

Universidad Tecnológica Nacional – Facultad Regional Rafaela  
Maestría en Desarrollo Territorial

## **Abriendo camino**

*El caso de COOVIMANGA como  
estrategia colectiva de acceso al  
suelo urbano.*

**Juan Pedro Ravela**

Aspirante a Maestría en Desarrollo Territorial

Director de Tesis

**Javier Marsiglia**

## RESUMEN

En Montevideo existen 332 asentamientos, en ellos viven 112.101 personas que representan a casi el 10% del total que residen en el departamento. De esta cantidad de personas el 33% viven en asentamientos ubicados en suelos de propiedad privada. Para esta población no existen programas públicos de vivienda que den respuesta a la necesidad de la regularización como vía de hacer efectivo el derecho a la vivienda decorosa. En esta situación se encontraban las familias del asentamiento Manga 2002, en riesgo de un desalojo inminente. El anuncio del mismo llegó en el año 2011, a partir del cual comienza una fuerte movilización barrial que desemboca en el año 2015 con la conformación de Coovimanga. Una cooperativa innovadora conformada con el objetivo de salvaguardar el derecho a la vivienda de los vecinos de Manga 2002. El método propuesto para lograrlo es el de hacerse de la propiedad de la tierra que ocupan a través del modelo de propiedad colectiva. Esta investigación analiza y sistematiza todo el recorrido realizado por la organización barrial junto a los aprendizajes y desafíos encontrados por los distintos actores en la construcción de una política descentralizada que favorezca el desarrollo del territorio. Además con esta investigación se pone sobre la mesa el debate de la propiedad privada versus los derechos básicos de los individuos, desnudando las carencias del Estado para hacer frente a los desalojos impulsados contra las familias residentes en asentamientos.

Entre las conclusiones se destacan que a pesar de las dificultades, Coovimanga ha logrado llevar adelante un proyecto de desarrollo territorial, donde se han construido capacidades a nivel de las líderes barriales y del entramado colectivo de actores que se han comprometido con la experiencia. Esto se logró a través de la articulación y de un profundo sentido descentralizador donde la organización de base se hace cargo de su propio destino, impactando positivamente en las condiciones de vida de la población del asentamiento.

Por último para entender los aportes de este caso se hace imprescindible la reflexión crítica sobre los procesos de urbanización de las ciudades latinoamericanas en general y de Montevideo en particular y sobre las estrategias de acceso al suelo urbano de colectivos que han sido expulsados de las zonas centrales. Esta experiencia abre el camino para la conformación de una valiosa herramienta a partir de la cual el sistema público de vivienda y los movimientos sociales puedan dar respuesta a la problemática de miles de familias uruguayas.

## CONTENIDO

RESUMEN.....	2
CONTENIDO .....	3
AGRADECIMIENTOS .....	6
PRESENTACIÓN .....	7
- CAPITULO 1 -	
FUNDAMENTACIÓN, DELIMITACIÓN DEL PROBLEMA Y OBJETIVOS.....	8
1.1 Formulación del tema y delimitación del problema. ....	9
1.1.1 Tema de investigación. ....	9
1.1.2 Delimitación del problema. ....	9
1.2 Preguntas, objetivos e hipótesis de la investigación. ....	10
1.2.1 Preguntas centrales de la tesis. ....	10
1.2.2 Objetivos de investigación. ....	11
1.2.3 Hipótesis. ....	11
1.3 Revisión de antecedentes. ....	12
1.4 Relevancia científica y social de la investigación. ....	14
- CAPITULO 2 -	
MARCO TEÓRICO .....	16
2.1 Asentamientos informales en el área metropolitana de Montevideo. ....	18
2.1.1 Las caras de la desigualdad: fragmentación social y segregación residencial. ....	18
2.1.2 Conflictividad urbana y movimientos sociales urbanos.....	20
2.1.3 Periferia urbana del área Metropolitana de Montevideo. ....	22
2.2 ¿Ciudades para todos? Producción social del hábitat y el debate sobre la propiedad. ....	27
2.2.1 Derecho a la ciudad y producción social del hábitat. ....	27
2.2.2 El debate sobre la propiedad y el camino del cooperativismo uruguayo de vivienda. ....	32
2.2.3 El caso específico de los asentamientos irregulares en terrenos de propiedad privada. ....	36
2.3 El enfoque del Desarrollo Territorial. ....	39
2.3.1 La construcción teórica sobre el desarrollo territorial.....	39

2.3.2 Descentralización a la uruguay.	43
2.3.3 Articulación interinstitucional y capital social.	45
- CAPITULO 3 -	
DISEÑO METODOLÓGICO	48
3.1 Lógica de la investigación.	49
3.2 Diseño analítico: matriz de consistencia y selección de contexto.	50
3.2.1 Matriz de consistencia.	51
3.2.2 Selección de contexto.	53
3.3 Técnicas de obtención y validación de datos.	53
3.4 Plan de trabajo.	54
3.4.1 Etapa preparatoria.	54
3.4.2 Trabajo de campo.	55
3.4.3 Etapa analítica.	59
- CAPITULO 4 -	
ANÁLISIS Y RESULTADOS	60
4.1 Caracterización de los asentamientos ubicados en terrenos privados en Montevideo.	61
4.1.1 Datos de asentamientos a nivel nacional.	61
4.1.2 Datos de asentamientos ubicados en Montevideo.	65
4.2 Marco normativo y mapeo de actores vinculados regularización de asentamientos y al régimen de propiedad colectiva.	68
4.2.1 Marco normativo vinculado a la regularización de asentamientos irregulares y al régimen de propiedad colectiva.	68
4.2.2 Mapeo de actores públicos relacionadas con la regularización de asentamientos irregulares y al régimen de propiedad colectiva.	76
4.3 Sistematización del caso de COOVIMANGA.	84
4.3.1 Contextualización histórica y geográfica.	84
4.3.2 Alianzas e instituciones involucradas para la realización del proyecto.	88
4.3.3 Principales resultados alcanzados.	89
4.4 Aprendizajes y reflexiones de los diferentes actores sobre el proceso de regularización de Coovimanga.	90
4.4.1 Acceso al suelo urbano a través de la regularización de asentamientos irregulares.	90
4.4.2 Autogestión y propiedad colectiva.	100
4.4.3 Aportes al Desarrollo Territorial.	110

- CAPITULO 5 -

CONCLUSIONES Y NUEVAS INTERROGANTES .....	120
5.1 Factibilidad del modelo de propiedad colectiva para los procesos de regularización de asentamientos en terrenos privados en Montevideo.....	121
5.1.1 Dificultades de la intervención pública en la regularización de asentamientos en terrenos privados. ....	121
5.1.2 La viabilidad del modelo de propiedad colectiva en asentamientos irregulares.....	124
5.2 La experiencia de Coovimanga como promotora de la articulación de diferentes actores estatales y de la sociedad civil.....	125
5.3 La experiencia de Coovimanga como instrumento de descentralización, de construcción de capacidades y de mejora de las condiciones de vida.....	127
5.3.1 Profundización de la descentralización. ....	128
5.3.2 Construcción de capacidades. ....	129
5.3.3 Mejora de las condiciones de vida de la población del asentamiento.....	130
5.3.4 La perspectiva de género.....	131
5.4 Replicabilidad del proyecto en el marco de las políticas territoriales de descentralización, vivienda y producción social del hábitat. ....	131
5.5 La trascendencia del caso Coovimanga. ....	134
BIBLIOGRAFÍA.....	136
ANEXOS.....	144
Anexo 1: Pobreza en los corredores metropolitanos. ....	144
Anexo 2: Cooperativas Barriales. ....	145
Anexo 3: Entrevistas en profundidad, Taller con directiva Coovimanga y encuesta a socios de la cooperativa.....	146
A.3.1 Entrevistas en profundidad. ....	146
A.3.2 Taller “Verdadero o Falso” - Directiva de COOVIMANGA.....	147
A.3.3 Encuesta socios (revisada en el taller con la directiva). ....	149
Anexo 4: Contrato de Uso y Goce. ....	150

## **AGRADECIMIENTOS**

A mi familia, a Cathe, por el apoyo de siempre, una vez más.

A Javier y al equipo de coordinación de la maestría Gaby, Romi y Pablo.

A los compañeros de la maestría, a los rafaelinós por abrirnos las puertas de su casa, a los foráneos por el viaje compartido.

A todos los entrevistados por el tiempo dedicado.

A Coovimanga, especialmente a su directiva, por dejarnos ser parte de su historia.

## PRESENTACIÓN

A partir de mi trabajo en la organización Techo desde el año 2009 me adentré en la realidad de los asentamientos irregulares de Uruguay, conociendo los obstáculos que enfrentan los vecinos que allí viven y compartiendo nuestras historias. En el año 2014 comenzamos a acompañar la organización barrial que existía en el asentamiento Manga 2002 donde tuve la oportunidad de trabajar con las vecinas y vecinos que luego liderarían la conformación y el proyecto de Coovimanga. Los vínculos allí creados, la visión desde la política pública a partir del trabajo que desempeño actualmente y la propuesta de la maestría en canalizar la investigación desde la praxis, motivaron esta tesis para aspirar al título de Magister en Desarrollo Territorial.

La investigación que se desarrolla a lo largo de las siguientes páginas tiene como objetivo general analizar los componentes de la experiencia de regularización del asentamiento Manga 2002, caracterizada por proponer un modelo de propiedad colectiva, que podrían contribuir a las políticas de regularización de asentamientos ubicados en terrenos privados en Montevideo. También se busca comprender los aprendizajes y resultados de este caso para el diseño de políticas de hábitat que reconozcan la relevancia del territorio y de sus actores como marco para promover proyectos descentralizados y participativos que favorezcan el desarrollo territorial.

La estructura organizativa de la investigación consta de cinco capítulos. En el primero se presenta el tema, la revisión de antecedentes, y las preguntas y objetivos de la investigación. El segundo capítulo se constituye con el marco teórico que se utiliza de referencia. Luego se desarrolla el diseño metodológico, su fundamentación y las técnicas utilizadas. En cuarto lugar se encuentra el capítulo que presenta el análisis y los resultados del trabajo de campo realizado. Por último, el quinto capítulo presenta las conclusiones de la investigación, así como también las discusiones y líneas para posibles futuras investigaciones.

## - CAPITULO 1 -

### **FUNDAMENTACIÓN, DELIMITACIÓN DEL PROBLEMA Y OBJETIVOS.**

*“Constructora reclama desalojo de 524 familias en el Complejo Verdisol”/ “Continua este jueves el desalojo del asentamiento La Quinta y del Parque Guaraní”/ “Cerca de 1.500 personas del barrio Don Márquez podrían ser desalojadas”/ “Vecinas/os de 25 de mayo e Ituzaingó, muchas de ellas familias de migrantes peruanas, serán desalojadas”/ Y, el Estado, entre tanto, trabaja en silencio<sup>1</sup>*

---

<sup>1</sup>Titulares de noticias de la prensa uruguaya del 2016 y 2017, extraído de (Pisano, 2017).



## **1.1 Formulación del tema y delimitación del problema.**

### 1.1.1 Tema de investigación.

El tema a tratar en la presente investigación es la regularización de asentamientos ubicados en terrenos privados en el departamento de Montevideo. Se abordará la problemática que representa un vacío en los programas de vivienda del Uruguay, a partir de la experiencia innovadora de los vecinos del asentamiento Manga 2002 que plantean la tenencia colectiva de propiedad de la tierra como camino para su regularización. Con esta investigación se buscará encontrar qué elementos de este proceso se podrían institucionalizar en el marco de las políticas públicas vigentes.

La discusión teórica y práctica sobre la calidad de la tenencia de la propiedad de la tierra será central para dilucidar la viabilidad de la alternativa que plantean los vecinos de Manga 2002 como forma de acceso al derecho a la ciudad, reivindicado por ONU-Hábitat como, el derecho colectivo de los habitantes de las ciudades, en especial de los grupos vulnerables y desfavorecidos, a alcanzar un patrón de vida adecuado con legitimidad de acción y organización.

Además esta temática afecta a diferentes dimensiones del desarrollo territorial que se profundizarán durante la investigación. Entre las que se analizarán se encuentran la descentralización política-administrativa, la articulación multinivel y público-privada y los conceptos de vivienda y producción social del hábitat. Las políticas públicas existentes relacionadas a estos conceptos, la informalidad y la realidad de los asentamientos serán expuestas, así como el rol de las cooperativas y las organizaciones sociales como herramientas para la ampliación de derechos, superación de la pobreza y profundización de la democracia.

### 1.1.2 Delimitación del problema.

En Montevideo existen 332 asentamientos, en ellos viven 112.101 personas que representan a casi el 10% de la población del departamento. Esta población se caracteriza por estar en un contexto de alta vulnerabilidad socioeconómica, en un hábitat donde la irregularidad no solo se expresa en la forma de acceso al suelo urbano sino también en muchos otros aspectos de la vida cotidiana, que reducen la posibilidad de acceder de manera formal al trabajo y a los servicios públicos, entre

otros, lo que permite visualizar la complejidad de la problemática (Programa de Mejoramiento de Barrios - UEM Unidad de Evaluación y Monitoreo, 2012).

Frente a la insuficiencia del mercado inmobiliario para dar respuesta a la necesidad de vivienda de los sectores populares y un Estado que se ha visto desbordado por la consolidación de la irregularidad urbana (proceso estructural en las ciudades latinoamericanas) se hace imprescindible la reflexión crítica sobre el fenómeno de los asentamientos irregulares, sus causas, el papel que juega la informalidad y el impacto económico y social que genera la inseguridad de la tenencia de la vivienda para grandes contingentes de la población.

Desde el Estado nacional y los Estados sub nacionales se han diseñado diferentes programas para intentar afrontar la problemática de la regularización de los asentamientos, pero no existe ninguno que trabaje con los asentamientos ubicados sobre terrenos que pertenecen a privados (Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, 2016) (Franco & Raffo, 2014) (Intendencia de Montevideo - Dirección de Planificación, 2014), los cuales dependiendo de la fuente se estiman que son entre la tercera parte y la mitad del total de los asentamientos irregulares del país (Un techo para mi país Uruguay, 2011) (Franco, et al., 2014).

La búsqueda de una respuesta para las familias residentes en asentamientos ubicados en terrenos privados, debería ser creada por los propios actores. En este sentido resulta central rescatar la experiencia de los protagonistas, que sin un marco institucional establecido, han buscado nuevas y creativas formas de satisfacer el derecho a la ciudad, proponiendo un modelo de tenencia de la tierra a través de la propiedad colectiva, el cual cuestiona los pilares de la propiedad privada y a la vez genera ventajas y desafíos para los procesos de regularización de asentamientos.

## **1.2 Preguntas, objetivos e hipótesis de la investigación.**

### 1.2.1 Preguntas centrales de la tesis.

¿Qué elementos de la experiencia de regularización del asentamiento Manga 2002, caracterizada por proponer una modelo de propiedad colectiva, podrían contribuir a las políticas de regularización de asentamientos ubicados en terrenos privados en Montevideo, Uruguay?

¿Qué aprendizajes y resultados se pueden obtener de la experiencia de regularización del asentamiento Manga 2002 para el diseño de políticas de hábitat que reconozcan la relevancia del territorio y de sus actores como marco para promover proyectos descentralizados y participativos que favorezcan el desarrollo territorial?

### 1.2.2 Objetivos de investigación.

Objetivos generales:

- Analizar los componentes de la experiencia de regularización del asentamiento Manga 2002, caracterizada por proponer un modelo de propiedad colectiva, que podría contribuir a las políticas de regularización de asentamientos ubicados en terrenos privados en Montevideo, Uruguay.
- Analizar los aprendizajes y resultados de la experiencia de regularización del asentamiento Manga 2002 para el diseño de políticas de hábitat que reconozcan la relevancia del territorio y de sus actores como marco para promover proyectos descentralizados y participativos que favorezcan el desarrollo territorial.

Objetivos específicos:

- Relevar información sobre la realidad socio-económica y jurídica de los asentamientos en Uruguay y estudiar las políticas vigentes para la regularización de los asentamientos irregulares.
- Analizar la legislación sobre cooperativas y las ventajas y desventajas del modelo de propiedad colectiva frente a otras formas de propiedad de la tierra.
- Sistematizar la experiencia de regularización del asentamiento Manga 2002, desde una perspectiva de producción social del hábitat, analizando los aprendizajes de los diferentes actores involucrados en el proyecto.
- Reflexionar con los actores involucrados sobre la replicabilidad y resultados del proyecto en el marco de las políticas territoriales de descentralización, vivienda y producción social del hábitat.

### 1.2.3 Hipótesis.

La experiencia de un sistema de tenencia de la tierra por propiedad colectiva implementada en el asentamiento Manga 2002 es una política factible para los

procesos de regularización de asentamientos en terrenos privados en Montevideo, Uruguay.

El diseño de una política pública de estas características puede favorecer el fortalecimiento y la articulación de diferentes actores estatales (municipios, intendencias y organismos del gobierno central) y de la sociedad civil, profundizar el proceso de descentralización, generar capacidades locales e impactar positivamente en las condiciones de vida de la población más vulnerable.

### **1.3 Revisión de antecedentes.**

A la fecha se han llevado adelante diversos estudios acerca de la realidad de los asentamientos, y las diferentes formas de intervención del Estado con el fin de lograr su regularización. También se han abordado investigaciones sobre el cooperativismo de vivienda y el papel de la propiedad colectiva como forma de garantizar el acceso a la vivienda. Sin embargo ninguna investigación se ha adentrado en la problemática de los asentamientos ubicados en terrenos privados, ni ha profundizado sobre las posibilidades que tiene el régimen de propiedad colectiva como camino de regularización de estos asentamientos. Además este abordaje se realiza a partir de la praxis, de un caso concreto que es contrastado con la realidad y desde allí comienza un proceso reflexivo con los principales actores para luego volver a la práctica, lo cual enriquece los fines de esta investigación.

Uno de los principales antecedentes a tener en cuenta es el trabajo de María Noel Sosa acerca de los procesos de la propiedad colectiva en el cooperativismo de vivienda (Sosa, 2015). Esta investigación estudia la relación de propiedad que se da entre los usuarios cooperativistas por ayuda mutua, el de uso y goce, respecto a la vivienda que construyen y habitan. Desde una mirada socio-histórica y desde el análisis de los movimientos sociales, el proyecto pretende analizar los procesos de significación de lo colectivo de la propiedad en los cooperativistas de vivienda por ayuda mutua.

“En los usuarios ocurre un movimiento desde el desconocimiento del derecho a una teorización progresiva del mismo, marcado por la praxis generada en la obra y en la gestión de otros (bienes) comunes. La propiedad colectiva aparece como una opción viable y capaz de mejorar las posibilidades de acceso y permanencia a la vivienda,

contrario al imaginario dominante de la propiedad privada como la mejor garantía de gestión y sustentabilidad” (Sosa, 2015, p. 2).

Otro trabajo de relevancia para esta investigación es el llevado adelante por Carla Medina, titulado como “Respuestas del Estado a la problemática de los asentamientos irregulares: programa de integración de asentamientos irregulares” (Medina, 2012). Esta tesis de grado pone foco en la intervención del Estado frente a la problemática de los asentamientos irregulares. Para esto presenta algunas características de la integración de la sociedad uruguaya, las respuestas que han surgido del Estado frente al fenómeno de consolidación urbana de los asentamientos y estudia especialmente el accionar del Programa de Integración de Asentamientos Irregulares (ex PIAI, ahora transformado en el Programa de Mejoramiento de Barrios) promovido desde el Ministerio de Vivienda.

A su vez existen dos investigaciones de importancia para ser tenidas en cuenta como antecedentes dado que abordan la problemática de la regularización de asentamientos a partir de casos específicos, uno desde una perspectiva de producción del hábitat y el otro desde el desarrollo local. Las mismas son los trabajos de Naybi Ferreira “Un barrio en construcción: análisis de los procesos del hábitat en el asentamiento San Antonio III de Maldonado” (Ferreira Biurrun, 2014) y de Ignacio Martínez “Análisis del proceso de participación vecinal, articulación interinstitucional y desarrollo local en el proyecto de mejoramiento barrial del barrio “Las Láminas” (Bella Unión- Uruguay): estudio de caso” (Martinez, 2017).

El primero de estos trabajos tiene como objetivo analizar cómo se articulan los procesos de autoproducción del hábitat y la intervención de la política pública de regularización desarrollados en el asentamiento San Antonio III de Maldonado.

Se establece que el proceso de intervención para la regularización genera cambios en las estructuras organizativas, pero los mismos se desarrollan cuando la intervención de lo institucional está presente. El proceso de autoproducción se desarrolla a partir del apoyo de redes sociales y de la organización colectiva. También se destacan algunas continuidades y aportes del proceso de regularización que permiten potenciar el proceso de autoproducción, como la generación de nuevos espacios de relacionamiento, el desarrollo del proceso de autoproducción a partir de la seguridad en la permanencia, así como también impactos en la dimensión del trabajo.

Por su parte el trabajo de Ignacio Martínez está estructurado para dar respuesta a interrogantes relacionadas al problema de los asentamientos urbanos, las políticas de mejora del hábitat y sus relaciones con la integración socio - urbana y el desarrollo local.

Se comienza a partir de un diseño que cuenta con una fase de recolección empírica de datos, utilizando técnicas para esa tarea, un posterior análisis de la información y pretende colaborar con la reflexión y la identificación de posibles soluciones a estas problemáticas, a partir de un caso que permita arrojar luz sobre posibles estrategias para resolverlo. Pone foco en el análisis de la relación entre las políticas de mejora barrial – vivienda y su relación con los procesos de desarrollo local. Esto se realiza a partir de un caso de intervención atípico para los habituales proyectos de mejoramiento del hábitat por parte del Estado uruguayo para sectores en situación de alta vulnerabilidad socioeconómica y por la búsqueda explícita de mayor integralidad en su abordaje.

#### 1.4 Relevancia científica y social de la investigación.

El caso de estudio representa una experiencia sin precedentes, la cual puede abrir caminos para la construcción de una solución habitacional para miles de familias que hoy están desamparadas frente a la insuficiencia del mercado y de un Estado desbordado por el fenómeno de los asentamientos irregulares y políticamente jaqueado frente al derecho de propiedad.

Con esta investigación se espera encontrar respuestas y nuevos interrogantes sobre cómo lograr acompañar el desarrollo de una política de regularización de asentamientos en terrenos privados, con la intuición de que desde un abordaje territorial hay elementos importantes para aportar.

Analizar y entender la trascendencia, efectividad y los aprendizajes de los casos de estudio en el marco de las políticas vigentes, así como también la importancia teórica y práctica del régimen colectivo de propiedad de la tierra, será de relevancia para evaluar y promover políticas territoriales integradas. Este modelo de propiedad colectiva está siendo promovido también en las grandes ciudades como respuestas a los desafíos urbanos de la actualidad por lo que representa una herramienta de interés para su estudio.

El encuentro de la participación popular, la planificación estatal, los marcos institucionales y la producción social del hábitat como forma de acceder a la vivienda, en especial de los sectores más postergados, determinará las posibilidades que tengamos como sociedad para construir una ciudad donde se revierta la actual supremacía que tiene el derecho a la propiedad privada de algunos ciudadanos sobre los derechos humanos básicos de otros.

**- CAPITULO 2 -**

**MARCO TEÓRICO**

*“¿Cuánta desigualdad puede admitir una ciudad sin dejar de ser el hogar de todos sus  
ciudadanos?”*

Gustavo de Armas



En este capítulo se desarrolla el marco teórico de la investigación, el cual se apoya en tres grandes pilares conceptuales. En primer lugar se aborda el complejo fenómeno de los asentamientos informales contextualizado en el área metropolitana de Montevideo. Para esto se presentan dos categorías teóricas de relevancia vinculadas a este fenómeno y que atraviesan a las sociedades modernas: la fragmentación social y la segregación residencial. Luego se describen los procesos de conflictividad urbana y el rol de los movimientos sociales urbanos como camino de superación y finalmente se aborda la estructuración de las periferias urbanas de la zona metropolitana de Montevideo que sitúa y permite la comprensión a nivel territorial de los asentamientos informales.

El segundo pilar teórico sobre el que se apoya la investigación es la Producción Social del Hábitat y el debate sobre la propiedad privada. Este pilar permite obtener una referencia teórica sobre los procesos de construcción de las ciudades y de qué forma estos procesos pueden ser participativos y realizarse desde y con los ciudadanos. En este sentido resulta fundamental debatir sobre el rol de la propiedad privada del suelo en las ciudades latinoamericanas y sobre el camino propuesto por el cooperativismo uruguayo de vivienda respecto a la propiedad colectiva.

Finalmente se presenta el abordaje conceptual del Desarrollo Territorial, partiendo de cómo ha sido la construcción teórica de este enfoque, presentando como antecedente la teoría del Desarrollo a Escala Humana. Se analizan los procesos de descentralización y el camino llevado adelante en Uruguay en esta materia, para luego reflexionar sobre cómo la articulación interinstitucional y el capital social pueden favorecer al desarrollo de los territorios.

Estos tres pilares permitirán dar una contextualización teórica y socio espacial que contribuya a comprender la complejidad de los procesos de urbanización en las periferias de la ciudad de Montevideo que llevaron a la conformación de asentamientos irregulares a través de la ocupación de terrenos privados. A su vez permitirá dilucidar cómo será posible revertir esta situación desde el planeamiento de políticas descentralizadas, colectivas y desde el territorio.

## **2.1 Asentamientos informales en el área metropolitana de Montevideo.**

### 2.1.1 Las caras de la desigualdad: fragmentación social y segregación residencial.

El fenómeno de fragmentación social no es un proceso nuevo en los países latinoamericanos, muchos autores e instituciones coinciden que en la historia latinoamericana desde los años cuarenta la magnitud de los procesos de migración de población del campo a las ciudades y la ausencia de opciones de mercado para resolver la necesidad de vivienda, llevó a que la ocupación irregular del suelo y la autoconstrucción fueran las únicas salidas posibles para grandes contingentes de población (Foro de Ministros y Autoridades Máximas de la Vivienda y el Urbanismo en América Latina y el Caribe (MINURVI), 2016). Además este fenómeno se ve acentuado con las transformaciones en los mercados de trabajo a partir de la instalación de políticas neo liberales desde los años 70 que llevaron a la desindustrialización, el desarme del Estado de Bienestar y otras transformaciones productivas vinculadas a la incorporación de nuevas tecnologías que han desplazado puestos de trabajo generando problemas de desempleo y subempleo (Kaztman, 2005, p. 5). Estas realidades son parte sustantiva de la estructura socio-económica y política de los países latinoamericanos y de la conflictividad urbana del “sub continente” (Castillo de Herrera & Cobos Pradilla, 2015). De esta manera se configura en las sociedades latinoamericanas, incluyendo la uruguaya, la consolidación de los asentamientos irregulares.

En el marco de la implementación de las políticas neoliberales a partir de la década del 70, el proceso de consolidación de asentamientos se vió contrastado con el desarrollo de sectores laborales altamente calificados, lo cual, unido a la caída de los ingresos de grandes masas de población, llevó a la creación de territorios socialmente desintegrados, que se expresa en la separación física de las clases sociales, dando lugar a los fenómenos de fragmentación social y segregación residencial (Guarino, 2007, p. 187).

Según Kaztman “la segregación residencial refiere al proceso por el cual la población de las ciudades se va localizando en espacios de composición homogénea” (Kaztman, 2005, p. 14). Este proceso influye sobre el acceso a la ciudad y la integración social de las poblaciones más desfavorecidas. Sus consecuencias son la disminución de la movilidad social a raíz de la falta de incentivos del entorno inmediato, la reducción en las posibilidades de que personas de distinto origen social puedan interactuar en los

espacios públicos, la exclusión de la población más vulnerable de redes sociales que brinden acceso a oportunidades laborales y a los servicios urbanos y la consolidación de la subcultura de la informalidad (Guarino, 2007).

Martínez Bengochea coincide con esta visión sobre la segregación residencial señalando la existencia de diferentes características de este fenómeno que se retroalimentan mutuamente, llevando frecuentemente a la generación de círculos viciosos. Estas características las describe de la siguiente manera en su informe “Desarrollo humano y cohesión social en Uruguay” (Martínez Bengochea, 2013):

- La segregación residencial se vincula con las transformaciones en el mundo del trabajo. La creación de empleos de alta calificación en detrimento de otros que requieren menor capacitación, llevó a una diferenciación de ingresos entre los trabajadores que también se traduce en desigualdad socio territorial entre los hogares.
- Los territorios segregados tienden a estar vinculados a servicios sociales también segregados, potenciándose mutuamente ambos elementos. Las disparidades entre barrios socialmente homogéneos, provoca que también se diferencien los diversos servicios (infraestructura, educación, salud, transporte entre otros) en cuanto a la calidad de los mismos.
- La segregación residencial podría correlacionarse con procesos de estigmatización, principalmente vinculados a la seguridad. La segregación entre clases lleva a la creación de “clases peligrosas” y se las relaciona con territorios específicos. Las clases medias desertan de estos territorios agravando la integración social.
- Los procesos de integración social se relacionan con aspectos que hacen a la identidad y a la organización social. Las comunidades más integradas son las que logran reconocerse por una identidad común y tienen capacidad para la organización colectiva. Estos elementos podrían verse erosionados en territorios segregados por los procesos enumerados anteriormente.

En este sentido tanto Martínez Bengochea como Kaztman afirman que la concentración espacial de la población de un mismo sector social, agudiza los problemas sobre el bienestar de las personas en situación de pobreza en las ciudades y sus oportunidades para la integración social. Los hogares que cuentan con recursos y con mayor “voz” (con mayor poder de incidencia sobre las políticas públicas) para irse de los barrios precarios o de los asentamientos irregulares, se retiran de los

mismos, reforzando los procesos de exclusión. Esto trae aparejado algunos problemas como que las redes vecinales se vuelven ineficaces para la obtención de información sobre oportunidades de empleo y de capacitación, se debilitan los vínculos con los servicios del Estado, a lo que le sigue la inestabilidad laboral que limita las posibilidades para mantener niveles adecuados de organización en los barrios y el control social informal. Por otra parte, los niños y jóvenes pierden “modelos de rol”, o sea, referentes que podrían orientar su comportamiento a los patrones normativos y valorativos dominantes. A su vez las situaciones duraderas de desempleo, aumenta la predisposición a explorar fuentes ilegítimas de ingresos, por lo que en definitiva se debilita la experiencia cotidiana que preserva la creencia de un destino colectivo común, o sea, la ciudadanía (Kaztman, Seducidos y abandonados: El aislamiento social de los pobres urbanos, 2005) (Martínez Bengochea, 2013).

Según Mallimaci y otros autores en el “Libro Blanco del área metropolitana de Montevideo” las condiciones materiales deficitarias (vivienda, salud y educación) de las personas en situación de pobreza urbana se suman a otros aspectos de carácter subjetivo (resignación, violencia, inseguridad, falta de perspectivas y de entusiasmo), los cuales derivan de la fragmentación al interior de la comunidad y de la fractura de las vinculaciones sociales existentes. Esto se refleja a nivel colectivo en una sospecha generalizada, no sólo en relación a los externos sino de los propios vecinos y a nivel individual se ve en la soledad y pérdida de sentido. Los problemas mencionados presentes en el área metropolitana de Montevideo coinciden también con las principales problemáticas de las ciudades latinoamericanas (Guarino, 2007, pág. 326).

En este contexto, la segregación urbano-territorial no es sólo una consecuencia de las desigualdades sociales sino el resultado de la diferenciación social en el espacio. Por lo que la distribución entre clases y la exclusión social en las ciudades y los territorios son reproducidas por las diversas formas de segregación residencial y educativas (Guarino, 2007).

### 2.1.2 Conflictividad urbana y movimientos sociales urbanos.

Según Alfredo Villanueva y Fernando Prats el fenómeno urbano se lo puede definir como “un proceso social estructurado de concentración progresiva de grandes masas de población para la producción y de constitución de vastas unidades colectivas de organización de la vida cotidiana”. Asimismo definen la conflictividad urbana como “la expresión de las contradicciones sociales generadas por el modo de producción

dominante de un sistema social a nivel de la organización del uso del territorio” y a los movimientos sociales urbanos como “la expresión de la lucha de clases específica generada por estas contradicciones” (Villanueva & Prats).

Por su parte Manuel Castells define a los movimientos sociales urbanos como “sistemas de prácticas sociales contradictorias que convierten el orden establecido a partir de las contradicciones específicas de la problemática urbana” (Castells, 1997).

El surgimiento de estos movimientos sociales está ligado a la respuesta a los cambios sociales ocurridos hacia fines de los años 60 y principios de los 70 con el aterrizaje de las políticas neoliberales en América Latina, caracterizadas anteriormente. Raúl Zibechi entiende que muchos de ellos comparten características similares que derivan de la territorialización de los movimientos, esto es, de su arraigo en espacios físicos recuperados a través de largas luchas históricas. El origen de estos movimientos es la búsqueda de una respuesta por parte de los sectores populares frente a la crisis de la vieja territorialidad, la cual se vincula a la fábrica, y de la reformulación que ha llevado adelante el capital de los viejos modos de dominación, deslocalizando las cadenas de producción. La desterritorialización productiva cuestionó las bases de los viejos movimientos, llevándolos a perder las territorialidades que habían logrado obtener. Esto se traduce en la reubicación activa de los sectores populares en nuevos territorios ubicados por lo general en los márgenes de las ciudades y de las zonas de producción rural intensiva, como es el caso del movimiento Sin Tierra en Brasil, los indígenas ecuatorianos o la ocupación de tierras en las periferias de las grandes ciudades (Zibechi, 2003).

En Uruguay estos movimientos tuvieron un auge en el final de la dictadura militar (1984), donde el movimiento obrero, el movimiento estudiantil, el movimiento por los derechos humanos y el movimiento cooperativo de viviendas lideraron la defensa de los intereses de los sectores más desfavorecidos, acompañados de diversas formas de acción colectiva a menor escala como comedores populares y asociaciones vecinales. En dicho contexto surge en Montevideo una organización inédita llamada Movimiento Pro Vivienda Decorosa (MOVIDE), donde un grupo de asentamientos comenzaron a movilizarse frente a las amenazas de desalojos, logrando el objetivo de detener los lanzamientos como también se desarrollaron valiosas experiencias de autoconstrucción y mejora de los barrios. Aunque se destaca como principal éxito el “hacer visible a los olvidados de la ciudad, que poco a poco se fueron volviendo los olvidados otra vez” (Álvarez Rivadulla, 2017).

Un rasgo a destacar que es común en los diversos movimientos sociales urbanos es el nuevo rol de las mujeres. Como parte de la reestructuración política, económica y social de las últimas décadas se han establecido nuevas relaciones entre géneros en las organizaciones sociales y territoriales, pasando las mujeres a tener una presencia decisiva. Zibechi describe este fenómeno de la siguiente manera:

“La inestabilidad de las parejas y la frecuente ausencia de varones, han convertido a la mujer en la organizadora del espacio doméstico y en aglutinadora de las relaciones que se tejen en torno a la familia, que en muchos casos se ha transformado en unidad productiva, donde la cotidianidad laboral y familiar tienden a re-unirse y fusionarse. En suma, emerge una nueva familia y nuevas formas de re-producción estrechamente ligadas, en las que las mujeres representan el vínculo principal de continuidad y unidad (Zibechi, 2003, pág. 187).”

Según el autor, los movimientos sociales urbanos visualizan los asentamientos, la tierra y las fábricas como espacios donde promover relaciones sociales horizontales y relaciones técnicas-productivas que no generen alienación ni depredación con el medio ambiente. De esta manera se abren brechas en el sistema dominante, no tratándose de un proyecto aislado sino de múltiples nuevas realidades, incipientes y frágiles. Defenderlas para que estas crezcan y se expandan es la principal tarea que tienen por delante estos movimientos (Zibechi, 2003).

### 2.1.3 Periferia urbana del área Metropolitana de Montevideo.

Uno de los espacios más heterogéneos del Uruguay, que presenta también los mayores problemas de pobreza, ingresos y necesidades básicas insatisfechas (NBI) contrastando con los mejores desempeños económicos, es el departamento de Montevideo y sus áreas metropolitanas periféricas.

“Este problema debe ser motivo de atención prioritaria para la política de desarrollo, y con un abordaje desde un enfoque territorial, que supone una visión integral del territorio para intervenir con vistas a recuperar la integración social y la capacidad de pertenencia a una misma ciudad” (Rodríguez, 2014, p. 84).

El área metropolitana puede definirse como “un territorio fuertemente jerarquizado con un núcleo central claramente identificado: la ciudad de Montevideo (capital nacional), que concentra la mayor parte de la población, las actividades económicas y los servicios” (Guarino, 2007, p. 35). Un conjunto de ciudades intermedias que rodean al núcleo central y vinculado a este a través de las principales rutas nacionales y mediante importantes flujos de ciudadanos que se movilizan diariamente hacia el centro, conforman la Corona Metropolitana, ubicada fuera del departamento de Montevideo. En los intersticios de las periferias urbanas, caracterizadas por ser áreas de menor costo del suelo y menor presencia de infraestructura y equipamiento urbano, se encuentra un archipiélago de asentamientos irregulares que responden a los complejos procesos abordados anteriormente significando la precarización del hábitat humano al interior del conglomerado urbano (ver Anexo 1). Además estos asentamientos en muchos casos están ubicados en zonas de riesgo ambiental y alta vulnerabilidad como por ejemplo en márgenes de arroyos y cañadas, bajo tendidos de alta tensión, cerca de basurales y de vías férreas (Guarino, 2007).

