



**UNSAM**  
UNIVERSIDAD  
NACIONAL DE  
SAN MARTÍN

**Análisis del proceso de participación vecinal, articulación interinstitucional y desarrollo local en el proyecto de mejoramiento barrial del barrio Las Láminas (Bella Unión, Uruguay), entre los años 2008 y 2016: estudio de caso**



**Maestría en Desarrollo Local**

**Alumno: Soc. Ignacio Martínez**

**Director de Tesis: Mag. Javier Marsiglia**

## Índice de contenidos

Agradecimientos.....	4
<b>Capítulo I.</b>	
Justificación y alcances del trabajo.....	5
<b>Capítulo II Marco teórico</b>	
El acceso al hábitat digno y las políticas públicas.....	7
Lo local y lo global en tiempos modernos.....	17
Concepto, alcances y límites de la participación ciudadana.....	26
<b>Capítulo III. Objeto de estudio y estrategia metodológica.....</b>	<b>31</b>
Objetivo general.....	32
Objetivos específicos .....	32
Técnicas de investigación y unidades de análisis.....	33
Muestra de entrevistados.....	34
<b>Capítulo IV. Descripción del territorio y delimitación del objeto de estudio.....</b>	<b>35</b>
La ciudad de Bella Unión y el departamento de Artigas.....	39
El Barrio Las Láminas: principales características.....	42
Delimitación del objeto de estudio.....	49
<b>Capítulo V. Análisis y principales resultados.....</b>	<b>51</b>
Descripción del proceso de intervención.....	53
Fortalezas del sistema de ayuda mutua.....	58
Debilidades del sistema de ayuda mutua.....	59

Mejora de viviendas por sistema de autoconstrucción .....	62
1.La gestión de la obra.....	65
2. Alcances y límites de la participación ciudadana.....	65
3. Funcionamiento de los ámbitos multiactorales.....	71
4. Aportes del proyecto para la creación de capacidades endógenas en el territorio.....	76
5. La sostenibilidad en la formalidad.....	79

## Capítulo VI

Conclusiones.....	82
Bibliografía.....	91

## Anexos

Glosario.....	97
Pautas de entrevistas.....	98

## Lista de mapas

Mapa 1. Mapa del Uruguay. Fuente: Instituto Geográfico Militar uruguayo	36
Mapa 2. Fuente: Plano de Rutas del Departamento de Artigas.	37
Mapa 3. Mapa de la ciudad de Bella Unión. Fuente: google earth	43

## Lista de gráficos y cuadros

Cuadro 1. Fuente: Elaboración propia, datos del Censo de asentamientos PMB - INE 2011.	38
Gráfico 1. Distribución de la población de Artigas y total país, por sexo y edad, 2011.	41
Gráfico 2. Evolución de incidencia de la pobreza en personas, Artigas y total país. Años 2006, 2009 y 2013.	41
Gráfico 3. Evolución de las tasas de actividad (TA) y de empleo (TE) para Artigas y total del país Años 2006, 2009 y 2013.	42
Gráfico 4. Organización del sistema constructivo con participación vecinal.	55

## **Agradecimientos**

Me gustaría agradecer especialmente a Javier Marsiglia por la colaboración y comentarios en todo el proceso de armado del trabajo.

A Lucía, mi familia, amigos y compañeros de cursada de la Maestría por lo compartido y aprendido en esos dos años de clases.

# **Capítulo I**

## **Estrategia General de Investigación**

### **Justificación y alcances del trabajo**

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

Parte de un diseño que cuenta con una fase de recolección empírica de datos, utilizando técnicas para esa tarea y un posterior análisis de la información. 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.

El foco de análisis se centra en la relación entre las políticas de mejora barrial y vivienda, y su vínculo 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, orientados a sectores en situación de alta vulnerabilidad socioeconómica y en la búsqueda explícita de mayor integralidad en su abordaje.

Se trabaja sobre la vivienda, como uno de sus principales emergentes, pero también se interviene sobre otras dimensiones: la salud de la población a partir de la disminución de focos de contaminación ambiental a causa de las obras barriales —obra de saneamiento y pavimentación de calles—; la cooperación y solidaridad entre vecinos, a través de la modalidad de construcción por ayuda mutua; la introducción de la perspectiva de género; la participación ciudadana directa de los vecinos en la toma de decisiones; y la implementación de estrategias concretas de capacitación destinadas a facilitar la participación de los vecinos en la obra y posibilitar el ingreso al mercado laboral.

A su vez, el equipo técnico de campo está trabajando desde comienzos de 2016 en el apoyo a los vecinos para incorporar hábitos eficientes de uso de los servicios de luz eléctrica y

agua corriente, como forma de pensar la sostenibilidad de su permanencia a la trama urbana formal.

El proceso de acompañamiento del equipo técnico que trabaja en el barrio continuará hasta el final del año 2017, en una etapa de cierre del proyecto.

Una de las líneas de trabajo que se estaba planteando al cierre de este trabajo de tesis era el armado de huertas orgánicas en los lotes de cada familia, y la posibilidad de desarrollar un emprendimiento colectivo de huerta en un terreno lindero al barrio, de forma de generar un ingreso extra para los hogares y evitar nuevas ocupaciones irregulares. Esta actividad se realiza en articulación con la UTU (Universidad del Trabajo) y el apoyo voluntario de un ingeniero agrónomo de la ciudad, lo que resulta una interesante propuesta para dotar de la mayor integralidad posible a la intervención apostando a la sostenibilidad de la experiencia.

El caso muestra resultados positivos en materia de fortalecimiento del tejido social, aumento de la cooperación, asociatividad y capital social del territorio, a partir de la apuesta a la participación ciudadana por parte de los organismos estatales responsables.

Otro valor del caso radica en la apertura estatal para que se creara un ámbito multiactoral que favoreció el diseño y la búsqueda de consensos en la ejecución del proyecto con la participación de los actores que conocen la realidad local. Esto contribuyó además a la constitución de espacios para facilitar procesos sinérgicos.

El caso de Las Láminas permite también visualizar la importancia de la articulación entre la centralidad política y los diferentes niveles territoriales para proyectos de construcción de vivienda social y mejoramiento barrial. Éstos pueden operar como potentes espacios de construcción de procesos de desarrollo local, si logran un funcionamiento basado en la búsqueda de acuerdos y en la cooperación.

Otro propósito que anima esta tesis es identificar aprendizajes y potencialidades de trabajar en experiencias con este enfoque, y al mismo tiempo reflexionar, a partir del caso, sobre posibles vínculos con estrategias más globales de desarrollo local de una ciudad.

## **Capítulo II**

### **Marco teórico**

#### **El acceso al hábitat digno y las políticas públicas**

El siguiente trabajo busca problematizar caminos alternativos para pensar el acceso al “hábitat digno” como problema que desafía a los estados latinoamericanos que intentan dar respuestas basadas solamente en políticas de vivienda.

El desafío está vinculado al acceso por parte de las personas a la satisfacción de ciertas necesidades, que superan el mero acceso a una vivienda. Se trata de pensar en un asentamiento humano, socialmente integrado y accesible, en donde los habitantes tengan garantizados derechos económicos, culturales, laborales y ambientales.

Por tanto, se conceptualiza a la vivienda no sólo como un producto, y se incorpora la participación de los habitantes en su diseño y ejecución. El concepto incorpora la inserción social y el desarrollo familiar a la forma de producir vivienda y ciudad. (Bosio et al., 2011)

El hábitat se empieza a visualizar como un problema de relevancia para los gobiernos latinoamericanos fundamentalmente desde los años cincuenta. Las grandes ciudades latinoamericanas comenzaron un acelerado proceso de urbanización espontánea, producto de una importante migración de habitantes de las zonas rurales y pequeños poblados rurales, principalmente hacia las grandes ciudades, seducidos por la demanda de trabajadores de nuevas industrias que empezaron a surgir con el impulso de políticas proteccionistas y de promoción de la industria nacional.

El modelo de sustitución de importaciones alimentó ese proceso y tuvo al Estado como principal impulsor y motor del modelo, bajo la concepción de desarrollarse desde adentro, promoviendo principalmente el mercado interno.

En base a subsidios a las empresas nacionales y mayores barreras arancelarias para los productos importados, se hizo crecer la industria nacional. El resultado fue la consolidación de una industria nacional con nuevos puestos de empleo, pero sin ciudades planificadas y sin un ordenamiento territorial preparado para recibir importantes contingentes de población en reducidos lapsos de tiempo.

Millones de personas se volvieron constructores de ciudad y gestores de sus propios barrios y los servicios públicos asociados. Por lo que surge un nuevo proceso el de “urbanización de la pobreza”. Es por esa década que comenzaron a surgir asentamientos irregulares, algunos de grandes dimensiones y densidad de habitantes principalmente en las ciudades industriales que tomaron diferentes denominaciones según los países: “cantegriles”, “favelas”, “villas miseria”, etcétera.

Emilio Duhau (1998) entiende este fenómeno como una forma de producir ciudad, alternativa a la de los mecanismos formales que ofrece una sociedad por medio del Estado. Se trata de un camino paralelo a las formas legales o formales que ofrece el sistema capitalista para acceder al hábitat, al que tienen que recurrir sectores de la sociedad que no pueden afrontar las exigencias de los medios habilitados desde el Estado para acceder a una vivienda en el mercado formal.

Este autor denomina estos asentamientos como “urbanizaciones populares” y las define de la siguiente forma:

”El hábitat producido de modo progresivo a través del mecanismo de la “autoconstrucción”, generalmente -aunque no siempre- dentro de un marco que supone algún tipo de irregularidad jurídica en la modalidad de posesión del suelo, la subdivisión del mismo y de producción de la vivienda”. (Duhau, 1998, p.77).

La ciudad y la distribución de su población en un territorio, responden al resultado de un “juego” por el mercado del suelo, en el que pugnan diversos actores sociales y que provocan inevitables desequilibrios y desórdenes en la distribución espacial de la población y el ordenamiento territorial.

” Las características de los desarrollos espaciales tendrán mucho que ver con los cambios bruscos en la intensidad de las demandas por el suelo. En general puede decirse que una evolución muy rápida acarrea inevitablemente acusados desajustes en el mercado del suelo y de vivienda en las dotaciones de equipamiento, y, con frecuencia, desorden en la disposición física del nuevo espacio urbano”. (Vinuesa y Vidal Domínguez, 1991, p.12)

Las ciudades latinoamericanas se caracterizan, en general, por espontáneos desequilibrios en su crecimiento por medio de ocupaciones de tierras a causa de la falta de elasticidad de la oferta de suelo al tratarse de un bien escaso. Por lo tanto, los crecimientos espontáneos de la demanda, acompañados en muchos casos de falta de planificación de la ciudad por parte del Estado, agravan diferentes problemáticas sociales.

Esta producción de la ciudad, por parte de esta población, provoca una fragmentación en la ciudad y diferencia zonas con o sin servicios básicos y equipamientos urbanos, y distingue entre ciudad formal e informal según diferentes y marcados matices respecto a la calidad de los mismos.

Las causas de estos crecimientos incontrolados del espacio son variadas y responden a las necesidades de suelo de las empresas, construcción de infraestructura o necesidades de vivienda, entre otras. Algunas de las dinámicas económicas y sociales, que a modo de ejemplo suelen influir en estos procesos, son: el crecimiento de la población, los movimientos migratorios, el crecimiento económico y los aumentos de la renta de las personas y hogares.

Todos estos elementos hacen que acceder a un terreno sea costoso y que quienes no poseen los ingresos suficientes terminen por localizarse en las periferias de las ciudades, donde en general los terrenos son más baratos y menos atractivos para el sector privado.

En este sentido, Pérez (2005) plantea que la propia fragmentación social de las sociedades latinoamericanas, impide la planificación de una ciudad y el logro de una adecuada funcionalidad urbana para todos los habitantes. Esa fragmentación dificulta las funciones de distribución del acceso a los bienes y servicios en una ciudad. En consecuencia, su funcionamiento tiende a consolidar y ampliar las desigualdades generadas en las relaciones de mercado.

Como bien señala Duhau (1998), en general, los sectores pobres se ubican en zonas que presentan escaso interés para la producción capitalista, si bien esto no evita la conformación de un mercado del suelo alternativo al legal, de mayor accesibilidad por sus costos para los sectores socioeconómicos de menores recursos.

Estas formas de ocupar el suelo se pueden dar en terrenos topográficamente inundables, contaminados o no aptos para la habitabilidad, con consecuentes problemas ambientales y para la salud de los pobladores, lo que se vuelve un grave problema para los gobiernos locales por su compleja solución.

Los asentamientos poseen una morfología en la distribución del suelo particular y antagónico al de las zonas centrales de los centros urbanos y se caracterizan, como señalan Vinuesa y Vidal Domínguez (1991), por su: a) alto dinamismo, b) desorden de plano, c) contrastes morfológicos y sociales con los barrios centrales, d) altos índices de ocupación del suelo e) en general, baja calidad de las viviendas f) falta de espacios comunes.

Se trata de población que no logra encontrar un lugar en la ciudad formal, debido a los costos del mercado del suelo, insuficiencia e ineficiencia de políticas de vivienda y planificación urbana y excesivas garantías para poder alquilar.

Para María José Álvarez (2014) los crecimientos de las zonas informales han sido mayores durante períodos electorales, lo que supone momentos favorables para ello a partir de acuerdos con partidos políticos para ocupar suelos.

En América Latina, y para el caso uruguayo en particular, ha existido una fuerte relación entre Estado y barrios informales, a veces mediada por el clientelismo y en otras ocasiones por la política pública. (Álvarez, 2014)

A su vez, estos barrios son mucho más que viviendas y calles, hay una accesibilidad e intersubjetividad diferente a la de otras zonas de la ciudad. Incluso existe una construcción de lo público diferente y una forma particular de producir, consumir, transformar, expresar y darle sentido a la ciudad, así como también un diferencial acceso al espacio público. (Hernández, 2011).

Se da una nueva forma de “habitar” la ciudad, con procesos marcados de dualización de ésta, de fragmentación territorial y desplazamientos de poblaciones que no pueden afrontar los costos en algunas zonas residenciales, o sea se da lugar a la denominada “gentrificación”.

En la década del cincuenta y sesenta se dio una primera generación de políticas para abordar el problema con una determinada idea de solución. La respuesta de los Estados fue atacar un emergente de la situación de pobreza: las viviendas.

Principalmente la década de los sesenta, estuvo marcada por esta estrategia de atacar el problema aumentando el stock de viviendas. Los Estados financiaron la construcción de viviendas masivas en otras tierras, pasando topadoras por esta ciudad informal construida por sus propios pobladores, generalmente realojando a las personas en complejos habitacionales ubicados en otras tierras y contratando a grandes empresas para las obras.

La particularidad del enfoque, fue la de la toma de decisiones desde las estructuras del nivel macro estatal. El territorio local tuvo un rol pasivo y fue depositario de decisiones que le venían dadas a nivel central, sin posibilidades de incidencia.

El enfoque rostowianino, con foco evolucionista del desarrollo, marcó las formas de pensar soluciones. Una idea lineal del desarrollo, bajo una lógica evolutiva de fases, que implicaba el pasaje de diferentes etapas hasta la convergencia entre los países en torno a un punto de llegada asociado a la industrialización como modelo.

El concepto de “modernización” refería a una imitación de los modelos europeos y de los Estados Unidos. Las sociedades latinoamericanas, a semejanza de los países centrales, desarrollaron estrategias que estuvieron marcadas por importar los planes y modelos de esos países.

La estrategia de la época fue la de construir viviendas en otras tierras, realojar a las familias, y derrumbar las viviendas y la ciudad construidas por esos pobladores. El modelo a seguir fue el de entrega de viviendas nuevas y modernas, bajo la modalidad de “llave en mano”.

Es en esa época que los Estados comienzan a crear los ministerios de vivienda y los bancos hipotecarios, con logros deficitarios frente al problema de acceso. Se entregaron viviendas caras, inapropiadas y propensas a una rápida degradación. A su vez, tuvieron una rápida pérdida de valor de mercado y los *lobbys* empresariales dificultaron mejorar la ecuación precio-calidad de las viviendas.

Con el tiempo se comprobaría que esos conjuntos habitacionales traerían nuevos problemas sociales, además de no poder cubrir significativamente la enorme demanda de vivienda para los sectores de menores ingresos de la población.

Como consecuencia de lo anterior, emergen otro tipo de propuestas alternativas enmarcadas en la llamada “segunda generación de políticas de vivienda”. Éstas surgen a partir de la organización de los propios vecinos desde los territorios, y en torno a la radicación de los asentamientos y no su relocalización. Se entregan los lotes con servicios y se involucra a las poblaciones en el proceso, en muchos casos en la construcción e incluso en la gestión del proyecto.

La asistencia técnica es por parte de organizaciones de la sociedad civil o municipios. La construcción es bajo el modelo cooperativo u organización de los vecinos y en algunos casos con la participación de pequeñas empresas locales.

Estas políticas, que atacan la demanda e involucran en los procesos de construcción del hábitat social a los gobiernos locales y organizaciones sociales de los territorios, demostraron ser más efectivas.

En los años setenta, las economías latinoamericanas entran en fase de crisis, la inversión extranjera cesa y el modelo de sustitución de importaciones entra en profunda crisis.

Los años ochenta y noventa del siglo XX, suponen una crisis del Estado nación y del modelo de Estado benefactor keynesiano. Las políticas de viviendas anteriores, en sus dos modalidades, se comienzan a abandonar. Se da entonces un proceso de desmantelamiento de los roles del Estado en el área social y se inicia un proceso de desresponsabilización del

Estado para con el problema de la vivienda. La visión neoliberal, que entiende al mercado como autoregulator del acceso a la vivienda, da paso a una responsabilidad individual frente al problema del alojamiento. En ese marco de desarme del estado benefactor se debilitan los programas de provisión de soluciones habitacionales.

El desarrollo de nuevas políticas de vivienda, se produce en un contexto de procesos de fuerte ajuste fiscal para reducir el déficit, medidas impulsadas por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional que tuvieron fuerte injerencia en las decisiones internas de los Estados latinoamericanos.

El crecimiento de los asentamientos irregulares para el caso uruguayo tiene particularidades respecto al resto de Latinoamérica. Una de las principales diferencias radica en que no se trata de migrantes rurales o inmigrantes de otros países, sino, principalmente, respondió a una precarización del empleo y a políticas de liberalización económica.

En este nuevo escenario se acrecienta el peso del mercado para regular el acceso a la vivienda, esto sumado a nuevos cambios propios de la globalización referidos a las formas de habitar las ciudades.

Se da paso a una nueva etapa de políticas sociales focalizadas en los sectores en situación de mayor pobreza; los organismos y los bancos internacionales de crédito se vuelven los impulsores de este tipo de estrategias y las políticas sociales se focalizan en los grupos en situación de mayor nivel de vulnerabilidad socio económica, cuyo objetivo final es la inclusión en el mercado formal de la vivienda.

Desde ese enfoque, se entiende que el resto de la población debe regirse bajo las condiciones del mercado para el acceso a los bienes y servicios, entre éstos los referidos al acceso a la vivienda.

El campo de las políticas sociales habitacionales se ha vuelto de mayor complejidad que en el pasado y los especialistas de las organizaciones globales, las agencias multilaterales y las consultoras, son los impulsores de las nuevas concepciones y estrategias para enfrentar el nuevo marco, relegando el papel que antes tomaron los Estados benefactores.

La productividad urbana, la reducción de la pobreza y la protección del medio ambiente, son los tres ejes orientadores. La habitabilidad es uno de los indicadores de mejora urbana del nuevo enfoque, y refiere a otorgar mínimos aceptables de calidad en los estándares de servicios de la ciudad para los sectores más pobres.

En el paradigma actual, el formato preferencial está siendo el de “Mejoramiento de Barrios”. Desde esta iniciativa, el papel de los gobiernos locales y de la esfera local toma un papel central para diseñar las estrategias adecuadas de políticas sociales y políticas de vivienda.

El enfoque impulsado, promueve la formalización de las zonas informales de la ciudad, y la conversión de los habitantes de asentamientos urbanos en nuevos pagadores de impuestos, así como la integración de estos pobladores al sistema formal de empleo.

El nuevo paradigma promueve la no intervención por parte del Estado en la regulación del mercado de la vivienda. Las Naciones Unidas, el Banco Interamericano para el Desarrollo y el Banco Mundial, son los principales promotores de esta visión, que sostiene que el mercado es el más eficiente regulador del mercado. El nuevo papel que se le asigna al Estado es el de facilitador para que el mercado sea el regulador.

En la última década, surge una “tercera generación de políticas de vivienda”, en la que se comienzan a superponer políticas e híbridos de las políticas habitacionales anteriores. El caso chileno presenta excepciones, pero en el resto de los países de la región se realizan políticas híbridas combinando acciones de los tres tipos de generaciones de políticas.

Si bien se identifica el llamado modelo de Mejoramiento Barrial como la modalidad de intervención que tiene mayor aceptación entre organismos y especialistas, sus resultados en la práctica han sido variados.

