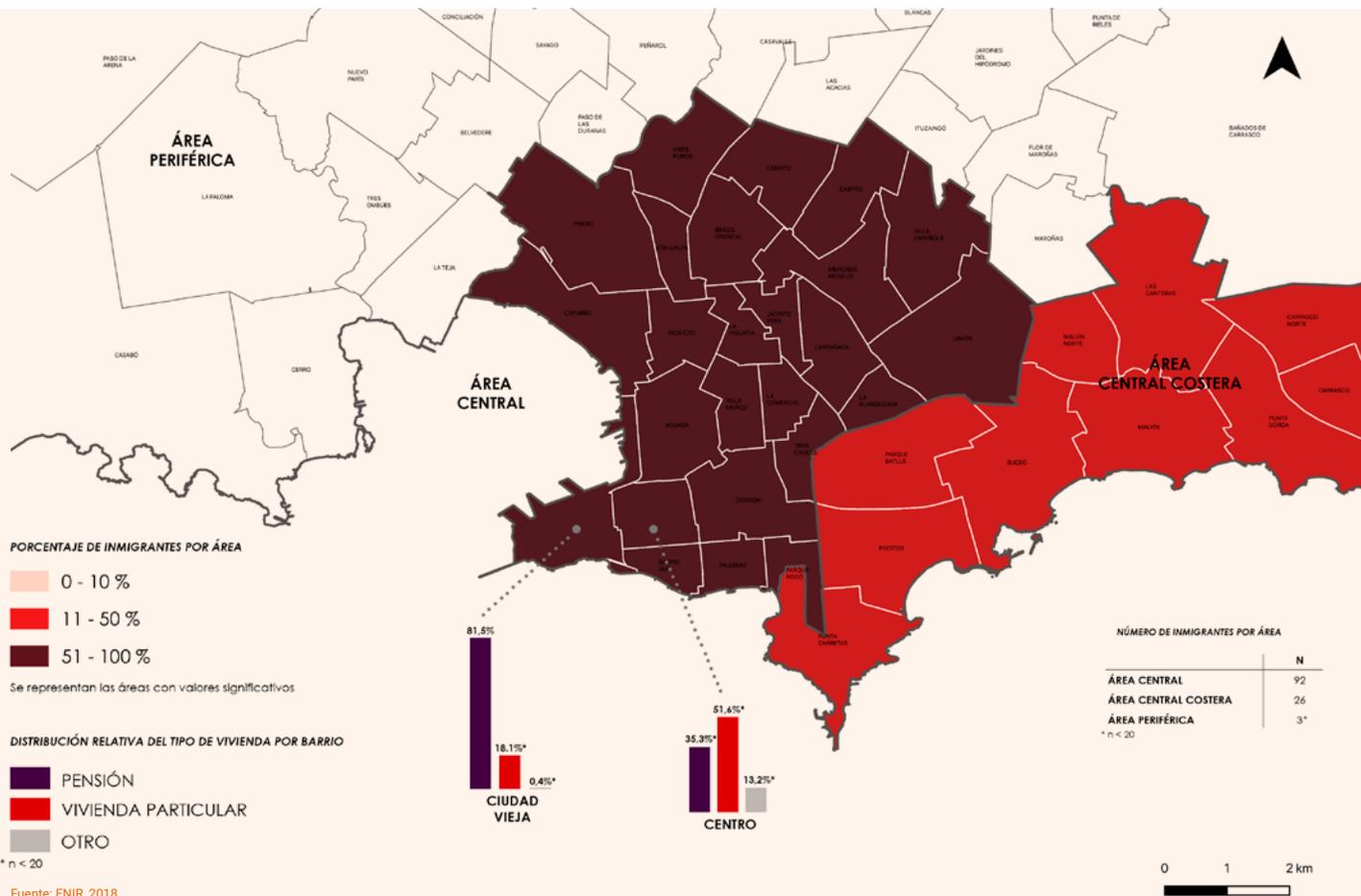
Mapa 6

Distribución relativa del tipo de la primera vivienda según barrio del informante de origen dominicano, Montevideo, 2018



Mapa 7

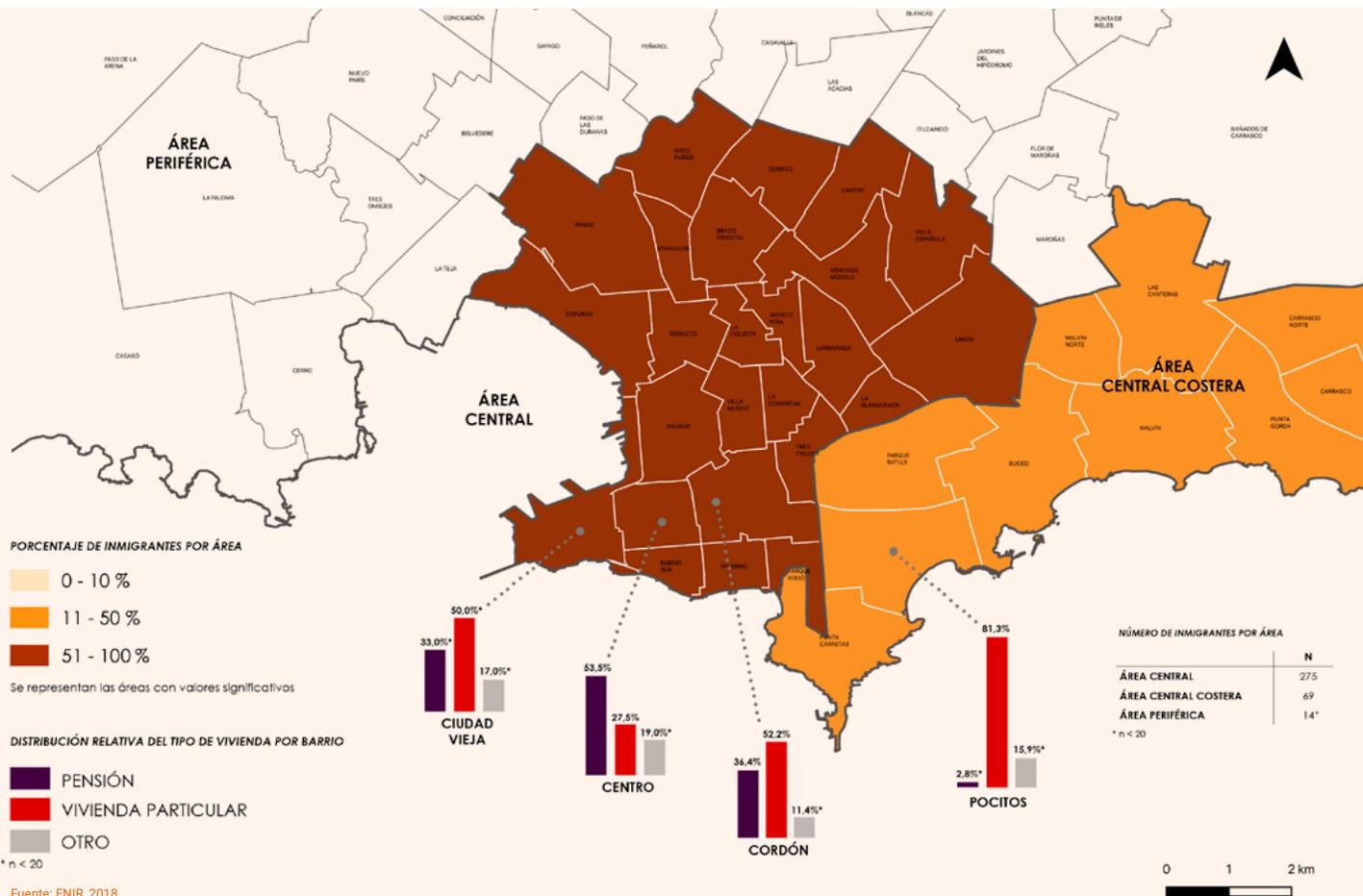
Distribución relativa del tipo de la primera vivienda según barrio del informante de origen peruano, Montevideo, 2018



Fuente: ENIR, 2018.

Mapa 8

Distribución relativa del tipo de la primera vivienda según barrio del informante de origen venezolano, Montevideo, 2018



Fuente: ENIR, 2018.

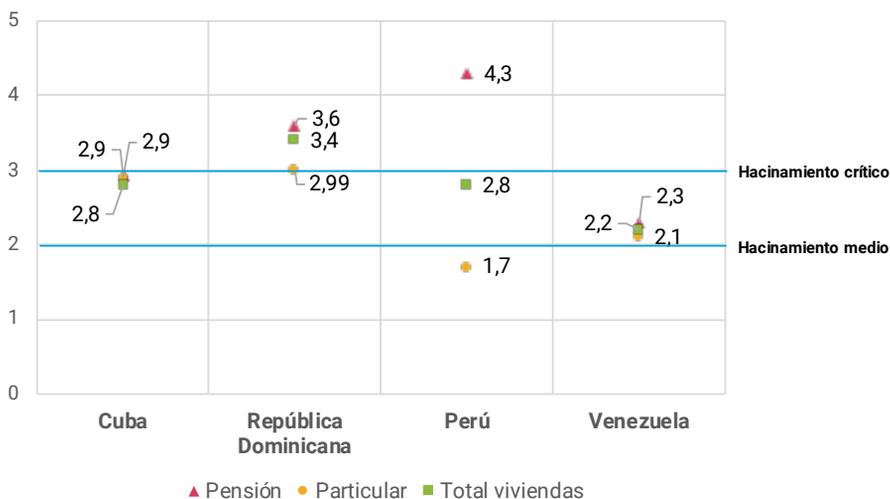
Una dimensión que da cuenta de una vivienda adecuada es el número de personas por *habitaciones para dormir*. Esta relación se valora en función de los umbrales de hacinamiento medio, cuando el número de personas por habitación supera las dos, y crítico, cuando hay tres personas o más por habitación para dormir (Lentini y Pelero, 1997).

El análisis de este indicador en la primera vivienda ocupada entre la población migrante indica que las situaciones de hacinamiento medio y crítico son muy extendidas, y que varían según el tipo de vivienda. Cuando se considera el número de ocupantes por habitación para dormir, el nivel de hacinamiento es medio entre las personas migrantes de origen venezolano, cubano y peruano (Gráfico 2). Sin embargo, este promedio supera el umbral de hacinamiento crítico en el conjunto de la comunidad de origen dominicano, con 3,4 personas por dormitorio (Gráfico 2).

Al desagregar este indicador por tipo de vivienda se corrobora que la situación más crítica en las viviendas de la primera residencia corresponde a las pensiones, al menos en los casos de la comunidad peruana y dominicana, que a su llegada compartieron habitaciones con 4 personas en promedio. Como es esperable, la concentración de personas por habitación es bastante inferior en las viviendas particulares, aunque de todos modos el promedio se sitúa entre los umbrales de hacinamiento crítico y medio para todas las comunidades, con excepción de la peruana (Gráfico 2).

Gráfico 2

Número medio de personas por habitación para dormir en la primera vivienda, según tipo de vivienda y origen nacional del informante, Montevideo, 2018



Fuente: ENIR, 2018.

Con el objetivo de conocer los patrones de estabilidad e inestabilidad del tipo de vivienda durante el primer año de asentamiento en Montevideo, se estudió la intensidad de la movilidad residencial que evidencia otras dimensiones de la vulnerabilidad residencial de la población migrante. Para esto se estimó el número promedio de cambios residenciales durante el primer año en Montevideo.