En Montevideo las ocupaciones irregulares tuvieron lugar años más tarde que en las grandes metrópolis latinoamericanas. Según Álvarez Rivadulla las primeras ocurren en los años 50, dándose una explosión desde fines de los 80 y durante los años 90. Siendo las primeras décadas del siglo XXI de menor grado de ocupación respecto a las anteriores. La modalidad de ocupación de los primeros asentamientos fue lo que se denomina por “goteo”, donde cada familia individualmente se iba instalando, llevando a que no haya una planificación de caminos, sino un conjunto de viviendas precarias dispersas y sin ordenamiento. Estos asentamientos, que según la autora citada representan un 57% del total en Montevideo, se caracterizan por estar en una situación de pobreza estructural y condiciones precarias haciendo muy compleja la intervención del Estado en ellos. Por su parte la mayoría de los asentamientos conformados durante la década del 90 son producto de un proceso más colectivo y planificado, encontrándose en esta situación uno de cada tres asentamientos. Como consecuencia tienen una organización vecinal más fuerte y mejor vínculo con el Estado respecto a los primeros. Finalmente los asentamientos de los 2000 a esta parte, que representan un 11%, son producto de procesos de subdivisión y venta de predios, en muchos casos fraudulenta, generando ganancias para los creadores. Estos diferentes orígenes tienen consecuencias importantes tanto para los pobladores como para los hacedores de políticas públicas (Álvarez Rivadulla, 2011).

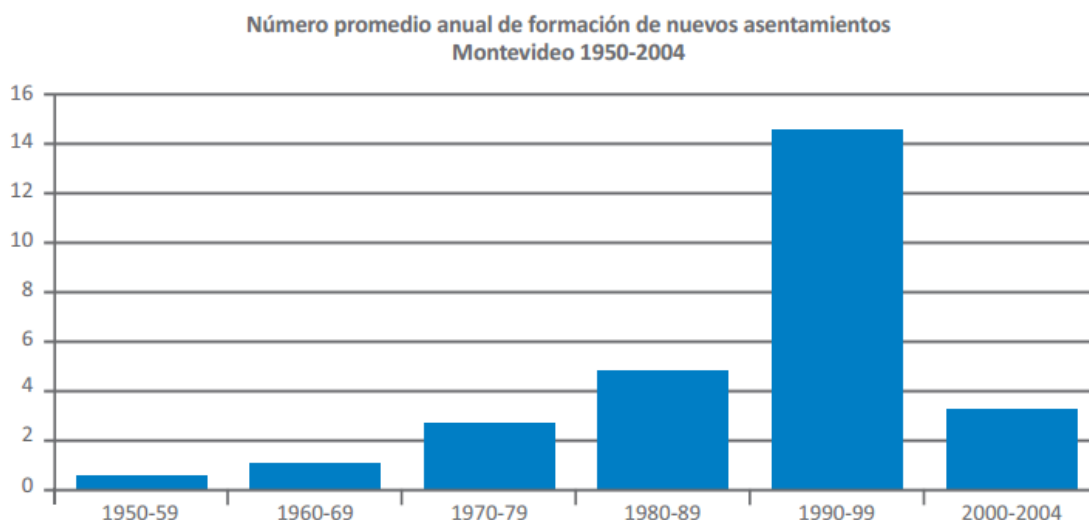


Gráfico N°1. Fuente: Catastro Nacional de Asentamiento Irregulares 2010 Un Techo Para Mi País- Uruguay

En la ciudad de Montevideo ocurre un fenómeno particular en el cual la expansión territorial de la ciudad no corresponde con el crecimiento de la población, sino que responde a los movimientos del mercado del suelo en el territorio metropolitano. Las familias de bajos ingresos se ven expulsadas de las zonas centrales de la ciudad dada la dinámica de la renta urbana junto a las rigideces y dificultades para el acceso a la tierra urbanizada y la vivienda. También la localización de programas de vivienda pública en las periferias sub urbanas provoca la instalación de nuevos asentamientos irregulares generando un círculo vicioso donde se expande la ocupación del suelo de manera formal e informal en zonas periurbanas y sin equipamiento ni servicios para la población (Guarino, 2007).

Un ejemplo de esto sucedió en Montevideo en la crisis de 2002, donde muchos sectores de la población fueron afectados en sus ingresos y cayeron bajo la línea de pobreza, llegando al 30% y la indigencia por su parte al 10% de la población. El censo realizado en 2004 mostró las consecuencias de la crisis: el 64% de los cuatro mil hogares adicionales que genera cada año la ciudad de Montevideo fueron a los 18 barrios periféricos de los 62 en que el Instituto Nacional de Estadística (INE) divide la ciudad, barrios en donde reside un tercio de la población. Dadas las bajas capacidades de recepción de la periferia, esos hogares pasaron a vivir en los cientos de asentamientos irregulares de Montevideo (Vallés, et al., 2012). Sin embargo no aumentó de manera significativa el número de nuevos asentamientos sino que principalmente se densificaron los existentes, lo que en parte se puede explicar dado una baja de la tolerancia a las ocupaciones por parte de la sociedad en general y del sistema judicial en particular. En los años siguientes con la llegada del Frente Amplio



al gobierno nacional, se redujo la competencia electoral por los “pobres urbanos”, la cual según Álvarez Rivadulla fue clave para la permisividad y apoyos que recibieron en tiempos anteriores los asentamientos organizados de parte de distintas redes políticas y de organismos estatales. Este factor junto a una mayor responsabilidad por parte del gobierno departamental sobre la expansión de la ciudad y un contexto de bonanza económica han llevado a que no se repitan las olas de ocupaciones existentes en tiempos pasados (Álvarez Rivadulla, 2017).

Sin embargo, la persistencia de numerosos asentamientos en la periferia de la ciudad continúan siendo grandes desafíos para la política pública uruguaya. Actualmente se está trabajando en una Estrategia Nacional de acceso al suelo urbano y se reconoce como principales desafíos “la segregación residencial y la expansión de las periferias; procesos que atentan contra la conformación de ciudades sustentables en términos sociales, económicos y ambientales” (Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, 2017).

Manuel Castells, citado en el Libro Blanco del área metropolitana, señala que en los fenómenos de metropolización:

“la ciudad central se ha convertido en la ciudad interior y las áreas urbanizadas que trascienden sus límites se han convertido en una nueva ciudad exterior. El rol cambiante de la ciudad interior y el nuevo diseño espacial y función socioeconómica de la ciudad exterior constituyen dos variantes del mismo fenómeno. (...) La ciudad exterior se caracteriza por una extensión de la población de baja densidad y por la dispersión discontinua orientada hacia las carreteras (principalmente en estructuras de baja altura) de una amplia gama de funciones productivas, de servicios y administrativas, anteriormente limitadas a las ciudades centrales” en (Guarino, 2007, p. 188).

La consecuencia de estos procesos es una fragmentación en el uso del espacio de la ciudad, las poblaciones originales y las nuevas no se relacionan produciéndose segmentación de la estructura social en los barrios de las nuevas zonas urbanizadas y también en las áreas ya consolidadas, afectando principalmente a las periferias. Estas no son espacios urbanos o sociales homogéneos, sino territorios complejos que plantean grandes desafíos a las políticas de desarrollo local e integración urbana (Intendencia de Montevideo - Dirección de Planificación, 2014).

Tras el censo del 2011 se conoce que en el país un 5% de la población vive en asentamientos (en el censo del 2006 esta cifra era de 5,5%), concentrándose en la capital el 68% de esta población (Programa de Mejoramiento de Barrios - UEM Unidad de Evaluación y Monitoreo, 2012). Además la periferia de Montevideo, donde se encuentran la mayoría de los asentamientos, se caracteriza por tener una población joven (en un país envejecido), de bajos ingresos, con baja calificación, altos niveles de pobreza e indigencia y peores condiciones de viviendas si se la compara con los promedios nacionales (Unidad de estadística y gestión estratégica - Intendencia de Montevideo, 2016).

El Instituto Nacional de Estadísticas de Uruguay (INE) define los asentamientos irregulares como:

“Agrupaciones de más de 10 viviendas, ubicados en terrenos públicos o privados, construidos sin autorización del propietario en condiciones formalmente irregulares, sin respetar la normativa urbanística. A este agrupamiento de viviendas se le suman carencias de todos o algunos servicios de infraestructura urbana básica en la inmensa mayoría de los casos, donde frecuentemente se agregan también carencias o serias dificultades de acceso a servicios sociales.” (Programa de Mejoramiento de Barrios - UEM Unidad de Evaluación y Monitoreo, 2012)

Según el informe sobre asentamientos realizado por el INE PMB-PIAI, 2011 el acceso al suelo de forma irregular afecta también otras dimensiones en la calidad de vida de los pobladores, como ser el trabajo, la educación y el acceso a servicios básicos entre otros. Este contexto de vulnerabilidad, consolidado por décadas, “retira” material y simbólicamente a estas familias del mercado formal de vivienda, quienes sólo podrán acceder a la misma a través de la autoconstrucción en suelo informal o a través de programas públicos con altos subsidios. Por lo tanto, no sería esperable la reducción “espontánea” de los asentamientos, incluso en un contexto de mejora global de los indicadores socioeconómicos (Programa de Mejoramiento de Barrios - UEM Unidad de Evaluación y Monitoreo, 2012).

En el Plan Parcial Casavalle realizado por la Dirección de Planificación de la Intendencia de Montevideo se hace referencia a estudios realizados por la consultora Equipos MORI en la zona de Casavalle que señalan en los asentamientos irregulares “la existencia de procesos intensos de movilidad residencial, de relocalización de

diferentes miembros de los hogares, de radicación de nuevos hogares y expulsión de hogares antiguos, que hacen pensar que en varios sentidos tiene características de una población flotante” (Intendencia de Montevideo - Dirección de Planificación, 2014).

Esta característica de la población de los asentamientos irregulares implica dificultades a las políticas que buscan intervenir de manera sostenida en las situaciones de pobreza urbana. A su vez se reconoce la dificultad de que los organismos públicos que tienen competencias en los temas de acceso a la vivienda y al hábitat (Ministerio de Vivienda e Intendencias Departamentales) puedan intervenir en asentamientos que están ubicados sobre terrenos que pertenecen a privados (Intendencia de Montevideo - Dirección de Planificación, 2014) (Franco & Raffo, 2014).

Asimismo desde el propio Ministerio de Vivienda se reconoce la necesidad de continuar avanzando en los marcos normativos y su reglamentación, de modo de viabilizar acciones de transformación, reforma y mejora urbano habitacional en los asentamientos informales e irregulares que se encuentran sobre suelo privado y que actualmente no están comprendidos en la normativa del Programa de Mejoramiento de Barrios (PMB), el cual coordina la regularización de los asentamientos a nivel nacional (Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, 2016).

## **2.2 ¿Ciudades para todos? Producción social del hábitat y el debate sobre la propiedad.**

### 2.2.1 Derecho a la ciudad y producción social del hábitat.

Según ONU – Hábitat en la “Carta Mundial de Derecho a la Ciudad” el derecho a la ciudad se define como:

“el usufructo equitativo de las ciudades dentro de los principios de sustentabilidad y justicia social. Se entiende como un derecho colectivo de los habitantes de las ciudades, en especial de los grupos empobrecidos vulnerables y desfavorecidos, que les confiere la legitimidad de acción y de organización, basado en sus usos y costumbres, con el objetivo de alcanzar el pleno ejercicio del derecho a un patrón de vida adecuado.”(ONU Hábitat, 2009)

David Harvey en el libro “Ciudades Rebeldes” expone que el derecho a la ciudad significa más que un derecho de acceso a los recursos que la ciudad almacena o protege, es un derecho a transformar y reinventar la ciudad en base a los deseos de la población. Afirma además que “la reinención de la ciudad depende inevitablemente del ejercicio de un poder colectivo sobre el proceso de urbanización” (Harvey, 2013).

En este sentido y en sintonía con las ideas de Harvey, se integra al enfoque del “derecho a la ciudad” el concepto de Producción Social de Hábitat (PSH), la PSH comprende todos aquellos procesos generadores de espacios habitables, componentes urbanos y viviendas que se realizan bajo el control de auto productores y otros agentes sociales que operan sin fines de lucro. Es un proceso social y cultural, fruto de la participación activa, informada y organizada de los habitantes. La PSH, principalmente aquella que se apoya en procesos autogestionarios colectivos, por implicar capacitación, participación responsable, organización y la solidaridad activa de los pobladores, contribuye a fortalecer las prácticas comunitarias, el ejercicio directo de la democracia y sustentar iniciativas locales (Ortiz Flores, 2011).

El enfoque de la PSH busca desvincular conceptualmente a la vivienda y al hábitat de ser simples mercancías que se transan en el mercado e intenta recuperar su dimensión social, cultural y humana. Además este proceso refuerza interrelaciones que potencian el desarrollo como la organización social, la preservación ambiental, el fortalecimiento de la economía social y solidaria y el ordenamiento territorial, con una vocación transformadora del sistema económico social establecido (Ortiz Flores, 2011).

Un elemento central de la PSH es el concepto de vivienda, al cual se lo puede interpretar, a grandes rasgos, desde dos perspectivas contradictorias. La primera es la vivienda como mercancía, esto es, como el resultado de la oferta y la demanda. De esta manera el acceso a la vivienda queda limitado a los sectores de la población que cuentan con capacidad de pago o con los apoyos necesarios para financiarla. La segunda perspectiva que se plantea, es la vivienda como un derecho humano, en este sentido, la vivienda pasa a ser un derecho social constitucionalmente establecido (para el caso uruguayo<sup>2</sup>) que comparte con los demás derechos sus características de universalidad, integralidad, inalienabilidad, indivisibilidad e interdependencia. El Comité

---

<sup>2</sup> Constitución de la República, Artículo 45: 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.

de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas, citado en el libro de “El camino posible: Producción Social del Hábitat en América Latina” establece que para satisfacer el derecho a la vivienda decorosa se debe garantizar:

“seguridad jurídica de tenencia, disponibilidad de servicios, equipamientos e infraestructura, asequibilidad (gastos viables o soportables), accesibilidad (no discriminación), habitabilidad (espacio suficiente, seguridad, privacidad, iluminación y ventilación adecuadas), lugar adecuado (seguro, ambientalmente sano, accesible a opciones de empleo, y adecuación cultural” (González, et al., 2012, p. 16).

El Estado es el principal garante de este derecho como satisfactor social, sin embargo, a partir de las políticas promovidas por el Consenso de Washington, orientadas a disminuir el papel del Estado y otorgándole el protagonismo al mercado, se consolidaron las tendencias de eliminar la participación de organismos públicos como productores de vivienda. De esta forma se convierte al Estado en facilitador, canalizando apoyos, subsidios y mecanismos de créditos a largo plazo que permita transformar a sus ciudadanos de sujetos de derechos en clientes del mercado habitacional (Ortiz Flores, 2011).

Otra característica de interés de la vivienda definida por Ortiz Flores en “Producción Social de la Vivienda y el Hábitat” es que la misma puede ser concebida como producto terminado o como proceso. En el primer caso la vivienda, en busca de minimizar los costos y atender a una gran demanda (principalmente en los sectores de bajos ingresos), termina una vivienda “mínima”, con lo apenas necesario para llevar adelante una habitabilidad digna. En el caso de la vivienda entendida como proceso, esta responde a la práctica social, a la forma en que la mayoría de la población produce su vivienda, en función de sus posibilidades económicas, necesidades y anhelos. Esta mirada se adapta mejor a la realidad económica, a las dinámicas familiares y la consolidación de los hogares en el largo plazo. Se la entiende así como vivienda incremental, requiriendo también que desde sus inicios se tenga en cuenta un marco flexible (en equipamientos, espacios y acceso a servicios) que contemplen las necesidades futuras de la familia destinataria (Ortiz Flores, 2011).

La producción social de la vivienda y el hábitat se diferencia de la producción de vivienda social y también de la autoconstrucción. La producción social de la vivienda, también denominada “autoproducción” implica el control integral del proceso

productivo, abarcando las cinco fases que lo constituyen: promoción - integración, planeación, construcción, distribución y uso de la vivienda. La autoproducción puede tener diversas variantes, entre ellas se destacan la individual (hecha por iniciativa y bajo control familiar), realizada por grupos u organizaciones sin personería jurídica (se unen para organizar el ahorro, realizar gestiones con instituciones públicas, ordenar actividades de uso del suelo entre otros) y la colectiva organizada (promovida y realizada bajo el control de organizaciones sociales legalmente constituidas, comprende cooperativas, asociaciones civiles, sindicatos, etc) (Ortiz Flores, 2011).

El fenómeno de la PSH presenta muchas variantes dado que puede realizarse a través de procesos de mejoramiento y ampliación de las viviendas existentes, de la producción de nuevas viviendas, del mejoramiento barrial o de la producción y gestión de grandes conjuntos urbanos o rurales. La PSH que se apoya en proyectos autogestionarios colectivos aporta a la construcción de prácticas comunitarias, el ejercicio de la democracia, la autoestima de los participantes y una mejor convivencia social. Se diferencia con otros enfoques acordes a la ideología dominante (que promueven la globalización económica, sustituyen responsabilidades que antes ejercía el Estado, individualizan las relaciones sociales y degradan el medio ambiente) porque ubica al ser humano en el centro de su intervención, promueve la autonomía, siendo un componente innovador y con una vocación transformadora. Además se destaca, a contraposición de la tendencia dominante, por abrir y controlar espacios productivos por parte de las organizaciones sociales, generando de esta forma un contrapeso local y nacional en los procesos globalizadores, respetando las diversidades culturales y reconociendo como principal fuerza movilizadora a la gente que participa, garantizando así una mayor atención a las necesidades de los distintos actores, principalmente de las mujeres y de los grupos en situación de vulnerabilidad (Ortiz Flores, 2011).

Por su parte el arquitecto Juan Pablo Terra, padre del Plan Nacional de Vivienda de Uruguay del año 1967 y referente del movimiento cooperativo, citado en el trabajo de Juan Pablo Martí y Gabriel Isola, advierte que hay que alejarse de la idea de que “existe o puede encontrarse la forma superior de organización microsocial o específicamente microeconómica, que sería buena para todo” sino que es necesario afectar las condiciones culturales de la población, comprometer al sistema político y adecuar los marcos normativos para permitir el desarrollo de propuestas económicas, sociales y culturales alternativas a la hegemónica (Martí & Isola, 2016).

En este sentido, se reconoce en el documento Informe Nacional de Uruguay - Hábitat III que el fenómeno de los asentamientos irregulares, más allá de los déficits y carencias severas, muestra también otra cara: la capacidad de gestión y producción (y de inversión) de las familias auto constructoras y de las comunidades a que pertenecen, y la importancia de considerar esta realidad como un potencial que refleja apropiación real y subjetiva de la población. El Estado debe jugar un rol fundamental para asegurar que las actuaciones en los contextos precarios avancen a través de la dotación de todos los servicios urbanos necesarios para asegurar una adecuada habitabilidad urbana, asegurando el acceso a infraestructuras, servicios, equipamientos y espacio público de calidad (Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, 2016).

En América Latina se pueden caracterizar algunos aspectos que son propios de la construcción del hábitat de los sectores populares. En primer lugar desde el punto de vista jurídico se podría asegurar que si bien el derecho a la vivienda está consagrado constitucionalmente en varios países, no existe en general una legislación específica que permita efectivizar el ejercicio de este derecho. Otra característica de estos procesos es que no existen canales institucionales que permitan a los sectores populares organizados incidir en la definición de las políticas y la administración de los recursos, los casos que existen al respecto se vinculan a instancias más descentralizadas. Finalmente se reconoce la necesidad del asesoramiento técnico para apoyar y facilitar el trabajo social, jurídico y constructivo. Los costos asociados a la asistencia técnica deben ser incluidos en la financiación de los proyectos que son promovidos (González, et al., 2012).

En el libro “El camino posible: Producción Social del Hábitat en América Latina” diversos autores presentan casos y problemáticas vinculadas a esta temática a lo largo del continente. De los mismos se pueden extraer algunos puntos que marcan conceptualmente los desafíos para el desarrollo de este enfoque. Se destaca en primer lugar lograr fortalecer a los actores sociales, esto es la formación de capacidades y de redes de articulación entre los distintos movimientos sociales que permitan la construcción de propuestas para el debate local, nacional e internacional y la coordinación de esfuerzos. Se plantea a su vez que el gasto público en vivienda debe beneficiar especialmente a los grupos más desfavorecidos como los monoparentales de jefatura femenina. Un tercer desafío que se desprende de esta recopilación es la necesidad de contar con marcos legales adecuados para abordar el tema vivienda como derecho humano fundamental y garantizar el acceso a suelo con

sus correspondientes canales de acceso a financiamiento, cobrando relevancia la seguridad en la tenencia de la tierra. Se entiende que una familia tiene esta seguridad cuando está protegida de posibles expulsiones de su tierra o residencia, o de la necesidad de su venta por deterioro de sus condiciones de existencia, por lo que si bien es condición necesaria tener el título de propiedad este no es suficiente para la seguridad en la tenencia (González, et al., 2012).

Por su parte, diversos estudios presentados en el libro “Crecimiento urbano y acceso a oportunidades: un desafío para América Latina” publicado por el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF) demuestran el impacto que tiene sobre las familias residentes en asentamientos el acceso a la regularización de la propiedad. La inseguridad de la tenencia de la propiedad, traducido en la incertidumbre de las familias de poder ser desalojados de un día para otro, tienen consecuencias sobre su desarrollo económico además del desgaste constante por la falta de garantías. Los principales cambios observados luego del acceso a la propiedad de estas familias fueron el aumento de la inversión en la propia vivienda y el incentivo a trabajar fuera del hogar, planteándose como desafío para las políticas públicas el costo posterior que conlleva para las familias el estar integrado formalmente a la sociedad, que no en todos los casos se puede mantener (Vargas, et al., 2017). Se esclarece la importancia que tiene la seguridad de la tenencia de la tierra para impulsar la mejora de la calidad de vida de la población residente en asentamientos.

### 2.2.2 El debate sobre la propiedad y el camino del cooperativismo uruguayo de vivienda.

El debate sobre la conceptualización de la propiedad privada es un elemento central para entender las causas y posibles salidas a las problemáticas que se abordan en la presente investigación. Cabe señalar como primer punto desde dónde se parte en este debate: el lugar común es reconocer la propiedad privada de la tierra, de la vivienda, de los bienes en general como un hecho irrefutable. En el marco jurídico uruguayo la misma tiene un rol central y es defendido en la Constitución como uno de los principales (sino el principal) derecho de los individuos:

“La propiedad es un derecho inviolable, pero sujeto a lo que dispongan las leyes que se establecieron por razones de interés general. Nadie podrá ser privado de su derecho de propiedad sino en los casos de necesidad o utilidad públicas establecidos por una ley y recibiendo siempre del Tesoro Nacional una



justa y previa compensación. Cuando se declare la expropiación por necesidad pública, se indemnizará a los propietarios por los daños y perjuicios que sufrieron se consume o no la expropiación; incluso las variaciones en el valor de la moneda" (Constitución de la República Oriental del Uruguay, 1967).

En la lucha simbólica y material por la propiedad ha prevalecido la hegemonía de la propiedad privada, y ante la naturalización de esta, se debe tener en cuenta que es una construcción social que se ha impuesto y no un hecho derivado de la lógica o de la naturaleza (Sosa, 2015).

Existen otras formas de tenencia de bienes, y especialmente, existen diversas formas de entender y regular la propiedad colectiva. Álvarez citado en la tesis de maestría de María Noel Sosa conceptualiza que la propiedad colectiva o comunal es un derecho de propiedad compartido por todos los miembros de una comunidad o colectividad determinada, que excluye a otros agentes no propietarios. Señala que este concepto se complejiza cuando se considera el derecho de exclusión que disponen los propietarios sobre el bien, los derechos de acceso y uso, el derecho de regulación de los usos y la protección, el derecho de enajenación de los bienes y el derecho a la herencia. Asimismo en este trabajo Vercelli y Thomas también definen a los bienes comunes como aquellos que se producen, se heredan o transmiten en una situación de comunidad, por lo que pertenecen y responden al interés de cada uno de los integrantes y del colectivo, brindándoles algún beneficio. Indican la necesidad de analizar el tipo de relaciones políticas, sociales y económicas que se producen sobre los bienes comunes o la propiedad colectiva (Sosa, 2015).

Además existe una vinculación entre los conceptos de propiedad privada e informalidad. Un informe de la Red Latinoamericana de Investigadores sobre Teoría Urbana señala que la categoría "informalidad" está muy ligada a la concepción de propiedad privada. En el discurso, a través del concepto de informalidad se busca mantener control sobre las transgresiones a la propiedad privada en términos de legalidad en las formas de tenencia de la vivienda o de acceso a otro tipo de derechos. Este enfoque plantea que no hay dualidad estructural, sino una sola realidad fruto del desarrollo desigual y combinado de las formas sociales capitalistas articuladas a las pre-capitalistas que sustentan a las sociedades modernas (Castillo de Herrera & Cobos Pradilla, 2015).

En la mirada sobre el desarrollo urbano también aparece la tensión en torno a la propiedad privada. Se plantea la contradicción que existe entre la propiedad privada del suelo y el uso colectivo del mismo, que genera, según distintas situaciones, enfrentamientos de intereses entre determinados sectores de la población y los agentes urbanos capitalistas, como las inmobiliarias, y con el propio Estado. Donde en muchas ocasiones la propiedad privada del suelo permite que prevalezcan intereses especulativos de la tierra sobre fines sociales o vinculados al derecho de acceso a la ciudad o la vivienda (Villanueva & Prats).

Por su parte en un trabajo realizado por el escribano Arturo Yglesias establece cuatro niveles jurídicos que pueden entrar en contradicción en el uso del espacio: la propiedad privada de los predios, la soberanía del Estado y su potestad de ordenamiento del territorio, los derechos de la comunidad a la preservación de su Medio Ambiente y el derecho de los habitantes “gozar de vivienda decorosa”. Para el escribano “la coexistencia de derechos en el mismo espacio hace que el derecho al uso del espacio que se tiene en propiedad no puede ser irrestricto si sobre el mismo coinciden otros derechos o potestades (Yglesias, 2016).

A su vez plantea que tanto desde la teoría como desde la práctica se aprecian ciertas “disfunciones” entre la propiedad privada y el “derecho a la vivienda” ambos consagrados por la Constitución de la República. Señala que el derecho a la vivienda corresponde a “todo habitante” y cumple una función familiar (núcleo familiar) en tanto la propiedad privada cumple una función individual, la vivienda requiere estabilidad y seguridad y contradice las funciones de intercambio y garantía de la propiedad privada. Por lo general el régimen de la propiedad privada se muestra adecuado a las necesidades de vivienda de los sectores altos y medios de la población, pero para los sectores de menores ingresos, aún en situaciones normales, el valor que adquieren los bienes, suele superar las posibilidades de quienes los necesitan en función de uso.

Esto produce como consecuencia que en un sistema de viviendas enteramente regido por la propiedad privada, se dé la imposibilidad de adquirir y la dificultad de conservar la propiedad de la vivienda por parte de quienes tienen escasos recursos. Al mismo tiempo sucede que, como consecuencia inevitable de esa diferencia entre el valor de compra y de renta de las viviendas y las posibilidades de quienes las necesitan, coexistan un buen número de viviendas desocupadas en zonas adecuadamente urbanizadas y la necesidad insatisfecha de vivienda de vastos sectores de la población que no pueden acceder a ellas. Como consecuencia de lo anterior Arturo Yglesias

expresa que para que todo habitante de la República pueda “gozar de vivienda decorosa” como lo manda la Constitución en un régimen de propiedad privada sería necesario elevar los recursos de toda la población que necesita vivienda de modo que tenga los medios para adquirirla y mantenerla. Este punto parece poco viable en el corto y mediano plazo por lo que plantea la necesidad de que la población pueda acceder a gozar de ese derecho en un régimen diferente a la propiedad privada (Yglesias, 2016).

La legislación uruguaya sobre vivienda y cooperativismo<sup>3</sup>, ejemplo para América Latina, busca superar el dilema entre la propiedad privada del suelo y su uso colectivo. Este marco legal tiene en cuenta las diferentes características que hacen a los principios cooperativos y además crea una nueva figura esencial para el movimiento: la adjudicación de la vivienda en “uso y goce” al socio cooperativista. Así surgen las cooperativas de usuarios cambiando el paradigma propietario sobre la posesión de la vivienda.

El marco normativo uruguayo define dos tipos de propiedad, la privada y la pública. Estrictamente las cooperativas se rigen por un sistema de propiedad privada, sin embargo, la adjudicación de la vivienda en régimen de uso y goce junto al estatuto cooperativo y la legislación que lo avala, establecen un nuevo concepto de tenencia colectiva de la propiedad privada, lo que se ha dado en llamar el régimen de “propiedad colectiva”. De esta manera prevalece la noción de la vivienda como un derecho y no como una mercancía, ya que el adjudicatario de una vivienda por uso y goce no podrá venderla en un mercado especulativo o enfrentar un embargo de acreedores, siendo la cooperativa la propietaria de las viviendas. Esto exige a sus socios formarse para vivir en una comunidad que plantea otro tipo de desafíos en cuanto al relacionamiento con el otro, la convivencia y la democracia como forma transversal de la toma de decisiones individuales y colectivas (Franco & Raffo, La utopía realizable de la propiedad colectiva, 2014).

Las unidades cooperativas, según la forma de tenencia que opten, pueden ser de usuarios o de propiedad colectiva, en la cual el socio tiene derecho de uso y seguridad de la tenencia, mantener actualizado el valor de su vivienda tanto en la inversión o mejoras realizadas, sin un fin especulativo y la posibilidad de heredar estos derechos siempre y cuando el heredero acepte y cuente con las condiciones para ser socio de la

---

<sup>3</sup> Ley N° 13728 Plan Nacional de Viviendas y Ley N° 18407 de Cooperativas.

cooperativa. La otra forma de tenencia existente es la de propietarios que le da al socio el derecho de propiedad individual de la vivienda adjudicada y la copropiedad de las partes comunes del inmueble (González, et al., 2012).

El modelo cooperativo de vivienda en el Uruguay, embanderado por la Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua (FUCVAM), se sostiene por los pilares de vivienda digna, ayuda mutua, la autogestión, la democracia directa y la propiedad colectiva, significando una experiencia con más de cuarenta años que da muestra de la viabilidad de esta alternativa. Según la federación la propiedad colectiva, por oposición a la propiedad privada individual, permite y garantiza la permanencia de las familias en las viviendas más allá de las coyunturas económicas que las mismas deban atravesar, además activa mecanismos de solidaridad social, promoviendo la participación responsable y rescatando los procesos de toma de decisión democrática. Para FUCVAM la propiedad colectiva es la base de su desarrollo social y político, pues constituye un modelo a partir del cual ver y transformar la realidad (FUCVAM, 2014).

### 2.2.3 El caso específico de los asentamientos irregulares en terrenos de propiedad privada.

La relevancia de la propiedad privada en la normativa uruguaya atraviesa la problemática de los asentamientos irregulares en el país. En las últimas décadas se han realizado diferentes programas de regularización de asentamientos irregulares (programas nacionales y departamentales), con un elemento en común, todos enfocados a los asentamientos en suelo de propiedad estatal. No existen programas que atiendan a los asentamientos constituidos en tierras privadas para su regularización, y esta condición en la forma de posesión de la tierra también dificulta el acceso de servicios básicos como el agua, la luz y el saneamiento (Vallés, et al., 2012).

En los últimos años con la aprobación de la Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial Sostenible (2008) se ha intentado avanzar hacia una posible intervención pública en tierras privadas. La ley contiene el Artículo 45 referido a la prescripción adquisitiva de terrenos privados ocupados:

“Prescripción adquisitiva - Aquellas personas cuyo núcleo familiar no supere el nivel de pobreza en sus ingresos y que, no siendo propietarias de inmuebles, sean poseedoras de un predio, no público ni fiscal, con aptitud de ser

urbanizado de acuerdo con el instrumento de ordenamiento territorial aplicable, destinado a su vivienda y la de su núcleo familiar durante un período de cinco años, podrán solicitar a la Sede Judicial competente se declare la adquisición del dominio sobre el mismo por el modo prescripción. La posesión deberá ser ininterrumpida y con ánimo de dueño, pública y no resistida por el propietario. No podrán adquirirse a través de las disposiciones de este artículo, predios o edificios de una superficie que exceda la necesaria para cumplir el fin habitacional básico que establezcan los correspondientes instrumentos de ordenamiento territorial para la zona en que se localice el predio."(Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial Sostenible N° 18.308 , 2008)

Este artículo, si bien significa un avance, no es suficiente para considerarse como una solución a la problemática de la tenencia segura para las familias que habitan asentamientos irregulares en suelo privado. Contiene algunas restricciones que limitan su aplicación por ejemplo la condición de que el núcleo familiar no supere en sus ingresos la línea de pobreza, en una coyuntura donde la pobreza monetaria ha bajado significativamente, principalmente por una gran transferencia por parte del Estado. En los asentamientos irregulares es donde prevalecen otros indicadores de pobreza más allá de la monetaria, por ejemplo los medidos a través de la metodología de las Necesidades Básicas Insatisfechas<sup>4</sup>. El citado artículo no ha sido reglamentado, por lo que no se sabe cómo se definirán varios aspectos que aparecen como débiles, por ejemplo que el predio posea "aptitud de ser urbanizado" y cómo se determinará que los predios o edificios involucrados tengan "una superficie que (no) exceda la necesaria para cumplir el fin habitacional básico". Este artículo podría ser un instrumento adecuado, pero las limitantes que contiene lo hacen casi inaplicable y si se logra hacerlo será sólo en casos aislados y no aplicable para todo un asentamiento (Vallés, et al., 2012).

Los autores en el libro "Derecho al suelo y a la ciudad en América Latina", proponen un camino para sortear las barreras que impone la propiedad privada en el fin de regularizar asentamientos ubicados en terrenos privados. Parten desde el involucramiento del gobierno local correspondiente, estudiar la situación jurídica del terreno y luego proponen tomar acciones a medida según cada uno de los casos. Se plantea la reflexión sobre la génesis de los asentamientos irregulares, que en general,

---

<sup>4</sup> Las dimensiones que toma en cuenta esta metodología son: vivienda decorosa, abastecimiento de agua potable, calidad del servicio higiénico, acceso a energía eléctrica, artefactos básicos de confort y educación.

se origina en actos colectivos por lo que se preguntan, “¿por qué no pensar en soluciones de propiedad colectiva?”. Indican que las experiencias de propiedad colectiva que se conocen en el Uruguay, como se ha señalado anteriormente, son las establecidas en la Ley Nacional de Vivienda de 1968; en la cual se crean las cooperativas de vivienda, admitiendo la figura de la propiedad colectiva. El sistema que crea esta ley no es aplicable a la regularización de asentamientos en forma directa, pero podría haber alguna posibilidad de adaptación. Dada la realidad casi irreversible de los asentamientos irregulares, por su consolidación y cantidad, las soluciones colectivas y autogestionarias, podrían contribuir a resolver esta problemática, involucrando a las familias desde un principio, y empleando además aquellos sistemas jurídicos que, ofreciendo las necesarias garantías, mejor se adapten a estas situaciones (Vallés, et al., 2012).

En el libro “La vivienda, entre el derecho y la mercancía”, dos de los autores proponen un posible camino para unir las ventajas del sistema de propiedad colectiva con el vacío existente por parte de las políticas públicas para afrontar la regularización de asentamientos en terrenos privados. Indican en primera instancia que el sistema establecido por las leyes mencionadas anteriormente, vinculadas al cooperativismo y a la vivienda, no sería aplicable directamente a la regularización de asentamientos porque parten de la construcción de nuevas viviendas con préstamos hipotecarios, situación que no aplica a los asentamientos dado que las viviendas ya están construidas (Franco & Raffo, 2014).

La propuesta trata de generar una nueva forma de cooperativas, las “cooperativas barriales”, la cual accedería a la propiedad del predio y adjudicaría, a través de un contrato de uso y goce, cada lote a la familia que lo ocupa, de manera similar a lo planteado para las cooperativas en la Ley de Vivienda. Un desafío que tendría esta modalidad sería el número de familias ya que en muchos casos los asentamientos son grupos muy numerosos que dificultarían la forma de organización de la cooperativa.

Con este sistema no sería necesario empadronar el predio dado que la propiedad es colectiva ahorrándose costos y trámites burocráticos que favorecen el proceso de regularización (si se debe registrar un plano de fraccionamiento). En la Ley de Vivienda hay un capítulo aparte para los Institutos de Asistencia Técnica (IAT), equipos asesores multidisciplinarios que son un elemento clave en la gestión de la cooperativa de vivienda. Los mismos deberían adaptarse para funcionar en esta modalidad que se propone (Franco & Raffo, 2014). Se anexa una propuesta de

funcionamiento de este esquema de trabajo presentado por estos autores (ver Anexo 2).

Se presenta esta propuesta como un instrumento conceptual y práctico que busca contribuir al debate sobre la forma de tenencia del suelo, como también canalizar la autogestión de las familias de un asentamiento en una herramienta formal que permite operativizar la regularización y posteriormente la convivencia y el desarrollo futuro del barrio.

