

**LA RIVADA**  
investigaciones  
en ciencias sociales

Revista  
electrónica  
de la Secretaría  
de Investigación  
y Postgrado

FHyCS-UNaM

Nº 11 Diciembre 2018



**unm**  
Universidad Nacional de Misiones

► [www.larivada.com.ar](http://www.larivada.com.ar)





**La Rivada. Investigaciones en Ciencias Sociales.**

Revista electrónica de la Secretaría de Investigación y Postgrado. FHyCS-UNaM

**La Rivada** es la revista de la Secretaría de Investigación y Postgrado de la Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Misiones. Es una publicación semestral en soporte digital y con referato, cuyo objeto es dar a conocer artículos de investigación originales en el campo de las ciencias sociales y humanas, tanto de investigadores de la institución como del ámbito nacional e internacional. Desde la publicación del primer número en diciembre de 2013, la revista se propone un crecimiento continuado mediante los aportes de la comunidad académica y el trabajo de su Comité Editorial.

**Editor Responsable:** Secretaría de Investigación y Postgrado.

FHyCS-UNaM.  
Tucumán 1605. Piso 1.  
Posadas, Misiones.  
Tel: 054 0376-4430140

**ISSN 2347-1085**

**Contacto:** larivada@gmail.com

**Artista Invitado**

César Cuevas

<https://web.facebook.com/cesar.cuevas.353>

## Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales. Universidad Nacional de Misiones.

**Decana:** Mgter. Gisela Spasiuk

**Vice Decano:** Esp. Cristian Garrido

**Secretario de Investigación:** Mgter. Froilán Fernández

**Secretaria de Posgrado:** Mgter. Diana Arellano

**Director:** Roberto Carlos Abinzano (Profesor Emérito/Universidad Nacional de Misiones, Argentina)

### Consejo Asesor

- Dra. Ana María Camblong (Profesora Emérita/ Universidad Nacional de Misiones, Argentina)
- Dr. Denis Baranger (Universidad Nacional de Misiones, Argentina)
- Dra. Susana Bandjeri (Universidad Nacional del Comahue/Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina)

### Equipo Coordinador

- Adriana Carísimo Otero
- Carmen Guadalupe Melo

### Comité Editor

- Débora Betrisey Nadali (Universidad Complutense de Madrid, España)
- Zenón Luis Martínez (Universidad de Huelva, España)
- Marcela Rojas Méndez (UNIFA, Punta del Este, Uruguay)
- Guillermo Alfredo Johnson (Universidade Federal da Grande Dourados, Brasil)
- María Laura Pegoraro (Universidad Nacional del Nordeste, Argentina)
- Alejandra C. Detke (Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas)
- Ignacio Mazzola (Universidad de Buenos Aires-Universidad Nacional de La Plata)
- Mariana Godoy (Universidad Nacional de Salta, Argentina)
- Carolina Diez (Universidad Nacional Arturo Jauretche, Argentina)
- Pablo Molina Ahumada (Universidad Nacional de Córdoba, Argentina)
- Pablo Nemiña (Universidad Nacional de San Martín, Argentina)
- Daniel Gastaldello (Universidad Nacional del Litoral, Argentina)
- Jones Dari Goettert (Universidade Federal da Grande Dourados, Brasil)
- Jorge Aníbal Sena (Universidad Nacional de Misiones, Argentina)
- María Angélica Mateus Mora (Universidad de Tours, Francia)
- Patricia Digilio (Universidad de Buenos Aires, Argentina)
- Mabel Ruiz Barbot (Universidad de la República, Uruguay)
- Ignacio Telesca (Universidad Nacional de Formosa, Argentina)
- Christian N. Giménez (Universidad Nacional de Misiones)
- Froilán Fernández (Universidad Nacional de Misiones)
- Bruno Nicolás Carpinetti (Universidad Nacional Arturo Jauretche, Argentina)
- María Eugenia de Zan (Universidad Nacional de Entre Ríos, Argentina)
- Juliana Peixoto Batista (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Argentina)

### Consejo de Redacción

- Natalia Aldana (Universidad Nacional de Misiones, Argentina)
- Lisandro Rodríguez (Universidad Nacional de Misiones/CONICET)
- Miguel Ávalos (Universidad Nacional de Misiones/CONICET)

### Asistente Editorial

Antonella Dujmovic (Universidad Nacional de Misiones, Argentina)

### Coordinador Sección En Foco

Sandra Nicosia (Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina)

### Apoyo Técnico

Federico Ramírez Domíñiko

### Corrector

Juan Ignacio Pérez Campos

### Diseño Gráfico

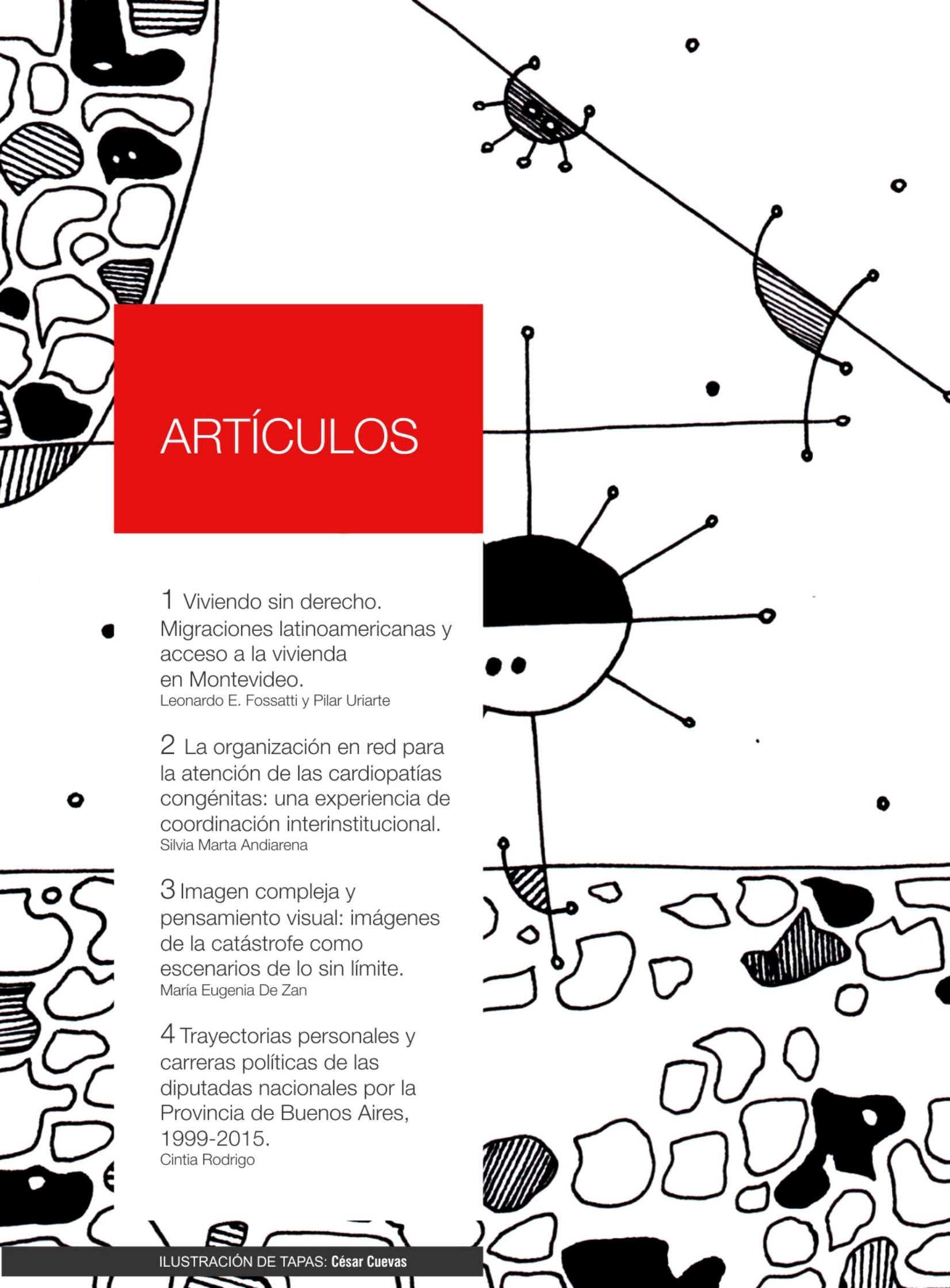
Silvana Diedrich  
Diego Pozzi

### Diseño Web

Pedro Insfran

### Web Master

Santiago Peralta



# ARTÍCULOS

1 Viviendo sin derecho.  
Migraciones latinoamericanas y  
acceso a la vivienda  
en Montevideo.

Leonardo E. Fossatti y Pilar Uriarte

2 La organización en red para  
la atención de las cardiopatías  
congénitas: una experiencia de  
coordinación interinstitucional.