Los resultados muestran que la población de origen venezolano encuestada en la ENIR experimentó, en promedio, más de dos cambios residenciales en los primeros 12 meses en Uruguay, mientras que las personas migrantes de origen cubano, dominicano y peruano experimentaron menos de dos cambios residenciales.

Tabla 1

Número promedio de cambios residenciales experimentados durante el primer año según origen nacional del informante, Montevideo, 2018

	Promedio de cambios residenciales
Cuba	1.8
República Dominicana	1.7
Perú	1.4
Venezuela	2.1

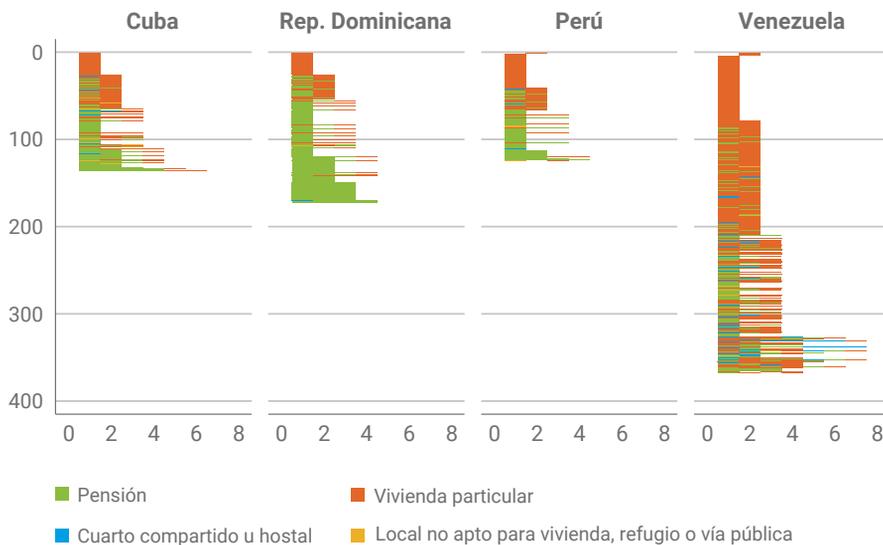
Fuente: ENIR, 2018.

Al analizar las secuencias que conforman los cambios de vivienda a lo largo del primer año en Montevideo (Gráfico 3), se observa que las trayectorias residenciales más inestables son las que inician en una pensión y las estables se inician con una vivienda particular. En su mayoría, este patrón de movilidad parece ser bastante común en las comunidades cubana, dominicana y peruana.

Si se consideran los altos niveles de hacinamiento de las pensiones, presentados en párrafos anteriores, podría ser que la movilidad del primer año esté motivada por la búsqueda de una vivienda particular, entendiendo en este sentido que residir en una pensión es una solución transitoria y no definitiva. También se observan trayectorias residenciales que van en la dirección opuesta, que comienzan en una vivienda particular y culminan en una pensión, lo que podría reflejar trayectorias problemáticas durante el primer año en Montevideo. Finalmente, un tercer patrón de movilidad residencial corresponde fundamentalmente a la comunidad venezolana, en la que los cambios de vivienda se dan entre viviendas particulares o cuartos compartidos.

Gráfico 3

Secuencias del cambio de tipo de vivienda durante el primer año, según origen del informante, Montevideo, 2018



Fuente: ENIR, 2018.

4. Características de la vivienda más reciente en Montevideo

A continuación, se presentan los resultados que dan cuenta de la ubicación geográfica, el tipo de vivienda y el número de personas por habitación para dormir de la vivienda más reciente en Montevideo, aquella que ocupaba la persona al momento de responder la Etnoencuesta. Además, se incorpora el análisis de asequibilidad de la vivienda, que considera el porcentaje que se destina al pago de alquiler de la vivienda.

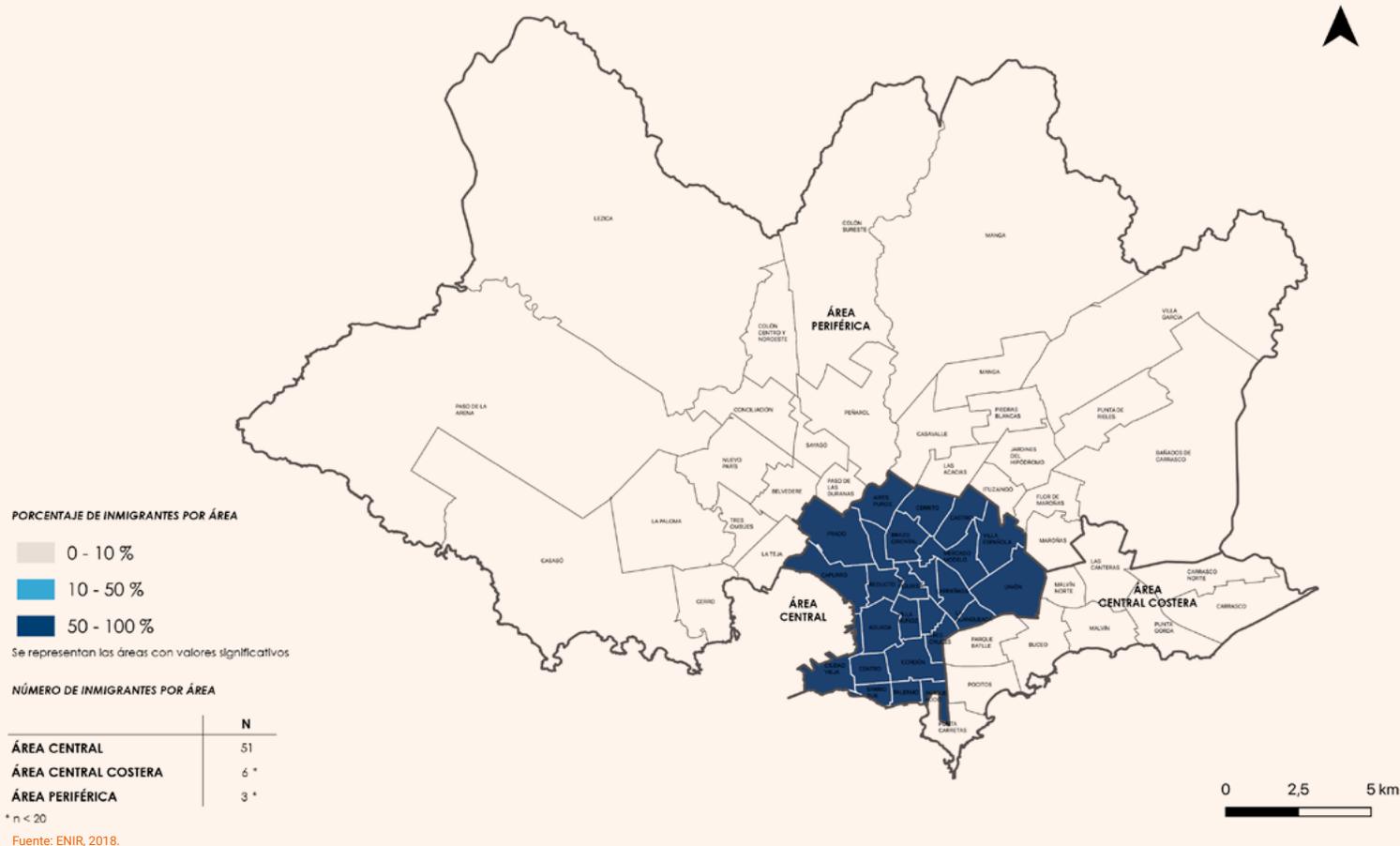
Al hablar de la vivienda más reciente o actual se hace referencia a una fecha media dentro del período comprendido entre agosto de 2018 y marzo de 2019, que corresponde al momento de realización de la ENIR. En este caso, el desafío está en trabajar con personas con distintos tiempos de exposición al contexto de acogida, elemento clave para analizar los procesos de inclusión social. Por ejemplo, es esperable que el grado de hacinamiento no sea igual durante el primer año de asentamiento que durante el segundo año o tras diez años en el país. Asimismo, los cuatro colectivos que componen la ENIR han llegado en distintos momentos o cohortes. En este sentido, conviene mencionar que las personas migrantes de origen peruano tienen una presencia más antigua, ya que su migración hacia Uruguay se inició en los años noventa.

En cambio, la comunidad dominicana llegó al país de manera predominante en dos momentos, primero entre 2013 y 2014, previo a la imposición de visado que supuso un corte importante en la tendencia de este flujo migratorio, y luego hacia 2017 y 2018, cuando se corrobora un fuerte efecto de los procesos de reagrupación familiar iniciados por la población llegada en el primer período (Prieto Rosas y otros, 2019). Por último, las comunidades venezolana y cubana son las que tienen menos tiempo en el país, y su llegada se concentra a partir de 2017 (Montiel y Prieto Rosas, 2019a, 2019b). Ante esta heterogeneidad de la temporalidad de cada uno de estos flujos, es recomendable limitarse a un grupo de población que no que haya tenido un tiempo de exposición mínimamente aceptable. Por esta razón, en esta sección se considera como universo de estudio a los informantes que declararon que su última migración hacia Uruguay se produjo hace al menos 12 meses al momento de la encuesta.

El estudio de la *ubicación geográfica* de la residencia al momento de la encuesta muestra que la población migrante de origen cubano que lleva al menos un año en Uruguay se concentraba en el Área Central, como ocurre también con la primera vivienda en Montevideo. De modo análogo, las personas migrantes de origen peruano y venezolano continúan residiendo en similar proporción en las mismas zonas de la ciudad, adonde se ubicaba su primera vivienda (Área Central y Área Central Costera). Sin embargo, las personas migrantes de origen dominicano con al menos un año en el país muestran un patrón de asentamiento geográfico variable respecto al de la primera vivienda. Mientras que el 91,7% de la población dominicana tenía su primera vivienda en el Área Central, para la vivienda más reciente se aprecia que la concentración en esta área se reduce a 80,8% y aumenta de modo sustantivo la presencia en el Área Periférica de la ciudad, donde reside el 17% de la población de este origen.