El modelo tiene una buena imagen, porque ataca los asentamientos urbanos, uno de los principales emergentes de la pobreza urbana y la exclusión social. En general, estos programas tienen un formato preestablecido por parte de los bancos que financian los proyectos.

Es cierto que han demostrado tener mejores resultados que las políticas antecesoras. Por ejemplo, las estrategias adoptadas han logrado mayores espacios para la participación ciudadana en los territorios en los que se mejoran los barrios, y un mayor involucramiento de los gobiernos locales y las organizaciones de los lugares. Cuentan también con un enfoque integral del tema de la pobreza extrema, así como buscan incluir los asentamientos urbanos a la trama formal de la ciudad y mejorar las zonas desde el punto de vista ambiental y en materia de servicios.

Los aprendizajes de décadas de intentos de enfrentar el problema del acceso habitacional y barrial de calidad, dan cuenta que los abordajes integrales y los planes dirigidos a afrontar las diferentes dimensiones del problema de la pobreza, se han acercado a mejores resultados, aunque no se ha logrado frenar el crecimiento de nuevos asentamientos irregulares.

Hay procesos de crecimiento de la fragmentación territorial a nivel global, que los Estados no han podido cortar al interior de sus territorios y que responden también a lógicas de carácter global.

Al atacarse los efectos y no tomar acciones sobre las causas, los resultados e impactos de este tipo de políticas son limitados, ya que se evita intervenir sobre el mercado del suelo (Catenazzi et al., 2011). Las políticas de hábitat atacan los efectos de la pobreza extrema, pero con una velocidad y cobertura muy inferior al crecimiento de los asentamientos, y sin poder actuar eficazmente sobre las causas estructurales.

Los programas también fallan en garantizar la sustentabilidad. Esta es una crítica realizada desde la academia a este tipo de políticas, y se refiere a que no logran garantizar ni el cuidado ni la sostenibilidad de las obras barriales por parte de los gobiernos locales. Tampoco la sostenibilidad de las viviendas y los servicios por parte de los ciudadanos, al no dejar instalado un proyecto de desarrollo para el territorio una vez que se retiran. También se crítica la real participación barrial y el involucramiento de los vecinos de los barrios “mejorados” en el proceso. (Hérmendez, 2011)

Otro cuestionamiento radica en que no se logra un fortalecimiento de las relaciones interbarriales. Si bien se destacan logros y avances, se está lejos de un proceso satisfactorio en la integración de la ciudad informal, debido a que no se han podido reducir los crecientes procesos de fragmentación social y crecimiento de los asentamientos urbanos.

(Hérmnandez, 2011)

Actualmente, en Latinoamérica, coexisten las ideas “viejas” de políticas públicas con las “nuevas”. La prevención de estas prácticas de ocupación, mediante la erradicación y reubicación de los ocupantes en otras zonas de la ciudad, han mostrado logros muy limitados en América Latina. (Hérmnandez, 2011)

En la región han sido en general escasos los intentos de facilitar la producción y gestión del hábitat con los habitantes de los territorios y ha primado el camino de la construcción de viviendas nuevas por parte de grandes o medianas empresas.

En general, las experiencias de dejar la producción del hábitat en manos de actores de los territorios han sido a pequeña escala y en formato piloto. De igual manera, la posibilidad de que micro y pequeños emprendimientos asumieran ese rol, ha sido relegada en estos procesos.

Diferentes autores señalan algunos desafíos de mejora que los gobiernos requieren para poder desarrollar ese otro tipo de políticas alternativas. En primer lugar, se necesita de una fuerte transformación de los gobiernos locales, que deben avanzar en su mejora organizativa para poder promover procesos de autoconstrucción de viviendas.

(Bosio et al., 2011)

Los Estados deben impulsar políticas de reducción de la pobreza integrales con abordaje sobre las diferentes dimensiones: vivienda, trabajo, desarrollo social, acceso al suelo, hábitat digno e incorporación de micro emprendedores y pequeños emprendimientos productivos.

Las propuestas que incorporan, luego de su formación, a micro emprendedores para la construcción de viviendas, deben mejorar en capacidad organizativa y calidad. Aquellos que están organizados se encuentran desarticulados, y funcionan en la informalidad, no alcanzan

estándares de calidad en lo que producen y no cuentan con capacidad de gestión para generar trabajo continuo.

En otro orden, hay un bajo reconocimiento por parte del Estado, del saber que tienen las personas de los sectores empobrecidos como generadores de procesos productivos y de inserción social. En este sentido los autores plantean:

“esta visión sesgada y parcial, que sólo los reconoce desde sus carencias, impide que estos sectores sean incluidos en la planificación de los procesos de desarrollo”. (Bosio et al., 2011, p. 16)

Para el nuevo paradigma, no alcanza con brindar una solución habitacional, se requiere de un abordaje integral para la reducción de la pobreza, y no sólo para uno de sus emergentes. Esto permitiría asegurar la gobernabilidad, la imagen del territorio y posicionar la ciudad en la economía global.

### **Lo local y lo global en tiempos modernos**

Las sociedades contemporáneas, en un contexto de mayor globalización, son cada vez más permeables y sensibles en sus fronteras formales frente a cambios de origen exógeno, en comparación a las mayores posibilidades de aislamiento con que contaban los Estados Nación de la modernidad. Incluso con margen para ser autosustentables, situación impensable en un nuevo contexto de alta interdependencia y economía global, donde las estrategias y ventajas de los territorios los pueden dejar por fuera o dentro del sistema global. (Castells, 1997)

Las fronteras se vuelven dinámicas entre regiones y se desdibujan por completo las divisiones político-territoriales de los Estados nación. La globalización vincula regiones por sus lazos productivos y comerciales y excluye a otras. Los Estados nación cada vez tienen menos control sobre factores exógenos que pueden modificar de forma dinámica las realidades productivas y sociales de territorios dentro de sus fronteras políticas.

Se trata de un mundo cada vez más conectado y dinámico, en el que hay nuevos actores globales, en muchos casos, con mayor poder, las agencias y organizaciones internacionales, los bancos internacionales de crédito y las grandes empresas globales. Hay nuevas lecturas en la forma de ver el mapa del mundo, zonas que forman parte de la economía mundial y otras que pasan a ser olvidadas y excluidas, lógicas de ganadores y perdedores dividen territorialmente las zonas.

Las regiones se vuelven competidoras en la puja para poder participar de la economía mundial, en un sistema marcado por una mayor inequidad y fragmentación entre territorios.

En el nuevo escenario, cobran importancia los territorios locales, que se vuelven competidores por las inversiones y requieren de innovación para posicionarse a partir de sus particularidades. Nuevas estrategias, como el marketing urbano, cobran importancia en el juego a la hora de seducir la instalación de inversiones. Las localidades se ven obligadas a generar una imagen, incluso de forma virtual y con capacidad de comunicación.

Las nuevas dinámicas son sumamente desafiantes para los gobiernos locales, que deben posicionarse en una economía global o quedar relegados a un segundo o tercer plano de zonas excluidas del sistema. (Sassen, 1991)

Al mismo tiempo, los Estados reciben, desde dentro, presiones en forma de mayores demandas, sobre todo desde las proximidades del nivel local. Estas tensiones coexisten en la interdependencia con otras regiones y Estados que son más fuertes que en el pasado. (Schmuck, 2014)

Desde el afuera, son mayores las presiones que desafían a las economías, identidades y culturas locales, lo que obliga a los gobiernos a posicionarse, hacer uso de las capacidades locales y establecer proyectos de desarrollo y estrategias para dar respuesta a estas tensiones exógenas.

Esta situación alimenta, además, un descontento de los ciudadanos para con los gobiernos, que no tienen las capacidades suficientes para adaptarse o dar respuesta a cambios de mayor velocidad que la de los organismos estatales para reformularse. Eso provoca lo que

algunos autores denominan bajo el concepto de “déficit en la legitimación democrática”, ya que la interdependencia propia de la globalización conlleva cambios sociales que escapan de la voluntad de los Estados y el control de los ciudadanos.

Estos tiempos globales y de cambios estructurales, demandan de innovaciones en abordajes y propuestas de solución para los problemas que atañen en particular a la realidad de los países latinoamericanos.

Por tanto, el espacio local recobra importancia en el juego con la globalización, y sobre todo, para los gobiernos locales que deben jugar cartas en el partido para quedar incluidos en el mercado mundial, o por el contrario, pasar a formar parte de áreas olvidadas en el mapa.

La atracción de inversiones requiere de gobiernos locales eficientes y transparentes, reglas de juego claras, seguridad ciudadana y gobernabilidad, niveles educativos de la población, cercanía con centros generadores de conocimiento e información (universidades, centros de formación), y la incorporación de las poblaciones en la toma de decisiones para asegurar la gobernabilidad. Por sobre todo, se debe tener una estrategia de desarrollo a futuro, una estrategia para posicionarse (Catenazzi et al., 2011).

En este juego para incluirse en la economía global, las ciudades deben competir y ofrecer diferenciales, pero también, combatir problemas sociales que les quitan atractivos para las inversiones como la contaminación ambiental, la seguridad ciudadana, la falta de gobernabilidad, la institucionalidad, el crecimiento de la población en situación de pobreza y de los asentamientos humanos informales. (Bosio et al., 2011)

Precisamente, los programas de mejoramiento barrial, buscan mejorar el espacio público y por tanto el “espectáculo espacial”. Esto facilita la gobernabilidad urbana y mejora la imagen de toda la ciudad en este contexto de alta competitividad entre territorios. Son todos procesos imprescindibles para la localización y reproducción del capital. (Catenazzi et al, 2011)

Para Cotorruelo Menta (2001), los territorios pueden ser vistos como sistemas de oferta y demanda. Lo primero refiere a los recursos humanos, sectores productivos locales,

infraestructura, transporte, calidad de vida, recursos naturales, medio ambiente, paisajes, entre otros. En segundo lugar, están los requerimientos de los grupos que habitan el territorio o potenciales actores a instalarse: habitantes, empresas, visitantes, turistas e instituciones con presencia en el territorio. (Cotorruelo Menta, 2001)

Los territorios buscan posicionarse en el mercado mundial mediante el llamado “marketing de ciudades”, explotando sus ventajas competitivas y sus activos para promocionarse y comercializar sus productos, a través de diferentes estrategias público-privadas en las que el marketing y la comunicación se vuelven herramientas claves.

Desde esta perspectiva, se entienden como activos los diferentes actores que están funcionando en el territorio y los recursos, y aquellos factores, tanto tangibles como intangibles, que constituyen un potencial latente: los equipamientos, la mano de obra calificada, la cultura empresarial, la cultura local, la identidad e imagen territorial.

Para Cotorruelo Menta (2001) la imagen territorial es hoy estratégicamente clave para un territorio, comunica “lo que es”, “lo que hace”, “lo que piensa hacer y ser en el futuro”.

El proceso de globalización posee fuerte vinculación con las dinámicas que ocurren en los territorios. En palabras de Vázquez Barquero y Madoery:

” La globalización es un proceso vinculado al territorio, no sólo porque afecta a las naciones y países, sino porque la dinámica económica y el ajuste productivo dependen de las decisiones de inversión y de localización de los actores económicos y de los factores de atracción de cada territorio. El proceso de globalización, por lo tanto, es una cuestión que condiciona la dinámica económica de las ciudades y regiones y que, a su vez, se ve afectada por el comportamiento de los actores locales”. (Vázquez Barquero y Madoery, 2001, p. 79)

Es posible, además, identificar procesos vinculados a la globalización que trascienden los aspectos específicamente económicos. En tal sentido, y en palabras de José Arocena se señala que:

”la coexistencia de dinámicas que tienden a la mundialización con la que actúan las diversidades es hoy más real que nunca. Por un lado, el ser humano está llegando a una construcción social que abarca el conjunto del planeta más allá de las multiplicidades culturales; nuestras emociones, nuestras ideas, nuestras acciones, se generan en un entramado de influencias que recorren todo el planeta...en este sentido, nuestra época está viviendo como ninguna otra el dilema de la unidad y la diversidad”. (Arocena, 1999, p.15)

Según el autor, esta discusión sobre las percepciones de lo local y lo global, puede ordenarse de la siguiente manera:

El primer punto refiere la importancia de los procesos supra nacionales, en el desarrollo de la mundialización de los mercados, y en la existencia de una lógica planetaria. Alude a la idea de la emergencia de una nueva modernidad superadora del orden mundial basado en los Estados Nación y afirmadora de lo global.

Un segundo aspecto, destaca la disociación entre la racionalidad instrumental que caracterizó a la sociedad industrial —el desarrollo autónomo y homogéneo de tecnologías— y el proceso que atraviesan las identidades locales, étnicas, regionales, de género, etcétera. En esta percepción, lo fundamental radica en la complejidad de buscar formas de articulación que permitan construir la unidad en la diferencia.

Desde su punto de vista, la gestión de las diferencias es uno de los grandes desafíos de las sociedades contemporáneas, marcadas por grupos e identidades tan dispares y en posible choque.

Sin entrar en profundidad en el análisis del fenómeno de la globalización, resulta evidente que éste puede plantearse como un proceso más complejo que la sola mundialización de los mercados. Al menos debe de considerárselo como un proceso multidimensional que involucra a redes empresariales, nuevas tecnologías de la información, pautas de consumo, extensión de las formas democráticas de convivencia, entre otros aspectos.

El ámbito local ha sido visualizado como un ámbito pasivo, receptor de dinámicas exógenas que lo transforman. Esta concepción comienza a cambiar por otra que da visibilidad al rol de los agentes de desarrollo local. (Madoery, 2008)

Para Madoery el término desarrollo ha sido un “recipiente conceptual” de atributos positivos presentes en el imaginario de cada sociedad: crecimiento económico, calidad de vida, urbanización, servicios, mejoras educativas, ampliación de las oportunidades laborales de las personas, entre tantos otros elementos con una constante relación a lo positivo.

Madoery divide el pensamiento sobre desarrollo en dos grandes matrices. La primera sustentada fundamentalmente en lo económico, un enfoque tradicional y hegemónico en las ciencias sociales, marcado por un corte euro céntrico y occidental.

La segunda cuestionadora de la primera, de raíz fundamentalmente política, y que pone el foco en las relaciones de poder entre países y regiones. Dentro de este grupo ubica también diferentes corrientes surgidas en América latina.

El pensamiento sobre el desarrollo tiene en su origen una raíz económica, como tal estuvo marcada por la modernidad, su racionalidad y su forma de ordenar la realidad, el crecimiento del PBI, la linealidad en el tiempo, la idea de progreso y de satisfacción de necesidades crecientes. Para Madoery, acompaña una visión y una postura que olvida la cultura y el contexto histórico, estandariza a las sociedades y propone recetas comunes a realidades sociales distintas.

En contraposición a las visiones de las corrientes del primer grupo, es que surgen otras, a las que este autor clasifica como de matriz política, que rescatan otras dimensiones: las instituciones, el capital social, la cultura, la expansión de las capacidades y las libertades, la participación social y creatividad de las personas, la sustentabilidad, la felicidad, la subjetividad, la valorización de los saberes populares y las relaciones de poder.

En este marco, surge, principalmente, el enfoque del desarrollo local que entiende al desarrollo como un proceso de construcción complejo y revaloriza a los actores sociales y al papel de las relaciones de poder dentro y entre diferentes sociedades.

El concepto de capacidades endógenas se introduce para explicar el desarrollo local como:

” un proceso de acumulación de capacidades cuya finalidad es mejorar de forma colectiva y continuada el bienestar de una comunidad por la vía de la organización del sistema productivo e institucional. Pero el desarrollo endógeno no es un enfoque exclusivamente productivista, no solo trabaja el tema de la acumulación, sino también el de la distribución y las pautas institucionales y de acción colectiva predominante en una sociedad. No se trata solo del tema de la acumulación de riqueza territorial sino de calidad de vida de las personas en el territorio”. (Madoery, 2008: 12)

Para el enfoque del desarrollo local es claro que éste es resultado del proceso organizativo e institucional del conjunto de la sociedad, integrando diferentes visiones e interés en pos de un proyecto colectivo.

Y por tanto, es contrario a visiones centradas en la dimensión económica, que solamente entienden el desarrollo como la propagación a los territorios del crecimiento de la economía. La perspectiva del desarrollo local visualiza a los actores de los territorios como agentes activos de sus proyectos colectivos de sociedad.

En este nuevo contexto, los organismos estatales, con estructuras de mayor cercanía con los niveles meso y micro territorial -Municipios, Agencias de desarrollo local, espacios multiactorales- y su intercambio con el nivel macro, suponen una oportunidad para acercar a los ciudadanos a las decisiones, trasladar sus demandas y facilitar la creación y acumulación de capacidades endógenas.

El desarrollo endógeno implica una perspectiva relacional e integral que propone un encuentro de saberes, y de articulación entre actores para la acción social. Por lo tanto, la idea de proximidad entre los actores del desarrollo, es esencial.

Furtado y Boisier (2003) entienden que los niveles de compromiso e involucramiento a nivel del sistema local de actores es estratégico y clave para poder explotar el potencial endógeno de los territorios. Cuando hablamos de desarrollo local, la sinergia entre los actores del territorio se vuelve esencial, la canalización de las fuerzas sociales, la innovación y la búsqueda de objetivos comunes entre fuerzas de los actores locales que están dispersas.

Para Javier Marsiglia (2008) la instalación de ámbitos multiactorales en los territorios, pueden operar como espacios para lograr estos procesos sinérgicos y dar respuesta a problemáticas que afectan a los territorios. Pueden actuar como espacios facilitadores para procesos de desarrollo local, si logran un funcionamiento basado en la búsqueda de acuerdos y en la cooperación, en una lógica que busca que todas las partes ganen.

En este sentido, la articulación de actores para el desarrollo local es un proceso por el cual se establecen relaciones permanentes o con una meta en común entre los actores o agentes de desarrollo de un territorio. En una lógica de búsqueda de objetivos comunes que trascienden los intereses particulares o sectoriales, sin anularlos, y puestos en situación de cooperar. Implica la identificación del interés o del bien común, lo que se puede lograr en base a 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)

Estas instancias, son espacios oportunos para alcanzar lo que Marsiglia denomina “mínimos de cooperación”, es decir alianzas coyunturales en función de metas de corto o mediano plazo, las que dependiendo del grado de maduración del sistema de actores pueden hacerse más sostenibles. Esos “mínimos de cooperación” pueden encontrarse, por ejemplo, en factores identitarios comunes que facilitan la construcción de un espacio colectivo; en 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 o en asuntos prioritarios de una agenda territorial concertada; en actitudes de reconocimiento, respeto al diferente y derecho a ser escuchados; en la propensión al encuentro con el otro —sentido cívico—; en el poder jugar en los márgenes y atreverse a ceder poder e identificar temas comunes. Estos son “mínimos” que pueden ampliarse, en la medida que el sistema de actores madura. (Marsiglia, 2009)

Javier Marsiglia reflexiona en torno a cómo generar esas capacidades en los territorios, cuáles son las posibilidades reales de elegir, quiénes son, o pueden ser esos “mediadores” que acerquen puntos de vista, que tiendan puentes entre los diferentes, cómo caminar hacia una sociedad y un desarrollo más incluyente, con mayor cohesión social, y qué rol le cabe a los territorios para aportar respuestas eficaces a estas preguntas (Marsiglia, 2009).

Alain Touraine entendía el papel de los mediadores de la siguiente forma:

Un micro universo integrado y un micro espacio abierto no se contradicen, no se destruyen mutuamente, al menos si entre ellos surgen mediadores. Estos deben ser actores, productores de transformaciones, creadores de sentido. Lo que lleva reconocer que, para vivir en la modernidad, no hay que elegir entre la unidad impuesta por una comunidad y la competencia salvaje, entre el imperio de los mercados y los reinos integristas y nacionalistas: nos basta vivir en la complementariedad de un mundo abierto -y hasta fragmentado- y un sujeto que lucha por dar sentido a su experiencia de vida, individual y colectiva. (Touraine, 1998)

El Estado, en sus diferentes niveles de llegada territorial, puede operar en este sentido como "mediador". La complejidad de los problemas actuales a los que se enfrenta requiere de un nuevo abordaje que incorpore a los actores de los territorios.

En un contexto tal de incertidumbre y complejidad, la vieja concepción de los organismos como meros ofertantes de servicios, y de los ciudadanos como únicamente usuarios, no es operativa en la realidad.