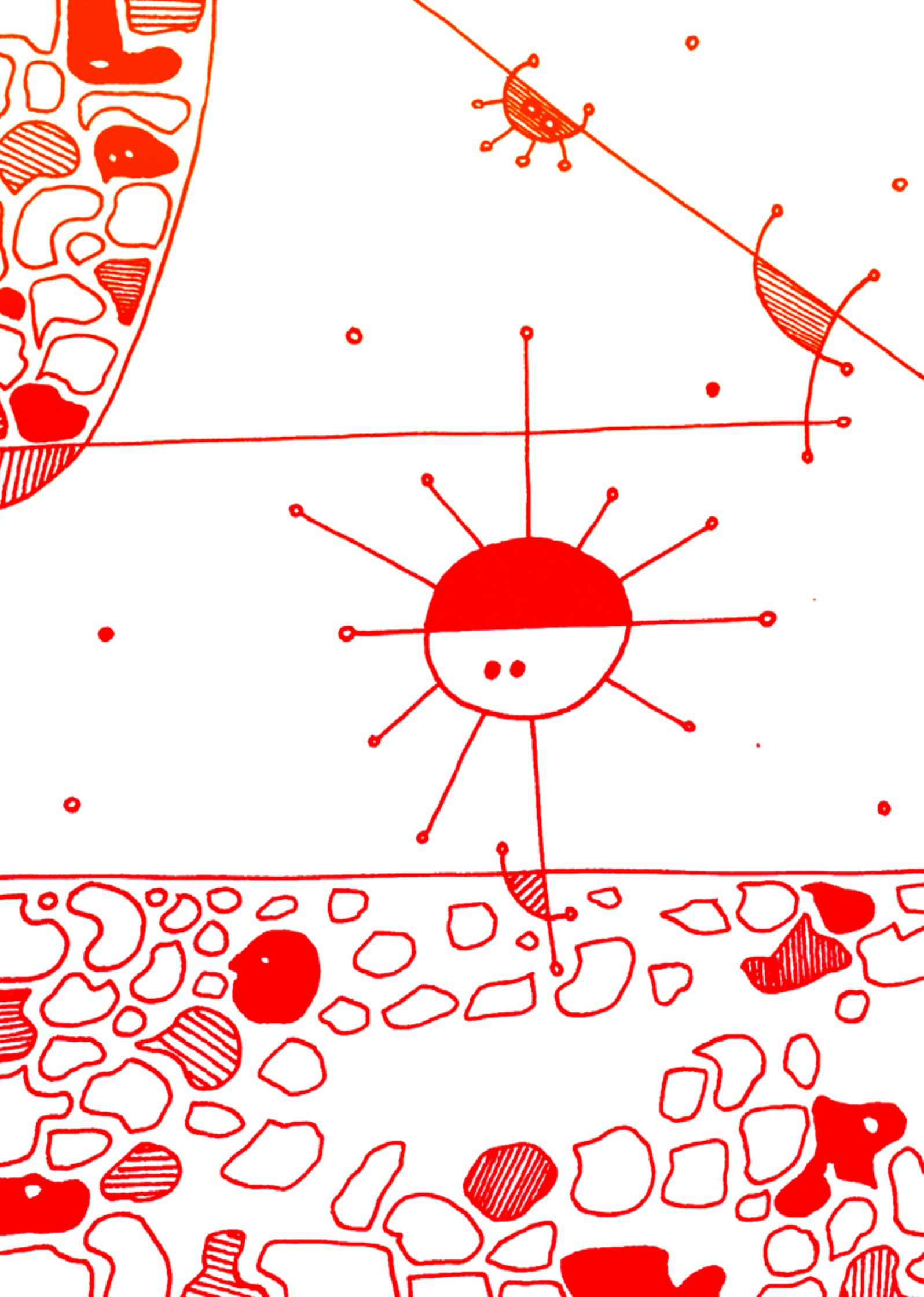
Silvia Marta Andiarana

3 Imagen compleja y  
pensamiento visual: imágenes  
de la catástrofe como  
escenarios de lo sin límite.

María Eugenia De Zan

4 Trayectorias personales y  
carreras políticas de las  
diputadas nacionales por la  
Provincia de Buenos Aires,  
1999-2015.

Cintia Rodrigo



# Viviendo sin derecho. Migraciones latinoameri- canas y acceso a la vivienda en Montevideo

*Living without rights. Latin American  
migrations and housing access in Montevideo*

Leonardo E. Fossatti<sup>1</sup> y Pilar Uriarte<sup>2\*</sup>

Ingresado: 6/04/18 // Evaluado: 27/07/18 // Aprobado: 10/10/18

## Resumen

El presente artículo aborda las condiciones de acceso y garantías en el derecho a la vivienda para población migrante en Montevideo en la actualidad. A partir de la investigación, hemos constatado la precariedad en la oferta de vivienda a la que accede la población migrante. Su principal alternativa es un tipo muy heterogéneo de opciones que denominamos de forma genérica, y a partir de la terminología en campo, “las pensiones”. Buscamos visibilizar y problematizar a “las pensiones” como una solución habitacional de gran precariedad para los usuarios y fuente de diversas formas de irregularidad para la administración departamental encargada de regular y fiscalizar el cumplimiento de las normas establecidas. Desarrollamos una descripción analítica de sus condiciones, en tanto vivienda habitación, que se imponen a la realización cotidiana de tareas domésticas, así como a diversos conflictos en los que la población que las habita está inmersa. En el plano institucional, indagamos en la normativa, requisitos de funcionamiento, controles e inspecciones, buscando comprender el vínculo del Estado con los diferentes agentes en pugna y, en una escala más amplia, con las políticas sociales orientadas a la población migrante en la ciudad.

**Palabras Claves:** Movimientos de población - Políticas habitacionales - Discriminación Racismo y Xenofobia - Derecho a la Vivienda.



**Abstract**

*This article addresses access conditions and the right to housing guarantees for the migrant population in Montevideo. With this research, we have confirmed the precariousness of the housing offer accessed by the migrant population. Their main alternative is a heterogeneous type of options that we generically call, and from fieldwork terminology: “pensions”. We seek to visualize and problematize “pensions” as a housing solution of great precariousness for users, and as a source of various forms of irregularity for the departmental administration. We take into account the conditions in which they exist, and in which everything that concerns to the domestic life is developed, and the various conflicts in which the population that inhabits them is immersed. At the institutional level we investigate the regulations, operational requirements, inspections and dispositions, seeking to understand the link between the state and different social agents struggling; and, on a broader scale, with social policies in the city targeted to the migrant population.*

**Key Words:** Population Movements - Housing Policies - Discrimination Racism and Xenophobia - Right to Housing.

**Leonardo E. Fossatti**

\* Estudiante avanzado de la Licenciatura en Ciencias Antropológicas de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Responsable del área de vivienda de la Asociación Idas y Vueltas. Investigador integrante del Núcleo de Estudios Migratorios y Movimientos de Población - Udelar.

**Pilar Uriarte**

\*\* Doctora en Antropología Social, profesora adjunta del Instituto de Ciencias Antropológicas de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Responsable del Núcleo de Estudios Migratorios y Movimientos de Población. Coordinadora académica del Centro de Estudios Interdisciplinarios Migratorios.  
E-mail: pilar.uriarte@gmail.com

**Cómo citar este artículo:**

Fossatti, Leonardo E. y Uriarte, Pilar (2018). “Viviendo sin derecho. Migraciones latinoamericanas y acceso a la vivienda en Montevideo”. Revista La Rivada 6 (11), 42-60. <http://larivada.com.ar/index.php/numero-11/101-3-articulos/190-viviendo-sin-derecho>

## Introducción

Existen dos dimensiones esenciales que estructuran toda la condición de existencia del obrero:

el trabajo y la vivienda. Toda su vida, todas sus reivindicaciones principales pasan por esos dos ejes. (...) La condición del inmigrante revela las relaciones entre trabajo y vivienda de una forma extrema, tornándolas evidentes. (...) Junto con un trabajo, es preciso darle a él un techo, una habitación, una vivienda, porque no lleva ese patrimonio para su nuevo hogar, dejó todo eso en su país. (Sayad, [1996] 2010: 259)

El presente artículo surge de los resultados de la investigación sobre el acceso y garantía del derecho a la vivienda para la población migrante en Montevideo, Uruguay en la actualidad. A lo largo de dos años y medios de trabajo entre 2015 y 2018 y desde un abordaje integral, articulando tareas de investigación, extensión y enseñanza, hemos acompañado los procesos de radicación de población inmigrante en el país<sup>1</sup>. Participando en los diversos ámbitos en que la Asociación Idas y Vueltas interviene, pudimos constatar la escasez de oferta habitacional a la que accede la población migrante en la ciudad. En los hechos, encontramos que “las pensiones” - formas de habitación colectiva, con cuartos compartidos, o no, y servicios sanitarios comunes, pensada para ser alquilada por cortos períodos de tiempo- se constituyen como principal alternativa (prácticamente única solución) al problema inmediato de vivienda por el que atraviesan aquellos que llegan al Uruguay sin un respaldo económico o social previo. Analizamos las condiciones de vida de la población na-

cional y extranjera en viviendas colectivas con un funcionamiento comercial (administrativamente registrado, habilitados y supervisados o no) en el que se arriendan piezas por día, semana o mes, de forma individual o por núcleos domésticos. Los casos trabajados se localizan en diversos barrios comprendidos en el Municipio B de la ciudad de Montevideo. Esta forma de ocupación coincide con lo propuesto en los antecedentes bibliográficos regionales e internacionales que señalan que la población migrante tiende a instalarse, en los primeros períodos del proceso de radicación, en zonas céntricas de la ciudad, próximas a los servicios públicos y la oferta laboral. Podemos identificar este patrón de ocupación espacial también en investigaciones nacionales sobre población migrante contemporánea en Montevideo (MIDES, 2017).

A lo largo del texto buscaremos visibilizar y problematizar esas soluciones habitacionales de gran precariedad considerando en primer lugar la dificultad de definir formalmente aquello que habitualmente todos entendemos por *pensiones* en la ciudadanía de Montevideo. Caracterizadas por la heterogeneidad y diversas formas de irregularidad en relación con la propiedad y el funcionamiento dentro del marco normativo en el recorte territorial que estamos realizando, su definición es en sí misma un tema a desarrollar.

En nuestra experiencia de inmersión en campo nos vimos sorprendidos por las condiciones en la que se encuentra la gran mayoría de los edificios que visitamos, y de otros que nos fueron relatados. La precariedad de las instalaciones, su falta de mantenimiento estructural, deficientes condiciones sanitarias, la sobrepoblación y escasa disponibilidad de servicios sanitarios a las que están sometidas personas solas o núcleos familiares nos hablan de la vulnerabilidad de esta población en situación migratoria. El hecho de que en esos espacios deban llevar adelante todo lo que concierne a lo doméstico se vincula directamente con muchos de los conflictos identificados entre población nacional y extranjera en los barrios de mayor presencia de pensiones. Un ejemplo de esto es

<sup>1</sup> La investigación se enmarca en la línea de trabajo integral de NEMMPO, en la que se llevan adelante actividades de extensión que permiten detectar demandas de producción de conocimiento en diálogo con actores sociales, organizaciones y colectivos migrantes. En ese contexto, los integrantes de la Asociación Idas y Vueltas son unos de los principales interlocutores del equipo de investigación.



la forma en que los espacios públicos son ocupados con actividades domésticas que habitualmente imaginamos puertas adentro del hogar. Los usos “inapropiados” de estos espacios están presentes en gran parte de las denuncias llevadas adelante por “vecinos”<sup>2</sup> del barrio La Aguada, en medios de prensa y ante instituciones oficiales, en relación con la presencia de población extranjera en el lugar.

Las condiciones de vida que enfrenta esta población en su cotidiano serán analizadas en diálogo con los conflictos presentes en diversos ámbitos del espacio doméstico o público y que se caracterizan por la presencia de agresiones de fuerte corte racista y xenófobo. Particularmente, al interior del espacio privado, habitado por múltiples núcleos familiares (nacionales y extranjeros originarios de América Latina y el Caribe) se reproducen e intensifican los mecanismos de discriminación a los que la población migrante, racialmente identificada, está expuesta. El espacio social que se construye en las pensiones, íntimo y público, aparece como un ámbito privilegiado para advertir formas habitualmente disimuladas de discriminación.