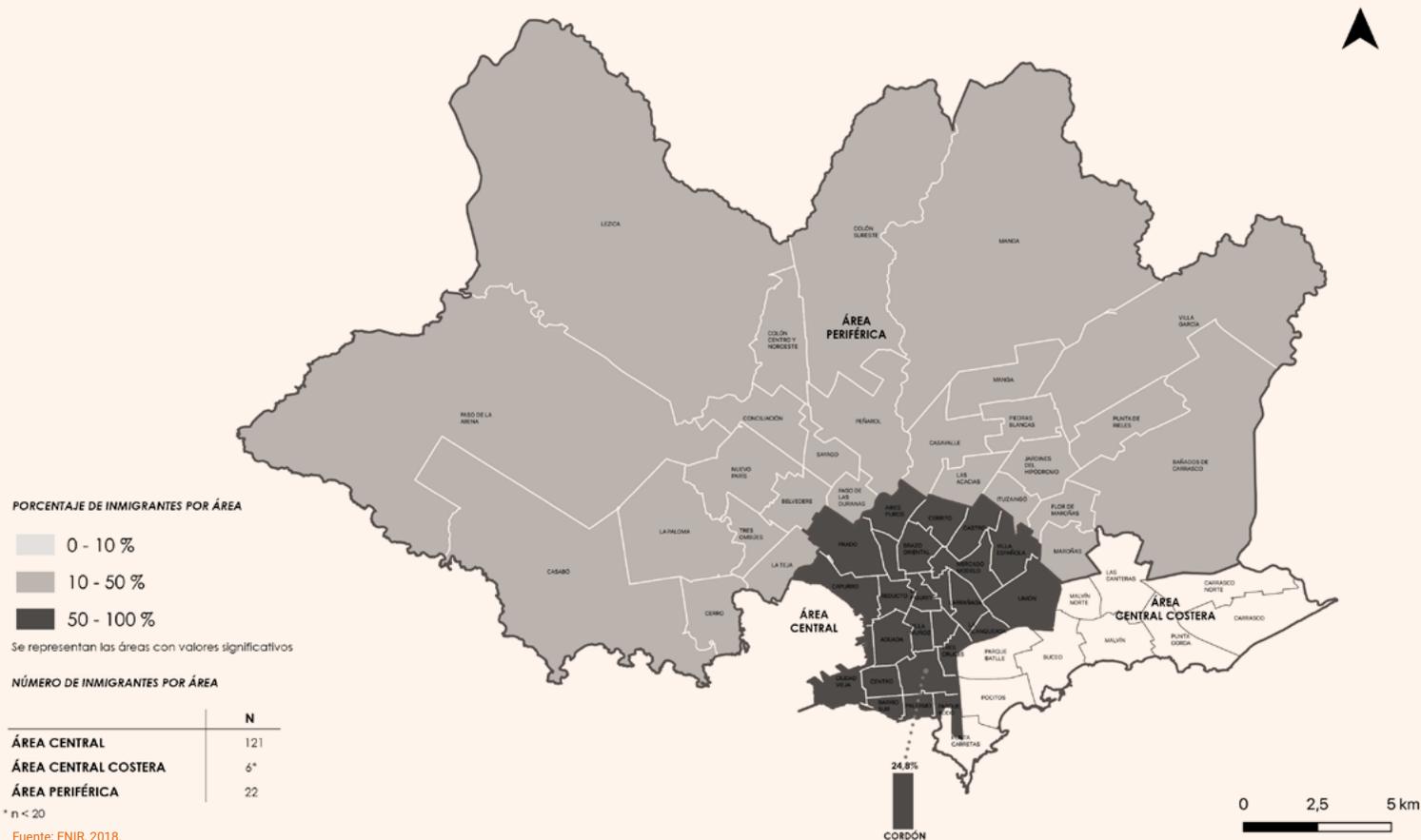
Mapa 9

Distribución relativa del área de residencia de los informantes de origen cubano. Última vivienda de la población con 12 meses y más en Uruguay, Montevideo, 2018



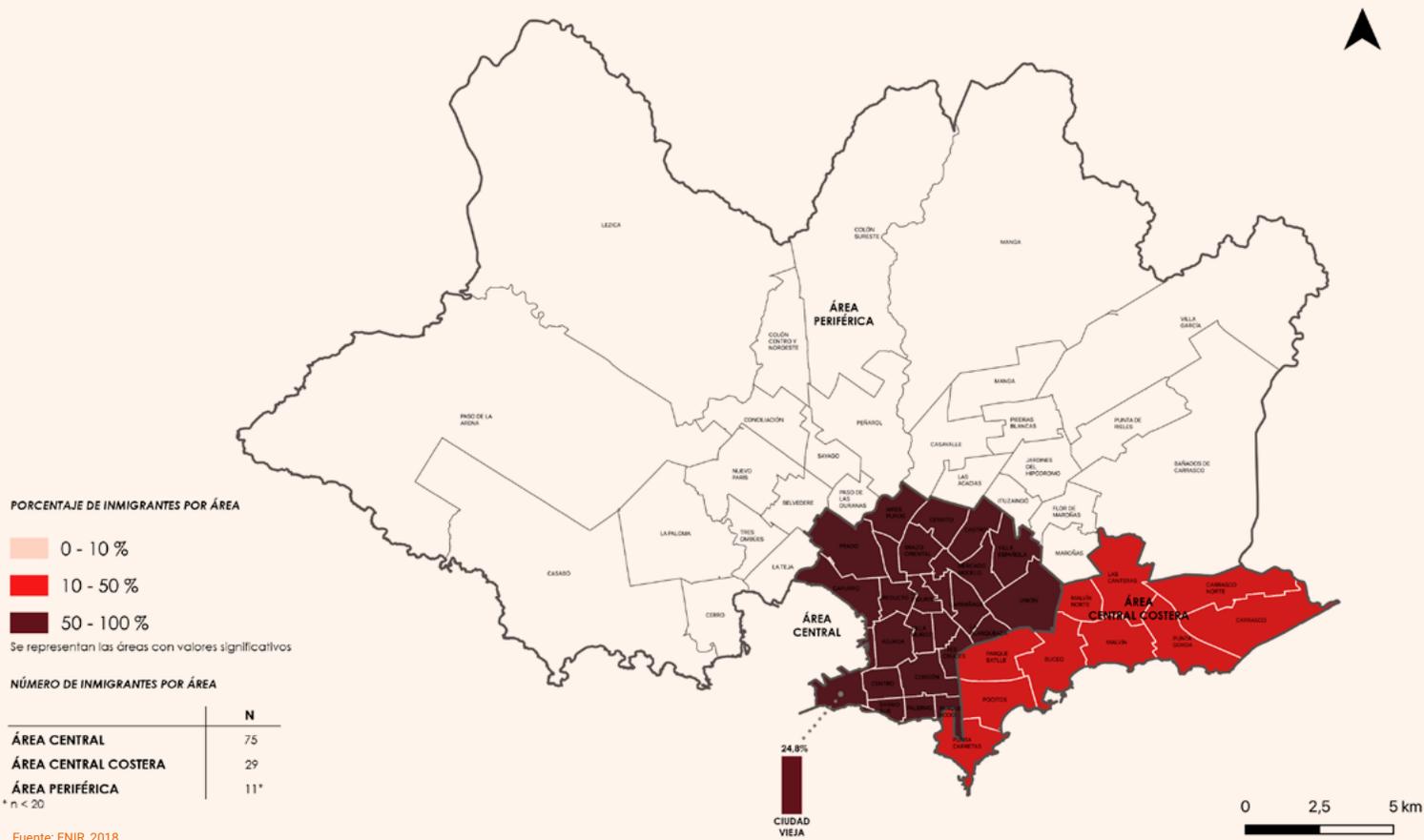
Mapa 10

Distribución relativa del área de residencia de los informantes de origen dominicano. Última vivienda de la población con 12 meses y más en Uruguay, Montevideo, 2018



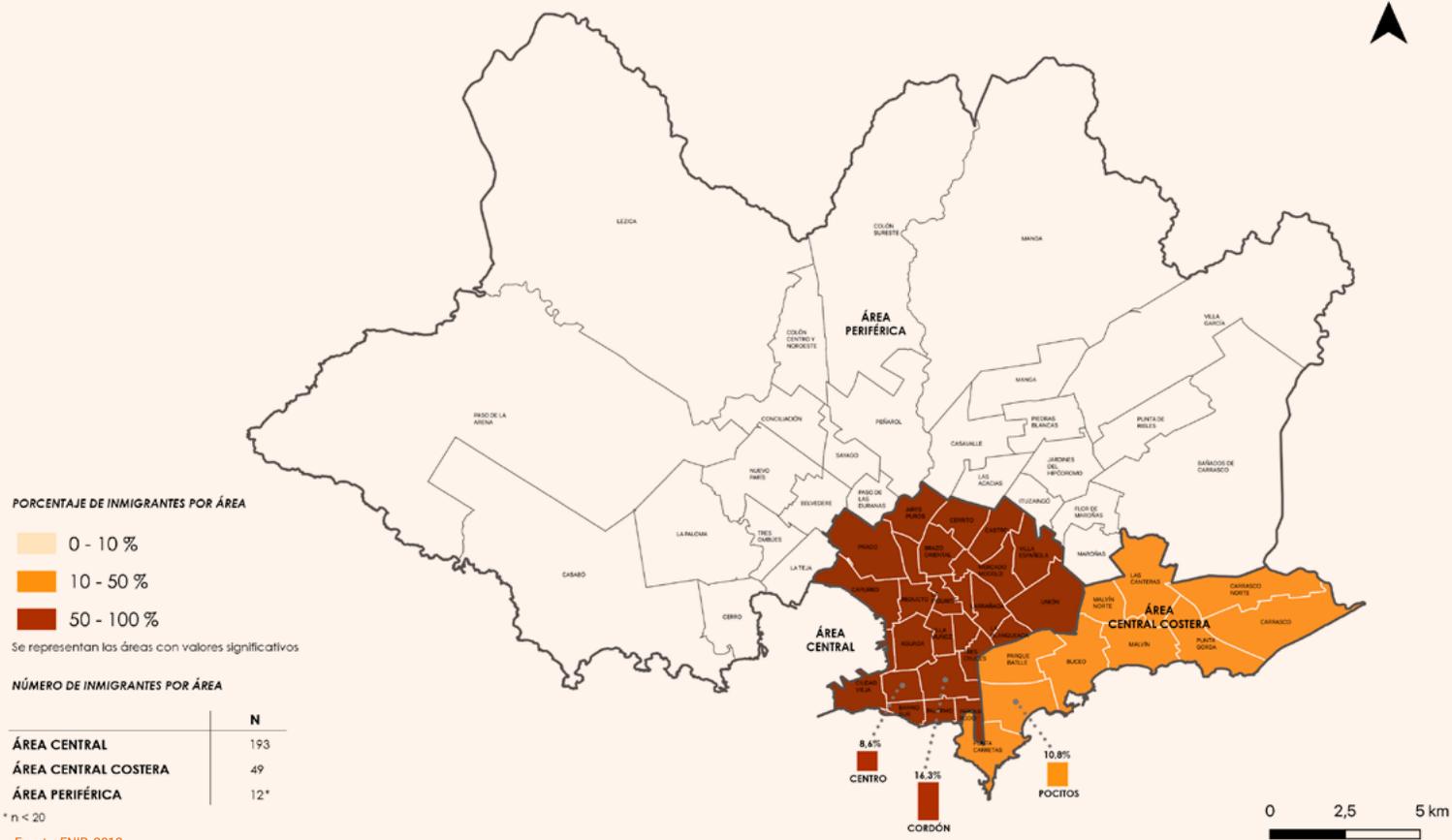
Mapa 11

Distribución relativa del área de residencia de los informantes de origen peruano. Última vivienda de la población con 12 meses y más en Uruguay, Montevideo, 2018