La relación entre el gobierno y los ciudadanos está en redefinición y lo podemos constatar en diferentes intervenciones municipales: en el urbanismo, en los servicios sociales, en la cultura, en la seguridad, entre otros. (Barreiro, 2005)

Para Sergio Boisier, en el contexto actual de globalización, las subjetividades sociales son una dimensión clave. Los proyectos de desarrollo que buscan resultados exitosos deben partir de reconocer y fortalecer los saberes e identidades locales. Por tanto, los procesos de desarrollo no pueden ser pensados únicamente por técnicos sino con el involucramiento de los diferentes actores y poblaciones de los territorios, siendo la subjetividad social uno de los motores del desarrollo. (Boisier, 2003)

El entramado institucional es el engranaje y marco de toda gestión institucional. Si el Estado articula y habilita la participación de la sociedad civil, facilitará no sólo una mejor detección

de los problemas de la población, sino que podrá facilitar soluciones más creativas y en ocasiones más efectivas. (Schmuck, 201

### **Concepto, alcances y límites de la participación ciudadana**

En este trabajo vamos a entender el concepto de participación ciudadana como medio para la incidencia de los individuos y grupos sociales en las diferentes etapas en las que se resuelven asuntos de interés público. Es decir, en la consulta, discusiones, planteo de propuestas, diseño de políticas, y todo tipo de actividades en las cuales el Estado y los ciudadanos se interrelacionan.

El trasladar capacidad de incidencia sobre la toma de decisiones a los beneficiarios de las políticas públicas, es un medio para transformar el espacio local en un espacio público y contribuir a crear condiciones para consolidar una gobernabilidad democrática.

Más allá de sus beneficios en materia de eficacia y eficiencia sobre las políticas, es un derecho del individuo el poder incidir en las decisiones colectivas y los asuntos públicos. (Barreiro, 2005).

La noción de ciudadanía está directamente relacionada a la posibilidad de participar de las decisiones de una sociedad. El ciudadano como concepto remite a un conjunto de derechos, obligaciones y responsabilidades que marcan la relación de las personas con el Estado y la comunidad toda. Por tanto se trata de un componente central en una democracia (Borja, 2002)

En esa misma línea Jordi Borja entiende a la participación como un derecho vinculado con las demandas, necesidades, aspiraciones o lo que los ciudadanos colectiva o individualmente consideren sus necesidades. Para que este componente central en la calidad de una democracia exista como tal, requiere de la instalación de condiciones institucionales.(Borja, 2002).

Lo importante en este sentido y para que la participación ciudadana se vuelva un componente transversal en el ciclo de las políticas públicas, es la imprescindible existencia de canales reales para su concreción en todas las etapas. (Barreiro, 2005)

El concepto de “escalera de la participación” elaborado por Arnstein (1971), refiere a los diferentes escalones de participación ciudadana que habilita el Estado. Mientras en los primeros niveles se ubican los instrumentos participativos que brindan únicamente información a los ciudadanos, en un escalón superior se identifican aquellos que otorgan voz a los colectivos de la sociedad civil, y en un nivel superior se ubican aquellas modalidades que habilitan la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones.

María Eugenia Schmuck (2014), genera otra tipología sobre la participación, de mayor complejidad. Las categorías están asociadas a los objetivos que persigue el ámbito participativo, las modalidades de acceso, y la forma en la que se incorpora la relación de las personas con el Estado (como usuarios y como partícipes).

1) Nivel de información: Las autoridades ponen a disposición de la ciudadanía información pública, en audiencias o rendiciones de cuentas públicas. El objetivo de estos espacios es incrementar el nivel de satisfacción de la población, y para ello se implementan por ejemplo procesos de mejora continua.

2) Nivel de consulta: el Estado escucha directamente las demandas e intereses de los ciudadanos. Algunos mecanismos de este tipo son la consulta ciudadana, los cabildos abiertos, la audiencia pública, el plebiscito y el referéndum.

3) Nivel de decisión: Los ciudadanos participan de la selección de proyectos o de prioridades. Como ejemplo podemos mencionar los presupuestos participativos, los planes estratégicos, comités de fiscalización.

4) Control ciudadano: Los ciudadanos realizan actos de contralor mediante mecanismos como pueden ser programas de transparencia. Aquí nos encontramos por ejemplo con auditorías ciudadanas, revocatorias de mandato, tribunales de cuenta, etcétera.

5) Cogestión comunidad-autoridad: Los ciudadanos llevan adelante iniciativas de gobierno mediante acuerdos de cogestión —comités de control y fiscalización, cogestión de proyectos, cogestión de obras en barrios, sistemas regionales de gestión de residuos, iniciativas legislativas, programas de colaboración de la ciudadanía con la policía, entre otras—. —.

Para Barreiro (2005) hay ciertas interrogantes que son claves y anteriores al armado y puesta en funcionamiento de los espacios de participación y que los responsables políticos deben formularse para definir con precisión y esclarecer porqué se convoca a los ciudadanos a participar y qué se espera de su participación.

En general, los gobiernos ponen en marcha procesos de este tipo sin formularse y responder a esas interrogantes. La falta de claridad en estos aspectos tiende a desestimular la participación, o incluso, lo que tiene peores efectos, los ciudadanos pueden sentirse manipulados por intereses políticos, cuestión que impacta en la credibilidad y confianza en el sistema institucional.

A su vez, otro reto es lograr en estos espacios de participación ciudadana, formatos atractivos para los ciudadanos, donde se puedan compartir los diferentes intereses y visiones en un ámbito que favorezca la inclusión de todas las voces y protagonistas sin exclusiones. Es un fuerte desafío, ante un contexto actual de comunidades fragmentadas y vecinos cada vez más diversos y con intereses tan diferentes. Cómo abordar objetivos compartidos, se vuelve una interrogante crucial.

Otros grandes aspectos en torno al debate de la participación ciudadana cuestionan si la gente debería decidir cuánta participación o cuánto auto gobierno desean, y más aún, si tienen una obligación o deber cívico de tomar parte en los asuntos de la comunidad. Resulta evidente, que los ciudadanos disponen del “derecho” a no participar. Lo más común es que los ciudadanos esperan que los gobiernos tomen el papel de gobernar y dejar en manos de sus representados esa tarea.

Ellos tienen vidas muy ocupadas y no disponen de tiempo, y no esperan implicarse más allá de momentos concretos en circunstancias muy puntuales que afectan su vida privada o incluso, no más allá de ejercer el derecho al voto. (Barreiro, 2005)

El problema de la participación ciudadana para Barreiro, es cómo hacerla atractiva para aquellos que quieren participar en los asuntos de la comunidad, y no esperar que lo sea para todos. En suma, el reto de la participación ciudadana es cómo conseguir una gobernanza local abierta, accesible y acogedora para todos aquellos que quieren tomar parte.

Pero cabe preguntarse, por qué los gobiernos municipales quieren que los ciudadanos participen o por qué quieren consultarlos, y si es necesario hacerlo.

La realidad es que los representantes públicos locales no son siempre claros sobre el por qué consultar a la gente y sobre cuál es el papel que se espera que jueguen los ciudadanos. ¿Se consulta a los ciudadanos para que ayuden a definir el problema, o para que sugieran soluciones?, ¿Sus opiniones son valoradas y tenidas en cuenta?, ¿Sólo se trata de que expresen sus opiniones y preferencias, o éstas serán incluidas en la toma de decisiones? ¿Se consulta a los ciudadanos como individuos o en tanto representantes de una organización?.

En general, se ponen en marcha procesos de participación ciudadana sin que estas preguntas tengan previamente una respuesta.

A menudo, se sugiere a los ciudadanos que elijan entre opciones estratégicas que son vagas y poco definidas como “mejora del medio ambiente”, o “promoción de la economía local”, por citar algunos ejemplos. Se les invita a expresar sus opiniones sobre decisiones de las que no disponen de información ni conocen los antecedentes. Normalmente, las consultas ciudadanas se hacen en torno a prioridades previamente definidas por organismos públicos poderosos, en vez de hacerlo sobre las preocupaciones de los mismos ciudadanos.

Los gobiernos municipales no son siempre claros en sus propias propuestas sobre la legitimidad del proceso de consulta ciudadana, y acerca del valor que le darán a las opiniones de los ciudadanos. Habría que distinguir, por ejemplo, entre aquellas situaciones

en las que los gobiernos locales están simplemente tratando de dar más información a los ciudadanos, o de recabar más información para ayudar a una gestión pública más eficaz, de aquellas situaciones que plantean compartir el poder. Esta distinción resulta clave. Por ejemplo, muchas propuestas de los ciudadanos pueden ser ignoradas si no llegan a las mismas conclusiones ya adoptadas por los concejales y alcaldes, o ya elaboradas por los profesionales municipales. (Barreiro, 2005)

La experiencia en el barrio Las Láminas, en este marco interpela algunas cuestiones conceptualizadas aquí. ¿Para qué dar participación a los beneficiarios de las políticas?, ¿qué efectos provoca en los territorios? y ¿qué capacidades quedan en los vecinos?.

## **Capítulo III**

### **Objeto de estudio y estrategia metodológica**

La presente investigación se centra en estudiar una intervención del programa de Mejoramiento de barrios de Uruguay, y su relación con procesos de desarrollo local para la ciudad de Bella Unión a partir del análisis de un caso, a partir de procesos de participación vecinal y articulación interinstitucional.

Lo atípico del caso en relación a los proyectos de mejoramiento barrial en Uruguay, es que éste posee una lógica diferente en el proceso de intervención que le otorga una singularidad mayor y lo vuelve atractivo al estudio. Los restantes proyectos están marcados mucho más claramente por un formato preestablecido entre el banco financiador y el Estado uruguayo.

En particular, la modalidad de construcción por ayuda mutua para población en situación de pobreza e indigencia es escasa y son reducidas y recientes las experiencias. Por esto, se decide poner especialmente el foco en los aprendizajes del proyecto, de forma de extraer lecciones que aporten al armado de una metodología participativa para futuras experiencias.

La estrategia de intervención, adoptada en este barrio, abre oportunidades a futuro para trabajar en una lógica similar en el país y eventualmente en otras partes de América Latina. El abordaje integral para buscar salidas de la pobreza, mitigar el crecimiento de la ciudad informal y dejar instaladas diferentes capacidades en las personas y en el territorio, constituyen, a nuestro juicio, aspectos interesantes del proyecto que pueden replicarse en otras realidades.

## **Objetivo general de la investigación:**

Analizar los resultados e impactos del proyecto sobre la mejora del hábitat para los vecinos del barrio Las Láminas y su aporte para el desarrollo local de la ciudad de Bella Unión (Departamento de Artigas, Uruguay), poniendo el foco en el análisis de la participación ciudadana y la articulación interinstitucional durante el proceso de intervención entre los años 2008 a 2016.

## **Objetivos específicos**

- Analizar la incidencia del Programa estatal de Mejoramiento de Barrios como política pública en la mejora del hábitat y la vivienda de los vecinos del barrio Las Láminas.
- Evaluar las fortalezas y debilidades de la intervención.
- Evaluar el funcionamiento de los ámbitos multiactorales, la articulación interinstitucional y la participación de los diferentes actores en la implementación del proyecto de Las Láminas y su aporte para iniciar futuros procesos de desarrollo local en la ciudad de Bella Unión, Uruguay.
- Identificar y analizar qué tipo de participación ciudadana habilitó el Estado en este proyecto, sus alcances y sus límites (esto dentro de las diferentes tipologías de participación señaladas en el marco teórico).
- Analizar si el proyecto dejó capacidades endógenas instaladas en el territorio.
- Contribuir a la validación y eventual rediseño de una metodología para el abordaje de políticas públicas dirigidas a la producción de hábitat digno.
- Aportar elementos para el análisis de la sostenibilidad de la residencia de las familias en un barrio que pasa a la trama urbana formal.

## **Técnicas de investigación y unidades de análisis**

Se adoptó una estrategia cualitativa de investigación, en el marco de un estudio que prioriza la comprensión de procesos.

El trabajo de campo se realizó en diferentes momentos de la implementación del proyecto de mejoramiento barrial y construcción de viviendas durante los años 2015 y 2016.

Las técnicas de investigación utilizadas fueron las siguientes:

a) un análisis documental a partir de la revisión de informes y sistematizaciones realizadas por los referentes técnicos del programa en el barrio.

b) entrevistas en profundidad, dirigidas a vecinos, actores estatales, técnicos sociales y arquitectos que acompañaron el proceso.

El instrumento de recolección de información para las entrevistas fue una pauta semi-estructurada, aplicada en forma personal a una muestra de actores locales clave.

Se identificaron entrevistados con capacidad de brindar una mirada global del proyecto, entre los diferentes actores sociales a nivel local.

Para el caso de los vecinos, la muestra de entrevistados es de tipo teórica, lo que supone la utilización de un criterio de saturación para definir el número de entrevistas.

El procesamiento de los datos se realiza en paralelo con la agenda de entrevistas, que se mantuvo abierta hasta que no se agregaran aportes adicionales sobre los objetivos del estudio.

Para la elección de los vecinos recurrimos a la técnica no probabilística, denominada "muestreo en cadena". Se solicita a los entrevistados o informantes clave que faciliten la entrevista con vecinos o representantes de instituciones de la zona que puedan brindar una visión particular y global del proceso.

## **Muestra de entrevistados**

Se entrevistó a un total de 19 personas. Las entrevistas fueron grabadas, y luego codificadas de acuerdo a las principales dimensiones de análisis. La composición final de la muestra de entrevistas resultó de la siguiente forma:

8 vecinos

1 técnico del equipo supervisor de campo

3 técnicos del equipo de campo del área social

3 técnicos del equipo de campo en construcción

1 arquitecto, director de la obra.

1 supervisor referente del Programa de Mejoramiento de Barrios

1 técnica referente de la Intendencia Municipal de Artigas

1 concejal del Municipio de Bella Unión

1 técnica de la Intendencia de Artigas

## **Grupos de discusión**

Se conformaron cuatro grupos focales de vecinos, divididos según tipo de obra y estado de finalización de ésta. A estos grupos se les propuso discutir sobre el proceso, utilizando una pauta que cubre una serie básica de temas, habilitando a que expresaran sus opiniones y experiencias.

Estos cuatro grupos se conformaron con un promedio de cinco participantes cada uno, seleccionados y convocados por el equipo de campo, a partir de la consigna de que se representara la máxima diversidad posible de puntos de vista sobre la experiencia.

## **Capítulo IV**

### **Descripción del territorio, delimitación del objeto de estudio.**

#### **La ciudad de Bella Unión y el Departamento de Artigas**

El objetivo de este apartado es dar cuenta de la delimitación del objeto de estudio: la implementación del Programa de Mejoramiento en el barrio Las Láminas y su contextualización con su unidad mayor la ciudad de Bella Unión y su aporte al desarrollo local para la ciudad.

A continuación procuraremos mostrar con algunos datos la realidad del departamento de Artigas y en particular contextualizar la ciudad de Bella Unión, acercándonos a la fragilidad de su economía local como zona de frontera con Brasil y Argentina.

En comparación con el resto del país, presenta una población más joven, empobrecida y menores niveles de empleo e ingresos.

Lo que la convierte en una zona de histórica preocupación a nivel gubernamental, por sus menores indicadores en materia social y económica en relación al resto del país.



Mapa 1. Mapa del Uruguay. Fuente: Instituto Geográfico Militar uruguayo.

Con respecto a la ubicación geográfica el departamento de Artigas, se trata del territorio históricamente más alejado en materia de distancia de la centralidad política y económica de la capital Montevideo y de menor conexión con las dinámicas económicas de otras regiones.



La actividad industrial se encuentra concentrada en Bella Unión, en crecimiento por la recuperación del complejo azucarero en esta ciudad, ALUR. Es la empresa más grande del departamento y el cultivo de la caña de azúcar de la zona es utilizado tanto para la producción de azúcar, como de etanol. Algunas de las industrias presentes en el Departamento son: frigoríficos, molinos de arroz, talleres de piedras preciosas, producción vitivinícola y de tabaco. Mientras que, en el eje del departamento, en el que se encuentra la ciudad de Artigas, la principal actividad económica es la ganadería extensiva.

Por tratarse de una zona de frontera terrestre con Brasil y fluvial con Argentina, el sector servicios es muy sensible a ciclos económicos que favorecen o provocan un corrimiento del sector para un lado de la frontera o el otro, según la ventaja de las monedas brasileñas y uruguayas principalmente.

En particular hay que destacar la influencia de la producción de la caña de azúcar en la conformación de la identidad cultural local. El surgimiento de un fuerte sindicato, fundado en la década de los sesenta (UTTA) que tiene una larga historia de reivindicaciones por derechos: huelgas, ocupaciones y marchas históricas hasta la capital Montevideo. Incluso muchos de sus integrantes fueron fundadores e integrantes del movimiento guerrillero Tupamaros en la década de los sesenta.

Esto tiene influencia en la fuerte tradición e identidad reivindicativa de los pobladores de Bella Unión, y en particular para varios vecinos del barrio Las Láminas ocupados laboralmente en zafras de corte de la caña de azúcar, cortadores de caña de azúcar o “peludos” se los suele denominar en la zona.

Con respecto a los niveles de urbanización del departamento, el índice de urbanización del departamento de Artigas ha ido creciendo y llega al 90%. Las razones de dicho fenómeno se atribuyen a la importante y creciente migración de población desde zonas rurales a urbanas del departamento. (MIDES, 2011)

La segmentación territorial y el crecimiento de la trama informal de la ciudad es uno de los problemas destacados en el “Plan de Desarrollo Social” para el departamento, elaborado por el gobierno nacional en el año 2011. (MIDES, 2011)

En el departamento de Artigas habitan 73.118 personas según datos del último Censo Nacional de 2011. Bella Unión es la segunda ciudad en población del departamento de Artigas con 12.200 habitantes. (INE, 2011)

**Cuadro 1**

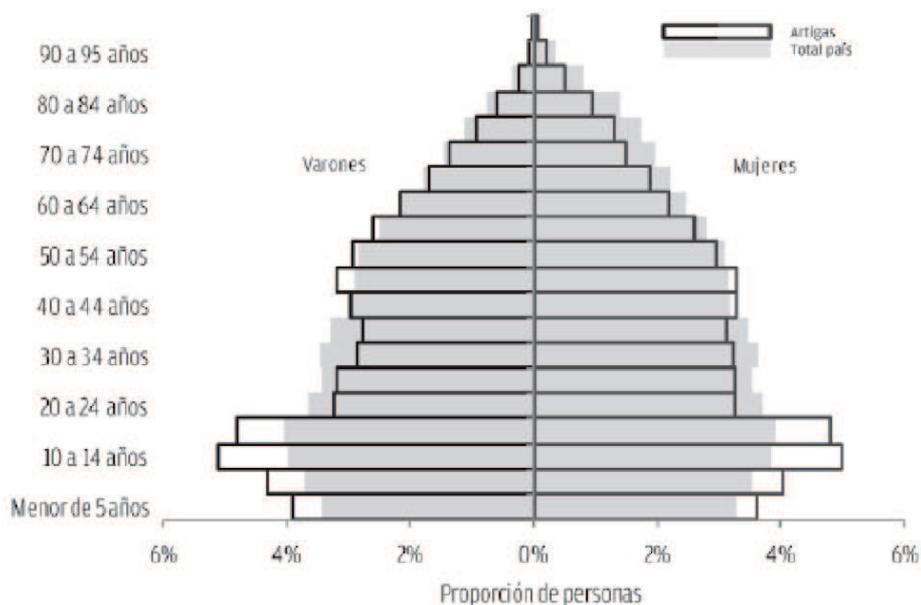
<b>Nombre</b>	<b>Viviendas</b>	<b>Hogares</b>	<b>Personas</b>
LAS LÁMINAS	179	165	738
LAS MALVINAS	24	24	100
EL FAROLITO	15	14	52
EL MURO	10	10	34
SIN NOMBRE	10	10	34
6 DE MAYO	38	37	141
LAS PIEDRAS	571	559	2024
<b>Totales</b>	<b>847</b>	<b>819</b>	<b>3123</b>

Fuente: Elaboración propia, datos del Censo de asentamientos PMB - INE 2011

Según datos del Censo residían en 2011, 3.123 personas en asentamientos de la ciudad de Bella Unión, dentro de ese total 738 personas en el barrio Las Láminas.