Estos elementos se enmarcan en la indagación en el plano institucional, en lo que refiere a normativa, requisitos de funcionamiento, controles e inspecciones, buscando comprender el vínculo del Estado con los diferentes agentes en pugna; y en una escala más amplia, con las políticas sociales orientadas a la población migrante. Esta indagación evidencia un espacio de ceguera colectiva en torno a las realidades por las que atraviesa gran parte de la población que llega a la ciudad -la de mayor vulnerabilidad- en sus procesos de integración a nuestra sociedad y la ausencia de políticas específicas, así como de una perspectiva transversal de lo que significa incorporar las especificidades de la situación migratoria en su implementación. Por último, se vincula con la falta de políticas de vivienda a nivel general para nuestro país.

2 Sobre el lugar que ocupan “los vecinos” como categoría moral y garante de ciudadanía, en oposición a la de jóvenes ver Fraiman y Rossal (2011). Disponible: <http://www.identidadcolectiva.es/pdf/69.pdf>

## Dinámicas migratorias a comienzos de siglo: de “nuevos orígenes” a “nuevos vecinos”

Históricamente, el Uruguay ha mostrado dificultades o resistencias para abordar el fenómeno migratorio, tanto en lo que refiere a la producción de datos estadísticos, como al procesamiento de datos administrativos. En ambos casos, realizados de forma irregular y caracterizados por estimaciones poco realistas (Aguar, 1982). Eso se refleja a la hora de pensar políticas de retención de población nacional y migrante o de retorno y revinculación de emigrantes (Taks, 2006). En los últimos años, el país ha atravesado por un nuevo fenómeno de movimiento poblacional caracterizado por el ingreso de población de diversos países latinoamericanos y con una fuerte concentración en Montevideo. El informe publicado por el MIDES (2017) permite visualizar ese incremento, que genera un signo positivo del saldo migratorio por primera vez en mucho tiempo. En el marco de esa tendencia al ingreso de personas, se registra un importante componente de ciudadanos de países hasta hoy poco frecuentes en la dinámica demográfica nacional, entre los que se encuentran República Dominicana, Cuba, y Venezuela. Estos flujos presentan una fuerte concentración en Montevideo, y como veremos más adelante, en algunos barrios de la ciudad, donde su presencia es notoria para los residentes y trabajadores de la zona.

Es así que en el examen de los datos sobre entradas y salidas de personas a través del Aeropuerto Internacional de Carrasco se percibe el aumento regular y continuado del ingreso de personas de países latinoamericanos no limítrofes y del Caribe, que acompaña la tendencia previa en el aumento del ingreso de población originaria de España y Estados Unidos, generalmente asociada a los núcleos familiares de la inmigración de retorno. La presencia de población originaria de Cuba, Venezuela y



República Dominicana aparecen como el fenómeno más significativo, dado que hasta ese momento representaban un porcentaje ínfimo dentro de los flujos de población registrados en el país (MIDES, 2017). Desde 2009 y con mayor énfasis a partir de 2012, estos países comienzan a tener creciente visibilidad en los registros estadísticos y administrativos, en la prensa y la opinión pública. De esta visibilidad, y a partir de caracterizaciones académicas, se popularizó la categoría “nuevos orígenes latinoamericanos” para englobar todo el fenómeno, más allá de la heterogeneidad de sus características, tanto en términos comparativos entre orígenes nacionales como al interior de cada “colectividad” (Fossatti, 2017).

Según el informe del MIDES, anteriormente citado, para 2012, el 21,5% de las cédulas de identidad concedidas a residentes extranjeros estaba comprendido dentro los orígenes latinoamericanos no fronterizos. Este porcentaje asciende a 31% para 2015. El acceso pleno a derechos, así como los procesos de integración en igualdad de condiciones con la población nativa, son una ilusión más que una realidad, para la mayoría de los migrantes. Esto puede ser explicitado en términos estadísticos, si observamos el hecho de que la población migrante reciente (2009-2015) expone niveles de pobreza más altos que el de la población nativa. Para los migrante de orígenes latinoamericanos y caribeños esta situación se acentúa, siendo el grupo que presenta mayores niveles globales de pobreza con una especial incidencia en mujeres entre 16 y 64 años, en los que la prevalencia de pobreza alcanza el 16,2%, 6 puntos porcentuales más que para las mujeres nativas/no migrantes.

Estos niveles de pobreza están directamente vinculados a las dificultades de inserción en el mercado laboral. El análisis de los datos de Encuesta Continua de Hogares muestra que los migrantes enfrentan mayores dificultades de acceso al empleo y sufren en mayor medida la informalidad y sobrecualificación (Prieto et al. 2016). Si bien podemos decir que la ocupación no representa un problema en términos generales, dado que la población migrante manifiesta niveles más bajos de desocupación que el total de la población, las condiciones de trabajo y las posibilidades de nivelar

el tipo de ocupación con la trayectoria educativa y profesional si lo son. El total de la población migrante reciente (de todos los orígenes) presenta menos niveles de ocupación en el sector de baja cualificación, así como mayor ocupación de alta cualificación que la población nativa y que el total de la población. Sin embargo para aquellos inmigrantes de países latinoamericanos no fronterizos y caribeños, estos datos se invierten, exhibiendo porcentajes más altos de ocupaciones con baja calificación. Esta población es, además, la que revela mayores desajustes entre el nivel de calificación y la ocupación, con índices de sobrecualificación más altos que los del total de migrantes recientes, y significativamente más altos que los del total de la población, aunque con una incidencia mucho mayor en mujeres. (MIDES, 2017, 65).

Estos flujos han tenido además una intensa cobertura por parte de los medios de comunicación, quienes recogen y alimentan cierto desconcierto y recelo a la hora de interpretar esta nueva presencia. Además de esta población latinoamericana, responsable junto con la inmigración de la modificación de las tendencias en torno a los saldos migratorios registrados estadísticamente, no podemos dejar de señalar el arribo de población proveniente de África y Oriente medio, constituyendo un flujo mixto entre inmigración y refugio (Uriarte, 2015). Si bien estos flujos no se caracterizan por ser masivos, en términos cuantitativos, su importancia radica en poner en relieve de forma extrema muchas de las dificultades por las que atraviesa la gran mayoría de las poblaciones migrantes racialmente identificados en el país (Uriarte, 2015). Como veremos más adelante, esta situación se acentúa en el caso de las zonas de la ciudad donde se concentra la población migrante.

## La vivienda y la ciudad

Abordar el acceso a la vivienda para la población migrante que llega a Montevideo, implica reconocer que éste ha sido un problema de larga data para un importante sector de la población na-



cional; enmarcado en una legislación que ha centrado su abordaje principalmente en la defensa de la propiedad, más allá del derecho y la atención a las necesidades del conjunto de la población. Aristondo (2005) data las primeras soluciones habitacionales hacia grupos vulnerables en Uruguay alrededor de 1870, década en la que empiezan a construirse “conventillos” y casas de inquilinato. Estos establecimientos recibían a personas de bajos recursos y con altos niveles de precarización laboral, pero ésta fue también la solución para las personas provenientes de ultramar. Los caseríos y conventillos fueron apareciendo como alternativa colectiva de habitación o casa, con una importante concentración en zonas próximas a la Ciudad Vieja montevideana. Estaban habitados mayoritariamente por población previamente esclavizada y ahora liberta, desposeídos por desplazamiento del campo hacia la ciudad e inmigrantes que llegaban por el puerto en busca de nuevos horizontes. El entrelazado de la construcción territorial en estas zonas de la ciudad habla de la convergencia de múltiples culturas, así como diferentes formas de producir subjetividades en un mismo espacio territorial (Álvarez, 2013; 2016).

Existe poca información y no muy precisa, en lo que refiere a políticas estatales de alojamiento para población migrante durante ese período, entre las que se cuenta una comisión oficial con objetivo de facilitar alojamiento y trabajo a los extranjeros que llegaban al país. Lo contrario sucede en Argentina, contexto para el cual, desde mediados del siglo XIX, contamos con amplia información en materia de políticas estatales para el alojamiento de inmigrantes. En 1889 se aprueba en Argentina la construcción del Hotel de Inmigrantes, que finalizaría en 1911, y que tenía como fin, no sólo alojar a la población arribada, sino también funcionar como lugar de cuarentena, oficina de aduana, de trabajo y de salud. El alojamiento era gratuito por cinco días, plazo que se podía extender por enfermedad o por falta de trabajo.

Para nuestro país, en 1908 se crea la Casa del Emigrante y Hotel del Emigrante con un funcionamiento similar a su par argentino. y fue producto del fomento a la inmigración durante el gobierno de José Batlle y Ordoñez. Se ubicaba en la zona de

la playa Bella Vista y brindaba alojamiento gratuito por un máximo de cinco días, luego debían pagarse treinta centésimos de peso por día todos los mayores de quince años, y quince centésimos los de cinco a quince años de edad (Oliva, 2008). Una experiencia posterior es la del Hotel Nacional, el cual luego de ser inaugurado y antes de pasar a manos de la Universidad de la República sirvió de “cobijo para inmigrantes que desembarcaban en nuestro puerto”. Los datos no son claros, tanto para el Hotel de Inmigrantes de Montevideo o del Hotel Nacional, tampoco existen fechas respecto hasta que tiempo funcionaron como tales.

A pesar de estas lagunas en la información, nos es posible afirmar que las zonas de Ciudad Vieja y Aduana cuentan con una tradición en el rubro de hoteles y pensiones debido, en gran medida, a su historia vinculada a la actividad comercial del puerto. Para la década del 40, era la zona privilegiada donde sectores de la burguesía montevideana se asentaban en grandes recintos. Mientras su auge económico, comercial y bancario crecía se fue despoblando y dejando a su paso grandes recintos cerrados u abandonados. Para la década del 80, comienza un proceso de ocupación de estos grandes inmuebles que son usufructuados de diversas formas. Esto constituye un proceso de desvalorización del barrio producto del asentamiento de población de sectores bajos (Romero, 2011). Para los 90, la política de recuperación y revaloración supuso el desalojo y reubicación de la población establecida en la década anterior. Este proceso de revaloración continúa lentamente. Trabajos de Abin (2011) permiten ampliar este proceso de gentrificación y recalificación de la Ciudad Vieja que se extendió hacia otros barrios aledaños. Los procesos de reubicación de población tuvieron una tendencia a la segregación espacial, la población que habitaba de forma irregular algún inmueble fue relocalizada en zonas periféricas de la ciudad.