Mapa 12

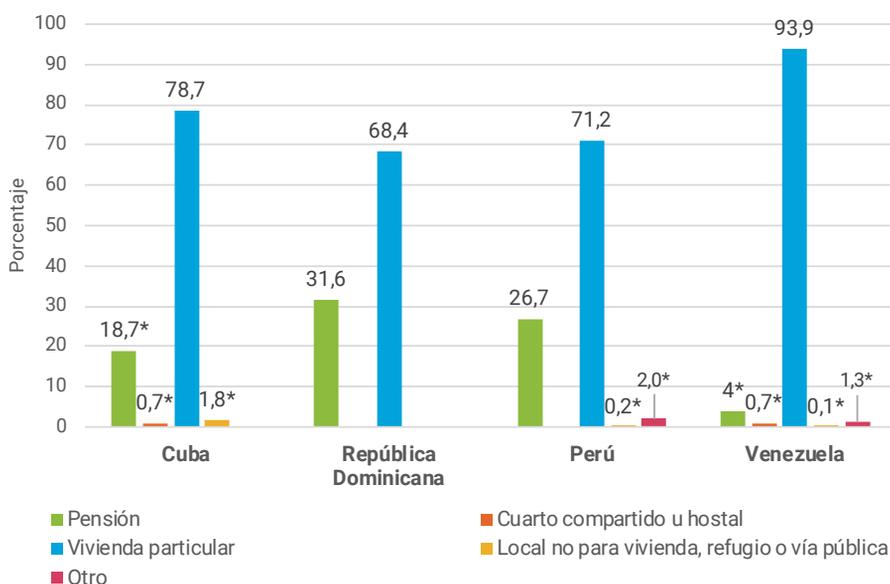
Distribución relativa del área de residencia de los informantes de origen venezolano. Última vivienda de la población con 12 meses y más en Uruguay, Montevideo, 2018



En lo relativo al *tipo de vivienda* ocupada al momento de responder la ENIR (Gráfico 4), se aprecia un cambio en las distribuciones relativas respecto a lo observado en la primera vivienda en Montevideo. Es notorio el incremento del peso relativo de las viviendas particulares que se convierten en el principal tipo de vivienda para todos los orígenes. Sin embargo, la pensión persiste como un tipo de vivienda importante y con una incidencia no despreciable entre las personas migrantes de origen cubano, dominicano y peruano. Los otros tipos de vivienda continúan teniendo un peso marginal en todas las comunidades.

Gráfico 4

Distribución relativa del tipo de vivienda por origen nacional del informante. Última vivienda de la población con 12 meses y más en Uruguay, Montevideo, 2018



Fuente: ENIR, 2018. Notas: n Cuba = 62, n República Dominicana = 155, n Perú = 117, n Venezuela = 258. *n<20.

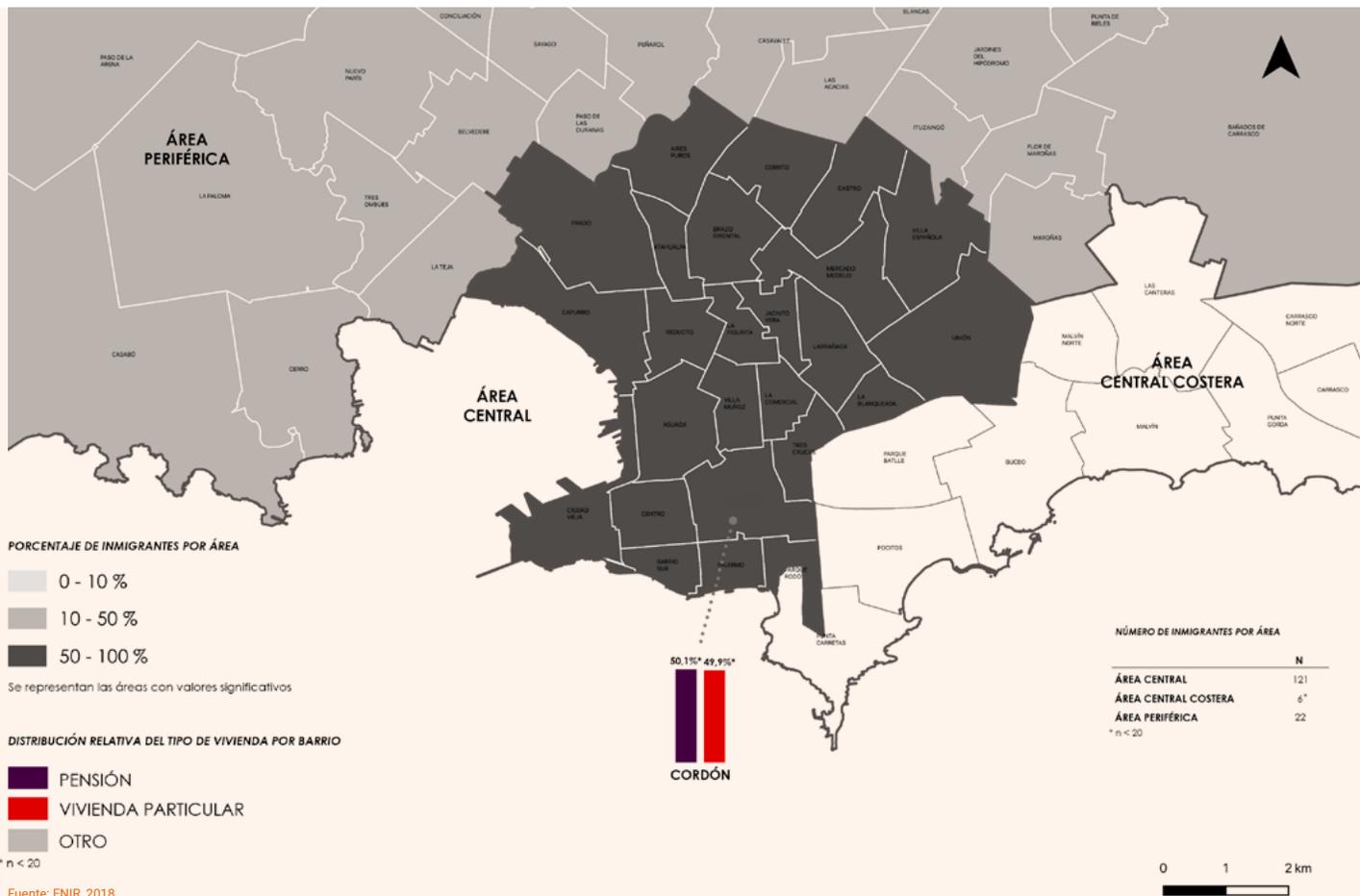
En los Mapas 13, 14 y 15, se observa la distribución relativa del tipo de vivienda según el barrio donde se ubicaba la vivienda más reciente de la población migrante de origen dominicano, peruano y venezolano. En este sentido, es necesario mencionar que no se realizan estas estimaciones para la comunidad cubana, dado que no hay suficiente cantidad de casos que garanticen una inferencia estadística válida a nivel de barrio.

En términos generales, la ubicación geográfica de la última vivienda entre las personas migrantes de origen dominicano y peruano es similar a la de la

primera vivienda, con una fuerte concentración en el Área Central de Montevideo, particularmente en el barrio Cordón entre la comunidad dominicana y en el barrio Ciudad Vieja entre la comunidad peruana. Por su parte, los venezolanos también se concentran en las mismas áreas de su primera vivienda, que son el Área Central y Área Central Costera, aunque el tipo de vivienda principal es una vivienda particular y el tipo de vivienda pensión queda como una opción claramente residual.

Mapa 13

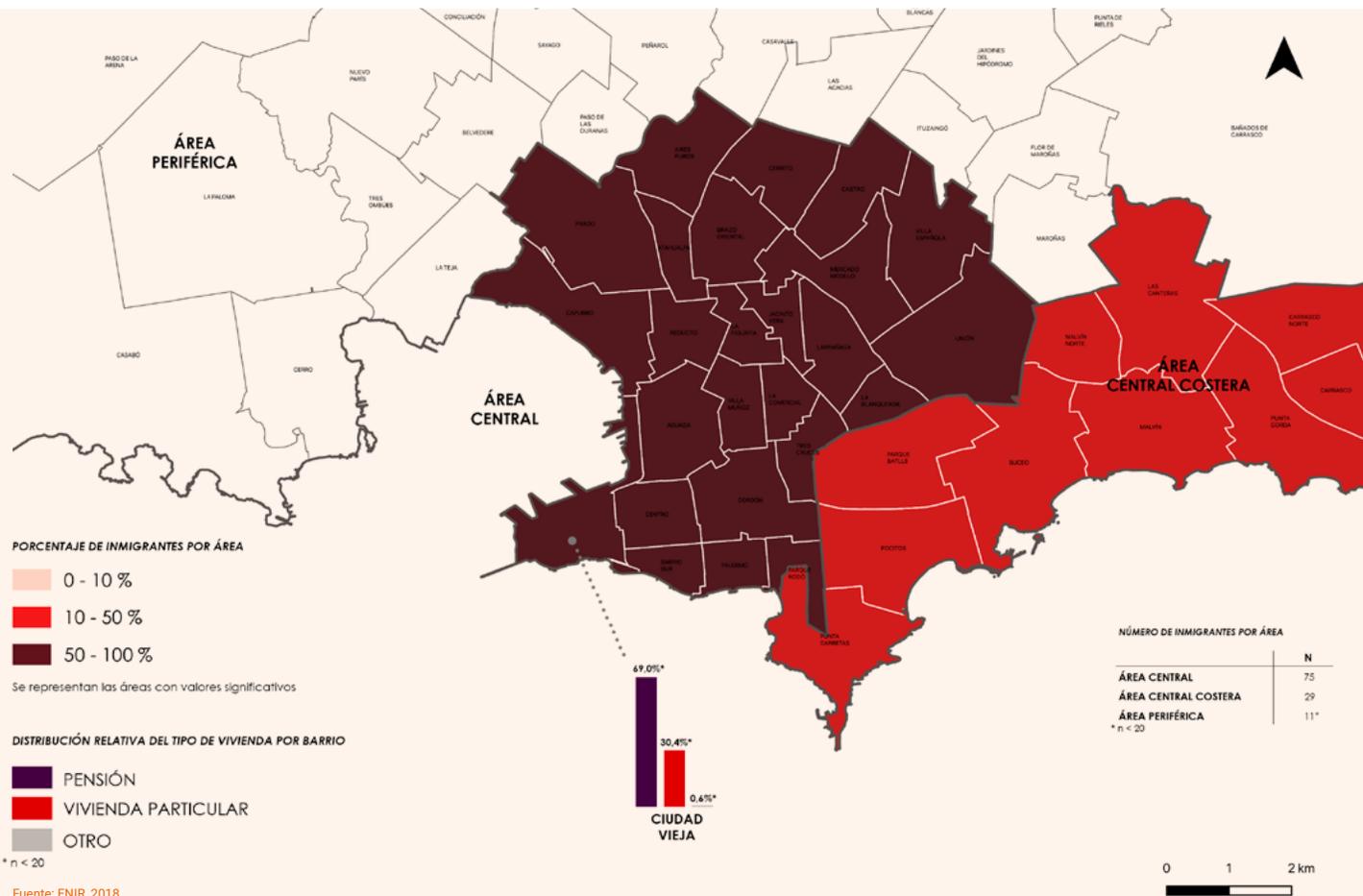
Distribución relativa del tipo de la vivienda por barrio para la población migrante de origen dominicano. Última vivienda de la población con 12 meses y más en Uruguay, Montevideo, 2018



Fuente: ENIR, 2018.