## Pirámide de Población

**Gráfico 1.** Distribución de la población de Artigas y total país, por sexo y edad, 2011



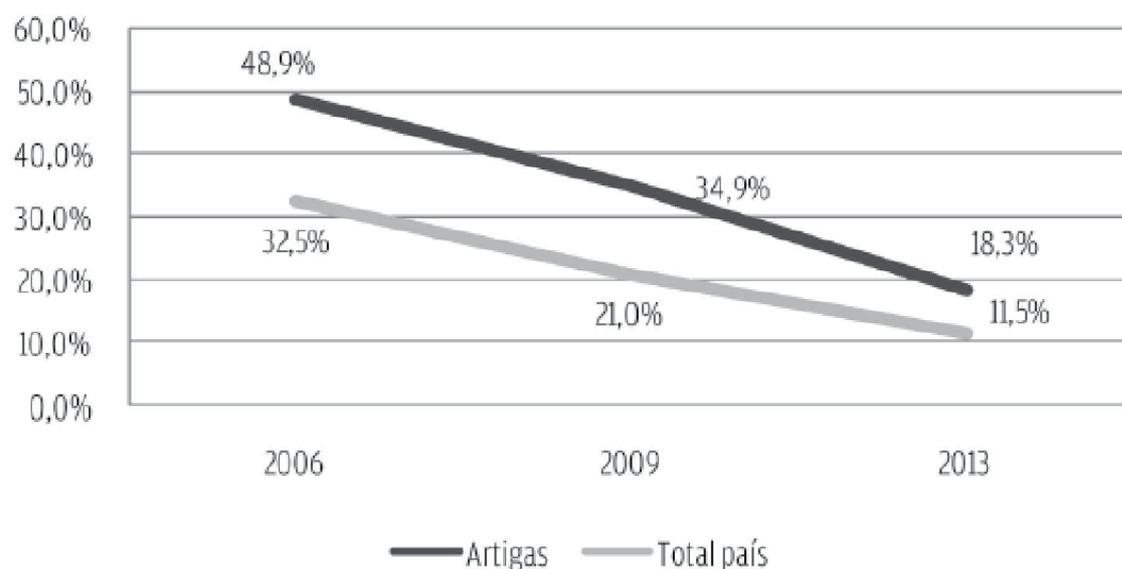
Fuente: Elaboración DIMEN/MIDES en base a CENSO 2011, INE.

La pirámide para Artigas, permite observar una base más ancha en comparación al resto del país. A su vez la forma de la pirámide da cuenta de una menor presencia de población mayor de 60 años.

En relación al sexo de los pobladores, el gráfico permite apreciar que el porcentaje de hombres (50,8 %) en el departamento de Artigas es levemente mayor al de mujeres (48%).

## Pobreza

**Gráfico 2.** Evolución de incidencia de la pobreza en personas, Artigas y total país. Años 2006, 2009 y 2013

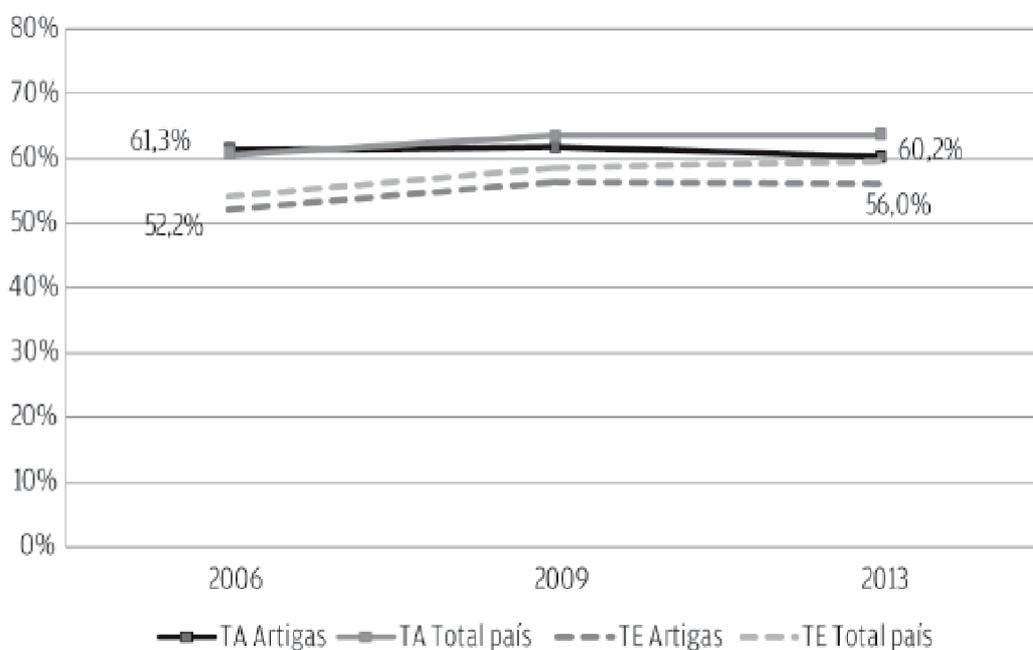


Fuente: Elaboración DINEM/MIDES en base a ECH/INE

En 2006 era el departamento con mayores porcentajes de pobreza e indigencia, en relación a la media de todo el país; un 48,9% de la población se encontraba por debajo de la línea de pobreza, frente a un 32,5% para el total nacional. Es de destacar que en los últimos años el porcentaje hogares pobres tuvo un descenso muy importante pasando del 48,9% al 18,3% de la población entre los años 2006 al 2011.

## Mercado Laboral

**Gráfico 3. Evolución de las tasas de actividad (TA) y de empleo (TE) para Artigas y total del país Años 2006, 2009 y 2013.**



Fuente: Elaboración DINEM/MIDES en base a ECH/INE

El cuadro da cuenta de una mejoría de la economía local y el empleo en el período de 2006 y el 2013.

El mercado laboral para el departamento de Artigas, muestra un crecimiento importante de la tasa de empleo y de la tasa de actividad para el período 2006-2013. La tasa de empleo tuvo un aumento significativo del 52 al 56% en esos años, aunque continúa estando por debajo de las cifras nacionales.

## El Barrio Las Láminas: principales características



**Mapa 3.** Ubicación del barrio Las Láminas. Fuente Google Earth.

El barrio se encuentra ubicado sobre la ruta 3, en la periferia de la ciudad de Bella Unión, en el departamento de Artigas. En el censo de la población realizado por el Programa de Mejoramiento de Barrios en el 2009, fueron identificados 199 hogares en el barrio, donde residían 796 personas.

A continuación se destacan algunos datos relevados, que dan cuenta de la situación socioeconómica del barrio:

- El 91% de las viviendas tenía techo liviano y 44% de las mismas tenía techo de paja, cartón y nylon.
- El 73% de las paredes era de madera, lata o paja. El 100% de los baños existentes eran precarios, estaban ubicados fuera de la vivienda, vertiendo a la superficie.
- El 58% de las viviendas tenía una sola habitación, cumpliendo las funciones de cocina, dormitorio y espacio común.
- El 60% tenía agua potable fuera de la vivienda.
- 74% tenía servicio de luz eléctrica, usando principalmente gas y leña para cocinar.
- La cantidad de elementos de confort estaban muy por debajo de los promedios a nivel del resto del país, y sólo el 37% tenía heladera.
- El 59% de los hogares eran de jefatura femenina y 40% de los jefes/as de hogar no había finalizado la educación primaria.
- Con respecto a la ocupación, en 2009 el 76% de los económicamente activos dependía de la caña de azúcar, actividad en crecimiento a partir de la recuperación por parte del Estado del ingenio azucarero —ALUR—.

### **Situación previa a la intervención del Programa de Mejoramiento de Barrios en el barrio Las Láminas**

En los noventa, la falta de empleo y la crisis de la industria azucarera en la zona alimenta la conformación de asentamientos informales en la ciudad de Bella Unión y da lugar al surgimiento del barrio estudiado. Su nombre Las Láminas surge de las láminas de chapas que utilizaron los vecinos para construir sus viviendas.

”La vivienda, nuestras casitas fueron siempre de láminas, juntábamos dos, tres láminas y las clavamos”. (Vecina)

La población del lugar presentaba indicadores de alta vulnerabilidad social durante la crisis económica del año 2002. En esos años los elevados niveles de mortalidad y desnutrición infantil en sus pobladores, tuvieron constantes repercusiones en la prensa nacional. Se dieron también casos de hepatitis que constataron la situación sanitaria de emergencia en que se encontraba la población.

” Mirá, la mitad del barrio comía en el vertedero, aún hay gente comiendo del basurero, sacaban los nylon para vender de ahí, sacaban cartones, botellas y las vendían en la barra, en Brasil. En aquel entonces se podía vender a Brasil, pasaban los carros llenos de nylon de cartones, todo para Brasil”. (Vecina)

Las historias de dificultades económicas compartidas y la experiencia de “ollas comunes” entre los vecinos son resaltadas en las entrevistas, como hechos que marcaron fuertes lazos de cooperación entre los habitantes del lugar.

”Pero ahí ya nos habíamos organizado, hacíamos ollas en las esquinas para todos nosotros, para todos los vecinos. El otro vecino no tenía y yo no tenía, pero que pasa yo tenía dos papas y el vecino un zapallo, otro poroto, otro fideos y entonces cocinábamos para todos. Hablamos con el cura y él nos mandaba fideos, carne, del cuartel nos mandaban también”. (Vecina)

La zona de suelos rocosos donde se instaló la población requería de una obra costosa de saneamiento, por lo que diferentes actores estatales plantearon a nivel de prensa y en conversaciones con vecinos que la alternativa más conveniente era la relocalización del barrio.

Sin embargo, los vecinos continuaron demandando la permanencia en el territorio. Como señalamos al inicio de este capítulo, Bella Unión está marcada por una historia de reivindicación de derechos sociales, con origen en las organizaciones de trabajadores de la caña de azúcar. A nuestro entender no se puede desligar el accionar reivindicativo de los vecinos en su lucha por vivienda digna y permanencia territorial, de este marco socio histórico y cultural que los estructura.

Durante la ocupación, y una vez nucleados en una comisión barrial, se organizaron para presionar por servicios comunitarios esenciales. El primer logro fue la instalación de una canilla pública de agua potable y la red eléctrica. Eso fue alcanzado luego de gestiones ante el Ministerio de Defensa, que era el propietario de los suelos.

” Teníamos una canilla pública, ahí en la esquina estaba la primera canilla pública y ahí tratamos con OSE para poner más canillas y como OSE no tenía personal suficiente, nosotros mismos hacíamos los canales, poníamos los caños y las canillas, colocamos como siete canillas”. (Vecino)

La construcción de la policlínica de Las Láminas fue otro hito de trabajo conjunto de los vecinos, que aportaron la mano de obra para su construcción y recibieron donaciones desde el exterior para pagar los materiales y el sueldo del arquitecto.

”Pasa que teníamos compañeros en España que hicieron toda una movida y mandaron la plata para hacer esa policlínica y nosotros poníamos la mano de obra. Tenías que pagarle sí a un arquitecto para que hiciera la obra, pero lo demás era todo...las manos de los vecinos”. (Vecina)

La doctora de la policlínica del barrio, que trabaja desde hace décadas en la zona, fue un actor clave en diferentes empujes que tuvieron los vecinos, en el objetivo de lograr viviendas para el barrio. Esta persona ofició de nexo entre vecinos referentes y diferentes niveles del Estado, organizaciones de la sociedad civil y el ámbito político.

Tiempo después los vecinos se organizaron en dos ocasiones, con el objetivo de mejorar las condiciones de sus viviendas. La primera iniciativa fue mediante el programa MEVIR (Movimiento de Erradicación de la Vivienda Insalubre Rural). La propuesta fue realojar a las familias en una zona cercana, pero finalmente sólo unas pocas familias aceptaron la propuesta. Según los vecinos entrevistados, la carga horaria —96 horas mensuales por hogar—, el valor de las cuotas y los costos de la futura regularización de los servicios públicos, fueron algunos de los factores que influyeron en la decisión de la mayoría de los vecinos de no adherirse a la propuesta.

” Y nosotros no aceptamos por el tema del costo de la vida...tenías agua, luz vivienda. Tenías el comodato, además, hasta donde nosotros entendemos...no es tuya...queda como un préstamo, depende del tipo de comodato, ¿entendés? y eso nosotros no lo aceptamos nunca. También fue por el tema del costo del agua, la luz, saneamiento, el alumbrado público y el tema de las dos Unidades Reajustables de MEVIR. Muchos viven de changas no podían pagar esas cuotas”. (Vecina)

Luego se inició el proceso de conformación de una cooperativa de vivienda por sistema de ayuda mutua en conjunto con FUCVAM (Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua), que finalmente no prosperó debido, principalmente, a que no todas las familias estaban interesadas y a que la mayoría no se sentían capaces de comprometer la cantidad de horas de trabajo en el marco de las formalidades que este sistema requiere.

En 2005, durante la sesión del Consejo de Ministros en la ciudad de Bella Unión, el presidente Tabaré Vázquez realizó una promesa de vivienda digna para la totalidad de los habitantes del asentamiento. Esto generó altas expectativas entre los vecinos, que se organizaron por tercera vez en torno a la demanda de vivienda. Esta movilización desembocó finalmente en una marcha finalizada con un campamento frente a la puerta principal del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente en Montevideo, donde dos líderes barriales realizaron una huelga de hambre.

Los vecinos entienden que este último hecho incidió finalmente en la decisión de intervención del PMB.

” Mirá el Programa de Mejoramiento de Barrios apareció cuando los compañeros hicieron la huelga de hambre frente al ministerio de vivienda, y dijeron “o morimos o logramos”. Ahí hablaron con el Ministro, con el presidente, con la gente del Programa de Mejoramiento de Barrios y bueno llegó a esto”. (Vecina)



Imagen de las viviendas originales.

Finalmente, el primero de agosto de 2008 se acordó entre el Ministerio de Vivienda y familias representantes de Las Láminas un plan de trabajo para determinar la viabilidad del predio para la construcción definitiva de sus viviendas.

Durante una primera etapa se realizó un diagnóstico, se conformó un equipo técnico para estudiar la viabilidad del proyecto respetando la “permanencia en el lugar” que era en conjunto con la vivienda, una de las principales demandas de los vecinos/as.

Se realizaron estudios de suelo, así como también nuevos estudios de viabilidad para la construcción de la red de saneamiento, siendo aprobado el proyecto resultante por OSE en 2009. Se avanzó también en un anteproyecto de viabilidad. En el año 2009 se realizó un relevamiento altimétrico del predio, y luego un censo a la población.

## **Delimitación del objeto de estudio: La implementación del Programa de Mejoramiento de Barrios en el barrio Las Láminas.**

En Uruguay este programa tiene definido su objetivo general de la siguiente forma: “contribuir a mejorar la calidad de vida de los residentes en los asentamientos irregulares y áreas urbanas precarias, mejorando el acceso de la población a infraestructura urbana básica y servicios urbanos y sociales adecuados” (Programa de Mejoramiento, 2015). Es decir, formalizar e incluir a la trama urbana, las zonas informales de la ciudad con servicios de igual calidad a los del resto de la ciudad.

El formato de las intervenciones de este componente se basa en tres lineamientos estratégicos que rigen el proceso de transformación del hábitat y las familias de un asentamiento irregular y contribuyen a mejorar la calidad de vida de sus residentes desde una perspectiva de derechos:

1. La intervención se concibe desde una mirada integral e interescalar y se incorporan distintas dimensiones de análisis y áreas de trabajo, tales como: urbana-territorial, hábitat-vivienda, salud, económica productiva-laboral, socio-cultural y educativa.
2. El programa plantea una determinada valorización de la participación ciudadana en el diseño del barrio y la aprobación de las obras y espacios públicos. Se concibe la integración entre el conocimiento experto de los técnicos que elaboran el proyecto y los saberes de la población. De esta manera, se sostiene que el análisis de la realidad se enriquece y se contribuye a fortalecer el compromiso colectivo.

Esto supone una apertura al intercambio de información y al saber del otro, para generar un proceso de producción de conocimiento compartido. En la participación de la comunidad en la construcción del barrio, los vecinos son sus principales protagonistas, quienes cuentan con un capital de conocimiento acumulado en el transcurso de su historia colectiva que debe ser valorado. Su participación permite identificar y destacar las potencialidades del barrio y su entorno, así como priorizar problemas e identificar intervenciones. (Programa de Mejoramiento de Barrios, 2015)

Los proyectos del Programa de Mejoramiento Barrial deben pasar por determinadas fases y procesos de administración aprobados por diferentes actores estatales y el Banco Interamericano de Desarrollo —BID—, como organismo financiador.

Resulta importante remarcar que el caso que se analiza en este estudio tiene una lógica propia y un marco de mayor flexibilidad del que poseen -en general- los proyectos del PMB. Habitualmente se tiene un formato establecido de mayor rigidez, similar al modelo que se aplica en otros países de la región, en el que se debe cumplir con etapas y un reglamento acordado con el BID.

Se trata de una experiencia que no aplica a la reglamentación del Programa de Mejoramiento de Barrios en lo referido a la formulación de los proyectos y no cuenta con los requerimientos de aprobación de las etapas que debe tener un proyecto para su aprobación, según el esquema acordado entre el Banco financiador (BID) y el estado Uruguayo: Por ejemplo la aprobación de un “Diagnóstico Social” previo y de una propuesta de Intervención en el formato exigido para un proyecto ejecutivo.

Se comenzó con recursos del gobierno nacional, para luego negociar con el BID su ingreso a la cartera de proyectos del Programa de Mejoramiento de Barrios, esto ocurre en el año 2012.

Por tratarse de una excepción, radica también lo interesante y novedoso de este caso. El proyecto no estaba sujeta a los requerimientos habituales de los proyectos que financia el Banco, lo que lo dota de un formato de mayor flexibilidad y creatividad para buscar estrategias de intervención específicas para esta realidad.

Una desventaja es que lo vuelve más desordenado en su planificación.

El proyecto tenía por objetivo erradicar las viviendas precarias de ese barrio y brindar vivienda y un hábitat digno a sus pobladores.

El programa de Mejoramiento de Barrios está diseñado para mejorar infraestructura y servicios en los barrios, si bien se hacen realojos de algunas viviendas, no contaba con experiencia en proyectos anteriores de trabajo de construcción de viviendas por sistema de ayuda mutua.

## Capítulo V

### Análisis y principales resultados

A continuación se presenta una ficha del proyecto donde se detallan en forma esquemática las principales etapas del proceso de intervención.

Ficha del Proyecto (2016)	
Proyecto	Realojo de hogares en el mismo lote ocupado.
Hogares y viviendas incluidas en el proyecto	176
Personas beneficiarias	719
Características Ambientales	Terreno llano, suelos de baja permeabilidad. Basalto cercano a la superficie del predio.
Ejecución	<p>En 2008 se firma un preacuerdo entre los vecinos y el Ministro de Vivienda y Ordenamiento Territorial.</p> <p>Primera Etapa: construcción de viviendas con particular sistema constructivo. Construcción de plateas de cimiento y previsión para la conexión a los servicios públicos. Es ejecutada por empresa constructora.</p> <p>Fraccionamiento.</p> <p>Segunda etapa: construcción de todos los baños, cocinas y lavaderos. Ejecutado por empresa constructora.</p> <p>Tercera etapa construcción de dormitorios y estar-comedor bajo la modalidad de Ayuda Mutua y terminación por Autoconstrucción.</p> <p>Otro grupo de viviendas se hacen bajo la modalidad de autoconstrucción, se entregan canastas de materiales.</p> <p>Concluida estas acciones se formuló un proyecto integral a través del PMB para construir drenajes pluviales, red vial, veredas, pasajes peatonales, arbolado, red de energía eléctrica y alumbrado público, acondicionamiento y equipamiento urbano. Se financia Fortalecimiento Institucional a la</p>

	Intendencia.
<b>Obras</b>	<p>-Viviendas</p> <p>-Fraccionamiento</p> <p>-Saneamiento: agua y cloacas Red vial con pavimentación de calle interiores y la contigua a Ruta Nac. N° 3.</p> <p>-Red peatonal: Veredas dejando espacio con cobertura verde entre hormigón y cordón cuneta para columnas de alumbrado público y árboles. Pasajes peatonales, construcción de escaleras y rampas para facilitar el cruce de la Ruta Nacional. N° 3.</p> <p>-Desagües pluviales con cordón cuneta, badenes, bocas de tormenta, tramos entubados, registros y canales abiertos. Nexo pluvial de aprox. 800 mts.</p> <p>-Red eléctrica con ampliación de redes, redimensionamiento de las subestaciones.</p> <p>-Alumbrado público reubicación de columnas e implantación de nuevas columnas con su respectivo tendido.</p> <p>Acondicionamiento y equipamiento urbano:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Creación de Espacios para ejercicios físicos y recreación en vereda sobre calle contigua a la Ruta Nacional. N° 3 con bancos, luminarias y aparatos.</li> <li>2. Cancha polifuncional y juegos para niños, pérgolas en centro de Las Láminas, incluye alumbrado público y arborización.</li> <li>3. Reforma Policlínica preexistente.</li> </ol>
	<p>Dirección Nacional de vivienda Convenio con Universidad de Trabajo del Uruguay (UTU) a través de Centro de formación en oficios.</p> <p>Programa de educación nacional "En el país de Varela yo sí puedo", programa para alfabetización de vecinos del barrio.</p> <p>Ministerio de Desarrollo Social. Creación de Cooperativa social de Mujeres.</p> <p>OSE, obras de saneamiento Instituto Nacional de Colonización, donación de puntales</p> <p>ANCAP, donación de cemento Portland</p>

<b>Articulación con otros actores</b>	Municipio de Bella Unión, logística, servicios de transporte, balasto, arena y otros materiales. Ministerio de Defensa Nacional. Centro Infantil de Las Láminas. Policlínica. Programa Canasta de Servicios: trabaja la sostenibilidad de los servicios y brinda subsidios en las tarifas de agua potable, electricidad y supergas.
---------------------------------------	---

## 1.1 Descripción del proceso de intervención

### Mejora del hábitat digno mediante la participación de los vecinos

De forma de clarificar las diferentes modalidades de trabajo, cabe resaltar que coexistieron en el proyecto varias obras que fueron organizadas espacial y temporalmente por etapas.