## **2.3 El enfoque del Desarrollo Territorial.**

### 2.3.1 La construcción teórica sobre el desarrollo territorial.

El concepto de desarrollo territorial es un concepto actualmente muy difundido en el ámbito de las políticas públicas sectoriales como también en las vinculadas a la descentralización. Recuperar su significado es una tarea de relevancia para que no termine siendo otro concepto “vacio”. Para esto se recurrirá a unos de los primeros exponentes en la materia en Uruguay y la región, José Arocena, quien para adentrarse en este concepto en su obra “El desarrollo local un desafío contemporáneo” comienza haciendo una referencia histórica a la noción de “desarrollo”. Según este autor el concepto de desarrollo surge en la posguerra, con la necesidad de reconstrucción y recuperación socio económica de los países involucrados en la guerra y de aquellos que aún no habían alcanzado los niveles de los países centrales. Para esto se recomendaba seguir un “camino único” que llevaba a las sociedades industrializadas, siendo este el origen del concepto de desarrollo. Avanzada la historia y con ella nuevas crisis y desafíos para los países “desarrollados” han hecho evolucionar este concepto donde ya no se acepta tan fácil el concepto de camino único sino diversos modos de desarrollo en el marco de un horizonte sin límites (Arocena, 1995).

Sergio Boisier plantea que en la medida que se reconoce al desarrollo como un concepto complejo, multidimensional y cualitativo, quedan obsoletas las herramientas brindadas por el paradigma científico regidas por las leyes de la mecánica, el método cartesiano y el experimental como únicas formas de llegar al conocimiento científico. Nuevos enfoques holísticos y sistémicos son necesarios para abordar los fenómenos del desarrollo, algunos referentes para la creación de un paradigma superador son Morin y Prigogyne entre otros (Boisier, Madoery, & Vázquez Barquero, 2001).

Dentro de los nuevos modos de desarrollo que surgieron conceptualmente a fines del siglo XX, resulta de interés abordar el Desarrollo a Escala Humana, teoría de desarrollo concebido por el economista chileno Manfred Max Neef que constituye un antecedente teórico y una referencia para el enfoque del desarrollo territorial. Esta propone un modelo de desarrollo orientado hacia la satisfacción de necesidades humanas, toma como motor a las micro-organizaciones. El énfasis obedece a la necesidad de complementar otras perspectivas, que han concentrado sus esfuerzos en comprender las dinámicas de otros actores (los sindicatos, los empresarios, el Estado, etc). Lleva adelante una perspectiva “de abajo hacia arriba” capaz de recuperar como relevante lo que tradicionalmente ha tenido rango marginal. No con el objeto de mistificar lo marginal, sino de reconocer su valor y potencial, en tanto se considera a las micro-organizaciones como uno de los actores sociales protagónicos para una democratización participativa, descentralizada y a escala humana. Ello debe implicar un esfuerzo sistemático de desconcentración del poder político, de modo de distribuir más igualitariamente su ejercicio en los distintos ámbitos de la sociedad y así asegurar la adecuada consideración de todos los intereses locales y regionales (Max-Neef, 1993).

El economista chileno entiende como central para los procesos de desarrollo la dicotomía entre dependencia – autodependencia. Las relaciones de dependencia, promovidas desde los espacios internacionales, los ámbitos tecnológicos y culturales de la sociedad globalizada generan y refuerzan la dominación de unos sobre otros que atentan contra la satisfacción de las necesidades humanas fundamentales. Por el contrario es mediante la autodependencia, a través de la participación real de las personas en los diversos espacios de toma de decisión, que puede impulsarse procesos sinérgicos en torno a la satisfacción de necesidades humanas. Estas son concebidas con un comportamiento dicotómico dado que son necesidades y a la vez potenciadores para impulsar la acción individual y colectiva por la transformación de las condiciones sociales y económicas impuestas (Max-Neef, 1993).

En los espacios “a escala humana” es donde se puede generar los embriones de la autodependencia de forma alternativa a las grandes estructuras piramidales de poder. El desarrollo personal de los individuos y el social del colectivo son a esta escala donde más pueden reforzarse entre sí. Por lo tanto para promover este enfoque es necesario rescatar los embriones contradependientes que se gestan en las bases de la organización social.



El rol de las políticas públicas y el Estado será detectar, articular y promover estos embriones. Difícilmente la acción espontánea de grupos locales aislados pueda trascender sino son potenciados por una política planificada y concertada, de tal manera que estas estrategias de sobrevivencia puedan transformarse en opciones de vida y las opciones de vida en proyectos políticos sociales articulados integralmente a lo largo del espacio nacional. En esta perspectiva fomentar la autodependencia en múltiples espacios exige entender al desarrollo ya no como expresión de una clase dominante o de un único proyecto político en manos del Estado, sino como producto de la diversidad de proyectos individuales y colectivos capaces de potenciarse entre sí.

Para esto será necesario un profundo proceso descentralizador en la toma de decisiones (entre los niveles del Estado y hacia la sociedad civil), desconcentrar los flujos de recursos y promover una genuina participación popular. Se vuelve necesario contraponer a la lógica estatal centralista del poder, la autonomía que emana desde la sociedad civil, es decir, de la población y sus organizaciones. El sentido que asuman las articulaciones entre ambas partes va a depender de las características del proceso político, del carácter de las instituciones estatales y del proyecto ideológico que defina el Estado. De esta forma la vigencia de un Estado de derecho es condición necesaria, pero no suficiente para promover la autonomía y la autodependencia como modelo de organización económico social (Max-Neef, 1993).

Según plantea Francisco Albuquerque el enfoque del Desarrollo Territorial surge con fuerza durante la crisis económica desencadenada en los países desarrollados en la década de los setenta. Esta tuvo consecuencias de relevancia en muchas localidades y empeoró sus condiciones económicas y sociales. Frente a este escenario las medidas tomadas por los gobiernos centrales fueron demasiado genéricas, su lejanía y verticalidad no permitieron que se adaptasen a las particularidades de los diferentes sistemas productivos de cada territorio. De esta manera tras la crisis del Estado Keynesiano, el propio Estado fue quien impulsó nuevas formas de gestión pública en algunos lugares, mientras que en otros el Estado promovió un proceso de descentralización y delegación de responsabilidades a las regiones, y en otros la propia comunidad, ante el vacío generado por la ausencia del gobierno nacional, fue quien se vio en la obligación de construir sus propios procesos de desarrollo (Bertoni, et al., 2011).

Esta misma bibliografía señala que por desarrollo local se puede entender un proceso que, llevado adelante por actores que pertenecen o que inciden con sus decisiones sobre un territorio determinado, puede promover el dinamismo económico y la mejora en la calidad de vida de determinada población. Las decisiones que afecten a la localidad, pueden ser tomadas desde lo local o desde otro nivel, como puede ser el nacional o incluso el internacional. La supremacía de decisiones que responden a intereses locales respecto a otros intereses es lo que un proceso de desarrollo local (Bertoni, et al., 2011).

Resulta necesario entonces dilucidar algunos conceptos que son esenciales en la construcción del enfoque. Arocena señala que no se puede analizar un proceso de desarrollo local sin situarlo en la sociedad global en la que está inserto, por lo que se convierte en una noción relativa que a la vez que reconoce lo “local” referencia lo “global” en los procesos de desarrollo. A continuación define lo que entiende por sociedad local, la cual se expresa en los niveles socioeconómico y cultural. Respecto al primero toda sociedad conforma un sistema de relaciones constituido por grupos interdependientes, este sistema puede denominarse sociedad local cuando la producción de la riqueza generada en el territorio es objeto de negociaciones entre los diversos grupos, transformándose en el principal determinante del sistema local de relaciones de poder. En el nivel cultural la pertenencia se manifiesta a través de la identidad colectiva. De esta forma una sociedad local es un sistema de acción sobre un determinado territorio, capaz de producir valores comunes y bienes localmente gestionados (Arocena, 1995).

Una de las definiciones que más se ha trabajado sobre Desarrollo Territorial en Uruguay es la aportada por el Núcleo Interdisciplinario de Estudios de Desarrollo Territorial de la Universidad de la República, el cual define al desarrollo territorial como:

“un proceso orientado — y por lo tanto un proyecto — con el objetivo de mejorar la calidad de vida de la comunidad que habita un territorio específico. Mejorar la calidad de vida, como actividad liberadora, incluye la cobertura de necesidades básicas, el aumento de capacidades endógenas y la creación de valor en el territorio. Este proceso involucra transformaciones estructurales en las dimensiones política, económica, social, cultural y ambiental, pero estas transformaciones, sus características y grado, dependen del territorio específico a considerar. Esto supone un profundo reconocimiento de las

diferencias y de los múltiples modos de desarrollo y, por lo tanto, un abordaje ético. Un proceso de desarrollo territorial es sustentable, equitativo e instituyente en todas las dimensiones mencionadas. Involucra, a su vez, el control democrático de los recursos y su gestión (recursos en sentido amplio, considerando recursos naturales, económicos, financieros, humanos, culturales e institucionales). Considera al conflicto como parte de cualquier proceso humano y logra gestionarlo. Incorpora innovación pero recuperando tradiciones” (Núcleo interdisciplinario de estudios de Desarrollo Territorial, UDELAR, 2013).

Carlos Brandao, citado en “La articulación entre desarrollo y territorio (una perspectiva crítica)” señala que la falla más grande de la bibliografía sobre desarrollo local y regional es su omisión sobre la cuestión de la hegemonía y del poder, entendiendo por este último “la capacidad de una clase social de realizar sus intereses específicos” según Poulantzas citado en el mismo trabajo. Para el abordaje del Desarrollo Territorial resulta necesario transparentar la estructura de poder local, regional o nacional (según se trate), de lo contrario se estaría en una posición que es funcional al poder hegemónico del ámbito espacial objeto de intervención (Manzanal, 2011). Por lo que resulta imprescindible incorporar la dimensión política en los estudios sobre el Desarrollo Territorial.

### 2.3.2 Descentralización a la uruguayaya.

El término descentralización ha cobrado gran importancia en América Latina desde los años setenta, asociado al modelo neo liberal de política económica que acompañó a los gobiernos dictatoriales y a la recuperación democrática de años posteriores. En un primer momento fue entendida como una herramienta funcional a las políticas neo liberales vinculadas a los procesos de deslocalización del capital (Boisier, Madoery, & Vázquez Barquero, 2001). Sin embargo, actualmente en Uruguay es utilizada como forma de impulsar la participación social y ciudadana a nivel local y para la construcción democrática (Gil de Vargas, 2014). Arocena por su parte coincide más con esta última acepción en la cual se busca el fortalecimiento de las bases territoriales:

“La descentralización supone revertir el proceso hegemónico-centralista e incentivar la conformación de sociedades locales de base territorial, densas socialmente y dinámicas en su capacidad de generar riqueza. Se trata de

restablecer un equilibrio central-local que el centralismo no ha permitido desarrollar” en (Rodríguez, 2014, p. 57).

De esta manera, la descentralización implica la transferencia, desde el nivel de gobierno central hacia los gobiernos locales, de responsabilidades y de capacidad para asumirlas, lo cual supone ceder cierta cuota de poder para la toma de decisiones. Para esto, el proceso debe comprender la transferencia de responsabilidades, competencias y recursos desde los niveles centrales a los sub nacionales. El fenómeno de la descentralización se compone de tres dimensiones: la funcional, la territorial y la política. Estas pueden describirse como definió el Grupo de Desarrollo Local Uruguay del programa ART PNUD (Rodríguez, 2014, p. 57):

- Funcional: se descentraliza solo el modo de gestión («desconcentración»). La toma de decisiones permanece centralizada.
- Política: la descentralización afecta la elección y designación de las autoridades locales, que se realiza en forma democrática y directa mediante elecciones.
- Territorial: hace referencia a la organización realmente descentralizada del territorio, en la que los gobiernos locales tienen competencias para decidir y actuar sobre las materias relevantes en todo el territorio. Para que sea efectiva deberá abarcar las dimensiones funcional y política.

Uruguay ha sido tradicionalmente un país centralista, proceso que en parte podría entenderse como causa y consecuencia de la macrocefalia de Montevideo. Esta visión se encuentra tanto a nivel de las instituciones como en la mentalidad de los ciudadanos. En la Constitución de 1996 se plantea por primera vez la obligación del Estado de promover la descentralización del país (Constitución de la República Oriental del Uruguay, 1996). En esta está establecido que el segundo nivel de gobierno es ejercido por el intendente (Poder Ejecutivo) y la Junta Departamental (Poder Legislativo), definiendo las formas de elección y sus funciones. También se crea la Comisión Sectorial de Descentralización y el Congreso de Intendentes adquiere rango constitucional, figuras de relevancia en cuanto al fortalecimiento de los gobiernos sub nacionales.

Las competencias de este nivel de gobierno tienen como marco legal la Ley Orgánica del Gobierno y Administración de los Departamentos (Nº 9515) del año 1935 y se suma la Ley de Descentralización y Participación Ciudadana de 2009 con sus

modificaciones en 2014. Las competencias de los Gobiernos Departamentales según la ley, son ejercer la política higiénica y sanitaria, organizar y cuidar la vía pública, ejecutar obras de viabilidad y reglamentar los espectáculos públicos entre otras consideradas como competencias tradicionales. A pesar de esto, los Gobiernos Departamentales han ido asumiendo otras atribuciones en temas relacionados a la promoción del desarrollo económico, social y local. La ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sustentable de 2009 otorga a los Gobiernos Departamentales competencias y herramientas vinculadas al ordenamiento territorial por ejemplo para la categorización del suelo, el establecimiento y aplicación de regulaciones territoriales sobre usos, fraccionamientos y urbanización (Rodríguez, 2014).

Con la Ley de Descentralización y Participación Ciudadana de 2009 y 2014 se crea en Uruguay el tercer nivel de gobierno a través de la conformación de los Municipios. De las tres dimensiones de la descentralización definidas anteriormente podría indicarse que esta ley solo cumple con la descentralización política dado que establece la elección de las autoridades locales por los ciudadanos. Las otras dimensiones pasan prácticamente desapercibidas, dejando un pequeño margen para acciones en materia social y cultural, aunque no se asignan recursos para esto. Adrián Rodríguez plantea finalmente que el proceso de descentralización en el país no está generando una mayor autonomía en los niveles sub nacionales, sino por el contrario se podría estar reforzando la dependencia respecto al nivel nacional (Rodríguez, 2014).

### 2.3.3 Articulación interinstitucional y capital social.

La articulación interinstitucional juega un rol de gran importancia para la promoción del desarrollo de los territorios. Javier Marsiglia caracteriza la articulación interinstitucional como un proceso en el cual se conforman relaciones permanentes o con una meta en común entre los actores o agentes de desarrollo de un territorio, sean estos públicos o privados. De esta manera la búsqueda de objetivos comunes trasciende los intereses particulares o sectoriales, sin anularlos, y son puestos en situación de cooperar. Para esto es necesario identificar el interés o el bien común, a través de instancias de negociación, donde se establecen reglas de juego, en un marco de relaciones de poder que admiten cierta flexibilidad y que pueden cambiar en el tiempo (Marsiglia, 2009).

Resulta necesario entonces, según Marsiglia, establecer entre los actores “mínimos de cooperación” para llevar adelante cualquier proceso de articulación. Los mismos

pueden ser factores identitarios comunes que facilitan la construcción de un espacio colectivo; acuerdos operativos y coyunturales que se dan entre algunos actores que pueden convertirse en “estratégicos”, en la medida que alcanzan visibilidad pública y se traducen en proyectos colectivos; actitudes de reconocimiento, respeto al diferente y derecho a ser escuchados; la propensión al encuentro con el otro (sentido cívico). Estos “mínimos” pueden ampliarse, en la medida que el sistema de actores madura (Marsiglia, 2009).

Para abordar los procesos de la articulación interinstitucional aparece otro concepto de relevancia como el capital social, el cual tiene múltiples acepciones. En una de ellas es entendido como la capacidad que tiene un determinado conjunto de actores para transmitirse y poner en disposición de cada uno de ellos los recursos que poseen. Esta capacidad de transmisión se la considera como un recurso en sí mismo, que no es propiedad de ninguno de los actores si no de la red de relaciones establecida entre ellos. Según Galaso en (Rodríguez, Goihex, & Galaso, 2015) este recurso es el capital social. Carlos Filgueira (Filgueira, 1999) hace su aporte teórico acentuando la concepción del capital social como un conjunto de relaciones, las cuales mediante interacciones y redes sociales informales, brindan recursos a grupos e individuos que sirven para su desempeño en sociedad.

También es pertinente destacar la visión de CEPAL presentada en (Rodríguez Miranda, 2014) que señala que el capital social se puede entender como la capacidad efectiva de movilizar los recursos asociativos (relaciones de confianza, reciprocidad y cooperación) que radican en las distintas redes sociales en beneficio del conjunto. La confianza es resultado de la repetición de interacciones con otras personas, la reciprocidad es el principio rector de una lógica de interacción alternativa a la del mercado y la cooperación es actuar en conjunto para conseguir fines en comunes. Esta definición permite operativizar el concepto a la hora de llevar adelante la investigación propiamente dicha.

Otras concepciones sobre capital social presentadas en el artículo “Capital social y cultura, claves esenciales del desarrollo” de Kliksberg entienden que este se expresa en una sociedad a través del grado de confianza existente entre los actores sociales, las normas de comportamiento cívico practicadas y el nivel de asociatividad (Putnam). A su vez Coleman señala que el capital social se presenta tanto en el plano individual como en el colectivo. Asociando al primero el grado de integración social de un individuo y su red de contactos sociales (Kliksberg, 1999).

Más allá de las precisiones conceptuales y metodológicas sobre el concepto del capital social, es importante destacar que el mismo es un factor que opera cotidianamente y desempeña un rol estratégico en el desarrollo. Por su parte es necesario tener en cuenta a la hora de analizar este concepto la noción de cultura. Esta subyace los componentes básicos considerados en el capital social. Además las vinculaciones entre cultura y desarrollo son estrechas, dado que la cultura opera de forma trascendental en todo proceso de desarrollo, pero no siempre es tenida en cuenta. Los valores predominantes en el sistema educativo, en los medios de comunicación y otros ámbitos de influencia para la población pueden alentar o desalentar el capital social y de esta manera obstruir las condiciones de desarrollo de una sociedad. La cultura es un factor clave para la cohesión social, generadora de identidad y sentido de pertenencia (Kliksberg, 1999) por lo se deberá tener en cuenta esta dimensión a la hora de analizar cómo se desenvuelve la articulación de actores en los procesos de desarrollo territorial para que se desemboque en una mejora de las condiciones materiales y subjetivas de la población.

**- CAPITULO 3 -**

**DISEÑO METODOLÓGICO**

*“A teoría sem a prática vira “verbalismo”, assim como a prática sem teoria, vira ativismo. No entanto, quando se une a prática com a teoría tem-se a práxis, a ação criadora e modificadora da realidade”.*

Paulo Freire



En el presente capítulo se aborda el diseño metodológico de la investigación. Para esto se presenta en primer lugar la lógica de la investigación utilizada, luego como fue el diseño analítico con la selección de contexto del universo y población informante junto a la matriz de consistencia que es el eje de la metodología realizada. Finalmente se desarrolla las técnicas de obtención y validación de datos junto al plan de trabajo llevado a cabo para relevar y sistematizar la información correspondiente.

### **3.1 Lógica de la investigación.**

La lógica de la presente investigación es cualitativa, aunque se utilizan herramientas combinadas de carácter cuantitativo y cualitativo para la recolección de los datos, lo que se conoce como triangulación metodológica. El procedimiento lógico cualitativo parte de la percepción que la realidad ofrece, siendo un proceso inductivo dado que se pasa de las situaciones particulares a las generales. Los procesos sociales son vistos como procesos de producción de lo social, utilizando técnicas que permiten recabar información sobre la particularidad de las situaciones, logrando de esta manera una descripción densa y exhaustiva de la realidad concreta del objeto de investigación. Se basa en definitiva, en poder capturar el significado que los sujetos dan a su propia historia, situación y proyección. Se entiende que esta perspectiva metodológica es la que más aporta al caso de estudio dado sus características sociales y subjetivas.

El tipo de investigación según el objeto de estudio trata de una investigación de carácter descriptivo. Este tipo de investigación coloca al investigador frente a un objeto de estudio el cual será descrito y presupone la medición de las variables que interactúan con él. Las investigaciones descriptivas pueden adoptar el método cualitativo, principalmente en estudios de caso (Mendicoa, 2003).

También se utiliza la vertiente de la investigación - acción como una herramienta de relevancia dado el valor que la misma tiene en el estudio de los aspectos sociales e intangibles sobre la participación, la grupalidad, la gestión del conflicto y los consensos y la articulación de los diferentes actores. Además esta herramienta posee una perspectiva de cogeneración del conocimiento desde la praxis misma, vinculando acción y reflexión de los procesos que están transcurriendo (Larrea & Karlsen, 2015). Esta perspectiva es utilizada al momento de realizar el diseño y puesta en práctica de los talleres de discusión.

Se busca caracterizar la experiencia ocurrida en el asentamiento Manga 2002 para desde este análisis extraer conclusiones sobre sus resultados y replicabilidad. Según el alcance temporal se contempla un período del 2015 a la fecha, año en que se decide comenzar a transitar el camino de la conformación de la cooperativa.

### **3.2 Diseño analítico: matriz de consistencia y selección de contexto.**

Para determinar el diseño analítico se parte del concepto eje de la “Producción Social del Hábitat”:

La PSH comprende todos aquellos procesos generadores de espacios habitables, componentes urbanos y viviendas que se realizan bajo el control de auto productores y otros agentes sociales que operan sin fines de lucro. Es un proceso social y cultural, fruto de la participación activa, informada y organizada de los habitantes. La PSH, principalmente aquella que se apoya en procesos autogestionarios colectivos, por implicar capacitación, participación responsable, organización y la solidaridad activa de los pobladores, contribuye a fortalecer las prácticas comunitarias, el ejercicio directo de la democracia y sustentar iniciativas locales (Ortiz Flores, 2011).

Se identifican tres dimensiones teóricas dentro del concepto:

- Necesidad de generación de espacios urbanos habitables.
- Organización social y autogestión.
- Desarrollo local y de la comunidad.

En el siguiente gráfico se presenta el esquema analítico utilizado en la investigación a partir de la conceptualización de la PSH aplicada al caso de estudio:



Gráfico N°3. Fuente: Elaboración propia.

### 3.2.1 Matriz de consistencia.

A raíz del esquema analítico y de las preguntas, objetivos e hipótesis planteadas se presenta la matriz de consistencia, la cual representa el corazón de la investigación:

-Matriz de consistencia -						
Preguntas	Objetivos	Hipótesis	Operacionalización			Instrumentos recolección de datos
			Categorías	Variables	Indicadores	
1- ¿Qué elementos de la experiencia de regularización del asentamiento Manga 2002, caracterizada por proponer un modelo de propiedad colectiva, podrían contribuir a las políticas de regularización de asentamientos ubicados en terrenos privados en Montevideo, Uruguay?	Analizar los componentes de la experiencia de regularización del asentamiento Manga 2002, caracterizada por proponer un modelo de propiedad colectiva, que podrían contribuir a las políticas de regularización de asentamientos ubicados en terrenos privados en Montevideo, Uruguay.	La experiencia de un sistema de tenencia de la tierra por propiedad colectiva implementada en el asentamiento Manga 2002 es una política factible para los procesos de regularización de asentamientos en terrenos privados en Montevideo, Uruguay.	Acceso al suelo urbano en la zona metropolitana de Montevideo	Caracterización del fenómeno de asentamientos privados.	Población, superficie y tipo de suelo asentamientos privados vs asentamientos públicos.	Revisión de documentos. Entrevista a informantes calificados.
				Políticas Vigentes.	Mapeo de actores y marco normativo para la regularización de asentamientos realizado.	Revisión de documentos. Entrevista a informantes calificados.
				Procesos de regularización	Sistematización del proceso de regularización de COOVIMANGA como caso central.	Revisión de documentos. Entrevista a informantes calificados.
			Autogestión y propiedad colectiva.	Identidad cooperativa.	% de socios identificados con Coovimanga. % participan de actividades.	Revisión de documentos. Entrevista a informantes calificados. Encuesta socios.
				Régimen de propiedad colectiva.	Análisis de ventajas y desventajas como herramienta de regularización realizado.	Encuestas socios / Taller / Entrevista a informantes calificados.
			2- ¿Qué aprendizajes y resultados se pueden obtener de la experiencia de regularización del asentamiento Manga 2002 para el diseño de políticas de hábitat que reconozcan la relevancia del territorio y de sus actores como marco para promover proyectos descentralizados y participativos que favorezcan el desarrollo territorial?	Analizar los aprendizajes y resultados de la experiencia de regularización del asentamiento Manga 2002 para el diseño de políticas de hábitat que reconozcan la relevancia del territorio y de sus actores como marco para promover proyectos descentralizados y participativos que favorezcan el desarrollo territorial.	El diseño de una política pública de estas características puede favorecer el fortalecimiento y la articulación de diferentes actores estatales (municipios, intendencias y organismos del gobierno central) y de la sociedad civil, profundizar el proceso de descentralización e impactar positivamente en las condiciones de vida de la población más vulnerable.	Desarrollo Territorial en el Municipio D.
Variación del capital social de los actores.	Entrevista en profundidad / Taller.					
Descentralización y democracia.	Análisis de iniciativas llevadas a cabo desde la institucionalidad vs Iniciativas llevadas a cabo desde las organizaciones de base.	Entrevistas en profundidad.				
	Participación en la toma de decisiones.	Encuesta / Taller.				
Mejora de la calidad de vida.	Percepción sobre la mejora de las condiciones de vida.	Entrevistas en profundidad / Encuesta/ Taller				

### 3.2.2 Selección de contexto.

Universo: Actores públicos y privados vinculados a las políticas de regularización de asentamientos y del sector cooperativo y vecinos de asentamientos ubicados en terrenos privados.

Población: Actores públicos y privados participantes en el proceso de regularización del asentamiento Manga 2002.

Unidades de análisis: Actores seleccionados para el análisis.

Unidades informantes: Socios de la cooperativa COOVIMANGA, funcionarios de los distintos programas públicos, técnicos participantes en el proyecto y políticos allegados a la experiencia de estudio.

### **3.3 Técnicas de obtención y validación de datos.**

Las fuentes primarias consisten en entrevistas en profundidad (ver Anexo 3) a actores relevantes en el proyecto con grabación de las mismas. Como actores claves se consideran los socios de la cooperativa, los vecinos y actores políticos involucrados en el proceso, así como técnicos de los programas públicos de vivienda y los que de forma honoraria aportaron en el proyecto. Este tipo de entrevistas es fundamental para los estudios cualitativos dada su riqueza en la densidad de información que puede brindar cada entrevistado. De este método se desprende también insumos de tipo cuantitativo.

Las entrevistas se realizaron a partir de encuentros entre los informantes y el investigador de aproximadamente 45 minutos de duración, con el fin de recabar información a partir de un diálogo horizontal, realizando preguntas abiertas según el esquema de operacionalización con un posterior análisis por categorías definidas: Regularización de asentamientos en terrenos privados, Cooperativismo y Propiedad Colectiva y Desarrollo Territorial.

Los actores entrevistados son técnicos y políticos de los diferentes programas vinculados a la regularización del asentamiento que se detallan en el punto 3.4 del presente capítulo.

También se realizó un grupo de discusión en forma de taller (ver Anexo 3) diseñado en conjunto con la directiva de la cooperativa utilizando las técnicas que ofrece el modelo de investigación – acción, además de observación participante en asambleas de esta organización.

Otra fuente primaria es la realización de una encuesta (ver Anexo 3) a una muestra de socios de la cooperativa. Esta encuesta, que se diseña con el aporte de la directiva, permitió relevar información de importancia para el análisis de las variables planteadas.

Los ejes de análisis que se utilizaron para el diseño de las entrevistas a los actores, taller a la directiva y la encuesta a los socios se correlacionan con las categorías y variables de la matriz de consistencia.

Las fuentes secundarias utilizadas son la revisión de documentación, tanto estudios oficiales sobre la situación de los asentamientos irregulares, el marco regulatorio, así como también actas de reuniones realizadas, informes, noticias de prensa entre otros.

La validación de la información se realiza mediante la triangulación de los datos obtenidos a partir de las entrevistas, las encuestas y la revisión de la documentación existente.

La sistematización del caso es un aporte crucial para el estudio que permitirá constatar las hipótesis con los hechos de la realidad. La lectura de antecedentes y de otros casos contribuye a “rebotar” estas experiencias a fin de lograr abordar los logros y aprendizajes de una manera integral.

### **3.4 Plan de trabajo.**

A continuación se presenta el plan de trabajo que se llevó adelante durante el desarrollo de la investigación, el cual se dividió en tres grandes etapas.

#### **3.4.1 Etapa preparatoria.**

En esta primera fase se prepararon las bases metodológicas y conceptuales sobre las que se apoya la investigación a partir de la bibliografía presentada. Se precisó el objeto de estudio, definiendo el foco central, así como también se diseñaron los

instrumentos para la recolección de datos (pautas para el análisis del marco normativo, guía para la sistematización del caso, pauta para las entrevistas en profundidad, pauta para el taller grupal y el diseño de encuesta). Esta fase de trabajo se ha ido actualizando con el avance del trabajo de campo, dado que se ha abordado la investigación desde un enfoque de praxis, donde teoría y práctica se retroalimentan para crear el conocimiento. Como resultados se de esta primer etapa se obtuvo el diseño final de la investigación.

#### 3.4.2 Trabajo de campo.

Una segunda etapa consistió en lo que se denomina “trabajo de campo”. En la misma se definieron dos grandes estrategias para la recolección de datos: el relevamiento de información secundaria (revisión de bibliografía, sistematización y análisis documental) y la generación de información primaria (realización de entrevistas en profundidad y taller grupal).

La estrategia metodológica se conforma con los siguientes componentes:

- Diagnóstico situacional de los asentamientos ubicados en terrenos privados en Montevideo.
- Marco normativo institucional vinculado a la temática de estudio y mapeo de políticas que trabajan en la regularización de asentamientos irregulares.
- Sistematización del caso Coovimanga.
- Entrevistas en profundidad a actores políticos y técnicos vinculados al caso de estudio. Talleres con la directiva de Coovimanga y encuesta a socios y vecinos.

Como se indica en la siguiente figura las entrevistas y talleres, que representa el intercambio con los actores y protagonistas del proceso (ida a la práctica), retroalimentaron lo recabado con las fuentes secundarias y revisión bibliográfica (teoría).



Gráfico N°2. Fuente: Elaboración propia.

Se realizaron un total de siete entrevistas en profundidad (Presidenta de la Junta Departamental de Montevideo, Directora de Desarrollo Urbano de la Intendencia de Montevideo, Técnico del programa PIAI de la Intendencia de Montevideo, Técnico del programa PMB del Ministerio de Vivienda, Diputada perteneciente a la Comisión de Vivienda y Hábitat del Parlamento, Abogado asesor de la cooperativa y Presidenta de FUCVAM). Además se tomó como insumo un trabajo anterior sobre el mismo caso realizado por el investigador junto a otra investigadora, donde se efectuaron otras cuatro entrevistas en profundidad (Abogado asesor, Coordinadora del programa PMB, Alcaldesa Municipio D y voluntarios de Techo).

A continuación se clasifica al total de las entrevistas tenidas en cuenta a partir del rol de cada entrevistado.

Actores políticos	Técnicos
(Diputada, alcaldesa, directoras de programa de vivienda, presidenta Junta Departamental y presidenta de FUCVAM).	(Abogado asesor de la cooperativa, voluntarios de Techo, técnicos de PIAI Intendencia y del PMB).
<b>6</b>	<b>5</b>

Cuadro N°1. Fuente: Elaboración propia.



Las entrevistas de la presente investigación fueron construidas a partir de los siguientes ejes transversales (se anexa pauta de entrevista):

- Acceso al suelo urbano (regularización de asentamientos).
- Propiedad Colectiva.
- Desarrollo Territorial (articulación Institucional, descentralización y calidad de vida)

Además de esta tabla hay que tener en cuenta los dos talleres con la directiva de Coovimanga que se realizaron así como también la encuesta realizada a los socios de la cooperativa, donde se suma la mirada de los protagonistas del proceso.

En el marco de esta investigación se desarrolló un taller con la directiva denominado “Verdadero o Falso” que está en anexos. A continuación se presenta los directivos que participaron:

Nombre	Rol
<b>Valeria Hernández</b>	Presidenta
<b>Alejandra Caro</b>	Tesorera
<b>María Farías</b>	Secretaría
<b>Silvia Prieto</b>	Fiscal
<b>Hortencia Junqueira</b>	Fiscal

Cuadro N°2. Fuente: Elaboración propia.

Por último se realizó una encuesta a algunos socios de la cooperativa para valorar su mirada sobre la experiencia ocurrida en el barrio. La misma se encuentra en anexos y fue diseñada en conjunto con la directiva de la cooperativa.

Los grandes ejes definidos en el diseño del relevamiento fueron:

- Aportes de Coovimanga al bienestar del barrio (corresponde a las categorías Acceso al suelo urbano y Desarrollo Territorial).
- Coovimanga como generadora de procesos participativos e identidad (corresponde a la categoría Propiedad Colectiva).
- Las expectativas futuras en base al proyecto de Coovimanga (corresponde a la categoría Desarrollo Territorial).

Dentro de cada eje se encuentran un conjunto de variables relevadas que permiten tener una estimación de la percepción de los socios para cada uno de ellos.

A raíz de una solicitud de la directiva para que la encuesta sea lo más representativa posible en cuanto a tomar las diferentes posturas y compromisos que hay hacia la cooperativa, se define realizar un muestreo estratificado proporcional. Para determinar los estratos se definen dentro el universo de los 110 socios de la cooperativa 3 grupos, según el grado de compromiso con la cooperativa. En el primero se encuentran aquellos socios que participan o participaron en alguna de las comisiones de la cooperativa (Compromiso Alto), en el segundo aquellos que sin ser parte del grupo anterior han participado regularmente en las asambleas y jornadas de trabajo de la cooperativa (Compromiso Medio). Finalmente un tercer grupo con quienes se encuentran por fuera de los grupos anteriores (Compromiso Bajo). Dentro de cada grupo se toma una muestra aleatoria simple.

Para su realización se determinó una muestra de 20 socios, dado que se considera un universo de 110 socios de la cooperativa (para llegar a este número se depuro la base contabilizando a aquellos socios que están al día con la cuota social y la cuota de pago al banco), con un margen de error del 15% y un nivel de confianza del 85%. Los mismos fueron elegidos al azar dentro de cada grupo y de manera proporcional con el tamaño del grupo respecto al de la población. La directiva facilitó la base de socios junto a actas de asambleas y jornadas de trabajo para determinar la integración de cada grupo.

En el siguiente cuadro se presenta la conformación de los grupos y sus respectivas muestras.

Grupos según grado de compromiso	Población		Muestra	
	Frecuencia	Porcentaje	Frecuencia	Porcentaje
Compromiso Alto	10	9%	2	9%
Compromiso Medio	22	20%	4	20%
Compromiso Bajo	78	71%	14	71%
<b>Total</b>	<b>110</b>	<b>100%</b>	<b>20</b>	<b>100%</b>

Cuadro N°3. Fuente: Elaboración propia.

### 3.4.3 Etapa analítica.

El análisis de esta etapa es presentado en el siguiente capítulo como los resultados de la investigación cuyos componentes son:

- Caracterización de los asentamientos ubicados en terrenos privados en Montevideo.
- Marco normativo y mapeo de actores vinculados regularización de asentamientos y al régimen de propiedad colectiva.
- Sistematización del caso de Coovimanga.
- Aprendizajes y reflexiones de los diferentes actores sobre el proceso de regularización de Coovimanga.

## - CAPITULO 4 -

### ANÁLISIS Y RESULTADOS

*“Si vos me preguntan por las casitas del barrio, sí, van a estar cambiadas. Porque desde que comenzó el proyecto, todos los ‘estancados’ empezaron a refaccionarse, remodelarse y arreglarse. Y los que no, como tenían que regularizar, se fueron, y vinieron otros. (El proyecto) puede cambiar en eso, porque (...) el que viene ya sabe a dónde viene y cómo funciona esto.”*

Vecina de Coovimanga.

En el presente capítulo se presenta toda la información obtenida a partir de las fuentes primarias y secundarias. Se realizó el análisis correspondiente en base a las categorías propuestas (Acceso al suelo urbano, Autogestión y Propiedad Colectiva y Desarrollo Territorial) y los objetivos planteados al inicio de la investigación.

Los contenidos de esta etapa tratarán en primer lugar de la “Caracterización de los asentamientos ubicados en terrenos privados en Montevideo”, presentando los datos descriptivos y analíticos que complementan la mirada teórica presentada anteriormente. Luego se abordará el “Marco normativo y el mapeo de actores vinculados a la regularización de asentamientos y al régimen de propiedad colectiva”, como forma de identificar a los actores que tienen competencias en la temática y los límites y potencialidades que brinda el marco jurídico para la implementación de nuevas políticas. Después se procederá a presentar la “Sistematización del caso de Coovimanga” como forma de profundizar en la experiencia ocurrida del caso de estudio. Por último se desarrollará el apartado de “Aprendizajes y reflexiones de los diferentes actores sobre el proceso de regularización de Coovimanga”, donde se detallarán las principales reflexiones y aprendizajes llevados adelante por los actores vinculados al proyecto de Coovimanga.