Romero (2011) nos brinda elementos para comprender la importancia del abordaje multidisciplinario en los estudios de vivienda y ciudad en la actualidad, en los que se hace necesaria la comprensión del ambiente, la cultura en su contexto, el hábitat y las formas de habitar. La auto-



ra plantea la importancia de la vivienda, o lugar donde se habita, como determinante para la integridad y la salud de las personas (Romero, 2008: 67). En la actualidad, grandes inmuebles cerrados u abandonados, ocupados y desalojados, regularizados o no, usufructuados como pensiones o casas de inquilinatos proliferan principalmente en la Ciudad Vieja y Aduana, irradiándose hacia zonas del Municipio B como Aguada. De esta forma, un patrón de ocupación segregada se repite en un nuevo período histórico.

Un alto porcentaje de población migrante que llega a Montevideo utiliza estas pensiones como forma de alojamiento. Éstas se presentan como una oferta baja en requisitos y sin requerimientos de garantías de alquiler que, desde la entrada en vigencia de la nueva Ley de Alquileres de 1974, obstaculizan el acceso a la vivienda para sectores más bajos (Romero, 2008). A pesar de los esfuerzos estatales por flexibilizar los recursos para el otorgamiento de garantías que habiliten el acceso al alquiler de vivienda, existen otras variables que afectan las posibilidades de acceder a los requisitos para un contrato formal de alquiler. La oferta más flexible la brinda el Ministerio de Vivienda: basta con contar con cédula de identidad, tres recibos de sueldo, o un recibo de sueldo y el contrato de trabajo, y la historial laboral.

Actualmente, en nuestro país la demora para obtener una cédula para migrantes originarios de países fuera del Mercosur o países asociados, entre los que se cuentan Cuba y República Dominicana, es de entre diez y doce meses. La inserción en un empleo formal depende directamente de contar con el documento de identidad. La búsqueda de un lugar de residencia es inmediata. Por otro lado, las garantías otorgadas por instituciones privadas, aparte de los altos costos, exigen requisitos más difíciles de cumplir, un año de antigüedad laboral, costo de afiliación al servicio privado, costo mensual de cuotas, costos administrativos por la gestión del pago de alquiler. Al contrario, el acceso a las pensiones tiene como único requisito el contar con dinero para pagar por adelantado. Los trabajos llevados a cabo por Romero (2008; 2014) ilustran las condiciones de la vivienda para quienes por un motivo u otro quedan por fuera del

mercado formal inmobiliario, al mismo tiempo ponen en relieve la situación en cuanto al acceso de la misma, factores determinantes en la reproducción de las condiciones objetivas y subjetivas de la vida personal, familiar y grupal. A diferencia de otras poblaciones locales que buscan soluciones al problema habitacional alejándose de forma voluntaria o siendo trasladadas compulsivamente a territorios distantes de las zonas céntricas de la ciudad, la población migrante, por lo menos en los primeros momentos, tiende a ocupar edificios precarios en los márgenes de una de las zonas privilegiadas de la ciudad, próxima a servicios públicos, pasible de ser caminada, eludiendo los altos costos del transporte público colectivo y en contacto intenso con la propia colectividad y otras colectividades migrantes.

## Aproximación metodológica

La presente investigación forma parte de una línea de investigación más amplia en el marco de un acuerdo de trabajo a largo plazo con la Asociación Idas y Vueltas, miembro de la red de Apoyo al Migrante y del Consejo Consultivo Asesor de las Migraciones<sup>3</sup>. Esta propuesta acompaña los lineamientos de trabajo integral propuestos por la Universidad de la República, en cuanto propone la articulación de las funciones universitarias de investigación, extensión y enseñanza. Busca la producción de un conocimiento socialmente significativo a partir del diálogo con los actores con los que se lleva adelante la propuesta de trabajo y atenta a las formas de comprender y operar sobre su realidad. Incorporando el diálogo y el intercambio se propone un proceso de retroalimentación con la población evitando contextos de producción de conocimiento que Restrepo (2016) ha caracterizado como *extractivos* al tiempo que prepara profesionales comprometidos con su me-

3 Órgano oficial de consulta de la Junta Nacional de las Migraciones con la sociedad civil, instaurado a partir de la reglamentación de la Ley 18.250, República Oriental del Uruguay.



dio y promueve la transformación de las condiciones de vida de los sectores más vulnerables de la sociedad (Fals Borda, 2012).

En ese marco, y articulando el trabajo con la asociación de mayor presencia en el campo de atención a población migrante en la ciudad, se llevan adelante tareas de investigación de campo sistemáticas en el espacio Bienvenid@s de la Asociación. Allí se realizan encuentros semanales, en los que uruguayos y migrantes de diversos orígenes y tiempos de residencia en el país reciben a otros en busca de información, asesoría legal de diversos tipos, ayuda para elaborar un currículum o acceder a trabajos, consejos sobre el ingreso al sistema de educación de niños y adultos. Entre una variada gama de actividades de encuentros, intercambios de ropas de abrigo y comensalidad, se dinamizan redes de ayuda mutua entre personas que han pasado o han vivido de cerca las dificultades del desplazamiento entre países. Para los términos de la investigación de corte etnográfico que llevamos adelante, el arribo semanal de personas nos permite llevar el pulso del ingreso de inmigrantes y sus características, así como las etapas que se van sucediendo en los procesos de radicación al país.

Es en el contexto de ese espacio que surge la demanda de apoyo legal por parte de un grupo de ciudadanos dominicanos residentes de una pensión en Ciudad Vieja en proceso de desalojo. En coordinación con el equipo jurídico de la organización, comenzamos un trabajo de articulación y acompañamiento del caso, generando acciones para demorar el desalojo al tiempo en que se buscaba trabajar con los inquilinos de la pensión para ir construyendo alternativas dignas de vivienda, en el corto y mediano plazo, previas al desalojo. Esta primera fase de trabajo nos permitió por primera vez ingresar a una pensión de las que tantas veces habíamos escuchado relatos y comprobar por nuestros propios medios no sólo las condiciones edilicias, sanitarias y de ocupación en las que se encontraban, sino también ser testigos de la violencia sistemática a la que sus habitantes, en gran medida inmigrantes dominicanos pero también uruguayos y migrantes de otras nacionalidades, se veían sometidos. Amenazas, insultos

racistas y otras formas de violencia física extrema aparecían como situaciones cotidianas.

A pesar de que el proceso de trabajo dentro de la pensión se vio puntualmente interrumpido por conflictos con otros inquilinos no-migrantes, ese fue el inicio del trabajo con personas de otros cuatro grupos de inmigrantes viviendo en pensiones con similares características de precariedad, pero con las más diversas situaciones en términos de reglamentación y habilitación. Un significativo denominador común en los cinco casos fue la falta de respuesta de las autoridades estatales ante los reclamos de la población habitante de las pensiones, lo cual generó el desplazamiento de la solicitud de ayuda para el equipo de la Asociación Idas y Vueltas. A partir de los lazos de confianza establecidos en función del trabajo previo de inmersión en la comunidad, aplicamos una estrategia de contacto a partir de redes que nos permitió ir ampliando progresivamente el número de casos investigados hasta tener un número significativo con una regularidad en las situaciones encontradas. En la actualidad, no estamos en condiciones de producir datos en torno a cuántos inmigrantes tienen como vivienda pensiones en condiciones de irregularidad. La investigación en campo indica que un alto porcentaje de los migrantes que ingresan a la ciudad recurren a las pensiones como primera solución habitacional. Al mismo tiempo, sabemos que, si bien los requisitos para obtener una garantía de alquiler son más fácilmente cumplidos luego de transcurrido un tiempo residiendo en el país, muchos varones y mujeres migrantes optan por permanecer en las pensiones. La dificultad en la producción de datos en torno a la población de las pensiones radica, en primer lugar, en el hecho de que el principal instrumento para la producción de datos estadísticos a nivel nacional, la Encuesta Continua de Hogares, no releva hogares colectivos, categoría en la que quedan comprendidas las pensiones. En segundo lugar, encontramos una dificultad en los propios problemas de control y registro de las pensiones; la existencia de muchas de ellas en situación irregular genera dificultades para obtener y construir esos datos. En algunos casos, la entrada del equipo de investigación en las pensiones se traduce en vio-



lencia física y simbólica hacia esta población y en más de una oportunidad a los equipos de trabajo; es por esto que como medida de cuidado hacia la población investigada optamos por limitar el ingreso a las pensiones corriendo el eje de trabajo al espacio de la Asociación. Ésta es otra dificultad que nos permite delimitar y conocer en profundidad algunos de los casos que llegan. Sin embargo, podemos, a partir de una metodología cualitativa, conocer mucho del proceso de integración del sector más vulnerabilizado de la población migrante a nuestra sociedad.

Estas cinco<sup>4</sup> pensiones en total en las que se desarrolla el proceso de investigación y extensión representan cinco estudios de casos que nos posibilita conocer un aspecto poco explorado por las investigaciones actuales sobre migración. Simultáneamente, abordan un punto ciego de las políticas públicas en lo que refiere, no únicamente a los programas específicos para personas en situación migratoria y sus soluciones habitacionales, sino una forma de las políticas de vivienda en general para nuestro país. El proceso de investigación/extensión nos permitió producir conocimiento en torno a las formas en que el Estado, desde sus diferentes instancias, regula el acceso a un derecho básico, como es la vivienda, a partir de la generación de normativa, inspección, control y penalización de los incumplimientos, de una actividad comercial al borde de la regularidad.

## Un recorrido por los márgenes de la ciudad: del espacio público al privado

Nos aproximamos a la conflictividad latente entre una población local y la recién llegada a partir de dos momentos. Por un lado, las denuncias

surgidas en situaciones de desencuentro por los usos del espacio público en el barrio La Aguada. Por otro, la cobertura mediática que la migración contemporánea, en Uruguay, ganaba en torno a dos líneas discursivas: la exotización del fenómeno (Ramos, 2004) o su criminalización (Delgado, 2003). En el primer sentido, encontramos la cobertura en torno a las más diversas travesías por las que atraviesan ciudadanos de países de África, América Central o Asia. La exotización de estos casos es posible en primer lugar por el número reducido de personas que llegan desde estos diversos orígenes y la distancia geográfica, cultural y lingüística que -con relación a nosotros- estas personas portan. Así, lejos de ser vistos como una amenaza, estos casos son tomados como anecdóticos, y si mediante esta operación de singularización, aislados de su potencialidad en tanto fenómeno en aumento (Uriarte, 2015).