Mapa 14

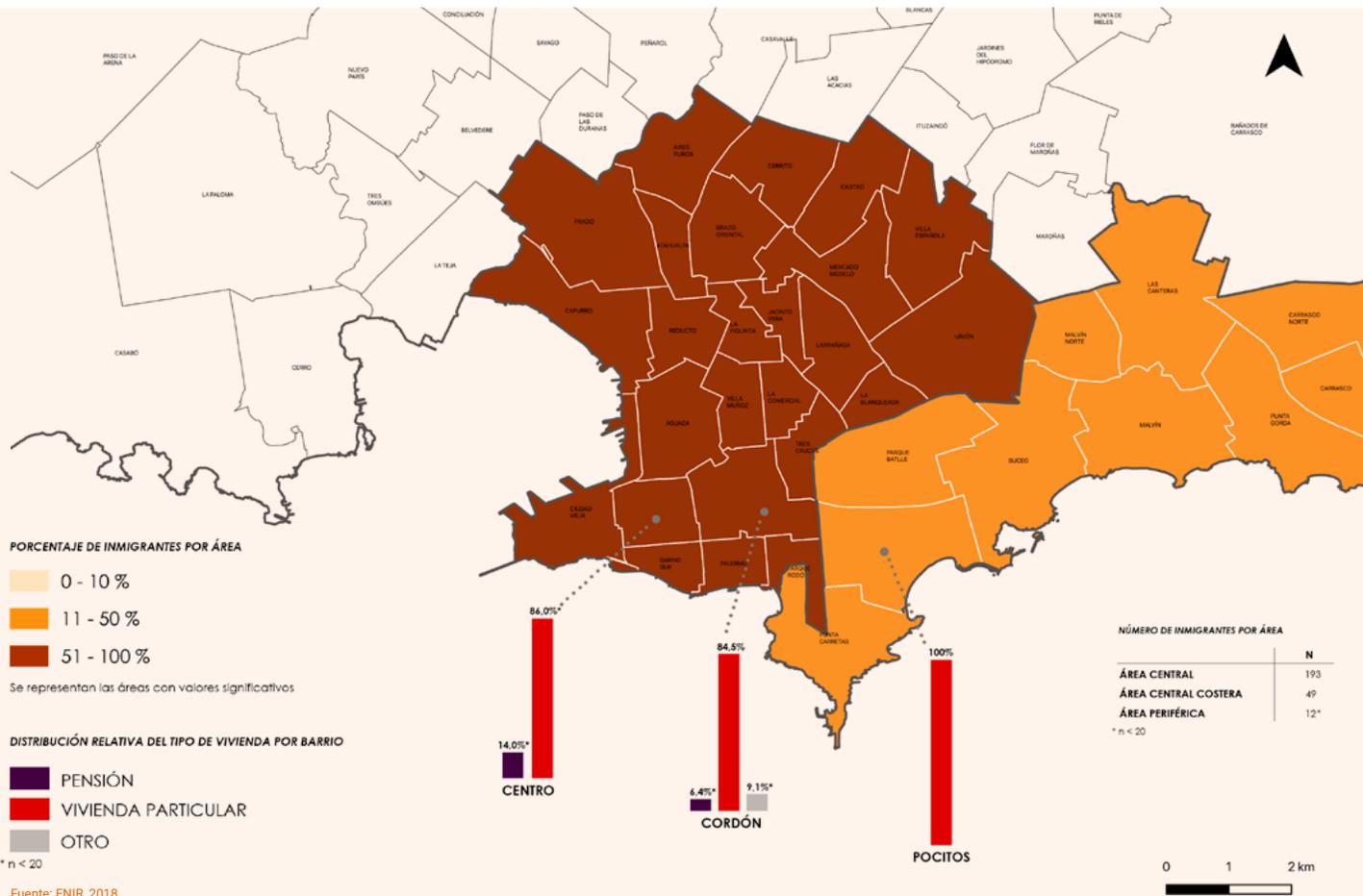
Distribución relativa del tipo de la vivienda por barrio para la población migrante de origen peruano. Última vivienda de la población con 12 meses y más en Uruguay, Montevideo, 2018



Fuente: ENIR, 2018.

Mapa 15

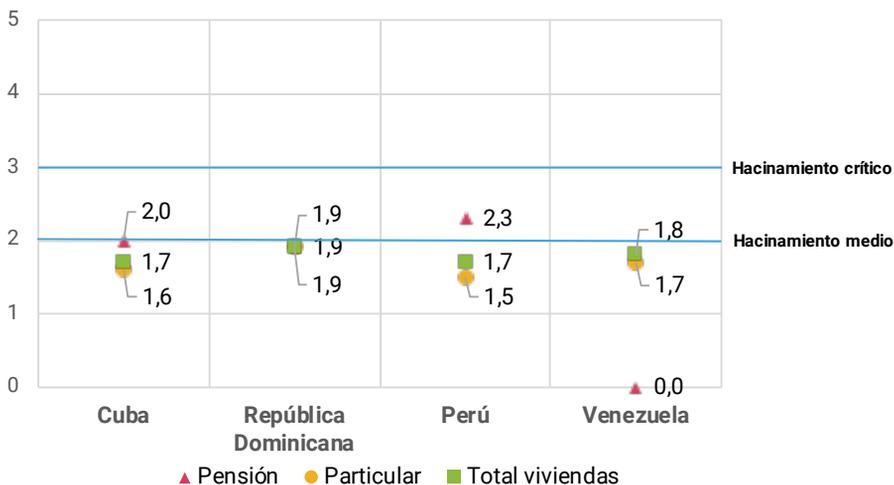
Distribución relativa del tipo de la vivienda por barrio para la población migrante de origen venezolano. Última vivienda de la población con 12 meses y más en Uruguay, Montevideo, 2018



Fuente: ENIR, 2018.

Gráfico 5

Número medio de personas por habitación para dormir en la última vivienda, por tipo de vivienda y origen nacional del informante. Última vivienda de la población con 12 meses y más en Uruguay, Montevideo, 2018



Fuente: ENIR, 2018. Notas: n Cuba = 62, n República Dominicana = 155, n Perú = 117, n Venezuela = 258. *n<20.

El número medio de ocupantes por dormitorio, que se aproxima a valores de hacinamiento crítico en la población de origen peruano y dominicano a su llegada al Uruguay (Gráfico 2), desciende cuando se considera la vivienda habitada al momento de realización de la ENIR (Gráfico 5). Si bien en este momento ningún grupo registra niveles críticos de hacinamiento —3 o más personas por habitación—, hay variaciones según el tipo de vivienda que se habite. De hecho, las comunidades de origen peruano y cubano registran un nivel de hacinamiento medio —próximo a 2—, cuando la última vivienda es una pensión (Gráfico 5).

Otra dimensión necesaria en la valoración de las condiciones de vivienda de la población en general es su costo o asequibilidad. El gasto medio en vivienda es particularmente elevado en Montevideo,¹⁰ a lo que se suma que los ingresos por trabajo de las personas migrantes se concentran en los niveles más bajos de la distribución salarial (Márquez y otros, 2020). Como consecuencia, las personas migrantes destinan una buena proporción de los ingresos totales de un hogar al pago del *alquiler de la vivienda*, lo que puede conducir a un aumento de la pobreza relativa al disminuir el ingreso

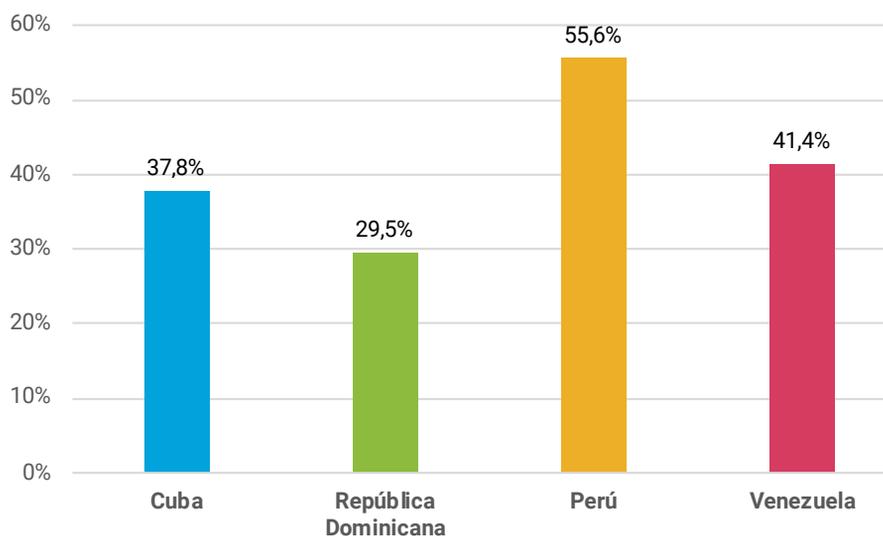
10 La Encuesta de Gastos e Ingresos reportó que el 30% del gasto promedio de los hogares montevideanos se destina a vivienda, mientras que esta proporción es de 26% en el interior del país (Instituto Nacional de Estadística, 2020: 77).

disponible para gastos de educación, alimentación, vestimenta, recreación, etc. (Scottish Government, 2019).

En el Gráfico 6 se presenta la proporción de hogares migrantes que destinan más del 40% sus ingresos totales al pago de un alquiler de vivienda particular, de una habitación en una pensión o un cuarto compartido en una casa.¹¹

Gráfico 6

Proporción de informantes que gastan más del 40% de sus ingresos en el arrendamiento de una vivienda, según tipo de vivienda y origen del informante. Última vivienda de la población con 12 meses y más en Uruguay, Montevideo, 2018



Fuente: ENIR, 2018. Notas: n Cuba = 62, n República Dominicana = 155, n Perú = 117, n Venezuela = 258. *n<20.

En el Gráfico 6 se observa que el 56% de las personas migrantes de origen peruano destinan al pago del alquiler de la vivienda más del 40% del total de los ingresos de sus hogares, siendo esta proporción de 41% entre la población venezolana, 38% entre la población cubana y 30% entre la población dominicana. Al considerar el porcentaje destinado al pago de alquiler según el tipo de vivienda, se observa que la proporción de personas migrantes que destinan el 40% o más de sus ingresos totales aumenta en los cuatro orígenes cuando es una vivienda de tipo particular.¹²

11 Si bien es habitual utilizar un umbral inferior de la proporción del ingreso destinado a la vivienda (Oficina de Presupuesto y Planeamiento, 2020), se ha optado por subir este umbral a 40%, porque prácticamente la totalidad de los hogares de migrantes encuestados en la ENIR destinan más del 30% a este gasto, como así también lo indican otros estudios empíricos (Scottish Government, 2019).