#### **4.1 Caracterización de los asentamientos ubicados en terrenos privados en Montevideo.**

##### 4.1.1 Datos de asentamientos a nivel nacional.

Como se ha abordado en apartados anteriores, conocer la realidad sobre los asentamientos irregulares ubicados en predios privados cobra relevancia debido a las dificultades que esta situación le provoca al Estado, donde ve limitada su intervención.

Si bien existe acceso a la información sobre los asentamientos, conocer la calidad de la propiedad del asentamiento es una restricción para todo aquel que quiera acceder a esta información. El sistema de catastro uruguayo para acceder al certificado de la propiedad de un padrón (o lote) pide un valor de cerca de unos 70 dólares por cada uno. Lo cual implica un altísimo costo hasta para el propio Estado el hecho de acceder a estos datos, según uno de los informantes entrevistados. Existen pocas fuentes de información al respecto y las mayorías de ellas podrían considerarse desactualizadas. De todas formas, se podría deducir que al no existir mecanismos desde el Estado para regularizar los asentamientos en terrenos privados, en términos absolutos estos

deberían de haberse mantenido constates, mientras que en términos relativos respecto a los asentamientos ubicados en terrenos públicos, los primeros debería de haber aumentado, dado que es esperable una disminución de estos últimos dadas las regularizaciones en terrenos públicos.

Para realizar la caracterización se toman en cuenta el Informe de Asentamientos del PMB realizado a partir del Censo 2011 del INE, el Catastro de Asentamientos 2010 de Techo y la Caracterización de Asentamientos realizada por el Programa de Integración de Asentamientos Irregulares (ex PIAI, actualmente PMB).

En primer lugar resulta necesario volver a la definición de asentamiento irregular establecida por el INE, la cual se presenta a continuación:

“Agrupaciones de más de 10 viviendas, ubicados en terrenos públicos o privados, construidos sin autorización del propietario en condiciones formalmente irregulares, sin respetar la normativa urbanística. A este agrupamiento de viviendas se le suman carencias de todos o algunos servicios de infraestructura urbana básica en la inmensa mayoría de los casos, donde frecuentemente se agregan también carencias o serias dificultades de acceso a servicios sociales.” (Programa de Mejoramiento de Barrios - UEM Unidad de Evaluación y Monitoreo, 2012)

En el siguiente cuadro se presenta información cuantitativa sobre la cantidad de asentamientos en Montevideo y a nivel nacional.

Territorio	Asentamientos	Viviendas	Personas
Uruguay	589	48.708	165.271
Montevideo	332	31.921	112.101

Cuadro N°4. Fuente: Extraído de Informe Asentamientos Censo 2011, UEM PMB.

A partir de los datos del Censo 2011 se puede indicar que en Uruguay existen 589 asentamientos irregulares, donde se encuentran 48.708 viviendas y viven 165.271 personas, que representan el 5% de la población del país. De estos en Montevideo se encuentran ubicados 332 asentamientos (56% del total de asentamientos) con 31.921 viviendas (66% del total de viviendas) y 112.101 personas (68% del total de personas que viven en asentamientos). Por lo que en Montevideo no sólo se encuentran una mayor cantidad de asentamientos respecto al interior del país, sino que estos son más

grandes dado que alojan a una mayor cantidad de personas y viviendas (Programa de Mejoramiento de Barrios - UEM Unidad de Evaluación y Monitoreo, 2012).

Censo	Asentamientos	Personas
2011	589	165.271
2006	662	179.545

Cuadro N°5. Fuente: Extraído de Informe Asentamientos Censo 2011, UEM PMB.

Respecto a los datos de un relevamiento anterior de asentamientos en 2006, se observa que entre los años 2006 y 2011 la cantidad de asentamientos disminuyó en un 11% y la cantidad de personas viviendo en asentamientos disminuyó un 8% (Programa de Mejoramiento de Barrios - UEM Unidad de Evaluación y Monitoreo, 2012). Las razones de esta mejora en los indicadores inter censales se deben en gran medida a la mejora de las condiciones socio económicas del país junto a la política de regularización de asentamientos llevada adelante por el Ministerio de Vivienda.

Existen dos antecedentes donde se relevan la propiedad del suelo, uno es el estudio denominado Caracterización Física y Social de los Asentamientos Irregulares y sus Entornos del año 2008, llevado adelante por el entonces Programa de Integración de Asentamientos Irregulares (PIAI) del Ministerios de Vivienda, y el otro el Catastro Nacional de Asentamientos 2010 de la organización Un techo para mí país.

La fuente sobre el tipo de propiedad de los predios del primer estudio es información obtenida de la Dirección Nacional de Catastro y de la Dirección Nacional de Registro Sección Inmobiliaria, mientras que la segunda el dato se releva a partir de pregunta a un vecino referente de cada asentamiento.

En primer lugar se analizarán los datos presentados en el estudio realizado por el informe Caracterización Física y Social de los Asentamientos Irregulares y sus Entornos en 2008. Este trabajo también contabiliza un total de 589 asentamientos a nivel nacional, concentrándose 449 asentamientos en Montevideo y su área metropolitana. Se presenta a continuación dos mapas con la distribución de la población total y de la población residente en asentamientos irregulares (AI) según región:

1.2.2 MAPAS - DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN EN EL PAÍS  
DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN EN AI - POR REGIONES

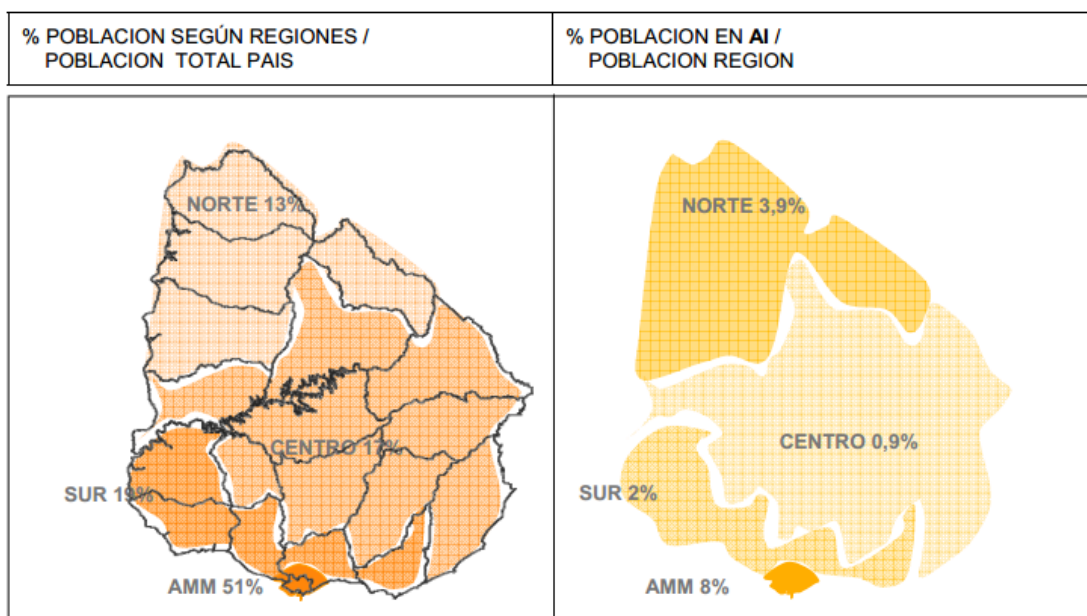


Gráfico N°4. Fuente: Extraído de Caracterización Física y Social de los Asentamientos Irregulares y sus Entornos (MVOTMA PIAI, 2008).

Se observa que en el área metropolitana concentra viviendo en asentamientos el 8% del total de la población de esta región, siendo la más poblada. Según este estudio en la zona radica el 81% de la población que habita en asentamientos (161.000) (MVOTMA PIAI, 2008).

A nivel nacional la superficie ocupada por asentamientos es de 2300 hectáreas, se podría afirmar con poca precisión (principalmente por la dificultad de obtención de datos en el interior del país) que los asentamientos ubicados en terrenos públicos ocupan un 50% de esta superficie, mientras que la otra mitad se divide en asentamientos en terrenos privados y asentamientos que no se tiene información. Por región la cifra de superficie ocupada por asentamientos en terrenos públicos asciende al 67% en el área metropolitana, 19% en el Norte, 10% en el Sur y un 4% en el resto del país (MVOTMA PIAI, 2008).

Respecto a la zonificación del suelo, el 25% de la superficie ocupada en Uruguay se encuentra sobre suelo rural, en Montevideo este valor es del 27% y el promedio del interior es de un 23%.

Por su parte los datos brindados por el Catastro Nacional de Asentamientos 2010 de la organización Techo acerca de la cantidad de asentamientos y tipo de propiedad del



suelo a nivel nacional muestran algunos resultados que en los grandes números no muestran mayores diferencias:

<b>Cantidad de asentamientos Uruguay</b>	<b>562</b>
<b>Cantidad de asentamientos Montevideo</b>	<b>335</b>

<b>Tipo de propiedad del suelo</b>	<b>Fiscal</b>	<b>Público</b>	<b>Privado</b>
<b>Porcentaje</b>	9,3%	63,4%	27,2%

Cuadro N°6. Fuente: Extraído de Catastro Nacional de Asentamientos Irregulares 2010 (Un techo para mi país Uruguay, 2011).

Este estudio afirma que el tema de la propiedad de la tierra es un factor central en la inestabilidad que presenta la vida de las familias de los asentamientos. Según los datos obtenidos en el mismo, el 63,4% de los asentamientos existentes en el país están establecidos en terrenos públicos, por lo que sería más factible para estos iniciar los procesos de regularización, lo que deja con un nivel de mayor vulnerabilidad al 27,2% que está instalado en terrenos privados. En muchos casos, resulta aún más precaria la situación de quienes se establecieron en terrenos fiscales, ya que ese 9,3% se ubica en las riveras de ríos y arroyos, a los costados de caminos y vías férreas (Un techo para mi país Uruguay, 2011).

#### 4.1.2 Datos de asentamientos ubicados en Montevideo.

A continuación se abordará la presentación de datos sobre la población residente en asentamientos según el tipo de propiedad del suelo para Montevideo a partir del informe Caracterización Física y Social de los Asentamientos Irregulares:

*Población residente en asentamientos irregulares (AI) según tipo de propiedad del suelo en Montevideo:*

Población	AI en suelo público		AI en suelo privado		AI sin dato	Total
	100% público	+ de 50% público	100% privado	+ de 50% privado		
<b>Absoluto</b>	69.702	13.651	40.535	6559	14.749	145.196
<b>Porcentaje</b>	48%	9%	28%	5%	10%	100%

Cuadro N°7. Fuente: Extraído de Caracterización Física y Social de los Asentamientos Irregulares y sus Entornos (MVOTMA PIAI, 2008)

En la tabla se puede observar que por lo menos un 33% de la población residente en asentamientos de Montevideo lo hace en asentamientos ubicados “dominantemente” en terrenos privados (la suma de los que están en un 100% en suelo privado sumado a los que están en un más del 50% sobre este tipo de suelo). Esta cifra es de unos 47.000 montevideanos que se encuentra en una situación de vulnerabilidad en cuanto la tenencia segura de la tierra, y donde el Estado carece de herramientas para regularizar esta situación.

A su vez también resulta relevante conocer la superficie ocupada por asentamientos en Montevideo según el tipo de propiedad del suelo:

*Superficie ocupada por asentamientos irregulares (AI) según tipo de propiedad del suelo en Montevideo:*

Hectáreas	AI en suelo público		AI en suelo privado		AI sin dato	Total
	100% público	+ de 50% público	100% privado	+ de 50% privado		
<b>Total</b>	609,62	126,32	404,69	82,78	155,78	1379,24
<b>Porcentaje</b>	44%	9%	29%	6%	11%	100%

Cuadro N°8. Fuente: Extraído de Caracterización Física y Social de los Asentamientos Irregulares y sus Entornos (MVOTMA PIAI, 2008)

Estos datos dan muestra de resultados similares en cuanto a lo que ocurría con la población, un 35% de la superficie ocupada por asentamientos en Montevideo

pertenece “dominantemente” al tipo de propiedad del suelo privado, lo cual dimensiona la problemática y desafíos que esto significa para la intervención pública

Como se señaló anteriormente existe otra categorización del suelo según la zonificación que puede ser rural, urbano o potencialmente urbanizable. Del total de suelo rural ocupado el 60% está en Montevideo. Si se cruzan estos datos del tipo de propiedad con el tipo de suelo (urbano, rural o suburbano) los datos indican que del total de hectáreas ocupadas en asentamientos ubicados sobre suelo rural un 63% son privados y que del total de personas que viven en asentamientos sobre suelo rural el 67% están en suelo privado, lo que significa 22.800 habitantes. Esta correlación se puede explicar por el uso especulativo de los suelos rurales privados para uso habitacional, basado en estrategias de fraccionamiento irregular y venta según lotes del tipo urbano (MVOTMA PIAI, 2008), donde muchas veces se espera que posteriormente se cambie la categoría del suelo (y de esta forma aumente su valor) o el Estado intervenga con la compra de los terrenos.

La mayor herramienta que tiene el Estado para la regularización de asentamientos, el Programa Mejoramiento de Barrios (PMB) del Ministerio de Vivienda tiene dificultades en trabajar sobre asentamientos que estén ubicados en terrenos privados. Así lo afirma uno de los informantes del PMB y propio marco normativo del programa que se abordará a continuación de este apartado. Como se hizo referencia anteriormente esto hace suponer que el número de asentamientos en terrenos privados no ha disminuido por regularizaciones por parte del Estado, como si lo ha hecho el número de asentamientos ubicados en predios públicos. Por esto sería esperable que si bien los datos anteriormente presentados son del 2008 y 2010, la cantidad de personas, superficie ocupada y cantidad de asentamientos privados no haya disminuido de forma significativa, podría esperarse que, en términos relativos, el porcentaje de estos asentamientos haya aumentado respecto a los ubicados en tierras públicas. Desafortunadamente no hay datos actualizados al respecto y el costo de acceder a estos sería una barrera para las políticas de intervención en esta problemática.

Una dificultad extra para las política de regularización en Montevideo es la existencia de un gran número de asentamientos “privados rurales” lo cual lleva a que las soluciones para estas familias debería ser a través de relocalizaciones en suelo urbano con las dificultades sociales que esto implica o a través de urbanizar el suelo rural, lo cual significa en los hechos la expansión de la ciudad, cuestión que no es deseable para una ciudad que en los últimos años ha crecido en superficie, pero no en

población. Sin embargo, para cualquiera de estas opciones, es necesario el diseño de herramientas específicas para que desde el Estado se pueda intervenir en estos asentamientos y promover la organización barrial para la búsqueda de caminos que puedan brindar soluciones a estas familias.

## **4.2 Marco normativo y mapeo de actores vinculados regularización de asentamientos y al régimen de propiedad colectiva.**

### 4.2.1 Marco normativo vinculado a la regularización de asentamientos irregulares y al régimen de propiedad colectiva.

A partir de la indagación de la normativa vigente y de las entrevistas en profundidad llevada adelante con los distintos actores se presenta un resumen de las principales normas que tienen competencia sobre la regularización de asentamientos, sobre el cooperativismo y sobre los procesos de desarrollo territorial, objetos de estudio de esta investigación.

La presentación de la normativa se realizará en base al principio de jerarquía, empezando por la Constitución de la República, luego las leyes nacionales para finalmente adentrarnos en las normas departamentales.

En el siguiente cuadro se expone un resumen de las principales normas relevadas:

<b>Norma</b>	<b>Año</b>	<b>Contenido</b>	<b>Categoría</b>
<b>Constitución de la República, Artículo 45.</b>	1967	Derecho a la vivienda decorosa	Acceso a suelo urbano.
<b>Ley Nacional de Vivienda Nº 13.728</b>	1968	Legisla sobre los diferentes tipos de vivienda y el cooperativismo de vivienda.	Acceso a suelo urbano y Autogestión y propiedad colectiva.
<b>Ley General de Cooperativas Nº 18.407</b>	2008	Establece la base legal del sistema de propiedad colectiva.	Autogestión y Propiedad Colectiva
<b>Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible Nº 18.308</b>	2008	Regula los diferentes tipos de usos de suelo y define la prescripción adquisitiva quinquenaria.	Acceso a suelo urbano y Desarrollo Territorial.
<b>Ley Orgánica de los Gobiernos y Administración de los Departamentos Nº 9.515</b>	1935	Legisla sobre la conformación y competencia de los Gobiernos Subnacionales.	Desarrollo Territorial
<b>Ley de Descentralización y Participación Ciudadana Nº 19.272</b>	2009	Genera los el tercer nivel de gobierno (municipio) definiendo su conformación y competencias.	Desarrollo Territorial
<b>Decreto Nº 28.655 de la Junta Departamental de Montevideo</b>	1999	Se establecen las condiciones generales de regularización de asentamientos irregulares establecidos en el departamento de Montevideo	Acceso al suelo urbano.

Cuadro Nº 9. Fuente: Elaboración propia.

La primera norma que debe ser referenciada en la Constitución de la República, vinculada especialmente a la temática de vivienda, es su Artículo 45 donde se establece el derecho a la vivienda decorosa:

“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.”  
(Constitución de la República Oriental del Uruguay, 1967)

Una vez definido el derecho a la vivienda decorosa establecido en la Constitución, resulta de relevancia adentrarse en el concepto de la vivienda decorosa. La emblemática Ley Nacional de Vivienda N° 13.728 de 1968 y sus modificaciones, definen diferentes tipos de vivienda y establecen el mínimo habitacional para una vivienda.

El Artículo 18 de la ley anteriormente citada define al mínimo habitacional como aquella vivienda cuya superficie habitable no sea inferior a los 32 metros cuadrados (para viviendas de un solo dormitorio, por cada habitación adicional se deben agregar 12 metros cuadrados). Además establece la necesidad de contar con un baño y ambientes adecuados a las funciones de cocina, comedor y estar diario. A su vez define requisitos mínimos para el estado de los techos, las paredes, los pisos, la ventilación, la iluminación y el acceso a los servicios básicos de agua, luz y saneamiento (Ley Nacional de Vivienda N° 13.728, 1968).

Los Artículos 22, 25, 26, 27 y 28 definen los distintos tipos de vivienda. Las cuales clasifica como económica, media, de interés social, confortable o suntuaria. La vivienda económica es aquella que satisface el mínimo habitacional y su área habitable no es menor de 40 metros cuadrados (para viviendas de un solo dormitorio, se agregan 15 metros cuadrados por cada habitación adicional) y que su valor construcción no supere los límites máximos establecidos por la reglamentación. Para fijar estos límites la Dirección Nacional de Vivienda tomará en cuenta los costos reajustados normales del metro cuadrado, correspondientes al mínimo habitacional definido en el artículo 18, incrementado en un margen prudencial no superior al cuarenta por ciento (Ley Nacional de Vivienda N° 13.728, 1968).

Las viviendas medias, confortables y suntuarias amplían el área habitable y su valor de construcción a medida que asciende la categoría de la vivienda. Por vivienda de

Interés Social se entiende cualquier vivienda definida como vivienda económica o media (Ley Nacional de Vivienda N° 13.728, 1968).

Además esta ley establece y regula las políticas de promoción y apoyo al cooperativismo de vivienda, significando un pilar fundamental para el movimiento cooperativo.

Otra ley de importancia para la presente investigación es la Ley N° 18.308 de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible. Esta ley regula la normativa del ordenamiento territorial para todo el país, entre sus aportes se encuentra la categorización del suelo en el territorio. En primer lugar define que la competencia exclusiva para la categorización del suelo la tendrá el Gobierno Departamental. El suelo podrá ser categorizado en rural, urbano o suburbano. Para cada categoría podrán disponerse en los instrumentos la posibilidad de generar sub categorías. Además la citada ley define que los Gobiernos Departamentales podrán categorizar con carácter cautelar por un plazo predeterminado como suburbano o rural, áreas de territorio que entiendan necesario proteger hasta tanto elaboren instrumentos que lo categoricen en forma definitiva y dictarán simultáneamente las disposiciones de protección necesarias. Este aspecto podría aplicarse para la habilitación temporal de asentamientos ubicados en suelo rural que puedan ser potencialmente regularizables (Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial Sostenible N° 18.308 , 2008).

La definición de cada tipo de suelo realizada por la Ley es:

- Los suelos definidos dentro de la categoría rural quedan excluidos de todo proceso de urbanización, de fraccionamiento con propósito residencial, y comprendidos en toda otra limitación que establezcan los instrumentos.
- El suelo categoría urbana comprenderá las áreas de territorio de los centros poblados, fraccionadas, con las infraestructuras y servicios en forma regular y total, así como aquellas áreas fraccionadas parcialmente urbanizadas en las que los instrumentos de ordenamiento territorial pretenden mantener o consolidar el proceso de urbanización.
- El suelo categoría suburbana comprende las áreas de suelo constituidas por enclaves con usos, actividades e instalaciones de tipo urbano o zonas en que éstas predominen, dispersos en el territorio o contiguos a los centros poblados, según lo establezcan los instrumentos de ordenamiento territorial (Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial Sostenible N° 18.308 , 2008).

Resulta importante destacar lo que la Ley entiende como el “atributo de potencialmente transformable” dado que es otra herramienta a ser utilizada por el Estado a la hora de facilitar ciertos procesos de regularización, como sucedió con el caso de estudio de Coovimanga. Los instrumentos de ordenamiento territorial podrán delimitar ámbitos de territorio como potencialmente transformables. Sólo se podrá transformar un suelo incluido dentro de una categoría en otra, en áreas con el atributo de potencialmente transformable. Únicamente será posible incorporar terrenos a los suelos categoría urbana y categoría suburbana mediante la elaboración y aprobación de un programa de actuación integrada para un perímetro de actuación específicamente delimitado dentro de suelo con el atributo de potencialmente transformable. Mientras no tenga lugar la aprobación del correspondiente programa de actuación integrada, el suelo con el atributo de potencialmente transformable estará sometido a las determinaciones establecidas para la categoría de suelo en que fuera incluido (Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial Sostenible Nº 18.308 , 2008).

Como fue indicado en el marco teórico de la presente investigación, la Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial Sostenible en el intento de avanzar hacia una posible intervención pública en tierras privadas crea un artículo referido a la prescripción adquisitiva de terrenos privados ocupados:

“Prescripción adquisitiva - Aquellas personas cuyo núcleo familiar no supere el nivel de pobreza en sus ingresos y que, no siendo propietarias de inmuebles, sean poseedoras de un predio, no público ni fiscal, con aptitud de ser urbanizado de acuerdo con el instrumento de ordenamiento territorial aplicable, destinado a su vivienda y la de su núcleo familiar durante un período de cinco años, podrán solicitar a la Sede Judicial competente se declare la adquisición del dominio sobre el mismo por el modo prescripción. La posesión deberá ser ininterrumpida y con ánimo de dueño, pública y no resistida por el propietario. No podrán adquirirse a través de las disposiciones de este artículo, predios o edificios de una superficie que exceda la necesaria para cumplir el fin habitacional básico que establezcan los correspondientes instrumentos de ordenamiento territorial para la zona en que se localice el predio (Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial Sostenible Nº 18.308 , 2008)”.

También es de relevancia en el marco normativo hacer una breve referencia a la normativa relacionada con las políticas de descentralización dado que en la



investigación se indaga sobre esta temática. En este punto destaca que las competencias a nivel del Gobierno Departamental tienen como marco legal la Ley Orgánica del Gobierno y Administración de los Departamentos (Nº 9.515) del año 1935 y se suma la Ley de Descentralización y Participación Ciudadana de 2009 con sus modificaciones en 2014. Las competencias de los Gobiernos Departamentales según la ley, son ejercer la política higiénica y sanitaria, organizar y cuidar la vía pública, ejecutar obras de viabilidad y reglamentar los espectáculos públicos entre otras consideradas como competencias tradicionales (Ley Orgánica del Gobierno y Administración de los Departamentos Nº 9.515, 1935). A pesar de esto, los Gobiernos Departamentales han ido asumiendo otras atribuciones en temas relacionados a la promoción del desarrollo económico, social y local (Rodríguez, 2014).

Con la Ley de Descentralización y Participación Ciudadana de 2009 y 2014 (Ley Nº 19.272) se crea en Uruguay el tercer nivel de gobierno a través de la conformación de los Municipios. Como se ha visto anteriormente tienen un marco de competencias y recursos muy limitados, aunque de todas formas pueden jugar un rol importante en la regularización de los asentamientos como será destacado por varios actores en el análisis de las entrevistas que se presenta en los siguientes apartados.

La Ley General de Cooperativas Nº 18.407 del año 2008 es otra norma jurídica de relevancia para la investigación dado que en esta se establece la base legal del sistema de propiedad colectiva en Uruguay. Entre las principales definiciones que establece la ley se encuentra la de cooperativas de vivienda entendidas como “aquellas que tienen por objeto principal proveer de alojamiento adecuado y estable a sus socios, mediante la construcción de viviendas por esfuerzo propio, ayuda mutua, administración directa o contratos con terceros, y proporcionar servicios complementarios a la vivienda”. Además establece el sistema de propiedad colectiva a través de la definición de las unidades cooperativas de usuarios entendidas como aquellas que “sólo atribuyen a los socios el derecho de uso y goce sobre las viviendas sin limitación de tiempo”. La Ley explica cómo se hace efectivo este derecho de uso y goce “la cooperativa suscribirá, en ejercicio del acto cooperativo, con cada uno de los socios adjudicatarios y con carácter previo a la adjudicación de las respectivas viviendas un “documento de uso y goce”, que tendrá una duración indefinida mientras las partes cumplan con sus obligaciones”. A su vez determina que “los socios deberán destinar la respectiva vivienda adjudicada para residir con su familia y no podrán arrendarla o cederla”. También establece las obligaciones para la cooperativa entre las que se destacan que “pondrá a los socios en posesión material de sus respectivas

unidades de vivienda adjudicadas, los mantendrá en el ejercicio de sus derechos, los defenderá en las posibles perturbaciones de los terceros y pagará los préstamos, intereses, contribuciones, reparaciones y demás obligaciones y servicios comunes, de acuerdo a lo previsto en la presente ley y las disposiciones reglamentarias correspondientes”(Ley General de Cooperativas N° 18.407, 2008). Se anexa el contrato de uso y goce, pilar de la propiedad colectiva (ver Anexo 4).

Dentro de las normas departamentales existe el decreto de la Junta Departamental de Montevideo N°28.655 del año 1999 donde se establecen las condiciones generales de regularización de asentamientos irregulares establecidos en el departamento de Montevideo. Este decreto aporta elementos importantes para la configuración de los procesos de regularización. Se establece que “los procesos de regularización tendrán por objeto, además de dotar de seguridad jurídica a los habitantes del asentamiento y de adecuar las viviendas y su entorno a la normativa urbanística correspondiente, procurar la mejora de la calidad de vida de las familias involucradas, así como de las que viven en su proximidad. Por ello, los programas de regularización deberán contemplar al mejoramiento de los servicios de infraestructura física y social, propendiendo a la integración social y física de las familias habitantes del asentamiento, entre sí y con el resto de la comunidad” (Artículo 2).

Otro punto de interés a remarcar sobre las regularizaciones que se encuentra en el decreto es que “los procesos de regularización podrán realizarse en relación a asentamientos ubicados tanto en terrenos de propiedad pública como privada, pero en esta alternativa solamente si el mismo pertenece a los propios habitantes de las viviendas. En caso de asentamientos ubicados en terrenos de propiedad privada de terceros, previamente deberá procederse a su compra o expropiación por el Estado, salvo que la situación se ajuste en un todo a la normativa urbana municipal aplicable, caso en el cual el propietario podrá realizar dicho procedimiento” (Artículo 5). Sobre las posibles formas de propiedad se establece que “en relación con los aspectos jurídico dominiales, podrá otorgarse a los habitantes del asentamiento la propiedad de los lotes correspondientes, ya sea en régimen individual, horizontal o cooperativo” (Artículo 6).

Entre las condiciones para que un asentamiento sea regularizable se expresa que el asentamiento se encuentre localizado en Suelo Urbano o en Suelo Suburbano o Potencialmente Urbanizable, que el asentamiento posea un grado de consolidación importante, caracterizado por la existencia de una mayoría de viviendas de materiales

estables y duraderos y la habitación en forma permanente de las mismas (en cuanto a los materiales, se admitirá asimismo la regularización de asentamientos que no cumplan con esta condición si desde el punto de vista social la relocalización no es aconsejable y las demás condiciones se cumplen de manera satisfactoria).

Por último se quiere destacar que en el artículo 9 establece que “podrán presentar proyectos de regularización los organismos públicos propietarios de terrenos en que existan asentamientos irregulares o los particulares en similar situación, siempre que se observe las condiciones establecidas por el Artículo 5º. En el caso que el proyecto requiera la participación de organismos públicos que no figuren como responsables del programa, deberá contarse con la aceptación expresa de los mismos” (PMB MVOTMA).

Por otro lado actualmente el parlamento uruguayo está discutiendo el proyecto de ley presentado por el Poder Ejecutivo sobre “Inmuebles vacíos, sin uso y degradados” para poder usar en forma adecuada los inmuebles que se encuentren en esta situación y que estén ubicados en zonas urbanas que cuenten con todos los servicios e infraestructura. Para que la declaratoria de abandono se concrete deberá haber una comprobación de que el inmueble estuvo en esa situación durante 24 meses. En ese caso, si el propietario no comparece, no puede rehabilitar el inmueble o no tiene interés en ello, se procederá a su venta judicial para que un nuevo propietario proceda en consecuencia y lo rehabilite. Además según informa la diputada entrevistada “con el remate de esas viviendas se crearían un fideicomiso donde ese dinero quedara ahí para cuando si hoy o mañana viene el dueño y reclamara, se le diera su cuota parte”. El proyecto de ley es una de las vías que avanza en las acciones a corto y mediano plazo que el MVOTMA está implementando en el marco de la Estrategia Nacional de Acceso al Suelo Urbano, una iniciativa de política pública que promueve un mayor aprovechamiento de la ciudad en el marco de una política urbana y habitacional coherente con los objetivos de integración social y de desarrollo urbano sostenible (Presidencia República Oriental del Uruguay).

Otro proyecto de ley de relevancia para la presente investigación que se encuentra en discusión en el Parlamento uruguayo es el conocido como “Desalojos colectivos y prescripciones adquisitivas quinquenales”. Este proyecto establece modificaciones en los plazos y condiciones para los desalojos colectivos y el régimen de prescripciones adquisitivas quinquenales establecidas en la Ley de Ordenamiento Territorial. Se definen desalojos colectivos como “aquellas acciones que tienen como objetivo

desalojar a cinco o más núcleos familiares que se encuentren ocupando un mismo inmueble o un conjunto de inmuebles que conforman un mismo asentamiento o edificio”. Una de las principales modificaciones es el agregado que “con la presentación de la demanda de desalojo colectivo, el accionante deberá acompañar y acreditar un proyecto sobre las obras o destino que le dará a el o los inmuebles. El juez deberá valorar si el proyecto o destino que se le dará es viable y asegurarse de que garantice que estos no serán nuevamente abandonados y objeto de ocupaciones precarias”. Respecto a la prescripción adquisitiva las principales modificaciones propuestas radican en que se podrá gestionar la prescripción de forma colectiva, se solicita información a las Intendencia Departamentales de si el predio tiene aptitudes para ser urbanizados, así como se solicita la presentación de un plan de fraccionamiento aprobado por la Intendencia en aquellos casos de que se trate de la prescripción de varios núcleos familiares:

“El proyecto de fraccionamiento deberá identificar las parcelas que prescribirán a favor de cada solicitante y determinar las áreas necesarias para las infraestructuras, servicios y espacios públicos, que pasarán de pleno derecho a favor de la Intendencia Departamental una vez que se haya efectuado el correspondiente fraccionamiento del padrón en mayor área y el empadronamiento de cada una de las parcelas cuya prescripción se declare (Comisión de vivienda, territorio y medio ambiente. Cámara de Representantes, 2017)”.

#### 4.2.2 Mapeo de actores públicos relacionadas con la regularización de asentamientos irregulares y al régimen de propiedad colectiva.

En este apartado se presenta el mapa del entramado de actores que actúan en la promoción de la regularización de los asentamientos y al cooperativismo en la capital nacional.

A continuación se expone un cuadro con el resumen de los principales actores asociados a las temáticas de estudios:

Organismo / Tipo de organismo	Programa / Nombre	Función	Categoría
<b>Ministerio de Vivienda.</b>	Programa de Mejoramiento de Barrios (PMB).	Regularización de asentamientos irregulares en todo el país.	Acceso a suelo urbano.
<b>Ministerio de Vivienda.</b>	Plan Nacional de Relocalizaciones.	Mejorar la calidad de vida de la población asentada en terrenos inundables y/o contaminados mediante su relocalización.	Acceso a suelo urbano.
<b>Ministerio de Vivienda.</b>	Plan Juntos.	Atender a la población en situación de extrema pobreza con precariedad socio-habitacional.	Acceso a suelo urbano.
<b>Departamento de Desarrollo Urbano - Intendencia de Montevideo.</b>	Unidad Especial Ejecutora de Atención al PIAI.	Sub ejecutor de las políticas y regularizaciones dispuestas por el PMB.	Acceso a suelo urbano.
<b>Departamento de Desarrollo Urbano - Intendencia de Montevideo.</b>	Observatorio de Asentamientos.	Generar, procesar y publicar información sobre la situación de los asentamientos irregulares en Montevideo.	Acceso a suelo urbano.

<b>Departamento de Desarrollo Urbano de la Intendencia de Montevideo.</b>	Unidad Ejecutora de Urbanización de Tierras para Vivienda.	Atender las situaciones que requieran realizar obras de urbanización, infraestructura y servicios para los programas de vivienda en curso.	Acceso a suelo urbano.
<b>Departamento de Desarrollo Urbano - Intendencia de Montevideo.</b>	Unidad de Asesoramiento para la Regularización de la Propiedad y el Diseño participativo del Hábitat.	Asesorar a los vecinos en los procesos de regularización de la vivienda y el diseño participativo del hábitat.	Acceso a suelo urbano.
<b>Departamento de Desarrollo Ambiental – Intendencia de Montevideo.</b>	Planes de Saneamiento Urbano de Montevideo.	Planificación y puesta en marcha de las obras de saneamiento, cuidado y mantenimiento de las redes existentes en Montevideo.	Acceso a suelo urbano.
<b>Junta Departamental de Montevideo.</b>	Comisión de Asentamientos.	Estudiar la problemática de los asentamientos y ocupaciones de tierra, en el departamento de Montevideo y actuar al respecto.	Acceso a suelo urbano.

<b>Municipios.</b>	A, B, C, CH, D, E, F y G.	Articular con los organismos públicos que tienen competencias en la regularización de asentamientos, promover el desarrollo local de su territorio.	Acceso a suelo urbano y Desarrollo Territorial.
<b>Empresas estatales.</b>	UTE	Garantizar el acceso al servicio de energía eléctrica a toda la población.	Acceso a suelo urbano.
<b>Empresas estatales.</b>	OSE	Garantizar el abastecimiento de agua potable a toda la población.	Acceso a suelo urbano.
<b>Organismos descentralizados.</b>	Agencia Nacional de Vivienda	Promover y facilitar el acceso y permanencia en la vivienda, así como contribuir a la elaboración e implementación de las políticas públicas de vivienda.	Acceso a suelo urbano y Autogestión y propiedad colectiva.
<b>Organismos descentralizados.</b>	INACOOOP	El INACOOOP es quien propone, asesora y ejecuta la política nacional del cooperativismo.	Autogestión y propiedad colectiva.

Cuadro N° 10. Fuente: Elaboración propia.

Dentro del Ministerio de Vivienda los principales programas con competencia en la regularización de asentamientos son el Programa Mejoramiento de Barrios (PMB), el Plan Nacional de Relocalizaciones y el Plan Juntos.

El Programa Mejoramiento de Barrios tiene como cometido la regularización de asentamientos irregulares en todo el país. Se financia con fondos del BID y entre los criterios de elegibilidad de los asentamientos se encuentra que “los asentamientos deben estar localizados en terrenos que no se encuentren en litigio judicial y que los subejecutores otorguen prueba legal de que es factible titularizar a favor de los beneficiarios del asentamiento”. El desarrollo de los proyectos de mejoramiento barrial se basa en una metodología de compromiso y participación de todos los actores involucrándolos en un Proyecto Integral de Desarrollo Barrial en el cual participan los distintos organismos del Estado, las empresas de servicios públicos, los técnicos, los vecinos de los asentamientos, las empresas constructoras, las organizaciones barriales, las organizaciones de la sociedad civil, entre otros (PMB MVOTMA). Para la ejecución de los planes se acuerda con los Gobiernos Departamentales quienes pasan a ser los sub ejecutores del programa. Para el caso de Montevideo la unidad sub ejecutora del PMB en la Intendencia es el Programa de Integración de Asentamientos Irregulares (PIAI).