En el segundo sentido, la creciente atención dada a la presencia de ciudadanos de países latinoamericanos señalaba la presencia de hombres y mujeres dominicanos residiendo en zonas céntricas de la ciudad como un problema social. La prensa comenzó a cubrir el tema a partir del año 2014, exponiendo principalmente la convivencia conflictiva entre dos grupos sociales proyectados en el territorio, supuestamente homogéneos y en oposición. “Los vecinos” era el término con que se identificaba a la población nativa ya residiendo en la zona y que configuraba un *nosotros* vinculado a una identidad nacional y “los dominicanos”, un *otro* compuesto por la población migrante mayoritariamente dominicana, pero que incorporaba a todo aquello que no se aproximaba a esa identidad común: atributos raciales, de clase y formas de consumo cultural identificadas con otras regiones de América Latina (Fossatti, 2017). Tal como proponen Elias y Scotson (1994), en las dinámicas de establecidos y outsiders, dos grupos socialmente delimitados cruzaban acusaciones en un juego de relaciones sociales, apoyados por los medios de comunicación, y respaldados en él entretejido de una identidad hegemónica. Nuestros establecidos, “los vecinos”, tenían mejores posibilidades de definir las posiciones en relación al uso de los espacios públicos del barrio. La presencia en pla-

4 La línea de trabajo desarrolla entre Idas y Vueltas (ONG) y NEMMPO-FHCE (UdelaR) se ha fortalecido. Para 2018 el número de denuncias y casos seguidos por el equipo excede esta cifra.

zas, veredas, comercios y vía pública en general de población dominicana generó quejas en torno a supuestas actitudes irregulares, desde las más sutiles a otras reñidas con la ley. En todos los casos, la centralidad de las descripciones giraba en torno al origen de sus protagonistas y las supuestas prácticas llevadas a cabo en el espacio público, inadmisibles según la “moralidad” o la costumbre nacional. Conforme nos fuimos acercando y articulando con actores sociales y gubernamentales, observamos la complejidad de la problemática. La presencia de nuevos habitantes desarrollando su cotidianidad resultaba perturbadora para la paz vecinal. Esa cotidianeidad además estaba fuertemente marcada por una división, muy diferente de las actividades consideradas “públicas” o “domésticas”, así como una permanencia y una sociabilidad en el marco del espacio común, poco común en nuestra sociedad. El uso de espacios públicos por parte de personas de diversos orígenes nacionales difiere del esperado por la sociedad que se entiende homogénea, la cual reconoce y construye un sentido de pertenencia y uso del espacio público que difiere, al mismo tiempo que se pretende que se incorpore, “adapte” al uso y costumbre de la sociedad nacional, la cual se percibe “normal” (Canelo, 2013: 57-58).

Según Aguiar, existen espacios socio-culturales que ofrecen escasas barreras al tránsito migratorio, en función de continuidades lingüísticas, religiosas o hasta culinarias. Esto genera lo que denominamos *circuitos de migración*. La presencia de población extranjera que comparte estas características culturales no es necesariamente percibida como *inmigración* por la opinión pública (Aguiar, 2007: 127). El proceso contrario se verifica con la población que no comparte esas características comunes y que es, por tanto, identificada como extranjera. A partir de lo propuesto por el investigador, podemos comprender que migrantes provenientes de Argentina tienden a pasar desapercibidos, al igual que en las regiones fronterizas los provenientes de Brasil; mientras que africanos y afrocaribeños portadores de características exotizadas son hipervisibilizados en su presencia y ocupación del espacio urbano.

Como señala Grimson (2000), la prensa juega un papel fundamental a la hora de construir y caracterizar esa otredad, definiendo y defendiendo las identidades hegemónicas. No es extraño ver en las noticias un fuerte sesgo que describe una identidad vecinal homogénea perturbada por la llegada de migrantes. El racismo histórico y estructural de la sociedad uruguaya, puesto en evidencia a partir del análisis de los datos estadísticos de Encuesta Continua de Hogares y Censos (Cabella, Nathan, Tenenbaun, 2013), permite visualizar la situación de la población afrouruguaya que se proyecta también sobre la población inmigrante afrocaribeña y africana. En la misma línea, proponemos que muchas de las dificultades por las que atraviesan la gran mayoría de los migrantes racialmente identificados se traducen en formas de discriminación y que no obedecen a las diferencias culturales *per se* sino que se explican por la existencia de mecanismos de discriminación originados en categorías de raza, atravesando los significados otorgados al origen nacional y regional (Uriarte y Ramil, 2017).

## Vivir en Montevideo: “las pensiones”

En este apartado buscaremos definir desde diferentes dimensiones ese concepto tan fácilmente identificable para los habitantes de Montevideo pero con tantas dificultades para objetivar que son las pensiones. Esta definición resulta fundamental, dado que cualquier acción tendiente a la mejora de las condiciones de vida de sus habitantes, atraviesa instancias administrativas, jurídicas y reglamentarias que dependen de las formas en que sean caracterizadas. Un importante esfuerzo en el trabajo fue volcado en la construcción de estas definiciones. Ese proceso de trabajo mostró en qué medida pensiones, casas de inquilinato y otras formas de habitación temporarias representaban un punto ciego de la administración municipal y nacional. Sacar en limpio algunos elementos, además de mejorar la capacidad de reclamo



de sus habitantes, permitió deconstruir algunas ideas fuertemente arraigadas en el campo.

Una primera aproximación a la definición de los establecimientos con los que estamos trabajando es la institucional. Formalmente, la ley 18.283 “...considera pensión al establecimiento comercial que presta servicio de hospedaje en las condiciones que la reglamentación establecerá”<sup>5</sup>. En la regulación municipal, establece una diferencia entre pensión y casa de inquilinato en función de la cantidad de habitaciones disponibles<sup>6</sup>. Pero, a pesar de la existencia de una normativa y de que muchas de las pensiones de la ciudad funcionan en su marco, esto no se verifica en ninguno de los casos con los que trabajamos. La gran mayoría de las pensiones no están registradas ni habilitadas; algunas habían inicializado el trámite de registro pero nunca habían actualizado la información, ni cumplido con la documentación. Por otro lado, los casos relevados posibilitaron evidenciar una alta irregularidad respecto a situación del inmueble, propiedades ocupadas utilizadas como alojamientos, inexistencias de contratos de alquiler entre dueños del inmueble y propietarios de la pensión, inmuebles abandonados subarrendados a propietarios de pensiones por ocupantes. En otros casos se trata de casas grandes, alquiladas, pero subarrendadas como pensiones. En este plano no existe la diferencia entre casa de inquilinato o pensión. Los servicios básicos otorgados por estos establecimientos suelen ajustarse a la lógica de la irregularidad. Una de los principales motivos de denuncia en todas las pensiones con las que trabajamos fue el robo del servicio de agua y luz; a pesar de que los establecimientos estaban “colgados” (conectados de forma ilegal y sin pago) un supuesto costo se agregaba al valor de la habitación o cama rentada.

5 Ley 18.283. Registro y funcionamiento de pensiones. Artículo 2. Disponible: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18283-2008>

6 Artículo D.4090.1 . Pensiones. Normativa Municipal. Intendencia de Montevideo. Disponible: [http://normativa.montevideo.gub.uy/articulos/82701#articulo\\_82403](http://normativa.montevideo.gub.uy/articulos/82701#articulo_82403) ; Artículo D.4107.1 . Casas de Inquilinato. Normativa Municipal. Intendencia de Montevideo. Disponible: <http://normativa.montevideo.gub.uy/armado/82744>

La falta de encuadre normativo de esos establecimientos genera que las personas estén residiendo en pensiones sin la más mínima de las garantías y con poca posibilidad de ejercer algún control o reclamo sobre el trato recibido, el precio o las condiciones del servicio que se les ofrece. Las causas de denuncia frente al gobierno departamental comprenden un sin fin de situaciones que hemos atestiguado pero la normativa permite actuar por rango de motivos muy restringido. Es así que las condiciones edilicias, sanitarias, la capacidad de alojamiento, se vuelven importantes a la hora de pedir una inspección. Éstas no pueden interferir en el control de precios, pero permiten a los habitantes ejercer presión para mejorar las condiciones de las instalaciones. El proceso inspectivo, que consiste en intimaciones a regularizar los elementos denunciados, conduce a la clausura administrativa de la pensión en caso de incumplimiento. Esto no significa la desocupación del inmueble, sino el cierre del establecimiento comercial hasta la regularización de lo demandado, siendo una medida que no deja sin techo a la población que en él habita. Al momento de la clausura administrativa, se realiza un registro de población, las personas que quedan registradas pueden abandonar el establecimiento en cualquier momento, pero no pueden ingresar nuevos inquilinos ni exigir pago por parte de la administración o dueños.

Otra dimensión operacionalizable para su definición es *la forma de habitación*. Como mencionamos anteriormente, la legislación municipal establece una diferencia según número de habitaciones. Al referir al cotidiano de sus habitantes, encontramos que la diferencia entre pensiones y casa de inquilinatos no existe en sus definiciones: todo es referido como “la pensión”. En estos espacios, la cantidad de habitaciones no está previamente determinada. En muchos casos lo que comienza con un número limitado de habitaciones se amplía, como indicaron los inquilinos de una de ellas, donde el sótano, que no alcanza los dos metros de altura estaba siendo dividido para albergar ocho nuevas piezas<sup>7</sup>. Esta dinámica supone habitaciones

7 Pieza o piezas: término que en la jerga refiere a una o varias habitaciones.



generales, pequeñas, rebasadas en su capacidad. En caso de habitaciones grandes se suelen establecer divisiones con telas o algún implemento precario de construcción, rebasando también la capacidad locativa. En casos denunciados ante la ONG y la Intendencia, las habitaciones se encuentran en pésimo estado, con personas hacinadas y en condiciones sanitarias deficientes, que comprenden humedades y goteras; sin ventanas, con pisos rotos y la lista puede seguir. En las piezas, puede haber todo tipo de situaciones relativas a la privacidad: con o sin puertas, compartidas, individuales o por núcleo familiar. Algunas incorporan otras “comodidades” como baño privado o un espacio para poner una cocinita o garrafa. La intimidad es un bien que no está en juego.

En el proceso de trabajo de campo asistimos a la clausura de una de las pensiones. La intervención de las autoridades municipales permitió aclarar la situación administrativa de la pensión, al tiempo que sacó de la escena a los intermediarios que se dicen administradores. En estos casos, los inquilinos habían llevado acciones para negociar las tarifas y la formalización de los pagos, la regularización de los servicios, acondicionamiento edilicio y sanitario. Esto significa que los inquilinos deben transferir a su nombre los servicios de electricidad, agua y telefonía, limpiar y acondicionar el lugar. La situación de vulnerabilidad y no acceso a la vivienda transforma a los inquilinos en rehenes con poca capacidad de negociación.