Primero se construyó la red de saneamiento a cargo de una empresa contratada a tal fin, bajo el objetivo de dotar de cobertura al 100% de las viviendas del barrio. Una particularidad fue la contratación de vecinos de Las Láminas para los trabajos de zanjado.

Éste era el primer paso para habilitar la posterior conexión, luego de construir los núcleos húmedos de las viviendas —baños y cocinas—.

La primera transformación del proyecto sobre el hábitat barrial supone la instalación de un sistema de saneamiento y el acceso al agua corriente al interior de las viviendas. Esto supone una disminución en los niveles de contaminación, y por tanto una mejora para la salud de los vecinos. Se trata de una mejora objetiva para la calidad de vida, aunque sea baja la percepción de su importancia para los pobladores del barrio.

”Se percibe que hay una valoración, charlando con la gente, te dicen “acá está sequito”, y tienen un baño que nunca tuvieron y lo valoran, capaz no hay una concientización con lo que tiene que ver con la salud. Capaz no fue a demanda, pero ellos lo valoran”. (Técnica)

Otro de los objetivos anteriormente comentados de la intervención era terminar con las construcciones precarias, de paredes y techos de materiales de desecho y chapa. Para esto, se acordó con los vecinos que desarmaran las viviendas y las volvieran a armar en el frente de sus lotes, de forma que dos empresas constructoras pudieran hacer las obras de núcleos húmedos. Los vecinos, bajo la modalidad de autoconstrucción, armaron nuevamente sus viviendas transitorias.

En 2011 se acordó con las familias el corrimiento de las viviendas. Esto se debió a que la mayoría de las viviendas debían ser trasladadas provisoriamente para disponer de espacio para la construcción de las plateas. En la búsqueda de la optimización de los recursos del Estado, el PIAI (Programa de Integración de Asentamientos Irregulares) desarrolló un trabajo conjunto con el Instituto de Colonización y la Municipalidad de Bella Unión para realizar la licitación de materiales.

Luego de esa primera etapa comenzaron las obras de cimentación -plateas- y módulos sanitarios, realizados por parte de dos empresas.

El equipo técnico entendió que la conexión al saneamiento y la construcción de los núcleos húmedos eran de una complejidad alta, en relación a los saberes de construcción de los vecinos, y que era conveniente para esta experiencia que su realización fuera por parte de una empresa constructora.

A medida que avanzaron estas obras, se inició la construcción de las viviendas nuevas por sistema de ayuda mutua.

La construcción de 146 viviendas nuevas, se inició con la formación de 30 grupos organizados con un criterio de zonas, supervisados por cuatro duplas —un sobrestante y un/a técnico/a en el área social—.

Las tareas se organizaron por circuitos, para ordenar el avance de las obras por grupo. Los hogares debían cumplir una carga de 20 horas semanales de ayuda mutua y participar de una reunión semanal donde se definían temas de gestión de las obras y conflictos interpersonales.

En el obrador se encontraba disponible el registro de cumplimiento de horas de cada grupo. Según lo determinaba el reglamento, en quince días debían realizar la mayor cantidad de actividades posible, para pasar las herramientas utilizadas en esa etapa a otro grupo. Aquella vivienda donde la familia no había cumplido con la carga horaria, se salteaba en el circuito siguiente, reanudándose las obras en el siguiente ciclo.

A su vez, un delegado de cada grupo de trabajo asistía a la Comisión de Seguimiento de Proyecto para elevar situaciones generadas en la gestión que demandaban su resolución.



**Gráfico 4.** Organización del sistema constructivo con participación vecinal.

En las viviendas más consolidadas se realizaron trabajos de mejora por autoconstrucción en 24 viviendas con acompañamiento técnico, de forma de garantizar las condiciones de

habitabilidad definidas en el proyecto. Con este sistema, hacia el final del proceso, se construyeron 6 viviendas nuevas. Esto fue el resultado de una negociación con los vecinos, que reclamaban la incorporación de nuevas familias que se habían formado luego del padrón inicial censado en 2009.

El sistema constructivo consideró las posibilidades de las familias del barrio entre otros factores, buscando adecuarse a una realidad compleja.

Cabe recordar que la población del barrio Las Láminas no se había podido adaptar a los requerimientos de otros modelos de construcción por sistema de ayuda mutua que se probaron en el pasado. Los intentos por mejorar la situación de la vivienda, mediante modelos de ayuda mutua clásicos en Uruguay, como la Federación Uruguaya de Cooperativas por Ayuda Mutua (FUCVAM) o el programa estatal para erradicar la vivienda insalubre del trabajador rural (MEVIR), pero de mayor rigidez, no fueron aceptados por los vecinos.

Incluso se construyeron las viviendas por el sistema MEVIR en otras tierras y fueron pocas las familias que decidieron abandonar el barrio para construir las nuevas viviendas, defendiendo la idea de permanencia y construcción de viviendas en Las Láminas, además de rechazar los costos de las cuotas y la carga horaria mensual de ese programa.

Con estos antecedentes, existían dudas sobre la viabilidad de concretar la construcción de las viviendas por ayuda mutua.

En este sentido, la adaptación del modelo clásico de ayuda mutua al caso particular es un aprendizaje que surge del Proyecto Las Láminas. La aplicación de un sistema de múltiples modalidades para la producción de las viviendas, es una particularidad de la experiencia, donde se recurrió a la construcción por parte de empresas para la primera fase de obras —núcleos húmedos—, y luego los vecinos terminaron las viviendas bajo la modalidad de autoconstrucción, mediante el beneficio de canastas de materiales. Esto, al mismo tiempo que el equipo y los vecinos diseñaron y prepararon la implementación de la ayuda mutua.

Antes de la construcción de las viviendas, se realizó una experiencia de construcción colectiva con la realización del salón comunal con mano de obra de los vecinos, diseñado para poder ser utilizado en primera instancia como obrador para las futuras obras. Este espacio fue también el lugar de reunión del equipo técnico y de las Comisiones.

Esto brindó confianza hacia el proyecto por parte de los vecinos y también sirvió a los técnicos para evaluar las capacidades constructivas de los habitantes de Las Láminas. Ambos son elementos importantes desde el punto de vista del potencial que tiene el hecho de comenzar el trabajo con la construcción de una obra y son argumentos a favor de la estrategia de “obras de confianza”.

” pensábamos que iba a quedar mal, esto va a quedar todo torcido, nos decían vengan “tienen que poner las manos en la mezcla”, “no importa si les queda mal la primera vez”, “empezamos de vuelta”. (Vecina)

Tal como da cuenta la siguiente cita, la construcción del Salón Comunal fue un hito en el proceso, para generar cohesión grupal y fortalecer la confianza y capacidades de los vecinos sobre la posibilidad de construir sus futuras viviendas.

” Para mí fue súper positiva la construcción del salón, para conocer a la gente, para evaluar qué conocimiento de construcción tenía la gente”. (Técnico)

” Ellos se apropiaron del obrador, por ejemplo, ahí se dictaron cursos de UTU, se armó la cooperativa de mujeres. Si la gente necesita un colchón o algo así va hasta el obrador, es como el punto de referencia. La gente se arrima a hablar con los técnicos”. (Técnica)

## Sistema de ayuda mutua

### 1.2 Fortalezas del sistema de ayuda mutua

El proceso de trabajo, bajo este sistema, fue valorado positivamente por los diferentes actores consultados, quienes destacaron diversos efectos sobre otras dimensiones, y en particular sobre la subjetividad social.

Se valora la mejora en la auto-imagen del barrio, de la persona y la forma en la que se percibe cómo se ve al barrio desde el “afuera” o el “otro” de otras zonas formales de la trama urbana y desde diferentes sectores socio- económicos de la ciudad de Bella Unión.

La siguiente cita, que recoge expresiones de una de las técnicas sociales, da cuenta de las transformaciones sobre la cultura y las subjetividades en el espacio local.

”Tienen otra cultura, son barrios muy marginados, impacta en los ojos, ya el hecho de que se pueda entrar en moto al barrio, antes no podías entrar. Estaba mucho más estigmatizado, antes estaba estigmatizado que alguien del centro entrara, que alguien del centro te toque la puerta. Son temas complicados. Es un proceso que genera conflictos, pero que enriquece. Es gente que estaba por fuera de Bella Unión, fuera territorialmente, pero por fuera socialmente”. (Técnica social)

Esto da cuenta de la importancia de este tipo de proyectos para desarrollar la autoestima y una identidad positiva de los territorios, a partir de otros procesos como lo pueden ser la construcción de las viviendas y mejoras barriales. Se constata además, lo que puede habilitarse apuntando a proyectos de desarrollo del territorio.

”Lo miro de afuera al barrio y digo “pero que cosa más bonita “lo miro y digo “que lindo que está”. La gente de afuera te ve con otra mirada. Sí, ahora te dicen: “aaah pero tu barrio cambió, o te dicen “pero que lindo”, “esto va a quedar un espectáculo”.”. (Vecina)

Uno de los aportes del proyecto en su integralidad, supone esa transformación sobre la subjetividad social. Esto implica pasar a la trama formal e iniciar un proceso de integración y de obligaciones y derechos como ciudadanos de la “zona formal”.

” Era todo pozos negros, ahora ya claro, yo creo que los vecinos están en un proceso de dejar de ser víctimas, porque ellos estuvieron victimizados mucho tiempo y eso está ahora en un proceso que no debe ser fácil para ellos, y ellos se están convirtiendo en ciudadanos. Ellos están pagando agua, van a tener que pagar luz y ya van a tener que pagar sus impuestos”. (Técnica)

En las entrevistas no surgió como una dificultad la adquisición de habilidades en construcción por parte de los vecinos, lo que podía ser una hipótesis previa, pensando en la replicabilidad de la experiencia.

”La mayoría de la gente estaba comprometida en aprender, las personas que quisieron aprender, aprendieron. Las que sí participaron de los grupos fueron las personas que quisieron aprender, las que aceptaron aprendieron. Así como hay muchas mujeres que no aprendieron porque ellas no quisieron”. (Técnico físico)

### **1.3 Debilidades del sistema de ayuda mutua**

Con respecto a las debilidades de la experiencia por ayuda mutua, se destacaron por parte de los actores relevados los siguientes elementos:

En primer lugar, la disparidad de avance grupal en los trabajos de construcción. Algunos grupos contaban con más personas con conocimientos básicos de construcción que otros, debido al tipo de empleo, y esto provocó diferentes avances y calidad en las obras.

Otro punto de dificultad del modelo, radica en que, en los formatos tradicionales de ayuda mutua, las familias no conocen cuál va a ser su vivienda hasta una vez terminadas las obras.

En cambio, para casos como el estudiado de relocalización de las familias en el mismo lote, ya se conoce su futura ubicación. A juicio de algunos sobrestantes esto habría

desestimulado el trabajo colaborativo y el desarme de los grupos. Muchas familias una vez terminadas las tareas en sus viviendas no colaboran en las de otros, y esto provocó desgaste, conflictos y mala relación entre vecinos.

Se destaca también, el desgaste propio de los grupos con el paso del tiempo, por conflictos relacionados al aporte desigual de horas de trabajo que realizan las familias, entre otro tipo de diferencias que pueden surgir. Esto fue mencionado en las entrevistas, pero suele ser un elemento habitual de desgaste en las relaciones en los modelos de ayuda mutua.

La demora es una variable clave en cualquier proyecto de mejora del hábitat y la vivienda. El atraso en los tiempos del Estado tiene repercusiones directas sobre los procesos de fortalecimiento y avance en el trabajo de los grupos.

El tiempo está siempre presente en el relato de los vecinos entrevistados, y la dimensión temporal es medida de una forma particular por cada actor, según la significación que tiene para cada uno.

Los vecinos viven las demoras de una forma vivencial y en relación a sus proyectos de vida, los atrasos afectan también la claridad en la información y eso carga de ruido la comunicación programa-vecinos, lo que genera desconfianza e incertidumbre sobre el proceso.

” Ahora me gustaría que demoraran menos, que la burocracia fuera menos. Para tener materiales, vos tenés que esperar que la licitación se arme en tres meses y no quedarnos sentados tres meses, ahora eso se está mejorando, se van pidiendo materiales. Y se pararon dos veces las obras por falta de materiales, que faltaban ladrillos, que los ladrillos estaban mal, de vuelta para atrás”. (Vecina)

A pesar del trabajo del equipo para lograr convencer a las familias de participar del proyecto, 23 familias decidieron no participar de la propuesta en el inicio de las obras, y se fueron incorporando con el pasar de los meses, luego de observar materializarse las viviendas de otros vecinos.

En particular, respecto al último punto, los sobrestantes y trabajadores sociales tuvieron entre sus objetivos mantener la cohesión de los grupos y colaborar con la gestión de conflictos.

” Se tratan conflictos... y planificamos a qué apuntamos en la reunión semanal, cuando pasan cosas graves la adelantamos. Tenemos que convencer a la gente: hay gente que se enoja, hay gente que se levanta y se va, hay de todo. Cada uno tiene su historia de vida, sus valores. Además de los problemas de cada familia””. (Técnico)

La construcción de las viviendas se describe en las entrevistas y grupos como un proceso desgastante en materia de unidad y convivencia entre vecinos. La gran mayoría de los grupos se fueron dividiendo con el tiempo y aumentaron los conflictos entre los vecinos. Encontramos que este proceso comienza a revertirse luego de terminadas las construcciones, cuando la necesidad y centralidad de la colaboración permanente de los demás en la construcción de la propia vivienda se reduce, volviendo al régimen normal de la vida barrial.

”Lo que decía hoy del circuito, cada grupo tiene un reglamento. Nosotros tenemos algunos que en el reglamento tienen 20 horas y en otros 50. El que tiene más de 50 horas atrasadas se les saltea, esa casa se va a demorar más. Se saltea todo el circuito y tiene que reenganchar cuando arranque de vuelta. Después, cuando el resto tienen las caídas prontas y vos sólo tenés las vigas tenés que esperar. Cuando estaban medio parejas, esas familias ni se preocupaban, por más que vos pases y les expliques una y otra vez sobre las etapas y el reglamento. Cuando ven que unas casas están prontas y las de ellos a la mitad, se ponen las pilas””. (Técnico)

”Y a veces, uno no conoce a la persona, pero yo nunca tuve problema, al arranque todos trabajábamos lindo, pero después empezaron las contras, de gente que no trabajaba, y había gente que trabajaba afuera en una chacra, llegaba a las cuatro de la tarde y venían se sentaban y no te hacían nada se sentaban y miraban. Pero siempre te pasa, siempre hay gente que carga en los otros. Y ahí se armaron problemas y se decidieron desarmar los grupos””. (Vecina)

Las sub divisiones de los grupos fue una estrategia a la que se apeló para contrarrestar las tensiones internas asociadas a este desgaste. Así, los grupos fueron subdividiéndose de

forma tal que las viviendas que cada grupo construía estuvieran en etapas similares. Se generaron, entonces, unos grupos más avanzados y otros más demorados. Esto es comentado por los vecinos como una solución flexible y adecuada, ya que disminuye la distancia entre el avance que unos y otros miembros de los grupos tienen entre sí, racionalizando el uso de herramientas y materiales y reduciendo los roces entre vecinos que aportaban cantidades dispares de trabajo.

## **2. Mejora de viviendas por sistema de autoconstrucción**

Los participantes en esta modalidad han logrado, en su mayoría, finalizar las obras. El modo de trabajo implicó un diseño particular para cada vivienda, que fue propuesto por el equipo técnico y acordado con los vecinos. Todos los vecinos consultados concuerdan en una evaluación positiva, tanto del mecanismo utilizado para consensuar el diseño, como de la propia decisión de mantener la vivienda original.

El alcance de cada acción de mejoramiento de vivienda quedó sujeto a un acuerdo entre la demanda del vecino y la propuesta del equipo. En este punto encontramos algunos casos en los cuales se modificó este alcance durante la obra, superándose la previsión de materiales planificada.

### **1.5 La gestión de la obra**

Uno de los puntos de mayor dificultad en un proyecto de estas características es la gestión de la obra, y en particular la entrega de materiales a los grupos y familias, su registro y cuidado. La obra tuvo 10 grupos funcionando, además de vecinos trabajando bajo el sistema de autoconstrucción, requiriendo de buenos controles sobre la entrega de los materiales.

En este punto, se identificaron debilidades en la sistematización, probablemente asociada a que la presencia permanente del equipo en el campo, permite conocer de primera mano cada movimiento, pero no siendo suficiente para evitar las dificultades.

A modo de ejemplo, una familia recibió más del doble del material previsto para su obra de mejoramiento porque amplió el alcance de su reforma. Desde su punto de vista, la entrega de materiales se terminó de forma abrupta y sin explicación. Desde el equipo se reconoce que la entrega de materiales en este caso debió restringirse antes, lo que significó que otros vecinos cuestionaran la entrega de materiales a la familia.

Más allá del caso particular, se identificó por parte de los vecinos, una fuerte demanda por mejores controles en el acopio y la distribución de los materiales, así como un mayor esfuerzo por transparentar el proceso. Se percibe una sensación de que hubo desvíos de materiales, venta de los mismos, además de robos en el obrador. Los vecinos reconocen que la disponibilidad de materiales y falta de control sobre su uso diario fue “aprovechada” por algunos para solicitar más de lo que efectivamente requerían.

Con respecto a lo anterior, cabe destacar que encontramos claras alusiones a vecinos que habrían vendido o desviado los materiales recibidos, lo que afectaba negativamente la imagen de la gestión del proyecto por parte del equipo técnico. Esto fue destacado, principalmente por vecinos que se beneficiaron con la modalidad de materiales para el autoconstrucción.

” acá vendieron portland, arena, ladrillos, vendieron de todo, pero si los que llevan el proyecto controlaran realmente no puede pasar eso”. (Vecina)

”no puede ser que se lleven un metro de arena ¿Y el trabajo?, ¿dónde la pusiste? no se niega los resultados, pero que se gastó mucho más de lo que se debería... hay que valorar las cosas que se hicieron bien y corregir las que se hicieron mal”. (Vecino)

Cabe notar que encontramos estos énfasis en la última visita al barrio, donde muy recientemente habían sucedido robos en el obrador, por lo cual podemos estar ante un emergente amplificado por una coyuntura particular.

Corresponde destacar que cualquiera sea la razón de fondo, e incluso si los hechos concretos no correspondieran exactamente con lo dicho por los actores, estas manifestaciones producen y reflejan a la vez un desgaste en la legitimidad del equipo técnico y la confianza mutua.

” Escúchame, si vos le estás dando a una persona el material para que se haga una casa y esa persona lo está vendiendo cortala y no se la hagás más, esa es mi opinión. Hay que priorizar en los que quieren, y bueno, “este señor se quedó acá porque estaba robando”.  
(Técnico)

” Sí, es muy flexible, hay situaciones que sí, uno tendría que ser más rígido. Y por lo menos con el tema de seguridad se está intentando ser rígido, que es un tema que cuesta muchísimo, porque cuando ya le dimos esa flexibilidad”. (Técnico)

Penalizar, o por el contrario “dejar pasar” comportamientos negativos para el buen resultado del proyecto, implica toma de decisiones difíciles, especialmente para el equipo técnico que se encuentra en el terreno cotidianamente. De las entrevistas con los vecinos, y también con algunos técnicos de campo, surge un reclamo de mayor dureza en este tipo de situaciones, así como también en los casos de rezago en el aporte de horas de trabajo.

De cualquier forma, encontramos que existen algunos vacíos en la formalización de las sanciones o previsiones que se deben tomar en casos como estos, lo que deja al equipo técnico sin herramientas legitimadas con los vecinos para resolver situaciones difíciles.

En cuanto a los roles asumidos en la gestión por parte de los vecinos, vemos que los delegados de grupo, actuaron también como nexo de la comunicación entre los grupos y la Comisión de Seguimiento. En el ejercicio de este rol surgieron elementos interesantes, algunos de los cuales ponen en evidencia la inercia con que se enfrentan los procesos de cambio en lo cotidiano.

Un ejemplo es la convocatoria a los cursos de formación y a otras instancias de participación. En algunos de los grupos de discusión se puso en cuestión la legitimidad de los vecinos para realizar esas convocatorias, inferior a la que tendrían los técnicos para la misma tarea:

” Si va cualquiera de nosotros a avisar no te toman en serio, si va la Asistente Social, sí”.  
(Vecina)

Por otra parte, esto se contrapone claramente a la capacidad de llegada que tuvieron y continúan teniendo los líderes barriales, la cual también es explotada positivamente por el equipo, por ejemplo, delegando en ellos la convocatoria a vecinos para participar activamente en la entrega de comodatos.