El Programa Plan Nacional de Relocalizaciones (PNR) tiene por objetivo mejorar la calidad de vida de la población asentada en terrenos inundables y/o contaminados mediante su relocalización, coadyuvando a su integración socio-territorial. Según el reglamento del PNR este interviene áreas precarizadas conformadas por terrenos públicos ocupados informalmente. Sin embargo se hace referencia que los asentamientos localizados en terrenos privados podrán incorporarse al PNR, en la medida que sean expropiados pasando la titularidad del predio a la órbita pública o en aquellos casos cuyo destino no sea el uso residencial por lo que su situación legal le permita al Estado intervenir e impedir una nueva ocupación. Los co-ejecutores del programa podrán ser los Gobiernos Departamentales u otros organismos del Estado (MVOTMA - DINAVI, 2017).

El tercer programa del Ministerio de Vivienda que trabaja con asentamientos es el Plan Juntos, que fue creado por la Ley 18829 de 2011 bajo la órbita de la Presidencia de la República y en el año 2015 con la Ley de Presupuesto pasa bajo la órbita del Ministerio de Vivienda. Los objetivos del Plan Juntos son abordar la problemática de los sectores de la población que viven en situación de pobreza extrema, mediante



acciones tendientes a la mejora de la calidad de vida, la integración social y el fortalecimiento de la participación. Otros objetivos son contribuir a la mejora del hábitat y la vivienda a través de la implementación de acciones estratégicas consistentes, entre otras, en el mejoramiento de la vivienda, la relocalización de asentamientos o áreas precarizadas no regularizables y la mejora de la infraestructura de asentamientos o áreas precarizadas entre otros. En la ley se define que el programa trabajará con grupos de personas que se encuentran en situación de extrema pobreza con precariedad socio-habitacional, vinculados o no por lazos de parentesco, que convivan en forma estable bajo un mismo techo, cualquiera sea su vínculo jurídico con el inmueble donde habitan (Ley Plan Nacional de Integración Socio - Habitacional "Juntos" N° 18.829, 2011). Por lo que se abriría una puerta al trabajo del programa en asentamientos en terrenos privados, si bien no constan experiencias al respecto.

A nivel del gobierno departamental de Montevideo los programas que se encuentran que trabajan con asentamientos son aquellos ubicados dentro del Departamento de Desarrollo Urbano. En primer lugar está la Unidad Especial Ejecutora de Atención al PIAI quien es el programa sub ejecutor del PMB del Ministerio de Vivienda. Esta unidad presenta posibles casos para su regularización, coordina la aprobación de proyecto junto a otros co-ejecutores en el departamento de Montevideo y realiza la ejecución de las obras. A su vez en este programa se está implementando un Observatorio de Asentamientos para Montevideo el cual busca centralizar y tener actualizada toda la información respecto a los asentamientos en Montevideo (Intendencia de Montevideo, 2017).

También se encuentra dentro del Departamento de Desarrollo Urbano la Unidad Ejecutora de Programas Barriales Integrales en donde se destacan como principales cometidos actuar en áreas centrales como forma de prevenir la formación y/o crecimiento de asentamientos irregulares, teniendo presente que los crecimientos en áreas precarizadas son la contraparte de la degradación y vaciamiento de las áreas centrales de la ciudad y retener y atraer nueva población a las áreas degradadas en zonas centrales e intermedias (Intendencia de Montevideo, 2017).

La tercer unidad relacionada con la regularización de asentamientos de este Departamento es la Unidad Ejecutora de Urbanización de Tierras para Vivienda cuyos cometidos son atender todas las situaciones que requieran realizar con celeridad obras de urbanización, infraestructura y servicios para los programas de vivienda en curso, de la Intendencia de Montevideo, del PMB y del Plan Juntos y resolver los

estudios y proyectos necesarios, gestionar su aprobación, realizar la documentación para los llamados a licitación y el seguimiento de los trabajos mencionados en el literal anterior (Intendencia de Montevideo, 2017).

Recientemente se ha creado una nueva unidad en el Departamento de Desarrollo Urbano denominada Unidad de Asesoramiento para la Regularización de la Propiedad y el Diseño participativo del Hábitat cuyo cometido es asesorar a los vecinos en los procesos de regularización de la vivienda y el diseño participativo del hábitat, en los procesos de propiedad colectiva de acuerdo a la legislación nacional y departamental vigente, mediante el apoyo de un equipo técnico interdisciplinario y en coordinación con los demás dependencia de la Intendencia e instituciones del Estado (Secretaría General Intendencia de Montevideo, 2017).

Dentro de la Intendencia un actor de importancia con la temática es el Departamento de Desarrollo Ambiental, que además de velar y promover el correcto cuidado del medio ambiente en la ciudad, tiene a cargo la ejecución de los Planes de Saneamiento Urbano de Montevideo así como también el cuidado y mantenimiento de las redes existentes (Intendencia de Montevideo, 2017), servicio básico fundamental del carecen los asentamientos en la mayoría de los casos.

Otro actor de relevancia asociado a esta temática es la Junta Departamental de Montevideo que trabaja en los asentamientos a través de la Comisión de Asentamientos. Sus cometidos son estudiar la problemática de los asentamientos y ocupaciones de tierra, en el departamento de Montevideo, revisar la legislación existente y proponer normas para revertir el proceso, estudiar los distintos planes de regularización de asentamientos, aprobar y controlar dichas regularizaciones, propiciar como buen compondor y parte interesada la acción interinstitucional, fomentar la participación de los involucrados y difundir la problemática a toda la sociedad, para una toma de conciencia que facilite las soluciones (Junta Departamental de Montevideo).

En Montevideo también los Municipios pueden jugar un rol importante en la regularización de los asentamientos, si bien no tienen competencias directas en estos temas (Ley de Descentralización y Participación Ciudadana N° 19.272, 2014) tienen la capacidad para articular con los organismos públicos que si lo tienen como pueden ser la Intendencia, el Ministerio de Vivienda, OSE o UTE, como también para fijar este

tema en la agenda de la política pública, lo cual fue destacado por mucho de los informantes calificados que fueron entrevistados.

Además se encuentran empresas estatales como la Administración Nacional de Usinas y Trasmisiones Eléctricas (UTE) y Obras Sanitarias del Estado (OSE), que tienen un rol importante en las políticas de regularización. Estos organismos son responsables de trabajar para que el servicio eléctrico, en un marco de sustentabilidad económica, social y ambiental, pueda llegar a todos los hogares y actividades del país y del abastecimiento de agua potable en toda la República Oriental del Uruguay respectivamente (UTE) (OSE). Estos organismos en épocas anteriores no trabajan con asentamientos ubicados en predio privados, pero en los últimos años lo han hecho por entender que los servicios que brindan son esenciales para la población y el tipo de obras que realizan no son estructurantes del territorio (se pueden desarmar) según fue informado por uno de los informantes calificados en las entrevistas realizadas.

Un actor de relevancia para las políticas públicas de vivienda es la Agencia Nacional de Vivienda (ANV), esta fue creada en el año 2007 como organismo descentralizado. Tiene por finalidad promover y facilitar el acceso y permanencia en la vivienda, así como contribuir a la elaboración e implementación de las políticas públicas de vivienda, atendiendo los aspectos económicos, sociales y medioambientales. Para esto, se implementan y ejecutan diversas políticas y programas que faciliten el acceso al crédito (generación de más viviendas, comercialización de inmuebles vacíos, gestión de cooperativas, recuperación de estructuras abandonadas y oportunidades a través de remates públicos) a través de los cuales se busca hacer efectivo el derecho a la vivienda (Agencia Nacional de Vivienda).

Además cabe mencionar a los principales actores vinculados al cooperativismo de vivienda entre los que se encuentran el Instituto Nacional de Cooperativismo (INACOOP), la Confederación Uruguaya de Cooperativas (CUDECOOP), la Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua (FUCVAM) y la Federación de Cooperativa de Vivienda por Ahorro Previo (FECOV). INACOOP fue creado como persona jurídica de derecho público no estatal, por el artículo 186 de la Ley General de Cooperativas 18.407, promulgada el 24 de octubre de 2008. El INACOOP es quien propone, asesora y ejecuta la política nacional del cooperativismo. Tiene como objetivo promover el desarrollo económico, social y cultural del sector cooperativo y su inserción en el desarrollo del país (INACOOP). CUDECOOP es la máxima entidad de representación del cooperativismo uruguayo, mientras que

FUCVAM y FECOVI son las federaciones que representan a los movimientos de cooperativas de vivienda por ayuda mutua y por ahorro previo respectivamente (CUDECOOP)(FUCVAM)(FECOVI).

Asimismo existen un conjunto basto de organizaciones de la sociedad civil, en la mayoría de los casos apoyadas por alguno de los programas públicos ya nombrados o por las políticas del Ministerio de Desarrollo Social, que intervienen de diferentes formas en los asentamientos y desde distintas perspectivas como el hábitat, la integración social, la articulación institucional, educativas y/o laborales. Por último, y no menos importante, se destacan la existencia de numerosas formas de organizaciones de base barriales que deberían ser los principales actores en estas temáticas.

### **4.3 Sistematización del caso de COOVIMANGA.**

En el presente apartado se presenta una reconstrucción del caso a partir de las memorias, revisión de información e indagación, sobre lo ocurrido en el proceso de regularización de Manga 2002 que derivó en la conformación de Coovimanga.

#### 4.3.1 Contextualización histórica y geográfica.

El proceso en estudio se inscribe en el asentamiento Manga 2002, ubicado en el Municipio D del departamento de Montevideo. En este municipio viven 181.213 personas: 13,6 % del total de los habitantes de Montevideo. Por encima del 11,5% de los hogares se ubica por debajo de la línea de pobreza (Instituto Nacional de Estadísticas, 2018). Este municipio se caracteriza demográficamente por haber recibido en las últimas décadas grandes contingentes de población expulsada de los espacios consolidados de la ciudad dando cuerpo al fenómeno de los asentamientos irregulares, ocupando zonas no calificadas para uso residencial, sin acceso a servicios básicos (Municipio D).

El asentamiento Manga 2002 se conformó en el año que indica su nombre, a partir de la ocupación de terrenos en la periferia montevideana. En un contexto de crisis económica y social que marcó al Uruguay de aquellos tiempos, movimientos sociales urbanos se sirvieron de la ocupación de tierras en la periferia de la ciudad para apalejar los efectos negativos de la crisis sobre la población. Dada la imposibilidad de pagar los altos alquileres o la incapacidad de pago de las viviendas, un conjunto de personas

decidió de forma organizada ocupar el predio donde se ubica el asentamiento. Luego la cantidad de gente fue creciendo y la organización ideada en un principio no se pudo sostener, encontrándose algunos sectores del asentamiento no ordenados territorialmente, lo cual significa un obstáculo para un proceso de regularización futuro. Se ubica entre las calles Petrossi, Carlos A. López, Continuación Achar y Pasaje los Teros, allí viven cerca de unas 280 familias.

En el año 2011 luego de recibir un cedulón de desalojo comienza el proceso de organización barrial para la regularización del asentamiento. Se transitó un largo camino por distintos tipos de organizaciones barriales apoyadas por la Junta Departamental de Montevideo en las negociaciones con quienes solicitaban el desalojo. Esta primera etapa de la organización, por diversos motivos como la desconfianza, falta de legitimidad, malas gestiones, entre otros, no logró tener una respuesta a las demandas de regularización, ni apoyo de la mayoría de los vecinos del asentamiento. No obstante, dicho camino dejó aprendizajes sobre las mejores formas de comunicar, gestionar y generar confianza en el barrio, como también aportó muchos contactos y vínculos con referentes de distintas instituciones; pero fundamentalmente creó fuertes liderazgos de personas, con capacidad y experiencia en organización barrial, siendo clave en parte del éxito que se obtendría tiempo más tarde.

Desde la Junta Departamental se recuerda que se estaba por ir a un remate judicial con el BBVA cuando se acercaron los vecinos a la Junta. A partir de contactos con la Asociación de Empleados Bancarios del Uruguay (AEBU) se establece una reunión con el Banco donde se logra detener el remate y se comienza a negociar la posibilidad de que los vecinos organizados compren el crédito por una cifra menor a su valor. Este crédito representa el valor por el cual están hipotecados los padrones que pertenecían a una Sociedad Anónima que actualmente no existe. La edila señala que el camino de la expropiación no era posible porque se trataba de un terreno en suelo rural y por ley el Estado no puede expropiar este tipo de terrenos para darle un uso urbano.

En el año 2015 con una comisión vecinal renovada y asesorada por un abogado allegado a una de las vecinas, se convoca a una reunión con los diferentes actores que habían estado involucrados hasta el momento en el proceso (Junta Departamental, Municipio D, Banco BBVA acreedor de las tierras, organización Techo). A iniciativa de los vecinos y el abogado uno de los primeros objetivos acordados por todos los actores fue la conformación de una cooperativa de vivienda

del asentamiento (Coovimanga), con el fin de obtener una forma de organización representativa y legitimada por todos los pobladores y para contar con una personería jurídica a la hora de negociar con el Banco. La decisión de optar por la cooperativa como forma de organización, se basó en los requisitos y exigencias que plantea esta forma organizacional a sus socios, los valores que hay por detrás de la misma (los cuales son compartidos por los promotores de esta idea) y la concepción del modelo de propiedad colectiva como forma de acceder y gestionar el derecho a la ciudad. Un modelo que plantea muchos desafíos y también ventajas a la hora de aplicarlo a la regularización de un barrio.

El abogado asesor de la cooperativa da luz sobre el proceso que se está llevando a cabo en Coovimanga, señala que la cooperativa compró el crédito por el cual estaban hipotecados los predios que están ocupando sobre fines del 2017, este crédito se va a ejecutar a través de un remate, que está previsto que lo compre Coovimanga, dado el valor del crédito que la cooperativa tiene a su favor y que las deudas millonarias de los padrones sólo le serán exoneradas si el comprador es Coovimanga (esto se da a raíz de un acuerdo de la cooperativa con la Junta Departamental). Una vez que Coovimanga compra el inmueble y sea la propietaria, tendrá que regular el uso y goce de cada fracción respecto de cada uno de sus cooperativistas, ordenando previamente la disposición de las viviendas, los caminos y los espacios públicos. Señala que esto es fundamental porque se le da el derecho de uso y goce a cada familia el cual es hereditario y tiene un valor que será devuelto si el día de mañana el socio se retira de la cooperativa. Seguramente este recorrido duró unos seis u ochos años más según explica el abogado.

La conformación de la cooperativa significó un elemento innovador dado prácticamente no hay antecedentes de regularización de asentamientos a través de un proceso cooperativo. A su vez, al tratarse de un asentamiento en un predio privado, donde ya han sido expuestas las dificultades que esto con lleva para la intervención del Estado, permitió que aflorará la organización barrial en “estado puro” en un contexto país donde el apoyo (y a su vez intervención) institucional es muy fuerte en los diversos ámbitos sociales. La teoría de la producción social del hábitat se hace “carne” en este caso donde el proceso de generación de un espacio habitable con sus componentes urbanos correspondientes se realizó bajo el control de auto productores y otros agentes sociales que operaron sin fines de lucro. “Es un proceso social y cultural, fruto de la participación activa, informada y organizada de los habitantes. La PSH, principalmente aquella que se apoya en procesos autogestionarios colectivos,

por implicar capacitación, participación responsable, organización y la solidaridad activa de los pobladores, contribuye a fortalecer las prácticas comunitarias, el ejercicio directo de la democracia y sustentar iniciativas locales” (Ortiz Flores, 2011). Todos aspectos que se encuentran en el caso de Coovimanga.

El proyecto de la cooperativa abarca dos de los tres padrones que están ocupados por el asentamiento, dado que son los que se encuentran en la misma situación jurídica, además de que los propios vecinos se reconocen como distintos “barrios”. En estos dos padrones se ubican 176 viviendas según un censo realizado por Techo en el año 2016, en una superficie un poco por encima de las 4 hectáreas. A continuación se presenta un cuadro con los principales datos arrojados del censo realizado por la organización Techo, comparado con datos del Municipio D y Montevideo.

Indicador	COOVIMANGA	MUNICIPIO D	MONTEVIDEO
Viviendas	176	58.365	471.094
Personas	660	181.213	1.318.775
Sexo femenino	52%	52,3%	53,5%
Pob. menor a 25 años	58%	40%	35%
Años promedio de educación	6,5	9,3	11,5
Desempleo	12%	9,2%	8,5%

Cuadro Nº 11. Fuente: Elaboración propia en base a datos del Observatorio Territorio Uruguay, “Manga. Relevamiento de Información” – Techo e “Información Física y Socio demográfica por Municipio” – Intendencia de Montevideo. (OPP) (Techo Uruguay, 2016) (Intendencia de Montevideo - Planificación, 2017).

En el cuadro se observa como en los indicadores presentados de población joven, años de educación y desempleo, los datos de Coovimanga son notoriamente desfavorables respecto al promedio del Municipio y de Montevideo. Estos datos son esperables al tratarse de una población residente en un asentamiento, donde las condiciones de vida se ven en su mayoría más deterioradas que en el resto de la ciudad, justamente por tratarse de personas que se encuentran en una situación de vulnerabilidad de sus derechos. Esta vulneración se ve reforzada por mecanismos sociales como la fragmentación social y segregación residencial, tal como fue abordado en el marco teórico.

Una particularidad de la cooperativa es que su directiva está conformada en casi su totalidad por mujeres, en un barrio donde el porcentaje de mujeres es un poco menor al del municipio y la capital. Esto se puede explicar por el rol que las mujeres han tomado frente a la inestabilidad del modelo familiar tradicional, acentuado en los contextos más vulnerables donde se han convertido en las “organizadoras del espacio doméstico y en aglutinadora de las relaciones que se tejen en torno a la familia” (Zibechi, 2003) y el barrio. Esto coincide con la mirada sobre los movimientos sociales urbanos donde se han establecido nuevas relaciones de género en cuanto a las organizaciones sociales y territoriales y las mujeres han adquirido un rol de protagonismo.

#### 4.3.2 Alianzas e instituciones involucradas para la realización del proyecto.

El proyecto de regularización del asentamiento Manga 2002, ubicado en la ciudad de Montevideo, dentro del Municipio D, surge de la necesidad fundamental de los pobladores por regularizar su situación. A este proceso se sumaron distintos actores con interés de facilitar y colaborar en la realización del mismo, sin tener un marco institucional de trabajo establecido. Se podría decir que este se ha ido definiendo en la medida que el proceso avanzó, lo cual ha implicado un gran desafío y aprendizaje para los involucrados, que se espera sirva de antecedente para la consolidación de un marco institucional para experiencias similares.

A continuación se presentarán los actores involucrados en el proceso y sus aportes al mismo. En primer lugar cabe mencionar la organización de algunos vecinos del asentamiento, quienes a través de distintas formas asociativas (comisiones vecinales, asociación civil y finalmente una cooperativa de viviendas) comenzaron el proceso de regularización del terreno, para también acceder a los servicios básicos de: luz y saneamiento regular, arreglo y mejoramiento de los caminos, limpieza e integración al sistema de recolección de residuos y al sistema de transporte metropolitano, promoción de centro de salud y educación cercanos al barrio. Se destaca el rol protagónico de dicha organización en el desarrollo del proyecto, dado que son quienes impulsan y lideran el proceso.

Otro de los actores involucrados es la organización social Techo, quien trabajó desde el 2008 en el asentamiento, acompañando y promoviendo el desarrollo comunitario. Actualmente está asesorando a la cooperativa de viviendas impulsada por los vecinos del barrio en lo relacionado al ordenamiento territorial del barrio. También se destaca



la participación del Banco BBVA, institución que ha vendido los derechos sobre los terrenos a la cooperativa y cuya representación está a cargo de un estudio jurídico.

La Junta Departamental de Montevideo también se encuentra comprometida en este proceso, brindando asesoramiento y comprometiendo la exoneración de una deuda que tiene el terreno, una vez que sea propiedad de los vecinos, como también realizar un cambio sobre el tipo de suelo de rural a potencialmente transformable para que este pueda ser urbanizado en un futuro. La Junta a través de dos edilas ha estado involucrada con el caso desde que se inicio el proceso asesorando en las negociaciones con el Banco. El Municipio a través de la alcaldesa estuvo presente con su participación en algunas instancias puntuales. El último actor en involucrarse fue UTE (empresa estatal que genera y administra el servicio de energía eléctrica) que a principios del 2017, a partir de la movilización de la cooperativa, regularizó el servicio en el asentamiento.

Finalmente cabe resaltar la participación de un abogado y una escribana particular, quien de forma honoraria está asesorando a los vecinos en todos los aspectos legales y jurídicos que hacen a la regularización del terreno y, de algunos allegados a la directiva de la cooperativa que también han colaborado con la articulación de nuevos actores y formación de la cooperativa.

#### 4.3.3 Principales resultados alcanzados.

El principal resultado alcanzado fue la compra de la deuda sobre los padrones que tenía el banco, lo cual permitirá a la cooperativa hacerse con la propiedad de los terrenos. La conformación de la cooperativa de viviendas Coovimanga marcó un punto de inflexión en el proceso histórico del asentamiento. Significó un gran avance dada la baja participación de los pobladores del asentamiento que siempre se había registrado y porque las distintas formas de organización que hubo (comisiones vecinales, asociaciones civiles) una y otra vez habían fracasado. Hoy la cooperativa cuenta con 110 socios y con una directiva que es respaldada y legitimada por la mayoría de los vecinos del barrio, si bien existen quienes no están de acuerdo con el proyecto. La anterior comisión de vecinos que venía trabajando encontró en la cooperativa una herramienta para potenciar el compromiso de los pobladores, brindar confianza y motivación sobre el proceso que se está llevando a cabo.

Otro resultado de relevancia fue la regularización de la energía eléctrica por parte de UTE que es fruto de este proceso en que la articulación de los actores y la autogestión de los pobladores han sido fundamentales para concretar la intervención del ente estatal. La regularización del servicio es un derecho de los ciudadanos que incide positivamente en la calidad de vida de los mismos. A su vez se realizó la ampliación de la cobertura de OSE (que ya la mayoría de las familias tenían acceso regular) y fueron anunciadas por la Intendencia las obras de saneamiento para esa zona a partir del 2018 (Intendencia de Montevideo, 2016).

A si mismo se registran otros intangibles como el fortalecimiento de la identidad barrial, la creación de mecanismos de solidaridad entre los socios y la celebración de distintas festividades en el transcurrir de cada año que refuerzas la confianza y vínculos vecinales.

#### **4.4 Aprendizajes y reflexiones de los diferentes actores sobre el proceso de regularización de Coovimanga.**

Para el análisis de datos de la presente investigación se toma como base las entrevistas en profundidad realizadas a los principales actores vinculados con el caso y con las políticas de regularización de asentamientos en Uruguay.

Asimismo se toman también el procesamiento de las encuestas realizadas a los socios de la cooperativa, que complementarán el análisis de las categorías previamente definidas en el capítulo metodológico. Estas categorías son desarrolladas en los próximos apartados.

La información se analizará en base a los tres ejes temáticos que guían la investigación: Acceso al suelo urbano, Autogestión y propiedad colectiva y Desarrollo territorial.

##### 4.4.1 Acceso al suelo urbano a través de la regularización de asentamientos irregulares.

- Desalojos y el debate sobre la propiedad del suelo.

En la discusión sobre los tipos de propiedad para la regularización de asentamientos aparecen como un tema central “los desalojos”. La directiva de Coovimanga, a partir de su propia experiencia expone que la cooperativa fue clave como una herramienta

de organización de los vecinos que permitió el acceso a la propiedad del suelo, considerando que era inviable lograrlo sin esta.

*“Esto surgió por la necesidad de no ir todo el mundo a la calle y el Estado no ve eso”.*

De esta forma se hace referencia a los tiempos del Estado, lo cual hace pensar a muchos vecinos que los desalojos son una realidad muy lejana. Otros informantes calificados señalan también como centralidad el tema de los desalojos, pero alertando sobre la cantidad que sucedieron en los últimos años y que en más de un caso encontró a un Estado que no está preparado para dar soluciones de emergencia.

Al reflexionar sobre el mejor modelo de propiedad para la regularización del asentamiento, en la directiva se sostiene que de haber tenido la oportunidad de regularizar cada familia su lote individual hubieran accedido a hacerlo. Pero esto no sucedió así, el destino de las familias del asentamiento está unido porque las tierras que cada una ocupa pertenecen a tres grandes padrones de un mismo dueño, por lo que el Banco nunca iba a negociar con cada familia de forma individual. La única forma de acceder a la regularización es de forma colectiva.

*“Nosotros también si hubiésemos tenido la oportunidad de que el banco fraccionara y nos dijera ‘vos ocupa 150 metros cuadrados’, íbamos y comprábamos cada uno lo nuestro. Nosotros también acatamos esta resolución de organizarse y sacar adelante un proyecto, a nosotros también en alguna medida nos dijeron ‘para regularizar, regularizamos todos’”.*

De esta manera se visualiza que el ánimo de este tipo de proyectos es colectivo, quizás en un principio no por una convicción ideológica, sino porque la solución a la problemática solo puede ser por esa vía. Pero esto sirvió para habilitar otros mecanismos de solidaridad y trabajo colectivo que van por fuera de las lógicas dominantes.

Por otro lado se hace referencia a las dificultades que tendrán que enfrentar con los vecinos que no se han hecho socios de la cooperativa, donde los montos que tienen que asumir para entrar a la cooperativa son cada vez mayores, por lo que es esperable que a futuro haya conflictos en este punto. La directiva piensa que luego de que se efectuó el remate judicial donde la cooperativa será formalmente la propietaria

de los terrenos (dado que ya es la propietaria de la hipoteca), el Estado intervendrá en búsqueda de soluciones para las familias que no se han asociado a la cooperativa.

Los informantes calificados pertenecientes a organismos públicos reconocen como un primer obstáculo para dar el debate sobre el tema de la propiedad y los desalojos de los asentamientos, la necesidad de acceder a la información sobre la calidad de la propiedad del suelo. Se expresa que se deben abonar dos unidades reajustables (70 dólares aproximadamente) por padrón para acceder a la información, representando una gran dificultad, porque se estima la existencia de unos 60 mil padrones. En este punto el abogado asesor de la cooperativa indica la existencia de un servicio de la Asociación de Escribanos que brinda información sobre la titularidad de los padrones a la mitad de costo. Otro de los informantes expresa que se defienden ciertos intereses con la existencia de estas trabas, lo cual en muchos casos se relaciona con el origen de los asentamientos en terrenos privados. Explica que en muchas ocasiones las ocupaciones se realizan por error, pensando que eran terrenos públicos y en otros casos porque la información sobre si el terreno tiene ciertas deudas o está hipotecado es “*traficada*”, dejando a la luz la complejidad en el abordaje de estas situaciones.

Se suma a este último punto, según expresan algunos informantes, que la formalidad de la tenencia de la tierra es un aspecto más complejo que la titularidad en sí misma, dado que no basta con saber sólo de quién es el padrón sino también saber si se está al día con los impuestos y la contribución inmobiliaria, o si el mismo tiene alguna hipoteca o tramites de sucesión inconclusos. Además teniendo en cuenta que los asentamientos en su mayoría están conformados por más de un padrón, se hace más complicado dado que la situación de los padrones no tiene por qué ser la misma. Estas complejizan las posibilidades jurídicas de intervención que tiene el Estado para la regularización de los asentamientos en terrenos privados.

Sin embargo, varios actores hacen referencia a la creación de un observatorio de asentamientos dentro de la Unidad PIAI de la Intendencia de Montevideo, considerándolo un instrumento de relevancia para la planificación de la intervención estatal en estos casos. Se trata de una base de datos donde se sistematice la información existente de asentamientos en Montevideo. Se señala que esta información ya existe en gran medida (sobre contaminación, obras de regularización, obras de saneamiento y de acceso a servicios básicos, etc), pero está desperdigada en las diferentes instituciones.

En el debate sobre el modo de propiedad más adecuado para la regularización de asentamientos, el abogado asesor de la cooperativa resalta como una ventaja la tenencia del suelo a través de la propiedad colectiva dado que ahorra varios trámites y costos vinculado al fraccionamiento y escrituración de cada lote que se le adjudicaría a cada familia. En este caso se escritura un solo lote, el cual se divide entre las familias a través de contratos de uso y goce. Además de estos aspectos sobre el proceso formal de regularización él destaca que de fondo se optó por el esquema cooperativo por su valor simbólico para los vecinos, el cual entiende que le da más entidad y presencia a la comunidad. El abogado también hace referencia a las dificultades que se le presenta al Estado para realizar procesos de regularización de asentamientos en terrenos privados *“puede complicarse la vida”*.

Asimismo, señala que la aplicación de estas herramientas como la modalidad cooperativa debe analizarse en el caso a caso, dado que la realidad de cada asentamiento es diferente, desde las características jurídicas de posesión del suelo hasta las formas sociales de organización, niveles educativos, entre otros. Él hace referencia a la vía de la prescripción adquisitiva la cual ha sido manejada como una alternativa, pero indica que para el caso concreto del asentamiento Manga 2002, esta alternativa no sería viable dado que para poder ejercer la prescripción, esta debe ser sobre un padrón único, aspecto que no se acompasa en la realidad de Manga 2002.

Respecto a un posible camino de regularización a través de una asociación civil, la forma de organización más utilizada en los asentamientos, señala que la cooperativa tiene la ventaja de ser una entidad colectiva, es jurídicamente más ordenada y transparente para el manejo de los ingresos y fondos de la organización barrial dado que todo debe estar contabilizado y se debe rendir cuentas. También remarca que tiene más funcionalidades como persona jurídica, como por ejemplo poder realizar una compra o venta de parte de los padrones.

Desde el Municipio y del PMB se reconoce la imposibilidad de acción en la regularización de asentamientos en terrenos privados. Esto se debe a las incompetencias en el tema por parte del Municipio D y por aspectos jurídicos en el caso del PMB. Alegan que mientras no accedan a la propiedad del terreno, el Estado no podrá intervenir. Si bien prevén un acompañamiento desde lo social con algunas acciones concretas. La Intendencia de Montevideo, la Junta Departamental y el Ministerio de Vivienda son quienes tendrían las competencias para realizar el proceso de regularización, según las fuentes recabadas. El planteo de estos obstáculos para

poder intervenir comparado a la intervención de UTE (empresa pública) que ha decidido regularizar el servicio a pesar de tratarse de un asentamiento que se ubica en un terreno privado, puede dejar en evidencia una contradicción en el accionar estatal. Abre la interrogante, como bien lo plantea una ex edila, si la intervención por parte del Estado en asentamientos en predios privados no se realiza por aspectos jurídicos o por una voluntad política de no asumir los costos que esto implica.

- El proceso de regularización de Coovimanga.

Desde la Junta Departamental de Montevideo, actor fundamental en el proceso de regularización de Coovimanga, se recuerda que se decidió apoyar este proceso porque no se le pide nada al gobierno, es un proceso autogestivo en el cual la organización barrial quiere hacerse responsable de su situación. La Intendencia a través de la Junta accede a exonerar una deuda multimillonaria que tienen los padrones si la cooperativa se hace propietaria de los mismos. Además de la transformación del tipo de suelo a potencialmente urbanizable para que formalmente se le pueda dar un uso residencial a los predios. Presenta como una dificultad la oposición de parte de los vecinos del barrio ante el proceso liderado por la cooperativa, donde no se es consciente por parte de estos del riesgo existente al desalojo si la cooperativa no actuaba.

La diputada que fue entrevistada recuerda que antes siendo edila participó en el proceso de negociación del asentamiento Manga 2002 (hoy Coovimanga) con el banco privado, donde se encontró con una buena disposición de los representantes de este a la hora de llegar a un acuerdo con los vecinos del barrio. Señala que el proceso se vio enlentecido debido a problemas con la organización barrial de vecinos y atrasos en los trámites de la personería jurídica. Hoy en día dice que están promoviendo el caso como un *“ejemplo a seguir”* en otros barrios, donde la falta de organización barrial en muchas ocasiones es el primer obstáculo que encuentran a la hora de la intervención del Estado, agudizándose aún más los problemas en los asentamientos que está en terrenos privados, donde el accionar del Estado es mucho más limitado.

También se hace referencia a los obstáculos enfrentados en el proceso de regularización. En este sentido se mencionan el desorden territorial que presenta algunas partes del barrio, lo cual a futuro traerá potenciales conflictos con las familias que haya que realojar si no se realiza un trabajo social adecuado. También los vecinos que no están de acuerdo con la regularización son un obstáculo a atender en el

proceso. Para estos puntos mencionados, el espíritu democrático de la cooperativa es valorado como una herramienta fundamental para la superación de los conflictos. Otro inconveniente planteado, prácticamente por todos los actores, son la resistencia de un grupo de vecinos de sumarse al proceso de Coovimanga. Han habido avances, pero resta un camino por recorrer. La desconfianza existente en el pasado con las comisiones barriales es una posible explicación por lo que se destaca la importancia de que se esté realizando una gestión transparente para recuperar la confianza en la organización. Los tiempos de los trámites burocráticos, son inconvenientes que afectan la motivación de los vecinos, lo cual se contrarresta con “victorias tempranas”, como lo fue la regularización de la luz, la construcción de una nueva sede social entre otros hitos.

- El rol del Estado en la regularización de asentamientos privados en cuestión.

La directiva de Coovimanga si bien reconoce el importante rol que ha jugado la Junta Departamental en el proceso, es crítica con el rol del Estado:

*“El Estado te pasa la mano por el hombro, te dice ‘te felicito un asentamiento que ahora es una cooperativa’ (...) y después nadie hizo nada”.*

Sin embargo también destacan el trabajo de UTE y OSE, aunque a veces estos entes se ven confundidos frente al hecho de que sea un asentamiento-cooperativa, sobre todo ante la solicitudes de tener tarifa social.

Uno de los informantes calificados de los programas nacionales de vivienda, señala que existe un solo programa público que podría llegar a intervenir en asentamientos en terrenos privados, haciendo referencia al Plan Juntos, con la limitante de que no se trate de obras estructurantes del territorio. Otro programa que tiene competencias sobre asentamientos según el informante es el PMB. Este programa para elegir un asentamiento donde intervenir regularizando, tiene que cumplirse como requisito que el suelo pueda ser entregado finalmente en titularidad a las familias que lo están ocupando. Para esto es necesario que el predio previamente sea del Estado o de los propios ocupantes, donde en este último caso habría que ver si se puede estar hablando técnicamente de que se trata de un asentamiento. Bajo esta perspectiva quedan por afuera del programa los asentamientos en terrenos privados. Además hace referencia que, aunque fuese jurídicamente posible para este programa apoyar a

Coovimanga, hay limitaciones presupuestales que hacen que esto sea inviable en el corto y mediano plazo.

El entrevistado indica que actualmente no existe una ventanilla para casos como los de Coovimanga donde los propios vecinos se hacen con la propiedad de la tierra, y menos aún bajo la forma cooperativa. También señala las dificultades para viabilizar la prescripción adquisitiva, indicando que en teoría hay una cantidad de asentamientos privados en condiciones de pedir la prescripción, pero que existen muchas dificultades para su implementación. El informante hace referencia que de existir una cantidad de asentamientos en la situación de Coovimanga sería necesario crear algún tipo de institucionalidad que pueda trabajar con ellos. Más allá de las dificultades respecto al suelo también dice que hay que estudiar en cada situación el mapa de actores e intereses que giran en torno a la regularización de un asentamiento, lo cual, al igual que el tema de la propiedad del suelo, puede variar para cada caso. Finalmente reflexiona sobre la complejidad de la intervención del Estado en los asentamientos, dado que se cruzan el derecho a acceso a servicios básicos como la luz y el agua, con personas viviendo en terrenos inundables o contaminados, donde en el corto plazo no es posible realojarlos, se pregunta qué se prioriza en estos casos.

En la entrevista a la Dirección del Departamento de Desarrollo Urbano también se reconoce la dificultad para la intervención del Estado en una parte de los asentamientos debido a la problemática de la propiedad. De todas formas indica que se realizan intervenciones de mitigación (obras que no son definitivas y que llegado al caso se podrían dar marcha atrás) junto con la OSE, la UTE (regularización del servicio y alumbrado) y los municipios (arreglos de caminos, zanjeado, cunetas, limpieza, etc) con el objetivo de mejorar la calidad de vida de las personas. La informante explica que se asume como actora política del gobierno el cual comparte la mirada que se deben afrontar cambios de fondo en los temas urbanos para ir hacia una ciudad con cero desalojo y donde se puedan repoblar las zonas centrales (servidas) de la ciudad. Para esto señala que han implementado acciones legales para el abordaje de los inmuebles abandonados, también topear el precio de los alquileres o el aumento de la cartera de viviendas de interés social, entre otros instrumentos impulsados por la actual administración. Finalmente la informante indica que se ha creado dentro de su departamento una unidad para el asesoramiento de los vecinos respecto a la posible implementación de la prescripción adquisitiva (de 5 años) o de 30 años.



La diputada entrevistada también hace referencia al marco normativo que se quiere impulsar señalando que se votó un proyecto de ley que contempla los desalojos colectivos, el proyecto sobre las viviendas abandonadas y la prescripción adquisitiva, indicando que hay cantidad de predios privados que pueden ir por esta vía, pero al momento no se ha podido ganar ningún juicio. Entiende que si la fuerza política pudiera dar un paso más en cuanto a las leyes, podría haber una cantidad de personas que hoy serían dueñas de un terreno, porque el derecho los ampara en cuanto a su ocupación, cumplen con todos los requisitos y eso no se está dando por los hechos.