**La precariedad de las condiciones de vida.** Muchas de las pensiones con las que trabajamos no soportan la más mínima inspección para habilitación comercial o de bomberos, el simple hecho de conocerlas posibilita tomar contacto con lugares donde no se puede concebir la vida digna. El estado de unas pocas es potable, pero una cantidad importante no reúnen las condiciones edilicias y sanitarias necesarias. Espacios comunes y habitaciones sin ventanas, o con ventanas sin vidrios conducen a una situación de salud compleja para una población en muchos casos no acostumbrada al frío invernal de nuestro país. Las denuncias por plagas (ratas, ratones, chinches, cucarachas, pulgas), así como la falta de higiene han sido frecuente motivo de denuncia en todos

los casos que conocemos. El acondicionamiento de la estructura es una deuda: paredes rotas, desprendimientos de revoques, humedades extremas, instalaciones eléctricas precarias, instalaciones sanitarias deficientes y dañadas; los servicios de limpieza quedan a merced de la organización de los inquilinos para combatir la basura y las plagas. Los administradores en muy pocas ocasiones han brindado un servicio de limpieza, por ende se entiende que, a pesar del alto costo cobrado, las condiciones higiénicas, así como algún tipo de solución en la estructura, eléctrica o sanitaria, corre por cuenta de los inquilinos. En caso de que los administradores arreglen, se cobrará un plus en la cuota mensual. Cabe destacar que si producto de estas condiciones alguien se enferma, o algo se daña, no existen responsables.

La figura del administrador, dueño o propietario de la pensión es difusa y muchas veces inexistente. En muchos establecimientos se pasa de un propietario a otro sin que la población residente sea notificada o que se entere por otros medios. En la línea de los abusos, sabemos que en muchos casos los edificios utilizados para llevar adelante las pensiones son ocupados de forma ilegal. Siguiendo la línea de irregularidades, los roles dentro de la pensión son confusos y difusos. Muchas veces los encargados o dueños no son los responsables legales del establecimiento. Los referentes pueden cambiar conforme se desarrollen situaciones de conflictividad y dependiendo de la necesidad de controlar a los inquilinos disconformes y mantener dominada la situación. Estos actúan en instancias claves para laudar conflictos, generalmente mediante la amenaza. Desalojos policiales y amenazas del cierre del recinto son algunas de las cartas jugadas contra una población que desconoce no sólo el confuso funcionamiento normativo de las pensiones sino la realidad de sus derechos. Los intermediarios entre los inquilinos y los supuestos dueños pululan y se alternan dependiendo del nivel de presión que se deba ejercer ante un reclamo. Haciéndose pasar por diversos tipos de funcionarios estatales, policías, inspectores municipales, abogados ejercen presión para destrabar cualquier situación de reclamo entre inquilinos y dueños, siempre a favor de este último.



Cuando el conflicto y la tensión no se resuelven por amenaza se pasa a la intervención policial. La presencia policial es frecuente y, en muchos casos, se aplica la violencia verbal para laudarse los conflictos que generan todo tipo de arbitrariedades. En los procedimientos, los migrantes llevan siempre las de perder, incluyendo el exceso de atribuciones que funcionarios policiales toman como amenazas de deportación. Tampoco es menor, la presencia de “bocas” -centros de distribución de drogas- dentro de las pensiones, que legitima la intervención policial constante y la sumisión de los arrendatarios.

**La violencia propia del negocio.** Los costos de arrendamiento de una pieza varían según la modalidad: por persona, por cuarto, o por habitación. En ambos casos, el costo representa una parte importante del salario de los arrendatarios, alcanzando muchas veces el costo de un alquiler, apartamento o casa. Esa tarifa puede incluir luz y agua o no. Los ajustes de precio suelen ser arbitrarios y dependen de la ascendencia racial o la nacionalidad, así como de las simpatías entabladas con el administrador de la pensión. Recogemos testimonios que hablan de precios diferenciales por ser uruguayo o extranjero, así como de subas de tarifas repentinas. Los reclamos por condiciones dignas pueden ser un arma de doble filo. Sabemos de situaciones en las que el propietario o administrador se molesta y de buenas a primeras resuelve un ajuste. Situación que se presenta luego de haber realizado algún tipo de reclamo, por ejemplo, para solucionar el tema de las plagas (pulgas, chinches, cucarachas y ratas son cuestiones de todos los días). Estos ajustes son siempre desmedidos y no obedecen a ningún criterio o regulación. Si bien, esto no necesariamente es la realidad de todas las pensiones que funcionan en Montevideo, sí lo es para aquellas en las que se concentra población migrante, y donde comparte con población uruguaya.

Muchas veces, los administradores, desconocidos en algunos casos, alegan no haber cobrado la cuota o acusan de que han pagado a otra persona con el único fin de cobrar dos veces en un mes la cuota. Esto implica amenazas con desalojos, posibles intervenciones policiales y denuncias a una

población que no conoce cabalmente los códigos del país al que arriban. Ante el miedo a quedar en la calle o a las amenazas de deportación, acceden a pagar dos veces en un mes, lo que implica una disminución en las remesas enviadas.

La modalidad de alquiler por cama, es decir personas por habitación, muchas veces termina en denuncias por hacinamiento, como en algunos casos de hasta 3 personas por cama. Esta modalidad está bastante extendida para aquellos que recién llegan y no disponen de algún conocido que los aloje, o con plata para alquilar un cuarto. Sábanas, almohadas, frazadas u otros elementos son comodidades que no están disponibles. El alquiler del cuarto garantiza cierta privacidad y, en estos casos, los montos pagados por dimensiones inferiores a 9m<sup>2</sup> alcanzan precios que asemejan un alquiler. En algunos casos dentro de los cuartos se integra la cocina, ya que en las pensiones denunciadas los espacios destinados a estas son muy escasos. El baño integrado es un diferencial que incrementa y dispara el precio, en su mayoría en pésimas condiciones y sin acceso a ducha.

Baños y cocinas por lo general escasean, sin contar que no respetan las indicaciones y normativas municipales de cantidad de personas por cantidad de cuartos. Son numerosos los testimonios de las largas colas para bañarse luego de extensas jornadas laborales; lo mismo para el uso de baños. Todo esto sin contar que son abusados en los precios que les cobran sujetos que evaden todos los complejos sistemas fiscales existentes. Fuera de las habitaciones, los espacios comunes son casi nulos, sin contar que se suele restringir el uso de los pocos existentes, así como se prohíben las visitas o el ingreso de personas ajenas y se limitan las reuniones a las pequeñas habitaciones. Dentro de las pensiones, se escucha música, murmullos, niño/as jugando y muchas cosas vinculadas a la cotidianidad “normal”, pero por motivos múltiples algunas actividades de desarrollan fuera de la misma.

Las condiciones de hacinamiento, compartir un cuarto o la reducción de espacios comunes puede llevar a un desplazamiento de algunas actividades hacia afuera de la vivienda. Al mismo tiempo, reuniones con personas ajenas muchas veces se reali-



zan fuera de la pensión. Las condiciones sanitarias deficientes, así como el casi nulo mantenimiento, también podrían estar significando una preferencia del espacio público. Muchas de las habitaciones correspondientes a la vivienda de muchos migrantes en la ciudad no exceden los 9m<sup>2</sup>, la mayoría no posee ventanas. Es aquí donde lo privado ocurre. Un espacio donde cuarto, cocina, comedor y cualquier otro espacio doméstico son uno. En este sentido, y en una interpretación casi lineal, la vida privada y de esparcimiento lógicamente sucede en otros espacios. A pesar de no existir casi espacio para la privacidad, los ámbitos comunes también son escasos, y estos se reducen a pasillos, filas de baño, cocina o las veredas.

Pero, más allá de la linealidad de la conexión entre condiciones/desplazamiento (hacia afuera), subyace un factor más complejo que conecta el afuera con el adentro y se vincula con diferentes formas de construir y habitar, contrapuestas a las que entendemos como normalidad y que deben asimilarse. Lo cierto es que las actividades cotidianas, y que se denuncian, que se realizan en el espacio público no distan mucho de las que muchos montevideanos llevan a cabo en espacios públicos. Esto nos permite problematizar y visibilizar una situación absolutamente precaria en materia de vivienda que desplaza a una población a uso de la vía pública; y la no aceptación de estas prácticas por parte del resto de la población no migrante que lo ve como un problema.

## Derechos, garantías y realidades

Uno de los elementos más frecuentemente citados en las explicaciones del actual contexto migratorio en el país es el marco legal y administrativo extremadamente favorable para el ingreso y la obtención de residencia en el país. En efecto, la Ley 18.250, que rige desde 2008, propone en su texto una perspectiva de derechos humanos para ordenar la movilidad de personas desde y hacia el territorio del país. Si bien esta característica ha sido señalada por varios analistas (Novick, 2011),

resulta importante poner en diálogo esta ley y su reglamentación con otras disposiciones a nivel administrativo (como la exigencia de visados) y con las formas en que se llevan adelante políticas sociales que efectivicen el acceso a los derechos reconocidos en la ley<sup>8</sup>. Esta ley no sólo reconoce la migración como derecho, sino que homologa, en materia de derechos, a la población migrante en pie de igualdad a los nacionales. En materia de vivienda, el derecho a ser homologado remite al artículo 45 de la Constitución:

Todo habitante de la República tiene derecho a gozar de vivienda decorosa. La ley propenderá a asegurar la vivienda higiénica y económica, facilitando su adquisición y estimulando la inversión de capitales privados para ese fin.<sup>9</sup>

No obstante, en la actualidad asistimos a un desajuste de lo que por ley se estipula y lo que realmente sucede. En estos dos años y medio de trabajo en campo, la problemática de las opciones de vivienda para población migrante ha estado constantemente en el tapete, generalmente referida como “el problema de las pensiones”. A través de denuncias por discriminación, racismo y xenofobia, reclamos por vulneraciones de derechos y amenazas, que llegan a nosotros en función del trabajo con la asociación Idas y Vueltas, accedemos a una multiplicidad de situaciones en las cuales, la condición migratoria de estas personas las convierte en blanco preferencial de abusos. Los reclamos de los inquilinos refieren a formas de violencia directamente caracterizadas como discriminación racial y xenofobia, a través de insultos, pero fundamentalmente a los abusos cometidos por los administradores, falencias respecto a la precariedad de las condiciones sani-

8 Ley 18.250, Artículo 8°.- Las personas migrantes y sus familiares gozarán de los derechos de salud, trabajo, seguridad social, vivienda y educación en pie de igualdad con los nacionales. Dichos derechos tendrán la misma protección y amparo en uno y otro caso. Disponible: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18250-2008>

9 Constitución de la República. Constitución 1967 con las modificaciones plebiscitadas el 26 de noviembre de 1989, el 26 de noviembre de 1994 y el 8 de diciembre de 1996. Sección II. Derechos, Deberes y Garantías. Capítulo II.



tarias y edilicias, tarifas abusivas y diferenciales según origen nacional o étnico/racial.