En todo caso, corresponde marcar que los vecinos muestran con estas expresiones una tensión entre el poder del equipo y el de sus pares, que no es de fácil solución, y que aun en el marco de un proyecto que se propone “horizontalizar” la capacidad de gestión, existen algunos roles que son más fácilmente respetados por los vecinos si son asumidos por técnicos.

## **2. Alcances y límites de la participación ciudadana**

Dentro de las diferentes tipologías de participación señaladas en el marco teórico, se procuraba identificar y analizar qué tipo de participación ciudadana habilitó el Estado en este proyecto, sus alcances y sus límites.

Existe una concordancia desde los diferentes actores, respecto a destacar la incorporación de los vecinos en la toma de decisiones durante las diferentes etapas del proyecto. Lo que se destaca como una decisión acertada, una particularidad de la experiencia, así como un antecedente positivo de trabajo en esta línea.

”Este proyecto lo que tiene de notable es que todo se hace con la gente, no hay nada que se les imponga desde el equipo. La participación de la gente, desde que yo llegué es así y siguió siendo así. Vos nunca podés llegar a un territorio particular y dejar disposiciones impuestas porque no vas a poder trabajar. La mayoría de las familias fueron beneficiarias, se trató paso por paso y la mayoría pasó a ser beneficiaria, algunas pocas no pasaron”.  
(Arquitecto de la Obra)

En las reuniones a las que se asistió como observador participante, pudo percibirse un rol activo y cuestionador por parte de algunos vecinos (delegados de grupos de ayuda mutua). Los que exigieron durante las reuniones, mayores controles respecto a la entrega de

materiales y su seguridad, y en relación a sanciones para los hogares que no cumplieran las horas de trabajo y avance en las viviendas acordado, por citar algunos temas.

En esta línea, la elaboración de más de quince reglamentos y la definición de líneas de trabajo en conjunto con los vecinos, dio cuenta de un proceso acordado y llevado en negociación con los beneficiarios del programa.

”Siempre hubo una negociación con los vecinos para resolver algunos nudos del proyecto, qué hacer con las familias que no cumplieron con las etapas de construcción, negociar reglamentos, trabajo social con las familias, partiendo de un acuerdo con el Ministerio de no dejar viviendas sin construir”. (Técnico social de campo)

Posiblemente, no se hubiera podido desarrollar un proyecto en este barrio sin la participación de los vecinos en esta modalidad. Los vecinos demandaron su incorporación en la toma de decisiones, e incluso, ocuparon, en dos ocasiones, las obras con diferentes reclamos.

La propia identidad barrial y su historia de organización en torno a la demanda de vivienda, consolidó un núcleo fuerte de vecinos organizados, incluso con algunos referentes con vinculaciones político-partidarias.

”Los vecinos y vecinas estuvieron en un lugar protagónico, de pararse en un lugar de demandantes de alguna manera, porque ellos demandaron este proyecto o le demandaron la vivienda, pero también exigir que ellos pudieran estar en la gestión del proyecto, y de poder tener poder de decisión en algunas cosas, digo en las más importantes. Esta es una impronta que está desde el inicio y que bueno...por el barrio, pero entiendo también que el equipo trabajó en esa opción de alguna manera, después habrá tenido matices, habrá tenido enfoques”. (Supervisor Ministerio de Vivienda)

Hay consenso desde los diferentes entrevistados en resaltar que el involucrar a los vecinos en la toma de decisiones fue clave en el desarrollo del proyecto.

” En agosto hicimos una planificación con ellos, esa fue, para mí clave, cómo continuar el proyecto en tantos años, con el municipio y la intendencia, licitaciones, plata, ¿Cómo gastábamos la plata?, y a cuáles vecinos les dábamos prioridad en el comienzo”. (Supervisor Ministerio de Vivienda)

Los diferentes entrevistados destacaron como virtudes de esta manera de gestionar un proyecto, los aspectos intangibles que quedan en el territorio. Es un proceso que deja capacidades instaladas en los vecinos: organización barrial, participación ciudadana, gestión, conocimiento en construcción de viviendas y en cuestiones presupuestales de un proyecto, conformación de una cooperativa, en palabras de varios entrevistados, la consolidación de ciudadanos.

”Es mucho más complejo, yo viéndolo desde el punto de vista de mi profesión, sería mucho más sencillo decir “bueno vamos a hacer un proyecto de arquitectura, lo construimos así y vengan a vivir”. Pero es mucho más rico y los resultados son mayores de esta forma”.  
(Arquitecto Obra)

Los efectos y cambios que provoca un proyecto de estas características son muy diferentes a los que se logran en un proyecto que entrega a los beneficiarios las viviendas prontas. Es un aspecto destacado en las entrevistas, donde se señala como oportunidad para modificar aspectos de la cultura de un barrio.

La siguiente cita da cuenta de una organización de la vida cotidiana de la familia y del trabajo en la construcción de las viviendas que se fue acordando para poder cumplir con las obras.

”Incluso nosotros hemos planteado de sacarle importancia a la vivienda y darle importancia a la organización. Por ejemplo “vamos a ponernos de acuerdo en el horario de trabajo”, “vamos a ponernos de acuerdo qué hacemos con los gurises cuando estén trabajando. Es un desafío enorme para el equipo, impresionante y mucho más para la gente, pero eso después la gente lo incorpora y es algo que está buenísimo”. (Arquitecto del Proyecto)

Con respecto al acceso a la información los vecinos accedieron periódicamente a los cronogramas de ejecución de obras, a la información sobre licitaciones de materiales, y en algunos casos, a datos sobre costos y presupuestos.

Los entrevistados destacaron que el manejo de la información por parte de los vecinos no sólo es un ejercicio de ciudadanía positivo, sino que permite facilitar procesos de apropiación

y empoderamiento. En Las Láminas, la participación se reclama como un derecho por parte de los vecinos.

A su vez, los técnicos coincidieron en identificar como un aprendizaje a futuro, comunicar con mayor detalle la información sobre costos y presupuestos, que no siempre estuvo al alcance de los vecinos y fue una fuente de conflictos.

”Me parece que estaría bueno, para próximas experiencias, manejar costos, hasta cuánto puedo llegar con esto, cuánto tengo para esto o para lo otro, porque ahora se detecta una necesidad de la gente de estar informada, para que no pase esto de que después se olviden o te reprochen algo”. (Técnica Social)

En algunos momentos al inicio del proceso, los vecinos tomando el espacio de participación, en una primera instancia con desconfianza, adoptaron un rol de contralor de las empresas constructoras y la Intendencia, tensionando los límites acordados para los roles de cada actor.

El manejo de estos límites resultó trabajoso durante todo el proceso, aunque en términos generales, se perciben claras mejoras en la capacidad de gestión de los conflictos, tanto por parte de los vecinos como de los técnicos.

” y se pararon dos veces las obras por falta de materiales, que faltaban ladrillos, que los ladrillos estaban mal, de vuelta para atrás. Son cosas que fuimos aprendiendo a medida que vas caminando. Si este ladrillo está mal, por qué los vas a volver a comprar, si sabés que la empresa te jodió una vez cámbialo, y se cambiaba”. (Vecina)

Existe acuerdo entre los entrevistados en que a medida que aumenta el conocimiento de todos los actores sobre los procesos que ocurren en la obra, mejores serán los términos en que se plantean las discrepancias y los acuerdos entre ellos.

Pero la circulación de información también implica nuevos desafíos y compromisos. En dos ocasiones se llegó a la ocupación de las obras, debido a que los vecinos exigían la cantidad de viviendas acordadas en un comienzo y la incorporación de veinticinco hogares no

censados. En las palabras del líder vecinal, puede apreciarse el estilo confrontativo de la organización barrial de esa época.

” Fue el último piquete. Ahí empezamos a discutir para dónde iba a ir la plata de las 25 viviendas que faltaban...Si yo tenía un censo de 201 hogares, ¿por qué 176? O me terminás de arreglar el barrio con la plata que te está sobrando, o me das la explicación, si vos la levantaste como quien dice a nombre mío. Ahí empezamos a discutir. Al otro día le sacamos el obrador, y le paramos a la empresa de vuelta, estuvimos quince días en el último piquete”.  
(Vecino)

Más allá de la situación particular, es importante destacar que este estilo confrontativo fue dando paso, con el avance de las obras y la consolidación de la Comisión de Seguimiento, a una forma menos agresiva de plantear las diferencias, lo cual puede apreciarse en la forma en que se desarrollan las reuniones de seguimiento de proyecto que pudimos observar hacia el final de las obras.

Parte de este trabajo de gestión incluyó la formalización de los acuerdos. En este sentido, las actas de las reuniones iniciales, así como las actas de las Comisiones fueron herramientas centrales para la gestión, ya que documentan las posiciones de los actores ante cada situación y los consensos y compromisos alcanzados en cada tema.

Para los vecinos, esto no sólo fue un aprendizaje importante, sino que significó un crecimiento en las capacidades organizativas de la comunidad, capacidades que quedan instaladas en el territorio y diseminadas en un conjunto amplio de vecinos.

Dicho de otro modo, se acrecienta el capital social comunitario, por la vía de aportar herramientas que favorecen la resolución de conflictos y habilitan un marco de participación más transparente y legitimado para todos los actores.

”Acá son todos cortadores de caña y se llevan por la palabra y no es como Montevideo que hay que tener todo por escrito, se respetaba la palabra del vecino y ahora aprendimos que hay que tener un documento firmado, el documento tiene que estar”. (Vecina)

Por lo anteriormente puesto en consideración, se podría ubicar el rol de los vecinos en un nivel intermedio entre las tipologías deliberativas y de cogestión. Para poder habilitar una participación de ese último tipo, se requiere un previo acceso a toda la información y en este caso algunas informaciones no llegaban en su totalidad a los vecinos.

Es en este punto donde pueden verse matices respecto a una participación de cogestión. Hay niveles de información referidos a los costos, cantidad de dinero disponibles para las obras, entre otros, en los cuales los vecinos no accedieron a la totalidad de la información. Por las propias características del proyecto, que implicaron que la cantidad de beneficiarios no se cerrara hasta las últimas etapas y por sus diferentes fuentes de financiación, los vecinos no accedieron a la información sobre los montos en dinero disponibles para cada vivienda, ni a información sobre los costos exactos destinados a las obras.

Incluso porque ciertas decisiones al no estar definidas desde el nivel macro en el proyecto limitaban la posibilidad de cogestión por parte de los vecinos para la toma de decisiones.

¿Qué pasaría con las viviendas que estando en el barrio, no cumplieran con las obras y sus horas de trabajo?, ¿Los vecinos las terminarían?, ¿Una empresa?, ¿Una cooperativa de viviendas?, Las familias en otro momento?, ¿Se le otorgarían a otra familia la vivienda?.

Todos esos temas no se resolvieron a nivel macro y en acuerdo con los vecinos hasta los momentos finales de las obras.

La idea de proyecto colectivo, está siempre presente en los distintos discursos, los diferentes actores del territorio se sienten parte de la toma de decisiones y es eso lo que facilita círculos virtuosos de cooperación y sinergia entre éstos.

”Nosotros tratamos, buscamos todo el tiempo, que se puedan cuestionar las estructuras y que haya posibilidades de transformar la realidad y que la gente del barrio pueda siempre cuestionar todas las estructuras de poder, para poder transformar su realidad yo que sé, de alguna manera, transformarla y no como el Estado le pueda decir que la transforme, sino mediante un proceso de construcción colectivo. Eso es un ideal, el 1% de eso lo tiene Las Láminas, “esto lo vamos a resolver entre todos, porque es un problema de todos, no del ministerio”. (Supervisor Ministerio de Vivienda)

La propia conformación de grupos de ayuda mutua, con delegados, para participar de la Comisión de Seguimiento de Proyecto, permitió ampliar la voz a otros vecinos y evitar la concentración de las decisiones únicamente en algunos liderazgos que no eran representativos de todo el barrio, como era el caso de la Comisión Vecinal, gran parte de los vecinos no se sentían representados por esa comisión.

” Los referentes de los grupos de ayuda mutua, de hecho, los referentes de la comisión de seguimiento de proyecto, tienen la misma voz y poder de decisión que una organización barrial y no es que la organización dice una cosa y hay que hacer lo que dice la organización. Entonces, ahí, como que se empezó a neutralizar de alguna manera ese aspecto de poder que tenía la organización barrial, que no fue una comisión elegida por los vecinos, sino auto-designada. Y fue bien importante que otros vecinos tuvieran un lugar para hablar y tuvieran un lugar distinto, porque de alguna manera ellos representaban a veinte vecinos de sus grupos de ayuda mutua. Que tuvieran un lugar para hablar y que tuvieran un lugar distinto también”. (Técnico)

### **3. Funcionamiento de los ámbitos multiactorales:**

#### **Participación de los diferentes actores en la implementación del proyecto de Las Láminas en la ciudad de Bella Unión**

La Comisión de Seguimiento de obra fue el espacio de encuentro de múltiples actores del territorio, que cooperaron, pusieron frenos y mutaron en su participación y formas de hacerlo, durante el proceso de construcción de las viviendas.

Una variada gama de instituciones de las diferentes escalas territoriales (nacional, departamental y local) han contribuido con aportes de materiales, maquinarias, espacios locativos y técnicos. En particular, las dimensiones del departamento y la “cercanía” de los actores, facilitó la articulación y la sinergia entre los actores del territorio.

El Ministerio de Vivienda, Ministerio de Desarrollo Social, Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional para el sector privado (aportó cursos y docentes), La Universidad de la Empresa (aportó cursos en oficios), el Municipio de Bella Unión (colaboró en logística, servicios de transporte, y donó arena, balastro y otros materiales). La Intendencia Departamental de Artigas, el Centro infantil Las Láminas, el Instituto Nacional de Colonización (realizó donaciones puntales), la policlínica de salud pública en el barrio y la empresa estatal ANCAP (colaboró con cemento portland) y OSE (brindó el servicio de agua corriente y realizó las obras de saneamiento).

Con respecto a la incorporación de otros actores, el supervisor del Ministerio de Vivienda relata la estrategia que implicó trasladar la gestión del proyecto a los actores del territorio, que son quienes conocen de primera mano la realidad de su barrio y pueden pensar en soluciones acordes a su territorio, siempre orientados desde un marco general más macro.

” Exige correrse de un lugar sin dejar de tener la responsabilidad por ser el ministerio, pero que no quiere decir que el ministerio por ser el que tiene la responsabilidad tiene que decir cómo se hace esto, claro yo creo que la diferencia está ahí, pero otra cosa es cómo se hace, y el cómo, por qué lo tiene que decidir el ministerio. Es como que te presten la plata y te digan como tenés que gastarla. No”. (Supervisor Ministerio de Vivienda)

La perspectiva del desarrollo endógeno aparece en el discurso del supervisor del Ministerio de Vivienda, se remarca continuamente una concepción del rol del supervisor de proyectos en esa línea, abocado al contralor y la supervisión. Pero siempre, en un rol de facilitador para que la gestión del proyecto quede en manos locales, destacando esto como una particularidad de la experiencia de Las Láminas, en relación a la cartera de proyectos financiados por el programa de Mejoramiento de Barrios.

”Hay un rol de controlar, de supervisar, una cosa así, pero digamos que el centro de nuestra tarea no está ahí, sino en que me parece que podamos lograr que el proyecto esté gestionado por los distintos integrantes que tiene el proyecto hoy: los vecinos y vecinas, el equipo, la intendencia y el municipio, en realidad me parece que esa es la tarea más importante, y es desde donde intentamos siempre poner énfasis, que es que el proyecto sea gestionado desde la localidad y no que el ministerio sea el que lo dirige, quien marca las

pautas y marca los avances. Esta para mí es la tarea fundamental nuestra". (Supervisor del Ministerio de Vivienda)

La participación de los diferentes actores fue mutando durante el proceso, la Intendencia Departamental cambió su colaboración con el proyecto, según los cambios en el gobierno, del mismo modo que lo hizo el Municipio frente a los cambios en la Intendencia.

A su vez, la propia postura de las instituciones fue cambiando según el grado de apertura que se les habilitó desde el proyecto en la toma de decisiones. Incluso, podría plantearse que la propia realidad obligó a sumar actores al proceso.

" En los primeros meses tuvieron un rol cuestionador, pero desde el lado destructivo, desde poder obstaculizar el desarrollo del proyecto. Ahí también con todo el mismo cambio que se dio en la comisión de seguimiento del proyecto intentamos empezar a involucrarlos de una manera positiva y sobre todo proponiendo soluciones, porque el municipio se paraba como para cuestionar esto, "esto no está funcionando"...bueno ta "qué opinas vos", qué harías vos"... entonces, de alguna manera, fueron quedando adentro del proyecto, lo importante es que se involucren en el objetivo común de que las viviendas se hagan en el menor tiempo posible". (Supervisor Ministerio de Vivienda)

En una ocasión el Municipio se alió, incluso, con los vecinos para oponerse a las propuestas del Ministerio de Vivienda, apoyando una ocupación. La incorporación de los actores del territorio, es un aprendizaje que se destaca de la experiencia, bajo una lectura también de potenciación del proyecto.

" Porque al principio, con la primera ocupación, ellos estaban como de aliados de los vecinos de alguna manera y estaban en contra del ministerio. Era un conflicto en que por un lado estaba el ministerio y por el otro los vecinos y el municipio apoyando la ocupación". (Supervisor Ministerio de Vivienda)

También diferentes instituciones valoraron positivamente la creación de la comisión de seguimiento de obra como estrategia para la distribución del poder entre los vecinos. Hay concordancia entre los diferentes actores entrevistados en señalar que la comisión vecinal no era representativa de todos los vecinos y la Comisión de Seguimiento surgió como forma

de neutralizar el poder de decisión de algunos liderazgos que dificultaban el funcionamiento del proyecto.

” A mí lo que me parece mejor es que haya un modelo de múltiples centros de poder, que haya varios centros de poder y un liderazgo que aflore según las diferentes instancias del proyecto, pero que en realidad tienen una línea conductora que es el avance del proyecto. Es una visión bastante personal y lo que sí tratamos de hacer el año pasado fue darle más poder a otros vecinos que estaban bajo la pata”. (Supervisor Ministerio de Vivienda)

El “Reglamento de Movilidad” es otro ejemplo del tipo de decisiones de gestión que se toman desde el territorio, donde la reglamentación se elaboró pensando específicamente en las particularidades del barrio. Este reglamento permite, por ejemplo, dirimir situaciones de ventas de viviendas o criterios de prelación para la adjudicación de lotes o viviendas con un acuerdo normativo elaborado entre vecinos, técnicos del proyecto y las instituciones de la zona.

La Comisión de Seguimiento de Obra, pasó a denominarse Comisión de Gestión de Proyecto por decisión de los actores. En los hechos, la Comisión se encarga de tomar una gran parte de las decisiones del Proyecto:

”Justo ayer pensaba que la comisión de seguimiento, lo que menos hace es seguir el proyecto, lo que hace es gestionar el proyecto, es tomar las decisiones del día a día. Si hubiera sido con una consultora, y “llave en mano”, vaya a saber qué hubiera pasado. Pero justamente los vecinos representan intereses de un grupo, que, de alguna manera, por como es el proyecto, tienen que unificarse sus intereses y trabajar de forma colectiva.” (Técnico)

El diálogo e intercambio entre los vecinos que facilita la gestión compartida en el proyecto facilitó el surgimiento de círculos virtuosos, como por ejemplo la posibilidad de crear nuevas fuentes de empleo para el barrio. La conformación de la cooperativa “8 de Marzo” es un caso, como también lo fue la posibilidad de que vecinos ladrilleros se volvieran proveedores del proyecto. Se trató de una propuesta que finalmente no prosperó debido, principalmente, a los volúmenes de producción requeridos para los tiempos establecidos.

De todas formas, aún sin haber conseguido el objetivo principal, la experiencia permitió que los vecinos conocieran de primera mano los términos de los llamados a licitación, permitiendo que aportaran sobre aspectos de la administración de la obra, demostrando una fuerte apropiación e involucramiento con el proceso.

En jornadas de planificación de la comisión de seguimiento de obras, se definieron con los distintos actores, el tipo de licitación, la organización de la obra, posibilidades de capacitación con otras instituciones, el formato de elección de posibles proveedores y los plazos de obra, entre otros.

Las decisiones de construcción de vivienda han contado con la participación de la Comisión de vecinos, el Municipio, la Intendencia, la empresa constructora, vecinos referentes no organizados en la comisión, el Ministerio de Desarrollo Social, la Universidad del Trabajo del Uruguay, el Instituto Nacional de Empleo y Formación (INEFOP) y la empresa estatal Alcoholes del Uruguay (ALUR).

La experiencia permitió que los vecinos conocieran de primera mano los términos de los llamados a licitación, permitiendo que aportaran sobre aspectos de la administración de la obra, demostrando una fuerte apropiación e involucramiento con el proceso.