*“Porque la realidad marca –y vuelvo al primer punto- que si nosotros no seguimos legislando a pesar de que existe la normativa, vemos que a veces no hay voluntad política de actuar con referencia sobre todo a lo que se refiere a la propiedad privada”.*

Otro informante del Gobierno Departamental señala la existencia de diversas intervenciones desde los municipios o los Centros Comunales Zonales (pertenecientes a los municipios) de las llamadas obras de mitigación. También señala la posibilidad de expropiación como una posible vía de salida para asentamientos en terrenos privados, si bien existen ciertas restricciones para llevarlas a cabo. Se realizan fundamentalmente cuando se trata de terrenos donde se proyectan ciertas obras de relevancia como una calle o el saneamiento o si existen riesgos para la población. El Estado se encarga de hacer llegar los servicios esenciales a todos los ciudadanos como la luz y el agua, dado que no son obras estructurantes del territorio, no demandan infraestructuras pesadas. Este informante narra que en los procesos de regularización llevados adelante por el PIAI de la Intendencia se generan comisiones de trabajo integrada por los vecinos, pero los procesos son liderados en gran medida por la institucionalidad y los predios se entregan en forma de propiedad individual.

Analiza la organización barrial como un punto en cuestión para los procesos de trabajo. Estos muchas veces gira en torno a líderes económicos o políticos del barrio lo cual puede representar ventajas o dificultades según el caso del que se trate. Señala que en la mayoría de los casos la organización barrial se da como un medio para llegar a la regularización, pero luego la misma se disuelve. Puede ser debido a que se cumple el objetivo de su existir y luego pierde el sentido.

La diputada recuerda su pasaje por la Junta Departamental, entiende que esta junto con la Intendencia deben ser los primeros actores a los que deben dirigirse los vecinos de los asentamientos por los temas de regularización. Adjudica a la Junta un rol de articulación, que cuando ella era edila se cumplía, pero principalmente lograban tener apoyos a partir de personas que conocían previamente.

*“De la misma forma que necesitaban un escribano y yo conseguí uno que es una militante que me ha ayudado siempre en estos temas y lo hace realmente comprometida y cobra solo los gastos”.*

Señala la necesidad de crear un instituto del Estado que tenga todos los profesionales que se necesitan para apoyar los procesos de regularización caso a caso, como por ejemplo ingenieros agrimensores, arquitectos, abogados, escribanos. Reconoce que no se puede seguir apoyando solamente a través de la militancia. Debería tratarse de un organismo con convenio con las universidades y tener una cantidad de profesionales que puedan apoyar. Se reconoce otra debilidad para actuar frente a las situaciones de emergencia.

El abogado entiende que el Estado estuvo ausente desde el comienzo. Sin embargo reconoce que esta situación cambió *“a medida que se fue avanzando y el Estado vio que eso venía serio y venía un empuje, se sumó”*. Señala el apoyo de la UTE, la resolución de la Junta que les da la exoneración de la Contribución en caso de Coovimanga sea propietaria. Expresa que faltan mecanismos de apoyo para asentamientos que se encuentran como estaba Coovimanga anteriormente. También señala que deben existir mecanismos de apoyo que sean simples e imagina que algunos pasos claves deberían ser ubicar los líderes barriales e incentivarlos dotándoles de las herramientas necesarias para afrontar este tipo de procesos, sabiendo que cada comunidad y situación concreta es distinta. A estas herramientas le agregaría el apoyo profesiones para enfrentar ciertos trámites o situaciones donde sea necesario. Resalta la necesidad de comenzar trabajando sobre lo social para luego pasar a lo material.

Desde la Junta Departamental se reconoce que si la experiencia resulta exitosa será necesario avanzar sobre normativa específica para apoyar otros potenciales casos que puedan ser similares. Reconoce como claves los apoyos a nivel nacional del Ministerio de Vivienda, el Parlamento y el movimiento cooperativo, en especial FUCVAM. La edila hace referencia a que de fondo para las intervenciones en los

asentamientos hay decisiones políticas, y que la Junta por sí sola no tiene herramientas para trabajar en los asentamientos jugando un rol trascendental en la articulación.

La Junta recibe a aquellos asentamientos que quedan por fuera de los instrumentos que tiene el Estado para intervenir, los que están en terrenos privados, muchos de ellos llegan cuando el desalojo está muy cercano. Se reconoce la complejidad del accionar del Estado en los temas inmobiliarios:

*“Cada vez que salimos al mercado a comprar un predio se multiplica su valor y vos a un remate judicial no te podés presentar”.*

Además hace referencia al vaciamiento de las zonas centrales, en una ciudad donde no crece la población, pero la mancha urbana se extiende.

De la información brindada por los informantes calificados se destaca la importancia que dan los actores públicos a que exista en el barrio un nivel de organización y autogestión para una posterior intervención del Estado. Esto es un aspecto en el que todos concuerdan y destacan la labor realizada por la cooperativa. Consideran que no es el común denominador en los asentamientos. A su vez, se destaca la intervención del abogado y de la organización social Techo como elementos catalizadores de la organización y de asesoramiento en el proceso autogestionario para lograr un acceso digno a la vivienda y al hábitat. Los actores involucrados y en especial la directiva reconocen el papel fundamental que debería tener el Estado para garantizar estos derechos y como también la necesidad de su involucramiento, aspectos en los que hubo importantes avances.

Al consultar sobre la posibilidad de replicar este caso e identificar sobre aquellos elementos característicos que se consideran claves para su reproducción, algunos actores nombran casos como el asentamiento 15 de diciembre, COTRAVI, La casona y Don Márquez que vivieron o se están implementando experiencias similares a las de Manga 2002, mostrando la existencia de un camino recorrido al cual esta experiencia puede hacer valiosos aportes. Elementos que son destacados de este proceso e infaltables para futuros procesos similares son, el liderazgo y compromiso asumido por el grupo de vecinos que optó por comenzar con la regularización, el trabajo en equipo, rodearse de gente comprometida, contar con un asesoramiento que pueda brindar un

apoyo técnico profesional como también social y humano y, la articulación con el Estado para poder acceder a las soluciones definitivas y de largo plazo.

#### 4.4.2 Autogestión y propiedad colectiva.

- Proceso de conformación de la cooperativa e identidad barrial.

Analizar cómo fue el proceso de conformación de la cooperativa y la creación de la identidad barrial entorno a Coovimanga resulta un aspecto de relevancia para la presente investigación. Cabe destacar en primer lugar el hecho de que los principales protagonistas del proceso son los vecinos organizados, primero en comisiones barriales y luego en la cooperativa Coovimanga. Este aspecto es reconocido por los propios vecinos y por los actores involucrados en el proceso. Es un hecho significativo dado que está en la base de la teoría que se conoce como la producción social de hábitat, donde ante las falencias del mercado y del Estado, son los propios ciudadanos quienes toman las riendas de la construcción del hábitat con una perspectiva social y de inclusión para sus pares. En este sentido se destaca el reconocimiento que realizan los representantes del Estado a la autogestión de los vecinos para facilitar una intervención posterior del Estado y para la búsqueda de soluciones definitivas a las demandas del hábitat y de vivienda.

Otro punto a resaltar son los apoyos “técnicos” que tuvo la directiva de la cooperativa durante el proceso, aspecto también reconocido por varios de los actores. Se destaca la participación del abogado en lo que compete a los temas jurídicos de la cooperativa. A su vez varios actores mencionan los elementos claves que ha tenido el proceso de conformación de la cooperativa, elementos que a la vez que posibilitaron el desarrollo de la cooperativa y del proyecto, eran potenciados por ellos. Se identifica al liderazgo de la cooperativa para llevar adelante esta compleja tarea, el trabajo en equipo como sostén y motor de la motivación, la dedicación y el compromiso, la creación de una identidad y un sentido de pertenencia en barrio con Coovimanga. Logros alcanzados a través de una buena comunicación, creación de un logo y eventos promovidos por la cooperativa. Asimismo se resalta la ampliación de capacidades que los líderes barriales lograron en este proceso. Los hechos reconocidos por la directiva y los voluntarios de Techo son que la cooperativa ha dado una legitimidad y empuje al proyecto que nunca antes había tenido.

La directiva de Coovimanga entiende que el proyecto ha logrado fortalecer el barrio, permeando con su mensaje solidario en las familias, aunque no siempre sea acompañado por la totalidad de los vecinos.

*“Inconscientemente como lo dijo Ale, te metes en la casa de cada vecino y para bien o para mal, podés estar de acuerdo o no, pero te metiste”.*

A su vez se basan en un profundo sentido democrático, pilar clave en la identidad cooperativa, para gestionar el proyecto. Reconocen en el socio al primer decisor, más allá de intereses que puedan surgir desde el Estado, el banco privado u otros actores.

*“Pero nosotros también tenemos una manera de actuar que entendemos es la que corresponde, siempre va hacia el socio, entonces se va a llamar una asamblea se va a plantear y quien decide es el socio”.*

En lo referido a los procesos cooperativos y democráticos a la interna de la cooperativa, la directiva explica que a su entender se han realizado procesos con estas características. Hacen referencia hasta que en ocasiones han tenido que ser muy flexibles con los estatutos con tal de escuchar y dar lugar a las resoluciones de los socios.

Asimismo no escapan a reconocer los conflictos que tienen con algunos vecinos del barrio en tanto no se logra compartir una mirada en común sobre el proceso de la regularización. Quizás en este punto radica una de las debilidades del proyecto de Coovimanga. Según la directiva algunos vecinos les reprochan el hecho de tener que asumir los costos que implica la regularización.

*“Los culpables somos nosotros. ‘Ustedes que inventaron de hacer una cooperativa nos jodieron, porque seguíamos como antes y no pagábamos nada y que nos realojaran’”.*

Piensan que este conflicto se da en parte porque algunos socios y vecinos no logran visualizarse como parte de la cooperativa, y creen que la cooperativa es solamente la directiva y ellos juegan un rol de pagar lo que deben y desentenderse del resto de las acciones que se deben llevar adelante.

*“El tema es que el socio no admite que él integra la cooperativa. El socio viene, paga y siempre como que está de este lado y la directiva es la cooperativa. Y vos estás hace tiempo diciéndole que todos integramos lo mismo”.*

Otro punto crítico que salió durante el taller es respecto a la sucesión de los cargos directivos. Por un lado se manifiestan intenciones de abandonar los cargos debido al desgaste ocurrido en los últimos años, sin embargo entienden que nadie va a querer asumir la directiva hasta que acabe todo este proceso de la compra del terreno. Entienden que esta no es una realidad que pase sólo a nivel de esta cooperativa, sino que es algo común en este tipo de organizaciones vinculado a la baja participación de la ciudadanía en general. Hacen referencia a que de todas formas ellas están muy metidas en el procesos y sería difícil poder involucrar a alguien nuevo, y que la gente del barrio que ha asumido anteriormente este tipo de roles no quiere volver a involucrarse porque conocen del desgaste del que se trata.

La diputada ve con buenos ojos el proceso realizado en Coovimanga como instrumento de organización barrial, donde los vecinos son los protagonistas.

*“El hecho de que se hayan conformado en cooperativa tiene un plus”.*

Además se está promoviendo este modelo en otros asentamientos, como una herramienta que permita que todos los vecinos se sientan parte del proyecto, apelando a la unidad en un proyecto común. Entiende que sería un gran paso que estos proyectos se pudieran introducir dentro del movimiento cooperativistas y que contarán con el apoyo de FUCVAM.

También la presidenta de la Junta opina que FUCVAM debió haber sido la institución que acompañe este proceso, para innovar en este tipo de situaciones para numerosas familias que no le están pidiendo nada al Estado, sino que hacerse cargo de su situación habitacional.

Desde la presidencia de FUCVAM se hace hincapié en que lo fundamental en el éxito de proyectos como el de Coovimanga es lo grupal. Si bien reconoce que FUCVAM se ha especializado en los procesos cooperativas para la construcción de las viviendas, abre las puertas para el dialogo entre la Federación y este tipo de iniciativas.

*“Si se pudiera generar con este tipo de familias así cooperativas para seguir avanzando, está buenísimo. Y siempre los grupos cooperativos apuestan a una sociedad distinta.”*

La búsqueda de una sociedad democrática es el objetivo de FUCVAM y esto trasciende la sola construcción de las viviendas. La presidenta manifiesta que se podría apoyar en concreto a la iniciativa desde FUCVAM a través de una escuela de formación.

Uno de los informantes del Gobierno Departamental plantea que el modelo cooperativo no es para todos los barrios ni para toda la gente.

*“Esto viene del compromiso de la gente, no todo el mundo lo acepta, no todo el mundo está de acuerdo y se hace a veces muy difícil.”*

Reconociendo que el ánimo colectivo es la clave del éxito o fracaso de estas experiencias. A su vez señala algunas experiencias similares a la de Coovimanga en casos como los del asentamiento La Casona y Don Márquez.

El abogado señala que la construcción de identidad en Coovimanga tuvo varios puntos importantes. Entre los más reciente destaca la construcción del nuevo salón comunal, el cual contó con el aporte de mucha gente.

*“Eso le da ese sentido de pertenencia al barrio, pertenencia a una vecindad, es importante”.*

Él también resalta las diferencias con las cooperativas tipo de vivienda. Remarca que lo primero que existe en estas es el sentimiento de pertenencia y una necesidad en común muy concreta. En estos casos ya existe un mecanismo preestablecido y con mucha historia. Asimismo entiende que el punto de partida de Coovimanga es distinto. Señala que hay mucha gente que ha vivido durante años en una situación irregular donde la ausencia del Estado ha sido la norma y proyectan que esta situación puede seguir indefinidamente. Por esto es que se generan resistencias al proceso de regularización.

*“Entonces hay que luchar contra eso y luchar contra eso no es sencillo. Creo que eso se ha avanzado mucho. De haber arrancado con 25 o 30 socios*

*cooperativistas consustanciados con la idea, a estar ahora rondando los 120 cooperativistas es un avance importante”.*

El abogado recuerda el proceso de mejora que ha vivido el barrio, indica que las primeras veces que fue era “tierra de nadie”, donde cada cual construía en donde quería. Hoy existe un orden, se le consulta a la cooperativa al llegar una nueva familia, significando un avance en el proceso de inclusión social del barrio, según señala el abogado. Además espera que el Estado pueda acompañar este proceso de mejora atendiendo las demandas organizadas que ahora se plantean desde la cooperativa.

La presidenta de la Junta confía en la trascendencia del proyecto de Coovimanga, el cual considera que va más allá de la seguridad de la tenencia de la vivienda, sino que permitirá en el futuro hacer calles, realojar a las familias que se encuentran en zonas inundables, dar usos públicos a las zonas que están abandonadas. A su vez resalta el compromiso de la directiva, destacando que además de movilizarse por el proyecto de la regularización también han realizado otras iniciativas como mejorar el acceso de los vecinos a las canastas de alimentos, a la tarjeta del MIDES entre otras acciones solidarias.

A su vez la edila realiza algunas valoraciones sobre el caso de Coovimanga. Considera que es un caso genuino de autogestión en el que las principales líderes han sido autodidactas,

*“se descubrieron a sí mismas en esto hay un proceso personal también de ellas, de hacer cosas que ellas no sabían que podían hacer”.*

Hace referencia a las capacidades que han podido desarrollar tanto en los temas contables y de transparencia respecto al manejo de los fondos de la cooperativa como también las gestiones, vínculos con los vecinos y relaciones que han sabido tener con distintos actores y autoridades de alto nivel como la propia Ministra de Vivienda. Sin embargo reconoce que hubiera sido bueno que desde el Estado hubiese habido algunas herramientas de apoyo para facilitar ciertas acciones que tuvieron que emprender de forma solitaria.

En este apartado se puede comparar lo expuesto por los actores con la visión de los socios sobre el rol de la cooperativa en la generación de identidad y procesos participativos a través de la encuesta realizada. Los puntos que fueron relevados



relacionados con la dimensión cooperativa e identitaria son la identificación de los socios con el trabajo de Coovimanga, su participación en las jornadas de trabajo y asambleas, la percepción sobre su influencia en la toma de decisiones de la cooperativa y el interés en conformar parte de alguna de las comisiones de la cooperativa.

Se podrá observar que existen aciertos y visiones comunes entre los socios y los principales actores sobre algunos de los aspectos investigados, como también se encuentran desafíos que deberá asumir el proyecto colectivo a futuro.

Los resultados obtenidos a partir de la realización de la encuesta se presentan en la siguiente tabla:

Dimensión / Respuesta	Identidad con Coovimanga	Participación en jornadas y asambleas	Influencia en toma de decisiones	Conformación de comisiones.
<b>Si</b>	80%	85%	80%	20%
<b>No</b>	20%	10%	20%	80%
<b>Ns/Nc</b>	0%	5%	0%	0%

Cuadro N° 12. Fuente: Elaboración propia.

Los datos son significativos para todas las variables relevadas. Se observa en primer lugar que los socios manifiestan sentirse identificados con el trabajo de la cooperativa, expresan que participan regularmente de las instancias de trabajo y asambleas, así como también sienten que tienen influencia en la toma de decisiones. Estos resultados dan muestra que el modelo cooperativa para el caso de Coovimanga ha sido de utilidad para reforzar la identidad barrial y potenciar el compromiso de los vecinos. Además se ha convertido en un instrumento democrático donde los socios forman parte en las decisiones que se tome y que ha cumplido 3 años de existencia. Esto resulta de gran importancia porque da evidencia de que esta forma organizativa significa un quiebre con organizaciones anteriores en la que la desconfianza, el bajo compromiso y la volatilidad de los dirigentes eran los factores comunes.

Por otro lado se enciende una luz de alerta respecto al bajo porcentaje de socios que se manifiesta dispuesto a asumir cargos directivos o de mayor compromiso con la cooperativa. Posibles explicaciones de este punto son que la actual directiva ha asumido muchas responsabilidades y ha faltado un ejercicio de delegar tareas o actividades a otros socios (en este sentido se destaca la comisión de fomento que ha sido la primer comisión que ha logrado funcionar más allá de de la comisión directiva). Esto involuntariamente se puede traducir en un mayor manejo de contactos, habilidades comunicacionales, como también conocimiento en profundidad de los aspectos legales y financieros por parte de la directiva, que hace que el resto de los socios se sienta más lejano a estos temas. Otras explicaciones podría ser el desinterés por querer asumir mayores responsabilidades en el proyecto o no querer exponerse frente al resto del barrio como en los hechos termina sucediendo con los directivos.

- El régimen de propiedad colectiva.

Respecto a la discusión sobre el modelo de propiedad colectiva para la regularización de asentamientos la directiva de la cooperativa entiende que este modelo ha facilitado el proceso a la hora que ha potenciado el trabajo colectivo, logrando lo que ninguno hubiera logrado solo.

Sin embargo también reconocen que hubo dificultades, en parte por el hecho de ir contra corriente a una sociedad individualista, de la cual que la propia directiva se reconoce parte. Para ellas fue determinante el impulso inicial en el cual trabajaron por el proyecto más allá de las contras que había,

*“si se hubiera hecho una votación de esto o lo otro, hubiéramos ido al muere”.*

También hacen referencia a las dificultades de hacer entender a los vecinos cómo funciona la cooperativa y las características particulares del proyecto en el que están embarcados, rompiendo con la creencia de que nunca nadie los va a desalojar de su predio. En este punto es fundamental el reconocimiento de que la mayoría de los vecinos no optó voluntariamente por este camino, y que el perfil socio económico de los vecinos de Coovimanga es más bajo al de los cooperativistas tipo. Estos vecinos enfrentan otras problemáticas sociales y laborales, que por lo general no viven los

socios de una cooperativa. Aquí reconocen que ha habido una dificultad para hacer funcionar la cooperativa de una manera ideal.

*“La cabeza es de asentamiento con el ‘a mí realójame, a mí págame, a mí no me pidas, yo no soy, yo no participo’”.*

A esto se suma que el Estado y el propio movimiento cooperativista quedan “desacomodados” frente a esta iniciativa por no encajar en ninguno de los instrumentos existentes.

La directiva reconoce que la herramienta de la propiedad colectiva supone un montón de dificultades, propias del trabajo colectivo, que hubieran preferido no tener que afrontar, pero saben que la única solución que tenían como vecinos por estar ocupando entre varias familias un mismo predio era colectiva. Para ellos el estatuto tipo de las cooperativas de FUCVAM fue una gran guía para canalizar la organización barrial y darle una estructura fuerte, participativa y democrática, aunque también tiene varios puntos que no aplican al caso de Coovimanga los cuales tuvieron que ser adaptados a esta modalidad de cooperativa.

Respecto a la posible vía de conformar una asociación civil entienden que esta forma jurídica no les hubiera dado herramientas formales para marcar con claridad los derechos y obligaciones de los socios. Piensan que quizás pueda servir para asentamientos donde viven menos familias, pero no para este tipo de casos. Además remarcan que con la asociación civil seguramente el trabajo colectivo termina con proceso de regularización, mientras que con la cooperativa esperan que la misma pueda trascender la sola regularización del asentamiento. En lo vinculado al apoyo del Estado que puedan recibir una u otra forma de organización se señala por un lado que depende de cuánto se insista, sin importar el tipo de organización que sea. Pero también otros miembros de la directiva entienden que el Estado tiene más mecanismos de apoyo desarrollados para las asociaciones civiles que para una cooperativa con estas particularidades que busca regularizar la situación del suelo, en parte porque no logran visualizar a una cooperativa como vía de regularización de un asentamiento.

El abogado también expone sobre las diferencias de la asociación civil con la cooperativa. Dice que la primera cuenta con una regulación mínima, básica, en el Código Civil, donde son tres los artículos del Código Civil que las regulan. Indica que

las asociaciones civiles no tienen mayores requerimientos a nivel contable ni jurídico, el ingreso y egreso de las personas a esa asociación es *“medio en el aire”*. Resalta que justamente cree que lo que falta en estas comunidades es un orden.

*“Decir ‘¿tú querés pertenecer a esto?, hay esta cooperativa’, ‘no querés pertenecer a esto, no lo cumplís y te vas’.”*

En la asociación civil esos límites están más difusos, principalmente las obligaciones del socio.

Por otro lado indica que las cooperativas (fundamentalmente las de vivienda) tienen una regulación con tres leyes muy exhaustivas y completas donde no hay mucho margen de innovación. Además quedan establecidos un montón de derechos y un montón de obligaciones, lo cual ayuda a que el socio esté más contenido dentro del sistema cooperativo que dentro de un esquema de asociación. Otro punto de diferencia para el abogado es la regulación y el control. Mientras que a las asociaciones las regula el Ministerio de Educación y Cultura, a las cooperativas las regula el Ministerio de Economía y Finanzas y el Ministerio de Vivienda con enfoques distintos. Si bien tanto las cooperativas como las asociaciones no tienen fines de lucro por su propia conformación, el aspecto económico dentro de un esquema cooperativo es más claro que dentro del esquema de una asociación, indica el abogado. Este aspecto, fundamentalmente económico, al momento de ir a discutir con un banco, con una junta, con un organismo del Estado, le brinda mucho más presencia y garantías a la organización barrial, puntualiza.

Otro aspecto que destaca es que la persona jurídica de la cooperativa tiene otra valoración en el imaginario popular:

*“Me pareció que era importante que no apareciera un grupo de vecinos interesados en la promoción del barrio, sino que debía venir una entidad, una institución, una cooperativa fuerte e integrada por un montón de socios y que el responsable de todo lo que se moviera fuera esa cooperativa y no un grupo de vecinos”.*

Los costos en los procesos de regularización son otra diferencia entre una cooperativa y una asociación civil dado que esta última tiene un costo mayor. Lo cual se debe a que en primer lugar es necesario realizar un fraccionamiento (dado que son cientos de

familias viviendo en tres grandes padrones), para que luego los padrones individuales, que podrían estar dentro de un esquema de propiedad horizontal o de otro tipo, sean escriturados y adjudicados a cada familia por compraventa. Por otro lado la cooperativa a través de la propiedad colectiva permite realizar una sola escritura por padrón y luego otorgar los derechos de uso y goce a cada socio sin implicar mayores costos administrativos y notariales, según explica el abogado.

El abogado considera que lo que se ha hecho desde el Estado en materia de regularización de asentamientos no incentiva a que los propios vecinos de los barrios se apropien de los procesos, tomando una actitud más pasiva. El esquema ocurrido en Coovimanga ha sido muy bueno en este sentido, según indica. Sin embargo observa que surgen dificultades, por ejemplo a la hora de tener que tomar decisiones respecto a qué ocurre con aquellos vecinos que no han estado apoyando ni siendo parte de la cooperativa. Le parece lógico que aquellos vecinos que han realizado un gran esfuerzo por ser parte de la cooperativa estén dispuestos a tomar medidas duras con para el resto de los vecinos.

*“Yo lo he estado diciendo en cada oportunidad: ‘ojo que se viene el momento donde las decisiones van a ser antipáticas, no van a ser lindas’. En algún momento hay que tomarlas y decir ‘estos quedan y estos se van’”.*

Asimismo señala que el espíritu último debe ser el de incluir, pero cada miembro que ingrese en la cooperativa debe ser consciente del esfuerzo que implica este proceso.

Respecto a la modalidad de la propiedad colectiva también la edila se manifiesta en que es un camino óptimo porque *“igual y da derechos y obligaciones”*, aunque reconoce que este camino no es para todas las personas y muchos no lo pueden sostener. También reconoce los obstáculos que plantean al proyecto la sociedad individualista en la que se encuentra, planteando a su vez la interrogante sobre qué pasará con aquellos vecinos que no se han sumando al proyecto. Considera que de fondo se está realizando (y será necesario) un proceso educativo profundo para poder trasladar el ánimo colectivo y comunitario de la cooperativa a todo los vecinos que viven en el asentamiento.

En relación con los apoyos que la cooperativa puede recibir del Estado, la edila advierte que esta forma jurídica le plantea obstáculos, aunque reconoce que si se lo ve en términos políticos estos aspectos se puede superar. La edila entiende que este tipo

de cooperativas debería tener una categoría específica dentro de la normativa vigente para que dé más flexibilidad a las acciones que pueda realizar el Estado.

*Coovimanga “puede abrir la punta de lanza para otras soluciones habitacionales, ¿por qué? porque va a dar respuesta a 208 familias que si hoy tuvieran un desalojo tendría que responder el Estado”.*

También plantea la necesidad de que se intervenga desde el Ministerio de Vivienda con equipos sociales que puedan trabajar con aquellos vecinos que no quieren formar parte de la cooperativa.

#### 4.4.3 Aportes al Desarrollo Territorial.

- Impactos sobre la calidad de vida y construcción de ciudadanía.

Dentro de los aportes al proceso de Desarrollo Territorial que está viviendo el barrio, la experiencia de Coovimanga tiene influencia en cambios en la calidad de vida de los vecinos como también el facilitar ciertos procesos de construcción de ciudadanía. La presidenta de la Junta Departamental en este sentido manifiesta que de fondo lo que se logra con el proyecto de Coovimanga es un proceso de construcción de ciudadanía, el hacerse cargo de su situación a través de la formalización, el acceso a los servicios como la luz y el agua, todo esto con un pilar fundamental que es la convicción de querer progresar en base al esfuerzo propio.

*“Por eso es que nos comprometemos a morir con este proyecto”.*

La edila destaca que el proyecto tendrá un impacto grande en la calidad de la vida de los vecinos, tratándose de un barrio que tiene un perfil socio económico donde predominan los trabajadores de los sectores doméstico, limpieza y seguridad.

Por su parte el abogado asesor de la cooperativa destaca que el principal aporte a su entender es el humano, porque más allá de todos los avances materiales que se vayan logrando, importa la educación ciudadana que esté proceso está generando en los propios vecinos:

*“son las costumbres, el respeto a las normas, la tolerancia, la convivencia. Creo que eso es uno de los puntos más importantes que ha tenido Coovimanga como instrumento para lograr esa inclusión”.*

A su vez señala que uno de los aspectos que a él más lo marcaron fue la regularización de la energía eléctrica. Antes de este proceso los vecinos estaban colgados a la red, hoy todo el barrio tiene cobertura eléctrica regular. Recuerda un curso de capacitación que realizó UTE en el barrio sobre el consumo responsable de la energía eléctrica lo que entiende fue una muy buena iniciativa, insiste en que detrás de todos estos cambios ve una fuerte inserción en lo educativo y ciudadano:

*“Tengo mi contador, tengo mi consumo, lo tengo que regular porque soy responsable de eso”.*

Entiende que el hecho de formalizar la propiedad de la tierra donde viven y regularizar la situación física y material de la vivienda repercute en otras dimensiones de la vida cotidiana de los vecinos que a veces puede pasar desapercibidos. Él más allá de su aporte como asesor de la cooperativa cuenta que ha recibido muchas consultas por asuntos familiares por parte de los vecinos, de personas que también quieren encauzar asuntos pendientes, cree que muchas de estas consultas suceden a raíz de toda la movilización interna que provoca el comenzar a ser ciudadanos formales y ya no estar en el margen.

Desde la directiva de Coovimanga se manifiesta que este proyecto afecta diferentes dimensiones de la vida de los vecinos más allá del acceso a la vivienda. Hacen referencia a que influye en la convivencia de los vecinos, la educación, genera hábitos de trabajo y hasta en la salud, al querer buscar soluciones a las inundaciones, el basural, el arroyo contaminado y que los vecinos no se cuelguen por si mismos a la energía eléctrica, lo que significaba un gran riesgo. También resaltan que el hecho de estar formalizados en un montón de aspectos nuevos como la luz, el agua, la vivienda, hace que muchos vecinos, que antes no tenían necesidad de trabajar, tengan que hacerlo para poder cubrir los costos que esto significa.

En este apartado se suma el análisis de la percepción de los socios en cuanto a los aportes del proyecto al bienestar del barrio, que también fueron relevados a través de la realización de encuestas. En primer lugar se pregunto si el socio consideraba que Coovimanga aportaba al bienestar general del barrio. Las respuestas fueron de un

90% positivas, mientras que un 10% consideró que no lo hacía. Por lo que se puede interpretar este resultado como significativo en cuanto a que existe una visión generalizada sobre el trabajo positivo de la cooperativa en el barrio.

También se relevó sobre dimensiones específicas como vivienda, trabajo, educación en los que los socios consideraban que el proyecto de Coovimanga tenía aportes positivo o no lo realizaba. Los resultados fueron los siguientes:

Dimensión / Respuesta	Seguridad en la tenencia de la vivienda	Mejora de la vivienda	Acceso a servicios básicos	Mejora en oportunidades y hábitos de trabajo	Mejora en educación
<b>Si</b>	80%	40%	90%	40%	60%
<b>No</b>	15%	55%	5%	50%	35%
<b>Ns/Nc</b>	5%	5%	5%	10%	5%

Cuadro N° 13. Fuente: Elaboración propia.

En la tabla se observa con claridad que los socios perciben que el proyecto de Coovimanga tiene consecuencias positivas en la seguridad de la tenencia de la vivienda y en el acceso a servicios básicos. Lo cual resulta coherente con lo propuesto y logrado por Coovimanga dado que su principal objetivo en la actualidad es regular la tenencia del suelo, y como consecuencia se regula la tenencia de las viviendas de cada familia. A su vez uno de los mayores logros alcanzados al momento fue la regularización de la luz, junto a una ampliación de la cobertura de OSE (que ya la mayoría de las familias tenían acceso regular) y las obras de saneamiento que fueron anunciadas por la Intendencia para esa zona a partir del 2018.

En las variables de mejora de la vivienda, trabajo y educación los resultados son más estrechos, y dado el margen de error con el que cuenta la muestra, no permite extraer conclusiones significativas. De todas formas en el dialogo con los encuestados a la hora de hacer la encuesta surgen argumentos comunes como que la mejora de la vivienda depende de cada familia individualmente y no tanto del trabajo de la cooperativa, al menos en esta etapa. Así como también se argumenta de parte de



algunos socios sobre que las mejoras de oportunidades de trabajo no son competencia de la cooperativa, mientras que otros reconocen que indirectamente la cooperativa incide en la mejora de hábitos de trabajo en los vecinos, como también la formación de redes de contacto permite ampliar la comunicación sobre posibles ofertas laborales. Respecto a la educación también surgen opiniones vinculadas a que este campo no está dentro de las competencias de la cooperativa, como también surge que la cooperativa tiene una profunda vocación educativa para los vecinos del barrio. Se entiende que los resultados obtenidos reflejan de alguna manera esta diversidad de opiniones.

También se dejó la posibilidad de que los socios manifestaran otras dimensiones en la que entendieran que el proyecto de la cooperativa tenía impacto. En este punto se repiten algunos aspectos como la mejora en la seguridad, la unidad, convivencia y compañerismo del barrio, así como también se hace referencia a un aumento de la cantidad de “gente de trabajo”. Esta visión coincide con la de la directiva respecto a que este proceso indirectamente tiene como consecuencia la expulsión de aquellas familias que no tienen interés de mejorar su situación socio económico y otras relacionadas con actividades delictivas.

- Descentralización y procesos participativos.

En lo referido a la descentralización es de interés abordar en un primer momento la relación del proyecto con el Estado, hasta dónde este pudo o no haber sido impulsor o represor de procesos genuinos de participación y apropiación que se han dado en Coovimanga.

Una de las directivas entiende que la falta de la presencia del Estado fue lo que motivo que cada una de ellas desarrollará las capacidades necesarias para llevar adelante el proyecto. Por otro lado se hace referencia a que si hubiera llegado el Estado con un programa ya armado posiblemente no hubiese aflorado la organización barrial de la forma en que se dio. Plantean que en caso de que llegué ahora con un programa, la cooperativa ya está lo suficientemente madura para sentarse, discutirlo a puertas cerradas y dar una respuesta:

*“porque nosotros sí tenemos un proyecto de lo que queremos para la cooperativa”.*

Recuerdan que en los primeros años del proceso de regularización cuando llego el cedulón de desalojo, era desde la Junta que se negociaba con el banco y los vecinos quedaban por fuera de esto, no porque hubiese una falta de voluntad por parte de las edilas, sino porque a veces los vecinos no entendían lo que sucedía o no manejaban toda la información. Aspectos que entiende debilito mucho a la organización barrial que existía en aquel entonces.

Sin embargo, otra de las directivas expresa que de haber llegado el Estado con un programa estipulado, igualmente hubiera tenido que buscar vecinos referentes, por lo que se hubiese dado espacio para la generación de capacidades y nuevos líderes barriales. Realiza la observación que en este caso todo el desgaste y responsabilidad de los procesos se los llevaba el Estado y no el grupo de vecinas que está liderando el proyecto.

Respecto a la descentralización de corte institucional el funcionario del Ministerio de Vivienda entiende que uno de los riesgos de estos procesos es el surgimiento del clientelismo político, dado que considera que el Ministerio al ser un organismo del gobierno central *“no tiene mayor interés político en el territorio y el actor social sí”*.

Expresa que allí hay un costo en el optar por la descentralización, donde en ocasiones se pueden generar juegos perversos en busca de réditos electorales.

Por su parte la jerarca de la Intendencia de Montevideo entiende a los municipios como el gobierno de cercanía, quienes articulan con el gobierno departamental y nacional y quienes también llevan adelante algunas de las acciones de mitigación que pueden realizarse en los asentamientos. La diputada coincide con esta mirada, si bien reconoce que tienen recursos (tanto humanos como económicos) acotados y competencia limitadas. Ve como una herramienta interesante las comisiones de asentamientos que funcionan en algunos Centros Comunales Zonales (dependientes de los municipios). Ella entiende que el proceso descentralizador ha sido muy favorable en Uruguay, aunque considera que aún es necesario profundizarlo más, adjudicando más potestades y recursos a los municipios. Sin embargo manifiesta que de fondo hay una lucha por el poder que no todos los actores quieren ceder.

En este sentido otro funcionario de la Intendencia también es crítico respecto al rol que a veces juega el Estado, exigiendo ciertas condiciones para la intervención en los asentamientos, por ejemplo, la necesidad de cierta organización en comisiones

vecinales o el tener una personería jurídica, cuando el resto de la sociedad “integrada” no lo hace, expresa que cree que en ocasiones intentando promover la organización se la termina eliminando.

- Reflexiones en torno a la articulación institucional.

En cuanto a la articulación de actores la presidenta de la Junta Departamental reconoce un complejo entramado de actores vinculados al trabajo con asentamientos irregulares. Entre estos se encuentra la Comisión de Vivienda del Parlamento, la Comisión de asentamientos de la Junta Departamental, el Programa Mejoramiento de Barrios del Ministerio de Vivienda, los municipios, FUCVAM más vinculado a la propuesta de la cooperativa, entre otros. La edila asume que la Junta ha tenido el rol de articulador con el Gobierno Nacional y el Parlamento. Manifiesta que para el caso de Coovimanga están involucrados todos los actores que deberían estar, a no ser por FUCVAM y entiende necesario que haya una mayor presencia del MIDES, para poder trabajar con las poblaciones más vulnerables del barrio.