En la ley 18.283 del 2008 (Creación del registro de pensiones. Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente)<sup>10</sup> se otorgan competencias al Ministerio de Vivienda para tomar cartas en materia de regulación y control de pensiones. Para tal iniciativa se expresan los siguientes motivos: "...las pensiones en Uruguay, y en particular en Montevideo, representan conjuntamente con los asentamientos irregulares, la imagen de la tugurización y el hacinamiento."<sup>11</sup> La ley propone una definición de las pensiones, entendiéndolas como emprendimientos comerciales y estableciendo qué puede y qué no puede ser considerado como tal, así como, determina las condiciones de funcionamiento y su marco regulatorio. Se busca así contemplar las especificidades de este tipo de solución habitacional buscando brindar mayores garantías y protección a los arrendatarios. Sin embargo, cabe destacar que la definición que por ley se estipula difiere un tanto de la realidad de muchas pensiones.

Pensamos que la dignificación del instituto de la pensión colaborará con la diversificación de la oferta habitacional destinada a satisfacer necesidades principalmente transitorias asociadas a ciertos perfiles de población, promoviendo que la misma se convierta en un alojamiento digno y seguro para muchos uruguayos, ya sea el mismo definitivo o temporal.<sup>12</sup>

Hemos recibido múltiples testimonios relacionados a situaciones de violencia a la que es sometida la población migrante. Algunas de las denuncias recibidas refieren al estado sanitario. Tal es el caso de una de las pensiones, donde los inquilinos describen condiciones de higiene infra-

humanas, basura, aguas servidas, humedades, goteras y plagas, destacando ratas, chinches, pulgas, cucarachas, entre otras. En esta misma pensión se denunció la irregularidad en el funcionamiento administrativo que se traduce en la falta de respuesta ante los reclamos de los inquilinos. También impresionan las condiciones de hacinamiento, tres personas adultas y un niño en una cama de dos plazas por precios sobredimensionados (sin contar al niño). Estimamos que en esta pensión viven 20 adultos y 7 niños. Los baños son un déficit, habiendo en muchos casos un baño cada 20 personas.

Las deficientes condiciones sanitarias no son propiedad exclusiva de este ejemplo y predominan en varias de las pensiones de las que hemos tenido conocimiento. Tal fue el caso de una de ellas ubicada en la calle Cerrito donde la propia población migrante se organizó para gestionar la limpieza de los espacios comunes. Sumado a estas constantes irregularidades, nos encontramos con otra moneda de corriente circulación, la supresión o cortes arbitrarios por parte de los propietarios y administradores de los servicios esenciales como el agua y la luz, que muchas veces son de acceso irregular. El retiro del servicio de agua potable es una constante medida de coacción de los que administran negando el acceso a un recurso fundamental para la vida y a un derecho garantizado por la Constitución<sup>13</sup>.

Dentro de estas viviendas, el desarrollo de la vida está condicionado y acotado por el contexto, el cual se traduce en un ambiente de constante tensión entre los propios inquilinos y entre inquilinos y responsables. Las pésimas condiciones de las pensiones, así como el hacinamiento ya sea porque sobrepasa la capacidad edilicia, o la capacidad de una pieza o de una cama, menoscaban la privacidad y el desarrollo pleno de la intimidad de las personas. Por lo tanto, es común ver cómo

10 Disponible: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18283-2008>

11 Comisión de vivienda, Territorio y Medio Ambiente. Registro y funcionamiento de pensiones, 2006. Disponible: <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/D2006120875-007436053.pdf>

12 Comisión de vivienda, Territorio y Medio Ambiente. Registro y funcionamiento de pensiones, 2006. Disponible: <https://>

[legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/D2006120875-007436053.pdf](https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/D2006120875-007436053.pdf)

13 Constitución de la República, Artículo 47 "El agua es un recurso natural esencial para la vida. El acceso al agua potable y el acceso al saneamiento, constituyen derechos humanos fundamentales" Disponible: <https://www.impo.com.uy/bases/constitucion/1967-1967/47>

la cotidianidad acontece en la puerta de calle o en lugares cercanos. Plazas y otros lugares públicos se transforman en los espacios donde encontrarse, conversar, escuchar música y cualquier otra forma de socialización, imposibilitada en espacios domésticos, dado que no está permitido recibir visitas en los cuartos.

Desde un tiempo a esta parte, los inquilinos, en diálogo con integrantes orientados por otras colectividades con más tiempo en el país, así como por la asociación Idas y Vueltas y diversas instancias de extensión de la Universidad, comenzaron a buscar mejoras a estas condiciones de vida. Para esto iniciaron acciones en procura de algunas garantías mínimas: la regularización de servicios esenciales, como agua potable y energía eléctrica. Al percibir que los mismos estaban siendo usufructuados de forma irregular por los administradores, y siendo un elemento de chantaje para detener protestas, han optado por efectuar los trámites administrativos, regularizando el pago y poniéndolos a su nombre. Otra de las estrategias utilizadas es la realización de los pagos mensuales a través de redes de cobranza o bancos con lo que obtienen un comprobante de pago. Por último, en muchos casos han tomado a su cargo la gestión de la limpieza y mantenimiento de los locales, lo que generalmente queda a cargo de las mujeres del grupo. Pero también, en un trabajo colectivo, acompañado y de retroalimentación han iniciado un proceso de conocimiento de los mecanismos de denuncia, así como el conocimiento de sus derechos y obligaciones, empezando a revertir una situación que cristaliza formas de discriminación, racismo y xenofobia hacia la población migrante.

El derecho a la vivienda digna, consagrado en la Constitución a todos los habitantes del territorio nacional, es un derecho de toda la población, independientemente de su origen. Para el caso de la población migrante, podemos dividir la problemática del acceso a una solución habitacional en tres momentos: 1- Acceso a la vivienda transitoria, solución inmediata para quien llega a la ciudad desde otro lugar y debe resolver ese problema; 2- Solución habitacional semipermanente, a mediano plazo, que permita resolver el tema con una mejor ecuación en el costo y la calidad y

habilite la conformación de unidades domésticas, establecimiento de parejas, cuidado de niños y la reunificación familiar; 3- Solución permanente, no necesariamente definitiva, pero que habilite un proceso de adquisición a largo plazo y una seguridad para la proyección personal y familiar en otros ámbitos. En estos tres momentos, encontramos dificultades extremas para su resolución.

## Conclusiones

El trabajo de campo que llevamos adelante busca comprender el papel de las pensiones como solución inmediata respecto al acceso a la vivienda y explorar las posibilidades y obstáculos para lograr una solución de mediano plazo. A corto plazo, las pensiones constituyen la única oferta disponible para una población de escasos recursos, no sólo económicos, sino sociales e institucionales. Es una oferta con un costo en promedio alto pero sin las exigencias legales de un alquiler. La inexistencia de otra oferta de similar condición conlleva al desarrollo sistemático de pensiones irregulares que aprovechan la situación de vulnerabilidad de una población que llega en búsqueda de nuevos horizontes. Estas irregularidades propician todo tipo de abusos y favorecen el desarrollo de actividades económicas también ilícitas, como la venta de drogas, lo cual desemboca y propicia la intervención policial, así como las denuncias de los vecinos. Esto tiene como resultado una criminalización del modelo de negocio de las pensiones, que por transitiva se proyecta a la figura del migrante al que, como plantea Delgado (2003), se considera una fuente de peligros sociales y culturales.

Al llevar adelante la investigación entre actores gubernamentales, encontramos que las pensiones son referidas recurrentemente como un “mal necesario”, concepción que se refuerza desde el plano institucional y que en el plano social refuerza la imagen del migrante como un sujeto marginalizado. Al contrario, la gran mayoría de las soluciones desde las instituciones gubernamentales apuntan a modelos completamente diferentes de aquel por el cual los migrantes ordenan el problema habita-



cional y la convivencia comunitaria, apelando al modelo de alquiler de viviendas unitarias destinadas a núcleos familiares pequeños y atomizando la convivencia colectiva. Además, proponen medidas que apuestan a la integración a través de la dispersión en la ciudad, buscando resolver simultáneamente el acceso a la vivienda y evitar las sistemáticas tensiones que genera la concentración de población migrante en algunas zonas de la ciudad. Subyace en estas iniciativas la idea de que, conforme las personas migrantes van adoptando las pautas culturales de la sociedad en la que residen, se van alejando de los principales núcleos céntricos de las ciudades donde se condensan las colectividades y se dispersan por la ciudad. Esto, según Mera (2008), evidencia un modo específico de concebir y abordar los procesos de integración/asimilación fuertemente cargado de prenociones que ignoran los lazos de pertenencia al grupo, las redes de cooperación establecidas, la identificación y adscripción a grupos de pares. La situación migrante lleva a la construcción de vínculos muy específicos entre personas de un mismo origen, o que portan la etiqueta de extranjeros, a pesar de no ser coterráneos, potenciando las redes de acceso al empleo, y en este caso, el acceso a la vivienda. La interpretación institucional estima que la localización en la ciudad responde a la comodidad u opción individual, desestimando las constricciones estructurales que operan para restringir el acceso a la vivienda. También ignoran las fuentes laborales a las que la población migrante accede y las redes que mantienen una vez establecidos en la ciudad. Estas propuestas dejan en evidencia la fuerte interpretación asimilacionista e integracionista, que, al igual que en el pasado, presentan las acciones tendientes a la integración de población migrante en el país.

A lo largo del texto buscamos comprender y diferenciar la urgencia en la demanda de la solución habitacional a cortísimo plazo y de las condiciones en las que ellas se encuentran. No se trata de estigmatizar un tipo de oferta de vivienda, sino de incorporar su funcionamiento al marco regulatorio y garantizar condiciones mínimamente dignas para residir en ellas. Vistos los precios cobrados y los altísimos índices de ocupación, estos negocios

parecen ser extremadamente lucrativos y deberían responder a los marcos normativos e impositivos como cualquier otro.

Por otro lado, para el acceso a soluciones habitacionales de mediano plazo es fundamental articular con las instituciones referentes en el tema de un diseño de política que contemple las particularidades del caso. La transición de la vivienda transitoria a la semipermanente es un camino largo de recorrer. Las altísimas tasas de alquileres y la precarización del empleo por parte de esta población determinan la extensión de ese recorrido. De esta forma, la vivienda transitoria comienza a tomar un carácter de permanente debido a la imposibilidad y las constricciones que operan sobre la población migrante y que impiden el acceso inmediato a una vivienda digna, como se estipula por ley. Resulta imperante un marco regulatorio más comprensivo de la situación de las pensiones.