Funcionó también, una Comisión de Adjudicación que tiene por cometido actuar en casos de movilidad dentro del barrio. Está integrada por representantes de los vecinos, con participación de un representante del Municipio y otro de la Intendencia de Artigas para actuar en esos casos. Para los casos de ocupaciones irregulares, la Comisión dispone de cuarenta y ocho horas para enviarle un acta al Municipio, que se encarga de realizar la denuncia penal.

“La Comisión de Seguimiento de proyecto, es una cosa buena porque se han vigilado muchas cosas como los robos, como las ocupaciones, hoy en día por ahí hay desalojos, sino fuese que la comisión esté en la misma función que el proyecto ya estarían tomando Las Láminas. Pero falta respaldo a la comisión todavía, yo pienso que respaldo del propio ministerio, respaldo jurídico, de tener un abogado, de tener una persona que respalde a la comisión.” (Vecina)

#### **4. Aportes del proyecto para la creación de capacidades endógenas en el territorio**

Un primer elemento a destacar es un acumulado en las instituciones de la zona, en lo relacionado a negociar y articular en el marco de un proyecto colectivo; hay un saber técnico y administrativo que queda en las instituciones de la zona para gestionar futuros proyectos. En segundo lugar, el abordaje de la dimensión formación, es otro punto a destacar del proyecto, no sólo permite mejorar las habilidades de los vecinos para una mejor construcción de sus viviendas, sino que también podría facilitarles un futuro ingreso al mercado laboral. Esto último es particularmente importante, pensando en la sostenibilidad de las familias en un barrio en transición desde la informalidad a la formalización en la trama urbana, con lo que implica el pago de servicios e impuestos.

De hecho me estaba acordando hoy, que el tema de la capacitación de UTU, que también tuvo que ver con dejar otras capacidades en los vecinos, de aprender formalmente cosas que estaban haciendo en la práctica, mínimas, son cursos cortos, pero tampoco quedan centrados en eso, porque tienen la intencionalidad de revincularlos con el sistema educativo, porque hay un montón de vecinos que no terminaron la escuela o la terminaron pero nunca pensaron que iban a volver a la UTU. Es impresionante el valor que le dan ellos, haber terminado un curso, es como para nosotros haber terminado la facultad. Eso es transformador. (Supervisor Ministerio de Vivienda)

En este marco, parece acertada la estrategia del proyecto para trabajar en una dimensión que no es, en general, abordada en las políticas de vivienda, y que debería estarlo, en una concepción integral dirigida a mejorar la calidad de vida de las familias beneficiarias y cortar el círculo de la pobreza.

Es por esto que los diferentes actores entrevistados destacaron la conformación de una cooperativa de trabajo entre algunas mujeres del barrio, que contó con el asesoramiento de varias instituciones del Estado.

La conformación de la cooperativa es también estratégica para terminar las viviendas de personas que por problemas de salud no puedan terminar las construcciones. A futuro puede

ser empleada por el municipio y la intendencia departamental para diferentes tareas y ofrecer sus servicios en el sector privado.

“Por eso te digo es interesante que hagan cursos en la UTU, en todos lados, por ejemplo, en la plaza 25 de agosto que están haciendo canteros, van a traer un tipo de Artigas para que haga los canteros.” (Alcalde)

El Municipio de Bella Unión tiene intenciones de contratar a la cooperativa para terminar viviendas y tareas de mantenimiento de plazas.

“Yo vivo diciendo que esa cooperativa es interesante contratarla para hacer horas de gente que no puede trabajar.... y tratar de terminar todos juntos.” (Alcalde)

El abordaje de dimensiones como la capacitación en construcción, y la generación de empleo con la conformación de una cooperativa de trabajo, al igual que la mejora del barrio y sus viviendas, tienen repercusiones sobre aspectos de las subjetividades territoriales, como lo pueden ser la identidad, la autoestima, no contemplados en muchos proyectos.

El equipo social destaca una mejora en la autopercepción de los vecinos y una proyección al futuro que no se percibía antes, como efectos positivos de la intervención.

“La otra vez una de la cooperativa decía “yo voy a seguir porque nos va a ir bien y vamos a ganar más”, la gurisa se estaba proyectando a futuro cosa que no lo veías antes. Hoy ves un grupo de familias, de todo un barrio que está con otras expectativas. Antes estaban con ansiedad, bueno cuando me vas a dar la casa”. (Técnica social)

El primer componente que resaltaron algunos entrevistados fue la realización de un ciclo de capacitaciones a cargo de la UTU, en el que participaron algunos vecinos. Uno de sus objetivos fue brindar nociones básicas de construcción a algunos participantes, de forma de difundir esos conocimientos en los grupos de ayuda mutua, como forma de facilitar las tareas posteriores.

Un desafío que resaltó el equipo de campo fue el posterior ingreso al mercado laboral, para el cual es necesario trabajar previamente aspectos como la autoestima y confianza.

"Para mí el gran problema es social. Nosotros en la construcción empezamos con nivel cero y hoy ya revocan, ya tienen otro nivel. Y hay mucha gente que tiene temor de ir a una empresa... y podrían ir perfectamente. Y la gente de afuera dice "no la gente de Las Láminas no quiere trabajar" y desde el punto de vista social es el problema, no se animan, no se tienen confianza". (Técnica)

"Mi ex pareja trabajó en Montevideo en la construcción y jamás puso un ladrillo, siempre había que pagar cuando hacíamos un arreglo en casa... y ahora en este proyecto él aprendió y antes él decía "aaah yo no sé levantar paredes, yo era peón". Y ahora hizo un piso, antes él no se animaba a nada y ahora no.... y mi hija también y picaron la pared, hicieron la eléctrica y todo". (Vecina)

La perspectiva de género fue otra dimensión que se trabajó en el proyecto. En este contexto, la conformación de la cooperativa de mujeres "8 de Marzo", significó la creación de empleo para algunas mujeres del barrio.

El grupo realizó obras que permitieron finalizar viviendas de vecinos impedidos por problemas de salud para cumplir con la carga de horas de ayuda mutua sobre el final del proceso y se consolidó formalmente con colaboración y asesoramiento de otros organismos del Estado como una microempresa cooperativa.

En general, la mayor carga horaria por sistema de ayuda mutua y horas de participación en reuniones de los hogares, recayó fundamentalmente en las mujeres y se sumó a la carga horaria que destinaban a las tareas domésticas en sus hogares. Esto responde a una división de tareas según el sexo, propia de la dinámica familiar que se da en el barrio.

Los hombres, en general, están ocupados laboralmente en tareas rurales zafrales, en la construcción, o son recicladores, y recae en las mujeres el cuidado de los hijos y las tareas domésticas. Por lo tanto, el proyecto supuso una recarga mayor de tareas para las mujeres.

"...y la responsabilidad es otra, si bien tienen un millón de tareas en el hogar, el compromiso que tienen estas mujeres... Además, tienen las reuniones y las que participan por lo general son mujeres, las que levantan la mano, en general, son mujeres". (Técnico)

Como destacamos antes, el proyecto también permitió que mujeres del barrio incorporaran nuevas habilidades que pueden ofrecer, a futuro, posibilidades en el mercado laboral para el área de la construcción. Eso les permite ampliar las oportunidades de adopción de nuevos roles. A su vez, los grupos de ayuda mutua y los nuevos espacios de participación, les supusieron formar parte de espacios de socialización con los que no contaban en el pasado.

”Me parece que la consigna es igual para todos y el tema del género es tarea de todos, es también del sobrestante y no sólo de los técnicos sociales. Acá en toda intervención familiar o colectiva, interviene mucho en todo lo que es el trabajo de la mujer, el tema de la violencia doméstica, todo el tema de empoderar a las mujeres”. (Técnico)

La participación durante la ejecución del proyecto y de la obra incidió positivamente en las vecinas, en su autoestima, en sus capacidades de organizarse, trabajar y aprender nuevas tareas.

## **5. La sostenibilidad de la residencia de las familias en un barrio que pasa a la trama urbana formal**

El beneficio conseguido por las familias en términos de calidad de vida puede pensarse como el valor de uso que dan a las viviendas, que también puede transformarse en valor de cambio en cualquier momento, a través de la venta o el alquiler de la vivienda en el mercado informal. Intentamos explorar en los grupos focales y entrevistas las condiciones bajo las cuales esto podría ocurrir.

En primer lugar, encontramos que los vecinos creen que habrá personas que venderán su vivienda, pero coinciden en que serían una proporción mínima del barrio. Los vecinos creen que esto sucedería por el contexto de inestabilidad laboral, oportunidades de empleo en otras regiones o cambios en la estructura de algunas familias.

Otros mencionan que ciertas familias que han residido toda su vida en viviendas de chapa y materiales precarios, no le otorgarán un valor central a las comodidades de la vivienda y podrían optar por el valor monetario que les daría la venta.

El pasaje de las viviendas anteriores a las actuales, trae también un cambio a nivel económico —sobre el cual los vecinos concuerdan— referido a mayores costos relacionados a residir en una trama urbana que formaliza y agrega lo relacionado a pagos de servicios.

El equipo de campo del proyecto estaba trabajando con la población del barrio en temas de hábitos eficientes para el uso de los servicios de agua corriente y energía eléctrica, que la incorporación a la trama urbana formal les supone para la nueva situación.

A su vez el barrio ha sido incorporado en el año 2017 al programa Canasta de Servicios, que otorga subsidios en la tarifa eléctrica y a las recargas de súper gas a los hogares de este barrio, con el objetivo de facilitar la sostenibilidad de las tarifas.

El empleo zafral y la alta movilidad residencial de los pobladores, ha provocado la venta de algunas de las viviendas. El empleo zafral en la región, obliga en muchos casos a los hogares del barrio a tener una alta movilidad territorial, muchas de las familias venden o alquilan ante el surgimiento de un empleo en otra región y durante zafras en Bella Unión, vuelven a comprar sus viviendas u otras en la zona.

Del mismo modo, la ocupación en diferentes zafras de la zona y la región, atenta contra la sostenibilidad del pago de servicios en forma mensual para los vecinos y el propio mantenimiento de las nuevas viviendas.

Otro desafío del proyecto supone posibles ocupaciones en lotes disponibles en suelos linderos al barrio. Algunos vecinos creen que pueden darse nuevas construcciones y/o ampliaciones de las viviendas con materiales precarios.

En este sentido, el equipo a cargo del proyecto manejó como una posible línea de trabajo para el 2017 impulsar huertas en cada vivienda y huertas colectivas en terrenos disponibles en zonas linderas, como forma de evitar nuevas ocupaciones y al mismo tiempo como estrategia para disminuir gastos de alimentación y como posible fuente de ingresos y forma de garantizar niveles de soberanía alimentaria.

En términos globales, toda la zona de Bella Unión ha mejorado sus niveles de empleo, formalización y desarrollo, principalmente a partir de emprendimientos locales de gran porte. Las condiciones económicas de las familias, el acceso al trabajo digno y estable, la dinámica económica local y otros factores externos al proyecto, en definitiva, son los que pueden favorecer o hacer retroceder los avances en la calidad de vida que se ven actualmente en Las Láminas.

## Capítulo VI

### Conclusiones

Finalizado el proyecto, y en cuanto a sus resultados concretos, se construyeron bajo esta metodología participativa en Las Láminas:

-146 viviendas nuevas por sistema de ayuda mutua.

-30 viviendas entre nueva y mejoradas mediante entrega de canastas de materiales con la modalidad de autoconstrucción.

Totalizando 176 intervenciones en viviendas, beneficiando a una población total de 719 personas. Además, de las obras de infraestructura y equipamiento barrial terminadas en 2017 por de una empresa constructora contratada.

Uno de los aspectos relevantes a destacar del caso de Las Láminas radica en su contribución al desarrollo local para el conjunto de la ciudad de Bella Unión.

Primero, como proceso de integración socio urbana para uno de los barrios de indicadores socioeconómicos más críticos de la ciudad y de todo el Uruguay.

La incorporación a la trama urbana formal de una zona periférica de ocupaciones irregulares supone su incorporación al resto de la ciudad.

Eso trae no solo nuevas condiciones de vida, obligaciones y derechos para estas personas como ciudadanos, también nuevos desafíos para el logro de una inclusión social mayor y para la economía local.

El caso estudiado es una experiencia exitosa desde donde extraer aprendizajes, ante grandes problemas que afectan a las ciudades latinoamericanas como: la expansión de la ciudad informal, la pobreza, la indigencia y la fragmentación socio territorial. A la vez, realizado en un marco de una política pública y un proceso de intervención que incorpora a los individuos como sujetos en torno a un proyecto colectivo y los coloca en el lugar de cogestión en conjunto con otros actores sociales del territorio.

El caso se diferencia de las políticas tradicionales de vivienda, donde los vecinos son objeto de las políticas diseñadas desde el nivel macro. En esta experiencia son reconocidos como

ciudadanos con capacidad de participar de las decisiones acerca de su futuro barrio y vivienda.

Esto da cuenta de un respeto y reconocimiento del saber de los vecinos y la superación de la visión que mira sólo las carencias de la población en situación de pobreza y además se enfocan en general únicamente en el emergente más visible de la pobreza: la vivienda.

La transformación en las subjetividades sociales en ese territorio, es otro de los elementos a destacar de la experiencia. Esto a partir de una metodología participativa que instala elementos intangibles en el territorio, como la transmisión de nuevos conocimientos en construcción y posiblemente en huertas orgánicas —propuesta que se está proyectando—y la instalación de capacidades laborales y de organización barrial en los pobladores. Se promueven y fortalecen a su vez, lazos de cooperación, confianza y solidaridad entre vecinos y actores sociales de la ciudad, en otras palabras, se produce un aumento del capital social comunitario.

Como señalamos al inicio del trabajo en América Latina, las políticas públicas de mejora del hábitat han evitado en la mayoría de los casos, por décadas, involucrar a los vecinos en la toma de decisiones, así como han ignorado y subestimado los saberes en las poblaciones en situación de pobreza.

La incorporación de los beneficiarios de las políticas, como mano de obra para la construcción de sus viviendas, ha sido evitada como estrategia y en general, se ha optado por contratar a grandes o medianas empresas para las obras. Son recientes los programas estatales —entre ellos en Uruguay— con enfoque en esta línea, y mucho más escasas son las experiencias de involucramiento real de los beneficiarios en la gestión y planificación de los proyectos de sus futuras viviendas.

Esto carga de relevancia el proyecto Las Láminas como caso novedoso y como metodología participativa, desde dónde retomar aprendizajes para replicar en nuevas experiencias.

Es preciso aclarar que la participación de vecinos en procesos de desarrollo en un nivel de cogestión y su incorporación como sujetos, requiere de un previo reconocimiento y

valorización de las subjetividades sociales, las identidades y los saberes en los territorios. En este sentido es destacable el tipo de participación alcanzada en este proyecto.

El trabajar sobre esta dimensión se torna clave para gestionar, desde el espacio local, las incertidumbres y cambios que trae la globalización. Esto es un elemento clave para iniciar proyectos de desarrollo local, se requiere del involucramiento de las poblaciones locales en las decisiones que van a afectar su futuro.

El cambio sustantivo en la autoestima y auto-imagen individual y colectiva a nivel barrial, así como el surgimiento de una proyección positiva a futuro, que no existía antes de la mejorara del barrio y las viviendas, posibilita para el futuro continuar procesos de cambio sobre otras dimensiones, como lo pueden ser la formación y el empleo.

Esto es de destacar, para una zona marcada por un estigma negativo por parte del resto de la ciudad, reforzado por los medios de comunicación durante años, y en particular durante la crisis del 2002.

La relación entre los vecinos de Las Láminas y el resto de Bella Unión parece estar cambiando. Este cambio posiblemente tendrá sus avances y retrocesos, ya que viene a modificar un conjunto de representaciones, prejuicios y estigmas que se reprodujeron durante años en la ciudad, y que, por lo tanto, no es esperable que desaparezcan de forma inmediata.

La inclusión de las zonas informales se trata de un enorme desafío para las sociedades actuales marcadas por una creciente dinámica de fragmentación territorial y social que dificulta iniciar procesos de integración social.

Hay que recordar que Las Láminas es una comunidad con fuerte cultura reivindicativa, asociada a las organizaciones de trabajadores de la caña de azúcar, y una historia compartida entre los vecinos de cooperación y demanda de vivienda y servicios. Estos altos niveles de capital social comunitario favorecieron la forma de participación ciudadana que se dio en este proyecto.

Los técnicos contratados por el programa, aprovecharon estas condiciones para desarrollar una estrategia de intervención que enfatizó el papel de los vecinos como actores centrales de todo el proceso.

Seguramente no sea posible aplicar la misma orientación en el trabajo para otros barrios con una historia distinta y con diferentes niveles de capital social. En este barrio se observaron fuertes lazos de cooperación y solidaridad entre algunos vecinos, acompañados de liderazgos y algunas experiencias anteriores de organización barrial con el objetivo de la vivienda. Posiblemente, las carencias materiales de los pobladores y la situación de emergencia social que vivieron durante la crisis de 2002, favorecieron la formación y fortalecimiento de estos vínculos entre vecinos.

La vinculación político partidaria de algunos líderes barriales con el partido político en el gobierno nacional –Frente Amplio–, y en particular con dirigentes de alto rango, también es una variable a considerar para explicar el logro colectivo de los vecinos. No es un dato menor que el Presidente de la República asistiera al barrio y prometiera vivienda a los vecinos.

Tal como fue planteado en el marco teórico, la relación entre partidos políticos, clientelismo político, ocupaciones irregulares existe, en el caso estudiado se observan relaciones de este tipo, y es otra dimensión en la que se pueden leer estos procesos tan largos.

Del caso se desprenden numerosos aprendizajes de la experiencia, así como de la metodología participativa que se aplicó, los cuales pueden adaptarse a futuros proyectos con similares características.

La construcción colectiva del hábitat mediante grupos de ayuda mutua, los procesos de autoconstrucción que involucraron a familias del barrio, y las reuniones de las Comisiones creadas por el Proyecto, fueron actividades que colaboraron con la integración y el conocimiento entre los vecinos. Si bien es un proceso que genera conflictos interpersonales y desgaste en las relaciones, con el transcurso del tiempo se vio que estos fenómenos se concentraron principalmente en la etapa de obras, comenzando a recomponerse los vínculos luego de finalizadas las viviendas.

En este mismo sentido, la instalación de un espacio común (Salón Comunal) previo a la construcción de las viviendas, facilitó el posterior involucramiento de los vecinos, los afirmó en la confianza en sus capacidades de construcción y constituyó un espacio de referencia y de valor simbólico para vecinos y técnicos. En este sentido, funcionó en los hechos como una “obra de confianza”, a la vez que como campo de pruebas para la modalidad de trabajo planteada.

A su vez, el proyecto provoca transformaciones en diferentes dimensiones y deja capacidades instaladas en actores del territorio que desarrollamos en los siguientes párrafos.

La adquisición de habilidades prácticas en construcción y la participación en cursos de formación brindó herramientas para la futura salida laboral. Esto les permitió a algunos vecinos realizar tareas de mayor calificación en el área de la construcción, unos trabajando fuera del barrio y otros contratados para completar o colaborar en tareas de autoconstrucción de viviendas.

Para el 2018 se van a impartir algunos cursos de formación técnica en el salón comunal del barrio.

La mejora en las condiciones sanitarias del barrio, mediante la construcción de la red de saneamiento, las viviendas nuevas y mejoradas, la red eléctrica y de agua potable tuvo incidencia en una mejora en la salud de las familias de Las Láminas. Algunas enfermedades habituales en el pasado, como hepatitis, bronquitis y alergias disminuyeron notoriamente según los testimonios de los vecinos.

Con respecto a la perspectiva de género, el proyecto, si bien significó una sobrecarga en materia de tiempo para las mujeres, permitió trabajar en aspectos ajenos a ellas, por roles asumidos tradicionalmente y propios de la dinámica familiar de la población de Las Láminas. Por ejemplo, les permitió formarse en nuevas habilidades en materia de construcción que les puede permitir incorporarse a futuro al mercado laboral.

Al mismo tiempo, para algunas de estas mujeres, la nueva cooperativa de trabajo, los grupos de ayuda mutua y los espacios de participación que se habilitaron en el proceso, se consolidaron como nuevos espacios de sociabilidad e integración.

El caso estudiado deja también importantes acumulados en articulación entre instituciones y experiencias de diálogo y cogestión con participación de vecinos y otros actores en la toma de decisiones. Deja también valoraciones muy positivas de los ámbitos multiactorales que se abrieron en pos de encontrar soluciones a los problemas desde el territorio.

La planificación del trabajo que contempla la participación de actores locales, departamentales y nacionales puede insumir mayores tiempos y costos y otro tipo de gestión de los conflictos, pero favorece la apropiación, compromiso y colaboración entre los diferentes actores del territorio. A su vez, quedan instalados nuevos canales de diálogo y experiencia compartida en materia de articulación interinstitucional en el territorio que pueden favorecer el trabajo conjunto en futuras acciones.