12 Debido al reducido número de casos no se incluye esta información para las viviendas colectivas.

5. Situación de vivienda de los hogares con niños, niñas y adolescentes en Montevideo

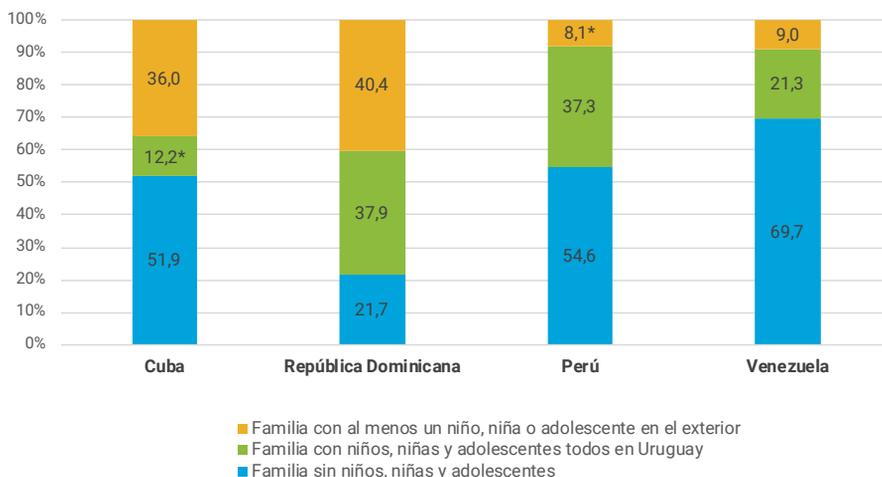
El análisis de la *composición de las unidades familiares* da cuenta de una variedad de arreglos que incluyen desde la convivencia entre todos los integrantes de la familia en la misma unidad residencial a arreglos familiares transnacionales, donde al menos uno de los hijos vive en el país de origen del informante.

Las familias de las personas migrantes de origen venezolano están conformadas principalmente por adultos sin hijos menores de 18 años, mientras que en otros grupos la existencia de hijos menores, con independencia del su lugar de residencia, es más común (Gráfico 7). Las familias de la comunidad dominicana son las más numerosas y 78% tiene menores de 18 años a cargo. En el caso de las familias de origen peruano y cubano la existencia de niños y adolescentes se corrobora en la mitad de las unidades familiares.

En las familias de origen peruano y venezolano la mayoría de los niños, niñas y adolescentes conviven con sus padres en Uruguay y menos de 1 de cada 10 familias tienen un hijo en el exterior. En cambio, casi 4 de cada 10 familias de la comunidad dominicana y cubana tiene al menos un menor de 18 años que integra el núcleo familiar y vive en otro país (Gráfico 7). En el caso de la muy reciente migración de origen cubano es esperable que los procesos de reunificación familiar aún no se hayan desenlazado y que quienes tienen hijos mantengan fundamentalmente relaciones transnacionales con ellos. La particularidad de la comunidad dominicana es que en muchos casos se comparte la doble condición de tener hijos pequeños y adolescentes en Uruguay y en el exterior, y que en el caso de este origen la duración media de la estancia en este país es bastante mayor. Además, debe recordarse que este colectivo sufre los mayores niveles de hacinamiento en la primera y última vivienda, y que la frecuencia de las pensiones es incluso elevada entre quienes llevan más de 12 meses en Uruguay.

Gráfico 7

Distribución relativa de familias con niños, niñas y adolescentes, según composición familiar por origen nacional, Montevideo, 2018



Fuente: ENIR, 2018. Notas: n Cuba = 136, n República Dominicana = 172, n Perú = 124, n Venezuela = 371.

Consideramos clave ahondar en la situación de la vivienda de las familias migrantes con hijos pequeños y adolescentes por dos motivos. En primer lugar, la presencia de niños y niñas en las familias migrantes transnacionales o corresidentes es significativa. En segundo lugar, las personas migrantes de origen cubano, peruano, dominicano y venezolano enfrentan varias condiciones de vulnerabilidad en el acceso a la vivienda adecuada —predominio de viviendas colectivas o hacinamiento— y es preciso conocer en qué medida niños, niñas y adolescentes de familias migrantes se ven expuestos a estas condiciones.

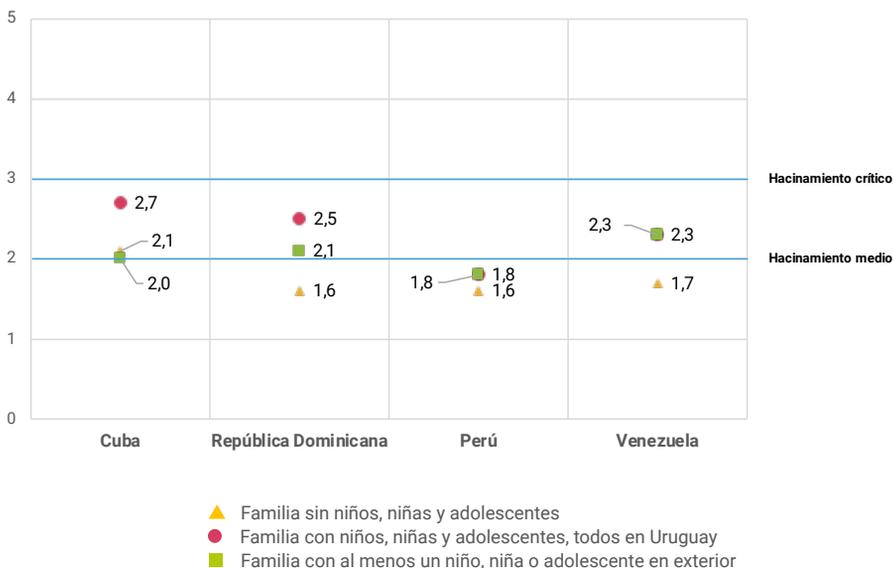
Comenzando por la distribución relativa por *tipo de vivienda*, las familias con hijos habitan principalmente en viviendas particulares: 9 de cada 10 familias con niños de la comunidad venezolana y dominicana viven en viviendas particulares y esta proporción desciende a 7 en el caso de la comunidad peruana y 5 en la cubana. Este resultado indica que la niñez que forma parte del universo de la ENIR vive de modo mayoritario en un tipo de vivienda donde los niveles de hacinamiento son inferiores a los observables en pensiones. Incluso podría pensarse que la presencia de menores motiva a las familias a buscar viviendas de mejor calidad, ya que, por ejemplo, 9 de cada 10 familias de origen dominicano con todos los niños y niñas en Uruguay ocupan viviendas particulares (casas o apartamentos particulares), pero esta proporción

desciende en favor del crecimiento de la prevalencia de pensiones cuando estas familias tienen algún hijo en el exterior.

El análisis del *número medio de personas por dormitorio* en la vivienda de familias con hijos o hijas menores de edad es otro de los indicadores utilizados para valorar la calidad del acceso a vivienda. En este caso, hay niveles de hacinamiento medio —cuando el número promedio de personas por dormitorio supera el umbral de 2— en todos los arreglos familiares con menores de 18 años de las familias de origen cubano, dominicano y venezolano (Gráfico 8). Dentro de este grupo, son las más afectadas las familias cubanas y dominicanas cuando la totalidad de los hijos vive en Uruguay. Si bien los datos no permiten conocer la evolución de este indicador por tipo de familia según período de llegada, es posible presumir que, al ser la comunidad de origen peruana la que lleva mayor tiempo en el país y la que muestra menores niveles de hacinamiento, la duración de la estancia en el contexto de acogida contribuye a mitigar la incidencia del hacinamiento. Esto, porque el tiempo posibilita una mayor acumulación de recursos de capital financiero y social y un mejor conocimiento del mercado inmobiliario en los contextos de acogida.

Gráfico 8

Número medio de personas por habitación para dormir, según composición familiar de los hogares con niños, niñas y adolescentes por origen nacional, Montevideo, 2018



Fuente: ENIR, 2018. Notas: n Cuba = 136, n República Dominicana = 172, n Perú = 124, n Venezuela = 371.

6. Pensiones e inmigración reciente

Los datos hasta aquí presentados muestran que las pensiones son una solución habitacional recurrente entre las personas migrantes que habitan Montevideo. También, que no se trata necesariamente de una solución temporal, sino que, en algunos casos, como el de la comunidad peruana, las pensiones se convierten en un tipo de residencia casi permanente. Su crecimiento, captado por el último Censo de Pensiones (abril de 2020), responde al aumento de alojamientos regulares e irregulares. Los segundos se han impuesto como una alternativa entre las personas que llegan a Montevideo con ciertos recursos económicos, pero con bastante menos información sobre el funcionamiento del mercado inmobiliario de esta ciudad.

Entonces, vale la pena detenerse para analizar los factores que explican la importante presencia de pensiones irregulares en el mercado habitacional de Montevideo. Entre los principales, se destacan: aumento de la demanda, debilidad de la regulación del Estado, desconocimiento del mercado inmobiliario uruguayo y las características de la normativa que rigen el funcionamiento de las pensiones.

El *aumento de la demanda* obedece al innegable incremento del flujo migratorio, pero la crisis residencial que vive la ciudad en materia de pensiones podría haberse contenido si los requisitos de acceso a las viviendas particulares fueran más acordes al valor del salario mínimo o de la mediana de la distribución del ingreso, y si la oferta de calidad hubiera acompañado este crecimiento de demanda. Lo cierto es que ello no ocurrió y, en cambio, las pensiones irregulares ofrecen una opción de alojamiento a quienes llegan a la ciudad desde otro país.

Entre los factores que podrían explicar el lento crecimiento de la oferta de pensiones regulares —y la concomitante expansión de las irregulares— se deben mencionar los tiempos administrativos y costos económicos del proceso de registro, así como la reglamentación de pensiones vigente en la IM. Por otra parte, el aumento de la demanda de vivienda se produjo en un contexto de *debilidad de la regulación y fiscalización por parte del Estado* para cubrir las necesidades de vivienda de la población.

En este sentido, la respuesta nacional desde el MVOTMA y la IM ha sido más reactiva que propositiva, respondiendo a situaciones acuciantes, como resultado de la incidencia de la sociedad civil. La IM ha flexibilizado los requisitos para habilitar el funcionamiento de pensiones regulares, por ejemplo, reduciendo de 10 a 3 el número mínimo de habitaciones para un establecimiento de este tipo, y ha exigido transparentar los procesos de fijación de precios de habitaciones,¹³ aunque esta medida no ha conseguido regular los precios. Estos requisitos están establecidos en la [Normativa Departamental del Planeamiento de la Edificación, Normas para proyectos de edificios destinados a alojamiento temporario, capítulo de Pensiones, artículo D.4090.6](#), con fecha 13/05/20. Asimismo, a partir de la firma de un [convenio entre la IM y la Universidad de la República \(Facultad de Derecho\)](#)¹⁴ se implementó la Clínica de Litigio Estratégico, orientada a casos de personas que se encuentran en alguna situación de vulneración de derechos o, particularmente, ante amenaza de desalojo.

Por parte del MVOTMA, las iniciativas han sido bastante más limitadas. Por ejemplo, existe un convenio entre el MVOTMA, la Contaduría General de la Nación y la Agencia Nacional de Vivienda con el Ministerio de Relaciones Exteriores, que permite acceder al beneficio de una garantía de alquiler a jóvenes y uruguayos retornados en un plazo no mayor a un año. Sin embargo, no se ha incluido en este tipo de iniciativas a la población extranjera (Presidencia de la República, 2016).

En general, a pesar de estas acciones de gobierno, principalmente departamental, y del marco normativo vigente, las oportunidades de acceso a una vivienda particular o colectiva adecuadas no están garantizadas plenamente y las pensiones irregulares siguen cubriendo con alternativas abusivas y precarias la demanda de un mercado creciente. Por otra parte, la reciente aprobación de la [Ley 19.889](#), que entre sus cometidos tiene la flexibilización de los alquileres de vivienda —promoviendo el alquiler de vivienda sin garantía—, abre una serie de interrogantes en cuanto a la evolución futura del mercado inmobiliario y el rol del Estado en la mediación entre arrendatarios y arrendadores. La eliminación del requisito de garantía podría facilitar el acceso a viviendas particulares a las personas migrantes, pero también podría traer como un efecto colateral la integración en el mercado inmobiliario de viviendas que están en pésimas condiciones habitacionales, como muchas de las que hoy son pensiones irregulares. Cabe recordar, una vez más, que

13 Establecido en la Normativa Departamental del Planeamiento de la Edificación, Normas para proyectos de edificios destinados a alojamiento temporario, capítulo de Pensiones, artículo D.4090.6, con fecha 13/05/20.