Esta temática sin antecedentes de presencia en la opinión pública empieza a alcanzar cierta visibilidad a raíz de la incansable lucha de los colectivos migrantes, el contacto con actores del Estado y de la producción de conocimiento. Estos tres frentes son necesarios para empezar a pensar una articulación de políticas que salvaguarden el derecho a la vivienda digna, en el marco de la protección de los derechos de las personas que son migrantes; que contribuya a comprender el fenómeno migratorio y que permita tomar dimensión respecto al racismo y la xenofobia que se cristalizan en las distintas dimensiones de la vida de la población migrante que reside en nuestro país. En ese marco, el acceso a la vivienda es una dimensión importante ya que representa el motor de situaciones de violencia extrema.

## Referencias bibliográficas

AGUIAR, César (1982): *Uruguay País de emigración*. Montevideo, Banda Oriental.

AGUIAR, César (2007): "Perspectivas y oportunidades para una política inmigratoria". En



CALVO, Juan. y MIERES, Pablo: *Importante pero urgente. Políticas de población en Uruguay*. Ed. Rumbos. Pp.:117-139.

ABIN, Emilia (2011): “Gentrificación y decaencias”. En: *Anuario de Antropología Social y Cultural 2010-2011*. pp.: 183-184. Ed. Nordan-Comunidad, Montevideo.

ÁLVAREZ, Eduardo (2013): “El ser habitado: diseño existencial y procesos de subjetivación”. En *Anales del 3er Congreso Iberoamericano de Teoría del Habitar*. Montevideo: ALTEHA-FARq-UdelaR.

ÁLVAREZ, Eduardo (2016): “Poéticas Espaciales. Un ensanche novísimo”. En: *Revista Altaír*. Montevideo: La urbe tranquila.

ARISTONDO, Graciela (2005): “La legislación de la vivienda popular en el Uruguay del siglo XX.” En: *Script Nova, Revista electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*. Vol. IX, núm. 194 (29). Disponible: <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-194-29.htm>

CABELLA, Wanda, NATHAN, Mathías, TENENBAUM, Mariana (2013): “Fascículo 2: La población afro-uruguaya en el censo.” En: CALVO, Juan *Atlas Sociodemográfico de la Desigualdad del Uruguay 2011*. Disponible en: [http://www.ine.gub.uy/documents/10181/34017/Atlas\\_fasciculo\\_2\\_Afrouuguayos.pdf/ec7ecb3f-ca0a-4071-b05f-28fdc20c94e2](http://www.ine.gub.uy/documents/10181/34017/Atlas_fasciculo_2_Afrouuguayos.pdf/ec7ecb3f-ca0a-4071-b05f-28fdc20c94e2)

CANELO, Brenda (2013): *Fronteras internas: migración y disputas espaciales en la Ciudad de Buenos Aires*. Buenos Aires: Antropofagia.

DELGADO, Manuel (2003): “¿Quién puede ser “inmigrante” en la ciudad?” En: *Exclusión y diversidad cultural*. Donostia: Tercera prensa. pp.: 9-24.

ELIAS, Norbert y SCOTSON, John (1994): *The Established and the Outsiders*. Londres: SAGE.

FOSSATTI, Leonardo (2017): “Cocinando al Migrante Ideal – La construcción mediática de

la figura del inmigrante contemporáneo en Uruguay.” Trabajo presentado en las jornadas FIC. MONTEVIDEO, 5 de diciembre de 2017.

FALS BORDA, Orlando (2012): “El problema de cómo investigar la realidad para transformarla por la praxis”. En: Herrera Farfán, Nicolás y López Guzmán, Lorena. (Comps.) *Ciencia, compromiso y cambio social*. Buenos Aires: El Colectivo - Lanzas y Letras - Extensión Libros, pp. 213-241.

GRIMSON, Alejandro (2000). “El puente que separó dos orillas” en Grimson, Alejandro (comp.) *Fronteras, naciones e identidades*. Buenos Aires: CICCUS/La Crujía. Pp.:201-231.

MERA, Gabriela (2008): “De problema estatal a problema sociológico. Políticas migratorias y discursos científicos en torno a la distribución espacial de los inmigrantes en las ciudades”. Trabajo presentado en el III Congreso de la Asociación Latinoamericana de Población, realizado en Córdoba, Argentina, del 24 al 26 de septiembre de 2008. Disponible en: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/Argentina/iigg-uba/20161125023223/PONmeraIIIcongr.pdf>

MIDES (2017): *Caracterización de las nuevas corrientes migratorias en Uruguay. Nuevos orígenes latinoamericanos: estudio de caso de las personas peruanas y dominicanas*. Montevideo: MIDES.

NOVICK, Susana (2011): “Migraciones en el Cono Sur: políticas, actores y procesos de integración”. En: FELDMAN-BIANCO, Bela, RIVERA SÁNCHEZ, Liliana, STEFONI, Carolina, VILLA MARTÍNEZ, Marta Inés (compiladoras): *La construcción social del sujeto migrante en América Latina Prácticas, representaciones y categorías*. Quito: FLACSO, pp. 111-146.

OLIVA, Laura (2008): “El alojamiento de inmigrantes en el Río de la Plata, Siglos XIX y XX: Planificación estatal y redes sociales”. En: *Biblio 3W Revista bibliográfica de Geografía y Ciencias*



*Sociales*. Vol. XIII, nº 779. Disponible: <http://www.ub.edu/geocrit/b3w-779.htm>

PRIETO, Victoria. et alt. (2016): “Acceso y calidad del empleo de la inmigración reciente en Uruguay”. REMHU - Rev. Interdiscip. Mobil. Hum., Brasília, Año XXIV, n. 48, p. 121-144.

RAMOS, Alcida (2004): “Pulp fictions del indigenismo” En GRIMSON, Alejandro, LINS RIBEIRO, Gustavo y SEMÁN, Pablo (compiladores): *La antropología brasileña contemporánea. Contribuciones para un diálogo latinoamericano*. . Buenos Aires: Prometeo, pp. 357-390.

ROMERO, Sonnia (2008): “La vivienda como lugar antropológico”. En: *Producción familiar, intergeneracional e informal de vivienda*. Capítulo IV. pp.: 64-73. Montevideo.

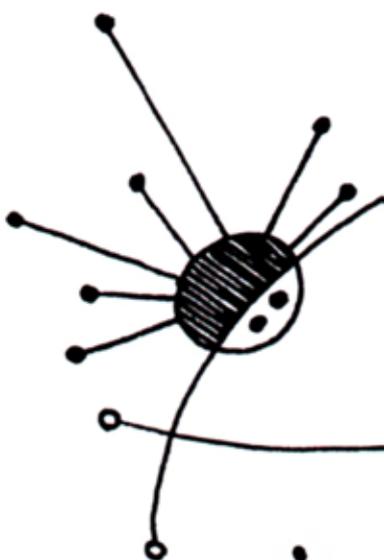
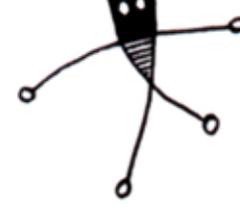
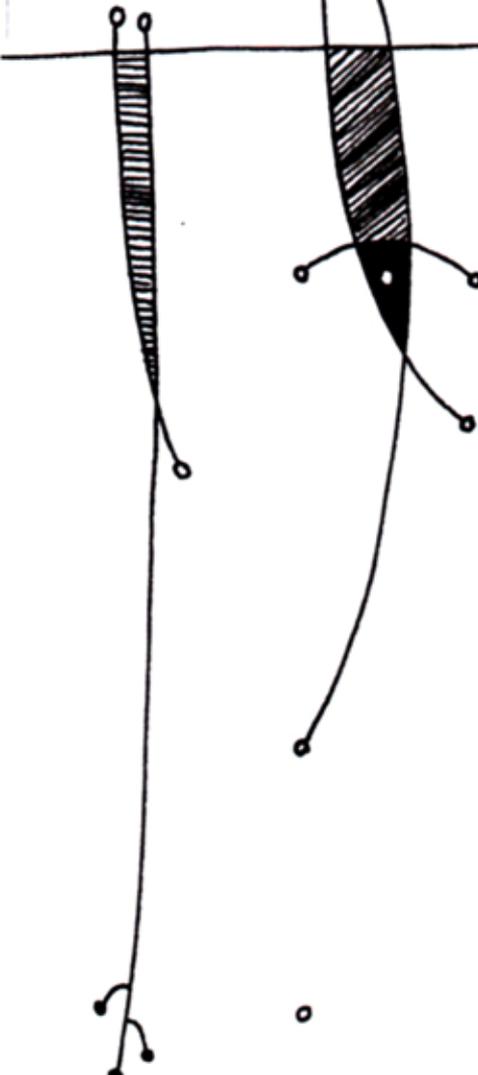
ROMERO, Sonnia (2011): “Punto de vista antropológico sobre temas de la ciudad.” En: *Anuario de Antropología Social y Cultural 2010-2011*. pp.: 195-205. Ed. Nordan-Comunidad, Montevideo.

ROMERO, Sonnia (2014): “El enfoque antropológico en tres clases sobre la vivienda, la familia, los sin techo, el derecho a la ciudad, patrimonio cultural material, cambios en formas de habitar.” En: *Derecho a la vivienda. Enfoque Jurídico y otras miradas disciplinarias*. pp.: 11-39. Ed. FCU, Montevideo.

SAYAD, Abdemalek [1996](2010): “Colonialismo y migraciones” En: ARAUJO GIL, Sandra *Una sociología (de las migraciones) para la resistencia*. EMPIRIA. Revista de Metodología de Ciencias Sociales. No. 19, enero-junio, 2010, pp. 259-261.

URIARTE, Pilar (2015): *Perigoso é não correr perigo: experiências de viajantes clandestinos em navios de carga no Atlântico Sul*. Saarbrücken: Novas Edições Académicas.

URIARTE, Pilar y RAMIL, Rafael (2017): “Racismo epistemológico y antropologías locales, reflexiones sobre una experiencia”. En: *Horizontes críticos sobre afrodescendencia en el Uruguay contemporáneo*. Anales de la Primera Jornada sobre Afrodescendencia en Uruguay Montevideo: MIDES. pp.:31-39.



**LA RIVADA**  
investigaciones  
en ciencias sociales

► [www.larivada.com.ar](http://www.larivada.com.ar)