También dentro del rol articulador interinstitucional le confiere una importancia al Municipio D, el cual sabe que no tiene muchas competencias en el tema vivienda, pero puede articular y llevar adelante ciertas acciones de mitigación con la cooperativa, como por ejemplo acondicionar alguna calle, firmar solicitudes para el trabajo con UTE y OSE. Expresa que la articulación en este caso es fundamental para dar respuesta a problemáticas sensibles que tiene el barrio, como el tema de la basura y la distancia de un kilómetro y medio a la parada de ómnibus más cercana. También ha sido importante la articulación para dar respaldo político a ciertas medidas tomadas:

*“no es lo mismo para UTE entrar cuando la Junta Departamental, la presidenta de la Junta Departamental y toda la comisión integrada por todos los partidos respaldan una decisión, que hacerlo sólo y enfrentar un juicio como ha pasado”.*

Desde la Intendencia de Montevideo también adjudican un rol de importancia a la articulación, se pone como ejemplo la creación de una comisión interinstitucional para trabajar junto con UTE y OSE con el fin de coordinar acciones en las intervenciones en los asentamiento.

La visión por parte de la directiva de Coovimanga es distinta, entienden que no ha sido buena la articulación a nivel estatal para el apoyo en Coovimanga, más allá de los discursos y apoyos prometidos que finalmente no han llegado. Resaltan que si suelen aparecer algunos de los actores en el momento de “sacarse la foto”, lo cual no es bien visto por la directiva.

Por otro lado, se resaltan varios elementos que colaboran o limitan la articulación entre los actores. Como elementos colaboradores se encuentran, la generación de instancias de reunión de trabajo en que participen todos o gran parte de los actores de la experiencia. En las distintas miradas recabadas se destaca los acuerdos alcanzados a través de las reuniones realizadas y su utilidad como instancia de coordinación y guía del proceso. A su vez, la existencia de canales informales de comunicación permitió el nexo entre los actores, necesario para el avance en el proceso. A la hora de articular entre los vecinos del barrio, la conformación bajo la forma de cooperativa es otro elemento que colabora. Las asambleas son canales de comunicación, coordinación y participación de los actores del barrio. Asimismo la transparencia con que se trabaja genera confianza y credibilidad.

Por último, como elementos que limitan la articulación entre los actores son las delimitaciones en el trabajo en el territorio que se establecen a través de las competencias de cada organismo estatal y la falta de nexos entre ellos. Además la normativa vigente, en algunos aspectos, no colabora en la articulación entre los actores dado que no otorga posibilidad de participar o no brinda formas de coordinación. En este sentido la falta de una estrategia y planificación de intervención se considera como una limitante.

- La necesaria perspectiva de género.

Otra dimensión importante a abordar, característica de este caso, es la visión de género. Se destaca la fuerte presencia de mujeres liderando este proceso, tanto desde la directiva de Coovimanga como de las principales autoridades estatales (alcaldesa, presidenta de Junta de Departamental, coordinadora del PMB, Ministra de Vivienda, presidenta de FUCVAM, directora de Desarrollo Urbano de la Intendencia de Montevideo).

En el intercambio sobre este aspecto con la directiva de Coovimanga, ellas entienden que esto sucede porque la mayoría de las mujeres tienen más consciencia de la importancia del hogar respecto a los hombres.

*“El tema del techo como el hogar y no como la casa. No como la situación solo habitacional. Para nosotros es más nuestro espacio, nuestros hijos, nuestro núcleo. Y estamos más a brazo partido para no perderlo. Capaz al hombre piensa ‘nos sacan de acá, conseguimos y edificamos en otro lado, otro terreno o nos vamos’”*

Cuando se realiza referencia a las cooperativas de vivienda por ayuda mutua, donde predominan los hombres en las directivas, ellas entienden que la diferencia se da en primera instancia porque esta cooperativa es un caso especial. Una de las directivas manifiesta que en las cooperativas de vivienda “tradicional” viene todo el “paquete” armado, hay un camino establecido por dónde ir, lo cual dicen que con ese marco los hombres se sienten más cómodos para trabajar y liderar. Sin embargo, señalan que en este caso donde hay una necesidad muy apremiante, pero no hay un camino claro de por dónde ir, donde resulta necesario ir abriendo camino, comunicando y construyendo lo nuevo junto con los vecinos, la mujer tiene otras habilidades para comunicarse, negociar y sacar las cosas adelante.

*“El hombre siempre termina discutiendo o a las piñas”.*

Finalmente hacen referencia a que el hombre tiene *“muy arraigado el concepto de las 8 horas de trabajo”*, y está en el imaginario que luego de ese horario es la mujer la que debe encargarse de todo, lo que lleva a que los hombres no quieran comprometerse en este tipo de tareas que trascienden el horario laboral.

Por su parte la presidenta de la Junta Departamental reconoce que parte de los conflictos que pueden estar ocurriendo en el barrio con el grupo de vecinos que no apoya el proyecto de la cooperativa, puede tener de fondo una cuestión de género.

*“Nosotros somos los machos y no estamos de acuerdo y no vamos a pagar nada y de acá que vengan y nos saquen”.*

La edila expresa que esta situación de comisiones lideradas por mujeres es muy común en las organizaciones de los asentamientos irregulares porque se tiene una

sensibilidad diferente respecto al lugar donde se vive, a la conformación del hogar y porque por lo general en estos contextos se encuentran muchas mujeres jefas de familia. Por último la edila manifiesta admiración por este grupo de mujeres:

*“hay que ir a limpiar casas como van 8-9 horas, mantener solas una familia y después venir y hacer jornadas para hacer un salón comunal, no tener ningún problema en golpear la puerta del Ministerio, ir al Consejo de Ministros”.*

- La concepción de territorio y futuras expectativas.

Por último se plantea analizar el concepto de territorio manejado por algunos de los actores entrevistados. Según la visión de la alcaldesa:

*“el territorio tiene que ser integral y de todos”, “no es sólo viviendas, el territorio es vivienda, espacios públicos, escuelas y trabajo”.*

Por su parte la coordinadora del PMB, ante la pregunta mencionada responde en relación a la ciudad, a la cual considera como:

*“un ser vivo en el que todos intervenimos, ayudamos o destruimos la ciudad”.*

Destaca al Estado como actor importante en el desarrollo territorial y urbanístico debido a la competencia que tiene en cuanto a la planificación del territorio. Esta herramienta la considera *“importante para estabilizar los procesos de construcción de la ciudad”*. Sin embargo debido a que la misma no se realiza plantea que *“se está invadiendo una parte productiva de la ciudad como lo es el Montevideo rural”*.

Repasando las visiones expuestas, como conclusión es importante destacar que para todos ellos, el territorio no es únicamente el espacio, el terreno sino que involucra más elementos, como ser los actores, instituciones, cultura, entre otros. Es considerado un elemento dinámico donde se puede intervenir para transformarlo.

Finalmente al relevar con la directiva sobre las expectativas para los próximos 5 años, las mismas son positivas, aunque se reconoce que resta mucho trabajo por delante. Se apuesta a poder funcionar como un equipo a nivel de todo el barrio, el tener acceso a todos los servicios, espacios públicos de calidad, mejora en las viviendas y la llegada del ómnibus al barrio.

*“Si vos me preguntás por las casitas del barrio, sí, van a estar cambiadas. Porque desde que comenzó el proyecto, todos los ‘estancados’ empezaron a refaccionarse, remodelarse y arreglarse. Y los que no, como tenían que regularizar, se fueron, y vinieron otros. (El proyecto) puede cambiar en eso, porque (...) el que viene ya sabe a dónde viene y cómo funciona esto.”*

En el relevamiento realizado a los socios también se preguntó sobre su visión del barrio dentro de 5 años, donde el denominador común fue una expectativa en cuanto a que el barrio pueda encontrarse en una mejor situación. Del total de los relevados, sólo un 5% manifestó tener expectativas bajas en cuanto considera que el barrio permanecerá igual. El 95% restante se expresó con expectativas altas en cuanto a los cambios futuros. Entre las expresiones manifestadas se encuentra el deseo de ser propietarios de las viviendas, el deseo de ser más parecidos a una cooperativa “tipo”, con todos acceso a todos los servicios, seguro, con los vecinos unidos y que sólo queden aquellos vecinos *“de trabajo que quieren progresar”*.

Estos elementos resultan de relevancia dado que significan otro indicador que da muestra de una visión común y positiva hacia el proyecto cooperativo y el futuro mejoramiento del barrio.

**- CAPITULO 5 -**

**CONCLUSIONES Y NUEVAS INTERROGANTES**

*“(Coovimanga) puede abrir la punta de lanza para otras soluciones habitacionales, ¿por qué? porque va a dar respuesta a 208 familias que si hoy tuvieran un desalojo tendría que responder el Estado”.*

Presidenta de la Junta Departamental de Montevideo



En este último capítulo se desarrollarán las principales conclusiones que surgen de la investigación, constatándolos con las hipótesis que motivaron este trabajo. Para esto se presentaran las conclusiones a partir de las principales líneas argumentativas planteadas en las hipótesis, de forma de dilucidar si las mismas se cumplen o no, así como para determinar nuevas interrogantes y futuras continuidades de investigación vinculadas a las estrategias de acceso al suelo urbano.

## **5.1 Factibilidad del modelo de propiedad colectiva para los procesos de regularización de asentamientos en terrenos privados en Montevideo.**

### 5.1.1 Dificultades de la intervención pública en la regularización de asentamientos en terrenos privados.

Sobre la línea planteada en la hipótesis vinculada a la factibilidad del modelo de propiedad colectiva propuesto por Coovimanga como forma de regularización de asentamientos en terrenos privados, en primer lugar necesario determinar las dificultades planteadas de la intervención pública en asentamientos ubicados en terrenos privados.

Un primer resultado es la confirmación de esta dificultad por parte de los organismos públicos que tienen competencias en los temas de acceso a la vivienda y al hábitat (Ministerio de Vivienda e Intendencias Departamentales), tanto por la bibliografía relevada (Intendencia de Montevideo - Dirección de Planificación, 2014)(Franco & Raffo, La utopía realizable de la propiedad colectiva, 2014) como en las entrevistas realizadas a informantes calificados.

Asimismo desde el propio Ministerio de Vivienda se reconoce la necesidad de continuar avanzando en los marcos normativos y su reglamentación, de modo de viabilizar acciones de transformación, reforma y mejora urbano habitacional en los asentamientos informales e irregulares que se encuentran sobre suelo privado y que actualmente no están comprendidos en la normativa del Programa de Mejoramiento de Barrios (PMB), el cual coordina la regularización de los asentamientos a nivel nacional (Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, 2016).

Desde el Gobierno Departamental de Montevideo se reconoce la misma dificultad, aunque se abre una puerta a posibles intervenciones. Como fue abordado en el marco

normativo dentro de las normas departamentales se encuentra el decreto N°28.655 de la Junta Departamental de Montevideo donde se establecen las condiciones generales de regularización de asentamientos irregulares. El decreto señala que en el caso de las regularizaciones en terrenos privados, estas sólo podrán llevarse a cabo si “(el terreno) pertenece a los propios habitantes de las viviendas”, por lo que políticas de apoyo para que los propios vecinos se hagan con la propiedad de las tierras en asentamientos privados podría habilitar a su posterior regularización, quedando normativamente contemplado en este caso el proyecto de Coovimanga. Otra referencia de interés a la que hace referencia el decreto, es que en los casos de asentamientos en terrenos privados de terceros, para su regularización el Estado deberá realizar su compra o expropiación. En estos casos, según la normativa y la información obtenida de los informantes, existe la imposibilidad de expropiar sobre los terrenos en suelo rural para dar un uso urbano, en esta situación se encuentran una gran número de asentamientos según los datos trabajados en el apartado de “Caracterización de asentamientos”. Por lo que la experiencia colectiva de Coovimanga abre camino en dar solución a estas situaciones.

Sin embargo, desde los informantes se hizo referencia a que actualmente no existe una ventanilla para casos como los de Coovimanga donde los propios vecinos se hacen con la propiedad de la tierra, y menos aún bajo la forma de propiedad colectiva. A esto se suma manifestaciones como que el Estado y el propio movimiento cooperativista quedan “desacomodados” frente a esta iniciativa por no encajar en ninguno de los instrumentos existentes. Estos aspectos resultan relevantes dado que si bien la normativa permitiría actuaciones por parte de los organismos públicos en casos como el de Coovimanga, en los hechos esto no sucede, por lo cual se subraya la necesidad de construir una institucionalidad que pueda dar respuesta a este tipo de casos.

Una de las principales herramientas diseñadas por el actual gobierno para dar respuesta a la situación de los asentamientos en terrenos privados es la creación de la prescripción adquisitiva quinquenaria. Respecto a esta herramienta todos los actores concordaron en las dificultades para viabilizar la prescripción adquisitiva, dado que existen muchas dificultades para su implementación. Actualmente se encuentra en discusión un nuevo proyecto de ley que permitiría efectivizar este instrumento.

Otro de los obstáculos para la planificación e intervención pública reconocidos en el trabajo de relevamiento fue el costo para acceder a la información sobre la situación

legal de los asentamientos ubicados en terrenos privados, lo cual resulta por lo menos llamativo en la era de la comunicación y que este problema fue asumido por la mayoría de los actores vinculados a estas temáticas.

Además existen estudios realizados que indican que la alta movilidad y volatilidad de la población que reside en asentamientos irregulares, implica dificultades a las políticas que buscan intervenir de manera sostenida en las situaciones de pobreza urbana, significando otro obstáculo de relevancia. Estas situaciones se ven acentuadas en aquellos asentamientos ubicados en tierras privadas dado que el Estado carece de herramientas para intervenir en estos casos, por lo que la población que logra mejorar su situación tiende a retirarse de estos barrios, y los nuevos ocupantes suelen presentar mayores vulnerabilidades que sus antecesores. De esta forma se genera una especie de trampa, de la cual es muy difícil salir. En Coovimanga, como fue señalado en el análisis de las entrevistas con los principales actores, la existencia de un estatuto, normas claras de convivencia y aumento de los derechos y obligaciones de los residentes ha llevado a una mayor estabilidad y atracción de la población trabajadora en el barrio, lo cual puede significar una ventaja para el aterrizaje de las políticas públicas. Sin embargo, no hay que dejar el lado el hecho de que se está expulsando a la población más vulnerable, por lo que habría que repensar políticas específicas para estas situaciones, cuestión que puede ser abordada en futuras investigaciones.

En el abordaje de las entrevistas con los informantes calificados se señaló como una centralidad el tema de los desalojos, alertando sobre la cantidad que sucedieron en los últimos años. En este punto radica otro tema de interés para ser abordado por futuras investigaciones, vinculado a las posibilidades que tiene el Estado para dar respuestas transitorias y dignas a las situaciones de emergencia frente a desalojos masivos u otro tipo de circunstancias.

Frente a este escenario de incertidumbre sobre cómo dar respuesta desde lo público a la situación de los asentamientos en terrenos privados, surge como una certeza el hecho de que la Junta Departamental de Montevideo es el actor que recibe a los asentamientos en terrenos privados, tanto frente a las situaciones de desalojo o como para apoyar procesos de regularización. Por lo general la Junta juega un rol de articulador con otros actores en la búsqueda de encontrar soluciones. De todas maneras persisten debilidades institucionales dado que se reconoce que a la hora de prestar apoyos no se cuenta con equipos técnicos y en muchos casos se apoyan en la

militancia para poder dar respuestas, resaltando aún más la necesidad de establecer esquemas de apoyo para los asentamientos en esta situación. Como conclusión de este primer apartado se establece que de las herramientas públicas existentes para la regularización de asentamientos en terrenos privados, normativamente las únicas opciones posibles serían la estrategia utilizada en Coovimanga, en la cual los propios vecinos se hacen con la propiedad de la tierra o la vía de la expropiación por parte del Estado para aquellos casos que no se encuentren sobre suelo rural. A pesar de esto, en los hechos se persisten dificultades el apoyo de programas públicos de vivienda en los casos como Coovimanga.

#### 5.1.2 La viabilidad del modelo de propiedad colectiva en asentamientos irregulares.

Sobre la discusión de la viabilidad del modelo de propiedad colectiva propuesto por Coovimanga, en el análisis de los resultados la directiva reconoce que la herramienta de la propiedad colectiva supone una cantidad de dificultades, propias del trabajo colectivo, que hubieran preferido no tener que afrontar. Pero saben que la única solución que tenían como vecinos por estar ocupando entre varias familias un mismo predio era colectiva. Para ellos el estatuto tipo de las cooperativas fue una gran guía para canalizar la organización barrial y darle una estructura fuerte, participativa y democrática, aunque también tiene varios puntos que no aplican al caso de Coovimanga los cuales tuvieron que ser adaptados a esta modalidad de cooperativa.

También desde la Junta Departamental se manifiesta que el modelo de propiedad colectiva ha sido un camino correcto porque *“igual a y da derechos y obligaciones”*, aunque reconoce que este camino no es para todas las personas. Se considera que está ocurriendo y será necesario un profundo proceso educativo para poder trasladar el ánimo colectivo y comunitario de la cooperativa a todos los vecinos que viven en el asentamiento.

En relación con los apoyos que una cooperativa de estas características puede recibir del Estado, se advierte que esta forma jurídica plantea obstáculos, aunque se reconoce que en términos políticos estos aspectos se pueden superar.

Esta propuesta había sido presentada anteriormente por los autores de “Derecho al suelo y a la ciudad en América Latina”, donde se plantea que el sistema de propiedad colectivital cual como está creado en la Ley Nacional de Viviendas no es aplicable a la regularización de asentamientos en forma directa, pero podría haber alguna

posibilidad de adaptación, involucrando a las familias desde un principio, y empleando además aquellos sistemas jurídicos que, ofreciendo las necesarias garantías, mejor se adapten a estas situaciones (Vallés, et al., 2012).

Además el sistema de propiedad colectiva, ahorra costos y tiempo en la regularización de los terrenos, como por ejemplo no es necesario escriturar cada lote sino que es un único lote propiedad de la cooperativa el que queda escriturado. También garantiza la seguridad de la tenencia de la tierra frente a otras formas de propiedad, dado que el derecho de uso y goce que recibe cada vecino no es una mercancía que se pueda tranzar en el mercado individualmente, ni utilizar como garantía frente a entidades financieras, sino que queda supeditado al colectivo representado en la cooperativa.

La decisión de optar por la cooperativa como forma de organización, se basó en los requisitos y exigencias que plantea esta forma organizacional a sus socios, los valores que hay por detrás de la misma (los cuales son compartidos por los promotores de esta idea) y la concepción del modelo de propiedad colectiva como forma de acceder y gestionar el derecho a la ciudad. Un modelo que plantea muchos desafíos y también ventajas a la hora de aplicarlo a la regularización de un barrio, pero que a la hora de pasar raya, fue determinante la legitimidad que la forma cooperativa le dio a la organización barrial, predominando una mirada favorable respecto al camino emprendido.

## **5.2 La experiencia de Coovimanga como promotora de la articulación de diferentes actores estatales y de la sociedad civil.**

Según Javier Marsiglia resulta necesario establecer entre los actores “mínimos de cooperación” para llevar adelante cualquier proceso de articulación. Los mismos pueden ser factores identitarios comunes que facilitan la construcción de un espacio colectivo; acuerdos operativos y coyunturales que se dan entre algunos actores que pueden convertirse en “estratégicos”, en la medida que alcanzan visibilidad pública y se traducen en proyectos colectivos; actitudes de reconocimiento, respeto al diferente y derecho a ser escuchados; la propensión al encuentro con el otro (sentido cívico). Estos “mínimos” pueden ampliarse, en la medida que el sistema de actores madura (Marsiglia, 2009). En este sentido en la experiencia de Coovimanga se detectan algunos hitos en donde sucedieron estos “mínimos de cooperación”, como lo fueron la reunión en la que se decide optar por el camino de la cooperativa, donde todos los

actores presentes (el Banco, el abogado, la Junta Departamental, el municipio y los vecinos organizados) asumieron compromisos para poder llevarlo a cabo. Otros acuerdos de relevancia son los ocurridos entre la cooperativa y el banco, con el asesoramiento del abogado, para la adquisición de los terrenos, como los ocurridos entre la cooperativa con la Junta Departamental para la exoneración de las deudas que tienen los predios. También se destacan acuerdos de cooperación que no se han concretado lo cual ha generado desconfianza y obstáculos para una buena articulación como lo fue el vínculo con el Ministerio de Vivienda. Se había acordado la intervención de un equipo multidisciplinario que nunca se concretó, lo cual ahora ha deteriorado el relacionamiento entre ambas partes.

Sin embargo, se detecta la ausencia de un espacio de articulación “institucionalizado” entre los diferentes actores que permita dar una mirada “estratégica” al avance y futuro del proyecto y la generación de un sistema de actores maduro. A la actualidad las relaciones entre los actores son en su mayoría bilaterales, teniendo como protagonistas a la cooperativa o la Junta Departamental.

Otro aspecto de interés a analizar es el rol que ha jugado el capital social generado a través de los procesos de articulación como constructor de capacidades. Carlos Filgueira (Filgueira, 1999) entiende el capital social como un conjunto de relaciones, las cuales mediante interacciones y redes sociales informales, brindan recursos a grupos e individuos que sirven para su desempeño en sociedad. En este sentido se reconoce un aumento del capital social, principalmente de la directiva de Coovimanga, a través de los procesos de articulación ocurrido con los diferentes actores involucrados, lo cual ha sido una herramienta de gran relevancia para concretar algunas acciones como la regularización de la luz, llegar a un acuerdo con el Banco o poder reunirse con la Ministra de Vivienda.

Por otro lado, se resaltan varios elementos que colaboran o limitan la articulación entre los actores. Como elementos colaboradores se encuentran, la generación de instancias de reunión de trabajo en que participen todos o gran parte de los actores de la experiencia. En las distintas miradas recabadas se destaca los acuerdos alcanzados a través de las reuniones realizadas y su utilidad como instancia de coordinación y guía del proceso. A su vez, la existencia de canales informales de comunicación permitió el nexo entre los actores, necesario para el avance en el proceso. A la hora de articular entre los vecinos del barrio, la conformación bajo la forma de cooperativa es otro elemento que colaboró. Las asambleas son canales determinantes para la vida

de la cooperativa, símbolo de las decisiones democráticas y el espíritu cooperativo. Facilitaron la comunicación, coordinación y participación de los actores del barrio. Asimismo la transparencia con que se trabaja genera confianza y credibilidad.

Como elementos que limitan la articulación entre los actores son las delimitaciones en el trabajo en el territorio que se establecen a través de las competencias de cada organismo estatal y la falta de nexos entre ellos. Además la normativa vigente, en algunos aspectos, no colabora en la articulación entre los actores dado que no otorga posibilidad de participar o no brinda formas de coordinación. En este sentido, como fue señalado con anterioridad, la falta de una estrategia y planificación de intervención se considera como una limitante.

Expuesto lo anterior la hipótesis del caso Coovimanga como promotor de articulaciones que den tierra fértil al desarrollo puede quedar en duda, dado que por un lado se avanzó entre el proceso de articulación, generándose capital social y concretando hitos del proyecto fundamentales para la regularización, así como también existen grandes limitantes, mencionadas anteriormente, que han complejizado el proceso, generando un gran desgaste que puede llevar a poner en riesgo la sostenibilidad del proyecto.

### **5.3 La experiencia de Coovimanga como instrumento de descentralización, de construcción de capacidades y de mejora de las condiciones de vida.**

Para comenzar a visualizar los resultados de la experiencia de Coovimanga como instrumento de descentralización, constructor de capacidades y facilitador en la mejora de la calidad de vida de la población vulnerable, es necesario volver de forma breve sobre la contextualización de este caso.

Cabe recordar que el asentamiento Manga 2002, espacio geográfico y social donde se desarrollan los hechos, es representativo en varias dimensiones al proceso de metropolización y consolidación de las periferias urbanas de Montevideo (asentamiento conformado en el año 2002 a partir de la expulsión de la población de la zona central de la ciudad, sobre un terreno privado y rural). En este asentamiento se dan las mismas dinámicas sociales que refuerzan los procesos de segregación y fragmentación social que fueron descritas en el marco teórico. Sin embargo el proceso de conformación de Coovimanga irrumpe en este escenario logrando revertir muchas

tendencias por las cuales transitan los asentamientos con estas características. Se comienza a construir una estrategia de integración social y acceso al suelo urbano a partir de reconocerse por una identidad común y tener capacidad para la organización colectiva.

### 5.3.1 Profundización de la descentralización.

Manfred Max Neef entiende necesario para lograr procesos descentralizadores entre los niveles del Estado y hacia la sociedad civil, desconcentrar los flujos de recursos y promover una genuina participación popular. Es así que, según este autor, se vuelve necesario contraponer a la lógica estatal centralista del poder, la autonomía que emana desde la sociedad civil, es decir, de la población y sus organizaciones (Max-Neef, 1993).

Esta mirada sobre la descentralización comparte varios aspectos con los hechos ocurridos en Coovimanga. En el caso de estudio, las dificultades que tiene el Estado para intervenir en los asentamientos en terrenos privados, como se analizó anteriormente, permitió que aflorase la organización y participación barrial en “estado puro”. En un contexto país donde el apoyo (y a su vez intervención) institucional es muy fuerte en los diversos ámbitos sociales y productivos.

En el análisis del taller realizado con la directiva también surge como factor descentralizador (en sentido amplio) la omisión del Estado frente a las problemáticas planteadas, motivando que cada una de sus integrantes desarrollará las capacidades necesarias para llevar adelante el proyecto. Por otro lado se señala que en un escenario donde hubiera llegado el Estado con un programa ya armado posiblemente no hubiese aflorado la organización barrial de la forma en que se dio. Sin embargo, se realiza la observación que en este caso todo el desgaste y responsabilidad de los procesos se los llevaba el Estado y no el grupo de vecinas que está liderando el proyecto.

De esta forma se puede afirmar que el caso de Coovimanga ha promovido una organización autónoma y genuina (con todos los aspectos positivos y negativos que esto conlleva), donde el proceso descentralizador no es dirigido por los niveles centrales del Estado, sino por el contrario, ha sido construido desde las bases como una estrategia colectiva de supervivencia frente a las circunstancias negativas en las que se encontraban.



Respecto a la descentralización de corte institucional se puede concluir que el proyecto ha dejado a la luz algunas carencias y potencialidades del tercer nivel de gobierno creado en Uruguay. Por un lado sobresalen las limitaciones que los municipios tienen en competencias como en recursos para acompañar este tipo de procesos. Asimismo se entiende a los municipios como el gobierno de cercanía, quienes articulan con el gobierno departamental y nacional y quienes también pueden llevar adelante algunas de las acciones de mitigación que pueden realizarse en los asentamientos. Se comparte la mirada expresada por algunos informante en que es necesario profundizar aún más la descentralización institucional, como también los llamados de atención que surgen sobre la lucha de poder que hay detrás de todo proceso descentralizador que deben ser tenidos en cuenta para su abordaje.

### 5.3.2 Construcción de capacidades.

Uno de los principales cambios que ha ocurrido desde el comienzo de la experiencia de Coovimanga es la construcción de capacidades en los diferentes actores involucrados, tanto individual como colectivamente. En el análisis de la entrevista se hacía referencia en que es un caso genuino de autogestión en el que las principales líderes han sido autodidactas, *“se descubrieron a sí mismas en esto hay un proceso personal también de ellas, de hacer cosas que ellas no sabían que podían hacer”* según manifiesta la presidenta de la Junta Departamental. De esta manera se hace referencia a las capacidades que han podido desarrollar tanto en los temas contables y de transparencia respecto al manejo de los fondos de la cooperativa como también las gestiones, vínculos con los vecinos y relaciones que han sabido tener con distintos actores y autoridades de alto nivel como la propia Ministra de Vivienda.

También en este apartado se destaca el compromiso personal asumido por varios de los actores con el proyecto como en el caso del abogado, los funcionarios de UTE, voluntarios de la organización Techo, y la propia presidenta de la Junta Departamental, que lo deja explícito al manifestar: *“Por eso es que nos comprometemos a morir con este proyecto”*.

Asimismo, la participación que tuvo de la organización social Techo en el comienzo de la cooperativa es valorada de manera positiva debido a que animó, motivó, respaldó y acompañó de forma constante a los vecinos del barrio. Además que colaboraron en la

generación de redes y en el trabajo conjunto, factores claves para potenciar la construcción de capacidades colectivas.

Por otro lado en el análisis de las encuestas realizadas a los socios se enciende una luz de alerta respecto al bajo porcentaje que se manifiesta dispuesto a asumir cargos directivos o de mayor compromiso con la cooperativa. Lo cual da muestra de desafíos a la interna de la cooperativa vinculado a la construcción de capacidades y de cómo los fuertes liderazgos que ha habido hasta el momento no han permitido el desarrollo de otros socios.

En una mirada global de lo anteriormente expuesto, se puede considerar al proyecto como un proceso social y colectivo que se inició “desde abajo”, se verifica en su trayectoria la formación y fortalecimiento de las capacidades de sus protagonistas, siendo capaces de liderar con continuidad, dinamismo y participación. Se identifica la voluntad de los actores y sus convicciones personales como aspectos claves para llevar adelante procesos de construcción de capacidades. Esto es un intangible de un valor fundamental para el éxito de este tipo de proyectos, donde las trabas burocráticas y los obstáculos de una sociedad individualizada parecen tener la última palabra en estos tiempos.

### 5.3.3 Mejora de las condiciones de vida de la población del asentamiento.

Otro de las dimensiones que interesaba conocer era sobre si el proyecto de Coovimanga había tenido repercusiones sobre las condiciones de vida de los vecinos del asentamiento. En este sentido a partir del análisis realizado se concluye que el hecho de formalizar la propiedad de la tierra donde viven y regularizar la situación física y material de la vivienda repercute en una mejora de las condiciones de vida. Esto es manifestado por los distintos actores, los propios socios de la cooperativa, como también por estudios a los que se hizo referencia en el marco teórico. Se concluye de esta forma sobre la importancia que tiene la seguridad de la tenencia de la tierra para impulsar la mejora de la calidad de vida de la población residente en asentamientos.

En el análisis de los resultados, tanto desde la directiva de Coovimanga hasta los propios socios, se manifiesta que este proyecto afecta diferentes dimensiones de la vida de los vecinos más allá del acceso a la vivienda. Hacen referencia a que influye

positivamente en la convivencia de los vecinos, la educación, genera hábitos de trabajo y mejora la salud.

#### 5.3.4 La perspectiva de género.

Un punto de relevancia que fue surgiendo en el correr de la investigación, si bien no estaba contemplado en el comienzo, fue la perspectiva de género que atraviesa este caso de estudio, así como también la realidad de los asentamientos irregulares donde las mujeres han asumidos roles relevantes para su organización y regularización. Esto es coherente con lo expuesto por Raúl Zibechi referido a los movimientos sociales urbanos, quien señala que como parte de la reestructuración política, económica y social de las últimas décadas se han establecido nuevas relaciones entre géneros en las organizaciones sociales y territoriales, pasando las mujeres a tener una presencia decisiva. En el caso de estudio se ve en que la directiva está conformada en su totalidad por mujeres, quienes han asumido roles de liderazgo en la cooperativa, además de hacerlo en sus núcleos familiares.

#### **5.4 Replicabilidad del proyecto en el marco de las políticas territoriales de descentralización, vivienda y producción social del hábitat.**

A partir de las distintas miradas de los actores del proceso se puede concluir en primer lugar que para llevar adelante procesos de regularización y de autogestión es de suma importancia la organización interna de los vecinos bajo alguna forma jurídica. Asimismo las motivaciones personales que los impulsa a desarrollar procesos para transformar su realidad junto a un fuerte liderazgo, dan sostén y continuidad en la participación activa.

En un segundo lugar se destaca la necesidad del asesoramiento técnico para apoyar y facilitar el trabajo social, jurídico y constructivo que colaboren a orientar el proceso. El rol del abogado es resaltado por varios de los participantes como muy positivo. Asimismo, la participación del Estado a través de algunas de sus actores también colaboró de manera favorable al proceso. En este aspecto se destaca la buena voluntad de las partes y sus motivaciones personales que en muchos casos trascendieron su intervención más allá de los aspectos estrictamente laborales. Aquí aparece un punto fundamental del proyecto que fue el lograr afectar subjetivamente tanto a los actores involucrados como a los vecinos del barrio en sus individualidades y motivaciones personales más allá de sus roles institucionales que cumplen. Para

esto fue necesario trabajar sobre lo simbólico en el barrio a través de la construcción de una identidad común, como también contagiar con el proyecto a través del compromiso, compañerismo y trabajo de las protagonistas al resto de los actores. Como ya fue señalado el aporte de una organización social también fue de relevancia para el acompañamiento de los vecinos y para la facilitación de vínculos con los organismos estatales.

Otro aporte de relevancia a la hora de pensar la replicabilidad de la experiencia de estudio es el realizado por el estatuto tipo de las cooperativas. Significo una guía para canalizar la organización barrial y dar una estructura fuerte, participativa y democrática a los vecinos organizados.

La propuesta presentada en el marco teórico de generar una nueva forma de cooperativas, las “cooperativas barriales”, es una propuesta de importancia dado que se ajusta al caso de estudio. Los autores de esta iniciativa indican que un desafío que tendría esta modalidad sería el número de familias dado que grupos muy numerosos dificultaría la forma de organización de la cooperativa, aspecto que sin dudas está afectando a Coovimanga. Ellos proponen para estos casos poder concebir esquemas conformados por varias cooperativas más pequeñas, bajo una coordinación central. En el análisis de las entrevistas la presidenta de la Junta Departamental comparte esta visión señalando que el tipo de cooperativas que propone Coovimanga debería tener una categoría específica dentro de la normativa vigente para que dé más flexibilidad a las acciones que pueda realizar el Estado. Coovimanga *“puede abrir la punta de lanza para otras soluciones habitacionales, ¿por qué? porque va a dar respuesta a 208 familias que si hoy tuvieran un desalojo tendría que responder el Estado”*.

Del análisis de la institucionalidad existente se desprende que quienes podrían dar asesoramiento a este tipo de casos, más allá de la Junta Departamental con un rol de articulación, es la “Unidad de Asesoramiento para la Regularización de la Propiedad y el Diseño participativo del Hábitat”, recientemente creada en el Departamento de Desarrollo Urbano de la Intendencia y el Plan Juntos del Ministerio de Vivienda. Por parte del movimiento cooperativo, si bien se manifestó cierta voluntad por parte de FUCVAM de poder dar algún tipo de apoyo a estos procesos, en los hechos no se han concretado.

Por otra parte se reconoce como una gran limitante la postura pasiva que presentan algunos vecinos del barrio debido a la falta de convencimiento o interés en participar

en este tipo de proceso. Se debe reconocer que el camino planteado por la directiva de la propiedad colectiva no es para todas las personas y muchos no lo pueden sostener, menos aún en un asentamiento. Se plantean interrogantes de relevancia como por ejemplo qué pasará con aquellos vecinos que no se han sumado al proyecto. Estos aspectos abren una nueva línea de investigación como de trabajo social para ser abordada en un futuro, referido a cómo lograr gestionar el conflicto surgido con los vecinos desencantados. En esta línea puede ser de utilidad un enfoque de investigación acción, que involucre a la directiva y logre llegar a consensos respecto a un destino común de todos los vecinos del barrio.

A modo de conclusión de este apartado se puede indicar que para la replicabilidad de este caso en Montevideo será necesario contar con vecinos organizados bajo la forma alguna forma jurídica, que podría ser la cooperativa de vivienda, y logren hacerse con la propiedad de su terreno. Para esto se precisa contar con un fuerte liderazgo de los propios vecinos, trabajo en equipo y compromiso. Será de importancia acceder a asesoramiento técnico adecuado, que deberá ser brindado idealmente por algunas de las instituciones que tienen competencias para atender este tipo de casos (Plan Juntos a nivel nacional, la Unidad de Regularización de la Propiedad y la Junta Departamental a nivel departamental), por el movimiento cooperativo o a partir de convenios con la Universidad de la República realizados con alguna de estas instituciones. Asimismo será necesario modificar la normativa vigente para dar mayor flexibilidad al Estado y al movimiento cooperativo en el apoyo a este tipo de cooperativas para su regularización. Para la gestión de una política de este tipo a nivel departamental se podrá conformar un comité de coordinación donde se involucre, además de las tres instituciones con competencias mencionadas anteriormente, a otros actores vinculados a la temática según la etapa del proceso de regularización donde se encuentre y una representación de los vecinos del asentamiento donde se vaya a intervenir.

A nivel general se demuestra la importancia de trabajar sobre la dimensión de desarrollo urbano a través de una planificación urbana cuyo fin sea una ciudad más inclusiva y sustentable. En este aspecto se identifica la necesidad de adaptar un marco institucional con participación de actores tanto públicos como de la sociedad civil organizada, para dar respuesta a los complejos desafíos que plantea el desarrollo de las ciudades latinoamericanas en general y en particular de la ciudad de Montevideo. Se hace imprescindible que dicho marco apunte a dar solución a aquellas poblaciones que han ocupado irregularmente tierras privadas o que potencialmente

podrían hacerlo, dado que se identificaron obstáculos en el accionar del Estado ante estas situaciones. También este marco debería potenciar los procesos colectivos en los asentamientos dado que en muchos casos es el único tipo de solución al que podrán acceder para la regularización. Las organizaciones sociales podrán jugar un rol en este punto, apoyando la autogestión como en la generación de capacidades de liderazgo, articulación y movilización de los vecinos organizados. Los diferentes actores involucrados en el caso Coovimanga reconocieron estos aspectos como fundamentales para poder construir soluciones definitivas y de largo plazo para estas familias.