14 La firma del convenio se realizó en el año 2019. El funcionamiento del consultorio se implementó en los meses de mayo-junio de 2020, según comentó en la entrevista Betania Fajardo.

las empresas o aseguradoras privadas y la Contaduría General de la Nación, que median como garantías entre las partes, previo a la firma de contrato hacen una inspección básica de las condiciones de la vivienda y de algún modo esto asegura que se conserve mínimamente un estándar de calidad de los inmuebles alquilables.

Por otro lado, cabe mencionar que la *poca información sobre el funcionamiento del mercado inmobiliario uruguayo con que cuentan a su llegada las personas migrantes y refugiadas*, es una de las razones que explican las situaciones de vulnerabilidad residencial. La desinformación parece ser un factor tan o más importante que el costo de las pensiones regulares o los alquileres de vivienda particular. Por lo general, los precios de las pensiones irregulares son abusivos considerando las características estructurales de los cuartos que alquilan, y en muchos casos se demanda el pago por adelantado de varios meses, sin brindar a cambio un recibo o comprobante de alquiler a los arrendatarios, que pueda ser usado como documento en caso de desalojo. Es importante destacar que las diferencias culturales sobre los funcionamientos de los mercados inmobiliarios de origen y destino llevan a que los migrantes consideren a “la palabra” entre arrendatario y arrendador como sustituto válido de la firma de un contrato. De acuerdo con los informantes claves que fueron consultados en este estudio, este tipo de prácticas expone a las personas migrantes y refugiadas recién llegadas al riesgo de estafas y desalojos injustos, ya que en los contextos de origen es común que las transacciones de alquiler se solventen en tratos de palabra. En este sentido, asegurar un acceso igualitario a la vivienda o al ejercicio del derecho a la vivienda exige, por parte del Estado uruguayo y la sociedad civil, un esfuerzo de difusión y divulgación, para asegurar la equidad necesaria para que se solventen las condiciones de igualdad en este campo.

En lo referente a las *normativas que rigen el funcionamiento de las pensiones regulares* se identifican dos elementos problemáticos. Por un lado, el desalojo de una pensión solo requiere de la denuncia policial del dueño o administrador, lo que facilita la realización de desalojos rápidos y sin garantías. Por otro lado, la ordenanza de pensiones habilita a los propietarios y administradores de pensiones a resolver de modo discrecional a quiénes admiten y a quiénes no. Por ejemplo, ello explica que buena parte de las pensiones regulares no admitan niños, niñas y adolescentes, aduciendo que producen ruidos molestos. Esto lleva a que muchas de las familias migrantes con niños terminen alojándose en pensiones irregulares cuyo funcionamiento es más laxo en este sentido y les permiten alojarse con los niños. Por lo que informan los entrevistados consultados en oportunidad de este informe,

es precisamente en este tipo de pensiones donde son más comunes los desalojos forzosos o injustificados.

Los informantes claves consultados en oportunidad de esta investigación mencionan antecedentes de casos de familias con niños y niñas que han sido desalojadas de pensiones y que, tras enfrentarse a la situación de calle, han ocupado viviendas vacías, de las que posteriormente son desalojadas por delito de usurpación. El procedimiento de desalojo ante la acusación de usurpación comienza por la intimación por parte de la policía, donde se brinda un lapso posterior a las 24 horas de realizada a denuncia, si esto no sucede, se da parte a la Fiscalía, y en situaciones normales esta situación derivaría en un juicio penal por desalojo. Aquí es donde la situación de migrante actúa en detrimento de los derechos, ya que los extranjeros que son citados por la Fiscalía no logran acceder al Certificado de Buena Conducta, documento esencial para acceder a la residencia en el país. Según surge de las entrevistas realizadas en oportunidad de la elaboración del presente documento, la policía presiona a las personas migrantes con la deportación y, en el caso de mujeres, con la posibilidad de separación de sus hijos. La amenaza de desalojo por vía penal, además de ser el camino más temido por parte de las personas migrantes por lo recién mencionado, es una herramienta de poder que utilizan los administradores o dueños de las pensiones para poder desalojar a los migrantes sin el debido proceso. Por otro lado, los desalojos en las pensiones irregulares se dan sin ningún tipo de garantía y sin ningún tipo de procedimiento, por lo que se convierten en una situación muy vulnerable para las poblaciones migrantes.

Ante la presencia de niñas, niños y adolescentes, en casos de desalojos no hay antecedentes desde el Estado que muestren la preservación de los derechos de la niñez sobre otros derechos, pero que garanticen el bienestar de los menores. En ninguno de los casos tratados por los abogados entrevistados, fueron aceptados los recursos de amparo presentados por los defensores que sugerían considerar el interés superior de los menores y los derechos vulnerados. Por el contrario, en los fallos estos casos han sido abordados como una afectación a la propiedad privada, primando, entonces, el derecho a la propiedad sobre el derecho a una vivienda adecuada (España, 2019).

7. Conclusiones

El análisis realizado da cuenta de que el proceso de acceso a una vivienda adecuada entre las personas migrantes no se encuentra garantizado en Uruguay. Hasta aquí se ha analizado la evidencia que arroja la ENIR en cuanto a cuatro dimensiones de lo que conforma una vivienda adecuada: ubicación geográfica, calidad de la vivienda observable a través de la existencia o no de hacinamiento, estabilidad de la vivienda y accesibilidad económica. Este análisis se ha hecho siguiendo una distinción sistemática entre tipos de vivienda particular y colectiva. Los resultados, en general, muestran que estos indicadores reflejan cierta vulneración en el ejercicio efectivo del derecho a la vivienda.

Los cuatro colectivos entrevistados en oportunidad de la ENIR tienden a la concentración territorial en el Área Central de Montevideo, donde se ubica el centro económico de la ciudad. Ello parece un rasgo acorde al del asentamiento de la población montevideana y a las dinámicas residenciales propias de las poblaciones migrantes observadas en otras ciudades receptoras (Massey y Denton, 1988). A pesar de esta regularidad, existen particularidades de cada origen en la preferencia por ciertos barrios que conforman el Área Central. Las comunidades de migrantes venezolanos y dominicanos se distribuyen de modo más disperso dentro de esta área, pero las comunidades de cubanos y peruanos están más concentradas en ella.

A medida que transcurre el tiempo desde la llegada, los migrantes venezolanos y dominicanos trascienden el límite del Área Central e incrementan su presencia en algunos barrios del Área Central Costera y del Área Periférica.

Si bien la ENIR tiene varias limitaciones para el análisis de la segregación residencial,¹⁵ la información que aquí se presenta indica la necesidad de atender a los procesos de concentración territorial de la población migrante, para evitar dinámicas de segregación residencial en el mediano y largo plazo. Se entiende que los procesos de concentración y segregación residencial

15 El estudio de la segregación residencial demanda de información sobre grupos de comparación, y en el estudio de este fenómeno para la población migrante y refugiada, el grupo de control o comparación es típicamente el de la población nativa. La ENIR no incluye a este universo.

afectan negativamente a los procesos de inclusión social, y para Montevideo los antecedentes señalan su asociación negativa con el acceso al empleo (Bengochea, 2017).

Como aproximación a la calidad de la vivienda se ha elegido el indicador de número de personas por habitación para dormir. En este sentido, los resultados son particularmente preocupantes, porque los niveles de hacinamiento varían con mucha frecuencia entre los umbrales medio y crítico, afectando incluso a quienes tienen más de un año de residencia en Uruguay. El hacinamiento es más elevado en las viviendas de tipo colectivo que, como se ha visto, son las más frecuentes entre los recién llegados. De hecho, este fenómeno se mitiga fundamentalmente cuando los afectados realizan una serie de cambios residenciales, que en su mayoría tienen por destino una vivienda particular donde la concentración de personas por dormitorio es naturalmente menor. Sin embargo, también se observan, aunque con menor frecuencia, secuencias residenciales que van en la dirección opuesta, por ejemplo, desde una vivienda particular hacia una pensión, lo que podría ser reflejo de procesos menos lineales y más problemáticos en las trayectorias residenciales de algunas personas migrantes.

También se ha considerado la accesibilidad económica de las viviendas de las personas migrantes en Montevideo. Los resultados muestran que una proporción muy elevada del ingreso es destinada al gasto en vivienda, incluso entre quienes llevan más tiempo en el país. En los cuatro orígenes analizados encontramos que al menos 1 de cada 3 hogares debe gastar más del 40% de su presupuesto doméstico en este rubro. Este fenómeno, que también afecta a la población nativa aunque en mucho menor medida, es una arista más de la vulneración del ejercicio pleno del derecho a la vivienda.

A lo largo de este documento ha quedado en evidencia que la vivienda debe ser capaz de albergar los planes de reunificación familiar y, eventualmente, de dar acogida a los hijos menores de edad de las personas migrantes, que en buena parte viven en el exterior. La naturaleza transnacional de las familias de la comunidad migrante se hace particularmente presente en la comunidad de origen dominicano y cubano. Además, las familias dominicanas tienen la particularidad de ser aquellas que, simultáneamente, tienen el mayor número de hijos en Uruguay y en el extranjero, lo que supone el doble desafío de mantener una vivienda adecuada en destino y asegurar las condiciones de subsistencia de los hijos que permanecen en origen. Cabe recordar, que esta comunidad es también la que enfrenta con mayor frecuencia situaciones de vulnerabilidad en el acceso a la vivienda (mayor frecuencia de residencia en pensiones, mayor hacinamiento y alta concentración residencial).

Los hogares de familias migrantes con presencia de niños habitan en mayor medida viviendas particulares, pero cuando las familias tienen al menos un menor de edad residiendo en el exterior, los desempeños residenciales no son tan auspiciosos, ya sea porque aumentan sus niveles de hacinamiento o porque la frecuencia de la residencia en pensiones se incrementa.

De la información presentada se desprende que gran parte de la vulnerabilidad residencial entre las personas migrantes se debe al predominio de una forma de vivienda colectiva donde el hacinamiento es regla. Asimismo, esta vulnerabilidad, asociada al hecho de residir en pensiones, se ve exacerbada cuando se trata de aquellas en situación de irregularidad. El predominio de estas viviendas ha sido subrayado con preocupación en más de una oportunidad a lo largo de este documento y en los trabajos antecedentes que indican que esta es una problemática generalizada entre las poblaciones migrantes que residen en Montevideo (España, 2019; Fossatti y Uriarte, 2018b, 2018a).

Como se ha visto aquí, diversos factores explican la importante presencia de pensiones irregulares en el mercado habitacional de Montevideo. Entre ellos, se destacan: aumento de la demanda, debilidad de la regulación del Estado, desconocimiento del mercado inmobiliario uruguayo y normativas que rigen el funcionamiento de las pensiones. Si bien el gobierno local de la ciudad de Montevideo ha adoptado una serie de iniciativas reactivas ante el aumento de la demanda de vivienda y las situaciones de abuso a personas migrantes que viven en pensiones regulares e irregulares, el conjunto de los informantes claves entrevistados para el desarrollo de este informe coincide en señalar que estas acciones son insuficientes y que el derecho a la vivienda adecuada de las personas migrantes y refugiadas no está garantizado plenamente.