Con respecto al rol de los técnicos desde el nivel macro, como programa de Mejoramiento de Barrios del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, la estrategia adoptada fue favorecer la gestión compartida entre organismos de diferentes niveles —local, departamental y nacional—, manteniendo el lugar de liderazgo en el proyecto en sus líneas generales, y concentrado en un rol de facilitador para habilitar la toma de decisiones en el ámbito local, el trabajo sobre el relacionamiento entre actores, la formalización de acuerdos y el desarrollo de iniciativas puntuales que puedan colaborar con el objetivo general.

La flexibilidad de este proyecto que ajustó el formato de ayuda mutua a las características de la población del barrio, resulta quizás otro de los principales aprendizajes, debido a que otros modelos de ayuda mutua de larga tradición en Uruguay, pero de mayor rigidez, fracasaron en el pasado para esta población.

Uno de los desafíos a futuro para la población del lugar, es la sostenibilidad en relación a la formalización de los servicios que implica pasar a formar parte de la trama urbana formal.

Queda como interrogante si la construcción de viviendas de calidad, a través del esfuerzo familiar, será capaz de cambiar las dinámicas de movilidad territorial consolidadas en la zona y particulares de la frontera. Era habitual la venta y posterior recompra de las viviendas precarias en el pasado, debido a mudanzas relacionadas a los trabajos rurales zafrales en

los que se ocupa laboralmente una parte de la población local. Este análisis, en mayor profundidad, nos permitirá determinar si la movilidad territorial está mayormente ligada al empleo de los habitantes de la zona y no tanto a la tenencia de suelo y vivienda.

Para finalizar, destacamos que esta experiencia ha logrado abordar con éxito la problemática de vivienda de forma integral desde múltiples dimensiones, algo siempre difícil para las políticas públicas dirigidas a la población en situación de pobreza extrema.

El juego entre lo local y lo global está siempre presente y supone grandes desafíos para los territorios. Para el caso de Las Láminas el nuevo contexto económico en Brasil, supone un fuerte desafío. Los precios en el mercado brasileño son menores a los uruguayos, lo que supone una pérdida de fuentes de empleo para Bella Unión. Esto tiene repercusiones sobre la movilidad de los hogares en busca de empleo o la venta de sus viviendas. El contexto de incertidumbre para un territorio de fronteras formales es aún mayor que el de otras localidades, donde los cambios se dan con mayor dinámica que otros territorios.

El Estado en su rol de mediador tiene en sus manos el fuerte desafío de planificar estratégicamente y favorecer la construcción de horizontes y posibles escenarios futuros, de forma de que las sociedades estén mayormente preparadas para los cambios sociales.

Los gobiernos locales tienen hoy el gran desafío de posicionar sus territorios en el mercado global, en un contexto de alta interdependencia e incertidumbre. Para eso, requieren de mejorar el bienestar de los ciudadanos, ofrecer servicios e infraestructura de calidad, población educada, gobernabilidad social, bienestar de la población, gobiernos eficientes y servicios acordes para atraer la instalación de inversiones.

Los proyectos de desarrollo local, requieren de frenar procesos crecientes de fragmentación y exclusión que afectan a los territorios y por tanto, intervenir para frenar la expansión de la trama urbana informal con iniciativas como la estudiada en este trabajo. Esto, además, contribuye a posicionar mejor a sus territorios como lugares de atracción en una economía mundial cada vez más competitiva.

Para esto se torna clave que los gobiernos locales comiencen a repensar sus territorios en escenarios a corto, mediano y largo plazo, diseñen planes estratégicos en este sentido para poder afrontar con estrategia estas tendencias globales de escenarios de fragmentación territorial y de marginación - integración de regiones de la economía global.

Es de resaltar que la incorporación a la trama urbana formal de este barrio no sólo era estratégica para la localidad, sino también para el gobierno nacional y la imagen que el país proyecta, al tratarse en el 2002 de la zona de peores indicadores socioeconómicos y la zona más golpeada por la crisis económica de esa época. Por esto, el gobierno nacional optó por recuperar el ingenio azucarero en la zona, de forma de mejorar la economía y el empleo de la región.

Pero aún el gobierno local y nacional tienen el desafío de evitar nuevas ocupaciones en terrenos linderos al barrio, transformándolos en espacios colectivos (plazas, espacio para el armado de huertas, canchas deportivas), para evitar futuros procesos de ocupación informal que puedan perjudicar las mejoras del punto de vista ambiental y en materia de salud alcanzada por la formalización de esa parte de la ciudad y la conexión a una red de saneamiento.

El trabajo pone el foco sobre varias dimensiones sobre las que debe enfocarse el diseño de las políticas de vivienda dirigidas a facilitar el acceso al suelo y la vivienda en la ciudad formal para las poblaciones de menores recursos.

El punto más críticos respecto a esta experiencia son los tiempos, esta experiencia llevó 8 años, y los costos de este tipo de procesos de regularización de la ciudad suponen un obstáculo para dar soluciones sostenibles a la problemática.

En términos globales, toda la zona de Bella Unión ha mejorado sus niveles de empleo, formalización y desarrollo, principalmente a partir de emprendimientos locales de gran porte como la recuperación del ingenio azucarero ALUR para el procesamiento de la caña de azúcar que se cultiva en la zona, para la fabricación de biocombustible etanol y azúcar o la instalación de Free Shops.

Las condiciones económicas de las familias, el acceso al trabajo digno y estable, la dinámica económica local y otros factores externos al proyecto son, en definitiva, los que pueden favorecer o hacer retroceder los avances en la calidad de vida que se han dado en Las Láminas y la ciudad de Bella Unión.

De todas formas, consideramos que la experiencia –más allá de externalidades positivas o negativas– dejó una serie de capacidades instaladas en los beneficiarios directos del proyecto, en los diferentes actores y en la institucionalidad local que se constituyen en un activo importante para enfrentar los desafíos del futuro.

## Bibliografía

Arocena, J. (1995). *El Desarrollo Local: un desafío Contemporáneo*. Editorial Nueva Sociedad, Caracas.

Arocena, J. (1999). *Por una lectura compleja del actor local en los procesos de globalización*, en: *“Desarrollo Local en la Globalización”*. Javier Marsiglia, Compilador. CLAEH. Programa de Desarrollo Local. Uruguay.

Álvarez, M. (2014). *Asentamientos irregulares y política en perspectiva histórica y comparada*. Ponencia presentada para el Seminario “15 años, más de cien historias” Programas de Mejoramiento de Barrios en Uruguay. 10 de Setiembre de 2014, Montevideo.

Alburquerque, F., et al. (2008). *Desarrollo económico local descentralización y democracia*. Buenos Aires, Argentina: UNSAM EDITA.

Barreiro, F. (2005). *Gobernar la ciudad en tiempos de cambio*. Barcelona, España.

Barreiro, F. (2008). *Gobernar las ciudades en tiempos de cambio. A propósito del “buen gobierno local” y de la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos*”. *Revista Prisma* (22). Universidad Católica del Uruguay. Uruguay.

Bauman, Z. (2000). *Modernidad líquida*.: Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires, Argentina

Boisier, S. (2003). *¿Y si el desarrollo fuese una emergencia sistémica*. Caracas. Revista del CLAD. Reforma y Democracia. No. 27.

Boisier, S. (2004). *El Desarrollo en su Lugar. (El territorio en la sociedad del conocimiento)*. Chile. Serie Geolibros. Instituto de Geografía, Pontificia Universidad de Chile Santiago de Chile.

Bosio, G., et al. (2011). *Políticas inclusivas de Hábitat y Trabajo en el marco del Desarrollo Local*. Serie Habitando – Editorial Asociación de Vivienda Económica.

Borja, J. (2002). Gobiernos locales, políticas públicas y participación ciudadana. *Revista Aportes* (19: Política y democracia). Buenos Aires, Argentina.

Castells, M. (1997). *La Era de la Información: Economía, Sociedad y Cultura*. Alianza. Madrid.

Catenazzi, A, Fernandez W. (2006). *Gestión Local del Hábitat*. UNGS. Buenos Aires, Argentina.

Cunill, G. (2003). Responsabilización por el control social. *Cuaderno de FLACSO* (128). Recuperado de: [www.flacso.org.ar](http://www.flacso.org.ar).

Cotorruelo Menta, R. (2001). *Aspectos Estratégicos del Desarrollo Local*. En Vázquez Barquero, A. y Madoery, O. (eds.).

Duhau, E. (1998). La urbanización popular en América latina. En Duhau, E., *Hábitat popular y político urbano*. Ciudad de México, México: M.A. Porrúa, Universidad Autónoma Metropolitana.

Font, J. (2002). *Participación ciudadana y decisiones públicas: conceptos, experiencias y metodologías*. Barcelona, España: URBARED.

Jara, O. (s/d). *Interpretación crítica y práctica transformadora en la sistematización de experiencias*. Recuperado de: [www.webpolygone.net/castellano/es/taller.../jara1\\_esp.doc](http://www.webpolygone.net/castellano/es/taller.../jara1_esp.doc)

Hernández, J. (2011). *Espacios públicos en barrios informales. Serie sobre investigación en vivienda Iberoamericana*. INFONAVIT-REDALYC.

Vázquez, B. y Madoery, O. (comp.), (2001). *Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local*. Rosario, Argentina: HomoSapiens Ediciones.

Madoery, O. (2012). *El desarrollo como categoría política*. En *Crítica y emancipación*. Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales.

Marsiglia, J. (2008). “*Los gobiernos locales y las organizaciones de la sociedad civil: desafíos para la gestión concertada*”. Montevideo. En: *Prisma*, N° 22, Universidad Católica del Uruguay.

Marsiglia, J. (2009). *Cómo gestionar las diferencias. La articulación de actores para el desarrollo local*. Tesis de Maestría de la Universidad Nacional de San Martín. Recuperado de: [http://www.cedet.edu.ar/Archivos/Bibliotecas\\_Archivos/TRABAJO%20DE%20TESIS-JAVIER%20MARSIGLIA-06-09-%202009.pdf](http://www.cedet.edu.ar/Archivos/Bibliotecas_Archivos/TRABAJO%20DE%20TESIS-JAVIER%20MARSIGLIA-06-09-%202009.pdf)

Mujica, P. (2005). *La participación ciudadana en relación con la gestión pública*. Santiago de Chile, Chile: Corporación Participa.

MIDES (2011). *Plan de Desarrollo Social Departamento de Artigas 2011-2015*. Recuperado de: [http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/25328/1/01\\_plan\\_desarrollo\\_social\\_artigas.pdf](http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/25328/1/01_plan_desarrollo_social_artigas.pdf)

MIDES (2013). *Revisión de indicadores básicos 2006-2013*. Recuperado de: [http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/31587/1/artigas\\_-\\_revision\\_de\\_indicadores\\_basicos\\_de\\_desarrollo\\_social\\_2006\\_\\_2013\\_web.pdf](http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/31587/1/artigas_-_revision_de_indicadores_basicos_de_desarrollo_social_2006__2013_web.pdf)

Montaño, L., E. (2005). *Liderazgo, participación comunitaria y ciudadana. Asociación de proyectos comunitarios*. Editorial Popayan. Recuperado de <http://docplayer.es/8908959-Liderazgo-participacion-comunitaria-y-ciudadana.html>

Pírez, P. (2001). Cuestión metropolitana y gobernabilidad urbana en la Argentina. En Vázquez, B. y Madoery, O. (comp.), *Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local*. Rosario, Argentina: HomoSapiens Ediciones.

Pírez, P. (2005). Buenos Aires: ciudad metropolitana y la gobernabilidad. *Estudios Demográficos y Urbanos* (9, 3, 60), 423-447.

PNUD (2004). *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. New York, Estados Unidos: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Recuperado de: [www.pnud.org.ar](http://www.pnud.org.ar)

Proyecto J (2010). *Guía para el monitoreo y la incidencia política de la sociedad civil organizada*. Recuperado de:  
<http://es.slideshare.net/JavierPalummo/guia-para-el-monitoreo-proyecto-j>

Programa Bioandes (2008). *Material de sensibilización y capacitación. Incidencia política*. Recuperado de:  
[http://www.bioandes.org/web/index.php?option=com\\_content&view=article&id=109:material-de-sensibilizacion-y-capacitacion-incidencia-politica&catid=27:revistas-informativas&Itemid=100033](http://www.bioandes.org/web/index.php?option=com_content&view=article&id=109:material-de-sensibilizacion-y-capacitacion-incidencia-politica&catid=27:revistas-informativas&Itemid=100033)

Rendon, A. (2004). Los retos de la democracia participativa. En *Sociológica*, año 19 (54). Azcapotzalco, México: Universidad Autónoma Metropolitana.

Repetto, F. (2008). Capacidad estatal, institucionalidad social y políticas públicas... o la búsqueda del "tesoro perdido" de la política social latinoamericana. En ALONSO G. (editor) (2008). *Capacidades estatales, instituciones y política social*. Buenos Aires, Argentina: Prometeo Libros.

Rofman, A. ( 8 al 11 de Noviembre de 2007). Participación de la sociedad civil en políticas públicas: una tipología de mecanismos institucionales participativos. *VI Conferencia Regional de ISTR para América Latina y El Caribe*, organizada por ISTR y CIAGS/UFBA. Salvador de Bahía, Brasil.

Rossel, C. (2009). Sociedad civil y políticas públicas en España: desafíos para la representación y la participación. En Martínez, A. (de). *Representación y calidad de la democracia en España*. Madrid, España: Tecnos.

Sautu, R. (2005). Manual de Metodología, construcción del marco teórico, formulación de los objetivos y elección de la metodología. Capítulo 1: *La construcción del marco teórico en la investigación social*. Buenos Aires, Argentina: CLACSO.

Sassen, S. (1991). *The Global City: New York, London, Tokyo*. Princeton, Estados Unidos: Princeton University Press.

Schmuck, M., E. (2014). *Liderando el desarrollo sostenible de las ciudades*. Participación Ciudadana: BID.

Sen, A. (2000). *Desarrollo y libertad*. Barcelona, España: Planeta.

Sotomayor, A. (2008). Los métodos cualitativos en la ciencia política contemporánea: avances, agendas y retos. En *Política y Gobierno* (XV: 1): 159-179.

Stiglitz, J. (1999). *Participación y desarrollo. Perspectivas desde el paradigma integral del desarrollo*. Presentación realizada en la conferencia sobre Democracia, economía de mercado y desarrollo. Seúl, Corea del Sur.

Recuperado de: <http://www.worldbank.org/knowledge/chiefecon/index.htm>

Touraine, A. (1998) “¿Podremos vivir juntos? La discusión pendiente: El destino del hombre en la aldea global. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica,.

Valles, M. S. (1997). *Técnicas cualitativas de investigación social. Reflexión metodológica y práctica profesional*. Madrid, España: Síntesis.

Velázquez, Fabio. (1985). Líneas conceptuales para el análisis de la participación ciudadana. En *Nuevos Cuadernos CELATS “Movimientos sociales y Participación Comunitaria”* (varios autores). Evento preparatorio al XII Seminario Latinoamericano: Editorial Humanitas.

Viera, L. (1998). *Ciudadanía y control social*.

Recuperado de:

<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/clad/unpan000170.pdf>

Vinuesa A., J. y M. J., Vidal Domínguez. (1991). *Los procesos de urbanización. El crecimiento espacial de las ciudades*. Madrid, España: Ed. Síntesis.

## FUENTES DOCUMENTALES

CLAD (2009). "Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública". Aprobada por la XI Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado. Lisboa, Portugal, 25 y 26 de junio de 2009. Adoptada por la XIX Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno. Estoril, Portugal, 30 de noviembre y 1° de diciembre de 2009 (Resolución No. 38 del "Plan de Acción de Lisboa"). Recuperado de: <http://www.clad.org>

## **Anexos**

### **Glosario**

ANCAP - Administración Nacional de combustibles, alcoholes y portland.

DINAVI - Dirección Nacional de Vivienda.

FUCVAM - Federación Uruguaya de Cooperativas por Ayuda Mutua.

MEVIR - Programa estatal para erradicar la vivienda insalubre del trabajador rural.

MIDES – Ministerio de Desarrollo Social.

MOVOTMA – Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente.

PMB - Programa de Mejoramiento de Barrios.

OSE – Obras Sanitarias del Estado.

UTU – Universidad del trabajo.

## **Pauta de entrevista a vecinos**

### **a) Introducción: Historia del barrio.**

- 1 - ¿Cuándo llegó/llegaron usted/su familia al barrio?
- 2 - ¿Dé donde vinieron?
- 3 - ¿Por qué vinieron a este lugar?

### **b) Organización barrial anterior a la intervención PMB PIAI.**

- Logros
- Forma de interacción con instituciones

- 1 – ¿Cómo funcionaba la organización?
- 2 - ¿Qué había en el barrio antes de que llegara el PMB y el PIAI?
- 3 - ¿Cómo lo consiguieron?

### **c) Expectativas previas a la intervención.**

- Primeros contactos – actores visibles
- Rol de la organización de los vecinos

- 1 - ¿Cuándo comenzó la intervención del Programa?
- 2 - ¿Quiénes vinieron?
- 3 - ¿Cómo empezaron a trabajar?

### **d) Ventajas y desventajas de las estrategias**

- Diseño de viviendas/trabajo en los lotes
- Diseño de la división del trabajo
- Diseño de la organización

- Costos (dinero, tiempo)
- Participación de los vecinos en la toma de decisiones
- Participación de los otros actores.

- 1 – ¿Cómo se trabajó respecto al proyecto de las viviendas?
- 2 - ¿Cómo se realizó la adjudicación de las distintas soluciones?
- 3 - ¿Cómo se definió la construcción de la mayoría de las viviendas por ayuda mutua?
- 4 - ¿Cómo decidieron quienes construirían por sistema de ayuda mutua o auto construcción, quienes construirían vivienda nueva o mejoramiento?
- 5 – Algunos vecinos decidieron no participar ¿conoce los motivos, cuál es su opinión?
- 6 - ¿Cuál es su opinión acerca de la organización del trabajo? (Definición de grupos territoriales, trabajo con las duplas sobrestante-social, horas de ayuda mutua, autoconstrucción)

#### 7) Evaluación del ámbito multiactoral

- 1 – Según su opinión ¿cómo es hoy la organización respecto a la que existía antes de la intervención del PMB PIAI y en el comienzo del proyecto?

#### **e) Transformaciones para el barrio.**

- Materiales
- subjetividades

#### **f ) Sostenibilidad de la experiencia**

## **Pauta de Grupo de Discusión**

### **Grupo Ayuda Mutua viviendas terminadas**

#### **I. INTRODUCCIÓN**

Breve explicación sobre el cometido de la evaluación

Reglas

1. Opinión propia
2. Plantear acuerdos y desacuerdos
3. Grabación / confidencialidad
4. Dinámica de romper hielo (ronda presentación de cada uno)

¿Cuáles son los principales cambios que está notando de la nueva vivienda respecto a la anterior?

¿Cómo valoran esos cambios?

#### **ORGANIZACIÓN DEL TRABAJO EN GRUPOS**

¿Cómo evalúan la forma en la que se organizó el trabajo?

¿Qué aspectos resaltan de la experiencia de construcción por ayuda mutua?

¿Cuáles fueron los principales conflictos que tuvieron al interior de los grupos?

¿Cómo los solucionaron?

¿Cómo evalúan el funcionamiento de la Comisión de Seguimiento del Proyecto?

¿Cómo funcionó el sistema de delegados?

#### **FORMACIÓN UTU**

¿Cómo evalúan los cursos de la UTU?

¿Los contenidos fueron acordes con lo que necesitaban ?

## **CAMBIOS PARA EL BARRIO**

¿Cuáles son los principales cambios para el barrio?

¿El relacionamiento con los vecinos es ahora distinto?

## **Pauta de Grupo de Discusión**

### **Grupo: Autoconstrucción viviendas mejoradas**

#### **I. INTRODUCCIÓN**

Breve explicación sobre el cometido de la evaluación

Reglas:

1. Opinión propia
2. Plantear acuerdos y desacuerdos
3. Grabación / confidencialidad
4. Dinámica de romper hielo (ronda presentación de cada uno)

¿Cuáles son los principales cambios que está notando de la nueva vivienda respecto a la anterior?

¿Cómo valoran esos cambios?

#### **ORGANIZACIÓN DEL TRABAJO**

¿Cómo evalúan la forma en la que se organizó el trabajo?

¿Qué aspectos resalta de la experiencia de autoconstrucción de sus vivienda?

¿Cuáles fueron las principales dificultades que tuvieron para construir las viviendas?

#### **FORMACIÓN UTU**

¿Cómo evalúa los cursos de la UTU?

¿Se brindaron herramientas adecuadas para las tareas de construcción?

## **CAMBIOS PARA EL BARRIO**

¿Cuáles son los principales cambios para el barrio?

¿El relacionamiento con los vecinos es ahora distinto ?

## **PROYECCIÓN A FUTURO / SOSTENIBILIDAD**

¿Cómo imaginan tratar situaciones de instalación de nuevas familias, ampliación de las viviendas?