### **5.5 La trascendencia del caso Coovimanga.**

Finalmente para concluir sobre la trascendencia del caso de estudio, es necesario reconocer la complejidad de los procesos urbanos en las sociedades actuales. Coovimanga es una pequeña experiencia de acceso al suelo urbano dentro de lo que significan los fenómenos de metropolización y conformación de las ciudades en América Latina. De todas formas el caso de Coovimanga no surge de una experiencia aislada sino que existen muchos asentamientos que comparten características similares a Manga 2002, donde podría desencadenarse este tipo de procesos. Dentro de los grandes procesos de urbanización, como fue señalado en el marco teórico y en el marco normativo, se discute sobre diferentes iniciativas que apuntan a seguir construyendo ciudades inclusivas que den cumplimiento al derecho a la ciudad. Muestra de esto son los proyectos de ley que se encuentran en discusión sobre las viviendas abandonadas, como también respecto a los desalojos colectivos y la prescripción adquisitiva.

En lo referido al aporte conceptual e ideológico se ve la experiencia de Coovimanga desde la mirada de la Producción Social del Hábitat que ubica al ser humano en el centro de su intervención, promueve la autonomía, siendo un componente innovador y con una vocación transformadora. Además se destaca, a contraposición de la tendencia dominante, por abrir y controlar espacios productivos por parte de las organizaciones sociales, generando de esta forma un contrapeso local y nacional en los procesos globalizadores, respetando las diversidades culturales y reconociendo como principal fuerza movilizadora a la gente que participa, garantizando así una mayor atención a las necesidades de los distintos actores, principalmente de las mujeres y de los grupos en situación de vulnerabilidad (Ortiz Flores, 2011).

Continuando con esta línea se plantea que de esta manera se abren brechas en el sistema dominante, no tratándose de un proyecto aislado sino de múltiples nuevas realidades, incipientes y frágiles (Zibechi, 2003). A la vez resulta importante llamar la atención sobre que no “existe o puede encontrarse la forma superior de organización micro social o específicamente microeconómica, que sería buena para todo” sino que es necesario afectar las condiciones culturales de la población, comprometer al sistema político y adecuar los marcos normativos para permitir el desarrollo de propuestas económicas, sociales y culturales alternativas a la hegemónica (Martí & Isola, 2016).

Para esto Max Neef señala la importancia en el rol de las políticas públicas y el Estado para detectar, articular y promover estos embriones. Difícilmente la acción espontánea de grupos locales aislados pueda trascender sino son potenciados por una política planificada y concertada, de tal manera que estas estrategias de sobrevivencia puedan transformarse en opciones de vida y las opciones de vida en proyectos políticos sociales articulados integralmente a lo largo del espacio nacional (Max-Neef, 1993).

Desde esta investigación se busca dar a luz la experiencia de Coovimanga en la búsqueda de nuevos caminos para que contingentes de la población, que han quedado excluidos en los procesos de urbanización de nuestras ciudades, puedan acceder al suelo urbano, con el cumplimiento de derechos básicos que esto significa. El desafío planteado consiste en dotar a las políticas públicas de las herramientas necesarias para lograr que este caso no quede en una experiencia aislada, sino que pueda abrir camino, para que más familias que se encuentran vulneradas en sus derechos puedan, a través de la participación, la autogestión y la articulación institucional, promover verdaderos procesos de desarrollo. Esto significa mejorar sus condiciones de vida y también dar testimonio de que es posible construir otras formas más horizontales y humanas de organización de nuestras ciudades, tarea que compete no solo a los sectores que han sido marginados, sino que nos involucra a todos los ciudadanos que soñamos con la transformación en las bases materiales y sociales de la sociedad.

## BIBLIOGRAFÍA

- Agencia Nacional de Vivienda. (s.f.). *Agencia Nacional de Vivienda*. Recuperado el 15 de Mayo de 2018, de Agencia Nacional de Vivienda: [https://anv.gub.uy/grb/contenido.aspx?id\\_contenido=447](https://anv.gub.uy/grb/contenido.aspx?id_contenido=447)
- Álvarez Rivadulla, M. J. (27 de Noviembre de 2017). El derecho a la ciudad. *DÍNAMO - La Diaria*, pág. 8.
- Álvarez Rivadulla, M. J. (2011). La importancia del cuándo y el cómo en el estudio de la ciudad informal. En U. t. Uruguay, *Catastro Nacional de Asentamientos Irregulares* (págs. 17-19). Montevideo: Un techo para mi país Uruguay.
- Arocena, J. (1995). *Desarrollo Local. Un desafío contemporáneo*. Montevideo: CLAEH.
- Bertoni, R., Castelnovo, C., Cuello, A., Fleitas, S., Pera, S., Rodríguez, J., y otros. (2011). *Construcción y análisis de problemas del desarrollo. ¿Qué es el desarrollo? ¿Cómo se produce? ¿Qué se puede hacer para promoverlo?* Montevideo: Universidad de la República.
- Bertullo, J., Isola, G., Castro, D., & Silveira, M. (2003). *El cooperativismo en Uruguay*. Montevideo: Universidad de la República.
- Biurrún, N. F. (2014). *Un barrio en construcción: análisis de los procesos del hábitat en el asentamiento San Antonio III de Maldonado. Tesis de grado*. Montevideo: Universidad de la República (Uruguay). Facultad de Ciencias Sociales. Departamento de Trabajo Social.
- Boisier, S., Madoery, O., & Vázquez Barquero, A. (2001). *Transformaciones globales, Instituciones y Políticas de desarrollo local*. Rosario: Homo Sapiens.
- Calvo, J. J. (2013). *Las Necesidades Básicas Insatisfechas a partir del Censo 2011*. Montevideo: Programa de Población, Unidad Multidisciplinaria de Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.
- Castells, M. (1997). *Movimientos sociales urbanos*. Siglo Veintiuno Editores.
- Castillo de Herrera, M., & Cobos Pradilla, E. (2015). *La informalidad como concepto ideológico y las formas de subsistencia de la sobrepoblación relativa en América Latina*. Medellín: Red Latinoamericana de Investigadores sobre Teoría Urbana.



- Clara, M. (2012). *Padre Cacho: Cuando el otro quema adentro*. Montevideo: Trilce.
- Comisión de vivienda, territorio y medio ambiente. Cámara de Representantes. (5 de Diciembre de 2017). Proyecto de Ley. *Desalojos colectivos y régimen de prescripciones adquisitivas quinquenales*. Montevideo, Montevideo, Uruguay.
- Constitución de la República Oriental del Uruguay. (1967). Constitución de la República Oriental del Uruguay, Artículo 32. *Constitución de la República Oriental del Uruguay, Artículo 32*.
- Constitución de la República Oriental del Uruguay. (1967). Constitución de la República Oriental del Uruguay, Artículo 45. *Constitución de la República Oriental del Uruguay, Artículo 45*.
- Constitución de la República Oriental del Uruguay. (1996). Constitución de la República Oriental del Uruguay, Artículo 50. *Constitución de la República Oriental del Uruguay, Artículo 50*.
- Costamagna, P., Albuquerque, F., & Ferraro, C. (2008). *Desarrollo económico local, descentralización y democracia*. Buenos Aires: Universidad Nacional General San Martín.
- CUDECOOP. (s.f.). CUDECOOP. Recuperado el 25 de Marzo de 2018, de <http://www.cudecoop.coop/cudecoop/>
- Díaz, C. (1997). *El ciclo de las políticas públicas locales: Notas para su abordaje y reconstrucción*. Rosario.
- Fals Borda, O., & Rodrigues Brandao, C. (1986). *Investigación Participativa*. Montevideo: Banda Oriental.
- FECovi. (s.f.). FECovi. Recuperado el 25 de Marzo de 2018, de <http://www.fecovi.coop/viv/>
- Ferreira Biurrún, N. (2014). *Un barrio en construcción: análisis de los procesos del hábitat en el asentamiento San Antonio III de Maldonado. Tesis de grado*. Montevideo: Universidad de la República (Uruguay). Facultad de Ciencias Sociales. Departamento de Trabajo Social.
- Filgueira, C. (1999). *Vulnerabilidad, activos y recursos de los hogares: una exploración de indicadores*. Montevideo: CEPAL.

- Foro de Ministros y Autoridades Máximas de la Vivienda y el Urbanismo en América Latina y el Caribe (MINURVI). (2016). *Desafíos, dilemas y compromisos de una agenda común para América Latina y el Caribe*. Santiago: Naciones Unidas.
- Franco, J., & Raffo, A. (2014). La utopía realizable de la propiedad colectiva. En J. Franco, L. Estrada, A. Raffo, J. Mora, S. Aravena, A. Marta, y otros, *La vivienda, entre el derecho y la mercancía* (págs. 63 - 76). Montevideo: Ediciones Trilce.
- Franco, J., Estrada, L., Raffo, A., Mora, J., Aravena, S., Marta, A., y otros. (2014). *La vivienda, entre el derecho y la mercancía*. Montevideo: Ediciones Trilce.
- FUCVAM. (2014). *Bases para la formación de nuevos cooperativistas*. Montevideo: Ediciones Trilce.
- FUCVAM. (s.f.). *FUCVAM*. Recuperado el 25 de Marzo de 2018, de <http://www.fucvam.org.uy/>
- Gil de Vargas, B. (2014). *Descentralización política y participación ciudadana*. Montevideo: PNUD.
- González, G., Ortiz, E., Blanco, C., Nahuom, B., Díaz, S., Landaeta, G., y otros. (2012). *El camino posible. Producción social de hábitat en América Latina*. Montevideo: Trilce.
- Guarino, R. M. (2007). *El libro blanco del área metropolitana*. Montevideo: Agenda Metropolitana.
- Harvey, D. (2013). *Ciudades Rebeldes*. Madrid: Ediciones Akal.
- Harvey, D. (2007). *Espacios del capital*. Madrid: Akal.
- INACOOP. (s.f.). *INACOOP*. Recuperado el 2018 de Marzo de 25, de <http://www.inacoop.org.uy/institucional/>
- Instituto Nacional de Estadísticas. (2018). *Estimación de la pobreza por el método del ingreso 2017*. Montevideo: Instituto Nacional de Estadísticas.
- Instituto Nacional de Estadísticas. (2017). *Estimación de la pobreza por el método del ingreso Año 2016*. Montevideo: INE.
- Intendencia de Montevideo - Dirección de Planificación. (2014). *Plan parcial Casavalle*. Montevideo.
- Intendencia de Montevideo - Planificación. (2017). *Información Física y Sociodemográfica por Municipio*. Montevideo: Intendencia de Montevideo.

Intendencia de Montevideo. (19 de Julio de 2017). *Intendencia de Montevideo*. Recuperado el 25 de Marzo de 2018, de <http://www.montevideo.gub.uy/institucional/dependencias/desarrollo-urbano>

Intendencia de Montevideo. (1 de Setiembre de 2017). *Intendencia de Montevideo*. Recuperado el 25 de Marzo de 2018, de <http://www.montevideo.gub.uy/institucional/dependencias/desarrollo-ambiental>

Junta Departamental de Montevideo. (s.f.). *Junta Departamental de Montevideo*. Recuperado el 25 de Marzo de 2018, de <http://www.juntamvd.gub.uy/es.php/comisiones/26-asentamientos.html>

Kaztman, R. (1999). *Marco conceptual sobre activos, vulnerabilidad y estructura de oportunidades*. Montevideo: CEPAL.

Kaztman, R. (2005). *Seducidos y abandonados: El aislamiento social de los pobres urbanos*. Montevideo: Universidad Católica del Uruguay.

Kliksberg, B. (1999). *Capital social y cultura, claves esenciales del desarrollo*. CEPAL.

Larrea, M., & Karlsen, J. (2015). *Desarrollo territorial e investigación acción. Innovación a través del diálogo*. San Sebastian: Orkestra. Instituto Vasco de Competitividad.

Ley de Descentralización y Participación Ciudadana N° 19.272. (25 de Setiembre de 2014). *Diario Oficial Parlamento República Oriental del Uruguay* . Montevideo.

Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial Sostenible N° 18.308 . (30 de Junio de 2008). *Diario Oficial Parlamento República Oriental del Uruguay* . Montevideo.

Ley General de Cooperativas N° 18.407. (14 de Noviembre de 2008). *Diario Oficial del Parlamento de la República Oriental del Uruguay* . Montevideo.

Ley Nacional de Vivienda N° 13.728. (27 de Diciembre de 1968). *Diario Oficial Parlamento República Oriental del Uruguay* . Montevideo.

Ley Orgánica del Gobierno y Administración de los Departamentos N° 9.515. (1 de Noviembre de 1935). *Diario Oficial Parlamento República Oriental del Uruguay* . Montevideo.

Ley Plan Nacional de Integración Socio - Habitacional "Juntos" N° 18.829. (4 de Noviembre de 2011). *Diario Oficial Parlamento República Oriental del Uruguay* . Montevideo.

- Manzanal, M. (2011). La articulación entre desarrollo y territorio (una perspectiva crítica). En E. Martínez, *Nuevos Cimientos. Debates para honrar el bicentenario* (págs. 150 - 153). Buenos Aires: CICCUS.
- Marsiglia, J. (2009). *¿Cómo gestionar las diferencias? La articulación de actores para el desarrollo local*. Montevideo: Universidad Nacional de San Martín.
- Martí, J. P., & Isola, G. (2016). *El significado y el proceso del cooperativismo uruguayo a treinta años del trabajo de Juan Pablo Terra*. Montevideo.
- Martínez Bengochea, P. (2013). *Desarrollo humano y cohesión social en Uruguay*. Montevideo: Instituto Humanista Cristiano Juan Pablo Terra.
- Martínez Bengochea, P. (2007). *Plan estratégico de gestión integrada de la Cuenca del Arroyo Carrasco*. Montevideo.
- Martínez, I. (2017). *Análisis del proceso de participación vecinal, articulación interinstitucional y desarrollo local en el proyecto de mejoramiento barrial del barrio "Las Láminas" (Bella Unión - Uruguay): Estudio de caso*. UNSAM-UAM.
- Max-Neef, M. (1993). *Desarrollo a Escala Humana*. Montevideo: Editorial Nordan-Comunidad.
- Medina, C. C. (2012). *Respuestas del estado a la problemática de los asentamientos irregulares: programa de integración de asentamientos irregulares. Tesis de grado*. Montevideo: Universidad de la República (Uruguay). Facultad de Ciencias Sociales. Departamento de Trabajo Social.
- Mendicoa, G. E. (2003). *Sobre Tesis y Tesistas. Lecciones de enseñanza - aprendizaje*. Buenos Aires: Espacio Editorial.
- Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente. (2017). *Hacia la construcción de una Estrategia Nacional de Acceso al Suelo Urbano*. Montevideo: Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente.
- Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente. (2016). *Informe Nacional de Uruguay - Hábitat III*. Montevideo.
- Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente. (2015). *Plan Quinquenal de Vivienda 2015 - 2019*. Montevideo.
- Morales Schechinger, C. (2007). *Algunas reflexiones sobre el mercado de suelo urbano*. Universidad Nacional Autónoma de México.

Morales Schechinger, C. (2005). *Notas sobre la regulación del mercado de suelo y sus instrumentos*. Lincoln Institute of land policy.

Municipio D. (s.f.). Recuperado el 7 de 5 de 2017, de <http://municipiod.montevideo.gub.uy/>

MVOTMA - DINAVI. (2017). Reglamento Operativo del programa Plan Nacional de Relocalizaciones. *Reglamento Operativo del programa Plan Nacional de Relocalizaciones*. Montevideo, Montevideo, Uruguay: MVOTMA.

MVOTMA PIAI. (2008). *Caracterización física y social de los asentamientos irregulares y sus entornos*. Montevideo: PNUD.

Núcleo interdisciplinario de estudios de Desarrollo Territorial, UDELAR. (2013). *Avances de investigación: La construcción de los conceptos de «territorio» y «desarrollo territorial» en clave interdisciplinaria, Documento de Trabajo n.o 1*. Recuperado el 10 de Agosto de 2016, de <http://desarrolloterritorial.ei.udelar.edu.uy/portfolio/avances-de-investigacion-la-construccion-de-los-conceptos-de-territorio-y-desarrollo-territorial-en-clave-interdisciplinaria/>

ONU Hábitat. (2009). *ONU Hábitat*. Recuperado el 18 de 7 de 2017, de [http://www.onuhabitat.org/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_details&gid=50&Itemid=3](http://www.onuhabitat.org/index.php?option=com_docman&task=doc_details&gid=50&Itemid=3)

OPP. (s.f.). *Observatorio Territorio Uruguay*. Recuperado el 26 de Febrero de 2018, de Observatorio Territorio Uruguay: [otu.opp.gub.uy](http://otu.opp.gub.uy)

Ortiz Flores, E. (2011). *Producción Social de la Vivienda y el Hábitat. Bases conceptuales y su correlación con los procesos habitacionales*. México: HIC-AL.

OSE. (s.f.). OSE. Recuperado el 25 de Marzo de 2018, de [http://www.ose.com.uy/e\\_empresa.html](http://www.ose.com.uy/e_empresa.html)

Osuna, J. L., & Marquéz, C. (2014). *Guía para la evaluación de políticas públicas*. Sevilla: Instituto Desarrollo Regiona, Fundación Universitaria.

Pisano, S. (25 de Julio de 2017). Sobre el derecho a permanecer. *La Diaria*.

PMB MVOTMA. (s.f.). *PMB MVOTMA*. Recuperado el 25 de Marzo de 2018, de <http://pmb.mvotma.gub.uy/content/decreto-imm-n-28655>

PMB MVOTMA. (s.f.). *PMB MVOTMA*. Recuperado el 25 de Marzo de 2018, de <http://pmb.mvotma.gub.uy/marco-institucional-y-organizaci-n>

Presidencia República Oriental del Uruguay. (s.f.). *Presidencia República Oriental del Uruguay*. Recuperado el 25 de Marzo de 2018, de Presidencia República Oriental del Uruguay:

<https://www.presidencia.gub.uy/comunicacion/comunicacionnoticias/proyecto-ley-mvotma-inmuebles-vacios-degradados-ubicados-zonas-urbanas-salvador-schelotto>

Programa de Mejoramiento de Barrios - UEM Unidad de Evaluación y Monitoreo. (2012). *Relevamiento de asentamientos irregulares. Primeros resultados de población y viviendas a partir del Censo 2011*. Montevideo.

Resee, E., & Catenazzi, A. (2010). *Derecho a la ciudad*. Buenos Aires: Universidad Nacional General Sarmiento.

Retolaza, I. (2010). *Teoría de Cambio*. Guatemala: PNUD / Hivos.

Rodríguez Miranda, A. (2014). *Desarrollo económico y disparidades territoriales en Uruguay*. Montevideo: PNUD - Uruguay.

Rodríguez Miranda, A. (2014). *Políticas de Desarrollo Productivo y la Dimensión Territorial en Uruguay 2005 - 2014*. Montevideo: CLAEH.

Rodríguez, A. (2014). *Desarrollo económico y disparidades territoriales en Uruguay*. Montevideo: PNUD - Uruguay.

Rodriguez, A., Goinhex, S., & Galaso, P. (2015). *Estudio del capital social y las redes en el ámbito sub nacional*. Maldonado: Facultad de Ciencias Sociales - UDELAR.

Secretaría General Intendencia de Montevideo. (9 de Octubre de 2017). Resolución N°4410/17. Montevideo, Montevideo, Uruguay.

Soria, R. (18 de Setiembre de 2017). Esa máquina de excluir: la propiedad privada. *La Diaria*.

Sosa, M. N. (2015). *Ser usuarios: procesos de significación de lo colectivo de la propiedad en cooperativistas de vivienda por atuda mutua en Uruguay*. Montevideo: Tesis de maestría. Universidad de la República (Uruguay). Facultad de Psicología.

Techo Uruguay. (2016). *Manga Relevamiento de Información*. Montevideo: Techo Uruguay.

Un techo para mi país Uruguay. (2011). *Catastro Nacional de Asentamientos Irregulares*. Montevideo.

Unidad de estadística y gestión estratégica - Intendencia de Montevideo. (2016). *Información Física y Sociodemográfica por Municipio*. Montevideo.

UTE. (s.f.). UTE. Recuperado el 25 de Marzo de 2018, de <https://portal.ute.com.uy/institucional/qui%C3%A9nes-somos>

Vallés, R., Franco, J., Arébalo, M., Bazoberry, G., Blanco, C., Diaz, S., y otros. (2012). *Derecho al suelo y a la ciudad en América Latina*. Montevideo: Ediciones Trilce.

Vargas, J., Goytia, C., Sanguinetti, P., Álvarez, F., Estrada, R., Brassiolo, P., y otros. (2017). *Crecimiento urbano y acceso a oportunidades: un desafío para América Latina*. Bogotá: CAF.

Vásquez Duplat, A. M. (2017). *Extractivismo urbano: debates para una construcción colectiva de las ciudades*. Buenos Aires: Fundación Rosa Luxemburgo, Ceapi, El Colectivo.

Villanueva, A., & Prats, F. *Conflictividad urbana y movimientos sociales urbanos*. Caritas.

Yglesias, A. (2016). *Propiedad privada y derecho a la vivienda (desde el Derecho Civil)*. Montevideo: Facultad de Derecho UDELAR.

Zibechi, R. (2003). *Los movimientos sociales latinoamericanos: tendencias y desafíos*. Buenos Aires: CLACSO.

## ANEXOS

### Anexo 1: Pobreza en los corredores metropolitanos.

El estudio de Katzman publicado en el “Libro Blanco del área Metropolitana” cruza los barrios de Montevideo y las localidades del territorio metropolitano con indicadores de activos y de comportamientos de riesgo. Ocho indicadores corresponden a activos y tres a comportamientos de riesgo. Los indicadores de activos están ordenados en función de capital físico, capital humano, capital financiero y capital social. Los de comportamientos de riesgo corresponden a insuficiencia educativa –población de 8 a 15 años–, mujeres que han tenido hijos y no se encuentran casadas –población de 15 a 19 años– y jóvenes que no estudian, no trabajan y no buscan trabajo –población masculina de 15 a 24 años.

Desde esta perspectiva se comprueba que las localidades asociadas a los corredores metropolitanos son las que mayoritariamente han acogido el crecimiento de población en situación de pobreza, en la medida en que son las que presentan activos bajos y altos comportamientos de riesgo. Sobre la costa el crecimiento es protagonizado por sectores de población de activos altos y comportamientos de riesgo altos. De modo que las estructuras de oportunidades de la población resultan ser diferentes en función del ámbito espacial de que se trate.

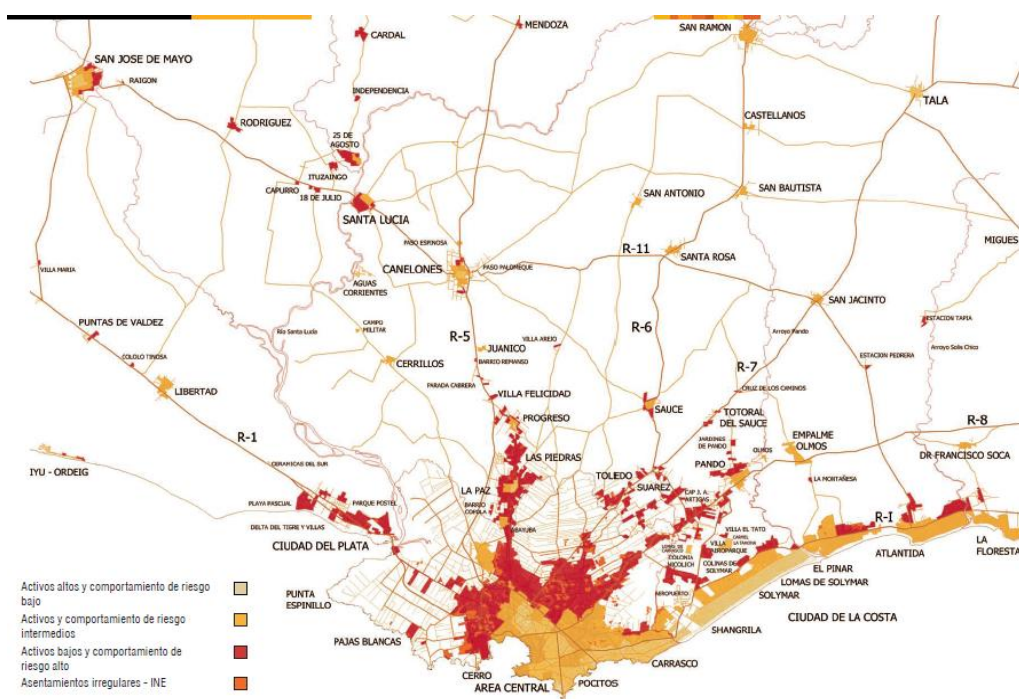


Gráfico Nº 5. Fuente: Extraído de Libro Blanco del Área Metropolitana (Guarino, 2007).



Gran parte de los crecimientos registrados en el sistema urbano metropolitano se realiza a partir de la población de mayor grado de vulnerabilidad social, pautada por una situación deficitaria en cuanto a infraestructura y servicios urbanos que consolida los asentamientos irregulares y los procesos de “suburbanización” del territorio metropolitano (Guarino, 2007).

## **Anexo 2: Cooperativas Barriales.**

Una forma posible de operatoria podría ser la siguiente:

- El Ministerio de Vivienda ofrecería una línea de créditos para la regularización de asentamientos cuyos propietarios son los propios ocupantes o en los que el propietario está dispuesto a ceder o vender a precio razonable el terreno.
- Los asentamientos que cumplan esas condiciones, se organizarían formando una comisión y contratarían un instituto técnico, elaborando con él un proyecto de regularización, con proyecto de desarrollo barrial que incluya calles, saneamiento, pavimento, agua, alumbrado, equipamiento barrial y un fuerte trabajo social con la comunidad reforzando la organización y capacitándola para la gestión del mismo, forma de adjudicación, etcétera.
- El proyecto se presentaría para su aprobación al ministerio y a las autoridades municipales, y una vez aprobado se otorgaría un crédito a la cooperativa para realizar acciones de superación de la precariedad de las viviendas y otras acciones en los lotes.
- Los servicios tales como infraestructura en general, equipamientos comunitarios, espacios públicos y. en caso de ser necesario, viviendas para realojo, serían construidos por el gobierno municipal o el ministerio.
- La solución al problema de la propiedad debe estudiarla, gestionarla y resolverla el instituto técnico junto con la cooperativa barrial; en caso de ser necesario trámite judicial (prescripción, partición, liquidación de sociedad anónima, etcétera), es posible que haya casos en que se requiera legislar para hacer más simples estos aspectos.
- Las calles, libradas al uso público, pasarían a propiedad del Gobierno departamental, con la aplicación del art. 35 de la Ley de Expropiaciones. De esta forma sería posible

su mejoramiento, mantenimiento y realización de los servicios, en forma independiente de la solución de la tenencia, que normalmente es un tema lento y lleva varios años resolverlo. El citado artículo permite que el Gobierno departamental se haga de las calles libradas al uso público.

Esta no pretende ser una idea acabada, sino solamente una contribución al debate necesario, para tratar de dar solución a esta problemática. Se basa en que es posible involucrar a las familias ocupantes, en el proceso de regularización y en que la propiedad colectiva sea considerada como una forma válida de tenencia segura. Se trata, simplemente, de aprovechar la rica experiencia de cuarenta años de las cooperativas de vivienda de propiedad colectiva, para solucionar otro problema habitacional que hoy enfrenta grandes dificultades (Franco, et al., 2014).

### **Anexo 3: Entrevistas en profundidad, Taller con directiva Coovimanga y encuesta a socios de la cooperativa.**

#### A.3.1 Entrevistas en profundidad.

*Ejes comunes:*

##### **1. Acceso al suelo urbano: regularización de asentamientos.**

¿Qué datos se manejan sobre asentamientos? ¿Y sobre asentamientos en terrenos privados? ¿Cuáles son las políticas existentes para la regularización de asentamientos? ¿Cómo se trabaja con asentamientos que están en terrenos privados? ¿Qué aportes puede realizar el caso de Coovimanga en este sentido? ¿Existen otros casos similares? ¿Será posible generar una política nueva a partir de este caso? ¿Qué haría falta? ¿Cómo actuar frente a la “ola” de desalojos? ¿Cómo continua la labor del Estado ahora que los vecinos serán los propietarios del predio? ¿Qué compromisos se puede asumir y cuáles no?

##### **2. Propiedad colectiva.**

¿Cuáles considera que son las ventajas y desventajas del modelo de propiedad colectiva propuesto por Coovimanga? ¿Cómo lo compararía con otras formas de regularización? ¿La forma jurídica de cooperativa para la regularización de asentamientos facilita u obstaculiza la intervención del Estado? ¿Lo consideraría una innovación?

### **3. Articulación.**

¿Con quienes articula su institución para la regularización de asentamientos? ¿Y para la regularización de asentamientos en terrenos privados? ¿Con quién hace falta? ¿Cómo fue la articulación en el caso de Coovimanga? ¿Con quiénes se articuló? ¿Qué tipo de articulación se realizó? (capital social). ¿Qué aprendizajes y desafíos plantea el caso de Coovimanga en materia de articulación?

### **4. Descentralización.**

¿Cómo es el vínculo entre los distintos niveles de gobierno? ¿Qué rol juega el municipio? ¿La falta de una institucionalidad que apoye este tipo de proyectos puede haber favorecido los procesos de autogestión y democráticos ocurridos? ¿Se hubiera dado lo mismo en caso de que existiera?

### **5. Calidad de vida**

¿Qué impacto tiene en la calidad de vida de los vecinos? ¿Cómo afecta en la vida cotidiana de los mismos el hecho de pasar a ser un barrio formal, con los derechos y obligaciones que esto con lleva?

#### A.3.2 Taller “Verdadero o Falso” - Directiva de COOVIMANGA.

El objetivo del taller será rescatar las principales valoraciones por parte de la directiva de COOVIMANGA respecto a los componentes que se quieren relevar en la presente investigación, siendo estos los procesos de regularización en asentamientos en terrenos privados, el modelo cooperativo y la propiedad colectiva y el desarrollo territorial.

Para esto se propone tener una serie de cartones vinculados a alguno de los aspectos que el investigador quiere relevar.

La dinámica consistirá en que cada integrante de la directiva retirará uno los cartones que contiene una afirmación respecto a alguno de los componentes de la investigación, a continuación deberá hacer una valoración sobre si considera que la afirmación es “verdadera o falsa” y justificar al respecto. El resto de los compañeros indicar si comparten la valoración realizada y en caso contrario argumentar.

La actividad finaliza una vez que todos los cartones sean respondidos.

Para llevar a cabo la actividad será necesario contar con un moderador y un sistematizador de las diferentes respuestas.

Afirmación de los cartones (5 minutos por cartón):

#### **Regularización asentamientos en terrenos privados:**

- El camino optado por COOVIMANGA es el mejor para la regularización de asentamientos que están ubicados en terrenos privados.
- El mejor camino para la regularización de un asentamiento en terreno privado es conformar una asociación civil para luego esperar el apoyo del Estado.
- El trabajo de COOVIMANGA no es necesario porque nunca nos van a sacar de este predio.
- Todos los vecinos del barrio creen que COOVIMANGA es la mejor alternativa para acceder a la seguridad de la tenencia de la vivienda.

#### **Cooperativismo y Propiedad Colectiva:**

- El régimen de propiedad colectiva (tener el derecho de uso y goce de la cooperativa) facilita el proceso de regularización del asentamiento.
- Todos los socios están convencidos de las ventajas del régimen de propiedad colectiva (tener el derecho de uso y goce de la cooperativa) como forma de regularización del barrio.
- El movimiento cooperativo ha apoyado desde el comienzo esta iniciativa.
- COOVIMANGA es una organización democrática, donde sus socios pueden expresarse libremente y la directiva responde a los intereses de los mismos.
- La directiva de COOVIMANGA promueve la participación y liderazgo de otros socios pensando en el futuro relevo de los cargos directivos de la cooperativa.

#### **Articulación:**

- Para que la experiencia de COOVIMANGA fuera posible no fue necesario el apoyo del Estado ni de otros actores externos al barrio.
- Todos los programas del Estado vinculados al tema de vivienda han coordinado acciones con COOVIMANGA.

#### **Descentralización:**

- La fuerte presencia del Estado no permitió que se desarrollaran liderazgos y capacidades de organización en COOVIMANGA.

- Ha habido una buena coordinación entre el municipio, la intendencia y el Ministerio de vivienda para apoyar a COOVIMANGA.

**Calidad de vida:**

- El trabajo de COOVIMANGA impacta de forma positiva en la calidad de la vivienda de los vecinos.
- El trabajo de COOVIMANGA no afecta otras dimensiones de la vida de los vecinos como por ejemplo salud, educación, trabajo.

Finalmente a modo de cierre se plantean dos preguntas para todo el grupo:

1. ¿Por qué creen que la directiva de COOVIMANGA está integrada únicamente por mujeres?
2. ¿Cómo imaginan a COOVIMANGA en 5 años?

A.3.3 Encuesta socios (revisada en el taller con la directiva).

A - ¿Considera que el trabajo de COOVIMANGA aporta al bienestar del barrio?

(1)SI (2)NO

B - ¿En cuáles de los siguientes aspectos? (se puede marcar más de una opción)

- (1) Seguridad en la tenencia de la vivienda.
- (2) Mejora del Barrio
- (3) Mejora de la Vivienda
- (4) Acceso a servicios básicos (agua, luz, saneamiento)
- (5) Acceso a oportunidades de trabajo.
- (6) Mejor en la educación de los vecinos.
- (7) Otra: \_\_\_\_\_

C - ¿Si siente identificado con el trabajo de COOVIMANGA?

(1)SI (2)NO

E - ¿Participa de las asambleas y jornadas de trabajo de la cooperativa?

(1)SI (2)NO

F - ¿Considera que como socio tiene influencia en la toma de decisiones de la cooperativa?

(1)SI (2)NO

G - ¿En el futuro le interesaría formar parte de alguna de las comisiones de la cooperativa?

(1)SI (2)NO

H - ¿Cómo imagina a COOVIMANGA en 5 años?

#### **Anexo 4: Contrato de Uso y Goce.**

Se transcribe contrato tipo de Uso y Goce, recomendado por la Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua (FUCVAM) a sus afiliadas (Franco, et al., 2014).

En la ciudad de .....el ..... del mes de ..... de dos mil....., comparecen: por una parte: ..... en su calidad de Presidente/a del Consejo Directivo de la sociedad Cooperativa Unidad Filial ..... Número ..... y en nombre y representación legal de la misma, de quien dice que es una sociedad con personería jurídica, siendo su sede actual en la calle ..... N° .....de esta ciudad y Por otra parte: ..... .. y domiciliado en la unidad que se referirá. Ambas partes han convenido en la celebración de un contrato de uso y goce que se regirá por las disposiciones de las leyes N° 13.728 y N° 18.407, sus decretos reglamentarios, los Estatutos de la cooperativa y lo que establecen las cláusulas siguientes:

PRIMERO: La cooperativa de vivienda Unidad Filial ....., da a la parte nombrada en segundo lugar, quien acepta, el uso y goce del siguiente bien: finca sita en la ..... sección judicial del Departamento de ....., padrón N° ..... con frente a la calle ..... entre las calles ..... y ..... individualizada con el N° .....

SEGUNDO: El plazo de este contrato será ilimitado.

TERCERO: Simultáneamente con la firma del presente contrato, el usuario firma con copia el reglamento interno que regulará las relaciones entre los asociados respecto al uso y goce de cada una de las viviendas y de los espacios y servicios comunes.

CUARTO: El usuario se obliga a: a. Destinar la totalidad de la vivienda para residencia propia y de sus familiares. La vivienda no podrá ser arrendada ni cedido total o parcialmente su uso y goce bajo ningún título, siendo nulo todo arrendamiento o cesión que contravenga a la presente norma. b. Usar de la vivienda con moderación, conforme a su destino, debiendo poner en su cuidado el celo y dedicación de un buen padre de familia. c. Aportar mensualmente: 1) la cuota correspondiente a la amortización de la vivienda, independientemente de que se vierta o no al Banco Hipotecario o la entidad que corresponde dicha amortización, y: 2) una suma adicional destinada a integrar los fondos de fomento cooperativo, de socorro, de mantenimiento, de servicios comunes y los que se prevean en el Estatuto Social y reglamento interno referido. Si corresponde:

QUINTO: La vivienda referida no se encuentra totalmente terminada, en cuanto todavía no se ha obtenido la habilitación final por autoridad municipal, siendo por tanto una adjudicación condicionada resolutoriamente a tal decisión administrativa referida. Si corresponde:

SEXTO: No habiéndose a la fecha de suscripción del presente contrato, terminado la construcción de la totalidad de las viviendas de la cooperativa, será suficiente causal de rescisión o extinción del mismo, el incumplimiento de los aportes de trabajo (ayuda mutua art. 124 de la ley N° 18.407). El cumplimiento de los aportes de trabajo del/la usuario/a deberá realizarse hasta la total conclusión de las obras con la habilitación final dada por la autoridad municipal.

SÉPTIMO: Las partes caerán en mora por el solo vencimiento de los términos y fijan como domicilios especiales para todos los efectos judiciales o extrajudiciales, los establecidos como suyos en la comparecencia.

OCTAVO: Las partes solicitan al Escribano/a ....., les certifique las firmas y acuerdan inscribir el presente contrato en el Registro de Personas Jurídicas, Sección Registro Nacional de Cooperativas de acuerdo a lo establecido por el art. 135 de la ley N° 18.407.