Asegurar el acceso efectivo a una vivienda de calidad a un costo accesible, con espacio suficiente para que adultos, niños, niñas y adolescentes convivan y puedan desarrollarse plenamente, en una ubicación acorde a sus necesidades de movilidad laboral y con acceso a servicios públicos es un pendiente de la sociedad uruguaya. El reconocimiento de derechos que se aprecia en el marco normativo vigente de ingreso y permanencia de migrantes y refugiados, donde se consagran además derechos sociales y económicos, requiere de un llamado de atención y de acciones específicas para garantizarlos, al tiempo que promueva la intervención reguladora de las entidades nacionales y locales competentes.

8. Bibliografía

- Bengochea, J. (2017). Segregación residencial y probabilidad de estar empleado entre inmigrantes recientes en Montevideo 2011. *Revista Latinoamericana de Población*, 11(20), 15-35. Disponible en: <<https://doi.org/10.31406/relap2017.v11.i1.n20.1>>.
- Bengochea, J.; Prieto Rosas, V. (2020). Situación de vivienda de los inmigrantes recientes en Montevideo. En F. Vera y V. Adler (eds.). *Inmigrando: Fortalecer ciudades destino, vol. 2*. Buenos Aires: BID.
- Boggio, K.; Funcasta, L.; León, V.; Olhaberry, C. (2019). Montevideo. Entrando a la ciudad con paso de inmigrante. En S. Aguiar, V. Borrás, P. Cruz, L. Fernández, M. Pérez Sánchez (eds.). *Habitar Montevideo: 21 miradas sobre la ciudad*, 481-501. Montevideo: IM, FBS, FCS, UDELAR.
- España, V. (2019). Una radiografía crítica del activismo judicial en Uruguay: análisis de las experiencias de exigibilidad del derecho a la vivienda. En S. Aguiar, V. Borrás, P. Cruz, L. Fernández, M. P. Sánchez (eds.). *Habitar Montevideo: 21 miradas sobre la ciudad*, 243-272). Montevideo: IM, FBS, FCS, UDELAR.
- Fossatti, L.; Uriarte, P. (2018a). *Informe Acceso a la vivienda y población migrante en Montevideo*. Disponible en: <http://www.fhuce.edu.uy/images/NEMMPO/Informe_acceso_a_la_vivienda.pdf>.
- Fossatti, L.; Uriarte, P. (2018b). Viviendo sin derecho. Migraciones latinoamericanas y acceso a la vivienda en Montevideo. *La Rivada. Investigaciones en Ciencias Sociales*, 6(11), 42-60. Disponible en: <<http://www.larivada.com.ar/index.php/numero-11/articulos/190-viviendo-sin-derecho>>.
- Instituto Nacional de Estadística, INE. (2020). *Principales resultados de la Encuesta de Gastos e Ingresos de los Hogares 2016-2017*. Disponible en: <<https://www.ine.gub.uy/documents/10181/35933/Principales+Resultados+de+la+Encuesta+de+Gastos+e+Ingresos+de+los+Hogares+2016-2017+%28ENGIH%29/f71f5305-db24-4fc6-b797-9a67076e2188>>.
- Intendencia de Montevideo (2018). Consultoría sobre estudio de pensiones y casas de inquilinato en Montevideo. Términos de Referencia.
- Intendencia de Montevideo y Desarrollo Urbano Unidad Especial Ejecutora de Atención al PIAI. (2020). *Observatorio de Asentamientos: Reporte 2020*. Montevideo.
- Lentini, M.; Pelero, D. (1997). El hacinamiento: la dimensión no visible del déficit habitacional. *Revista INVI*, 12(31).

- Logan, J. R.; Stults, B. J.; Farley, R. (2004). Segregation of minorities in the metropolis. *Demography*, 41(1), 1-22.
- Márquez, C.; Prieto, V.; Escoto, A. (2020). Segmentación en el ingreso por trabajo según condición migratoria, género y ascendencia étnico-racial en Uruguay. *Revista Migraciones*, 2020(48).
- Massey, D. S.; Denton, N. A. (1988). The dimensions of residential segregation. *Social Forces*, 67(2), 281-315. Disponible en: <<https://doi.org/10.1093/sf/67.2.281>>.
- Montiel, C.; Prieto Rosas, V. (2019a). Garantizada la protección jurídica, otros son los desafíos. En L. Gandini, F. Lozano-Ascencio, V. Prieto (eds.). *Crisis y migración de población venezolana. Entre la desprotección y la seguridad jurídica en Latinoamérica*, 235-257. Ciudad de México: UNAM.
- Montiel, C.; Prieto Rosas, V. (2019b). Garantizada la protección jurídica... otros son los desafíos. El caso de la ciudad de Montevideo. En L. Gandini, F. Lozano-Ascencio, V. Prieto Rosas (eds.). *Crisis y migración de población venezolana. Entre la desprotección y la seguridad jurídica en Latinoamérica*. Ciudad de México: UNAM.
- MVOTMA (2018). *Informe técnico: Asentamientos recientes en Uruguay: un estudio exploratorio*. Montevideo.
- Oficina de Presupuesto y Planeamiento (2020). *Indicadores del derecho a la vivienda adecuada*. Disponible en: <<https://www.gub.uy/secretaria-derechos-humanos/comunicacion/publicaciones/indicadores-del-derecho-vivienda-adecuada>>.
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2010). *El derecho a una vivienda adecuada*, vol. 21. Disponible en: <https://www.ohchr.org/Documents/Publications/FS21_rev_1_Housing_sp.pdf>.
- Organización Internacional para las Migraciones (2018). *Monitoreo de flujo de población venezolana URUGUAY RONDA 1*. Montevideo.
- Organización Internacional para las Migraciones (2020). *Monitoreo de flujo de población venezolana URUGUAY RONDA 2*. Montevideo.
- Presidencia de la República (2016). *Ministerio de Vivienda da garantía de alquiler común, a jóvenes y a emigrantes retornados*. Disponible en: <<https://www.presidencia.gub.uy/comunicacion/comunicacionnoticias/vivienda-garantia-alquileres>>.
- Prieto Rosas, V.; Bengochea, J.; Fernández Souto, M.; Márquez Scotti, C.; Montiel, C. (2019). *Etnoencuesta de Inmigración Reciente (ENIR) para la ciudad de Montevideo, 2018. Informe preliminar de resultados*. Montevideo.

- Reardon, S. F.; O'Sullivan, D. (2004). Measures of spatial segregation. *Sociological Methodology*, 34, 121-162. Disponible en: <<https://doi.org/10.1111/1/j.0081-1750.2004.00150.x>>.
- Retamoso, A.; Ksztman, R. (2007). Efectos de la segregación urbana sobre la educación en Montevideo. *Revista Cepal*, 133-152. Disponible en: <<https://www.cepal.org/fr/node/35688>>.
- Scottish Government (2019). *Rent affordability in the affordable housing sector: literature review*.
- Ksztman, R. (2001). Seducidos y abandonados: el aislamiento social de los pobres urbanos. *Revista Cepal*, 171-189. Disponible en: <<https://repositorio.cepal.org/handle/11362/10782>>.
- Xie, M. (2010). The effects of multiple dimensions of residential segregation on black and hispanic homicide victimization. *Journal of Quantitative Criminology*, 26(2), 237-268. Disponible en: <<https://doi.org/10.1007/s10940-009-9078-6>>.

9. Anexo

Criterios para la agrupación de barrios en áreas

Debido a que el análisis a nivel de barrio comprometía la representatividad estadística de los resultados, se realizó una agrupación de los barrios por grandes áreas. De este modo, se plantea una diferenciación de la ciudad en tres grandes áreas a partir del agrupamiento de barrios según criterios territoriales, de morfología urbana y usos del suelo predominantes.

En particular, se consideran aspectos referidos a procesos históricos de conformación de la ciudad, infraestructura urbana, tipología edilicia, densidad de ocupación del suelo y espacios públicos.

Considerando las categorizaciones anteriores se definen las siguientes unidades de análisis: Área Central, Área Central Costera y Área Periférica.

A continuación, se presentan los barrios que definen las áreas.

Barrios por áreas	
Área Central	Aguada, Aires Puros, Atahualpa, Barrio Sur, Brazo Oriental, Capurro-Bella Vista, Castro-Pérez Castellanos, Centro, Cerrito, Ciudad Vieja, Corcón, Jacinto Vera, La Blanqueada, La Comercial, La Figurita, Larrañaga, Mercado Modelo-Bolívar, Palermo, Parque Rodó, Prado-Nueva Savona, Reducto, Tres Cruces, Unión, Villa Española, Villa Muñoz-Retiro.
Área Central Costera	Buceo, Carrasco, Carrasco Norte, Las Canteras, Malvín, Malvín Norte, Pocitos, Parque Batlle-Villa Dolores, Punta Carretas, Punta Gorda.
Área Periférica	Bañados de Carrasco, Belvedere, Casabó-Pajas Blancas, Casavalle, Cerro, Colón Centro y Noroeste, Colón Sureste-Abayubá, Conciliación, Flor de Maroñas, Itzaingó, Jardines del Hipódromo, La Paloma-Tomkinson, La Teja, Las Acacias, Lezica-Melilla, Manga, Manga-Toledo Chico, Maroñas-Parque Guaraní, Nuevo París, Paso de la Arena, Paso de las Duranas, Peñarol-Lavalleja, Piedras Blancas, Punta de Rieles-Bella Italia, Sayago, Tres Ombúes-Victoria, Villa García-Manga Rural.

Área Central

Comprende la zona más antigua de la ciudad, referencia simbólica y cultural a nivel nacional. El uso del suelo es predominante habitacional y de servicios, y se destaca la importante presencia de oferta académica universitaria, así como la mayoría de las oficinas gubernamentales del país. Presenta la mayor densidad de construcciones y espacios públicos de alto valor patrimonial.

Área Central Costera

En continuidad con el Área Central, urbanísticamente la zona central costera se desarrolló como producto de la extensión de la ciudad hacia la zona este, en principio como localización de casas de veraneo de las clases altas de la ciudad histórica. En la actualidad, es una zona heterogénea desde el punto de vista socioeconómico y paisajístico. En la mayor parte de esta zona se distinguen tipologías urbanas típicas de una ocupación del suelo consolidado, con predominio de construcciones en altura y zonas residenciales de niveles socioeconómicos medios y altos. Es también la zona con mayor longitud de costa y la rambla montevideana es uno de los espacios públicos más grande de toda la ciudad, referencia ineludible para la población montevideana y visitantes nacionales e internacionales.

Área Periférica

En términos históricos, es la zona de conformación más reciente, producto de procesos de expansión urbana contemporánea. Dentro de esta área se encuentran suelos urbanos con bajo grado de consolidación, caracterizados por carencias en infraestructuras básicas y baja calidad en los espacios públicos. En esta área también se encuentran suelos suburbanos, en una matriz urbana de manchas discontinuas que hacia el norte dan paso a zonas de interfase rural-urbana y finalmente a los suelos rurales de Montevideo.

